TANULMÁNY

Közös Agrárpolitika 2013 után: kihívások és lehetséges válaszok

POPP JÓZSEF – MOLNÁR ANDRÁS

Kulcsszavak: KAP-reform, közvetlen támogatások, vidékfejlesztés, költségvetési felülvizsgálat.

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az ártámogatási mechanizmusokat 1992 óta fokozatosan felváltották a termeléstől független közvetlen kifizetések, amelyek enyhítették a KAP negatív mellékhatásait. A jelenlegi KAP ugyanis kevésbé torzítja az európai és globális agrárpiacokat, mérsékli a fejlődő országok szegény gazdálkodóinak hátrányos helyzetét, sőt a környezetet jobban terhelő termelésre is mérséklően hat. Ennek ellenére a közvetlen kifizetések és vidékfejlesztési támogatások jelenlegi rendszere egyenlőtlen előnyöket nyújt a tagállamok és az egyes gazdák számára, világos jövedelemelosztási, vidékfejlesztési vagy környezetvédelmi célok megvalósítása nélkül. A vidékfejlesztés és környezetvédelem támogatásának megalapozása gyakran hiányos, a végrehajtás pedig nem eléggé hatékony. Ráadásul a KAP még létező korábbi piaci ártámogatási mechanizmusait (pl. a tejtermékek exporttámogatása, magas importvámok) az EU külkereskedelmi partnerei problémásnak tekintik, ami gyengíti az EU túlzott protekcionizmus leépítésére és a Doha Forduló sikeres befejezésére irányuló tárgyalási pozícióit.

Az új KAP célkitűzéseit az alábbi területekre indokolt összpontosítani: fenntarthatóság, az innováció, a kutatás és fejlesztés támogatásával a versenyképesség előmozdítása, a katasztrófák és kockázatok kezelése, a kohézió elősegítése. Ugyanakkor indokolt a gazdaságok jövedelemtámogatásának és a méltányos fogyasztói árak garantálásának fokozatos feladása. A termelési költségek ugyan magasabbak Európában, többek között a szigorú környezetvédelmi és állatjóléti előírások következtében, de a támogatás akkor is jár, ha a gazdák nem termelnek. A földhasználók támogatása önmagában nem növeli az élelmezésbiztonságot, sőt a támogatások környezetvédelmi indokkal sem igazolhatók.

A közvetlen kifizetéseket tehát fokozatosan célszerű megszüntetni. Egyes szakértők szerint ezt a pénzösszeget indokolt inkább átcsoportosítani az 1. pillérből a 2. pillérbe. A 2. pillér összegét a kérdéses agrárpolitikai intézkedések eredményessége alapján lehetne meghatározni. A támogatások átcsoportosítása nem garantálja automatikusan a környezetvédelmet vagy a vidékfejlesztést, ezért a jelenlegi programok alapos felülvizsgálatra szorulnak, további intézkedések bevezetése mellett. Újabban előtérbe került az innováció, a kutatás és fejlesztés támogatásával létrehozott új technológiák elterjesztése, különösképpen a klímaváltozással, a biodiverzitással és ahhoz tartozó ökológiai rendszerrel kapcsolatban. Az élelmezésbiztonság a mezőgazdasági technológia folyamatos fejlesztésével és a szegény, élelmiszerhiánnyal küszködő országok termelésének támogatásával fokozható hatékonyan, nem pedig segélyezéssel.

BEVEZETÉS

A KAP-reform, az EU, és azon belül is a KAP költségvetését érintő megszorítások, valamint a WTO-tárgyalások befolyásolják az agrár-vidékfejlesztési támogatások alakulását az EU-ban. A KAP hagyományos célja, az élelmezésbiztonság továbbra is fontos szerepet játszik. Részben az EU legutóbbi bővülésének köszönhetően tovább növekvő gazdasági, társadalmi és természeti sokszínűség okán, az egységes vidékfejlesztési politikai keretek között is változatos megvalósítással szembesülhetünk. A jövőben, a társadalom elvárásainak megfelelően *a közös agrárpolitikának meg kell felelni a fenntarthatóság követelményeinek*, beleértve a tájvédelmet, a természeti erőforrások és a biodiverzitás megőrzését, valamint az élelmiszer-biztonság kérdését. Az európai társadalom folyamatos urbanizációjával a vidéki térségek lakossága egyre inkább kisebbségbe kerül, tovább csökkentve politikai és választási befolyását. Ennek ellenére a vidéki társadalom felelőssége a földhasznosítás, az értékes természeti erőforrások (pl. víz, talaj és a biodiverzitás), valamint a vidéki kulturális örökség megőrzése. Az élelmiszer azonban nem csak árucikk, hanem annál jóval több. Az élelmiszerlánc – és így a gazdálkodók – számára komoly kihívást jelent az európai fogyasztók meggyőzése élelmiszertermékeik minőségéről, biztonságáról és sokszínűségéről.

A fiskális föderalizmussal foglalkozó elemzések érve, hogy a költségvetési kiadásokat az *európai közjavak*[1] finanszírozására célszerű összpontosítani, mert az tagállami hatáskörben nem valósul meg az elvárt mértékben. A közös költségvetés fontos szerepet játszhat a humán tőke, különösen a felsőoktatás, a kutatás és az innováció támogatásában. A közös infrastrukturális programok is határokon túlnyúló hatásokkal (azaz más tagországok állampolgárai számára is előnyökkel) járnak. Az összehangolt európai cselekvés további területe a klímaváltozás kezelése és az energiabiztonság. A közösségi politika a gazdasági hatékonyság javítása mellett a kohézióról is szól. A jövedelem átcsoportosítása a gazdag országokból a szegény országokba az európai szolidaritás kifejezése. A kohézió is közjószágnak minősül, mivel hozzájárul a gazdasági növekedéshez, és az EU harmonikus fejlődéséhez elengedhetetlen társadalmi stabilitáshoz (a strukturális politika is a kohézió része).

Az EU-költségvetés jelentős reformjára legutóbb több mint két évtizede, 1988-ban került sor. Továbbra is a Közös Agrárpolitika (KAP) és a Szociális Alap használja fel legnagyobb – bár csökkenő – arányban a forrásokat. Az EU-ban végbement gazdasági és társadalmi változások, a globális válságok (klímaváltozás) és a lisszaboni agenda (az EU 2010-re a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb tudásalapú gazdasága lesz) kudarca ellenére az uniós költségvetési kiadásokat a növekedést és hatékonyságot javító programok helyett továbbra is az újraelosztás jellemzi. A KAP jelentős reformokon ment keresztül, de az EU költségvetésének még mindig 40%-át, és a törvényhozási munka közel felét teszi ki. A KAP jövőjét érintő vita szorosan kapcsolódik az uniós költségvetés felülvizsgálatához, ugyanis a globális válságok, nevezetesen az élelmiszer- és pénzügyi válság, valamint a klímaváltozás még inkább indokolják a szűkös pénzügyi források legjobb felhasználását.

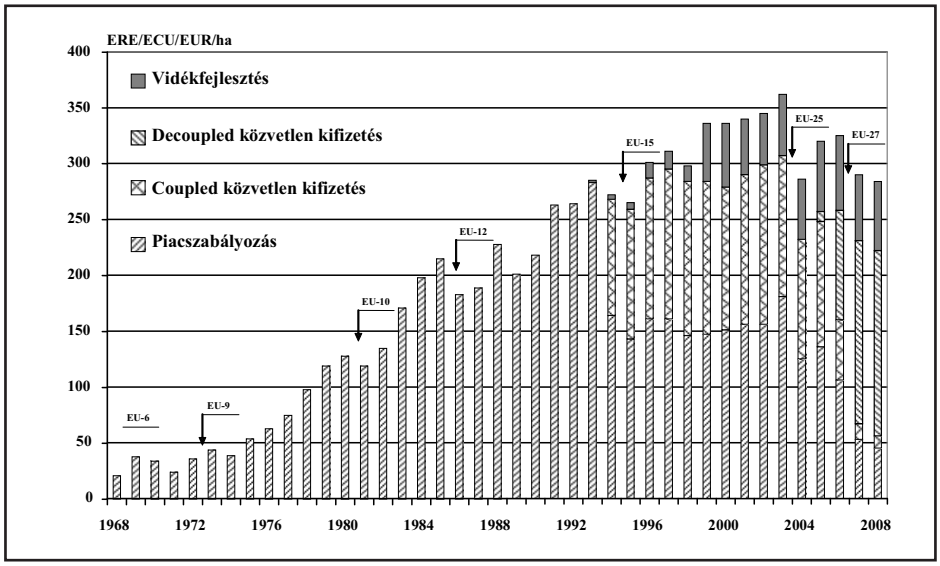
[1] A közjavak (vagy szolgáltatások) jellemzője a rivalizálás és a kizárólagosság hiánya a fogyasztásban, ami azt jelenti, hogy egy fogyasztó fogyasztása nem befolyásolja a többi fogyasztó számára elérhető mennyiséget, és szinte lehetetlen, vagy megfizethetetlenül drága az adott javakból előnyt húzó fogyasztókat a fogyasztásból kizárni (pl. honvédelem és alapkutatás). Ezért van szükség a közjavak előállításának állami finanszírozására. Európai közjavak: amelyek egyébként nem elégséges mennyiségben, minőségben, megoszlásban biztosítottak, és amelyek hozzáadott értéket jelentenek európai szinten.

A KAP: ESZKÖZÖK ÉS CÉLOK

Az 1960-as évektől kezdődően az állami támogatások növekvő mértékben agrárpiaci rendtartási kiadások voltak, ennek ellenére egyre kevésbé sikerült fenntartani a méltányos termelői árakat. A viszonylag magas termelői árakat növekvő piaci rendtartási költségek és exportszubvenciók segítségével sikerült elérni, de a nemzetközi kereskedelmi partnerekkel szemben fokozódó konfliktusok végül is az EU agrárpolitikájának alapvető irányváltásához, vagyis az 1992. évi reformhoz vezettek. A KAP fejlődése tehát az elmúlt 50 évben az ár- és exporttámogatási, valamint magas vámvédelmi rendszerből kiindulva, az 1992. évi KAP-reform által bevezetett ágazatspecifikus közvetlen támogatásokon keresztül, az Agenda 2003 keretében létrehozott termeléstől független közvetlen kifizetésekig (kölcsönös megfeleltetési előírások betartása mellett) terjedt. A gazdák termelési döntéseit ma a piaci viszonyok határozzák meg, mert *a közvetlen kifizetések 90%-a már nem kapcsolódik termelési kötelezettséghez.* A termelői árakat 1992 után már egyre inkább a kereslet és a kínálat alakulása határozta meg. Az árak csökkenésével előidézett bevételkiesést jelentős részben meghatározott termékekhez (GOFR növények, kérődző állatok) kapcsolódó közvetlen kifizetések kompenzálták. Így megváltozott a közvetlen kifizetések szerkezete is, mert csökkent a piacszabályozási támogatás és emelkedett a közvetlen kifizetések aránya (1. ábra).

1. ábra

Az EU agrárkiadásainak alakulása 1968-2008 között



Forrás: Európai Bizottság

A támogatások felhasználását elemezve nem világos, hogy pontosan milyen célokat szolgál a KAP. Ha a jövedelemtámogatás a cél, akkor elsősorban miért a gazdag termelőket támogatják, mivel a közvetlen támogatások 80%-át a támogatásra jogosult gazdaságok 20%-a kapja. A környezetvédelem érve ellen szól, hogy gyakran a környezetromboló termelési rendszerek élvezik a legnagyobb támogatást, ezzel szemben a fenntartható termelési rendszerek alultámogatottak. További érv az élelmezésbiztonság, élelmiszer-biztonság és élelmiszer-minőség garantálása, de e célok

elérését nem tudják közvetlen kifizetéssel befolyásolni, ha azok 90%-a termeléstől elválasztott támogatás. Az EU standardok teljesítésének kompenzációja is szóba kerül a támogatások legitimitásának igazolásaként, ugyanakkor számos más iparágban még szigorúbb előírásokat szükséges betartani támogatás nélkül. Továbbra is helytálló *Ralf Gustav Dahrendorf*, korábbi európai biztos (1970-1974) 40 évvel ezelőtti kijelentése a KAP-ról: „kicsit többet jelent annál, hogy csupán eszköz a mezőgazdasági miniszterek kezében, hogy saját gazdálkodóik számára megkapják Brüsszelben és az EU nevében mindazt, amit a nemzeti kormányoktól nem kapnak meg". A hazai politikusok ma is ebben a felfogásban számolnak be az írott és elektronikus sajtónak brüsszeli tárgyalásaikról.

A KAP-támogatások elsősorban nem az externáliák és a közjavak előállítását ösztönzik. A termeléstől és közjavak előállításától független támogatások forrása teljes mértékben az uniós költségvetés, ezzel szemben az európai közjavak szolgáltatását közvetlenebb módon is ösztönző 2. pilléres intézkedések támogatásában társfinanszírozás érvényesül. Ebből következik, hogy a mezőgazdasági támogatásoknál a jövedelem újraelosztása az elsődleges szempont, mindenekelőtt az 1. pilléres támogatások, de a 2. pillér számos intézkedései esetében is. Mivel a KAP kiadásai nagyrészt újraelosztást jelentenek, fontos szerepet játszik a kedvezményezettek köre. A KAP-támogatások területi eloszlását vizsgálva kiderül, hogy az 1. pilléres támogatások inkább a gazdagabb, azaz az alacsonyabb munkanélküliséggel és növekvő lakossággal rendelkező régiókat támogatják, a 2. pilléres kifizetéseknél pedig, a várakozásokkal ellentétben, a támogatások nincsenek összhangban a kohéziós célkitűzésekkel, mivel főleg a kedvező gazdasági helyzetben lévő, fejlődő területek számára kedveznek (*Shucksmith et al., 2005*). A közvetlen támogatások a KAP költségvetésének 75%-át teszik ki, az uniós adófizetők pénzének jelentős részét nagyon kevés és nagyon gazdag kedvezményezett kapja. Ez aligha járul hozzá a kohézióhoz, annál is inkább, mert a szegény adófizetők is hozzájárulnak e támogatásokhoz (*Baldwin, 2005*).

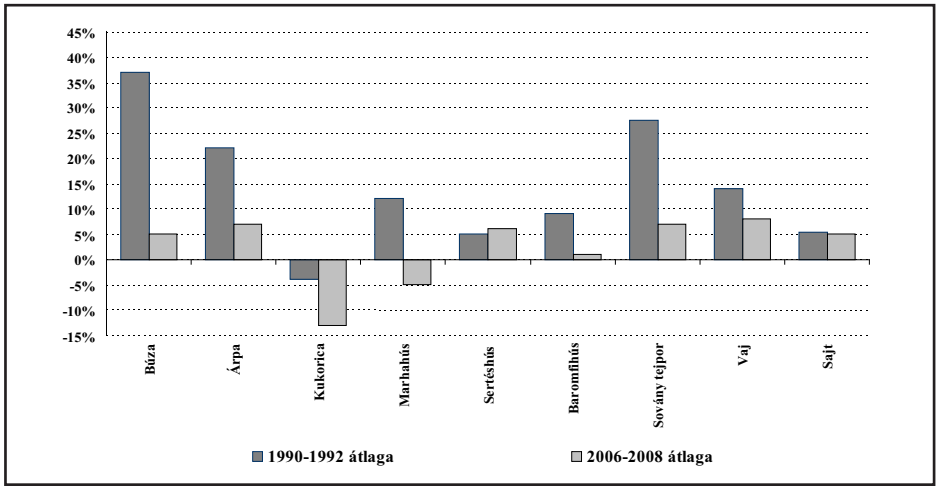
Az EU agrárpolitikája a földterülethez kötődő fontosabb termékeknél, például a gabonánál, a tejnél és a marhahúsnál eredetileg a méltányos termelői árak kialakítására irányult. Ezzel szemben a túlnyomórészt kevésbé területigényes ágazatok, mint például a sertés- és baromfiágazat inkább a piaci hatásoknak volt kitéve, jelentősebb állami beavatkozás nélkül. Nem véletlen, hogy a sertés- és baromfiszektorban az 1960-as évektől kezdve óriási műszaki előrelépés történt, ami a termelői árak nominális csökkenéséhez vezetett. A marhatartásban (és másodsorban a gabonatermelésben) a komoly állami beavatkozások az 1980-as évek végéig jelentős áremelkedéshez vezettek a kevésbé intenzív műszaki fejlődés, és ennek következtében a fennmaradó alacsonyabb hatékonyság következtében. *A legnagyobb támogatást élvező ágazatok (gabona, szarvasmarha) nemzetközi versenyképessége folyamatosan romlott*, ezzel párhuzamosan csökkent a többlettermelés is (a többlet levezetése komoly exporttámogatással is járt). Ugyanakkor a kevésbé szabályozott baromfi- és sertéságazat nemzetközi versenyképességének alakulása sokkal jobb képet mutat, ráadásul a termelési többlet 1990 óta nem érte el a 10%-ot sem (2. ábra). Mindezek ellenére az EU élelmiszer-gazdasági export-import egyenlege viszonylag kiegyenlített maradt, elsősorban a másodlagos feldolgozású termékek exportnövekedésének köszönhetően (a harmadik országokba irányuló export és onnan származó import értéke évi 80-90 milliárd euró körül alakul).

Nemzetközi összehasonlításban az EU mezőgazdasága a fő agrárexportőr or-

országokhoz képest magasabb költségekkel szembesül, részben a magasabb termelési költségek (munkabér, input, adózás) és a szigorúbb környezetvédelmi és állatjóléti előírások miatt. A termeléstől elválasztott támogatás következménye, hogy számos tagországban a kérődző állattartásban már nem lehet pozitív fedezeti hozzájárulást kigazdálkodni. Ez azzal függ össze, hogy a termelői árak nem növekedtek olyan mértékben, mint a gabonaszektorban, miközben a magasabb takarmányárak nagyobb termelési költséget jelentenek. Ennek ellenére a gazdaságok nem hagytak fel az állattartással, mivel a közvetlen kifizetések még folyósításra kerülnek. Az állattenyésztésben nem is olyan egyszerű rövid idő alatt feladni a termelést, ráadásul az állati termékek árnövekedésének reménye is az állattartás folytatására ösztönöz. A legnagyobb ösztönzést természetesen a néhány tagországban még alkalmazott termeléshez kapcsolt támogatás jelenti. A termeléstől független közvetlen kifizetések, a viszonylag magas vámvédelemmel párosulva, hozzájárulnak a magas termelési költségekkel rendelkező tagországokban a mezőgazdasági termelés jelenlegi szintjének fenntartásához.

2. ábra

A KAP-reformok hatása az önellátottsági szintre (főbb termékek)
Nettó termelési többlet a fogyasztás %-ában



Forrás: Tassos Haniotis (2009): CAP perspectives DG for Agriculture and RD, European Commission, 2009

A termeléstől elválasztott közvetlen támogatások (Single Payment Scheme, SPS[2]) legitimitása erősen megkérdőjelezhető, ugyanis a történelmi jogosultságok ágazatok és területek szerint differenciált támogatási szinteket jelentenek (GOFR növények és kérődző állattartás szubvenciójának alapja a hektáronkénti referenciahozam és referencia-időszakra vonatkozó állatlétszám). Tehát az SPS bevezetését követően is igaz, hogy nem a gazdálkodók piacorientált termelése befolyásolja a támogatás nagyságát, vagyis a decoupling bevezetése – bár kisebb mértékben – továbbra sem tükrözi a gazdálkodók piacorientált termelési döntéseit, és torzítja a piacot. A közvetlen kifizetések bevezetésekor felhozott érvek tehát az idő múlásával egyre

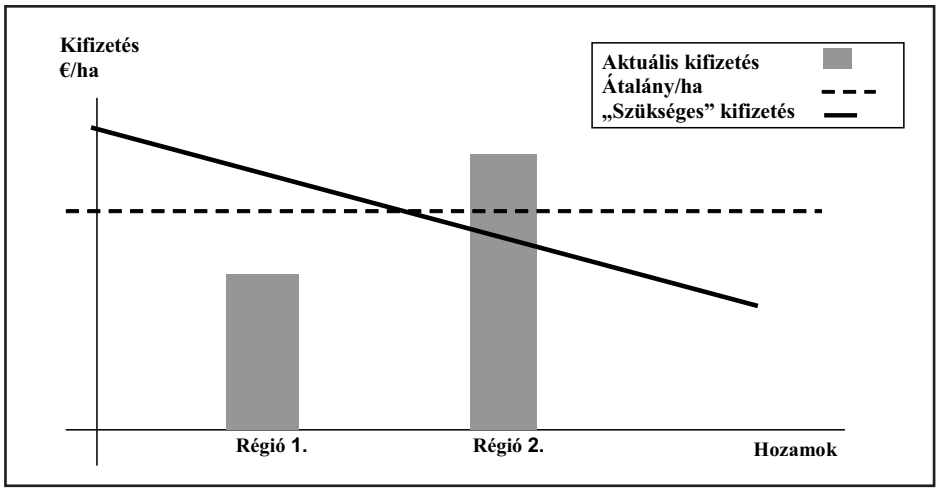
[2] Ennek szinonimája a Single Farm Payment (SFP) kifejezés.

kevésbé tekinthetők megalapozottnak. Nehéz ugyanis megindokolni az adófizetők számára a termeléshez nem kötött közvetlen kifizetések fenntartását történelmi referenciahozamok alapján (3. ábra).

A KAP „egészségügyi állapotfelmérése" (*Health Check*) eredménye, hogy a támogatások termeléstől való szétválasztásának erősítésével a történelmi jogosultságokat fokozatosan felváltja a területi (hektáronkénti) támogatási modell. A területi támogatási modell alkalmazása a KAP 1. pillérén belül azt jelenti, hogy megvalósul a fokozatos anyagi konvergencia (a természet és a funkció tekintetében) a termeléstől függetlenített hektáronkénti kifizetések és a második pillérből nyújtott támogatások (agrár-környezetvédelem, hátrányos természeti helyzetű területek támogatása) egy része között. Ezzel szemben a tagállamok teljes mértékben kihasználhatják a Health Check által kibővített opciókat további támogatások átcsoportosításához a szarvasmarha- és juhágazat javára. Ez lehetőséget nyújt a tagállamok számára, hogy az egységes támogatási jogosultságok (SFP) 10%-ának elkülönítésével, testreszabott, célirányos támogatási programok alkalmazásával részlegesen visszaállítsák a kapcsolatot a termelés és a támogatás között (a tej-, marhahús- és juhágazatban). A paradox helyzetet mutatja, hogy a tagállamok többsége kiállt a támogatások termeléstől történő teljes függetlenítése (full decoupling) mellett, ugyanakkor kiharcolták, hogy tagállami hatáskörben a támogatások 10%-át újra kötelező termeléshez köthetik (recoupling).

3. ábra

Kihívások: a KAP története
Kifizetések a történelmi (intézményi) árveszteség alapján: legitimitás problémája



Megjegyzés: egyes tagországokban számos régió; ahány régió, annyi fajlagos (hektáronkénti) támogatás!
Forrás: saját illusztráció

1. PILLÉR: KÖZVETLEN KIFIZETÉSEK ÉS PIACI INTERVENCIÓ

A közvetlen kifizetések, vagyis az SPS és SAPS a KAP költségvetésének 75%-át, a piacszabályozás pedig 5%-át teszi ki. A közvetlen kifizetések feltétele a támogatásra jogosult terület jó környezeti és mezőgazdasági állapotban (*Good Environmental and Agricultural Condition* – a továbbiakban: GAEC) való tartása, valamint a jogszabályban foglalt követelmények

(*Statutory Management Requirements* – a továbbiakban: SMR) betartása, amit együttesen kölcsönös megfeleltetésnek nevezünk. Nincs termelési kötelezettség, de a támogatásra jogosult gazdáknak „kultúrállapotban" kell tartaniuk a földjüket (a terület legalább évenkénti kaszálását jelenti). A gazdálkodók termelési döntéseit már nem a támogatás, hanem a piaci kereslet és kínálat befolyásolja, mert a közvetlen kifizetések legalább 90%-a már nem kapcsolódik kötelezően termeléshez.

Az IDEMA[3] kutatási projekt eredményei azt mutatják, hogy az SPS csak korlátozottan képes a gazdaságok bevételeit támogatni (*Ekman – Rabinowicz, 2007*). A támogatás megszüntetésével a föld értéke csökkenne, a szerkezetváltás felgyorsulna, és az egyéb forrásokból származó bevételek növekednének, többé-kevésbé változatlanul hagyva a mezőgazdasági kistermelők összbevételét (*Sahrbacher et al., 2007*). Elsősorban földpiaci szabályozás függvénye, hogy a támogatások menynyire tőkésednek a földárakban (*Latruffe – Le Mouel, 2006*).

Az SPS hatása a gazdaságok bevételeire nem mérvadó, ugyanakkor hozzájárul a magasabb foglalkoztatáshoz azokban a régiókban, ahol a mezőgazdaságon kívül korlátozott foglalkoztatási lehetőségek állnak rendelkezésre. Ez természetesen lassítja a szerkezetváltást a mezőgazdaságban. A magas termelési költségekkel rendelkező marginális területeken az SPS elősegíti a biodiverzitás javulását és a tájkép megőrzését, mert a kölcsönös megfeleltetésnek köszönhetően az élelmiszertermelésből kivont földek továbbra is művelésben vagy kulturállapotban maradnak (*Brady et al., 2009*).

Az SPS a kölcsönös megfeleltetéssel bizonyos mértékig az élelmezésbiztonságot is elősegíti, ugyanis az alacsony termőképességű területek mezőgazdasági művelésben tartásával fenntartja e területek nagyobb jövedelmezőségét alternatív (pl. erdészeti) hasznosításra történő átállás jövedelmezőségéhez képest (erdőterületre nem jár SPS-támogatás). A közvetlen támogatások a termékeny (vagy versenyképes) régiókban a legnagyobbak a magas referenciahozamoknak köszönhetően. E régiókban a támogatások nem növelik az élelmezésbiztonságot, mivel a piaci árak elégségesek az élelmiszer-termelés ösztönzéséhez, sőt a közjavak előállítását sem ösztönzik európai és/vagy nemzeti szinten.

Gyakran hangoztatott érv, hogy a támogatások közös finanszírozása az esélyegyenlőség biztosításához szükséges, mivel a tagállamok igen eltérő nagyságrendű nemzeti kifizetéseket alkalmaznának, amelyek a belső piac működését torzítva tisztességtelen versenyhez vezetnének. Ez a kijelentés azért nem igaz, mert az egyébként is megművelésre kerülő termékeny földek termeléstől független támogatása nincsen hatással a termelésre (a többletjövedelemre igen), ezért a mezőgazdasági piacokat sem képes torzítani. A termeléstől független támogatások akkor befolyásolhatják – egyébként legitim európai célként – a beruházásokat, ha a tőkepiacok nem működnek megfelelően és/vagy hitelfelvételi nehézségek akadályozzák a nyereséges beruházások megvalósulását. Ez nem vonatkozik a gazdagabb tagállamokra, amelyek valószínűleg magasabb támogatást fizetnének gazdálkodóiknak. Mivel az SPS-támogatások a földhöz, vagyis nem mobil erőforráshoz kötődnek, a támogatásokban megjelenő különbségek elsősorban a földérték különbségeiben manifesztálódnak (ha minden egyéb körülmény azonos). A magas közvetlen támogatások a szerke-

[3] IDEMA: The impact of Decoupling and Modulation in the Enlarged Union: a sectoral and farm level assesment – a research projekt supported by the European Community's Sixth Framework Programme (Contract No SSPE-CT-2003-502171.), www.agrifood.se/idema

zetváltás lassításával hátráltatják a versenyképesség javítását. Ha a tagállamok az átlagosnál magasabb támogatás kifizetése mellett döntenének, akkor hosszú távon saját versenyképességüket csökkentenék, ráadásul a gazdálkodók helyett a földtulajdonosokat gazdagítanák.

2. PILLÉR: VERSENYKÉPESSÉG, KÖRNYEZET ÉS VIDÉKFEJLESZTÉS

A 2. pillér összege és jelentősége az elmúlt időszakban nőtt (amely tendencia várhatóan a jövőben is fennmarad), de így is a KAP költségvetésének csupán 20%-át teszi ki. A vidékfejlesztési támogatás a nemzeti társfinanszírozással együtt is a közvetlen kifizetéseknél jóval kisebb összeget képvisel. A 2. pillér célja a versenyképesség fokozása, a természeti környezet fenntartása és szükség szerinti védelme, valamint a tágabb értelemben vett vidékfejlesztés elősegítése a három tengely 26 intézkedése keretében (a Leader jelenti a negyedik tengelyt). Az EU-ban a támogatási előirányzat 44%-a környezetvédelmi és földhasznosítási, 34%-a versenyképességi, 23%-a tágabb értelemben vett vidékfejlesztési célokat szolgál (jelentős tagállami különbségek mellett!). A Leader-programokra jut az előirányzott támogatások 6%-a, technikai segítségnyújtásra pedig 3%-a.

A nemzeti társfinanszírozás aránya is vita tárgyát képezi az EU költségvetési vitájában. Kérdéses, hogy az új tagállamok, azaz a konvergencia-régiók 2013 után továbbra is preferenciát fognak-e élvezni, s ha igen, milyen mértékben a vidékfejlesztési támogatások nemzeti társfinanszírozásában (1. táblázat).

1. táblázat

Kihívások: társfinanszírozási arány az EU-ban

	Általános	Konvergencia-régiók
1. és 3. tengely	50%	75%
2. tengely és LEADER	55%	80%
Új kihívások (klímavédelem, vízgazdálkodás, biodiverzitás megőrzése)	75%	90%

Forrás: Európai Bizottság

I. TENGELY: VERSENYKÉPESSÉG

A versenyképesség és termelékenység javítását célzó intézkedésekből nem derül ki, hogy milyen piaci problémákat kíván kezelni. E támogatások eredményességének előfeltétele a termelési tényezők és a termékpiacok nem megfelelő működése. Ha viszont nincsen piaci működési zavar, akkor a beavatkozások torzítják a termelést és kereskedelmet. A közösségi finanszírozás keretében egyébként is uniós szintű (nem tagállami) piaci problémákat célszerű megoldani.

A rosszul működő tőkepiacok a beruházások elmaradásához vezethetnek, a piaci hiányosság jelentős túlkompenzálásának tekinthető azonban a meghatározott gazdaságoknak/feldolgozóknak nyújtott beruházási támogatás. A hitelfelvétel megkönnyítése és a vidék finanszírozási infrastruktúrájának javítása jobb megoldás lenne, ami ráadásul tagállami feladat. A beruházások növekedésének előfeltétele a kedvező gazdasági környezet kialakítása, ami elsősorban nemzeti hatáskörbe tartozik. A fentebb említett intézkedések gyakran olyan beruházásokat helyettesítenek, amelyekre támogatás nélkül is sor került volna. Hozzá kell tenni, hogy a beruházási támogatások valószínűleg sike-

resebbek voltak a kevésbé fejlett hitelpiaccal rendelkező új tagállamokban.

A minőség javítását és a termelői szervezetek létrehozását célzó intézkedések javíthatják a termékpiacok működését, a tranzakciós költségek csökkentésével és az információcsere kiépítésével. A gazdák képzése, a tanácsadás, a talajjavítás és az infrastruktúra fejlesztése javítják a mezőgazdaság termelési tényezőinek minőségét. A földterületek tagosításához nyújtott támogatás csökkenti a tranzakciós költségeket, miközben a munkaerő mobilitása a képzéssel és az átképzéssel fokozható. A felsorolt intézkedések alkalmazása azonban viszonylag korlátozott, ráadásul – a K+F kivételével – nem járnak határokon átnyúló hatásokkal.

Összefoglalóan elmondható, hogy az I. tengely legjelentősebb intézkedései igen korlátozott mértékben kerülnek alkalmazásra, pedig a hatékonyság növelését szolgálnák, ha az adott tagállamokban (általában új tagállamokban) még nem megfelelő a piac működése. A beruházási támogatások tulajdonképpen a bevételek átcsoportosítását jelentik a támogatásban részesülő gazdaságok javára (gyakorlatilag jövedelemtranszferről van szó).

II. TENGELY: KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS FÖLDHASZNOSÍTÁS

A beavatkozás jellemzően két általános célt szolgál: egyrészt elősegíti az olyan közjavak kínálatát, mint a biodiverzitás, ökoszisztéma-szolgáltatások, tájmegőrzés, amelyek nagysága, összetétele és eloszlása pusztán piaci alapon nem egyezne meg a társadalmi elvárásokkal, másrészt csökkenti a természeti erőforrásokat érő negatív hatásokat, mint például a vízés légszennyezés, a talaj termőképességének romlása.

A modern gazdálkodási eljárásokkal összefüggő környezetszennyezés a piaci kudarc klasszikus példája. Az agrár-környezetgazdálkodási támogatások célja, hogy a gazdákat a környezetbarát gazdálkodásra ösztönözzék a kötelező előírásoknál szigorúbb környezetvédelmi feltételek teljesítésével (pl. biotermelés, extenzív állattartás, tájkép és biodiverzitás megőrzése, élőhelyek védelme). A gazdák a környezetkímélő művelési gyakorlat alkalmazásánál a többletköltségek vagy az elmaradt haszon kompenzációjaként kapnak támogatást.

Az agrár-környezetgazdálkodási programok nemzeti szinten tervezhetőek annak érdekében, hogy a célzott támogatások igazodjanak a konkrét gazdálkodási rendszerekhez és a helyi környezeti feltételekhez. A célzott támogatás a hatékony környezetvédelem elengedhetetlen feltétele az európai tájak jellegzetességeinek óriási változatosságára való tekintettel (*Fraser, 2009*). A gyakorlatban a célzott támogatások néhány (univerzális) intézkedésre korlátozódnak. A gazdákat általában az egyes környezetmenedzselési feladatok végrehajtásáért kompenzálják a konkrét méréssel ellenőrzött környezeti eredmények díjazása helyett, ráadásul a támogatások összege egységes, azaz nem igazodik az egyes gazdaságok tényleges költségeihez.

A biodiverzitás fenntartásában és helyreállításában játszott fontos szerepe ellenére az agrár-környezetgazdálkodási programok ökológiai hatása alig kimutatható, és részben ellentmondásos. Az IDEMA öt tagállamra kiterjedő értékelése szerint az agrár-környezetgazdálkodási programok biodiverzitásra kifejtett hatása általában csekély mértékű, legfeljebb közepesen pozitív (*Kleijn et al., 2006*). A célzott támogatásokat a közönséges és a veszélyeztetett fajok változatossága alapján célszerű megkülönböztetni. A közönséges fajok száma ugyanis a gazdálkodási gyakorlat viszonylag egyszerű módosításaival növelhető, ezzel szemben a veszélyeztetett fajok megőrzése költségesebb intézkedéseket igényel.

III. TENGELY: TÁGABB ÉRTELEMBEN VETT VIDÉKFEJLESZTÉS (VIDÉKI ÉLETMINŐSÉG, DIVERZIFIKÁCIÓ)

E körbe tartozó intézkedések célja az agrár-vidékfejlesztés előmozdítása, mert vidéken a spontán fejlődés önmagában nem elégséges a vidéki életminőség javításához. Számos vidéki régió komoly kihívásokkal küzd a mezőgazdaság gazdasági jelentőségének folyamatos csökkenése, a magas munkanélküliség, az alulfoglalkoztatottság, valamint az új bevételi források és a munkahelyek hiánya miatt. Továbbá óriási különbségek figyelhetők meg az egyes régiók teljesítményei között. Ezzel kapcsolatban felvetődik a kérdés, hogy a tagállamok által választott stratégiai intézkedések mennyire befolyásolják a marginális területek fejlődését. Közismert, hogy a hosszú távú gazdasági tendenciák a gazdasági tevékenység szétaprózása helyett a koncentrációnak kedveznek. Ha az agglomerációs erőviszonyok a régiókat stabil centrum-periféria rendszerbe kényszerítik, akkor a gazdaságpolitika kevés teret kap a fejlődés térségi eloszlásának módosítására. Számos kutatási beszámolóból kiderül, hogy a K+F intézkedések hozzájárultak a vidéki munkahelyek létrehozásához, a vidék elnéptelenedésének megakadályozásához, de nem tudják bizonyítani, hogy valójában milyen mértékben befolyásolták a kutatási és fejlesztési intézkedések a vidéki népesség létszámának vagy a foglalkoztatás szintjének alakulását.

A vidékfejlesztési programok nem voltak elégségesek a leszakadó régiók marginalizációjának kivédéséhez, mert nem alkalmasak az elhibázott nemzeti stratégia kiváltására. Például a pénzügyi tervezés és az alapvető szolgáltatások támogatásának jótékony hatásai is vannak, de tüneti kezelésről lévén szó, nem orvosolják az érintett régiók problémáinak okait: a távolságot, az alacsony termelékenységet, a képzett munkaerő és a szolgáltatások hiányát. A projektek induló támogatása (*seed money*) fedezheti ugyan a tranzakciós költségeket, de ez csak életképes üzleti elképzelések esetében hasznos, egyébként a támogatás pazarlásáról van szó.

Általánosságban megállapítható, hogy hiányoznak a vidékfejlesztési támogatások határon átnyúló hatásai, ugyanis az elsődleges motiváció a kohézió. A kohéziós politikával ellentétben a szóban forgó intézkedések azonban lefedik a vidéki területeket, de egyelőre nem bizonyulnak hatékonynak.

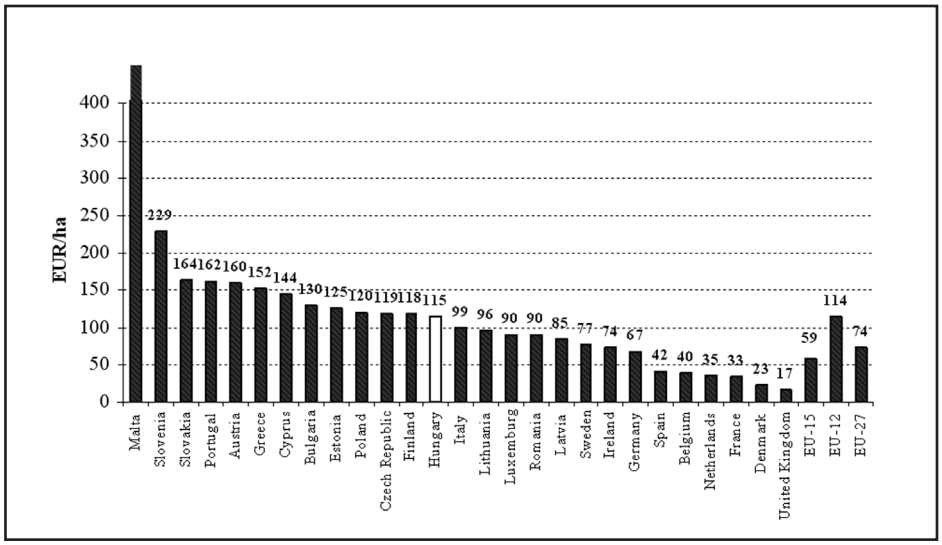
AZ 1. ÉS 2. PILLÉR TÁMOGATÁSAINAK ALAKULÁSA A TAGORSZÁGOKBAN

Az EU-27 tagországában 172 millió hektár mezőgazdasági területre 2013-ban 45,6 milliárd euró közvetlen támogatás jut, ami *hektáronként átlagosan 265 eurót jelent*. Az átalánytámogatás bevezetése az összes közvetlen támogatás közel 16%-ának újraelosztását jelentené. Az egyes tagállamok között igen nagy eltérések figyelhetők meg a közvetlen támogatásban (4. ábra). 2013-ban az új tagországok is megkapják a teljes összeget, mivel a közvetlen kifizetések fokozatosan kerülnek bevezetésre. Görögország áll a csúcson, hektáronkénti 544 euró összeggel, míg Lettország az utolsó, csekély hektáronkénti 83 euró kifizetéssel. *Magyarország* átlagosan mintegy 5 millió hektár támogatott jogosult területtel kalkulálva, *hektáronként mintegy 264 euróra számíthat*. Ez éles vitákat vált ki a régi tagországokban, valamint a régi és új tagországok között. A termeléshez nem kapcsolt közvetlen kifizetéseket is megkérdőjelezik, elsősorban a magas termelői árak időszakában (lásd gabona 2007/2008-ban).

A 2. pilléres vidékfejlesztési kifizetések elosztásának irányelvei nem igazodnak sem az elérendő célokhoz, sem az aktuális tagországi helyzethez. Meghatározó kritériumokként a regionális konvergencia célkitűzéseire, vidékfejlesztési támogatások korábbi szintjére és meg nem határozott speciális helyzetekre és szükségletekre utalnak. A vidékfejlesztési pénzek 2007-2013 közötti elosztását sokkal inkább az Európai Unió Tanácsa 2005. decemberi határozatának politikai dinamikája, mintsem a 2. pillér célkitűzéseire vonatkozó kritériumok határozták meg. Az új tagországokban magasabb az egy hektárra jutó vidékfejlesztési támogatás összege, mint a régi tagországokban. Az EU-27 2013-ban 12,75 milliárd euró vidékfejlesztési támogatásra lesz jogosult, ami 172 millió hektár mezőgazdasági területre számítva hektáronként 74 eurót jelent (6. ábra). Magyarországon 5 millió hektár támogatásra jogosult területtel kalkulálva ez hektáronként 115 eurót jelent (közel felét az I. tengely támogatásai teszik ki).

6. ábra

A 2. pillér támogatásainak 2013. évi alakulása



Forrás: Zahrnt (2009) és saját számítások

AZ AGRÁRPOLITIKAI REFORMKONCEPCIÓK

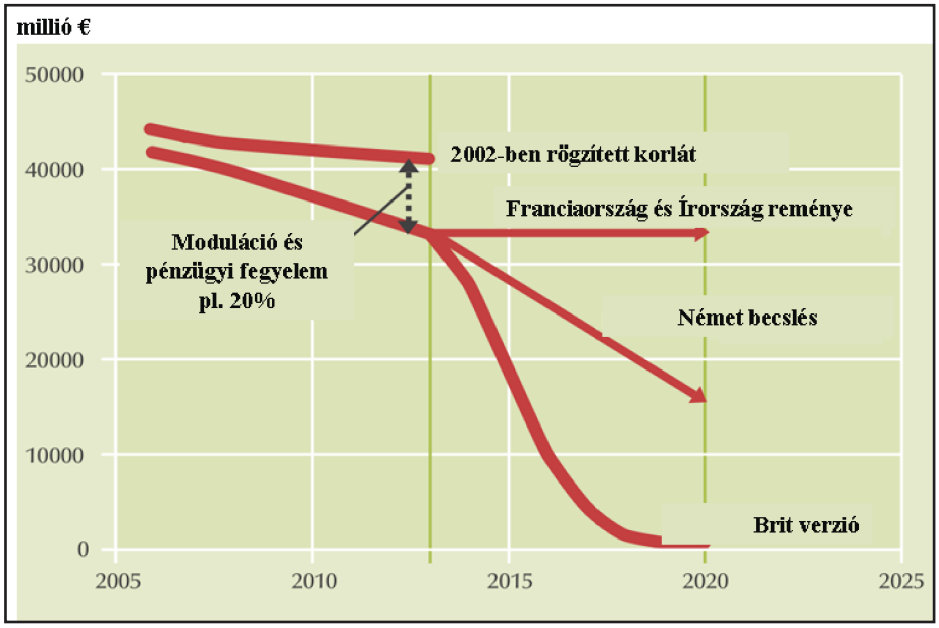
A közvetlen kifizetések jövőjével kapcsolatban két szélsőséges álláspont különböztethető meg, nevezetesen a jelenlegi szabályozás érdemi változtatások nélküli folytatása és az agrárköltségvetés drasztikus leépítése. Az álláspontok markáns eltérése a tagállamok eltérő földhasználatára vezethető vissza. A piacorientált élelmiszer-termelés a törvényi előírások betartása mellett kizárólag piaci értékesítésből szerez jövedelmet. Ehhez nem kapcsolódnak jelentős mértékben kiegészítő közjavakat előállító szolgáltatások, ezért nincs is szükség közvetlen kifizetésekre. Ez megfelel például a holland kormány álláspontjának, amely abból indul ki, hogy hosszú távon a mezőgazdasági földterület jelentős hányadára egyáltalán nem történik közvetlen kifizetés. Ezzel szemben a magas társadalmi értéket képviselő régiókban, illetve azokban a gazdaságokban, ahol jelentős mértékű közjavakat szolgáltatnak, jelentős közvetlen kifizetésekre számíthatnak a földhasználók.

A közvetlen támogatás jelenlegi indoka, hogy az EU-ban a harmadik országokkal szemben szigorúbb előírásokat kell teljesíteni a természeti erőforrások megőrzése, a környezetvédelem és az állatjólét érdekében. Továbbá ez a támogatás hivatott ellensúlyozni az erősen ingadozó termelői árakból származó jövedelemkiesést. Szükség esetén biztonsági háló is bevezethető piaci intézkedés keretében (a piaci intézkedésekre vonatkozó támogatásokkal nem foglalkozunk).

A határozott állásponttal rendelkező tagországok eltérő véleményeket fogalmaztak meg a közvetlen kifizetések reformjával kapcsolatban. Míg Franciaország és Írország a moduláció 10%-os növelését javasolja, vagyis a közvetlen kifizetések további 10%-os átcsoportosítását javasolja a 2. pillérbe, addig Németország a közvetlen támogatások legalább 50%-os, az Egyesült Királyság pedig 100%-os leépítését szorgalmazza 2013-2020 között (7. ábra).

7. ábra

Az I. pilléres támogatások lehetséges alakulása



Forrás: Buckwell, 2009

A *költségvetési felülvizsgálat tervezete* az alábbi javaslatokat fogalmazta meg a KAP átalakítására (*Commission of the European Communities, 2009*):

– I. tengely forrásainak jelentős mértékű csökkentése.

– II. tengely forrásainak esetleges növelése.

– III. tengely esetleges létrehozása a klímaváltozás hatásaival kapcsolatos agrárpolitikai intézkedésekre és azok finanszírozására.

– Közvetlen támogatások társfinanszírozottak lehetnének, és a KAP más elemeit is nemzeti hatáskörbe lehetne helyezni.

– SPS főbb elemei megmaradhatnak, de a támogatások összegét csökkenteni kell, és sokkal inkább a közjószágok előállítására, a fenntartható gazdálkodásra és a klímaváltozásra kell fókuszálniuk, alapjuk nem lehet történelmi bázis.

– Intervenciós mechanizmusok további leépítése, valódi biztonsági háló szerepét töltsék be.

– Nagyon alacsony egy főre eső jövedelmű tagállamok számára átmeneti időszak javasolt, annak érdekében, hogy modernizálni tudják agrárgazdaságukat (beruházási támogatás átmeneti fenntartása).

A fentebb ismertetett álláspontok alapján, a KAP-reform következtében az 1. pillér hektáronkénti kifizetései a tagországok döntő részében várhatóan alacsonyabbak lesznek a 2013. évi szintnél. Ausztriában, Spanyolországban vagy Svédországban az 1. pilléres támogatások már ma is jelentősen alacsonyabbak, mint Németországban. De ugyanez tapasztalható Lettország, Észtország, Litvánia és Magyarország esetében is. Mivel az EU közvetlen támogatásai az egyes gazdaságokat eltérő mértékben érintik, a kifizetések nagysága vonatkozhatna arra a legalacsonyabb szintre, ami számos tagországban jellemző. Az új tagországok zöme, de Spanyolország és Portugália is hektáronként legfeljebb 200 euró támogatást kap. Vita tárgya lehet, hogy az állattartó gazdaságok hektáronkénti támogatásánál figyelembe vegyék-e az állatprémiumok összegét is. Más vélemények az 1. pillér fokozatos megszüntetését követelik.

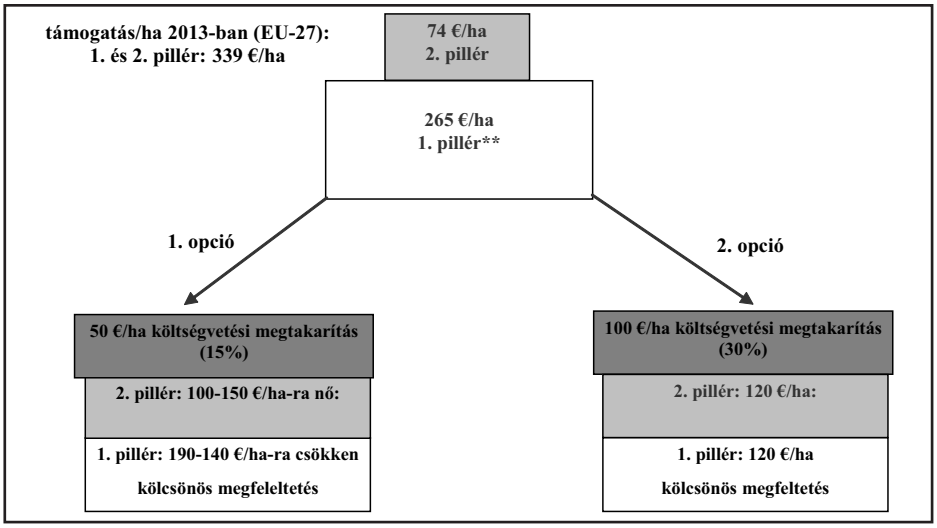
A 2. pillér kifizetései csak a mezőgazdasági terület egy részére vonatkoznak, attól függően, hogy az egyes gazdaságok milyen vidékfejlesztési intézkedéseket választanak gazdaságuk mekkora területén. Ez természetesen attól függ, hogy az egyes intézkedések teljesítése kifizetődő-e a gazdaságok számára. A már ismert agrár-környezetgazdálkodási programok mellett ebbe a körbe tartozhat a klímavédelem, a vízgazdálkodás és a biodiverzitás megőrzése is. Fontos szempont, hogy könnyen meghatározható és ellenőrizhető mutatókról legyen szó, hogy a végrehajtási és ellenőrzési költségek ésszerű határok között maradhassanak (*Amstrong-Brown, 2009*).

A klímavédelem szempontjából a talajok széntartalma a legnagyobb jelentőségű. Ez esetben meg kell különböztetni a termőhelyi adottságok számára kínálkozó lehetőségeket, mivel az egyes funkciók és azok jövedelemre gyakorolt hatása között kompromisszum állhat fenn. Ugyanakkor a kutatások mindinkább a pozitív szinergikus hatások kiaknázása irányába mutatnak, amikor az említett két vagy akár több funkció együttesen kerül optimalizálásra. Kiemelést érdemel még a tájszerkezet szerepe, mert jelentős mértékben hozzájárulhat a biodiverzitás fenntartásához. A tájszerkezeti elemek egymáshoz viszonyított aránya meghatározza a gazdálkodási többletköltségeket. Ennek tervezésében, szabályozásában és ellenőrzésében a jövőben különösen fontos szerepet játszik a térinformatika és a távérzékelés.

A tagországok álláspontjainak figyelembevételével illusztráljuk, hogy két opcióval kalkulálva milyen eredményekre vezethet a KAP-reform. Az első opció szerint az összes támogatás hektáronként csupán 50 euróval csökken, ami összesen 8,6 milliárd euró megtakarítást jelent (172 millió hektár mezőgazdasági területtel kalkulálva). Ezen belül a hektáronkénti közvetlen támogatások 265-ről 190 euróra csökkennek, majd 2014-2020 között fokozatosan 140 euróra esnek vissza. Ezzel szemben a vidékfejlesztési támogatások az összes mezőgazdasági területre vetítve hektáronként 100 euróra, majd 2014-2020 között fokozatosan 150 euróra emelkednek. A második opció esetében szigorúbb költségvetési megtakarítással számolunk, nevezetesen hektáronként 100 euróval, ami 17,2 milliárd eurónak felel meg. A közvetlen és vidékfejlesztési támogatások fajlagos összege pedig hektáronként 120 euró lenne (8. ábra).

8. ábra

A KAP-támogatások várható reformja (illusztráció)*



Megjegyzés:
* tájékoztató jellegű illusztráció
** piaci intézkedések nélkül
Forrás: saját illusztráció

A HOSSZABB TÁVÚ KIHÍVÁSOK

Az 1957. évi Római Szerződésben lefektetett hivatalos célkitűzések – a mezőgazdasági termelékenység növelése, a piacok stabilizálása, a gazdák tisztességes életszínvonalának biztosítása, az élelmezésbiztonság garantálása, a piacok stabilizálása, a méltányos fogyasztói árak garantálása – formálisan továbbra is érvényben vannak. Mivel az eredeti célkitűzések megfogalmazására több mint fél évszázada került sor, felülvizsgálatuk indokolt lehet. Az új intézkedések kidolgozása komoly erőpróbát jelent, a végrehajtásban célszerű figyelembe venni a szubszidiaritás elvét is, továbbá a szűkös közösségi költségvetési erőforrások elosztásánál az egyéb felhasználási célok mérlegelése is fontos feladat.

A politikai beavatkozást indokolja a piaci kudarc, például a közjavak előállításának hiánya, az externáliák kezelése és a határokon átnyúló hatások elősegítése. Az EU-nak több támogatást kellene nyújtani a határokon átnyúló hatások előmozdítását célzó intézkedésekre, de erre nem áll rendelkezésre elegendő pénzügyi forrás (*Korkman, 2008*). E célok eléréséhez a korábbinál sokkal nagyobb jelentőséget kell tulajdonítani az energiával, a környezetvédelemmel és a klímaváltozással kapcsolatos beruházásoknak, az alternatív energiaforrások kutatásának, valamint az emberi erőforrást érintő felsőfokú oktatást és kutatást elősegítő beruházásoknak.

Méltányos vagy ésszerű fogyasztói árak

A gazdák és fogyasztók közös érdekvédelme kizárják egymást (pl. magas termelői és alacsony fogyasztói árak), de egyébként sem került sor a hierarchia megállapítására. A Római Szerződés méltányos fogyasztói árakra vonatkozó célkitűzését aligha vette valaki is komolyan, a hitelesség érdekében pedig e célkitűzés megszüntetése az egyetlen racionális lépés. A méltányos

fogyasztói áraknak és a gazdák tisztességes megélhetésének azonos szinten történő kezelése megkérdőjelezhető, legalábbis morális szempontból. Az európai fogyasztók védelme a magas fogyasztói árakkal szemben jelentős negatív hatást fejtene ki a harmadik országok szegénységére, ha számításba vesszük a világ élelmiszerpiacának globalizációját és az EU részesedését a globális kereskedelemben. Különösen az exporttilalmak alkalmazása magas világpiaci árak időszakában (lásd 2007/2008. évi élelmiszerár-sokk) azt jelentené, hogy az EU-ban a gazdag fogyasztókat védjük a szegény nettó importőr országokkal szemben, mivel az exportkorlátozások növelnék a világpiaci árakat. 2007/2008-ban az EU nem alkalmazott exportkorlátozásokat, de korábban már sor került hasonló intézkedésekre, sőt a további alkalmazás lehetősége is fennmaradt.

Jövedelemtámogatás

A gazdák bevételének támogatása mindig is a KAP fő célja volt. Terjedelmes szakirodalom bizonyítja, hogy e célkitűzés hosszú távon nem érhető el, mert a támogatások az eszközértékben tőkésednek. OECD-elemzések szerint számos tagországban a gazdák jövedelme nem alacsonyabb a társadalom egyéb rétegeinél (*OECD, 2002*). A mezőgazdasági háztartások teljes bevétele többé-kevésbé független a gazdaság nagyságától, mivel a kisebb gazdaságok mezőgazdaságon kívüli forrásokból kiegészítik jövedelmüket. A mezőgazdasági háztartások nagy része tehát képes a megélhetésükhöz szükséges jövedelmet elérni. A sok törpegazdaság között kifizetett filléres támogatások csak szerény mértékben befolyásolják azok megélhetését. Ugyanakkor a támogatások döntő részét élvező nagy gazdaságok aligha szorulnak rá jövedelemtámogatásra, mivel az átlagosnál magasabb jövedelemmel és nagyobb vagyonnal rendelkeznek.

Vitathatatlan tény, hogy a prosperáló mezőgazdasági szektor létfontosságú a vidékfejlesztés, a tájkép megőrzése és a hosszú távú élelmezésbiztonság érdekében. A gazdák által előállított piaci magánjavakat azonban a fogyasztóknak kell(ene) megfizetni, a közpénzeket pedig a közjavak előállításának ösztönzésére célszerű felhasználni.

Amennyiben a mezőgazdasági jövedelem alakulása továbbra is prioritás marad, akkor azt összhangba szükséges hozni a szociálpolitikával. Az ártámogatással szemben a közvetlen támogatások a gazdák jövedelmét nem kollektíven, hanem egyénileg növelik. A szociálpolitikában szokásos gyakorlat nem érvényesül, mert nem ellenőrzik, hogy a kedvezményezett számára indokolt-e a jövedelem kiegészítése. A támogatások nagy része tehát *egyéni jövedelemtranszfer*, jóllehet a kifizetéseket sokkal inkább az egyén anyagi helyzetétől kellene függővé tenni, s nem a környezetvédelmi előírásoknak való megfeleléstől, ami szintén ellentmond a szociálpolitika alapelveinek és gyakorlatának. A gazdaságok jövedelemnövelési célkitűzése a szubszidiaritás elve alapján sem közösségi szabályozás kérdése, ezért e célkitűzést össze kell hangolni a nemzeti szociálpolitikával, ha továbbra is fennmarad.

Versenyképesség és termelékenység

A Római Szerződés eredeti szövegezése szerint a termelékenység javítása a mezőgazdasági szektor jövedelemnövekedésének eszköze. Az EU legújabb stratégiai dokumentumai a termelékenység helyett inkább a versenyképességre helyezik a hangsúlyt (*Commission of the European Communities, 2009*). A termelékenység a versenyképesség fontos előfeltétele, az utóbbi azonban tágabb fogalom. A jövőben várhatóan tovább folytatódik a kereskedelem liberalizációja és a globalizáció, így az éleződő nemzetközi verseny hatására a versenyképesség növelése kerül elő-

térbe, ami egyébként is összhangban van a lisszaboni stratégiával.

A versenyképesség javításához szükséges gazdaságpolitikai eszközök többsége a nemzeti kormányok kezében van. Az innováció, a kutatás és a műszaki fejlesztés uniós szintű ösztönzése hozzáadott értéket képvisel. Az innováció ugyanis a gazdasági növekedés kulcsfontosságú hajtóereje, ezért a KAP-nak is az innováció elősegítésére kellene koncentrálnia. Európa nagyobb régióiban a hasonló gazdasági, agronómiai, környezeti és szociális feltételeknek köszönhetően nagyságrendi megtakarítások érhetők el a kutatási erőforrások összevonásával, ráadásul igen magas a mezőgazdasági K+F beruházások megtérülési rátája.

Az innováció az új technológiák ösztönzésével és elterjesztésével mozdítható elő, amit azonban akadályozhat a hiányos információ és a kockázatkerülő magatartás. Az új technológiákra vonatkozó információnyújtás pedig alapvető feltétel az újabb technológia elterjedéséhez, amiben nagy hiányosságok tapasztalhatók. Ebből következik, hogy célszerű az információáramlást elősegítő tevékenységek, demonstrációs projektek, új technológiák tesztelése és tanúsítási rendszerének, a tanácsadási szolgáltatások és tudásparkok támogatása (*Blackman, 1999*).

A 2. pillér keretében nyújtott versenyképességi támogatásokat az új technológiák létrehozására és elterjesztésére kellene fordítani a mezőgazdaságban, az élelmiszeriparban és a vidéki erőforrások területén. *A beruházási támogatások az új tagországokra korlátozva, felzárkóztatási célból, átmeneti időszakra fenntarthatók.* A beruházási támogatásokat innovációs támogatásokká célszerű átalakítani, a jelentős innovációs potenciált képviselő kockázatos beruházások ösztönzése érdekében, a kapcsolódó kutatási és tanácsadó rendszerekkel együtt, benchmarking alapján modellgazdasági hálózatba beágyazva (*Isermeyer, 2008*).

A piaci stabilitás

A Római Szerződés további célkitűzése a mezőgazdasági termékek stabil piacának biztosítása. Miután a mezőgazdaságot a rugalmatlan kínálat és kereslet jellemzi, a legkisebb piaci zavar is jelentős ingadozást okozhat a termékek árában. A piacok stabilizálására irányuló támogatáspolitika csökkenti az árak volatilitását, a termelők kockázatait, vagyis hozzájárulhat a mezőgazdasági termelés és az élelmezésbiztonság növekedéséhez. A célkitűzés megfelel a szubszidiaritás elvének, mivel a kis tagországok számára igen költséges a mezőgazdasági termelés ingadozásait egyedül semlegesíteni. A stratégiai intézkedések körébe tartozik az importvámok, az exporttámogatások, a kvóta és az intervenciós ár alkalmazása, de uniós szinten is egyre nagyobb költségeket jelentett a stabil piac fenntartása, ugyanis az 1950-es évek óta bekövetkezett technológiai fejlődés folyamatosan növelte a termelékenységet, ami túltermelési problémákhoz vezetett. Ezért a KAP 1992., 2000. és 2003. évi reformjaiban az importvámokat és az exporttámogatásokat, illetve az intervenciós árakat csökkentették (az éppen aktuális WTO-tárgyalások is szerepet játszottak ebben).

A KAP-reformok sikeresnek bizonyultak, mert a túltermelés évekig nem jelentett súlyos problémát az EU-ban. A jelenlegi pénzügyi és gazdasági válság hatására a tejpor- és vajkészletek ismét felhalmozódtak, a remények szerint azonban átmeneti jelenségről van szó. Az alacsonyabb intézményi árak bevezetése összhangban van a versenyképességi célkitűzésekkel, ugyanis a versenyképesség növelése feltételezi az erőforrások hatékony allokációját, ezzel párhuzamosan az áringadozásokat is a fogyasztói preferenciák és a termelési adottságok változásainak tükrében.

Ez felveti a kérdést, hogy milyen alacsony legyen az intervenciós árak szintje. Az egyik javaslat szerint az intervenciós árakat a nemzetközi referenciaárak mozgó átlagainak figyelembevételével kellene meghatározni, ami nagyon alacsony árszintet jelentene a biztonsági háló működtetéséhez (*Bureau – Mahé, 2008*). A szerzők megjegyzik, hogy hosszú távon még ez sem járható út, mivel még a biztonsági háló kialakításához is szükség van komoly vámvédelemre, a WTO-tárgyalások pedig rákényszeríthetik az EU-t a vámok csökkentésére, aminek következtében még alacsonyabb árszint mellett működhetne a biztonsági háló.

A piaci stabilitás garantálása abból indul ki, hogy a gazdákat meg kell védeni a kockázattól, pedig más eszközök is rendelkezésre állnak az árstabilizációval kapcsolatos problémák kezelésére, a szubszidiaritás elvének alkalmazásával. Az Európai Bizottságban is többször szóba került egy közös kockázatkezelő rendszer kialakítása a termelés- és áringadozás kompenzálása céljából.

Célszerű megjegyezni, hogy az egyéni termelők rossz eredményeinek pénzügyi kompenzálására a piac is képes. Piaci megoldást jelentenek például az előszerződések, a közös alapok létrehozása, a biztosítás, valamint a határidős és opciós ügyletek. Piaci kudarcok is előfordulhatnak az információhiány vagy aszimmetrikus információ miatt. Sőt, a rendszerszintű kockázatok (ha az egyének kockázata erőteljes pozitív korrelációt mutat) ugyancsak piaci kudarc forrását képezhetik. A kockázatok diverzifikálhatóak (kevésbé rendszerszintű), ha a különböző régiókból a különböző termékeket előállító gazdákat, vagy akár a mezőgazdaságon kívüli ágazatok termelőit is bevonjuk a rendszerbe. Ez valószínűleg akadályozná a versenyt, alacsony kockázatkezelés és magas költség mellett. A határidős és opciós ügyletek azonban megoldást jelenthetnek az utóbbi problémára, az egyéni gazdáknak azonban komolyabb piaci ismeretekre lenne szükségük az ügyletekről és a mezőgazdasági termékekről. További komplikációt jelent a termékek szabványosítása (*Hull, 1997*). Közös kockázatkezelő rendszer bevezetése is megoldás lehet, ha az EU több információval rendelkezik a kockázatok nagyságrendjéről és megoszlásáról, valamint a különféle típusú kockázatok ellensúlyozási lehetőségeiről, mint a gazdák és az egyes tagországok.

Nem valószínű, hogy az EU több információval rendelkezik az egyéni kockázatokról, mint a gazdák vagy az egyes tagországok. A gazdákkal ellentétben az EU ösztönözheti a törvényhozást a kockázatkezelő rendszerekben való részvétel kötelezővé tételére, a kontraszelekciós problémák elkerülése érdekében. Ezt az egyes tagországok is megtehetik (hiszen a termelési kockázatok elleni biztosítás kötelező Cipruson és Görögországban), ugyanakkor az egyes tagországok nem összehangolt akciói piaci zavarokhoz vezethetnek a belső piacon. Ez a megoldás az EU beavatkozását a törvényhozási kérdésekre korlátozná, míg a kockázatkezelési probléma tényleges megoldását a piacokra lehet hagyni. A rendszerszintű kockázatok magas biztosítási díjait támogatással lehetne mérsékelni az egyes tagországok hatáskörében. Problémát jelenthet viszont, hogy a tagországok különböző támogatási szintek alkalmazásával piaci zavarokat is okozhatnak a belső piacon, ezért szükség van a támogatások törvényi kereteinek uniós szintű meghatározására (*European Commission, 2006*).

Az előre nem látható árzuhanások következményeivel szemben védelmet jelenthet a pénzügypolitika (azon belül az adópolitika) is, ha lehetőséget ad a nyereségek és veszteségek több éven át tartó kiegyenlítésére, valamint kamatmentes hitelek felvételére. A pénzügypolitika nem a KAP, hanem a tagállamok hatáskörébe tartozik, így egyes tagállamok (pl. Hollandia, Olasz-

ország) már ma is alkalmaznak ehhez hasonló megoldásokat a pénzügyi és gazdasági válság hatásainak enyhítése céljából. Továbbá a tagországok rendelkeznek nemzeti katasztrófaalapokkal is, amelyekből szükség esetén sürgősségi segélyeket nyújtanak. Az EU az *Európai Állatgyógyászati Alap* és az *Európai Unió Szolidaritási Alap* keretében is nyújt segélyeket az egyes tagállamok nemzeti alapjai mellett a fertőző állatbetegségek és természeti katasztrófák által okozott károk fedezésére.

A KAP szerepe a piaci stabilitás kérdésében tehát arra korlátozódna, hogy a jelenlegi piaci intervenciókat felváltaná a biztonsági háló kiépítése (rövid távon), és jogi kereteket biztosítana az egyéb kockázatkezelő rendszerek működtetéséhez (támogatás az egyénileg megkötött biztosításokhoz, kötelező részvétel stb.). Esetleg anyagi többletforrásokat is nyújthat a katasztrófák által okozott károk enyhítését szolgáló nemzeti sürgősségi segélyalapokhoz (a katasztrófák igen ritkán következnek be, de jelentős és kiterjedt következményekkel járnak).

Az élelmezésbiztonság

Az EU tagországai is vonakodhatnak attól, hogy kizárólag a piacra bízzák az élelmezésbiztonság garanciáját, amelyet veszélyeztethet az élelmiszer-vásárlást ellehetetlenítő gyors piaci árnövekedés, háború vagy embargó. A gazdag EU-ban az élelmiszerek árának gyors emelkedése aligha fordulhat elő, mivel a belső árak jóval meghaladják a világpiaci árakat. Az áruhiányt pótolhatja a termelés növelése, a termelési kapacitások fenntartása, a készletezés és a széles körű nemzetközi piac. A nemzeti vagy uniós termelésre való kizárólagos hagyatkozás két okból is veszélyt jelenthet. Egyrészt nemzeti, regionális szinten mindig fennáll a terméskiesés lehetősége, másrészt a fő mezőgazdasági inputok (például üzemanyag) kínálatának mesterséges befolyásolása szintén komoly mértékben sebezheti az élelmiszer-ellátást (*OECD, 2001*).

Az élelmezésbiztonság a lakosság élelmiszer-ellátását jelenti bizonytalan jövő esetében is. A globális élelmezésbiztonság lényege, hogy a globális termelés és a globális készletek mennyisége meghaladja a globális szükségletet. Az egyes országok vagy az EU élelmiszer-termelése nem csupán a nemzeti és az uniós, hanem a globális élelmezésbiztonsághoz is hozzájárul, vagyis országhatárokon átnyúló közjavakról beszélhetünk. Az élelmezésbiztonság kérdését gyakran érvként használják a mezőgazdasági támogatások további fenntartása érdekében. Az élelmiszer a magánjavak kategóriájába tartozik, így a piac alkalmas az élelmiszer-termelést és élelmezésbiztonságot összehangolni, mivel „kapcsolt termékekről" van szó. A kérdés úgy vetődik fel, hogy az élelmiszerpiac tud-e megfelelő élelmezésbiztonságot garantálni, de nincs bizonyíték arra, hogy a piac nem képes megfelelő mértékben garantálni az élelmezésbiztonságot. Ha erre lenne bizonyíték, akkor is csak a termeléshez kötött támogatás jöhet(ne) szóba az élelmezésbiztonság garantálásához (termeléstől elválasztott támogatások ugyanis nem befolyásolják a termelést).

Hogyan járulhat hozzá az EU a globális élelmezésbiztonság eléréséhez? A globális élelmezésbiztonság világszerte a hatékony élelmiszer-termelés diverzifikációját feltételezi, ugyanis adott régió túlspecializálódott termelése, más régió termelésének csökkenését előidézve, növeli a globális élelmiszerhiány kockázatát. Az uniós gazdáknak nyújtott támogatás következményeként a világ más régióiban visszaszorul a termelés, ezzel párhuzamosan csökken a nettó exportőrök élelmezésbiztonsága is. Az EU agrártámogatásai hozzájárulnak az alacsonyabb világpiaci élelmiszerárak kialakulásához, ami kedvező a szegény nettó élelmiszer-importőr országok számára, de ez önmagában gyenge érv az uniós tá-

mogatási rendszer fenntartása mellett. Ugyanakkor az EU újabb kezdeményezése, a mezőgazdasági termelés növelésének támogatása (inputok támogatása) Afrikában a globális élelmezésbiztonságot fokozó lépésnek tekinthető. Az EU a fejlődő országokat a következő három évben egymilliárd euróval támogatja, hogy ott a mezőgazdasági termelők olcsóbban jussanak vetőmaghoz és műtrágyához a fajlagos hozamok növelése érdekében. Kérdés ugyanakkor, hogy e támogatással a fejlődő országokban vajon nagyobb eredményt érnek-e el az EU-hoz viszonyítva. Ugyanakkor ez a döntés a migrációs hajlam visszaszorításának is egyik eszköze.

Egyes érvek szerint az élelmezésbiztonság azért tartozik a közjavak körébe, mert hozzájárul a jövőbeni termelésnövelés lehetőségének fenntartásához. Az élelmezésbiztonság nem garantált, ugyanis a világnépesség és a jövedelmek emelkedésének együttes hatása folyamatosan növekvő élelmiszer-keresletet eredményez. A művelésbe vonható földterületek növelése korlátozott, így csak erdőirtással bővíthető jelentős mértékben a mezőgazdasági terület, de ezzel párhuzamosan nő az üvegházhatású gázok kibocsátása és csökken az elnyelők területe is. A környezeti problémák (főleg vízhiány) miatt is a ma megművelt mezőgazdasági területen szükséges növelni a termelékenységet, vagyis a fajlagos hozamokat. A „vízbuborék" ugyanis nem fenntartható és törékeny: ma 6,8 milliárd ember ugyanannyi vízmennyiségen osztozik, mint a 300 millió globális népesség a római birodalom idején. Az élelmiszerlánc mintegy 30-40%-os veszteségének (termesztési, szállítási, raktározási, feldolgozási, marketing- és fogyasztási veszteségek) mérséklésével változatlan feltételek mellett egyrészt növelhető az élelmiszer kínálata, másrészt csökkenthető a fajlagos vízfelhasználás.

Az urbanizációs folyamat is értékes termőföldet vesz el a mezőgazdaságtól (1 millió fő 40 ezer hektár területet igényel). Az urbanizációval átmenetileg emelkedhet az egy főre jutó GDP, de hosszabb távon ez a földterület értékesebb lenne a mezőgazdaság számára, mert a klímaváltozás felgyorsulása többe kerül az emberiségnek, mint az urbanizáció rövid távú haszna. Mindez a földterületért folytatott ádáz harcot feltételez, vagyis a pénzügyi és gazdasági válság után ez visszatérő probléma lesz.

Ebből következik, hogy az élelmiszertermelés növekedéséhez elsősorban a fajlagos hozamok emelkedése járulhat hozzá, vagyis a technológia fejlődése lesz a meghatározó, ami a kutatási és fejlesztési támogatások növelését feltételezi. Az élelmiszer-termelésnek évi 2%-kal (a mai 1% helyett) kell emelkedni, hogy a világnépesség számára 2050-re elegendő élelmet állítsanak elő. Ez elkerülhetetlenül még inkább előtérbe helyezi a biotechnológia alkalmazását. A világ mind több országában fognak GM növényeket termelni, függetlenül attól, hogy az Európai Unió milyen gyorsan, illetve egyáltalán engedélyezi azokat vagy sem. Az is nyilvánvaló, hogy a Közösség nem képes csökkenteni függőségét a mezőgazdasági nyersanyagimporttól. Az EU tehát két lehetőséggel áll szemben: vagy elfogadja élelmiszer-kibocsátásának visszaesését és az import (különösen húsfélékből) növekedését, vagy tudomásul veszi a nemzetközi piac változásait, és ennek veti alá a GM növények politikai és emocionális motivációktól sem mentes engedélyezési eljárását, a szigorú kockázatbecslés érvényesítése mellett. A GM növények egyértelműen hozzáadott értéket jelentenek az állattenyésztés számára (*DG AGRI, 2007*).

KOHÉZIÓ ÉS A TÁGABB ÉRTELMŰ VIDÉKFEJLESZTÉS

A szegénység vagy a relatív lemaradás az EU számos vidéki régiójában létező realitás, különösen az új tagállamokban és a régi tagországok marginalizáló-

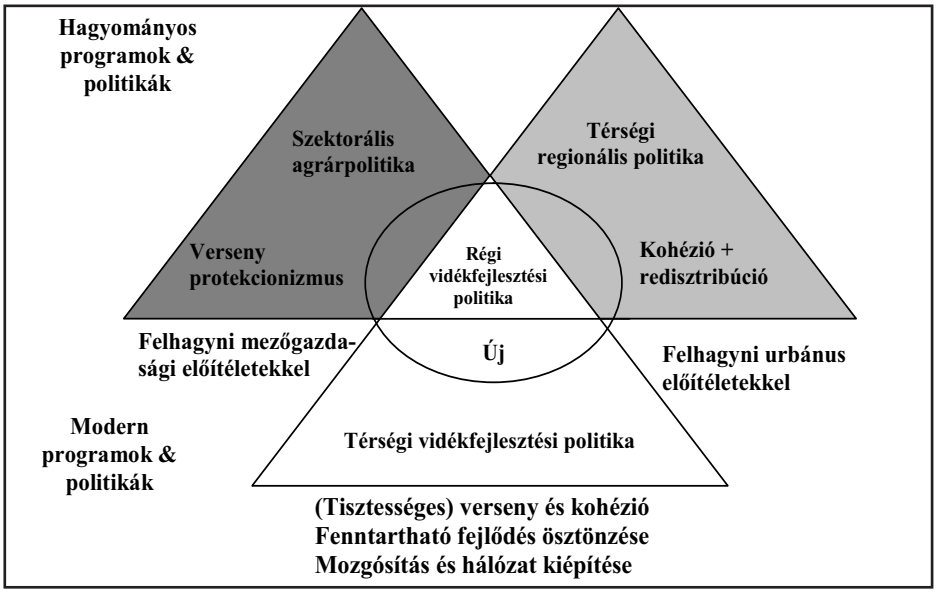
dott régióiban, ugyanakkor virágzó és jó teljesítményt nyújtó vidéki régiókra is van példa. A szegényebb régiókban általában nagyobb a mezőgazdaság súlya. Érvelhetnénk azzal, hogy a KAP célkitűzése a szegénység csökkentése és a kohézió elősegítése. A vidéki szegénységnek azonban két dimenziója van: a vidéki régiók szegénysége (a vidéki régiók összehasonlítása más régiókkal) és a vidéki régiókban előforduló szegénység (a vidéki régiók legszegényebb rétegeinek összehasonlítása a vidéki régiók átlaglakosságával). A KAP hatáskörébe tartozik az első probléma, de a második probléma a szociálpolitika része tagállami hatáskörben.

A vidékfejlesztés és a kohézió támogatását célzó új intézkedések kidolgozásánál a szegénység csökkentését közvetett módon, vagyis a szegény régiók növekedési és fejlődési potenciáljának fokozásával célszerű elérni a közvetlen pénzjuttatások helyett. A szélesebb körű vidékfejlesztés támogatását térségi alapon és általános stratégia keretében kell meghatározni projekttámogatás helyett. A térségi politika azt jelenti, hogy a régiókat elősegítjük térségi vagyonuk (tőkéjük) növelésében, kisebb hangsúlyt fektetve a különbségek csökkentésére, míg fokozottan támogatjuk a lehetőségek megteremtését a térségi versenyképesség növelése érdekében.

Ezzel szemben a strukturális politika célja az egy főre jutó GDP konvergenciája, vagyis a cél önmagában jelzi a támogatások allokációs jellegét (*Begg, 2006*). A szóba jöhető agrárpolitikát az agglomeráció fejlődésének érdekébe kell állítani: a vidéki munkaerő minőségének növelése (a munkaerő minősége és szerkezete tekintetében), az üzleti szolgáltatásokhoz és a műszaki ismeretekhez való hozzáférés biztosítása, az infrastruktúra javítása, valamint a szolgáltatások és szórakozási lehetőségek garantálása. A humán tőkébe történő befektetések különösen növelik a munkatermelékenységet és a munkaerő ágazatközi és regionális mobilitását. A vidékfejlesztési politikát tehát célszerű összehangolni a regionális és tagállami politikákkal is (9. ábra).

9. ábra

KAP-reform: koordinált és integrált végrehajtás



Forrás: saját szerkesztés

Az EU szegényebb régióit támogató kohéziós politikával szemben a vidékfejlesztési politika valamennyi régióra vonatkozik, beleértve a gazdag régiókat is (az új tagállamok magas száma ellenére). Felmerül a kérdés, hogy a vidéki régiókra vonatkozó, de határon átnyúló hatással nem bíró fejlesztési politika a KAP része legyen-e a virágzó régiókban. A gazdag tagországok saját hatáskörben is alkalmazhatnának ilyen jellegű fejlesztési politikát, habár valószínűleg feleslegesen, ráadásul kereskedelemtorzító hatásokkal is járna. Az ellenérvek szerint a KAP tapasztalatcserén alapuló tanulási elemeket is magában foglal, sőt jobb lehetőségeket nyújt a visszaélések megelőzésére. Ugyanakkor a lemaradó vidéki térségek és az új tagállamok számára indokolt a preferenciák biztosítása.

KÖVETKEZTETÉSEK

A KAP 1992. évi reformja óta bekövetkezett változásait elemezve megállapítható, hogy az agrárpolitika jó irányba fejlődött, de a változások tempója lassú volt. Ennek figyelembevételével most sem várható el, hogy a szükséges alapvető változások rövid időn belül megvalósuljanak. Felvetődik a kérdés, hogy milyen rövid távú módosítások lehetnének összhangban a kívánatos hosszú távú eredményekkel? Milyen konkrét változtatások szükségesek a hosszú távú további fejlődéshez? A KAP rövid távú reformjával kapcsolatban az alábbi kérdések vetődnek fel: további moduláció, a támogatások felső határának megállapítása, kölcsönös megfeleltetés és a KAP kétpilléres rendszerének fenntartása.

A korábbi KAP-reformok fontos jellemzője, hogy a támogatások régiónkénti és gazdaságonkénti elosztása többé-kevésbé változatlan maradt. Az SPS-támogatások szintje mind a mai napig szoros kapcsolatban áll az 1992. évi reformmal bevezetett kompenzációs célú közvetlen támogatásokkal. Ebből következik, hogy a legnagyobb gazdaságok és a legtermelékenyebb régiók kapták a legmagasabb támogatást. A *modulációval* az 5000 eurót meghaladó közvetlen támogatások 10%-kal csökkennek 2012-ig (a támogatások további 4%-os csökkentése a 300 000 euró feletti kifizetésekre vonatkozik a progresszív moduláció keretében). A *további modulációval* a támogatási szintek kiegyenlítésére kerülhetne sor a régiók és a tagországok között, a történelmi hozamok és az intervenciós árak csökkentéséhez kötődő támogatások korrekciója érdekében. A közvetlen támogatások adott referenciaszintre történő mérséklése jelentősen csökkentené a jelenlegi átlagtámogatási szintet, ezzel párhuzamosan pedig a KAP költségvetési terheit. Ez a támogatási szintek kiegyenlítése felé tett első lépés lenne, mert megszünteti a kiemelkedően magas támogatásokat. Sőt, a magas támogatások csökkentése nem lenne negatív hatással a strukturális változásokra sem, szemben a támogatások felső határértékének megállapításával. A költségvetési megtakarítások felhasználásánál prioritást élvezhetnének a Health Check keretében meghatározott új kihívások, elsősorban a klímaváltozás. A klímaváltozás korábban nem tapasztalt nagyságrendű kihívást jelent, ennek ellenére Európa reakciója eddig igen csekélynek bizonyult.

A *támogatások felső határának* megállapítása számos hátránnyal jár. A Health Check során bevezetett marginális progresszív moduláció (*capping*) egyrészt nem fogja alapvetően megváltoztatni a támogatások torz eloszlását, másrészt a magas támogatások jelentősebb csökkentése befolyásolhatja a gazdasági hatékonyság alakulását. A támogatások felső határának önkényes meghatározása kihat a szerkezetváltásra is, mivel visszafogja a gazdaságok növekedését, hosszú távon pedig negatívan befolyásolja a versenyképesség alakulását. Továbbá az ilyen típusú szabályozás könnyen megkerülhető a gazdaságok mes-

terséges szétdarabolásával. Ennél is fontosabb, hogy a legmagasabb támogatások kivételével a közvetlen kifizetések nagyságrendje és a gazdaság jövedelme közötti kapcsolat nem mindig egyértelmű. A nagyobb támogatásban részesülő főfoglalkozású gazdaságok egyéb háztartási bevétele alacsonyabb lehet, mint a kisebb támogatást élvező, részmunkaidős gazdaságoké. Ugyanakkor a még viszonylag korlátozott jövedelemtámogatás is ellentmond a társadalom egészére vonatkozó szociálpolitikai alapelveknek. A támogatási felső határok körüli vita nem a megfelelő problémára koncentrál, mert nem a támogatás mértéke jelenti a problémát, hanem annak célja és hatása. A jelentős összegű jövedelemtranszfer ugyan megkérdőjelezhető, ugyanakkor a kiterjedt környezetvédelmi szolgáltatást jobban kell díjazni (egyébként nem létezne), mint a kisebb mennyiségben nyújtott hasonló szolgáltatásokat.

A *kölcsönös megfeleltetés* (*cross-compliance*) a 2003. évi KAP-reform keretében került bevezetésre, a közvetlen támogatások szintje esetleges csökkentésének megelőzése céljából. Így a gazdáknak 19 előírást, gazdálkodási követelményt kell betartaniuk a föld jó mezőgazdasági és környezeti állapotának fenntartása érdekében (az új tagországokban fokozatosan vezetik be az előírásokat). Ezen felül a tagállamoknak az állandó legelők arányát is fenn kell tartaniuk (a referenciaév állapotához viszonyítva), és átfogó tanácsadó rendszert kell kialakítaniuk a kölcsönös megfeleltetés biztosítása érdekében. A kölcsönös megfeleltetés egyes gazdák részéről jelentős ellenállásba ütközik, sőt jövője is megkérdőjelezhető.

Lehet érvelni azzal, hogy a kölcsönös megfeleltetésnek nincs hátránya, ugyanakkor jelentős előnye sincs. A Health Check sem változtatott a helyzeten, így továbbra is kétséges, hogy a kölcsönös megfeleltetés hatékonyan képes-e környezetvédelmi előnyöket biztosítani. A kölcsönös megfeleltetés két elemet tartalmaz, a jogszabályokat és a GAEC-et. A jogszabályok már érvényben vannak, így nem tekinthetők támogatási alapnak (valójában éppen fordított az érvelés: ha a gazdák nem tesznek eleget a vonatkozó törvényeknek, nem lehetnek jogosultak támogatásra). A perifériikus régiókban a GAEC-kötelezettség ténylegesen környezetvédelmi támogatásként funkcionál, sőt némi környezeti haszonnal is járt (*Brady et al., 2009*). A jelenlegi (vagy csökkentett) SPS-támogatások ideje alatt ésszerű a kölcsönös megfeleltetés fenntartása, az előírások számának növelése azonban bonyolítaná az SPS fokozatos leépítését.

További kérdés, hogy *a KAP kétpilléres formáját* célszerű-e fenntartani. A pillérek közötti különbségek elmosódtak, nem csekély mértékben a kölcsönös megfeleltetésnek köszönhetően. A két pillér összevonásának hátrányai ugyanakkor meghaladják az előnyeit. A pillérek összevonása aláásná az első pillér felszámolásának hitelét, ami a KAP-reform hosszú távú célkitűzése.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

(1) Amstrong-Brown, S. – Baldock, D. – Bielenberg, N. – Brouwer, F. – Buckwell, A. – Cooper, T. – Erjavec, E. – Heiseenhuber, A. – van Ittersum, M. – Heckelei, T. – Mantino, F. – Natta, G. – Nowicki, P. – Pirzio-Biroli, C. – Popp, J. – Swinnen, J. (2009): Public goods from private land. Brussels – (2) Baldwin, R. E. (2005): Who Finances the Queen's CAP Payments? The CAP as a DooH NiboR Scheme, CEPS Policy Briefs, No. 88, Brussels, Centre for European Policy Studies – (3) Begg, I. (2006): Subsidiarity in Regional Policy. http://www.eu-newgov.org/database/DOCS/P19aD13_regional_subsidiarity_begg.pdf – (4) Blackman, A. (1999): The Economics of Technology Diffusion: Implication for Climate Policy in developing Countries. Discussion Paper 99-42, Resources for the Future. – (5) Brady, M. – Kellermann, K. – Sahrbacher, C. – Jelinek, L. (2009): "Impacts of Decoupled Agricultural Support on Farm Structure, Biodiversity and Landscape Mosaic: Some EU Results." Journal of Agri-

cultural Economics, Vol. 60, No. 3, 563-85. pp. – (6) Bureau, J. C. – Mahé, L-P. (2008): CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view. http://www.notre-europe.eu – (7) Commission of the European Communities (2009): The 2008/2009 EU Budget Review. (Draft 06. 10. 2009) – (8) DG AGRI (2007): Economic impact of unapproved GMOs on feed imports and livestock production. Brussels: European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development – (9) Ekman, S. – Rabinowicz, E. (2007): The Impact of Decoupling and Modulation in the European Union: A Sectoral and Farm Level Assessment. Deliverable 30/Final Report, Lund, Swedish Institute for Food and Agricultural Economics (SLI) (www.agrifood.se/IDEMA), 06/10/17. – (10) European Commission (2001): Risk Management Tools for EU Agriculture with a special focus on insurance. Working Document DG AGRI, January 2001 – (11) European Commission (2005): Communication on Risk and Crisis Management in Agriculture. DG AGRI, April 2005 – (12) European Commission (2006): Agricultural Insurance Schemes. Summary report, JRC-DG AGRI, November 2006 – (13) Hull, J. C. (1997): Options, Futures, and other Derivatives. (third ed.). Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey – (14) Isermeyer, F. (2008): Making EU Agriculture Fit for Global Competition, presentation at conference: Europe's rural areas in action: Facing the challenges of tomorrow, Cyprus, Limasol – (15) Kleijn, A. D. – Baquero, R. A. – Clough, Y. – Díaz, M. – Esteban, J. – Fernández, F. – Gabriel, D. – Herzog, F. – Holzschuh, A. – Jöhl, R. – Knop, E. – Kruess, A. – Marshall, E. J. P. – Steffan-Dewenter, I. – Tscharntke, T. – Verhulst, J. – West, T. M. – Yela, J. L. (2006): Mixed Biodiversity Benefits of Agri-Environment Schemes in Five European Countries. Ecology Letters, Vol. 9, No. 3, 243-54. pp. – (16) Korkman, S. (2008): Shaping the EU budget for the future – competitiveness, presentation at the conference: Reforming the Budget, Changing Europe. Brussels, 12 November 2008 – (17) Latruffe, L. – Le Mouel, C. (2006): Description of Agricultural Land Market Functioning in Partner Countries. IDEMA Deliverable 9, Rennes (www. agrifood.se/IDEMA), INRA – (18) OECD (2001): The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of its Implementation in OECD Countries. Paris, OECD – (19) OECD (2002): Farm Household Income Issues in OECD Countries: A Synthesis Report. Paris, OECD – (20) Sahrbacher, C. – Schnicke, H. – Kellermann, K. – Happe, K. – Brady, M. (2007): Impacts of Decoupling Policies in Selected Regions of Europe. IDEMA Deliverable 23, Halle, Germany, IAMO (www. agrifood.se/IDEMA), 06/10/17. – (21) Schucksmith, M. – Thompson, K. J. – Roberts, D. (eds.) (2005): The CAP and the Regions: the Territorial Impacts of the Common Agricultural Policy. CABI Publishing, CAB international, Wallingford, UK – (22) Zahrnt, V. (2009): Public money for public goods: Winners and losers from CAP reform. ECIPE Working Paper, No. 08/2009. European Centre for International Political Economy (ECIPI)