A Közös Agrárpolitika reformja – új lehetőség a felzárkózásra?

TÖRŐNÉ DUNAY ANNA

Kulcsszavak: KAP, reform, támogatási rendszer, mezőgazdasági vállalkozások, agrárstratégia.

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az agrárszektor értékelése során – akár makroökonómiai, azaz ágazati szinten, akár mikroökonómiai, azaz a mezőgazdasági vállalkozások szintjén történik – kulcsfontosságú szerepet játszik a Közös Agrárpolitika rendszerének vizsgálata. Magyarország csatlakozásra való felkészülése idején és a csatlakozás óta eltelt nyolc évben is jelentősen átformálódott a KAP rendszere. A változások természetesen új feltételek közé helyezik magát az ágazatot és az ágazat összes szereplőjét, a változásokhoz való igazodás gyorsasága pedig nagymértékben meghatározza az adott szereplők, illetve az egész ágazat sikerességét.

Korábbi kutatásaim során beigazolódott, hogy a mezőgazdasági vállalkozások jelentős részének nincs elegendő információja az EU agrárgazdasági szabályozásáról, ismereteik elsősorban az adminisztratív feladatok elvégzéséhez elegendőek. Előnyben vannak azok a vállalkozások, ahol a KAP lehetőségeihez kapcsolódó ismeretanyag ennél bővebb, illetve az információval való ellátottságuk jobb.

Napjainkban újabb változás tapasztalható, amelynek konkrét megfogalmazása a 2014–2020 közötti időszak Közös Agrárpolitikájára vonatkozó javaslat formájában került közzétételre. Az Európai Bizottság 2011 októberében kiadott javaslatának ismerete az agrárágazat minden szereplője számára alapvető fontosságú, hiszen a megváltozó feltételrendszerhez nemcsak a nemzeti agrárstratégiának, hanem a mezőgazdasági vállalkozások üzemi szintű tervezési feladatainak is igazodnia kell.

A legújabb KAP-reform új esélyt adhat a magyarországi agrárágazat felzárkózására, hiszen az új rendszer bevezetése minden tagállamban változásokat hoz, új feltételrendszert vezet be, tehát versenytársaink számára is egy új felkészülési folyamatot indít el. A hazai agrárpolitikában a magyar agrárgazdaság szereplőinek kétpólusú (kisüzem, nagyüzem) megközelítése látszik sikerre vezetőnek. A versenyképességben alulmaradó, de az európai közjavakhoz (környezet- és tájmegőrzés, vidéki életforma fenntartása, a vidékhez kapcsolódó kulturális örökség védelme stb.) jelentős mértékben hozzájáruló, elsősorban kisméretű gazdaságok támogatásának biztosítása kiemelt fontosságú, de oly módon, hogy valóban csak az aktív termelőkhöz juthassanak el a támogatási összegek, míg a nagyméretű gazdaságok fő funkciója természetesen a versenyképes termelés és az élelmiszerrel való ellátás biztosítása marad.

A felzárkózás azonban ismét csak lehetőség marad, ha nem biztosított a megfelelően működő intézményi háttér, és az ágazat érintettjei nincsenek tisztában a lehetőségekkel.

A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA FEJLŐDÉSE A KEZDETEKTŐL NAPJAINKIG

A Közös Agrárpolitika, az EU kulcsfontosságú politikája idén 50 éves. Eredeti – napjainkban is érvényes – célkitűzései az *agrárágazat modernizációját*, hatékonyságának növelését, a mezőgazdasági lakosság *méltányos jövedelmének* biztosítását, a mezőgazdasági *piacok stabilizálását*, a *folyamatos élelmiszer-ellátás biztosítását*, valamint a *fogyasztói igények méltányos áron* történő kielégítését tartalmazták. Az agrárpolitika működtetéséhez elsődleges fontosságú szempont volt a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek korlátozásmentes kereskedelmét biztosító *közös piac elve*, a *közös piac védelme* a kívülálló országok termékeivel szemben, valamint a *pénzügyi források biztosítása* a tagállamok egységes szabályok szerint megállapított hozzájárulása segítségével (*Fehér et al., 2007*).

A KAP fél évszázados múltját áttekintve jól elkülöníthetőek azok a szakaszok, amelyeket legtöbb esetben egy-egy nagy jelentőségű változás vagy reform választott el egymástól. A KAP *első három évtizedéről* (*„eredeti KAP”*) mint a közös piaci rendtartás kialakításának és kiigazításának időszakáról beszélhetünk, amikor elsősorban a kezdeti szabályozó eszközök a *protekcionizmust* segítették. Az időszak alapvetően sikeresnek bizonyult, hiszen megvalósulni látszottak a kitűzött célok, az agrárágazat modernizálása a termelékenység növekedését hozta, az agrárjövedelmek pedig stabilabbá váltak (*Jámbor, 2011*). A termelést ösztönző politika azonban egyrészt torzulásokat eredményezett a világpiacon, másrészt *túltermelést* okozott. Az 1980-as évek közepére a válság jelei egyre fokozódtak. Az *1992. évi reform* alapjaiban változtatta meg a KAP szabályozórendszerét. A reform legfontosabb intézkedése az árcsökkentés volt, melyhez közvetlen támogatások megjelenése kapcsolódott. Az *Agenda 2000* programcsomag legfontosabb eredményének tekinthető a *környezetvédelmi szempontok* figyelembevételén és a fenntartható, multifunkcionális mezőgazdasági termelés kihangsúlyozásán túl a ma is érvényes *két pilléren nyugvó Közös Agrárpolitika* kialakítása.

A *2003. évi KAP-reformot* külső (WTO-tárgyalások) és belső okok (túltermelés, illetve a keleti kibővítés) egyaránt indokolták. A reform az agrártámogatási rendszerben is alapvető változásokat hozott. Legfontosabb elemei közül kiemelendő a *termelés és a támogatások szétválasztása* (*decoupling*), a *vidékfejlesztési célok* előtérbe helyezése (*moduláció*) és a fenntarthatóság biztosítása a *kölcsönös megfeleltetés* (*cross compliance*) feltételeinek kötelezővé válásával. Az *SPS*, azaz az egységes támogatási rendszer bevezetése révén lehetővé vált, hogy megvalósuljon a termeléstől ténylegesen szétválasztott agrártámogatások alkalmazása. Az újonnan csatlakozók számára az egységes területalapú támogatási rendszer, közismert rövidítésével *SAPS*-rendszer került bevezetésre.

Az 1. ábra a Közös Agrárpolitika fejlődését a támogatási rendszer változásain keresztül foglalja össze, az eredeti – azaz a Római Szerződésben foglaltak szerinti – KAP-tól egészen a napjainkban formálódó új változatig. Természetesen a támogatási típusok egy részénél átfedések tapasztalhatók, hiszen a megjelölt elnevezéseket a kezdeti időszakban még nem tekintették külön támogatási formáknak.

Az 1. ábrán végigkövethető a piaci támogatások kezdeti túlsúlya, majd csökkenése, valamint az I. pillérhez és a II. pillérhez tartozó támogatások rendszerének formálódása, azaz a hozzájuk kapcsolódó támogatások, intézkedések és programok, valamint a környezeti célok jelenléte és egyre meghatározóbb szerepe.

1. ábra

A KAP támogatási rendszerének fejlődése 1960-tól napjainkig

<table>
<tr><td rowspan="2">Időszak</td><td colspan="6">Támogatások típusa</td></tr>
<tr><td>Piaci támogatások</td><td colspan="2">Közvetlen támogatások</td><td>Vidék-fejlesztési</td><td>Egyéb vidék-fejlesztési</td><td>Környezeti célok</td></tr>
<tr><td>Eredeti KAP</td><td>Ártámogatás
Intervenció
Exporttámogatás
Külső védelem</td><td colspan="5">Kedvezőtlen adottságú területek (LFA) támogatása 1975-től</td></tr>
<tr><td rowspan="2">KAP 1992</td><td rowspan="2">Árcsökkentés
Mennyiségi szabályozás
Intervenció
Exporttámogatás</td><td colspan="2" rowspan="2">Kompenzáció
Standard támogatási rendszer</td><td colspan="2">Kistermelői szabályozás</td><td>Extenzív termelés
Területpihentetés</td></tr>
<tr><td colspan="3">Agrár-környezetgazdálkodási programok</td></tr>
<tr><td>Agenda 2000</td><td>Árcsökkentés
Mennyiségi szabályozás
Intervenció
Exporttámogatás</td><td colspan="2">Kompenzáció csökkentése</td><td>II. pillér létrehozása</td><td colspan="2">Agrár-környezetgazdálkodási programok</td></tr>
<tr><td>KAP 2003</td><td>Intervenció
Exporttámogatás csökken</td><td rowspan="2">Termeléstől függetlenítés (decoupling)

SPS (3 modell)
SAPS</td><td rowspan="2">Moduláció ⇛</td><td rowspan="2">Versenyképesség javítása
Környezetkímélő gazdálkodás
Vidéki gazdaság fejlesztése
Vidéki közösségek támogatása</td><td rowspan="3" colspan="2">Kölcsönös megfeleltetés
(Cross compliance)</td></tr>
<tr><td>Health Check (2008)</td><td>Intervenció csökken</td></tr>
<tr><td>KAP 2014 tervezet</td><td>Intervenció mint védőháló
Mennyiségi szabályozás megszüntetése</td><td colspan="2">Alaptámogatási rendszer (BPS) felső határérték rögzítéssel
Kisgazdaságok támogatási rendszere</td><td>Versenyképesség javítása
Fenntartható gazdálkodás biztosítása
Kiegyensúlyozott területfejlesztés</td></tr>
</table>

Forrás: irodalom- és dokumentumelemzés alapján saját összegző összeállítás

A KAP 2014 UTÁN – CÉLOK ÉS DILEMMÁK

A napjainkban egyre fenyegetőbbé váló, a világgazdaságot és az európai gazdaságot egyaránt érintő kihívások természetesen a KAP változását is előrevetítették. Több kutatócsoport és szakértő véleménye is alátámasztotta, hogy napjaink legégetőbb problémáit – többek között a *klímaváltozás* fenyegetését, az *energiaválságot* és a *gazdasági válságot* –, valamint a támogatási rendszer már megkezdett átalakítását is napirenden kell tartania a várható reformnak. A reformról több – néha szélsőséges – vélemény és javaslat is megfogalmazódott, a renacionalizációtól, azaz a támogatások nemzeti hatáskörben való szétosztásától kezdve a támogatások teljes megszüntetéséig. Több tudományos műhely vitatta meg a lehetőségeket, és a véleményeket nyilvános vita keretében a közvélemény széles körű bevonásával mérték fel.

Bureau és Mahé (2008) tanulmányuk-

ban *14 célkitűzést* fogalmazott meg a KAP-reformmal kapcsolatban, melyek egy része korábban is célként szerepelt, azonban a szerzők jelentősen aktualizálták azokat. Véleményük szerint az eredeti célokon túl kiemelt fontosságot kell tulajdonítani az *európai értékek és hagyományok megőrzésének* mind az élelmiszer-termelésben, mind pedig szociális és kulturális szempontból. *Swinnen és Van Herck (2010)* a jövőbeni célok közül kiemelte az *élelmiszer- és élelmezésbiztonságot, a mennyiségi versus minőségi termelés* problémáját, a *környezeti hatásokhoz és klímaváltozáshoz kapcsolódó feladatokat,* valamint a *kutatás és fejlesztés* szerepét. A hivatalos bizottsági tervezet (*EC, 2009*) részletesen ismerteti a KAP céljainak az új, európai szintű stratégiai tervekhez való illeszkedését. Az SPS-rendszert értékelte *Bureau és Witzke (2010)* tanulmánya, amelyben a rendszer kritikáját is megfogalmazták, kiemelték a támogatási szintek közötti eltéréseket, a nagy költségvetési terheket, a *nem aktív termelők*, illetve földbirtokosok problémáját és a negatív környezeti hatások nem megfelelő kezelését.

A Közös Agrárpolitika jövőjéről szóló jelentést (*Lyon-jelentés*) 2010 nyarán fogadta el az Európai Parlament mezőgazdasági bizottsága. A dokumentum fő gondolata a *tisztességes, fenntartható és zöld agrárpolitika* megfogalmazása. Az új KAP előtt álló legfontosabb kihívások közül a következőket emelték ki: az élelmiszer-termelés kapacitásának a növekvő világnépesség igényeihez való igazítása, a környezet megóvása, a klímaváltozás veszélye, a *gazdasági válság okozta problémák* (hitelképtelenség, közkiadások megszorításai, növekvő munkanélküliség) kezelése, az unió *elöregedő vidéki társadalmának* problémája, a vidéki területek elnéptelenedése, valamint az általános *energiaválság* (*EP, 2010*).

Az új KAP-reform kialakításakor a politika alkotóinak az Európai Unió 2020-ig elérendő stratégiai célkitűzéseit tartalmazó *Európa 2020 stratégiában* megfogalmazott elveket és célokat is követniük kellett. A stratégia az unió jövőjére vonatkozóan *három fő területet jelöl ki*, amelynek 5 fő intézkedéscsoportja a foglalkoztatás arányának növeléséhez, a kutatás és fejlesztés, valamint az innovatív beruházások ösztönzéséhez, az éghajlatváltozás és az energiagazdálkodás problémájának megoldásához, az oktatáshoz, valamint a szegénység és társadalmi kirekesztés megszüntetéséhez kapcsolódik, illetve az említett prob-

1. táblázat
Az Európa 2020 stratégia három fő prioritási területének a mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó részterületei

Tudásalapú növekedés	az erőforrás-hatékonyság és a versenyképesség fokozása innovatív módszerekkel (K+F eredmények felhasználása); fiatalok képzése, munkavállalók továbbképzése a munkaerőpiac igényei szerint; e-adminisztráció elterjesztése
Fenntartható növekedés	környezetbarát technológiák alkalmazása, K+F eredmények felhasználásával; a fenntartható földterület-gazdálkodás biztosítása; a biodiverzitás védelme, az állatok és növények egészségének védelme; a káros kibocsátások csökkentése; az üzleti környezet fejlesztése (elsősorban kis- és középvállalkozások számára); a vidéki potenciál teljesebb kihasználása
Inkluzív növekedés	a vidéki területek potenciáljának ésszerű kihasználása; a helyi munkalehetőségek fejlesztése; a mezőgazdaság szerkezetátalakításához szükséges támogatások nyújtása; a termelők jövedelemtámogatása segítségével a fenntarthatóság biztosítása

Forrás: saját összeállítás EC (2010a) Annex I alapján

2. ábra:

A KAP illeszkedése az Európa 2020 stratégiához



Forrás: saját szerkesztés

lémák kezelésére keres megoldást (*EC, 2010a*). Ezek mindegyike – közvetlenül vagy közvetett módon – érinti a mezőgazdaságot, akár a termeléshez kapcsolódóan, akár a vidéki népesség társadalmi problémáihoz kapcsolódóan (*Törő-Dunay, 2011*). Az Európa 2020 stratégia fő prioritási területeinek a mezőgazdasághoz illeszthető részterületeit az 1. táblázat foglalja össze.

A jövőbeni Közös Agrárpolitika és az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek összehangolása, a két stratégiai dokumentum egymásra épülése az új agrárpolitikai reform kialakításának egyik kulcsfontosságú momentuma volt. Az illeszkedési pontokat és a prioritásokkal összefüggő hosszú távú stratégiai célokat illusztrálja a 2. ábra.

A KAP célkitűzéseiben tehát kiemelt jelentőséget kell kapnia a *fenntarthatóságot*, a *környezeti közjavak* elismerését, valamint *a kiegyensúlyozott területi fejlődést* célzó intézkedéseknek. Az eredeti, a KAP létrehozásakor megfogalmazott célok tehát *három új célkitűzéssel* egészültek ki. Az *életképes élelmiszer-termeléshez* kapcsolódóan a fő feladatok közé tartozik a gazdaságok jövedelmének biztosítása, a mezőgazdaság versenyképességének növelése, valamint a termelési nehézségek ellensúlyozását támogató intézkedések biztosítása a kedvezőtlen adottságú területeken. A *természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás* kiemelt célja a környezeti közjavak elismerése és termelésük támogatása, a környezetbarát innovatív technológiák támogatása, valamint az éghajlatváltozás mérséklését, illetve az ahhoz való alkalmazkodást célzó intézkedések támogatása. A *kiegyensúlyozott területi fejlődést* biztosító intézkedések közül kiemelendő a vidéki foglalkoztatás támogatása, a diverzifikált termelés támogatása és a helyi piacok fejlesztése a vidéki lakosság jövedelmi helyzetének javítása érdekében (*EC, 2010b*).

A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA 2014 UTÁN – EGYSZERŰSÍTÉS ÉS KIEGYENLÍTÉS

A széles körű nyilvános vitát követően az Európai Bizottság 2011. október 12-én tette közzé a KAP 2014–2020 közötti időszakára vonatkozó hivatalos javaslatait.

A finanszírozás szempontjából kiemelhető, hogy a KAP forrásai a tervezett költségvetés szerint csökkenni fognak. A 2. táblázatban az EU 2014–2020 közötti költségvetés-tervezetének főbb értékeit foglaltam össze, amelyek közül a *„Fenntartható növekedés”* célkitűzés tartalmazza a KAP forrásait. A 2. táblázat adataiból kitűnik, hogy a jelenlegi finanszírozási időszakhoz

2. táblázat:
Az EU-költségvetés tervezete 2011. évi reálértéken, a 2014–2020 időszakban

Célkitűzés	Milliárd €		Változás
	2007–2013	2014–2020	%
1. Intelligens és inkluzív növekedés	443,1	490,9	+11
2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	*432,2*	*382,9*	*–11*
Ebből közvetlen kifizetések, piaci támogatások	*322,0*	*281,8*	*–12*
3. Biztonság és uniós polgárság	11,5	18,5	+61
4. Globális Európa	58,9	70,0	+19
5. Igazgatás	56,9	62,6	+10

Forrás: EC (2011) alapján

viszonyítva egyedül a KAP finanszírozására fordított kiadások csökkennének a tervezet alapján.

A felvázolt javaslatok a korábban kiadott közlemények iránymutatásával jelölik ki a jövő Közös Agrárpolitikáját, azaz továbbra is *megmarad két erős pillér,* amelyek kiegészítik egymást. Az első pillér tartalmazza *a piacszabályozási eszközöket* – azaz a mezőgazdasági piacok működéséhez szükséges és az élelmiszer-ellátási lánchoz kapcsolódó eszközöket és intézkedéseket –, valamint a *közvetlen kifizetésekhez* kapcsolódó eszközöket. A második pillér továbbra is a *vidékfejlesztési politika* céljait szolgálja, megvalósítása társfinanszírozással történik, az uniós szintű, valamint a nemzeti, regionális és helyi célok összehangolásával.

2011 októberében a bizottság a KAP jövőjére vonatkozó, tematikusan részletezett javaslatait négy rendelettervezet formájában tette közzé, amelyek a *közvetlen kifizetésekre* (*EB, 2011a*), a mezőgazdasági *piacok közös szabályaira* (*EB, 2011b*), a *vidékfejlesztési támogatásokra* (*EB, 2011c*), valamint a *finanszírozás és irányítás* feladataira (*EB, 2011d*) vonatkozó szabályokat ismertetik.

Az I. pillér támogatásai – egyszerűbb, kiegyenlítettebb és „zöldebb"

A mezőgazdasági vállalkozókat és vállalkozásokat közvetlenül érintő kötelező érvényű szabályokat, valamint a közvetlen kifizetések és piaci támogatások intézkedéseit továbbra is a Közös Agrárpolitika *első pillére* tartalmazza.

A változások elsősorban a *közvetlen kifizetések rendszerét* érintik, az eddig alkalmazott SPS- és SAPS-rendszerek alkalmazását *új támogatási rendszer,* az *alaptámogatási rendszer* (*Basic Payment Scheme*, azaz BPS) váltja fel a tervezet alapján. A *közvetlen kifizetéseket* tekintve a politika megalkotóinak fő célja az volt, hogy a kifizetések kompenzációs jellege fokozatosan megszűnjön és a kifizetéseket *közjavak megtermeléséhez* lehessen kötni. *Tangermann (2011)* véleménye szerint a KAP ezzel egy *új fejlődési stádiumba* lép, hiszen az 1960–1980 közötti évekre jellemző megtermelt mennyiséghez kötődő, majd az 1992-től a 2000-es évek elejéig tartó időszakban területi alapon juttatott támogatást 2014-től az új, közjavak megtermelésére is vonatkozó támogatások váltják fel.

Az új támogatási rendszer megalkotásával elsősorban a túl bonyolult, tagállamonként eltérő támogatásirendszer-típusokat kívánták valóban egységessé tenni. Az adminisztráció megkönnyítésére – mint ahogyan már korábbi KAP-változatokban is volt erre mód – kialakításra került a kisgazdaságok egyszerűsített támogatási rendszere.

Az *adminisztratív terhek csökkentésén*

túl a kifizetések szintjének jelenleg tapasztalható *különbségeinek megszüntetése* is alapvető cél volt, elsősorban a területi eltérések kiegyenlítése érdekében. Az egy hektárra jutó közvetlen támogatások meghatározásakor a tagállamok szintjén *három támogatási szint* kerül felállításra annak alapján, hogy az adott tagállam támogatottsági szintje hogyan viszonyul az EU-27 átlagához. A tervezet alapján Magyarország támogatottsági szintje érdemben nem romlana, a vesztesek Hollandia, Olaszország, Franciaország és Németország, de természetesen támogatási szintjük így is magasabb maradna a többi tagállaménál. Lengyelország, Bulgária, Románia és a balti államok lennének a tervezet nyertesei, az 1 hektárra jutó támogatások növekedésével (*EC, 2011; Popp et al., 2012; Horváth, 2012*).

A közvetlen kifizetések tehát két rendszerre, az *alaptámogatási rendszerre* és a *kisgazdaságok egyszerűsített támogatási rendszerére* bomlanának a tervezet szerint. Az alaptámogatási rendszer a jelenlegi két (a több modell alapján működő SPS, illetve a SAPS) támogatási rendszert váltaná fel, amely így az összes tagállam által használható, *egységes rendszer* lesz.

Az alaptámogatási rendszeren belül a tervezet szerint *kötelező és önkéntes elemek* jelennek meg. A *kötelező elemek* a következők:

– az *alaptámogatás* céljaira a javaslat (*EB, 2011a*) alapján a teljes támogatási keret legalább 40%-át kell elkülöníteni. A támogatás elnyerésének feltétele a kölcsönös megfeleltetés szabályainak való megfelelésen kívül három, a klímaváltozás és a környezet szempontjából hasznos mezőgazdasági gyakorlat (a növénytermesztés diverzifikálása, állandó legelők fenntartása és ökológiai jelentőségű célok vállalása) átvétele;

– a *zöld komponens* („zöldítés") érdekében a támogatási keret 30%-át kell elkülöníteni annak kompenzálására, hogy az előbb említett három, a klímaváltozás és a környezet szempontjából hasznos mezőgazdasági gyakorlat átvétele megtörténhessen;

– *nemzeti tartalék* képzésére maximum 3% fordítható, melynek elkülönítése *kötelező,* ezzel a mezőgazdasági tevékenységüket megkezdő termelők számára biztosítanak lehetőséget támogatási jogosultságok megszerzésére;

– a *fiatal gazdák* támogatására maximum 2% különíthető el a teljes keretösszegből, amelyet a 40 évnél fiatalabb gazdálkodók vehetnek igénybe maximum 5 évig.

Az *önkéntes elemeket* az adott tagállamok saját hatáskörükben nyújthatják, a javaslat által ajánlott jogcímeken. A *termeléshez kötött támogatásokra* a teljes keret maximum 5 vagy 10%-a különíthető el (Magyarországon a 10%-os keret lesz érvényes), melynek segítségével a környezetvédelmi, gazdasági vagy *társadalmi szempontból fontos* ágazatok támogatása finanszírozható. A termeléshez kötött támogatásokban részesülő ágazatok körének kibővítését több tagállam – közöttük Magyarország – is javasolta, hiszen a rendelettervezet alapján nem támogatható a sertés- és baromfiágazat, illetve a dohánytermelés. A *kedvezőtlen természeti adottságú területekre* a keret maximum 5%-a csoportosítható át, amellyel e területek II. pilléres támogatásait lehet kiegészíteni. A támogatásokhoz alapfeltételként kapcsolódó *kölcsönös megfeleltetés feltételei az eddigiekhez képest lecsökkentek,* ezzel is egyszerűsítve a gazdálkodók adminisztratív és támogatásokhoz kötődő kötelezettségeit. A követelmények három fő területe a környezet (klímaváltozás, jó mezőgazdasági állapot), az egészségügy (humán-, állat- és növényegészségügy), valamint az állatjólét feltételei.

A kisgazdaságok egyszerűsített támogatási rendszerén keresztül a kisméretű gazdaságok támogatására az összes

közvetlen támogatás maximum 10%-a különíthető el. Akik ezt a rendszert választják, *egyéb közvetlen támogatást nem vehetnek igénybe.* A támogatás összege kedvezményezettenként 500–1000 euró közötti lehet. Ez a rendszer az alaptámogatási rendszerhez képest kevesebb adminisztrációval jár, továbbá a termelő mentesül a „zöld komponens" feltételei alól. A kölcsönös megfeleltetés a kisgazdaságokra nézve is érvényes, azonban a feltételek nem teljesülése esetén a gazdaságok közvetlen támogatását nem sújtják szankciókkal. A kisgazdaságok támogatási jogosultságai nem átruházhatóak, csak örökölhetőek.

A támogatások maximalizálása – „capping" – szabályával a tervezett új támogatási rendszer az egy termelő által igénybe vehető *alaptámogatások összegét is maximalizálná,* azonban a támogatás összegéből levonható az alkalmazottak után fizetett bérek, valamint azok adó- és járulékterheinek összege, illetve a zöld komponens értékére sem vonatkozik ez a korlátozás. Ez a javaslat igen sok kritikát kapott, egyes tagállamok képviselőinek (pl. Németország) véleménye szerint a versenyképes, nagyméretű gazdaságokat hozná hátrányos helyzetbe. Az Agrárgazdasági Kutató Intézet (AKI) munkatársai által végzett hatásvizsgálatok eredményei alapján (*Popp et al., 2012; Potori, 2012*) ez az intézkedéstervezet mintegy 209 hazai gazdaságot érintene.

Aktív termelők. Az új KAP-reform tervezet egyik legfontosabb tényezője az *aktív mezőgazdasági termelő fogalmának meghatározása.* Nemzetközi és hazai viszonylatban is igen súlyos problémákat okoznak azok a „kvázi" termelők, akik mezőgazdasági területüket csak a minimálisan megkövetelt szinten művelik, részükről inkább csak „látszat" gazdálkodásról beszélhetünk. A közvetlen támogatások igénybevételére 2014-től csak az *aktív mezőgazdasági termelők* lesznek jogosultak. Az aktív mezőgazdasági termelő *definícióját az EB (2011a)* javaslat 9. cikke fogalmazza meg. Eszerint *„nem minősül aktív mezőgazdasági termelőnek* az a természetes vagy jogi személy, illetve természetes vagy jogi személyek csoportja, akinek, illetve amelynek az esetében a következők egyike fennáll: a) legutolsó pénzügyi évben *a közvetlen kifizetések éves összege nem éri el mezőgazdasági tevékenységekből származó éves teljes bevétele 5%-át,* vagy b) mezőgazdasági területe főként természetes módon legeltetésre vagy növénytermesztésre alkalmas állapotban tartott terület, és a szóban forgó területen *nem végezte el megfelelően a tagállamok által meghatározott mezőgazdasági tevékenységnek minősíthető minimumtevékenységeket*". (*EB, 2011a, 27. p.*) A magyar álláspont a definíció egyszerűsítését javasolja, illetve egy olyan lista alkalmazását, amely a kizárható területeket tartalmazza.

Piaci intézkedések – egységes piacszabályozás. A piaci intézkedések közül megmarad az intervenció, a magántárolás és az export-visszatérítés intézménye, azonban az intervenció a jövőben csak a „védőháló" szerepét tölti be. A piaci intézkedések leépítése is számos kritikát kapott (többek között a magyar álláspont is negatívan értékelte ezt a folyamatot). Az esetlegesen felmerülő váratlan eseményekre tekintettel különleges intézkedések is bevezetésre kerülhetnek általános piaci zavarok, állatbetegségek vagy egyéb előre nem várt események esetén. A tervezet a piaci viszonyok stabilizálása érdekében és a termékpálya versenyképességének elősegítésére az élelmiszerlánc szereplői számára kiemelten javasolja a termelői szerveződések és az ún. szakmaközi szervezetek létrehozását.

A II. pillér támogatásai – teljes átalakulás

A második pillér, azaz a vidékfejlesztési politika az új tervezetben *jelentősen átalakul.* Fő célként megmarad a mezőgazdaság versenyképességének előmozdítása, a ter-

mészeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás, valamint a vidéki térségek területi fejlődésének egyensúlyban tartása, azonban a *jelenlegi tengelyek megszűnnek*, és *hat,* az Európa 2020 stratégiával is összhangban lévő *vidékfejlesztési prioritás* kerül bevezetésre. Ezek egyrészt az innovációs eredmények felhasználására, a versenyképes és életképes mezőgazdaság megteremtésére, másrészt a környezet védelmére, a mezőgazdaságtól és erdőgazdálkodástól függő ökoszisztémák megőrzésére, javítására fókuszálnak, továbbá a szegénység elleni küzdelemhez és a vidéki népesség élet- és munkakörülményeinek fejlődéséhez járulnak hozzá (*EB, 2011c*). A vidékfejlesztési intézkedések új eleme lesz a *kockázatkezelés,* melynek három fő intézkedése a gazdálkodók részére *közvetlenül fizetett biztosítási díjtámogatás* a növénytermesztés és állattenyésztés felmerülő káreseményei esetén, a finanszírozást segítő *kölcsönös biztosítási alapok* létrehozása, valamint a *jövedelemstabilizálási* támogatás. További változást jelent a Közös Stratégiai Keretrendszer létrehozása, amely a korábbi párhuzamos finanszírozási lehetőségeket szüntetné meg (*Horváth, 2012*).

A jövő Közös Agrárpolitikájának tervezete tehát sok mindenben követi a korábban felvetett változatokat. Fontos kihangsúlyozni, hogy ez még csak tervezet, de a változásokra való felkészülést időben meg kell kezdeni.

ÚJ FELKÉSZÜLÉS – ÚJ LEHETŐSÉG

Napjainkban a Közös Agrárpolitika a külső és belső feltételek változásának hatására folyamatos megújulásra kényszerül a korábbi időszakok relatíve hosszú, fő vonalaiban változatlan szakaszaihoz képest. Ez természetesen nem passzív, hanem zömében aktív változás, amelynek napjaink dinamikusan változó körülményeihez kell igazodnia (pl.: gazdasági, demográfiai és élelmiszerválság, környezeti változások fenyegetése). Ez a folyamat a gazdálkodóktól és mezőgazdasági vállalkozásoktól is tevékenyebb és jóval rugalmasabb szerepvállalást igényel, amelyhez elsősorban az aktuális gazdasági helyzet és az érvényes politikák megfelelő szintű ismerete szükséges.

Nyolc évvel a csatlakozás után elmondható, hogy a magyar agrárgazdaság elvárásai a csatlakozással kapcsolatban eltúlzottnak bizonyultak. A kiegyensúlyozottabb támogatási politika elsősorban a kisebb méretű gazdaságok számára jelentett némi előnyt, azonban a versenyképesség javításához nem volt elég, lényegi hatékonyságbeli növekedés nem következett be. A kisméretű gazdaságok nagy részénél csupán a gazdaságok működésének fenntartásához volt elegendő, ami hozzájárult a birtokszerkezet problémáinak konzerválásához. A nagyobb méretkategóriához tartozó üzemek jobb alkupozícióik, jobb informáltságuk és jobb hitelképességük miatt jobban ki tudták használni a csatlakozást követően a különböző beruházási célú támogatásokat, ami versenypozíciójukat relatíve javította (*Törőné Dunay, 2012*).

A KAP reformtervezete az új támogatási rendszer bevezetésével a kisebb méretű gazdaságok nehézségeit egyszerűbb, áttekinthetőbb adminisztrációs rendszerével, illetve a kistermelői támogatások bevezetésével javíthatja, azonban a nagyméretű gazdaságok számára a bevezetendő támogatási plafon jelentős problémákat okozhat.

A magyarországi mezőgazdasági vállalkozások számára a reform bevezetése azonban olyan *új lehetőséget adhat,* amelyet a nem megfelelő felkészüléssel 2004-ben egyszer már elveszített. Ehhez egyik lehetséges feladatnak az agrárstratégiának az új KAP célkitűzéseihez igazodó kiigazítását tartom, amelyhez a magyar agrárgazdaság szereplőinek *„kétpólusú" megközelítése* és értékelése lenne szükséges (3. ábra). Az új

3. ábra

A magyar agrárvállalkozások kétpólusú megközelítése



Forrás: saját szerkesztés

célkitűzések között nemcsak a versenyképes termelés biztosítása, hanem a közjavak termelésének elismerése is szerepel, valamint a kiegyensúlyozott területi fejlődés is kiemelt fontosságúvá vált. Ehhez egyik legfontosabb feladat az *„arany középút" megtalálása* lenne az eltérő erőviszonyokkal rendelkező szereplők között. A versenyképességben alulmaradó, de az *európai közjavakhoz* (környezet- és tájmegőrzés, vidéki életforma fenntartása, a vidékhez kapcsolódó kulturális örökség védelme stb.) jelentős mértékben hozzájáruló, elsősorban *kisméretű gazdaságok* támogatásának biztosítása kiemelt fontosságú, de oly módon, hogy *valóban csak az aktív termelőkhöz* juthassanak el a támogatási összegek. Erre ad lehetőséget az új KAP tervezetének aktív termelői megkülönböztetése. A kisméretű gazdaságok számára a versenyképesség felé vezető egyik utat az együttműködés jelentheti, elsősorban az értékesítés és feldolgozás terén, emiatt a termelői integrációk kiépítésének és fenntartásának támogatása is kulcsfontosságú feladat lenne. A támogatás természetesen a *nagyméretű gazdaságoknak* is jár, hiszen a hatékony, versenyképes termelés jelentős mértékben függ a gazdálkodási mérettől. Nyilvánvaló, hogy a *nagyméretű gazdaságok* nem a vidéki örökség, a hagyományok, illetve a tájkép megőrzésében fognak jelentős szerepet játszani, azonban nem is ez az elsődleges feladatuk. *Fő funkciójuk* természetesen a versenyképes *termelés* és az *élelmiszerrel való ellátás biztosítása* marad.

A magyar agrárgazdaságot – véleményem szerint – tehát e két szempont szerint kellene elkülöníteni, azaz mind a *termelést középpontba helyező, versenyképes, elsősorban nagyméretű gazdaságok,*

mind a mezőgazdaság *közjavait előállító, a környezeti és társadalmi szempontokat középpontba helyező, főleg kisméretű gazdaságok* létjogosultságát és a nemzetgazdaságban betöltött szerepét feltétlenül ki kellene hangsúlyozni.

A jövőre nézve a vállalkozások *informáltsági szintjének javítása* az egyik legfontosabb cél, hiszen az információval való ellátottság növelésével a kisebb méretű gazdaságok lemaradása is javítható lehet. Mivel a reformtervezet által javasolt új feltételek minden tagállam számára jelentős változásokat hoznak, az *új KAP új esélyt adhat a magyar mezőgazdasági vállalkozások felzárkózásához*, illetve helyzetük stabilizálásához. Ennek elsődleges feltétele az, hogy a bizottsági javaslat értelmezése után egy *komplex információs stratégia* alkalmazásával időben megkezdődjön és folyamatossá váljon a mezőgazdasági vállalkozások széles körű és naprakész tájékoztatása. A csatlakozás idején, 2004-ben ugyanis pontosan az információhiány okozta a legtöbb problémát, hiszen a gazdálkodók nagy része nem volt tisztában az akkori agrárpolitikában igen rövid időn belül bekövetkezett változásokkal.

Ennek első lépéseként a Magyar Agrárkamara a Vidékfejlesztési Minisztériummal együttműködve összefoglaló kiadványt jelentetett meg a KAP-ra vonatkozó bizottsági javaslatról. A gazdálkodók a kamara által működtetett *Gazdálkodói Információs Szolgálat* tanácsadóihoz is fordulhatnak a témában felmerülő kérdéseikkel. Az AKI munkatársai elkészítették a reformtervezet hatásvizsgálatát (*Popp et al., 2012; Potori, 2012*), amelyben nemcsak a változások várható hatásait modellezték és értékelték, hanem főbb növénytermelő és állattenyésztő ágazatok kibocsátásának változásairól is készítettek előrejelzéseket. A változásokkal kapcsolatos információk eljuttatásának – külföldön már jól bevált – módszerét alkalmazva az AKI a honlapján keresztül ingyenes szolgáltatást nyújt a gazdálkodóknak. Ha a termelők beküldik a gazdaságukra vonatkozó adataikat, az intézet munkatársai kiszámítják, hogy milyen hatással lesz tevékenységükre, vállalkozásuk jövedelmezőségére a Közös Agrárpolitika változása. A támogatáskalkulátor tájékoztató adatai az AKI modelljein és az Európai Bizottság rendelettervezetein alapulnak, a változásokról pedig hírlevélben tájékoztatják a regisztrált termelőket.

A tájékoztatás tehát megkezdődött, de a KAP-reform bevezetéséig hátralévő időben a felkészítési-felkészülési folyamat nem torpanhat meg, hiszen hogy mennyire sikeresen tudják majd kihasználni a jövőbeni uniós forrásokat, az nagymértékben a gazdálkodók gyakorlati felkészítésén múlik.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

(1) Bureau, J.C. – Mahé, L-P. (2008): CAP Reform Beyond 2013: An Idea for a Longer View. Notre Europe, Paris, 57 p. – (2) Bureau, J.C. – Witzke, H-P. (2010): The Single Payment Scheme after 2013: New Approach – New Targets. Study for European Parliament: Directorate General for Internal Policies, Policy Department B. – (3) EB (2011a): Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról. COM (2011) 625/2011/0280, Brüsszel – (4) EB (2011b): Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról (az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet) COM (2011) 626/2011/0281, Brüsszel – (5) EB (2011c): Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról COM (2011) 627/2011/0282, Brüsszel – (6) EB (2011d): Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a közös

agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és nyomon követéséről. COM (2011) 628/2011/0288, Brüsszel – (7) EC (2009): The CAP in Perspective: from Market Intervention to Policy Innovation. European Commission DGb Agriculture and Rural Development, Agricultural Policy in Briefs, No. 1. – (8) EC (2010a): A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. EC Communication, Brussels – (9) EC (2010b): The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Brussels – (10) EC (2011): A Budget for Europe 2020, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. COM (2011) 500 final, Brussels – (11) EP (2010): Working Document on the Future of the CAP after 2013. Committee on Agriculture and Rural Development, Brussels (G. Lyon Report) – (12) Fehér I. – Katonáné Kovács J. – Szűcs I. (2007): Az Európai Unió intézményrendszere. Európai uniós alapismeretek. DE AMTC AVK, Debrecen, 117 p. – (13) Horváth Á. (szerk.) (2012): Az EU új Közös Agrárpolitikája 2014-2020. A Vidékfejlesztési Minisztérium és a Magyar Agrárkamara kiadványa, Budapest, 24. p. – (14) Jámbor A. (2011): A Közös Agrárpolitika jövője: elemzési keretrendszer. In: Fertő I. – Forgács Cs. – Jámbor A. (szerk.): Változó prioritások az európai mezőgazdaságban. Tanulmányok Csáki Csaba professzor tiszteletére. Agroinform Kiadó, Budapest, 267 p., 51-76. pp. – (15) Popp J. – Papp G. – Kovács M. – Potori N. (2012): KAP 2014–2020: a közvetlen támogatások javasolt új rendszerének hatásvizsgálata Magyarországon. Gazdálkodás 56. évf. 1. sz. 6-17. pp. – (16) Potori N. (szerk.) (2012): Közös Agrárpolitika 2014–2020: A reformtervezetek alapján várható hatások és kihívások Magyarországon. Tervezet. AKI, Budapest – (17) Swinnen, J.F.M. – Van Herck, K. (2010): Towards a „Green Deal" for EU Agriculture? Reflections on the Future of the Common Agricultural Policy. In: Changing Landscape of European Agriculture. Essays in Honour of Professor Csaba Csaki. Agroinform Kiadó, Budapest, 260 p., 117-138. pp. – (18) Tangermann, S. (2011): Direct Payments in the CAP Post 2013. European Parliament, Brussels – (19) Törő-Dunay A. (2011): Development of Rural Areas through CAP 2020 and Europe 2020 Strategy. Scientific Journal of Warsaw University of Life Sciences – SGGW – Problems of World Agriculture, Volume 11 (XXVI), Number 3. 161-169. pp. – (20) Törőné Dunay A. (2012): Az EU agrártámogatási rendszerének változásai és a csatlakozás hatása a mezőgazdasági vállalkozásokra. Doktori (PhD) értekezés. Gödöllő, 173 p.

TARTALOM

Kosztolányi Dezső: A játék 487

TANULMÁNY

Fertő Imre – Bakucs Zoltán: Szerződéses kapcsolatok az élelmiszerláncban és a szerződések kikényszeríthetősége 488

Törőné Dunay Anna: A Közös Agrárpolitika reformja – új lehetőség a felzárkózásra? 500

Kozák János: A világ libahústermelésének és -kereskedelmének alakulása az elmúlt évtizedekben 512

Gáspár Andrea: Mezőgazdasági egyéni vállalkozók adóterhének alakulása Magyarországon (2000–2010) 522

Juhász Anikó – Wagner Hartmut: Magyarország élelmiszer-gazdasági export-versenyképességének elemzése 530

SZEMLE

Csete László: Erdei Ferenc politikai életrajzáról – könyvismertető 542

KRÓNIKA

Romány Pál: Élelmezési Világnap 2012 545

Katonáné Kovács Judit: A tanár, a tudós és az ember – A 70 éves Szabó Gábor professzor köszöntése 548

„Hensch Árpád nyomdokain" – konferenciafelhívás 554

Kérdések a **Gazdálkodás** várható szerzőihez, illetve olvasóihoz 559

Előfizetési felhívás 563

Summary 555

Contents 558