TANULMÁNY

KAP 2014–2020: a közvetlen támogatások javasolt új rendszerének hatásvizsgálata Magyarországon

POPP JÓZSEF – PAPP GERGELY – KOVÁCS MÁTÉ – POTORI NORBERT

Kulcsszavak: KAP 2014–2020, közvetlen támogatások, hatásvizsgálat, általános egyensúlyi modell, Magyarország.

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az Európai Bizottság 2011. október 12-én nyilvánosságra hozott elképzelései szerint a közvetlen támogatások rendszere előreláthatóan olyan irányba változik, amely Magyarország számára elfogadható, a magyar agrárpolitika törekvéseihez megfelelő eszközöket kínál. Az ország első pilléres források vonatkozásában viszonylag kedvező pozíciója nem romlik.

Modellszámításaink szerint csak a közvetlen támogatások javasolt átalakítása a magyar mezőgazdaság főbb reálváltozóira, termelési szerkezetére nem gyakorolna szignifikáns hatást. A jövedelemtömeg kismértékben csökkenne, míg a kifizetések igénylőnkénti korlátozása és a kistermelők egyszerűsített átalánytámogatása éves szinten 32,6 millió eurót – ami az első pilléres források 2,5 százaléka – csoportosítana át a legkisebb gazdaságokhoz.

A támogatások javasolt progresszív csökkentése és maximalizálása szélsőséges esetben is csupán 181 gazdaságot érintene, és összesen legfeljebb 10,6 millió euró elvonásával járna. Reálisan persze ennél nyilván kevesebb lesz a nagyobb gazdaságoktól innovációs projektek finanszírozására átirányított összeg.

A reform központi eleme a közvetlen támogatások 30 százalékának környezetbarát gazdálkodási gyakorlathoz kötése. Számításaink szerint a 7 százalékos ökológiai célterület kialakítása miatt a jövedelmek csökkenése a rendelkezés hatálya alá eső gazdaságok 80 százalékánál (4,37 millió hektár művelt terület 2010-ben) nem érné el a 20 eurót hektáronként, míg e kiegészítő támogatás egységösszege 80 euró körül alakulna.

Megfontolandó a termelési szerkezet három hektárnál nagyobb szántóterületen kötelező diverzifikálására tett javaslat esetében a határérték legalább tíz hektárra emelésének indítványozása az Európai Bizottságnál. Továbbá javasoljuk: Magyarország támogassa a fiatal gazdálkodók első pilléres kiegészítő támogatására jogosult terület jóval 25 hektár feletti maximalizálását gazdaságonként. Célszerű felvetni, hogy a nemzeti tartalék ne csupán az alaptámogatás legfeljebb, hanem az első pilléres források akár 5 százaléka legyen, annak érdekében, hogy a támogatási jogosultságok névértékének megemelésére azon térségekben, ahol ezt a körülmények indokolják, nagyobb legyen a mozgástér.

BEVEZETÉS

Az Európai Bizottság (EB) 2011. október 12-én hozta nyilvánosságra az új közös agrárpolitikáról (KAP) alkotott elképzeléseit, immár rendelettervezetek formájában. A következőkben az új KAP pénzügyi kereteit és a közvetlen támogatásokban javasolt legfontosabb változtatásokat foglaljuk össze röviden, majd megvizsgáljuk ezek várható hatását a magyar mezőgazdaságra.

A PÉNZÜGYI KERETEK

Az EB már 2011. június 29-én a közvélemény elé tárta az Európai Unió 2014–2020 közötti hétéves költségvetési időszakának pénzügyi terveit (*EC, 2011a*). Ezek szerint a KAP forrásait 2013. évi nominálértéken befagyasztják, így összesen 435,5 milliárd euró jut majd az agrárpolitikai célok megvalósítására. Ebből az első pillér 317,2 milliárd euróval, míg a második pillér, a vidékfejlesztés 101,2 milliárd euróval részesedik. A két pillér kiadásai mellett többletforrásként 17,1 milliárd eurót lehet a következőkre fordítani

- élelmezésbiztonsághoz és fenntartható mezőgazdasághoz kapcsolódó kutatások és fejlesztések (5,1 milliárd euró);
- élelmiszer-biztonság erősítése (2,5 milliárd euró);
- élelmiszersegély a leginkább rászorulóknak (2,8 milliárd euró);
- sürgősségi tartalék piaci beavatkozásokra (3,9 milliárd euró);
- nemzetközi kereskedelmi megállapodások hatásainak mérséklésére (legfeljebb 2,8 milliárd euró az Európai Globalizációs Alapból).

A KAP első pilléréhez rendelt források kisebb átcsoportosítására kerülhet sor 2014–2020 között. A tervezet értelmében ha egy tagállam első pilléres forrásainak összege egy hektárra vetítve nem éri el az EU-27 átlagának 90 százalékát, akkor az adott tagállam első pilléres forrásai 2014-től az EU-27 átlagának 90 százaléka és a saját forrásszint különbségének egyharmadával nőnének. E kiigazítást az EU-27 2013. évi átlagát meghaladó közvetlen támogatásban részesülő tagállamok finanszíroznák (1. ábra). Ugyanakkor az első pilléres források nominálértéke nem vagy alig észrevehetően változna azon tagállamok esetében, amelyek közvetlen támogatásai nem érik el az EU-27 átlagát, de meghaladják annak 90 százalékát. Ezek közé tartozik Magyarország is. (Az EB a 2013. évi 1313 millió euróhoz képest 2014-ben 1298 millió euró közvetlen támogatással számol Magyarország esetében, amely összeg három lépcsőben közel 4 millió euróval csökkenne 2017-ig.)

A második pillér forrásainak 50 százalékát történelmi, 50 százalékát objektív kritériumok alapján osztanák szét a tagállamok között 2014-től, de egy-egy tagállam uniós vidékfejlesztési támogatása az EB háttérszámításai (*EC, 2011b*) szerint nem lesz kisebb, illetve nagyobb a jelenlegi összeg 90 százalékánál, illetve 110 százalékánál. Az uniós társfinanszírozás mértéke 50–100 százalék között változna.

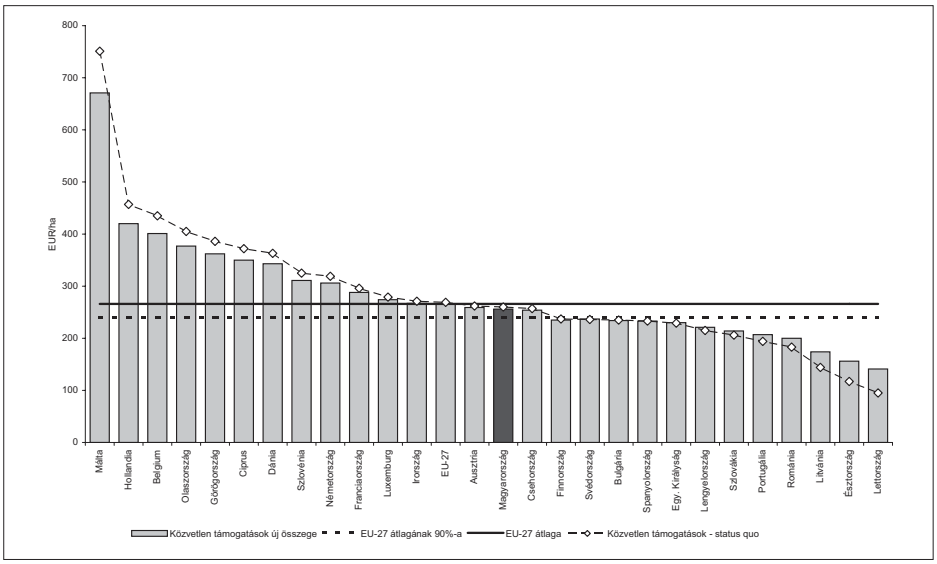
A tagállamok a 2014–2019 közötti időszakra megállapított első pilléres támogatásaik legfeljebb tíz százalékát átcsoportosíthatnák a második pillérbe. Azon tagállamok, amelyek első pilléres támogatásai továbbra sem érik el az EU-27 átlagának 90 százalékát, a 2015–2020 közötti időszakra megállapított második pilléres támogatásaik legfeljebb 5 százalékát áthelyezhetnék az első pillérbe. A döntést, amely visszavonhatatlan, mindkét esetben 2013. augusztus 1-jéig kell meghozni (*EC, 2011c*).

A KÖZVETLEN TÁMOGATÁSOK

Az EB javaslata (*EC, 2011d*) szerint a jövőben a közvetlen támogatások között – összegét tekintve – legjelentősebb tétel a tagállamok első pilléres forrásainak – saját döntésüktől függően – kb. 40-70 százalékát képviselő ún. alaptámogatás lesz. E termeléstől függetlenített, területalapú

I. ábra

A közvetlen támogatások újraelosztása a tagállamok között



Forrás: Európai Bizottság

támogatást újonnan létrehozott jogosultságok „aktiválásával" lehet majd lehívni, ezért az összevont területalapú támogatási rendszert (*Single Payment Scheme,* SPS) alkalmazó tagállamokban a 2004–2007 között bevezetett támogatási jogosultságok 2013. december 31-én hatályukat veszítik. Ez az időpont egyben az egyszerűsített kifizetési rendszer (*Single Area Payment Scheme,* SAPS) végét is jelenti.

Az új jogosultságok alapjának a 2014. május 15-ig bejelentett, támogatásra jogosult hektárok számát tekintenék. Támogatásra jogosult lenne minden terület, amelyen elsősorban mezőgazdasági tevékenységet folytatnak, illetve amely 2008-ban még támogatásra jogosult volt, de azon bizonyos környezetvédelmi okokból kifolyólag mezőgazdasági tevékenységet már nem folytatnak, ezért a jogosultság a jelenleg hatályos jogszabályok szerint megszűnt. Támogatási jogosultságokat tehát elvileg a jelenleginél nagyobb területre is kioszthatnak a rendszer bevezetésekor.

Támogatási jogosultságot kaphatna minden gazdálkodó, aki

- 2011-ben az SPS keretében legalább egy támogatási jogosultságot aktivált vagy kizárólag zöldséget, gyümölcsöt és/vagy szőlőt termelt;
- 2011-ben a SAPS keretében területalapú támogatást igényelt, illetve ha nem igényelt, kizárólag olyan földterülettel rendelkezett, amely 2003. június 30-án nem minősült kultúrállapotban tartottnak.

Ugyan az új támogatási jogosultságokhoz rendelt összegek megállapításakor az egyes gazdaságok támogatottságában meglévő különbségeket még figyelembe lehet venni, tagállami, illetve régiós szinten legkésőbb 2019. január 1-jéig azonos szintre kell hozni az alaptámogatás hektáronkénti összegét. Ez lehet tehát a gazdaságok eltérő történelmi bázisaiból (termelési szerkezet) fakadó különbségek tagállamon, illetve régión belüli felszámolásának határideje.

Az új támogatási jogosultságok – akárcsak a jelenlegiek – forgalomképesek lesz-

nek, de csak ún. aktív gazdálkodókra ruházhatók majd át, ugyanakkor szabadon örökölhetők. Aktív gazdálkodónak az a természetes vagy jogi személy minősülne, aki, illetve amely

1. összes nem mezőgazdasági tevékenységből származó bevételének legalább öt százalékával egyenlő közvetlen támogatásban részesült az előző pénzügyi évben; vagy

2. mezőgazdasági földterületein a tagállam által meghatározott alaptevékenységeket elvégzi.

Az első kitétel csak az 5000 eurót meghaladó összegű közvetlen támogatásra jogosult gazdaságokra vonatkozik.

Az alaptámogatás feltétele a kölcsönös megfeleltetés (*cross compliance*) rendelkezéseinek betartása. Ezeket azonban egyszerűsítik és ésszerűsítik, aminek nyomán a gazdálkodási követelmények száma a tervezet szerint öttel (13-ra), míg a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot (HMK) előírásainak száma héttel (nyolcra) csökken. Ugyanakkor a víz keretirányelv (2000/60/EK) és a növényvédő szerek fenntartható használata irányelvének (1107/2009/EK) hatályba lépésével az ezekben rögzített szabályok fokozatosan megjelennek a kölcsönös megfeleltetés rendelkezései között.

Az adminisztráció könnyítése érdekében 100 eurónál kisebb összegű támogatást nem fizetnek ki, illetve az egy hektárnál kisebb jogosult területre nem jár támogatás, jóllehet az előterjesztők a tagállamok számára felkínálják a lehetőséget e határok módosítására az egyedi adottságokra tekintettel.

A tagállamoknak az alaptámogatás legfeljebb három százalékát nemzeti tartalékként kell elkülöníteniük. Ebből az újonnan belépőknek adhatnak támogatási jogosultságokat, illetve megemelhetik a támogatási jogosultságok névértékét olyan térségekben, ahol ezt különleges körülmények indokolttá teszik.

Miként azzal számolni lehetett, az Európai Bizottság korlátozni kívánja az egyes igénylőknek kifizethető közvetlen támogatások összegét, ezért

- 150 ezer és 200 ezer euró között az alaptámogatás 20 százalékának;
- 200 ezer és 250 ezer euró között 40 százalékának;
- 250 ezer és 300 ezer euró között 70 százalékának;
- 300 ezer euró felett 100 százalékának elvonását javasolja.

Annak érdekében azonban, hogy csak a szubvenciók megnyirbálása miatt ne essen vissza a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma, a jogalkotók figyelembe vennék az alkalmazottak után fizetett béreket, valamint azok adó- és járulékterheit: a közvetlen támogatásokból ezeket le lehetne vonni, így csupán a 150 ezer euró feletti maradványösszeget csökkentenék.

Ráadásul a korlátozás (*capping*) nem vonatkozna a környezetbarát gazdálkodási gyakorlatot folytatók alaptámogatást megfejelő támogatására (ún. *zöld komponens*), amely szintén első pilléres szubvenció lesz. Ezt a tervezet szerint az alábbi feltételekhez kötik:

1. Ha a gazdaság szántóterülete meghaladja a három hektárt, azon – ha a földhasználó termelőtevékenységet folytat (kivéve a gyepgazdálkodást és az időszakosan vízzel borított kultúrákat) – legalább három különböző növényt kell vetni, amelyek egyenként a terület több mint öt százalékát foglalják el, de egyikük részaránya sem lehet nagyobb 70 százaléknál.

2. A gazdaság által az új támogatási rendszerre történő áttérés évében bejelentett állandó gyepterületet meg kell őrizni, az a 2014. évi bázisidőszakhoz képest legfeljebb 5 százalékkal csökkenhet.

3. A gazdaság által használt, alaptámogatásra jogosult terület legalább 7 százalékát (az állandó gyepterülettel nem számolva) ökológiai célokra kell hasznosítani (pl. tájvédelem, teraszok kialakí-

tása, védőzónák létesítése, erdősítés vagy területpihentetés).

Azon gazdaságoknak, amelyek területe részben vagy egészben a Natura 2000 intézkedés hatálya alá tartozik, a zöld komponens elnyeréséhez szintén meg kellene felelniük e fenti elvárásoknak. Ezzel szemben az ökológiai (bio-)gazdálkodást folytatók automatikusan jogosultak lennének a kiegészítő támogatásra. A zöld komponensre a tagállamoknak első pilléres forrásaik jelentős hányadát, 30 százalékát kellene elkülöníteniük.

A tagállamok első pilléres forrásaik további legfeljebb 5 százalékának erejéig, bizonyos kritériumok alapján, külön támogatást nyújthatnának a kedvezőtlen természeti adottságú területeken gazdálkodóknak. Ez a második pillérből részben e gazdálkodói körnek fizethető szubvenció megfejelése lenne.

A 40 évesnél nem idősebb, gazdaságukat az igénylést megelőző öt esztendőnél nem korábban elindító fiatal gazdálkodók támogatására a tagállamok közvetlen támogatási forrásaik legfeljebb 2 százalékát használhatnák fel. E támogatás, amely kiegészítené az alaptámogatást, és mértéke legfeljebb az adott tagállamban a támogatási jogosultságok hektárra vetített átlagának 25 százaléka lehetne, továbbá egy-egy igénylő legfeljebb 25 hektárra (azon tagállamokban, ahol a gazdaságok átlagmérete a 25 hektárt meghaladja, legfeljebb az átlagnak megfelelő területre) vehet fel, a kedvezményezetteknek legfeljebb öt évig lehetne folyósítani. A jogosultság időtartama a gazdaság elindítása és a fiatal gazdálkodók támogatásának igénylése között eltelt évek számával csökkenne.

A tagállamok első pilléres forrásaik legfeljebb 5 százalékáig, míg Málta és a 2013-ban még egyszerűsített kifizetési rendszert (SAPS) alkalmazó országok, továbbá azok, amelyek

- 2013-ig támogatják a húshasznosítású tehenek tartását;
- vagy 2010–2013 között legalább egyszer összes közvetlen támogatási keretük több mint 5 százalékából termeléshez kapcsolt támogatást nyújtottak a marhahizlalóknak (hazai viszonylatban értsd: bikahizlalóknak), juh- és kecsketartóknak, illetve átmeneti támogatást adtak a zöldség- és gyümölcstermelőknek;
- vagy 2010–2013 között legalább egyszer összes közvetlen támogatási keretük több mint 5 százalékát a környezetet kímélő vagy a környezet állapotát javító gazdálkodás ösztönzésére, a mezőgazdasági termékek minőségének és forgalmazásának javítására, a magasabb szintű állatjóléti előírások megvalósítására fordították;
- vagy 2010–2013 között legalább egyszer összes közvetlen támogatási keretük több mint 5 százalékát a rizs, és/vagy a keményítőburgonya, és/vagy a fehérjenövények, és/vagy a héjas gyümölcsűek, és/vagy a vetőmagvak, és/vagy a cukorrépa és cukornád termelésének támogatására, és/vagy a zöldség- és gyümölcstermelés átmeneti támogatására, és/vagy a juh- és kecsketartás, és/vagy a hízómarhák és húshasznosítású tehenek tartásának támogatására költötték

első pilléres forrásaik legfeljebb 10 százalékáig termeléshez kapcsolt támogatásokat nyújthatnak olyan mezőgazdasági tevékenységek ösztönzésére, amelyek bizonyos térségekben fontos gazdasági, környezetvédelmi vagy szociális szerepet töltenek be. A tervezet e tevékenységek között említi többek között a tejtermelést, a kecske-, juh- és hízómarhatartást, a durumbúza-, rizs-, fehérjenövény-, zöldség- és gyümölcstermelést. A támogatások fajlagos összegét azonban nem számszerűsíti. A tagállamok a termeléshez kapcsolt közvetlen támogatásokat 2016. augusztus 1-jéig felülvizsgálhatják annak érdekében, hogy 2017-től azok összegét esetleg növeljék, csökkentsék, vagy egyes jogcímeket akár megszüntessenek, illetve a kifizetés feltételeit módosítsák. A termeléshez kap-

csolt támogatások legfeljebb a termelés szinten tartását szolgálnák.

Az adminisztráció terheinek csökkentése érdekében a tagállamok – saját döntésük alapján – a kisgazdaságoknak 500–1000 euró közötti átalánytámogatást adhatnak (egyszerűsített kifizetés), amely kiváltaná az összes közvetlen támogatást, vagyis az igénylők más direkt szubvencióra, így például a zöld komponensre sem lennének jogosultak. Az egyszerűsített kifizetésben (*Small Farmer Scheme,* SFS) részesülők mentesülnének a kölcsönös megfeleltetés előírásai alól (a vonatkozó jogszabályok megsértése nemzeti hatáskörben büntethető lenne, de az uniós támogatás emiatt nem csökkenne). A támogatás egy kedvezményezettre jutó összege nem haladná meg az adott tagállamban az összes támogatásra jogosult igénylő gazdaságra vetített átlagos közvetlen támogatási szintjének 15 százalékát vagy az összes közvetlen támogatás hektárra vetített átlagának háromszorosát. E célra az első pilléres források legfeljebb 10 százalékát lehetne felhasználni. A kisgazdaságok legkésőbb 2014. október 15-ig jelezhetik, ha ezen átalánytámogatásban szeretnének részesülni, azt később (2020-ig) már nem igényelhetik. A kisgazdaságok támogatási jogosultságait nem lehet átruházni, csak örökölni.

A MODELLSZÁMÍTÁSOK MÓDSZERE

A közvetlen támogatások jövőbeli arányaira és kihasználására vonatkozó számításaink a *Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal* (MVH) 2010. évi közvetlen támogatási adatbázisára, valamint a tesztüzemi rendszer (FADN) futóátlagaira és 2010. évi adatbázisára (ld. *Keszthelyi – Pesti, 2010*) támaszkodnak.

A szerkezeti változások vizsgálatához az *Agrárgazdasági Kutató Intézetben* újonnan kifejlesztett szimulációs modellt használunk, amely az általános egyensúlyi modellek családjába (ld. *Arrow – Debreu, 1954*) tartozik, mivel az árak, valamint a keresett és kínált termékek mennyiségeit szimultán módon határozzuk meg az egyes részpiacokon. Mégsem sorolható az alkalmazott és számított általános egyensúlyi modellek (*AGE/CGE*) körébe (ld. *Mitra-Kahn, 2008*), ugyanis szereplői minden szempontból heterogének (indulóállapotuk, célfüggvényük, sőt döntési paradigmájuk is különböző lehet), továbbá döntéseiket mikroszinten modellezzük, és ebből vezetjük le a makrováltozók alakulását. A modellezési folyamat lezárásaként az egyensúlyi állapotból egyéb gazdasági változókra is következtetünk.

A modell az FADN-adatbázisra épül. Minden egyes mintabeli adatszolgáltatót szuverén döntéshozónak tekintünk, és tulajdonságaira az FADN-adatokból nyerünk információt. Vizsgálatunk 14 ágazatra terjed ki, ezek a búza-, árpa-, kukorica-, napraforgó- és repcetermelés, továbbá a húsmarha-, juh- és kocatartás, a tejtermelés, valamint a sertés-, brojler-, kacsa-, pulyka- és libahizlalás.

A modell sematikus működése a következő néhány egyszerű lépésben foglalható össze:

1. Adatok beolvasása és különböző ágensek (termelők, fogyasztók, makroszektorok) betöltése, felépítése.

2. Egyensúlykereső ciklus:

a) a kiindulási árak mellett minden szereplő meghatározza saját termékkeresletét, illetve termékkínálatát;

b) a „kikiáltó" (függvény) definiálja a túlkínálati vektort;

c) az árakat úgy módosítjuk, hogy csökkenjen a túlkínálati vektor euklideszi normája.

3. Egyensúlyi állapot (ár és kibocsátás) elmentése, valamint az egyensúlyi állapot következményeinek kiszámítása.

Az optimumfeladatokat a *COBYLA-algoritmus* (ld. *Powell, 1994*) segítségével oldjuk meg. A modellezést nehezíti, hogy a KAP pontos implementációja rosszul

viselkedő célfüggvényeket és korlátokat eredményez az optimumfeladatban. Az egyensúly keresésének több módja ismert (ld. pl. *Scarf, 1967*), mi az egyensúlykeresést szintén COBYLA-algoritmus segítségével oldjuk meg: az optimumkeresés célfüggvénye a túlkeresleti vektor euklideszi normája – ezt minimalizáljuk.

A modell kizárólag optimalizáló ágenseket tételez fel a termelői oldalon, a fogyasztói oldalon keresleti függvényekkel dolgozunk. Az eredmények interpretálását segítendő, az outputokat éves indexekként adjuk meg, amelyek bázisa a megelőző év. Kiindulásnak a 2013. évet vettük, amelyet azonosnak tekintettünk a 2010. esztendővel.

A SZÁMÍTÁSOK EREDMÉNYEI

A zöld komponens

A környezetbarát gazdálkodási gyakorlat támogatása az EB javaslata alapján az első pilléres források 30 százalékát emésztené fel, ami Magyarország esetében évi kb. 390 millió eurót jelentene. Becsléseink szerint e támogatás hektáronkénti összege évi 80 euró körül alakulna, ami persze attól is függ, hogy hányan preferálják a kistermelők átalánytámogatását. Ugyanis az átjelentkező gazdálkodók földterülete kikerül a vetítési alapból, hiszen ők sem az alaptámogatásra, sem más közvetlen támogatásra nem lesznek jogosultak.

A zöld komponens értékelésekor célszerű figyelembe venni a környezetbarát gazdálkodási gyakorlat feltételeinek történő megfelelés költségeit és alternatívaköltségeit. Költségvonzata elsősorban az ökológiai célokra hasznosított terület kialakításának van, ugyanakkor e területeken alternatívaköltséggel is kalkulálunk, hiszen ezeken nem lehet haszonnövényeket termelni.

A 2010. évi adatok alapján 101,9 ezer gazdaságnak kellene legalább 7 százalékos ökológiai célterületet kialakítania. A jövedelmek megfelelés miatt várható visszaesése számításaink szerint e gazdaságok 80 százalékánál nem haladná meg a 20 eurót hektáronként (1. táblázat).

1. táblázat

Az ökológiai célterület kialakítása által érintett gazdaságok a megfelelés miatt elszenvedett jövedelemkiesés kategóriái szerint

0 EUR/ha		0 ≤ 10 EUR/ha		10 ≤ 20 EUR/ha		20 ≤ 40 EUR/ha		> 40 EUR/ha	
igénylők (db)	terület (ezer ha)	igénylők (db)	terület (ezer ha)	igénylők (db)	terület (ezer ha)	igénylők (db)	terület (ezer ha)	igénylők (db)	terület (ezer ha)
10 360	385,0	3 119	739,2	68 325	3 244,9	2 082	132,4	18 057	205,1

Forrás: AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítások

Az érintettek összesen 4706,7 ezer hektáron folytattak mezőgazdasági tevékenységet 2010-ben. E terület 7 százaléka 329,5 ezer hektárra rúgott – az újonnan kijelölt ökológiai célterületek összessége persze ennél kisebb lesz, hiszen a földek egy része pihentetett, illetve gyepterület volt.

Három hektárnál nagyobb szántóterületet 86,4 ezer gazdaság művelt 2010-ben, közülük 34,9 ezer azonban csak egy vagy két különböző növényt termelt (e gazdaságok átlagterülete 12,6 hektárra rúgott). A megfelelés érdekében tehát e körnek változtatnia kellene termelési struktúráján. Elsősorban a kukoricatermelők érintettek: 2010-ben 92,7 ezer gazdaság összesen 1145,8 ezer hektáron termelt kukoricát, közülük 27,2 ezren (272,8 ezer hektár összes művelt földdel) a terület több mint 70 százalékán (összesen 240,4 ezer hektáron). Mivel az SFS számításaink szerint 11,6 ezer kukoricatermelő számára lehet

vonzó alternatíva, a többieknek együttesen 38 ezer hektárral kellene csökkenteniük a növény vetésterületét.

Fontos aláhúzni, hogy azoknak a gazdaságoknak, amelyek kis területen kiemelkedően nagy termelési értéket állítanak elő (pl. vetőburgonya-, csicsóka- vagy máktermelés stb.) és jellemzően csak egy növénykultúrával foglalkoznak, az ökológiai célterület kialakítása és/vagy a termelési szerkezet diverzifikálása hektáronként 80 eurónál nagyobb jövedelemcsökkenést okozna, amit a zöld komponens nem kompenzál. Az ilyen gazdaságok száma 300 körül volt 2010-ben, átlagosan 22 hektárt műveltek meg.

Az állandó gyepterületekre vonatkozó megkötés – a fentiekkel ellentétben – számításaink szerint nem okozna költségnövekedést vagy bevételkiesést.

A fiatal gazdálkodók támogatása

Az EU és ezen belül Magyarország agrárgazdaságának egyik súlyos gondja a gazdálkodók kedvezőtlen korösszetétele, a fiatal gazdálkodók kis aránya. Az előterjesztés az alaptámogatás megfejelésével a 40 éves kort még be nem töltött, gazdaságukat az igénylést megelőző öt esztendőnél nem korábban elindító fiatal gazdálkodóknak kíván ösztönzést nyújtani. Kifogásolható azonban a támogatásra jogosult terület felső határa. Ez Magyarország esetében 25 hektár lenne, pedig így – miként az EB háttérszámításaiból (*EC, 2011b*) is kiderül – az e célra fordítható források csupán tizedrészét lehet kifizetni a pályakezdőknek, ráadásul a hazai viszonyok között a fiatal gazdálkodók által vezetett életképes vállalkozások rendszerint 25 hektárnál nagyobb területet művelnek (üvegházak esetében persze ennél lényegesen kisebb a terület).

Magyarországon csak a kor és a birtokméret alapján kevesebb mint 9500 gazdálkodó venné igénybe e támogatást. Ezek közel 76 százaléka 25 hektárnál kisebb területet művel meg, összesen 77,3 ezer hektárt, míg a maradék 160 ezer hektáron gazdálkodik. Utóbbiak azonban a 25 hektár felső határ miatt a 160 ezer hektár alig harmadára igényelhetnék a fiatal gazdálkodók támogatását. Ha megemelhetnénk a korlátot, akkor 50 hektár felső határ esetén 38 ezer hektárral (összesen mintegy 1000 gazdaság lenne érintett), míg 100 hektáros limitnél 70 ezer hektárral (400 gazdaság lenne érintett) nagyobb lehetne a jogosult terület. A fiatal gazdálkodók támogatásának potenciális finanszírozási igénye 25 hektár felső határnál az első pilléres források mindössze legfeljebb 0,7 százalékára, de a 100 hektáros limitnél is csupán 1 százalékára rúgna.

A kedvezőtlen természeti adottságú területek támogatása

Magyarországon az EU átlagához képest kicsi a kedvezőtlen természeti adottságú területek aránya. Mivel az ilyen területeken gazdálkodók egy része a második pillérből is részesülhet hasonló, de más feltételekhez kötött támogatásban, nem indokolt az első pillérből e célra forrást elkülöníteni, hiszen így csökkenne az alaptámogatásra fordítható összeg.

A termeléshez kapcsolt támogatások

Az elmúlt években többször felmerült, hogy Magyarország áttér az SPS-re annak érdekében, hogy a tejtermelőknek, a szarvasmarha- és juhtartóknak több támogatást lehessen nyújtani (ld. pl. *Napi Gazdaság, 2011*). Mivel a tervezet értelmében a kérődző állatok tartása 2014–2020 között is támogatható lesz, ráadásul a szubvenciókat termeléshez lehet kapcsolni, nincs értelme az SPS bevezetésének 2013-ban. A számunkra tíz százalékos opció az állattenyésztőknek elegendő a jelenlegi termeléshez kapcsolt támogatások kiváltására, sőt a tejtermelést kivéve a termeléshez kapcsolt támogatások növelésére is lehetőséget kínál. Ezek a támogatások (2. táblá-

2. táblázat
A kérődző állatok tartásához kapcsolható támogatások 2014. évi becsült összege a kvóták jelenlegi kihasználtsága alapján

(M. e.: ezer euró)

Húshasznú tehenek tartása	Marhahizlalás	Tejtermelés	Anyajuhtartás
25 535	9 961	54 546	19 699

Forrás: AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítások

zat) a források közel 85 százalékát kötnék le. Fontos azonban emlékezni, hogy a termeléshez kapcsolt támogatások legfeljebb a termelés szinten tartását szolgálhatják, vagyis kulcskérdés, hogy mekkora állománnyal rendelkezik majd egy-egy gazdaság 2013 végén vagy 2014 elején, mert annak növelésére nem lesz lehetőség.

A kisgazdaságok átalánytámogatása

Az SFS olyan új lehetőség, amely harmonizál a magyar agrárpolitika elképzeléseivel. A tervezet alapján azonban egyelőre nem egyértelmű, hogy Magyarországon 500 vagy 1000 euró, illetve valahol e két szélsőérték között lesz majd az egy-egy igénylőnek kifizethető összeg. Informális értesülések szerint az EB a kisgazdaságok támogatására Magyarország esetében 891 euróval kalkulált. Ugyanakkor ha a javaslat értelmében az első pilléres források összegét elosztjuk a közvetlen támogatásra jogosultak számával, majd vesszük a kapott összeg 15 százalékát, akkor elérjük az 1000 eurót. Ha 1000 euróval számolunk, akkor a támogatásban részesülő gazdaságok szignifikáns része kerül olyan helyzetbe, hogy a nagyobb támogatási összeg miatt inkább az átalánytámogatást választja. Ezzel viszont egyrészt kizárja magát a többi közvetlen támogatásból, másrészt támogatási jogosultságai nem lesznek szabadon forgalmazhatók, csupán örökölhetők. Mivel az átalánytámogatásra a hétéves pénzügyi-tervezési időszakban egy alkalommal, legkésőbb 2014. október 15-ig lehet bejelentkezni, kulcsfontosságú a gazdálkodók megfelelő tájékoztatása.

Modellszámításaink szerint a kisgazdaságok átalánytámogatását a jelenleg közvetlen támogatásra jogosultak 39 százaléka, 69 ezer igénylő preferálja majd. Hozzájuk a támogatásra jogosult földterület alig több mint 3 százaléka (160 ezer hektár) tartozik, ami így kikerül az alaptámogatás vetítési alapjából. E lépésnek köszönhetően az érintett gazdálkodói kör 32,6 millió euróval (gazdaságonként átlagosan 470 euróval) több támogatáshoz juthat, vagyis kétszer annyi szubvenciót vehet fel, mint 2013-ban. Ez hátráltatja a birtokkoncentrációt.

Az alaptámogatás

Az alaptámogatás keretösszege minden tagállamban annak függvényében változik, hogy a szabadon választható közvetlen támogatások közül melyeket alkalmazza, továbbá hogy a kötelező és szabadon választható jogcímek finanszírozására, valamint a nemzeti tartalékra a források mekkora hányadát különíti el.

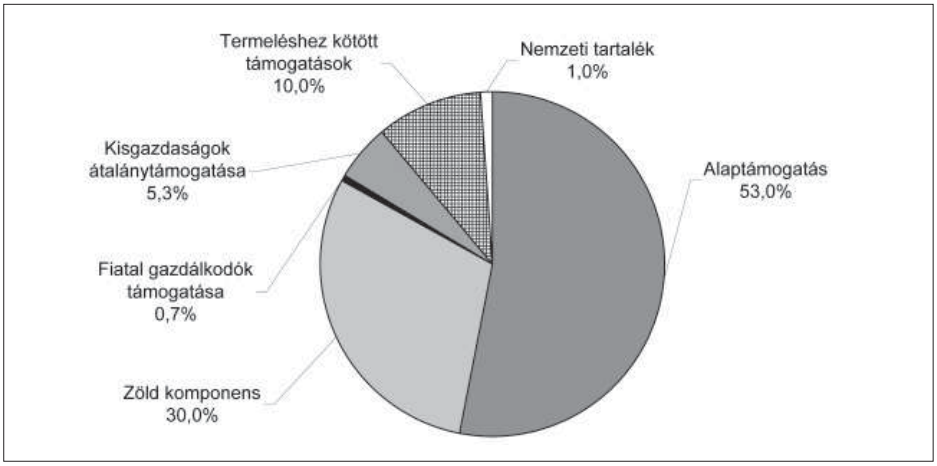
Becsléseink szerint Magyarország az összes első pilléres források 53 százalékát fordítaná az alaptámogatásra, ami éves szinten 685 millió eurót jelentene. Amennyiben a kisgazdaságok átalánytámogatását 69 ezren igénylik, akkor hektáronként 143 euró alaptámogatással számolhatunk. Az első pillér ennek megfelelő felosztását a 2. ábra szemlélteti.

A támogatások progresszív csökkentése és maximalizálása

A javaslat értelmében a kifizetések igénylőnkénti korlátozása akkor lépne életbe, ha egy gazdaság zöld komponens nélkül számí-

2. ábra

Az első pilléres források lehetséges felosztása Magyarországon



Forrás: AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítások

tott közvetlen támogatásainak munkavállalók után fizetett bérekkel, valamint azok adó- és járulékterheivel csökkentett összege meghaladná a 150 ezer eurót. Az MVH és az FADN adatbázisából kiindulva amennyiben hektáronként 143 euró alaptámogatással számolunk, a csökkentés a 760 hektárnál nagyobb területet használó vegyes profilú gazdaságok elenyésző hányadát, valamint az 1400 hektárnál nagyobb területet megművelő szántóföldi növénytermelő gazdaságok egy részét érintené (3. táblázat).

A rendelkezés a munkabérek megemelésére és a foglalkoztatás kifehérítésére ösztönöz, ezért az alsó korlát minden bizonnyal felfelé tolódik majd el. A *capping* szélsőséges esetben 181 gazdaságot érintene, és összesen 10,6 millió euró átcsoportosításával járna a második pillérbe. Reálisan persze ennél nyilván kisebb lesz a nagyobb gazdaságoktól elvont összeg. Ezt egyébként Magyarország az Európai Innovációs Partnerség keretében elsősorban a termelékenységre és fenntarthatóságra fókuszáló innovációs projektek finanszírozására fordíthatná, nemzeti társfinanszírozás nélkül.

A MODELLEZÉSI HATÁSVIZSGÁLATOK EREDMÉNYEI

A jelenlegi, bizonytalan gazdasági környezetben nehéz olyan modellezési keret-

3. táblázat

A bérkompenzáció hatása a szántóföldi növénytermelésre szakosodott gazdaságoknál

Közvetlen támogatások összege a zöld komponens nélkül	Csökkentés mértéke	A capping területi határa állattartás nélkül	Érintett gazdaságok	Összes elvonás az érintett gazdaságoktól
(EUR-tól)	(%)	(ha)	(db)	(millió EUR)
150 000	20	1408	118	0,92
200 000	40	1875	52	0,64
250 000	70	2341	29	0,62
300 000	100	2807	17	3,59

Forrás: AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítások

rendszert felállítani, amely a KAP kontextusaként 2014–2020 között elfogadható állapotok hű leképezése. E problémát igyekeztük úgy kiküszöbölni, hogy több szcenárióval számoltunk. Ezek közös eleme a KAP forrásainak felosztása, a technológiai haladás és a költségpályák (KSH-költségindexek) stabil alakulása a korábbi tendenciák szerint. A legfontosabb változó elem a forint-euró árfolyam alakulása: mi a 270–300 forint közötti árfolyamsávban végeztünk több szimulációt. Mivel az üzemanyag-árindex hektikus ingadozása erősíti a számítások bizonytalanságát, a közelmúlt eseményeit egyszeri sokknak tételeztük fel.

Az első hatásvizsgálatban a 270 forint, míg a másodikban a 300 forint körüli árfolyam által definiált gazdasági környezetben modelleztük a közvetlen támogatások új rendszerének hatásait (4. táblázat). Ezek minden 2014–2020 közötti gazdasági évre közel azonosak, hiszen a gazdasági környezetet állandónak feltételezzük. (Az intertemporális struktúra valójában akkor releváns, amikor specifikus sokkhatásokat kívánunk modellezni.)

Ugyan a növénytermelés kibocsátásának növekedése megtorpanhat a „zöldítés" miatt, az allokációs tendenciák azonban nem változnak: előreláthatóan folytatódik a kukorica és az olajos magvak térnyerése a kalászos gabonafélék és a kisebb növénykultúrák rovására, amely folyamat katalizátora egyértelműen a globális és európai piaci konstelláció (*Potori, 2011; Popp – Potori, 2010*).

4. táblázat

Hatásvizsgálatok

Ágazat	Vetésterület-index		Kibocsátásindex	
	Hatásvizsgálat 1	Hatásvizsgálat 2	Hatásvizsgálat 1	Hatásvizsgálat 2
Búza	0,97	0,98	0,98	0,98
Kukorica	1,01	1,02	1,02	1,02
Árpa	0,95	0,93	0,96	0,93
Repce	1,01	1,02	1,02	1,02
Napraforgó	0,99	0,99	1,00	0,99

Forrás: AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítások

Az állattenyésztési ágazatok esetében az állatállomány változását modelleztük eltérő gazdasági környezetben (5. táblázat).

Miként az leszűrhető, a korábbi tendenciák (vö. *Popp – Potori, 2009*) középtávon többnyire folytatódnak az állattenyésztésben is. A közvetlen támogatásokból kizárt baromfiágazatok stagnálása vagy visszaesése egyértelműnek tűnik, kivéve a kacsahizlalást, ahol a termelés jövedelmezősége nőhet, így az ágazat mérsékelt fellendülésével lehet számolni. A direkt szubvencióban szintén nem részesíthető kocatartásban és sertéshizlalásban továbbra is lejtmenet valószínűsíthető, függetlenül a gazdasági környezettől és a támogatási struktúrától. A kérődző állat-

5. táblázat

Hatásvizsgálatok

Ágazat	Állományindex	
	Hatás-vizsgálat 1	Hatás-vizsgálat 2
Csirkehizlalás	1,01	1,00
Pulykahizlalás	0,97	0,96
Kacsahizlalás	1,04	1,05
Libahizlalás	1,01	1,00
Sertéshizlalás	0,95	0,95
Kocatartás	0,97	0,97
Húsmarhatartás	1,00	1,01
Tejtermelés	0,99	1,00
Juhtartás	1,01	1,02

Forrás: AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítások

tok tartását stabilizálhatja az új támogatási rendszer, így a kibocsátás szerény mértékben akár nőhet is. Noha a tervezett termeléshez kapcsolt támogatások közvetlenül nem indukálhatnak növekedést, a marhahizlalás jövedelmezőségét mégis javíthatják.

Összességében megállapítható, hogy a magyar mezőgazdaság főbb reálváltozóira, termelési szerkezetére a közvetlen támogatások javasolt átalakítása nem gyakorolna szignifikáns hatást. A felvetett változtatások elsősorban a jövedelemtömeget és a jövedelemeloszlást érintenék. A jövedelemtömeg a termelésből kikerülő földterületek miatt három százalékkal csökkenne, míg az SFS révén a legkisebb gazdaságokhoz évi 32,6 millió euró áramlana a többi gazdaságtól.

Nyilvánvaló, hogy a gazdálkodók számára a KAP átalakítása fontos, de nem egyedüli tényező, amely a jövőt alakítja. Mivel Magyarország nyitott gazdaság, a mezőgazdasági termelés jövedelmezőségére 2014–2020 között sokkal nagyobb hatással lehet – a hatékonyság javítása mellett – majd az olyan tényezők és körülmények összjátéka, mint például tőkeellátottság, a kőolaj világpiaci árának alakulása, a feltörekvő országok gazdaságának teljesítménye, a lokális időjárási szélsőségek gyakoribb előfordulása és a fontosabb exportőr országok nemzetközi kereskedelmet megrendítő reakciói, továbbá a valutaárfolyamok ingadozása, vagy akár az indexkereskedők és makroista befektetők aktivitása a határidős árupiacokon.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

(1) Arrow, K.J. – Debreu, G. (1954): Existence of an equilibrium for a competitive economy. Econometrica 22: 265-290. pp. – (2) EC (2011*a*): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Budget for Europe 2020. COM(2011) 500 final, Part I-II. – (3) EC (2011*b*): Impact Assessment – Common Agricultural Policy towards 2020. Commission staff working paper, SEC(2011) 1153. – (4) EC (2011*c*): Proposal for a regulation of the European Parliament and the of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). COM(2011) 627 final/2. – (5) EC (2011*d*): Proposal for a regulation of the European Parliament and the of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the Common Agricultural Policy. COM(2011) 625/3. – (6) Keszthelyi Sz. – Pesti Cs. (2010): A tesztüzemi információs rendszer 2009. évi eredményei. Agrárgazdasági Kutató Intézet, Budapest – (7) Mitra-Kahn, B.H. (2008): Debunking the Myths of Computable General Equilibrium Models. SCEPA Working Paper 01 – (8) Napi Gazdaság (2011): Biztos nem vezetik be az SPS rendszert. (július 27.) – (9) Popp J. (szerk.) – Potori N. (szerk.) (2009): A főbb állattenyésztési ágazatok helyzete. Agrárgazdasági Kutató Intézet, Budapest – (10) Popp J. – Potori N. (2010): Nemzetközi agrárpiaci kilátások 2010. Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium – Agrárgazdasági Kutató Intézet, Budapest – (11) Potori N. (2011): Sok tényező összjátéka. Magyar Mezőgazdaság, 41. sz. 14-15. pp. – (12) Powell, M.J.D. (1994): A direct search optimization method that models the objective and constraint functions by linear interpolation. In: Gomez, S. – Hennart, J-P. (eds.): Advances in Optimization and Numerical Analysis. Kluwer Academic, Dordrecht, 51-67. pp. – (13) Scarf, H.E. (1967): The approximation of Fixed Points of a continuous mapping. SIAM Journal of Applied Mathematics, 15: 1328-43. pp.

TARTALOM

Mezőszentgyörgyi Dávid: Tisztelt Olvasó! 3
Köszönet Csete Lászlónak 4

TANULMÁNY

Popp József – Papp Gergely – Kovács Máté – Potori Norbert:
KAP 2014–2020: a közvetlen támogatások javasolt új rendszerének hatásvizsgálata Magyarországon 6

Jámbor Attila: Magyar érdekek a közös agrárpolitika jövőjében 18

Pálvölgyi Tamás – Csete Mária: A magyarországi természeti erőforrások állapota és fenntartható hasznosításukat befolyásoló tényezők 26

Nagyné Demeter Dóra – Koncz Gábor: Szolgáltatások igénybevétele a hajdúsági családi gazdaságokban 44

Tóth József: A tudás alkalmazása a magyarországi szőlőtermelésben és borászatban (Egy empirikus felmérés tapasztalatai) 49

Zörög Zoltán – Csomós Tamás: Integrált információs rendszerek a mezőgazdasági vállalkozásokban 58

VITA

Lakner Zoltán: Túl sok agrárszakembert képzünk? 66

Gazdag László: A korszerű agrárgazdaság alapja a tudomány 75

SZEMLE

Kozák János: A világ kacsahústermelése és -piaca 79

Pénzes Anett – Kacz Károly: A jégkárbiztosítás szerepe a mezőgazdasági kockázatok kezelésében 87

Summary 94
Contents 98