TANULMÁNY

A Közös Agrárpolitika reformja magyar (kutatói) szempontból

Udovecz Gábor

Kulcsszavak: EU Közös Agrárpolitika, nemzeti agrárstratégia, versenyképesség, közjavak.

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az EU Közös Agrárpolitikája az állandó kompromisszumok és a sorozatos reformok terméke. Most annyiban más a helyzet, hogy a döntéshozatali mechanizmusban a szokásosnál is nagyobb a társadalmi nyomás, emiatt pedig a pénzügyi determináltság. A jövő alakításában pedig mi magyarok is részt veszünk. Kivételes lehetőség tehát, hogy hazánk adottságai (erősségek, gyengeségek) alapján határozott agrárorientációt fejezzen ki, s ennek fő törekvéseire építse az ország KAP-álláspontját. Magyarország olyan KAP-ban érdekelt, amely – európai értékek mentén – minél több uniós forrást biztosít, de tágítja is a mozgásteret a nemzeti agrár- és vidékpolitikai célok megvalósításához.

Összefoglalóan kiemelhető, hogy a KAP-reform döntési mechanizmusa bonyolult, Magyarország érdekérvényesítő ereje pedig korlátozott. Ebből a két dologból az következik, hogy az ország erőfeszítéseit nem érdemes szétaprózni, felesleges teljes fronton kezdeményezni. Főleg olyan kérdésekben indokolt aktív „szövetségesi" politikát folytatni, amelyek elsősorban Magyarországnak fontosak, mások figyelmét elkerülhetik, de nem reménytelen a többségi támogatás megszerzése. Ilyen témakör egyrészt az I. pillér sorsa, pontosabban a közvetlen kifizetések odaítélésének szempontrendszere. Aligha vitás, hogy a közvetlen kifizetések tétele alcímekre bomlik: egy európai átalány-kifizetésre és több nemzeti-európai értéket kifejező kiegészítő címekre. Hazánknak most ezt a magyar európai értéket kell egyetértésben definiálni! Véleményünk szerint ez nem lehet a már elért GDP-színvonal, vagy a már elért költségszínvonal, s általában semmi, ami régmúlti teljesítményekhez kötődik. Felelős álláspont azt mondani, hogy az igazi európai (világ) érték az egészséges élelmiszer-termelésre való adottság: a termőföldek aránya, minősége; a vizek, a természeti környezet állapota, tisztasága, stratégiai célként természetesen a piacok és a munkahelyek megtartása!

BEVEZETÉS

Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája az állandó kompromisszumok, a sorozatos reformok terméke.

Szinte általános vélekedés az EU-ban, hogy a KAP kevés problémát oldott meg, de sok feszültséget teremtett. A kihívásokra lassan képes reagálni. A nemzetközi versenyben az EU ezért minden tekintetben lépéshátrányba került. A problémák közül csak példaszerűen kiemelve:

- A KAP támogatáselosztása egyaránt igazságtalan a tagállamok, a különböző

szektorok és az eltérő gazdaságcsoportok között.

● A jelenlegi KAP agrárpolitikai célrendszere ambivalens, alig követhető.

● Költségvetési vonzatai tartósan nem vállalhatóak.

● A piaci mechanizmusok, az ágazati szakpolitikák, valamint a vidékpolitika összehangolatlan.

● A KAP felkészületlen a jövő kihívásaival (népesedés, éghajlatváltozás, fogyasztói szokások, civil magatartás, fenntarthatóság, globalizáció) szemben.

Az említett problémákkal a hazai agrárgazdaság szereplői is gyakran azonosulnak. Sőt, olyan negatív fejlemények előidézőit is ezek között keresik, amelyek inkább saját gyengeségeinkből, a rendszerváltásból, különféle tranzakciós veszteségekből következnek. Ismét csak példaszerűen: felemás a birtokszerkezet; torz a termelési struktúra; fejletlen az élelmiszeripar; igazságtalan a vertikális jövedelemosztozkodás; túlzott a magyar termékek piacról való kiszorulása, alacsony a foglalkoztatás, elégtelenek a kutatás-fejlesztési források, az innovációs aktivitás stb.

A szokásos vitákhoz, az ismert döntési mechanizmusokhoz képest azonban most más a helyzet: mi („agrárosok") nem egyedül döntünk, de mi (magyarok) ezúttal részt veszünk a döntéshozatalban.

ERŐS TÁRSADALMI NYOMÁS ALATT A KAP-REFORM

Kis túlzással állítható, hogy a korábbi KAP-reformok során a döntések – természetesen a mindenkori költségvetési korlátok között – az „agrárosok" belügyének számítottak, az élelmiszer-termelés és a vidék jövőjét a szűkebb agrárpolitikai megfontolások határozták meg. Egy ideje fordult – szinte „átfordult" – a kocka: a mezőgazdaságról, a termelés alapvető funkcióiról alig esik szó, mert felértékelődtek az emberiség egyéb globális problémái. (Nem mintha az élelmezési kérdés nem lenne elég nagy kihívás!) Ez a „fordulás" érdekektől, adottságoktól, de kommunikációtól függően is eltérő témákra helyezi a fontossági hangsúlyt: globálisan is egyfajta orientációs zavar jött létre! Mi is a legfontosabb? A Föld lakóinak élelmezése (nem érintve a színvonalat, a minőséget!), az energiaellátás biztosítása, a természeti környezet megóvása, az emberek megélhetésének (munkájának) a garantálása, a biodiverzitás megőrzése? A válasz triviális: mindegyik fontos! De az emberek szeretnek rangsorokat állítani, a dolgokat kiélezni.

Annyi bizonyos, hogy a társadalom véleménye, a különböző csoportok érdeke, szava a döntések hozatalában nem mellőzhető.

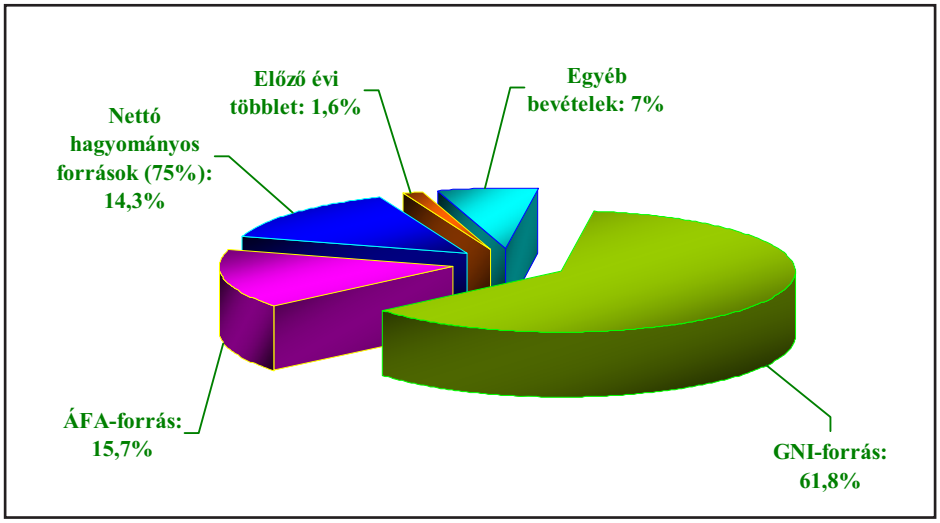
Az uniós közpénzek elköltéséről, erős társadalmi kontroll nélkül többé szó sem lehet. A KAP tehát a legkevésbé sem csupán termeléspolitika, de minden bizonnyal kinövi az „agrár- és vidékpolitika" fogalmi keretét is.

Az eltérő társadalmi érdekek politikai szinten is megtestesülnek, a KAP-ot determináló elveket, magyarázatokat a döntéshozó politikusok fogalmazzák meg, és képviselik a szavazóik előtt. Innen pedig már csak egy lépés a költségvetés. A szavazó és adózó polgárok előtt szintén a kormányoknak, a politikusoknak kell elszámolniuk a közpénzekkel.

Következésképpen nem egyedül „az agrárosok" döntenek. Különösen válság idején alapvetően nem mi döntünk. Az EU költségvetésében ugyan „rengeteg" pénz van, de sok a jó cél is, erősek az érdekek, az ellenérdekek is. Kiélezett verseny folyik a forrásokért mind a célcsoportok, mind pedig a tagállamok között, s ráadásul a KAP-reformmal párhuzamosan folyik az EU pénzügypolitikájának felülvizsgálata, a 2014–2020-ig szóló költségvetési előirányzatok kidolgozása is. Tétje van mind a bevételi, mind pedig a kiadási oldal nagyságának és szerkezetének (1-2. ábra)!

1. ábra

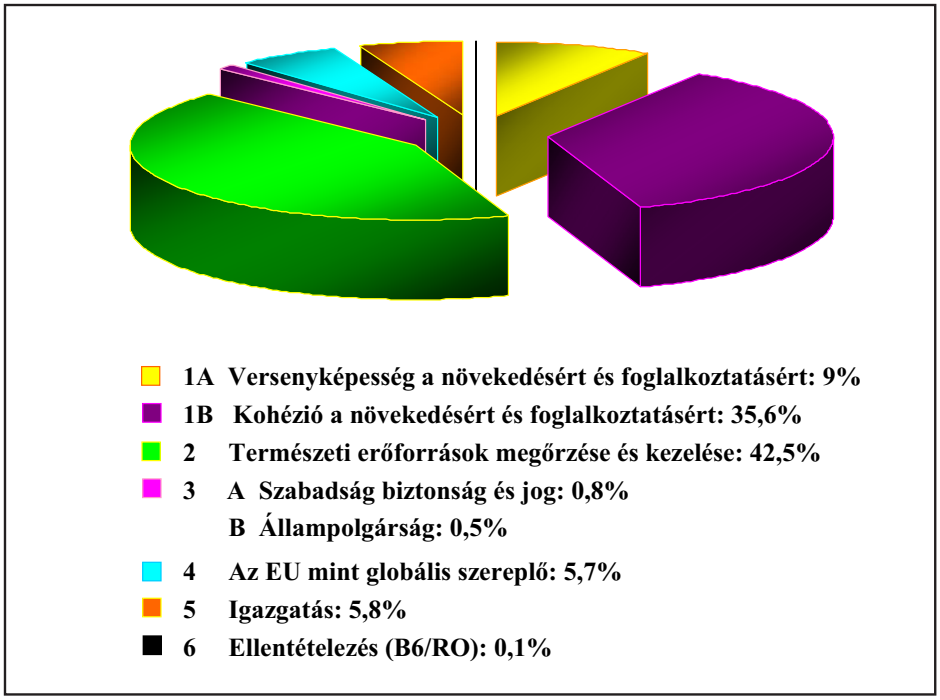
Az EU-költségvetés bevételi oldala, 2008



Forrás: Financial Report 2008, EU Bizottság Költségvetési Főigazgatóság honlapja

2. ábra

Az EU-költségvetés kiadási oldala, 2007–2013



Forrás: Financial Report 2008, EU Bizottság Költségvetési Főigazgatóság honlapja

Nyilvánvaló, hogy az agrár- és vidékfejlesztési céloknak (a 2. ábrán, mint a „Természeti erőforrások megőrzése és kezelése") erős versenytársai akadnak: mint a versenyképesség, növekedés, foglalkoztatás. Az se meglepő, ha a tagállamok a célok, saját igényeik fontossága mellett költségvetési pozíciójukat – nettó befizető vagy nettó haszonélvező státusokat – is mérlegelik döntéseik meghozatala előtt!

Jó eredmény lenne, ha a KAP forrásai nominálisan nem csökkennének!

STRATÉGIAI DÖNTÉS SZÜKSÉGES

A magyarországi agrár- és vidékpolitika döntési válaszokat igénylő „útkereszteződéshez" érkezett, történelmileg is kivételes helyzetbe került. Tudniillik éppen akkorra váltak nyilvánvalóvá a vertikum versenyhátrányai, az új fogyasztói magatartásformák egyre erősödő irányzatai, amikorra a változást kikényszerítő világpiaci kihívások és uniós szándékok elől már amúgy sincs kitérés (KAP-reform!), ráadásul az indokolt pályakorrekcióhoz szükséges kritikus akarati tömeg – a választási eredmények révén – elvileg létrejött. A változásokhoz tehát van ok, van kényszer, s van lehetőség is! Most már az „indokolt pályakorrekció" pontos meghatározása, és szemléleti egység szükséges mind a cél megjelölésében, mind pedig a végrehajtásában. A Közös Agrárpolitika szerepét reálisan szükséges számításba venni. Mind a lebecsülés, mind pedig a túlbecsülés nagy hiba lenne! A magyar vidék, a magyar élelmiszer-gazdaság jövője elsősorban hazai erőforrásainkon, értékeinken és mechanizmusainkon múlik, nem pedig a KAP újabb reformkimenetelén. Ama bizonyos jövő tónusa – fényessége vagy komorsága – azonban nem kis mértékben függhet a KAP tartalmi változásaitól. Fontos tehát a sorrend: előbb magyar agrárstratégia, aztán magyar KAP-álláspont, vagyis előbb a kabát, aztán a gomb!

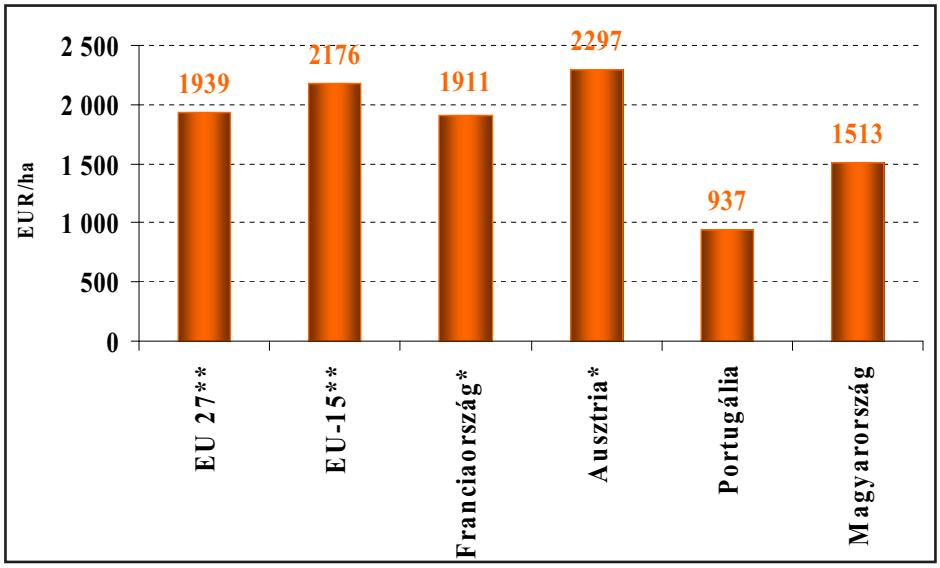
Mielőtt tehát a KAP-reform részletkérdéseiről véleményt kívánunk nyilvánítani, célszerű egy közösen vállalható jövőkép felvázolása, amely józan önismeretre épül, az ország adottságaiból, az elmúlt évtizedekben elkövetett hibákból és az újabb kihívásokból indul ki. Ajánlásai legyenek reálisak, de nem kishitűek! Arra alapozzon, hogy a magyar agrárgazdaság része az egyetemes emberi civilizációnak, s mint ilyen felelősséget visel a klímaváltozás elleni harcban, nem különben az emberiség biztonságos élelmezéséért folytatott küzdelemben. Mindezt annak a felismerésével teszi, hogy a globális élelmiszer-ellátási biztonság mellett számunkra ugyanolyan fontos a regionális-lokális élelmezés- és élelmiszer-biztonság is! Mindebből szinte egyértelműen következik az a megállapodás, hogy a magyar élelmiszer-gazdaság jelenlegi teljesítményével – a területegységre jutó kibocsátás és a hozzáadott érték nemzetközi összevetése alapján – nem lehetünk elégedettek (3-4. ábra)!

Hazánkban az alapvető termelőeszközt – a termőföldet – alacsony hatékonysággal hasznosítják. A megélhetést, a fejlesztést szolgáló jövedelemtermelés 1 ha-ra vetítve alig haladja meg az EU-15-ök színvonalának a felét!

Magyarázat akad bőven, sorolni lehetne a makrogazdasági hátrányokkal, a történelmi és a földrajzi adottságokkal kapcsolatos visszahúzó erőket. Joggal! A hatékonysági mutatók színvonala, a piacszervezési, információszerzési és tudásszint-jellemzők azonban konkrétan a mi hibánk! Ezt legfeljebb az menti, hogy a magyarországi agrárgazdaságot is évtizedek óta sújtja a távlatos agrárpolitikai orientáció hiánya, illetve a gyakran változó rövid távú orientációk bősége. A versenyhátrányok egy része ezzel függ össze. Erről a tőről (is) vezethető le a távlatos gondolkodás, az együttműködési hajlandóság gyengesége (1. táblázat), a munkamorál, az innovatív magatartás, a tudásszerzési törekvések értékvesztése. Erről a gyökérről hajtott ki az élelmiszer-kereskedelmet, az élelmiszeripart könnyen feladó piac- és versenypolitika, majd az élel-

3. ábra

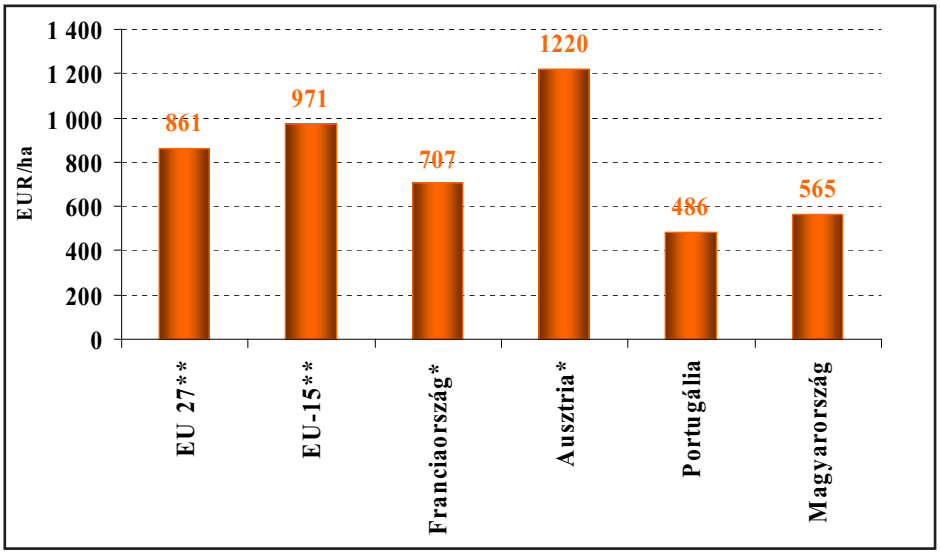
Bruttó termelési érték, 2008



Forrás: saját kalkulációk az FADN Public Database (http://europa.eu.int/comm/agrriculture/rica) felhasználásval
**Németország nélkül
*Előzetes adat

4. ábra

Nettó hozzáadott érték, 2008



Forrás: saját kalkulációk az FADN Public Database (http://europa.eu.int/comm/agrriculture/rica) felhasználásval
**Németország nélkül
*Előzetes adat

miszeripar fokozatos leépülése-leromlása, a hazai termékek kiszorulása a belföldi piacról (5. ábra). Versenyképes magatartás, termelés, piacszervezés nélkül pedig nincsen elegendő bevétel, nincsen megfelelő jövedelem, kevés a munkahely!

1. táblázat

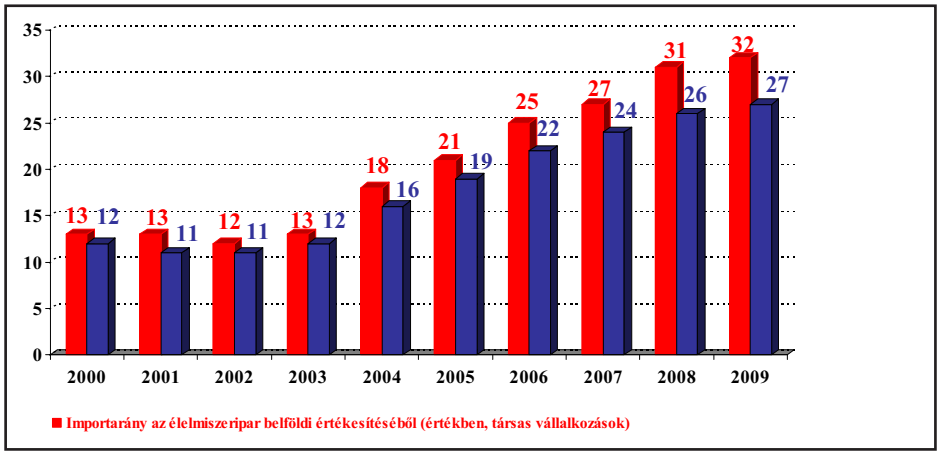
A termelői szervezettség a főbb termékcsoportokban,%
(TÉSZ és TCS-értékesítés aránya a termésből)

Megnevezés	2006	2008
Gabona	11,0	12,2
Olajos növények	33,9	23,8
Burgonya	6,5	8,2
Szőlő-bor	6,1	8,9
Zöldség-gyümölcs	0,5	16,5
Dohány	90,8	74,8
Sertés	19,5	24,9
Juh	18,9	19,5
Baromfi	24,0	31,0
Hal	8,1	7,9
Tej	27,5	30,8

Forrás: Dorgai László: Termelői-csoportok és a zöldség-gyümölcs ágazatban működő szerveződések Magyarországon, AKI 2010//6.

5. ábra

Az élelmiszer-gazdaság importaránya a belföldi értékesítésből, %
(közelítő becslés)



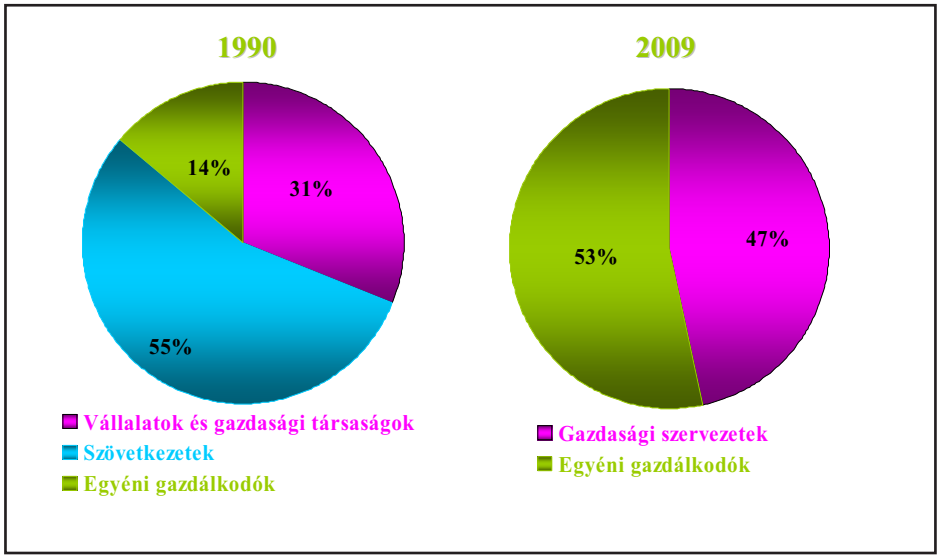
Forrás: KSH külkereskedelmi és az APEH vállalati adatai alapján saját számítás, AKI Agrárpiaci Kutatások Osztálya

Felvethető, hogy talán az alapállással, vagy a rossz kérdésfeltevéssel van a baj!? Nem szigorúan „vagy-vagy", hanem „is-is" típusú döntésről van szó, de kérdéses, hogy milyen arányról vagy dilemmáról szükséges dönteni. Túlságosan leegyszerűsített és romboló próbálkozás a „kisüzem vagy nagyüzem", „helyi vagy

globális", „bio vagy iparszerű" álkérdések megválaszolása. A lehetséges és ésszerű arányok megbecsülése, és különösen fontos az odavezető út megépítése, ami rendkívül értelmes feladat. Nagyon szép feladat! Van is rá esély, mert a földhasználati viszonyok erre objektív alapot nyújtanak. A mezőgazdasági területek durván felét egyéni gazdaságok (törpék, kicsik, nagyok!), felét a társas gazdaságok (99%-uk mikro-, kis- és középvállalkozás!) művelik (6. ábra).

6. ábra

A mezőgazdasági földterület használata gazdálkodási formák szerint



Forrás: KSH, saját szerkesztés

A nemzetközi irányzatok és a hazai adottságok, igények, erősségek-gyengeségek alapján kitűzhetők az alapvető célok, amelyekkel a magyarországi KAP-reform törekvéseknek nyilvánvalóan összhangban szükséges lenniük:

1. A következő évtizedek globális agrárgazdaságát nemcsak *a piacokért, hanem még inkább a termelési tényezőkért és bizonyos alapanyagokért* (pl. fa, rostnövények) folyó verseny határozza meg. A viszonylag kedvező magyar természeti adottságok gazdaságos hasznosítása távlatilag az egész lakosság érdeke. Figyelembe véve azt az elfogadott prognózist is, hogy a Föld lakossága 2050-ben meghaladja a 9 milliárd főt, s a fajlagos igények növekedése miatt is a jelenlegi termelési szintet 70%-kal kellene emelni (és még így is lennének éhezők!), mindent megelőző prioritásként jelölhető meg *a természeti erőforrások (termőföldek, erdők, vizek) fölötti rendelkezési jog megtartása. Az élelemtermelési kapacitások és készségek megőrzése*, a lokális ellátási és foglalkoztatási lehetőségek minél magasabb szinten való kihasználása.

2. Hazánk adottságai alapján reális cél lehet, hogy a területhasznosítás, a termelési színvonal *20 év alatt közelítse meg az EU-15-ök jelenlegi szintjét. Agrárexportunk – 3-4 Mrd eurós pozitív szaldó mellett – közelítse meg a 10 Mrd eurós nagyságrendet.*

3. Meghatározó európai értékként és magyar érdekből *alapvető cél* az egészséges környezet, az élelmiszer-biztonság garantálása; a táj, az élővilág, a termelés és a

szervesen kapcsolódó vidéki örökség, kultúra (konyhaművészet, népművészet) *sokszínűségének a megőrzése*.

4. Magyarország agrárgazdasága a jövőben 15-20 millió ember ellátására is képessé tehető, nyers és feldolgozott termékeinek igen jelentős hányadával azonban – éles versenyben – külpiacokon szükséges megjelennie. Ezért anyagi és szellemi erőforrásainkat mindenekelőtt a hatékonysági mutatók javítására, *a versenyképesség növelésére kell fordítani*.

A SZELÍDÜLŐ KAP-REFORM ELKÉPZELÉSEK

A bizottság, a különböző tagországok minisztériumai, szakértői és kutatóműhelyei sorra adják ki a vonatkozó anyagokat, szinte minden tagállamnak van álláspontja a KAP jövőjével kapcsolatban. A kutatók különböző forgatókönyveket számoltak már végig és fejtették ki álláspontjukat, megállapítva, hogy kik lesznek a nyertesei és vesztesei a változásoknak. A kezdeti „vad és szélsőséges", valamint szignifikánsan különböző vízióktól mára eljutottunk odáig, hogy bár az egyetértés és a kompromisszum még nagyon messze van, mégis *néhány alapvető kérdésben már kezdenek kirajzolódni a legvalószínűbben megvalósuló szcenáriók körvonalai*.

Általános a vélemény, hogy *a közvetlen támogatások leépítése a mezőgazdasági termelés további koncentrálódásával és a marginális területek parlagon hagyásával járhat*, ami környezetvédelmi problémákhoz vezetne. A mezőgazdaságnak a klímaváltozás kedvezőtlen hatásaihoz történő alkalmazkodás mellett azok mérsékléséhez is célszerű hozzájárulni. Becslések szerint az üvegházhatású gázok kibocsátásának 14%-a a mezőgazdasági tevékenységekből származik, de ez a műtrágya felhasználásának csökkentésével, kíméletesebb talajművelési technológiák elterjedésével, a hígtrágya kezelésének javításával, különböző takarmánykiegészítők (metánmegkötő adalékok) használatával és az állattenyésztés külterjessé válásával csökken az Európai Unióban. A klímaváltozás mellett a globális és lokális vízkészletek fogyatkozása egyaránt technológiaváltást tesz szükségessé.

A KAP szükségességét olyan indokokkal célszerű alátámasztani, amelyek *hosszú távon és fenntarthatóan igazolják a közvetlen kifizetéseket*. A legfontosabb és kiemelkedő érv a KAP fenntartása mellett a mezőgazdaság által végzett közjószág[1]-előállítás (public goods), pontosabban a közjószág-előállítás ellentételezésének szükségessége. Az alapfeltételezés az, hogy a mezőgazdasági termelők előállítanak közjavakat, melyek támogatások nélkül csökkennek, némely esetben megszűnnek. Például felhagynának bizonyos területeken a mezőgazdasági termeléssel, alapvetően megváltozna a megszokott kultúrtáj, vagy nem tartanák be a közösségi környezetvédelmi, állatjóléti, állat- és növény-egészségügyi előírásokat.

Az új struktúrát azonban ma még nehéz felvázolni. Annyi biztosra vehető, hogy a Közös Agrárpolitika, illetve a céljai megvalósításához szükséges forrásokat továbbra is külön költségvetési fejezetbe sorolják. A KAP előreláthatóan a jövőben is két pillérre épül: az első pillért a közvetlen támogatások és piaci intézkedések, míg a másodikat a vidékfejlesztési intézkedések alkotják.

A legnagyobb agrártermelési potenciállal rendelkező tagállamok (például Franciaország, Németország, Lengyelország, Spanyolország) *többségének véle-*

[1] Egyelőre még az is vitakérdés, hogy mit tekinthetünk közjószág-előállításnak, vannak egyértelmű esetek, mint a kultúrtáj-fenntartás, vagy a biodiverzitás megőrzése, de léteznek bonyolultabb kérdések is, mint az élelmezésbiztonság, vagy az állatjólét, amelyek megítélése nem teljesen egyértelmű.

ménye szerint a jövőben is erős első pillér szükséges. Ennek ellenére a második pillér súlya, szerepe biztosan nő, talán jelentős mértékben. Néhány tagállam (pl. az Egyesült Királyság, Dánia, Svédország, Olaszország) szeretné, ha a második pillér megerősítése az elsőpilléres források átcsoportosításával történne, ugyanakkor mások (pl. Franciaország, Németország, Görögország) egyértelműen ellenzik ezt. Nem kizárt, hogy a 2014–2020 közötti költségvetési időszakban a második pillér majd a nem agrárjellegű, hanem integrált vidékfejlesztésre, vagyis a vidéki életminőség javítására irányul majd jobbára, de egyelőre nem lehet tudni, hogy milyen intézkedések keretében. Mindenesetre több tagállam (pl. Olaszország, Dánia, Lengyelország, Csehország) véleménye alapján a Közös Agrárpolitikának *erősebben kellene kapcsolódnia a kohéziós politikához.*

A tagországok egyetértenek abban, hogy *a gazdaságonként és régiónként eltérő hektáronkénti támogatást a jövőben meg kell változtatni.* Valószínűsíthető, hogy az I. pilléres támogatások meghatározó része egységes regionális területalapú támogatásként kerül kifizetésre, vagyis adott régión belül a mezőgazdasági termelők egy hektárra jutó támogatási összegében – a tervezési időszak végére – nem lesz szignifikáns különbség (ha lesz is különbség, az nem történelmi jogosultságokon alapul majd). A kérdés a régiók száma, annak a nagysága. Alapvetően két részre lehet osztani a tagországok álláspontját e szempontból. Az új tagországok, vagy másképp a varsói tizenkettek az egész EU-t egy régiónak tekintik, így a hektáronkénti támogatás uniós szinten azonos lenne (teljes *flat-rate*). *A régi tagországok különböző differenciáló tényezők figyelembe vételét javasolják* a regionális területalapú támogatás megállapításához (regionális flat-rate). Egyelőre nem dőlt el, hogy milyen differenciáló tényezőkről van szó, de a Lyon-jelentés és több régi tagország véleménye is az, hogy *a vásárlóerő-paritáson mért GDP legyen a differenciálás alapja.* Ez azt jelenti, hogy a gazdagabb tagországokban magasabb, a szegényebb tagországokban alacsonyabb lenne az egy hektárra jutó támogatás összege.

A KAP II. pillérével kapcsolatban jóval kevesebb vita folyik. Gyakorlatilag *mindenki egyetért azzal, hogy a vidékfejlesztési támogatások erősítése, szerepének növelése szükséges* 2013-at követően. A vita inkább a célokról folyik: a kevésbé fejlett tagállamok célja a jövőben is a versenyképesség fejlesztése és a strukturális alkalmazkodás elősegítése. Az északnyugati tagállamok ezzel szemben inkább a környezeti értékek megóvásában látják a vidékfejlesztés legfontosabb szerepét. Néhányan felvetették, hogy a II. pillérnek jobban kellene szolgálnia a vidéki munkahelyteremtést, és alapvetően a vidéki életminőség javítását. Bizonyos, hogy a klímaváltozással, a megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos intézkedések szerepe jelentős lesz 2013 után. A legvalószínűbb forgatókönyv, hogy az eddig felsorolt célok mind megjelennek a II. pillér intézkedései között, azonban némi súlyponteltolódással számolhatunk a „környezeti" szempontú intézkedések irányába.

A legtöbb tagállamban jelenleg úgy vélekednek, hogy *a KAP nem mondhat le a piaci eszközök alkalmazásáról*, a krízishelyzetek kezelése érdekében. Sőt, néhányan inkább az intervenciós mechanizmusok tárházának bővítését sürgetik, azzal érvelve, hogy az időszakos piaci anomáliákra az EU eddig sem tudott kellő hatékonysággal reagálni.

A Közös Agrárpolitika természetesen nem csupán támogatáspolitika. A pénzügyi „ösztönzők" mellett más szabályozó eszközök is léteznek, és a 2014–2020 közötti időszakban e nem támogatás jellegű funkciók, illetve eszközök szerepének erősödésével számolhatunk. Például az árujelölés, a címkézés szabályozásában egy-

értelműen szigorítás várható, de a minőségtanúsítási rendszerek, valamint az élelmiszerlánc működésének átláthatóbbá tétele is foglalkoztatja az Európai Bizottságot. Összességében elmondható, hogy *a KAP a jelenlegi „agrárközpontú" pályáról sokkal inkább környezeti és fogyasztói irányultságú pályára vált.*

Az elképzelések szelídülését leginkább a *francia–német álláspont*, illetve az Európai Bizottság szeptember 29-én nyilvánosságra hozott állásfoglalás-tervezete tükrözi. Főleg ez utóbbi egyértelművé teszi, hogy a túlságosan merész, csak a versenyképességre, a piaci szelekcióra hagyatkozó agrárpolitikának egyelőre nincsen létjogosultsága. A túlzottan korlátlan verseny ugyanis az egyik oldalon (a jó adottságú területeken) erős koncentrációhoz, a termelés túlzott intenzifikációjához vezet, a másik oldalon viszont (a kedvezőtlen adottságú térségekben) ugyanez a folyamat a környezet leromlását, társadalmi és szociális értékvesztést idézne elő. A tervezet előrevetíti a végső döntések szellemiségét: *okos növekedés* (innováció, technológia, hozzáadott érték, minőség) és *fenntartható fejlődés* (közjavak, biodiverzitás, megújuló energia).

Világosak az alapvető törekvések is

- életképes élelemtermelés;
- a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás;
- kiegyensúlyozott területi fejlődés.

E dokumentumok (tervezetek) megerősítik, hogy a jövő európai agrárpolitikája továbbra is két pilléren nyugszik

- közvetlen támogatások, amelyek a közjavak előállításáért, a termeléstől függetlenül vehetők igénybe, s amelyek jövedelembiztonsági szerepet is betöltenek;
- vidékfejlesztési intézkedések válaszul az új kihívásokra.

Igen valószínűnek tűnik, hogy a változások kizárják a KAP pénzügyi forrásainak tagállamok közötti érdemi átcsoportosítását. *A régi célokra és az új kihívásokra legfeljebb annyi pénz áll majd összességében rendelkezésre, mint eddig, de a felhasználásban a tagállamok nagyobb önállóságot kapnak.*

A MAGYAR GAZDÁK VÉLEMÉNYE

A magyar Tesztüzemi (FADN) Rendszerben 1900 különböző méretű és profilú gazdaság reprezentálja az ország mezőgazdasági termelésének mintegy 90%-át. Az önkéntességnek és az évtizedes együttműködésnek köszönhetően kijelenthető, hogy a tesztgazdaságok valóban „minták", s mint ilyenek, a szakmai véleményformálásban valamivel aktívabbak, valamelyest tájékozottabbak, mint a mintán kívüliek. Ha ez a hipotézis megállja a helyét, akkor különösen *figyelmet érdemel az az online felmérésünk, amelyet a Közös Agrárpolitika 2013 utáni sorsával kapcsolatban készítettünk*. A technikailag közvetlenül[2] elérhető tesztüzemek közül 662 gazdaság válaszolt felelősen a szakmai kérdésekre. Már a válaszadási arány is rendkívüli, szokatlanul magas. Sajnos az is azonnal tetten érhető, hogy a magyar gazdatársadalom leginkább professzionális derékhada is mélyen megosztott! Ez részben „normális dolog", hiszen adottságaik, céljaik, így érdekeik is eltérőek. Másrészt azonban azt is tükrözi, hogy a magyar gazdáknak nincsen kialakult kollektív jövőképe, nem tudatosultak még az adottságainkból levezethető – közös minimumnak elfogadható – távlatos magyar agrárérdekek. Miben nyilvánul meg a vélemény- és érdekmegosztottság?

- A KAP létét, az ún. közvetlen támogatások sorsát firtató kérdésre a vélemény még egyértelmű: 90% a megtartásra vok-

[2] Illetve az érintett könyvelőiroda internetén.

sol, igényli a brüsszeli forrásokat, s eltűri az uniós regulát is. Bár 6-7% szerint nincsen szükség közös agrárpolitikára, se közvetlen támogatásokra.

- Nagyobb a széttartás a KAP I. és II. pillérével kapcsolatban. Szignifikáns többség (72%) helyeselné, ha vidékfejlesztési célokra (II. pillérre) több uniós pénz állna rendelkezésre. 15% azonban már ezzel sem ért egyet. Más az álláspont, ha a vidékfejlesztésre az első pillérből kellene átcsoportosítani! Ezt az ötletet csak 32% fogadná el, 62% elutasítja. Jelentős (30%) átcsoportosítást mindössze 7% támogatna.

- Igen szóródnak a vélemények azzal a javaslattal kapcsolatban, hogy a közvetlen támogatások egy részét a tagállamok konkrét ágazati célok megoldására hasíthassák ki az I. pillérből (erre jelenleg az ún. 68. cikkely ad korlátozott lehetőséget): 11%-nak nincs álláspontja, 35% elvetné az elképzelést, 54% pedig mellette van. A mértéket 10% körül határozzák meg. A leginkább preferált területek a szarvasmarhatartás és a sertéstenyésztés lenne, de sokan jelölték meg a kertészeti ágazatokat is.

- Megosztja a gazdákat az I. pilléres támogatások átalakításának AKI által felvázolt modellje is. Úgy tűnik, hogy a részleges átalánytámogatás 200 €/ha-os mértékét a gazdák keveslik, s eltérően gondolkodnak a differenciáló elemről is. A 662 válaszoló gazda 2/3-a elfogadná az (előzőleg ismertetett) AKI-modellt, 1/3-a viszont elvetné. A területi átalányt átmenetileg kiegészítő differenciáló elemet illetően tanácstalanság tapasztalható: 28% eleve döntésképtelen, a történelmi bázist csak 19 helyeselné, a többiek a GDP-vel arányos, a szervezettségtől függő és egyéb szempontok szerint képzelnék el a kiegészítést. Ugyanakkor erős többség gondolja, hogy a területi átalánytámogatást eleve differenciálni kellene a gazdaságok méretétől (55% igen, 37% nem), illetve a művelési ágaktól (71% igen, 25% nem) függően. A gyepterületek kevesebb támogatást kapjanak, mint a szántók és az ültetvények!

- A vidékfejlesztési célok fontosságát a gazdaságok 1-10 pont közötti skálán minősítették. A fő célok közül a „zöld mezőgazdaságra", a klímaváltozásra való felkészülést értékelték a legtöbbre (8 pont). A célcsoporton belül kiemelt súlyt szánnának a vízgazdálkodásra és az öntözésfejlesztésre.

- A klasszikus vidékfejlesztési célcsoportban a közvetlen értékesítés, a helyi piacok fejlesztését és a helyben való feldolgozást részesítenék nagyobb támogatásban. A strukturális alkalmazkodás, a versenyképesség javítása címszó alatt a tesztüzemek elsősorban a szakképzést és a kis- és közepes méretű gazdaságok, vállalkozások életképességét segítenék elő (8,7 pont).

- Lényeges üzenet, a piaci automatizmusokban való csalódás következménye, hogy a gazdaságok nemcsak támogatásokban gondolkodnak. Erőteljesen (90%!) igénylik a piaci folyamatokba való állami beavatkozást, az ezt szolgáló eszközök bővítését (intervenció, magántárolás, kockázatmegosztás stb.).

MAGYARORSZÁG ÉRDEKEI

Az ország legfontosabb érdeke, hogy a döntések kialakításában aktív szerepet játsszon (már amennyire tud és lehetséges). Van mit veszíteni, mert hazánk súlyához képest – bázishozamaink alapján – viszonylag magas támogatásban részesül. Van miért aggódni, mert léteznek olyan elképzelések, ötletek, amelyek a magyar mezőgazdaság (de a költségvetés) szempontjából is rendkívül hátrányosak. Ilyen például az ún. Lyon-jelentés azon felvetése, hogy a közvetlen támogatásokat a vásárlóerő-paritásos GDP-vel arányosan, azaz a „történelmi" jövedelmektől és költségszintektől függően kellene differenciálni. Ebben az esetben a magyar támogatások a status quóhoz képest közel 50%-kal csökkennének (2. táblázat)!

2. táblázat

Felvetés az I. pillér átalakítására

	GDP*/fő (€)	GDP*/fő (EU átlag százaléka)	Közvetlen támogatás** átlaga (€/ha)	PPP alapján kiigazítva (€/ha)	Változás (százalék)
EU-átlag	24 900	100,00	260	260	0
Ausztria	30 600	122,80	225	319	42
Belgium	28 800	115,70	430	301	-30
Bulgária	9 400	37,70	300	98	-67
Ciprus	23 300	93,60	325	243	-25
Csehország	19 900	80,10	250	208	-17
Dánia	30 200	121,30	400	315	-21
Egyesült Királyság	29 100	116,70	245	303	24
Észtország	17 100	68,80	115	179	56
Finnország	29 400	118,00	245	307	25
Franciaország	27 000	108,50	305	282	-8
Görögország	23 600	94,30	550	245	-55
Hollandia	32 900	132,20	430	344	-20
Írország	36 900	148,10	320	385	20
Lengyelország	13 600	54,40	205	141	-31
Lettország	13 900	55,70	90	145	61
Litvánia	14 800	59,30	125	154	23
Luxemburg	68 500	275,20	290	716	147
Magyarország	15 600	62,60	264	163	-47
Málta	19 000	76,40	500	199	-60
Németország	28 800	115,80	330	301	-9
Olaszország	25 800	103,40	325	269	-17
Portugália	18 800	75,60	165	197	19
Románia	10 400	41,60	120	108	-10
Spanyolország	26 200	105,00	190	273	44
Svédország	30 600	122,80	235	319	36
Szlovákia	16 900	67,70	205	176	-14
Szlovénia	22 100	88,60	300	230	-23

*GDP PPP 2007. évi statisztika

** EU-12 támogatásai 2013. évi névértéken számolva

Forrás: Agra Europe (az Európai Bizottság adatai alapján)

A KAP-reformmal kapcsolatos magyar álláspont lényegi kérdésekben világos, s többé-kevésbé egységes is:

- A KAP ne szűnjön meg.
- A KAP maradjon – a jelenlegihez hasonló arányban – közösségi finanszírozású.
- A támogatások meghatározó része legyen továbbra is területalapú.
- A területalapú közvetlen támogatások legyenek továbbra is közösségi finanszírozásúak.
- A közvetlen támogatások bármilyen területalapú, termeléstől független regionális átalánytámogatássá történő átalakításakor legyenek a jelenleginél kisebbek a régiók közötti különbségek, vagy a támogatások differenciálásának szempontjai legyenek számunkra kedvezőek (pl. a 2013. évi támogatási keret, esetleg a mezőgazdasági terület).
- A KAP adjon lehetőséget az állattenyésztés (részben termeléshez kötött) támogatására.
- A keresztmegfeleltetés szabályai legyenek egyszerűbbek.
- A KAP nyújtson segítséget egyes termelői kockázatok kezelésében.
- A termelők önhibáján kívül kialakuló jelentősebb piaci zavarok esetén, illetve vis major helyzetekben legyen lehetőség közösségi, de legalább tagállami beavatkozásra.
- Az EU-12 részére legyen továbbra is lehetőség a vidékfejlesztés keretein belül a versenyképesség javítását vagy a szerkezetátalakítást szolgáló intézkedések támogatására.
- A jövőben a vidékfejlesztés mostani 3. tengelyének intézkedéseihez hasonló, valamint a LEADER-típusú támogatások járuljanak hozzá jobban vidéki munkahelyek teremtéséhez, a vidéki életminőség szélesebb körű javításához.
- A KAP legyen egyszerűbb, érthetőbb és áttekinthetőbb, az adminisztráció kevesebb, annak költségei pedig alacsonyabbak.

Ebből azonban még fontos részletkérdésekre nem derül fény, ebből még nem rajzolódik ki markáns agrárstratégia. Véleményem szerint a Bizottság által közzétett koncepcionális opciók közül azt a változatot lenne érdemes támogatni, amelyet a „kiegyensúlyozott, célzott és fenntartható" jelzőkkel illetnek. Praktikusan ez azt jelentené, hogy hazánk törekedjen a tisztán uniós finanszírozású első pillér maradéktalan megtartására, az elért pozíciók megőrzésére, azzal a megfontolással, hogy tágítsák a nemzeti agrárstratégia mozgásterét. Miközben tehát igyekezzenek a közvetlen támogatások összegét maximalizálni, használják ki a rugalmasságnövelés minden felkínált lehetőségét a mai magyar agrár- és vidékfejlesztés gyengeségeinek enyhítésére, versenyképességének erősítésére. Magyarán szólva a megszerezhető közvetlen támogatások egy részét saját hatáskörben csoportosítsuk át néhány ágazatspecifikus gond enyhítésére, illetve a versenyképességet, az innovatív fejlesztéseket, a foglalkoztatást elősegítő célokra, az éghajlatváltozás okozta kihívások, kockázatok enyhítésére (megelőzésére). Egyelőre valamennyi átcsoportosítási lehetőség – 68. cikkely, önkéntes moduláció, „capping" (támogatási limit), differenciált elem – vizsgálandó, megfontolandó, de nem zárható még ki a művelési áganként differenciált közvetlen támogatás alternatívája sem! (Pl. a haszonállatok nélküli legelőkre kevesebb támogatást adni!) A határozott nemzeti célokra való átcsoportosítás értelemszerűen nem csorbíthatja a „klasszikus" vidékfejlesztési célok megvalósulását (3. táblázat).

3. táblázat

A magyar pozíció kialakítására tett javaslatok áttekintő összefoglalása

I. pillér
1. Termeléstől független területalapú támogatás ● Kifizetés összege: állandó ● Kifizetés alapja: adott évben használt földterület ● Kifizetés feltétele: kölcsönös megfeleltetés (egyszerűsített szabályozás, kisebb adminisztrációs költség) ● Forrás: EU
1/a. 73/2009/EK tan. rend. 68. cikkelyhez hasonló megoldás ● Jogcímek: pl. használt földterülethez kapcsolódó állatállomány ● Forrás: 1. pont (termeléstől független területalapú támogatás) forrásának adott százaléka
2. Termeléstől független differenciált támogatás ● Kifizetés összege: tagállamonként/régiónként változó, évről évre csökkenő, kifutó ● Kifizetés alapja: objektív kritérium ● Kifizetés feltétele: kölcsönös megfeleltetés (egyszerűsített szabályozás, kisebb adminisztrációs költség) ● Forrás: EU (ami felszabadul, a II. pillérbe kerül, az „új kihívásokra")
Piaci intézkedések ● Zöldség- és gyümölcságazatoknál alkalmazott intervenciós mechanizmusok kiterjesztése
II. pillér
1. tengely: Klímaváltozás és zöld mezőgazdaság ● Forrás: EU + nemzeti ● Intézkedések: kölcsönös megfeleltetési előírásoknál szigorúbb követelmények teljesítése, CO_2 (egyenérték) kibocsátásának csökkentése, vízbázisok óvása/vízfelhasználás csökkentése, biodiverzitás megőrzése/növelése, biomassza-hasznosítás, kockázatkezelés
2. tengely: Strukturális alkalmazkodás ● Forrás: EU + nemzeti (GDP függvényében) ● Intézkedések: fejlesztések, élelmezés- és élelmiszer-biztonság, generációváltás stb.
3. tengely: Diverzifikáció ● Forrás: EU + nemzeti (GDP függvényében) ● Intézkedések: termékek helyben történő feldolgozása, közvetlen értékesítés, falusi turizmus stb.

Forrás: AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztálya

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

(1) Kapronczai I. (2009): Élelmiszeripar – lefelé a lejtőn. a Falu, XXIV. évf. tavasz, 17-31. pp. – (2) Udovecz G. (2008): Alkalmazkodási kényszerben a magyar mezőgazdaság. Gazdálkodás, 52. évf. 1. sz. 4-12. pp. – (3) Udovecz G. (2009): Agrárstratégiai tények és dilemmák. a Falu, XXIV. évf. tavasz, 9-16. pp. – (4) Udovecz G. (2010): A magyar igények és elképzelések a közös agrárpolitikáról. Párbeszéd a vidékért sorozat. (Szerk.: Glatz F.) MTA Történettudományi Intézet – MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 71-80. pp., ISBN: 978 963 9627 34 5; ISSN: 2060-5498 – (5) Udovecz G. (2010): KAP-reform magyar szempontból. XXXIII. Óvári Tudományos Napon elhangzott előadás, 2010. október 7. – (6) Udovecz G. – Popp J. – Potori N. (2009): A magyar agrárgazdaság versenyesélyei és stratégiai dilemmái. Gazdálkodás, 53. évf. 1. sz. 2-15. pp. (7) Udovecz G. – Popp J. – Potori N. – Csikai M. (szerk.): A versenyesélyek javításának lehetőségei a magyar élelmiszer-gazdaságban. Szaktudás Kiadó, ISBN 978-963-9935-03-7 164 p.