TUDOMÁNYOS CIKK

A Közös Agrárpolitika üzemszintű hatásai magyar szemszögből

Mizik Tamás

Kulcsszavak: Közös Agrárpolitika, referenciahozam, standard termelési érték, nemzeti boríték.
JEL-kód: Q10, Q18.

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A Közös Agrárpolitika (KAP) az Európai Közösség első közös politikáinak egyike volt és még jelenleg is meghatározó a részedése az uniós költségvetésben. A kezdeti, Római Szerződésben lefektetett célok sikeres végrehajtása során több és komolyabb problémák keletkeztek, mint amelyeket meg kellett oldani. Emiatt a KAP utóbbi közel 50 éve alapvetően – az egyes reformok kereteiben – a problémák mérsékléséről szólt.

A KAP révén korábban elképzelhetetlen mennyiségű forrás áramlott az új tagországok mezőgazdaságába. A közvetlen kifizetések alapvető fontossággal bírnak a mezőgazdasági szektorban, a termeléshez kötve az üzemszerkezet folyamatos koncentrációját eredményezik, valamint érdemben csökkentik a munkaerő iránti igényt. Mindazonáltal a támogatásoktól való nagyfokú függőség alapvetően a támogatási rendszer változatlanságának irányába hat mind a termelők, mind a döntéshozók szintjén. Azonban az új célkitűzések (klímaváltozás elleni küzdelem, kockázatkezelési eszközök, jövedelemstabilizálás stb.) mind az EU költségvetésén, mind a KAP költségvetésén belül átrendezést igényelnek. Emellett nem szabad figyelmen kívül hagyni a Brexit pénzügyi hatásait sem (kisebb költségvetés versus magasabb tagállami befizetés), mivel a második legnagyobb nettó befizető tagország válik ki.

A KAP jövője kapcsán biztosra vehető a források csökkentése (a legfrissebb bizottsági kommunikációban 4%-os reálértékű csökkenés szerepel), valamint a már ismert reformelképzelésekben túlsúlyban vannak a termelés versenyképességét negatívan befolyásoló (például a konvergencia felgyorsítása, a kibővített elvárásrendszer vagy a capping[1]) elemek. A gazdaságszerkezeti összeírásokból egyértelműen kiderül, hogy a termelés és a növekedés motorját a nagy gazdaságok képezik. Magyarországon ráadásul az uniós átlag feletti a részarányuk, ami a forrásoktól (alapvetően a közvetlen kifizetésektől) való nagyfokú függés miatt a versenyképesség minél előbbi, érdemi növelését kívánja meg. A capping összeghatárának további csökkentése szintén komoly hatással bír majd, amit azonban a társas gazdaságoknál jelentősen mérsékelni fog a személyi költségek beszámítása, illetve – végső esetben – a termelési egységek feldarabolása. Összességében kulcskérdéssé válik a hatékonyság és a versenyképesség fokozása, amelyhez érdemben járulhat hozzá a megfelelő üzemstruktúra.

[1] A capping a közvetlen támogatások maximálása.

BEVEZETÉS

A Közös Agrárpolitika az Európai Közösség első közös politikájaként jött létre 1962-ben. Kezdetben növekvő volt a részaránya, 1970-ben elérte a teljes költségvetés 92%-át is (*EC, 2009*). Azóta pénzügyi szempontból folyamatosan csökken a szerepe, de még a jelenlegi, 2014–2020-as időszak végére is 35% lesz a költségvetési részaránya (*EP, 2013*). A KAP alapjait a Római Szerződés fektette le, ezek a célok azóta sem változtak (*Római Szerződés, 1957*):

1. a mezőgazdasági termelékenység növelése a technológia fejlesztésével, a termelés észszerű növelésével, valamint optimális tényezőfelhasználással;
2. méltányos jövedelemszint biztosítása a mezőgazdaságból élők számára;
3. a mezőgazdasági termékpiacok stabilizálása;
4. az élelmiszer-ellátás biztonságának megteremtése;
5. biztosítani, hogy a fogyasztók reális áron jussanak az élelmiszerekhez.

A célok sikeres végrehajtása a stratégiai jelentőségű önellátás rövid idő alatti elérését eredményezte, azonban a rendszerbe semmilyen fék sem került beépítésre. Ennek következtében az elmúlt évtizedekben reformok sorozata zajlott le annak érdekében, hogy kezelni lehessen a KAP bevezetése utáni időszakban gyorsan kialakult túltermelés problémáját.

A pénzügyi jelentősége mellett fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Unióban (EU) még jelenleg is 8,7 millió mezőgazdasági termelő van (*Eurostat adatbázis, 2018*), emiatt a szabályozási és támogatási keretrendszer alakulását mindig nagy érdeklődés kíséri. Az Európai Bizottság (EB) folyamatosan tesz közzé javaslatokat, elképzeléseket és elemzéseket, továbbá számos kutató/kutatás is foglalkozik a témával. Swinnen a téma több aspektusát is vizsgálta, elemezte a korábbi reformokat (*Swinnen, 2008*), a közvetlen kifizetések lehetséges jövőbeli alakulását (*Swinnen, 2009*), illetve hatásait (például tőkésedés) a földárakra (*Ciaian et al., 2014*). Milczarek-Andrzejewska és szerzőtársai szerint ennek különösen nagy hatása volt a fejletlenebb lengyel régiókra és a kistermelőket a földjük eladására motiválta (*Milczarek-Andrzejewska et al., 2018*). Ugyanakkor Guastella és szerzőtársai a Tesztüzemi Információs Hálózat (*Farm Accountancy Data Network,* FADN) adatai alapján nem találtak erős összefüggést a közvetlen kifizetések és a földárak alakulása között Olaszországban (*Guastella et al., 2018*). Mindez talán a földárakban a régi és új tagországok között még mindig megfigyelhető nagymértékű eltérésekre vezethető vissza. Ennek azonban némileg ellentmond, hogy O'Neill és Hanrahan igen magas (67-90%) földárakban megjelenő kapitalizációt mutatott ki Írországban (*O'Neill – Hanrahan, 2016*). A földárak szerepe jelentős az üzemstuktúra vonatkozásában, mivel – tekintettel a szektor alacsony jövedelemtermelő képességére – a földvásárlás forrása jellemzően nem saját forrás és a nagyobb vállalkozások sokkal könnyebben jutnak hitelhez. Kiemelésre érdemes még a közvetlen kifizetéseknek az EU10 vonatkozásában a jövedelemre gyakorolt pozitív, valamint a munkaerő-felhasználás esetében a negatív hatása (*Biró et al., 2016*).

A KAP legutóbbi reformja 2013-ban volt. A Dacian Ciolos akkori mezőgazdasági biztos irányításával lezajlott folyamat sokkal kevésbé volt/lehetett eredményes[2] a 2003-as Fischler-reformhoz képest, mivel időközben megváltozott a döntéshozatali folyamat (együttdöntés), valamint eleve kevésbé érdemi változtatásokat tartalmazott (*Swinnen, 2015*). A 2013-as reform

[2] A két reform szemléletes összehasonlítására Swinnen több művében is használja a tökéletes (*perfect*) és a tökéletlen (*imperfect*) vihar (*storm*) kifejezéseket.

egyik legjelentősebb újítása a zöldítés volt, azonban kérdéses, hogy a tervezetthez képest mekkora környezeti előnyöket eredményezett. Ennek kapcsán *Matthews (2013)* kiemelte annak várhatóan csekély hatását, illetve a keresztmegfeleléssel[3] és az agrár-környezetgazdálkodással történő versenyző voltát. Alapvetően a mérhetőség, valamint az ok-okozati kapcsolat kérdésessége miatt „zöldre mosásnak" (*greening vs greenwashing*) is aposztrofálhatjuk (*Alons, 2017*). Az EU életében jelen pillanatban is zajló brit kilépés, a Brexit hatást fog gyakorolni a költségvetésre is, hiszen az Egyesült Királyság az EU második legnagyobb nettó befizetője. A 10 milliárd eurós kiesés lehetséges kezelésének két véglete a költségvetés arányos csökkentése és a tagállami befizetések növelése, ami valószínűleg a GNI (*Gross National Income,* bruttó nemzeti jövedelem) komponens növelésével valósulna meg (*Haas – Rubio, 2017*). Ez utóbbi opció várhatóan az eleve jelentős nettó befizető Németországot, Hollandiát, Ausztriát és Svédországot terhelné meg a legjobban (*Matthews, 2016*). A KAP nettó kedvezményezettjeként Magyarország számára sem mindegy, hogy hogyan változik a rendszer, illetve a tagállami álláspont megfelelő képviseletéhez is elengedhetetlen a változások lehetséges irányának, mértékének és hatásainak elemzése. A CAPRI (*Common Agricultural Policy Regional Impact Analysis*) modell alkalmazásával az Agrárgazdasági Kutató Intézet részletes elemzéseket készít a KAP várható változásainak hatásvizsgálatára. Ennek kapcsán elemezték a Brexit hatását (3 milliárd eurós nettó befizetési többlet), valamint a KAP-költségvetés 15%-os és 30%-os csökkentésének a hatásait (*Potori et al., 2018*). Eredményeik alapján a fenti szcenáriók hatásai várhatóan sokkal kisebbek lennének a növénytermesztésben (kivéve a szóját), viszont az állattenyésztésben – a tejszektor kivételével – érdemi jövedelemcsökkenést eredményeznének.

Magyarország 2004-ben csatlakozott az EU-hoz, azonban érdemben már a Koppenhágai megállapodás (2002) is érintette, hiszen a közvetlen támogatások vonatkozásában ott került pont a felzárkózási folyamatra. Bár a kiinduló összeg is jelentős volt, azonban a régi tagországok termelőivel szemben a felzárkózásban további, közel 10 éves versenyhátrányt okozott az újakban. A Ciolos-reform érdemben érintette a hazai mezőgazdasági termelőket, a kifizetések maximalizálása (*capping*) következtében elsősorban a nagyüzemeket. A támogatások csökkentésének elkerülése miatt jól látható a legnagyobb üzemek kisebb egységekre bontása. Az EB legfrissebb hivatalos kommunikációja jelzi a KAP jövőbeli irányait, amelyek közül a stratégiai tervezés, illetve a kimeneti indikátorok alapján történő utólagos pénzügyi korrekció gondolata érdemel figyelmet (*EC, 2017a*). Mindazonáltal a szektor szereplőinek fel kell készülniük a KAP költségvetésének csökkenésére, aminek alapvetően csak a mértéke kérdéses. A Bizottság javaslata 364,9 milliárd euró, ami az előző időszakhoz képest már folyó áron 4%-os csökkenést jelent– az EMVA forrásait (2021–2027-re 78,7 millárd euró) jelentősebben érintve, ahol ezt a nemzeti társfinanszírozás mértékének növelése ellensúlyozná (*EB, 2018*). Kisebb támogatások mellett pedig érdemben romlik a kevésbé hatékonyan/eredményesen gazdálkodók helyzete, az esetlegesen a szektorból történő kivonulásuk pedig a koncentráció – további – növekedésének az irányába hatna.

Az anyag és a módszertan ismertetése után a KAP támogatási rendszere kerül röviden bemutatásra, ami rávilágít arra, hogy a támogatások terén megfigyelhető egyenlőtlenségek miatt miért kell az új tagországok termelőinek sokkal nagyobb erőfeszítéseket tenniük. Ennek egyik kö-

[3] A szakirodalomban elterjedt még a keresztmegfeleltetés, illetve a kölcsönös megfeleltetés is.

vetkezménye a hatékonyabb – szántóföldi növény- – termelés miatt szükséges üzemkoncentráció.

A harmadik rész a mezőgazdasági üzemszerkezet sajátosságait mutatja be az EU-ban és Magyarországon. A feldolgozott adatok segítségével látható az üzemszerkezet folyamatos, azonos irányba mutató változása, aminek csak a sebessége tér el a régi és az új tagországok vonatkozásában. Magyarországon ezt tovább erősítik a 2016-os adatok, bár megfigyelhető az egyénitársas vonatkozásban a differenciálódás.

A KAP várható jövője bemutatja, hogy mi várható a 2021–2027-es időszakban a jelenleg hozzáférhető információk alapján. Egyelőre még sok a kérdőjel, de a változásokhoz történő alkalmazkodás alapvető fontossággal bír a szektor szereplőinek jövője szempontjából. Az utolsó, összefoglalás rész pedig áttekintést ad az eredményekről.

ANYAG ÉS MÓDSZER

A téma jellegéből adódóan a tanulmány alapját a releváns szakirodalmi források feldolgozása képezi, így a szakterület elismert kutatóinak a publikációi, az Európai Bizottság kiadványai (különös tekintettel a „The Future of Food and Farming"-ra [*EC, 2017a*], ami kijelölte a KAP következő időszakának fő irányvonalait), valamint a Bizottság jogalkotási javaslata és a vele párhuzamosan publikált hatáselemzés (*EB, 2018; EC, 2018*).

A szakirodalom-feldolgozás mellett a különféle számítások elvégzéséhez szükséges adatok több forrásból kerültek összegyűjtésre. A referenciahozam-értékek a Mezőgazdasági Főigazgatóság (DG Agri) országjelentéseiből származnak, míg a standard termelési értékek az Eurostat adatbázisának gazdaságszerkezeti összeírásaiból (*Farm Structure Surveys,* FSS). Az erre épülő elemzés a jelenleg elérhető három legfrissebb felmérést (2007, 2010 és 2013) tartalmazza, mivel a 2016-os, tagállami uniós szintű eredmények a kézirat lezárásakor nem voltak elérhetők. Magyarország esetében ezért a 2016-os gazdaságszerkezeti összeírás (GSZÖ) adatai is felhasználásra kerültek.

A KAP-TÁMOGATÁSOK EGYENLŐTLENSÉGE

Magyarország – a többi újonnan csatlakozott állammal együtt – a csatlakozáskor a régi tagállamok átlagos közvetlen kifizetési szintjének mindössze 25%-át kapta meg, ami – általában véve az újonnan csatlakozott országok mindegyikében – komoly versenyhátrányt eredményezett.[4] A Koppenhágai megállapodás alapján ez az érték két fázisban és folyamatosan nőtt, amíg 2013-ra elérte a 100%-ot. Az új tagországoknak emellett volt lehetőségük nemzeti forrásból ennek a kiegészítésére 30%-pontos mértékig úgy, hogy a kettő összege nem haladhatta meg a 100%-ot. Ezt mutatja be az *1. ábra.*

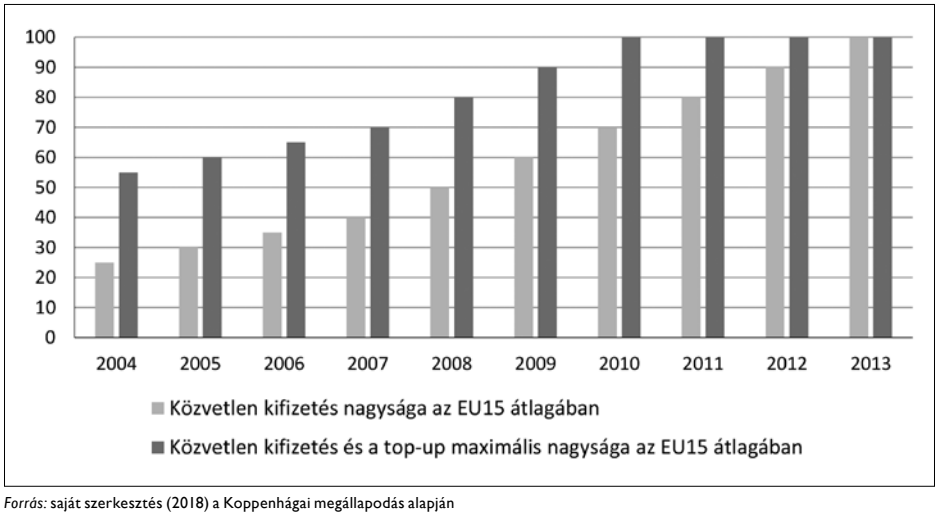
A nemzeti kiegészítő támogatás[5] nyújtására nem mindegyik tagállamnak volt forrása, Magyarország ebből a szempontból az élvonalban volt. Azonban le kell szögezni, hogy a közös belső piacon olyan termelőkkel kellett versenyezni, akik egyrészt a korábbi évtizedekben jelentős feltőkésítésen mentek keresztül, valamint a 2004–2009-es időszakban is átlagosan több támogatást kaptak, mint az új tagországok termelői – még a maximális nagyságú nemzeti kiegészítő támogatással együtt is.

Mindemellett ki kell térni a támogatási rendszer egy másik sajátosságára is. A közvetlen kifizetések alapja az ún. refe-

[4] Ezt a versenyhátrányt az azóta nagyságrendileg hasonló támogatási szint mellett szinte lehetetlen ledolgozni.

[5] Kezdetben *top-up* néven szerepelt, később lett nemzeti kiegészítő támogatás (*Complementary National Direct Payment,* CNDP). A később csatlakozott országokban ez a folyamat később ért/ér véget, így Bulgáriában és Romániában 2016-ban, míg Horvátországban 2022-ben.

1. ábra
A közvetlen kifizetések nagyságának alakulása az új tagországokban a régi tagországok (EU15) támogatási átlagához viszonyítva (%)
(Phasing-in of direct payments in the New Member States compared to the average of the Old Member States, %)



Forrás: saját szerkesztés (2018) a Koppenhágai megállapodás alapján

renciahozam, ami érdemben kisebb az új tagországokban és ezáltal további versenyhátrányt okoz. Az *1. táblázat* ezt mutatja be az EU27 vonatkozásában a régi és új tagországok átlagértékeivel, valamint az átlagtól való eltérésekkel együtt.

Az *1. táblázatból* látható, hogy az EU-ban van négy „6 tonnás" ország (Belgium, Franciaország, Hollandia és Írország), az ő referenciahozamuk 27-40%-kal haladja meg az EU15 átlagát. Az új tagországok között a sorrend Szlovénia (5,27 t/ha), Magyarország (4,73 t/ha), Csehország (4,20 t/ha) és Szlovákia (4,06 t/ha), ezek az országok elérték az EU27 átlagát, illetve Magyarország és Szlovénia az EU15-ét is. Azonban összességében az EU12 átlaga 32%-kal marad el az EU15 átlagától. A területalapú kifizetésnél a fenti referenciahozamok kerülnek beszorzásra az alapösszeggel (63 euró/t), aminél csökkenés csak a visszaosztás következtében lehetséges (*EC, 2003; 104. cikk*). Az *1. táblázat* alapján elmondható, hogy a korábbi bázis alapján kapott hazai referenciahozam kifejezetten magas és több regionális versenytárssal (például a V4-ekkel) szemben is előnyt biztosít. Mivel a szántóföldi növénytermesztésben igazolható, hogy a termelés hatékonyabb a nagyobb táblákon, így valószínűsíthető, hogy a kimagasló magyar értékben szerepet játszott az üzemstruktúra is.

A MEZŐGAZDASÁGI ÜZEMSZERKEZET SAJÁTOSSÁGAI

A KAP támogatásai érdemben hatnak a termelési struktúrára is. A 2003-as reformot megelőző időszakban a termeléshez kötött támogatások koncentrációs nyomást eredményeztek, a nagy gazdaságok még nagyobbak lettek. Mivel ez a folyamat a régi tagországokban zajlott le, így ott sokkal nagyobb az átlagos üzemméret. Az új tagországokban ezt hátráltatta például a kárpótlás folyamata (a sok régi-új tulajdonos miatt elaprózódott földtulajdoni szerkezet és az osztatlan közös tulajdon Magyarországon) vagy az uniós csatlakozás előtti üzemszerkezet sajátosságai (például

1. táblázat

A tagállamok referenciahozamai (EU27)
Reference yields in the Member States (EU27)

Tagállam *(Member State)*	**Referenciahozam (t/ha)** *(Reference yield)*	**Eltérés az EU27 átlagától, %** *(Difference from the EU27 average)*	**Eltérés az EU15 átlagától, %** *(Difference from the EU15 average)*
Ausztria	5,27	29	11
Belgium	6,24	53	32
Bulgária	2,90	–29	–39
Ciprus	2,30	–43	–52
Csehország	4,20	3	–11
Dánia	5,22	28	10
Egyesült Királyság	5,83	43	23
Észtország	2,40	–41	-49
Finnország	2,82	–31	–41
Franciaország	6,02	48	27
Görögország	3,39	–17	–29
Hollandia	6,66	64	40
Írország	6,08	49	28
Lengyelország	3,00	–26	–37
Lettország	2,50	–39	–47
Litvánia	2,70	–34	–43
Luxemburg	4,26	5	–10
Magyarország	4,73	16	0
Málta	2,02	–50	–57
Németország	5,66	39	19
Olaszország	3,90	–4	–18
Portugália	2,90	–29	–39
Románia	2,65	–35	–44
Spanyolország	2,90	–29	–39
Svédország	4,02	–1	–15
Szlovákia	4,06	0	–14
Szlovénia	5,27	29	11
EU15 átlag	4,74	17	0
EU12 átlag	3,23	–21	–32
EU27 átlag	4,07	0	–14

Forrás: saját szerkesztés (2018) a DG Agri országjelentések alapján

a lengyel kisgazdasági rendszer). A jelenlegi, termelésről nagyrészt leválasztott (*decoupled*) kifizetések mellett ez már kevésbé áll fenn, de a méretgazdaságosságra való – gazdasági jellegű – törekvés továbbra is megfigyelhető, különösen a növénytermesztési ágazatban. Az EU-ban a gazdaságszerkezeti összeírások tartalmaznak erre

2. táblázat

A gazdaságok száma és üzemmérete az EU28-ban
(Number and size of farms in the EU28)

	A gazdaságok száma *(Number of farms)*			**Átlagos üzemnagyság, ha** *(Average farm sizes, ha)*		
	2007	**2010**	**2013**	**2007**	**2010**	**2013**
Ausztria	165 420	150 170	140 430	19,28	19,17	19,42
Belgium	48 010	42 850	37 760	28,63	31,69	34,64
Bulgária	493 130	370 490	254 410	6,19	12,08	18,28
Ciprus	40 120	38 860	35 380	3,64	3,05	3,09
Csehország	39 400	22 860	26 250	89,29	152,38	133,01
Dánia	44 620	41 360	38 280	59,67	64,00	68,43
Egyesült Királyság	226 660	185 200	183 700	70,78	91,15	93,07
Észtország	23 340	19 610	19 190	38,85	47,98	49,90
Finnország	68 230	63 870	54 400	33,60	35,87	41,50
Franciaország	527 350	516 100	472 210	52,10	53,94	58,74
Görögország	860 150	723 060	709 500	4,74	7,16	6,85
Hollandia	76 740	72 320	67 480	24,95	25,89	27,38
Horvátország	181 250	233 280	157 440	5,40	5,64	9,98
Írország	128 240	139 890	139 600	32,28	35,68	35,53
Lengyelország	2 390 960	1 506 620	1 429 010	6,47	9,59	10,08
Lettország	107 750	83 390	81 800	16,46	21,54	22,96
Litvánia	230 270	199 910	171 800	11,50	13,72	16,65
Luxemburg	2 300	2 200	2 080	56,90	59,60	63,00
Magyarország	626 320	576 810	491 330	6,75	8,12	9,48
Málta	11 020	12 530	9 360	0,94	0,91	1,16
Németország	370 480	299 130	285 030	45,70	55,84	58,59
Olaszország	1 679 440	1 620 880	1 010 330	7,59	7,93	11,98
Portugália	275 080	305 270	264 420	12,63	12,02	13,77
Románia	3 931 350	3 859 040	3 629 660	3,50	3,45	3,60
Spanyolország	1 043 910	989 800	965 000	23,85	24,00	24,15
Svédország	72 610	71 090	67 150	42,94	43,13	45,10
Szlovákia	68 990	24 460	23 570	28,07	77,49	80,68
Szlovénia	75 340	74 650	72 380	6,49	6,47	6,71
EU15	5 589 240	5 223 190	4 437 370	22,27	24,14	28,01
EU13	8 219 240	7 022 510	6 401 580	5,95	7,08	7,82
EU28	13 808 480	12 245 700	10 838 950	12,56	14,36	16,09

Forrás: saját számítások az Eurostat adatbázisadatai (2007, 2010, 2013) alapján

vonatkozó adatokat. A *2. táblázat* ennek alapján mutatja be a gazdaságok számának és átlagos üzemméretének alakulását.

A *2. táblázat* alapján két fontos trendet lehet beazonosítani a 2007, 2010 és 2013-as adatok tükrében. Egyrészt 20% feletti

mértékben csökkent a gazdaságok száma az EU28-ban, aminek a mértéke egy kicsit magasabb volt az új tagországokban (EU13). Másrészt közel 30%-os mértékben nőtt az átlagos üzemnagyság, ami az EU15-ök 26%-os és az EU13-ak 31%-os növekedéséből adódott.[6] Ehhez azonban mindenképpen hozzá kell tenni, hogy az új tagországok nagyobb üzemkoncentrációjában a sokkal alacsonyabb bázisérték (alig 6 ha 2007-ben) is szerepet játszott. Magyarországon az átlagosnál is nagyobb volt a növekedés, meghaladta a 40%-ot. A régi és az új tagországok között az üzemméret vonatkozásában megfigyelhető különbségek szemléltetésére szolgál a *2. ábra*.

Az EU28 átlaga alig haladta meg a 16 hektárt 2013-ban, ami a régi tagországok 28 és az újak mindössze 8 hektáros értékeiből állt össze (*2. ábra*). Az alacsony üzemméret leginkább a növénytermesztésben eredményez méretgazdaságossági problémákat, ezáltal pedig várhatóan hozzájárul az üzemstruktúra további koncentrálódásához.

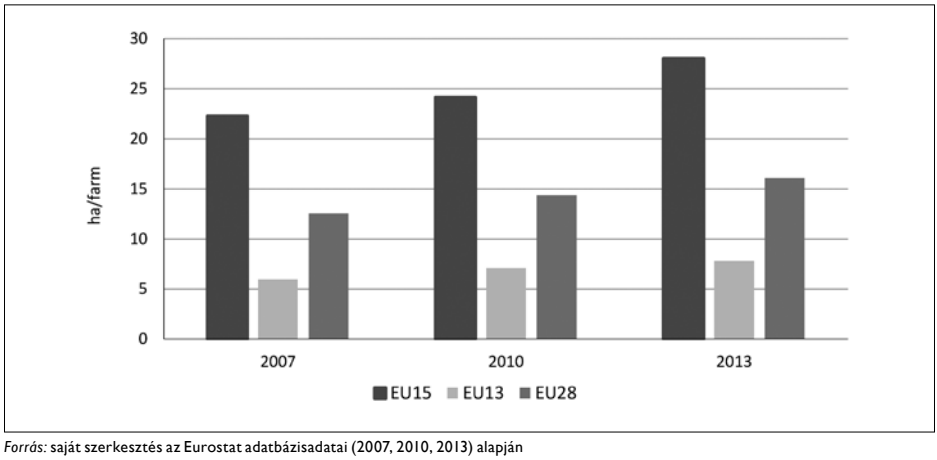
Amennyiben tagállami szinten vizsgáljuk meg az adatokat, akkor számos érdekes megfigyelést tehetünk a *2. táblázat* alapján. Írországban az időszak végén több volt a gazdaságok száma, mint az időszak elején, vagy Cipruson csökkent az átlagos üzemméret. Összességében elmondható, hogy Csehországban a legmagasabb az átlagos üzemméret (133 ha), amit az Egyesült Királyság (93 ha) és Szlovákia (81 ha) követ. Ezzel szemben Cipruson, Máltán, Romániában, Szlovéniában és Görögországban a legkisebbek a gazdaságok, átlagosan 4-7 hektár közöttiek (*2. táblázat*).

Az üzemméret meghatározásának egyik, de nem feltétlenül legjobb mérőszáma a megművelt terület nagysága. Erre a célra sokkal inkább megfelelő egy olyan ökonómiai mérőszám, ami figyelembe veszi a termelés sajátosságait és általa lehetővé válik például egy növénytermesztő és állattenyésztő üzem összemérése is. Az EU-ban erre a célra a standard termelési érték

2. ábra

Az átlagos üzemméret alakulása az EU-ban régi (EU15) és új (EU13) tagországbontásban, ha/gazdaság

(Evolution of the average farm sizes in the EU, ha/farm)

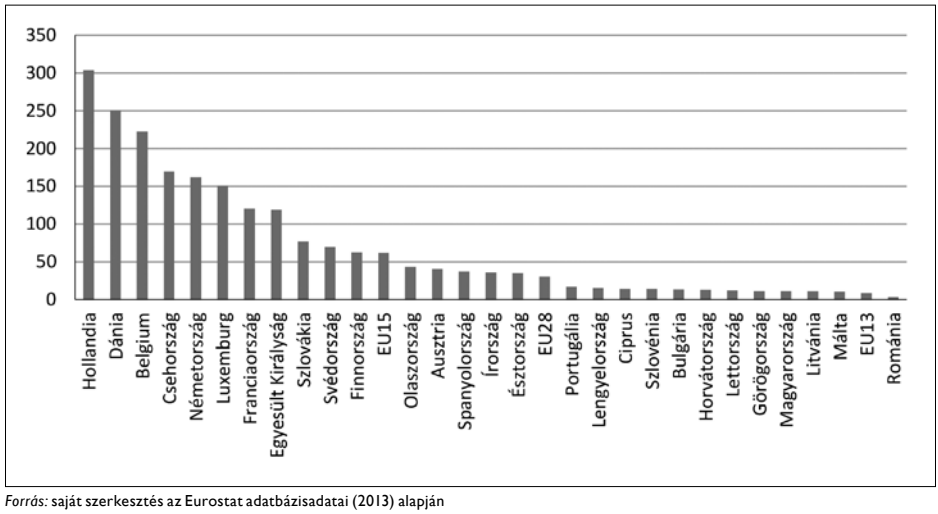


Forrás: saját szerkesztés az Eurostat adatbázisadatai (2007, 2010, 2013) alapján

[6] Azt azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az átlagértékek változásának vizsgálata önmagában keveset mond el a koncentráció alakulásáról, ahhoz legalább még a szórás nagyságát ismerni kell. Emellett 2010-ben Csehország, Lengyelország és Szlovákia esetében megváltozott a gazdaságszerkezeti összeírásban a bekerülési küszöb, ami önmagában is a gazdaságok számának csökkenését eredményezte (*Biró, 2016*).

3. ábra

Átlagos STÉ-értékek az EU-ban 2013-ban, 1000 euró
(Average standard output in the EU, 2013, 1000 EUR)



Forrás: saját szerkesztés az Eurostat adatbázisadatai (2013) alapján

(*Standard output,* SO) került kidolgozásra, ami a korábban használt európai méretegységet (*European Size Unit,* ESU) váltotta fel. A standard termelési érték (STÉ) az átlagos mezőgazdasági kibocsátás termelői áron, euróban számított értéke a termelés 1 hektárjára vagy 1 állategyedére vetítve. A standard termelési értéket tagállami szinten megvizsgálva óriási különbségeket lehet megfigyelni (*3. ábra*).

A *3. ábrán* látható, hogy a legnagyobb ökonómiai üzemméretű gazdaságok Hollandiában (304 ezer euró STÉ), míg a legkisebbek Romániában (3 ezer euró STÉ) találhatók és a kettő közötti különbség több mint 100-szoros. Hollandiát Dánia és Belgium követi, a 4. helyen egy új tagország, Csehország található. Az új tagországok közül még Szlovákia átlagos értéke haladja meg az EU15 átlagát. A régi tagországok közül Görögország a sereghajtó, ahol nagyjából azonos a standard termelési érték Magyarországgal, Litvániával és Máltával (10-11 ezer euró STÉ). Amennyiben összehasonlítjuk a régi és az új tagországok átlagértékeit, akkor közel 7-szeres eltérés (62 ezer és 9 ezer euró STÉ) adódik (*3. ábra*).

A naturális mutatókban kifejezett fizikaihoz (terület, állatlétszám) hasonlóan az ökonómiai üzemméret is hatalmas különbségeket mutat a tagállamok szintjén. Ezeket szemlélteti a *3.* és a *4. táblázat* először a 25 ezer euró STÉ alatti, majd a 25 ezer feletti kategóriákban a 2013-as gazdaságszerkezeti összeírás adatai alapján.

A 3. *táblázat* utolsó 3 sora szemlélteti igazán a régi és az új tagországok üzemei közötti különbségeket. A legkisebb méretkategória (2000 euró STÉ alatti) aránya nem éri el a 18%-ot a régi tagországokban, míg az újakban a kisüzemek teszik ki az összes üzem több mint felét. Különösen magas az arányuk Romániában és Magyarországon (duális üzemszerkezet). A termelési értékhez csekély mértékben járulnak hozzá, a kiugró román adatot leszámítva már Magyarországon is csak annak 4%-át állítják elő. Közös jellemzőjük, hogy korlátozott vagy egyáltalán nincs piaci kapcsolatuk, döntően saját fogyasztásra termelnek. Az EU15 meghatározó termelőinél jellemzően

3. táblázat

Az üzemek és a megtermelt STÉ aránya ökonómiai méretkategóriák szerint, 2013 (%)
(Share of farms and standard outputs by economic farm size categories, 2013, %)

STÉ	≤2000*		2000–3999		4000–7999		8000–14 999		15 000–24 999	
	Üzem (Farm)	STÉ (SO)	Üzem (Farm)	STÉ (SO)	Üzem (Farm)	STÉ (SO)	Üzem (Farm)	STÉ (SO)	Üzem (Farm)	STÉ (SO)
AT	10,91	0,29	9,08	0,67	14,19	2,07	13,96	3,86	11,09	5,39
BE	0,93	0,00	1,67	0,02	4,34	0,12	7,47	0,39	7,26	0,64
BG	55,12	3,89	20,20	4,33	10,83	4,53	5,44	4,52	2,78	4,05
CY	53,93	3,22	16,48	3,34	11,96	4,78	6,81	5,23	3,17	4,33
CZ	6,17	0,05	9,49	0,17	17,68	0,60	17,22	1,12	11,47	1,32
DE	0,52	0,00	2,16	0,04	7,93	0,30	11,92	0,83	10,22	1,24
DK	3,32	0,01	2,66	0,03	6,35	0,16	13,58	0,61	12,04	0,94
EE	47,58	0,59	12,87	1,06	11,41	1,88	8,60	2,68	5,32	2,92
ES	24,54	0,65	14,63	1,16	15,80	2,42	13,19	3,91	8,48	4,39
FI	0,04	0,00	8,95	0,44	14,78	1,41	18,25	3,24	12,76	4,01
FR	6,58	0,05	5,16	0,13	7,38	0,36	7,53	0,71	6,70	1,10
GB	8,04	0,07	7,69	0,19	10,74	0,53	11,79	1,11	10,10	1,67
GR	31,93	2,81	17,72	4,55	17,54	8,80	12,89	12,49	8,36	14,18
HR	25,17	2,20	23,06	5,21	21,23	9,34	14,53	12,22	6,69	9,91
HU	67,57	4,18	11,47	2,83	7,69	3,84	5,08	4,88	2,92	4,94
IE	10,66	0,31	10,32	0,86	16,50	2,70	18,65	5,80	13,92	7,51
IT	11,74	0,33	17,80	1,20	17,35	2,29	15,33	3,93	10,17	4,56
LT	41,94	3,16	22,14	5,71	17,30	8,66	8,80	8,49	3,23	5,53
LU	0,96	0,01	3,37	0,07	6,25	0,24	6,73	0,51	6,25	0,80
LV	53,58	2,66	16,26	3,87	13,01	6,01	6,76	6,06	3,77	6,05
MT	59,62	2,77	10,36	2,84	11,22	6,45	6,41	6,91	4,38	8,18
NL	0,25	0,00	0,83	0,01	8,97	0,18	9,35	0,34	7,23	0,46
PL	28,18	1,93	19,82	3,76	18,30	6,86	12,82	9,23	7,89	10,00
PT	40,43	2,29	21,16	3,53	14,96	4,90	8,73	5,59	4,38	4,94
RO	68,70	13,85	15,91	13,74	10,34	17,17	3,15	10,01	0,93	5,33
SE	8,28	0,10	13,08	0,56	19,36	1,61	15,44	2,43	10,07	2,81
SI	16,86	1,50	21,24	4,44	26,64	11,00	15,79	12,32	8,08	11,09
SK	28,00	0,41	24,61	0,92	18,71	1,35	8,91	1,25	4,24	1,06
EU15	17,44	0,29	13,31	0,63	14,50	1,35	12,81	2,30	8,92	2,80
EU13	55,89	4,67	17,02	5,55	12,68	8,08	6,29	7,75	3,12	6,83
EU28	40,15	1,03	15,50	1,47	13,42	2,49	8,96	3,22	5,49	3,48

Megjegyzés: * A régi besorolás alapján ez a 2 európai méretegység alatti üzemnagyságnak felel meg.

Forrás: saját számítás az Eurostat adatbázisadatai (2013) alapján

4. táblázat

Az üzemek és a megtermelt STÉ aránya ökonómiai méretkategóriák szerint, 2013 (%)
(Share of farms and standard outputs by economic farm size categories, 2013, %)

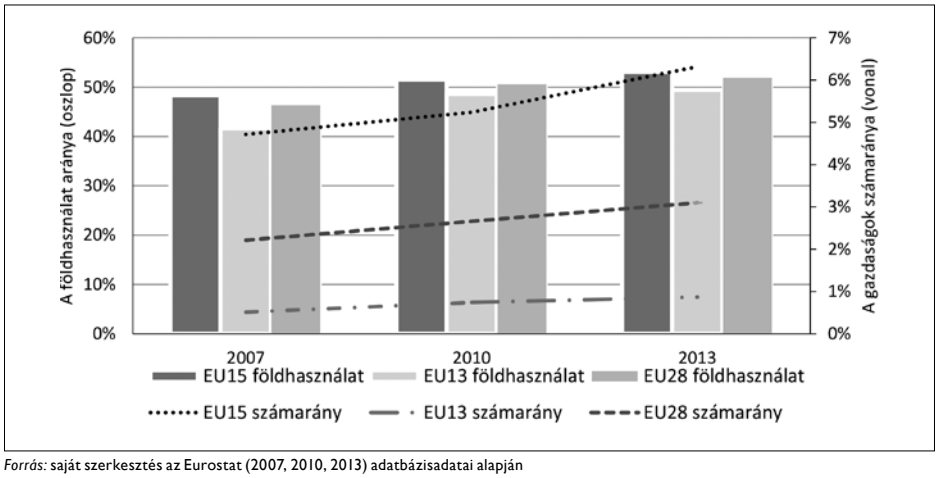
STÉ	25 000-49 999		50 000-99 999		100 000-249 999		250 000-499 999		500 000≤*	
	Üzem (Farm)	STÉ (SO)	Üzem (Farm)	STÉ (SO)	Üzem (Farm)	STÉ (SO)	Üzem (Farm)	STÉ (SO)	Üzem (Farm)	STÉ (SO)
AT	16,60	14,86	14,19	24,61	8,42	30,98	1,26	10,06	0,30	7,21
BE	11,68	1,91	13,48	4,39	24,84	18,85	17,32	27,14	11,04	46,54
BG	2,37	6,33	1,29	6,82	0,97	11,60	0,53	14,17	0,48	39,76
CY	3,11	7,85	2,23	11,39	1,50	16,09	0,48	11,70	0,34	32,05
CZ	10,93	2,29	9,26	3,86	7,58	6,98	3,24	6,79	6,90	76,82
DE	13,85	3,08	15,62	6,98	20,78	20,72	10,94	23,35	6,07	43,46
DK	15,99	2,29	12,36	3,52	11,52	7,32	7,18	10,40	14,99	74,71
EE	5,11	5,10	3,96	7,99	2,97	13,18	0,99	9,67	1,25	54,93
ES	8,81	8,49	7,10	13,38	5,01	20,35	1,41	13,28	1,01	31,97
FI	14,96	8,58	12,92	15,06	12,68	31,14	3,36	18,08	1,32	18,04
FR	12,21	3,70	16,96	10,28	24,52	32,93	9,86	27,65	3,11	23,09
GB	12,83	3,87	12,26	7,42	13,91	18,82	7,49	21,99	4,79	44,34
GR	7,82	23,90	2,90	16,95	0,71	8,66	0,09	2,48	0,04	5,17
HR	5,60	15,03	2,44	12,76	1,02	11,52	0,14	3,67	0,11	18,14
HU	2,46	7,57	1,36	8,36	0,90	12,25	0,26	7,74	0,29	43,41
IE	12,72	12,36	8,17	16,30	7,55	31,83	1,17	10,75	0,33	11,58
IT	11,42	9,38	8,08	13,11	5,50	19,29	1,58	12,56	1,02	33,35
LT	3,28	10,33	1,78	11,12	1,09	14,47	0,25	7,52	0,20	25,00
LU	11,54	2,77	13,94	6,82	30,29	34,37	17,31	37,87	3,37	16,54
LV	3,11	8,97	1,70	9,73	1,15	14,53	0,40	11,64	0,28	30,49
MT	3,95	13,40	2,14	14,08	1,39	21,84	0,32	12,86	0,11	10,65
NL	9,37	1,11	9,19	2,18	18,82	10,82	21,04	24,43	14,97	60,48
PL	7,59	17,39	3,59	16,00	1,32	12,74	0,30	6,83	0,17	15,26
PT	4,00	8,30	3,04	12,69	2,30	20,76	0,65	13,00	0,36	23,98
RO	0,52	5,36	0,22	4,52	0,14	6,45	0,06	6,11	0,04	17,45
SE	11,33	5,76	8,00	8,15	8,09	18,50	3,78	18,79	2,56	41,28
SI	6,49	16,34	3,33	16,40	1,31	13,65	0,17	3,96	0,07	9,30
SK	4,16	1,90	3,01	2,82	3,10	6,24	1,70	7,92	3,56	76,12
EU15	10,39	6,00	8,70	10,00	8,51	21,73	3,50	19,43	1,93	35,49
EU13	2,71	10,76	1,32	10,33	0,63	10,73	0,18	7,26	0,16	28,03
EU28	5,85	6,81	4,34	10,05	3,85	19,86	1,54	17,36	0,89	34,23

Megjegyzés: * A régi besorolás alapján ez a 250 európai méretegység feletti üzemnagyságnak felel meg.

Forrás: saját számítás az Eurostat adatbázisadatai (2013) alapján

4. ábra

A 100 hektár feletti gazdaságok számbeli és földhasználati aránya az EU-ban, 2007–2013
(Share of large [over 100 ha] farms in the EU, number and land use, 2007-2013)



Forrás: saját szerkesztés az Eurostat (2007, 2010, 2013) adatbázisadatai alapján

alacsony a részarányuk és elhanyagolható a termelésben betöltött szerepük (1% alatti értékek). Az EU15-ben Portugália és Görögország a két kivétel a legkisebb üzemek 40 és 32%-os számbeli arányával, de az STÉ tekintetében az arányuk még ezekben az országokban sem éri el a 3%-ot. Amennyiben megnézzük a kumulatív arányokat, akkor látható, hogy az új tagországokban a 25 ezer euró STÉ alatti kategóriába tartozik a gazdaságok 95%-a és az összes STÉ-nek közel 33%-át termelik meg, míg a régi tagországokban ezek az arányok 67% és mindössze 7% (*3. táblázat*).

A *4. táblázat* a legalább 25 ezer euró STÉ méretű gazdaságok adatait tartalmazza a 3. táblázattal azonos szerkezetben. Az előző táblázat adatai alapján tudható, hogy a nagyobb méretű üzemek számaránya 5% az új és 33% a régi tagországokban, míg a részesedésük a termelési értékből 67 és 93%.

Az óriás gazdaságok (az STÉ 500 ezernél nagyobb) számaránya 10% feletti Dániában, Hollandiában és Belgiumban: ezek állítják elő a termelési érték döntő hányadát (75, 60 és 47%). Bár Csehországban a részarányuk 10% alatti, de az STÉ vonatkozásában az egész EU-ban a legmagasabb (77%), amit az új tagországok közül Szlovákia (76%) és Magyarország követ (43%). Ezzel ellentétben az óriás gazdaságok a termelési érték kevesebb mint 10%-át adják Görögországban, Ausztriában és Szlovéniában. Az üzemméret alapvetően a növénytermesztésben fontos, különösen a géphasználat optimalizálásának érdekében. Az Eurostat adatbázisában a legmagasabb méretkategória a 100 hektár, ezen gazdaságok számbeli és földhasználati arányát mutatja be a *4. ábra* a régi és az új tagországok közötti bontásban.

A földhasználat vonatkozásában a vizsgált hétéves periódusban csökkent a különbség a régi és az új tagországok között, 2013-ra már az utóbbiaknál is majdnem elérte az 50%-ot a megművelt terület arányában (*Utilized Agricultural Area,* UAA). Mindez azonban az összes gazdaság 6%-át jelenti az EU15-ben, míg az EU13-ban kevesebb mint 1%-ot. Ez azt jelenti, hogy a 100 hektár feletti gazdaságok arányaiban valamivel kisebb területet művelnek az új tagországokban, de azt sokkal koncentráltabban teszik. Az agrárpolitika vonatkozásában kimutatható a közvetlen támogatások kettős szerepe: a nagy gaz-

daságoknál kedvező a strukturális hatása (pl. modernizáció, beruházások), azonban a kisebbeknél lényegében csak jövedelemkiegészítő szereppel bír (*Biró, 2016*).

Magyarország vonatkozásában a fenti eredmények a 2016-os GSZÖ alapján 3 újabb év változásaival árnyalhatók. Tovább folytatódott a kisebb üzemmérettel és termelési értékkel rendelkező egyéni gazdaságok számának csökkenése, azonban ezzel szemben a gazdasági szervezetek száma nőtt (–12% és +11%), ami összességében így is a fölhasználat további koncentrálódását eredményezte (*KSH, 2016*). Amíg az előbbi egy szerves folyamat folytatódása (elöregedés, kisbirtokok értékesítése), addig az utóbbi a 2013-as földtörvény következménye. Ennek alapján a földhasználat felső korlátja 1200 ha (birtokmaximum), ami egyes nevesített esetekben (állattenyésztés, vetőmagtermelés) 1800 ha (kedvezményes birtokmaximum) lehet (2013. évi CXXII. törvény). A korlátozás gazdasági alapú, mivel ezen mérethatárok felett a Ciolos-reform által bevezetett alaptámogatás (*Basic Payment Scheme,* BPS) teljes mértékben elvonásra kerül. A 2016-os GSZÖ adatai ezt azzal a szemléletes példával támasztják alá, hogy a 2500 hektár feletti üzemek száma 2010–2013 között mindössze a nyolcadával csökkent, azonban 2013–2016 között közel a felével, az általuk használt terület pedig 40%-kal (*KSH, 2016*). Ennek alapján levonható a következtetés, hogy a társas vállalkozások gazdaságilag racionális módon reagáltak a jogszabályi környezet változására.

A Ciolos-reform további jelentős eleme a kötelező zöldítés, amihez a közvetlen támogatások 30%-át rendelte hozzá. Maga a zöldítési intézkedés nem aratott osztatlan sikert és már előzetesen is sok kritika érte. Az Európai Számvevőszék (*European Court of Auditors,* ECA) egyik tanulmánya szerint ez lényegében a keresztmegfelelés további kiterjesztése, holott még az sem érte el a kívánt hatást (*ECA, 2008*). A közvetlen kifizetések szétosztásában volt valamennyi tagállami mozgástér, például a termeléshez kötött támogatások vonatkozásában. A magyar boríték/modell egyik sajátossága, hogy ez utóbbinak maximális a mértéke, vagyis 13+2%. Ezt foglalja össze az *5. táblázat.*

5. táblázat
A 2016. évi magyar nemzeti boríték összetétele (%)
(Distribution of the Hungarian national envelope, 2016, %)

Nemzeti boríték *(National envelope)*	100,00
- zöldítés	30,00
- fiatal gazda	0,62
- termeléshez kötött	13,00
- termeléshez kötött fehérje	2,00
- kisgazdaságok	0,55
- alaptámogatás (SAPS)	53,83

Forrás: Algeier, 2015

A reform másik fajsúlyos eleme a – támogatások igazságosabb elosztásának érdekében bevezetett – kötelező degresszivitás volt, ami kötelezővé tette a tagállamok számára a 150 ezer euró/gazdaság támogatási összegnél a minimum 5%-os elvonást, ami azonban lehetett 100% is. Mindez a zöldítési kifizetést nem, kizárólag az alaptámogatást érintette. Magyarország az elvonási mértéket 100%-ra növelte a 176 ezer euró támogatási összeg (1200 hektár) felett.[7] Önmagában a degresszivitást is sok kritika érte. Egyrészt alig volt érdemi hatása, hiszen például 2015-ben mindössze 109 millió eurót tett ki az EU-ban, aminek a kétharmada Magyarországon került elvonásra (*DG IP, 2016*). Másrészt a pénzek elosztása ezzel nem lesz feltétlenül igazságosabb, mivel a ki-

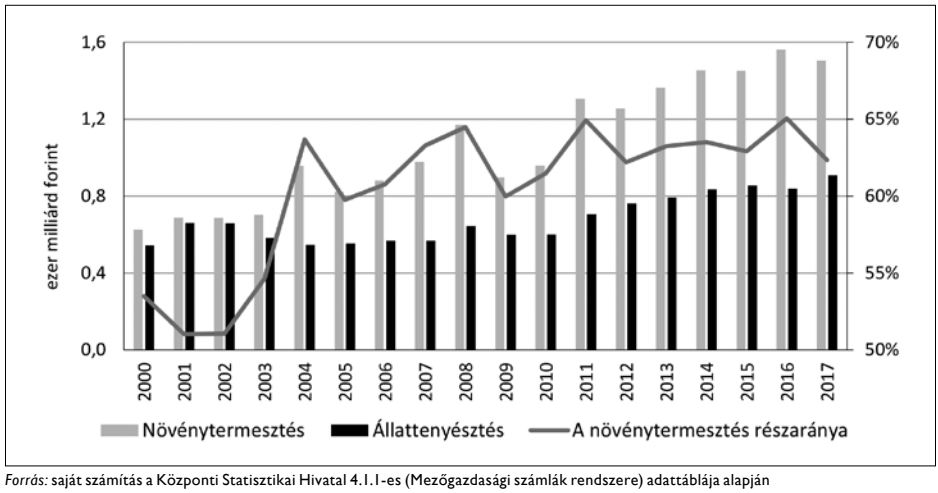
[7] Ennek hatása az üzemstruktúrára bemutatásra került. Az így elvont pénz 100%-os uniós finanszírozással felhasználható vidékfejlesztési célokra az adott tagállamban.

sebb gazdaságoknak van gazdaságon kívüli jövedelme, valamint a támogatások csökkentése kevésbé versenyképes mezőgazdasági struktúrát eredményez a nagyüzemeknél (*Matthews, 2017*). Harmadrészt elmondható, hogy mindössze 9 tagállam maximálta a közvetlen kifizetéseket[8] (Magyarország mellett Ausztria, Belgium, Bulgária, Egyesült Királyság – kivéve Anglia –, Görögország, Írország, Lengyelország és Olaszország), vagyis a tagállamok zöme mindössze a kötelező, 150 000 euró feletti 5%-os elvonást alkalmazta (*Matthews, 2018*). Emellett azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az érintett nagyüzemek kisebb termelési egységekre bontásával az intézkedés hatásai akár ki is küszöbölhetők, ami Magyarországon jól megfigyelhető jelenség.

A KAP támogatási rendszere a termelési struktúrát is befolyásolja, különösen Magyarországon. Mindez jól látható a növénytermesztés-állattenyésztés arányának viszonylag rövid időintervallumban bekövetkezett eltolódásán. Ezt szemlélteti az *5. ábra* a 2000–2017 közötti időszakra.

Az 5. *ábrán* jól látható, hogy az EU-csatlakozást követően a növénytermesztés termelési értéke érdemi növekedésnek indult, az időszak végére a 2,5-szeresére nőtt. Ezzel ellentétben az állattenyésztés visszaesett és csak 2011 óta mutat növekedést. Mindez azt eredményezte, hogy a mezőgazdasági termelésben a növénytermesztés időszak eleji közel 50%-os részaránya 65%-ra nőtt 2016-ban, majd kismértékben csökkent 2017-ben (*5. ábra*). Maga a folyamat alapvetően azért nem kedvező, mert a növénytermesztés outputjának jelentős része az állattenyésztés inputját képezi. A szükségesnél kisebb állattenyésztési szektor azonban nem lesz képes felszívni a folyamatosan növekvő nyersanyagbázist, amit viszont – tömegtermékek révén és tengeren történő szállítás hiányában – nem lehet nagy távolságra gazdaságosan szállítani. Tehát ez a folyamat akár már viszonylag rövid távon

5. ábra
A mezőgazdasági termelés szektorális megoszlása Magyarországon 2000–2017 között (folyó ár)
(Change of the distribution of agricultural production, current prices, 2000-2017)

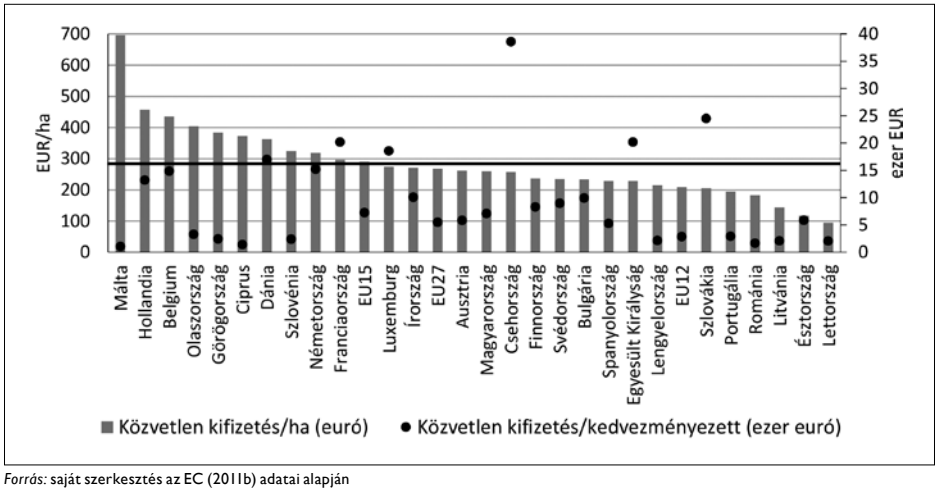


Forrás: saját számítás a Központi Statisztikai Hivatal 4.1.1-es (Mezőgazdasági számlák rendszere) adattáblája alapján

[8] Ráadásul ezen országok közül Ausztria, Bulgária, Görögország és Olaszország lehetővé tette a személyi kifizetések levonását a capping előtt (*Matthews, 2018*).

6. ábra

A közvetlen kifizetések tagállami megoszlása a 2017. évi szabályozás alapján (euró)
(Distribution of direct payments among the Member States by Year 2017 regulation, EUR)



Forrás: saját szerkesztés az EC (2011b) adatai alapján

is ronthatja a növénytermesztési ágazat jövedelemtermelő képességét, illetve kikényszerítheti a két ágazat szorosabb integrációját.

A KAP VÁRHATÓ JÖVŐJE

A Ciolos-reform érdemi lépést tett a közvetlen kifizetések igazságosabb elosztásának érdekében. Ennek kapcsán az a célkitűzés, hogy a különbség egyharmaddal csökkenjen azokban a tagállamokban, amelyekben a közvetlen kifizetések nagysága az EU-átlag 90%-a alatt van (*EC, 2011a*). A közvetlen kifizetések nagyságát és az egy kedvezményezettre jutó értékét szemlélteti a *6. ábra*.

A fekete vonal reprezentálja az EU átlag 90%-os szintjét, az alatta lévő tagállamok kapnak magasabb fajlagos támogatást a jelenlegi (2014–2020-as) többéves pénzügyi keret (*multi-annual financial framework,* MFF) végére (külső konvergencia), míg a vonal felettiek kevesebbet. Emellett a kifizetés minimális szintje 196 euró/ha-ra emelkedik 2020-ra, aminek a költségét azok a tagállamok fogják finanszírozni, amelyekben a hektáronkénti kifizetés nagysága meghaladja az EU-átlagot (*EC, 2013*). Összességében a redisztribúció hatása limitált, várhatóan a legnagyobb kedvezményezettek Románia, Lengyelország és Spanyolország lesznek, míg a költségek zöme Olaszországot, Németországot és Franciaországot fogja terhelni (*EC, 2011a*). Magyarország pozíciója előreláthatólag érdemben nem változik, mivel alig valamivel van csak a vonal felett a támogatás nagysága. Mindazonáltal mind a kedvezményezettek száma, mind a kifizetések nagysága nagyjából 10%-kal csökkent a tagországok zömében a két szélső kategóriában (1250 euró alatti és 100 ezer euró feletti) 2016-ban az előző évhez viszonyítva (*EC, 2017b*).[9] A tagállamok közötti különbség csökkenése ellenére a közvetlen kifizetések továbbra is nagyon koncentráltak, üzemszinten az átlagos nagyságuk 1067 (Málta) és 38 591 euró (Csehország) között mozog. A Bizottság a külső konvergencia felgyorsítása érdekében a 2020 utáni időszakra a 90%-os szint alatti

[9] A folyamatos (belső és külső) konvergencia ellenére a közvetlen kifizetések még mindig nagyon koncentráltak az EU28-ban, mivel a gazdaságok 20%-a kapja a támogatások 80%-át (*EC, 2017b*).

támogatási átlagú országokban 50%-kal kívánja csökkenteni a különbséget és új elemként a kiegyenlítés költségeit szétteríti az összes tagország között (*NAK, 2018*).

A KAP jövőjére vonatkozó magyar álláspont eléggé egyértelmű, a kormányzati kommunikáció alapján a következők a főbb elemei (*Kiss, 2018; Földművelésügyi Minisztérium honlapja*):

• ne legyenek érdemi változások és maradjanak meg a jelenlegi rendszer jó elemei (pl. két pilléres rendszer);

• a KAP forrásainak megtartása, azon belül a magyar részarány fenntartása;

• az új követelmények bevezetése csak új források hozzárendelésével fogadható el;

• a renacionalizáció elutasítása;

• az átcsoportosítás lehetőségének fenntartása a II. pillérből az I. pillérbe.

A pénzügyi források vonatkozásában korábban 3 forgatókönyv szerepelt: változatlan költségvetés, 15% és 30%-os csökkentés. Számos ok miatt (új kihívások/prioritások, Brexit, gazdaságosabb EU intézményrendszer) borítékolható a csökkentés, a legfrissebb javaslat folyó áron 4%-os, reáláron ennél nagyobb mértékű csökkenést irányoz elő (*EB, 2018*). Az MFF-tárgyalások májusban kezdődtek el, a Brexit-tárgyalások addigra már olyan stádiumba értek el, hogy a hatásaikat jobban fel lehet mérni. A Bizottság legfrissebb hivatalos kiadványa alapján a KAP várható változásai a következők (*EC, 2017a; NAK, 2018; EC, 2018*):

• nagyobb tagállami felelősség a célok elérésében (környezeti, klímaváltozás, fenntarthatóság) a mindkét pillérre vonatkozó közös stratégiai tervek keretében – ezen követelmények teljesítése a területalapú támogatás előfeltétele lesz;

• „új teljesítési modell" (*new delivery model*), amelyben a tervezés bizottsági jóváhagyással történik, de a konkrét megvalósítás tagállami hatáskör;

• különböző (hatás-, eredmény-, kimeneti és kontextus-) indikátorok segítségével mért eredményorientált megközelítés;

• erősebb piaci orientáció (beruházási támogatások, kockázatkezelés stb.);

• két pilléres rendszer a mindkét irányba lehetséges, maximum 10%-os mértékű átcsoportosítással;

• modern mezőgazdaság (kutatás, innováció, digitalizáció);

• új, kibővített elvárásrendszer (*conditionality*), ami a termelők számára kötelező módon és együttesen váltaná ki a korábbi keresztmegfelelést és a sokat kritizált zöldítést;

• a termelői korstruktúra érdemi javítása (a 2013-as FSS adatai alapján az 55 éves és annál idősebb termelők aránya 55,8% volt, *FSS, 2013*).

Azt azonban meg kell jegyezni, hogy a bizottsági kommunikáció viszonylag kevés részletet tartalmaz, különösen a konkrét megvalósítás vonatkozásában. A 2018. április 26–27-én Budapesten megrendezett EAAE (*European Association of Agricultural Economists,* Európai Agrárgazdasági Társaság) konferencián Tassos Haniotis, a DG Agri egyik igazgatója betekintést engedett például az alkalmazásra kerülő indikátorok rendszerébe, valamint az előállításukhoz szükséges adatbázisokkal kapcsolatos teendőkbe (*Haniotis, 2018*). A közvetlen támogatások felső határa várhatóan 100 ezer euróra csökken, 60 és 100 ezer euró között a degresszivitás alkalmazásával, ráadásul ennek a bevezetése EU-szinten kötelező lesz, vagyis nem marad tagállami hatáskörben (*NAK, 2018*). Ebben az esetben azonban lehetőség nyílik a személyi kifizetések (munkabér és járulékainak) beszámítására, amire a jelenlegi periódusban nem volt mód. Mivel ennek a nagysága megközelíti (néhol el is éri) a közvetlen támogatásokét, így az uniós gazdaságok zömét érdemben nem fogja érinteni (*Mottershead et al., 2018*). Azonban Magyarországon az EU átlagához képest több a nagyméretű gazdaság, ezért ez a limitált hatás várhatóan nagyobb lesz, illetve emiatt tovább folytatódhat a nagyobb méretű

gazdaságok „szétdarabolása". Ez elsősorban azokban az üzemekben következhet be, amelyek az iparszerű szántóföldi növénytermesztésre specializálódtak, mivel ahhoz lényegesen kevesebb munkaerőre van szükség, emiatt pedig a személyi kifizetések is sokkal alacsonyabbak. Ennek következtében az üzemszerkezet koncentrálódása a jövőben is várhatóan a kisüzemek között fog nagyobb mértékben bekövetkezni.

ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK

A KAP forrásai – a csökkenő részarány ellenére is – jelentősek, azonban a megoszlásuk igen egyenlőtlen, az üzemek kis része kapja a támogatások döntő részét. A régi tagországok közül az utolsó három 1995-ben csatlakozott, így a keleti kibővítés előtt azokban az országokban is jelentős feltőkésítés történt, ami komoly versenyelőnyt biztosított/biztosít a közös belső piacon. Ez a folyamat tetten érhető a nagyobb üzemméretben vagy az STÉ-alapon mért termelési struktúrában is, hiszen a régi tagországokban a termelés zömét a nagyméretű gazdaságok adják, az újakban – bár csökkenő, de továbbra is – jelentős a kisebb (25 ezer STÉ alatti) üzemek szerepe.

A KAP számos reformon ment keresztül, amelyek sorában a 2013-as Ciolos-reform volt eddig az utolsó. Ahogy a korábbi évtizedekre, úgy a jelenlegi 7 éves időszakra is igaz, hogy a KAP támogatásai alapvető fontosságúak a mezőgazdasági szektor számára, például a közvetlen kifizetések átlagosan a 27%-át tették ki a mezőgazdasági jövedelmeknek (*EC, 2010*). A hazai tapasztalatok alapján alapesetben a termelés nyereségét jelenti a támogatás, bár néhol a veszteséget is finanszírozza. Ez a nagyfokú függőség az EU döntéshozói szintjére lefordítva mindenképpen a minél kisebb változtatás irányába fejt ki nyomást. Jól látható azonban, hogy a szabályozás által negatívan érintett üzemek racionális választ adnak, így például a cappingre a magyar nagyüzemek a termelési egységek szétdarabolásával válaszoltak.

Nem szabad figyelmen kívül hagyni az új célkitűzéseket és irányvonalakat, amelyek egyrészt a költségvetésen belül igényelnek forrásátrendezést (például a klímaváltozás elleni küzdelem), illetve a KAP-on belüli arányok módosítását (okos technológiák, kockázatkezelési eszközök, jövedelemstabilizálás stb.). A Brexit miatt egyébként is kérdés, hogy vagy eleve csökken az összköltségvetés, vagy pedig a tagállamok arányosan többet fizetnek be. Az új kihívások és a többletfeladatok miatt ez utóbbira szinte biztosan szükség lesz a 2020 utáni időszakban.

A 2020 utáni időszakra – összhangban a bizottság kommunikációjával – a következő jellemzők várhatók a KAP vonatkozásában:

- továbbra is két pilléres rendszer;
- a külső és belső konvergencia további, a jelenleginél erőteljesebb folytatása;
- kibővített elvárásrendszer, ami magában foglalja a Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot fenntartását, a Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelményeknek való megfelelést és a zöldítést;
- az új kihívásokkal (klímaváltozás, fenntarthatóság, okos mezőgazdaság) összhangban lévő új irányok, ami megköveteli a támogatások célzottabb elosztását – különösen a várhatóan kisebb költségvetésre való tekintettel.

A versenyképesség vonatkozásában ellentmondásos a tervezet megítélése. Mivel a zöldítés hatékonytalannak és túl összetettnek bizonyult, valamint a megfelelés a farmok zöménél nem igényelt érdemi erőfeszítéseket (*EC, 2017a*), így ennek eltörlése önmagában pozitív üzenet. Ugyanez igaz az okos mezőgazdaságra, a termelői korstruktúra javítására és az erősebb piaci orientációra. Ez utóbbi azonban kizárólag a hatékonyan termelő gazdaságokra igaz.

A keresztmegfelelés és a zöldítés kiváltására kidolgozásra kerülő kibővített elvárásrendszer egyelőre még nem ismert

részleteiben, de minden, a termelést korlátozó vagy költséggel járó intézkedés rontja a versenyképességet. A többletteljesítmények pénzbeli elismerésének nyilvánvalóak a pozitív környezeti hatásai, azonban a gazdaságok szintjén csak akkor fog motíváló erővel bírni, ha ehhez képest alacsonyabbak lesznek az elérésének többletköltségei. A kisebb költségvetés egy kevésbé feltőkésített agrárszektorban szintén negatív hatású, ami igaz a forrásoknak az igazságosabb (különösen a belső, farmok közötti) elosztására is. A gazdaságszerkezeti összeírásokból egyértelműen kiderült, hogy a termelés és a növekedés motorjai a nagy gazdaságok. Magyarországon az uniós átlag feletti a nagy gazdaságok részaránya, ami a forrásoktól (alapvetően a közvetlen kifizetésektől) való nagyfokú függés miatt a versenyképesség minél előbbi, érdemi növelését kívánja meg. A capping összeghatárának további csökkentése szintén komoly hatással bír majd, amit azonban a társas gazdaságoknál jelentősen mérsékelni fog a személyi költségek beszámítása. A termelési egységek feldarabolása várhatóan a szántóföldi növénytermesztésre specializálódott gazdaságoknál marad napirenden, amelyeknél a kisebb munkaerőigény miatt alacsonyabbak lesznek a személyi költségek. Az üzemszerkezet koncentrálódása így várhatóan továbbra is a kisebb üzemeknél lesz számottevő.

A KAP eddigi története megmutatta, hogy egy közös rendszer nem mindig alkalmas az eltérő tagállami érdekek egységes és teljes körű kezelésére. Ennek következtében a jelenleg is zajló egyeztetésekben aktív részt kell vállalni annak érdekében, hogy a nemzeti érdekek minél nagyobb mértékben beépüljenek a végleges változatba. Számos kérdésben az új tagországok egy oldalon állnak, de önmagában még ez is kevés lehet, ha ez ütközik valamelyik jelentős régi tagország érdekével. A minél hatékonyabb egyeztetés Magyarország számára azért különösen fontos, mert a jelenlegi MFF-ben nagyon jó pozíciót sikerült kiharcolni (magasabb a támogatás részaránya a mezőgazdaságénál), amit várhatóan nehéz lesz megtartani.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

(1) Algeier, W. (2015): Közvetlen termelői támogatások. *Magyar Mezőgazdaság,* 2015/5. 10–11. pp. – (2) Alons, G. (2017): Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: greening or greenwashing? *Journal of European Public Policy,* 24 (11) 1604–1622. pp. – (3) Biró Sz. – Dudás Gy. – Fieldsend, A. – Fogarasi J. – Hamza E. – Miskó K. – Kürthy Gy. – Potori N. – Rácz K. – Tikász I. – Tóth O. – Vágó Sz. – Varga E. – Varga E. (2016): Research for AGRI Committee – Farm structural change in Central and Eastern Europe and the CAP. 79–196. pp. In *Research for AGI Committee – Structural change in EU farming: How can the CAP support a 21st century European model of agriculture?* Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament, Brussels, Belgium – (4) Ciaian, P. – Kancs, D. A. – Swinnen, J. F. M. (2014). The impact of the 2013 reform of the common agricultural policy on land capitalization in the European Union. Applied Economic Perspectives and Policy, 36(4), pp. 643-673. – (5) DG IP (2016): *Research for Agri Committee – CAP Reform Post-2020 – Challenges in Agriculture*. Workshop documentation, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies – (6) EB (2018): *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint az 1306/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.* COM(2018) 393 final, 2018/0217 (COD), Brüsszel – (7) EC (2003): *Council Regulation No. 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers.* – (8) EC (2009): *EU budget 2008.* Financial Report, European Communities, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 114. p. – (9) EC (2010): *Developments in the income situation of the EU agricultural sector.* European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Brussels, December – (10) EC (2011a): *Common Agricultural Policy towards 2020.* Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1153, Brussels, Belgium – (11) EC (2011b): *Average direct*

payments per hectare for the year 2017 – existing legislation – data to use. 12734/11, Brussels, Belgium – (12) EC (2013): *European Parliament and of the Council Regulation No. 1307/2013 of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation No. 637/2008 and No. 73/2009* – (13) EC (2017a): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Future of Food and Farming*. COM(2017) 713 final, Brussels, Belgium – (14) EC (2017b): *Report on the distribution of direct payments to agricultural producers (financial year 2016).* Ref. Ares(2017)5942828, Brussels, Belgium – (15) EC (2018): *Impact assessment*. SWD(2018) 301 final. Brussels, Belgium – (16) ECA (2008): *Is cross compliance an effective policy?* European Court of Auditors, Special report No. 8. – (17) EP (2013): *European Council conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014–2020 and the CAP.* European Parliament, Committee on Agriculture and Rural Development, Brussels, Belgium, 68. p. – (18) FSS (2013): *Farm structure survey 2013 - main results*. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_survey_2013_-_main_results (Utolsó megtekintés dátuma: 2019. 01. 11.) – (19) Guastella, G. – Moro, D. – Sckokai, P. – Veneziani, M. (2018): The Capitalisation of CAP Payments into Land Rental Prices: A Panel Sample Selection Approach. *Journal of Agricultural Economics,* 69 (3) 688–704. pp. – (20) Haas, J. – Rubio, E. (2017): *Brexit and the EU budget: Threat or opportunity*. Jacques Delors Institute Policy Paper, No. 183., Berlin, Germany – (21) Haniotis, T. (2018): *The proposed shift of the CAP from compliance to performance: challenges, impacts and opportunities for a knowledge-based EU agriculture.* Plenary presentation. 162nd EAAE Seminar, Budapest, 26-27 April 2018 – (22) Kiss M. K. (2018): Agrárakadémia: Már vannak támogatói a magyar KAP reform törekvéseknek. *Magyar Mezőgazdaság,* http://magyarmezogazdasag.hu [2018.06.05.] – (23) KSH (2016): Agrárium 2016. Statisztikai tükör, 2016. november 22., Központi Statisztikai Hivatal, Budapest – (24) Matthews, A. (2013): Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy. *Bio-based and Applied Economics,* 2 (1) 1–27. pp. – (25) Matthews, A. (2016): *Agricultural Policy Post-Brexit: UK and EU Perspectives*. No. 252431. International Agricultural Trade Research Consortium – (26) Matthews, A. (2017): The challenges of the next CAP: doing more with less. *Agriregionieuropa anno,* 13 (50), Set 2017 – (27) Matthews, A. (2018): *Why capping will be a mirage*. http://capreform.eu/why-capping-will-be-a-mirage/ [2019.01.16.] – (28) Milczarek-Andrzejewska, D. – Zawalińska, K. – Czarnecki, A. (2018): Land-use conflicts and the Common Agricultural Policy: Evidence from Poland. *Land Use Policy,* 73, 423–433. pp. – (29) Mottershead, D. – Hart, K. – Maréchal, A. – Meredith, S. – Lorant, A. – Bas-Defossez, F. – Baldock, D. – Bureau, J-P. – Matthews, A. (2018): *Research for AGRI Committee – Towards the CAP post 2020* – Appraisal of the EC Communication on 'The Future of Food and Farming' of 29 November 2017. Policy Department for Structural and Cohesion Policies, PE 617.476, Brussels, Belgium – (30) NAK (2018): *Tájékoztató a 2020 utáni Közös Agrárpolitika várható kereteiről*. Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, Budapest – (31) O'Neill, S. – Hanrahan, K. (2016): The capitalization of coupled and decoupled CAP payments into land rental rates. *Agricultural Economics, International Association of Agricultural Economists,* 47 (3) 285–294. pp. – (32) Potori, N. – Sávoly, J. – Biró, Sz. (2018): An assessment of the regional impacts of post-2020 CAP budgetary cuts on production structures and agricultural incomes in the EU. 27–33.pp. In Wigier, M. – Kowalski, A. (eds): *The Common Agricultural Policy of the European Union - the present and the future: EU Member States point of view*. Monographs of Multi-Annual Programme; 73.1., Warsaw, Poland, 266 p. – (33) Római Szerződés (1957): http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf – (34) Swinnen, J. F. M. (2009): *On the Future of Direct Payments*. Paper presented at the BEPA Workshop. February 26, 2009, European Commission, Brussels – (35) Swinnen, J. F. M. (ed.) (2008): *The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*. CEPS, Brussels, 192 p. – (36) Swinnen, J. F. M. (ed.) (2015): *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*. Rowman & Littlefield International, Ltd., London, UK

HONLAPOK ÉS JOGSZABÁLYOK

(1) 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról. – (2) Eurostat adatbázis: http://ec.europa.eu/eurostat/data/database [2019.01.16.] – (3) Eurostat honlap – SO: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Standard_output_(SO) [2018.06.01.] – (4) Földművelésügyi Minisztérium honlapja: http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium. [2018.06.05.] – (5) KSH honlap - http://www.ksh.hu/mezogazdasag [2019.01.10.]

Summary

OPERATIONAL EFFECTS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY FROM A HUNGARIAN PERSPECTIVE

By: Mizik, Tamás

Keywords: Common Agricultural Policy, reference yield, standard output, national envelope.
JEL: Q10, Q18.

The Common Agricultural Policy (CAP) is one of the first common policies of the European Union (EU) and it still has significant share of the common budget. The initial and unchanged objectives laid down in the Treaty of Rome were so successful that they led to even greater problems. Therefore, almost the last 50 years were dedicated to problem solving through different reforms of the CAP.

The CAP payments provided unimaginable amounts of funding to the new member states. Direct payments have crucial importance and have resulted/result in constant concentration pressure at the farm level when they were tied to production. However, this high dependence on payments leads to no intention to change the support system both at farm and decision maker levels. On the other hand, new challenges and objectives (e.g. combatting climate change, risk management, income stabilisation) require redistribution of the EU's and CAP's budget as well. The 'Brexit effect' should also be taken into account (lower common budget versus higher contribution of the member states) as the UK is the second-largest net contributor to the EU budget.

As regards the future of the CAP, on the one hand a decrease in funding is expected (4% in real terms according to the latest communication of the Commission) and on the other hand more elements (e.g. speeding up convergence, enhanced conditionality or capping) are pointing towards lower competitiveness (EC, 2018b). But Farm Structure Surveys show that production and growth are derived from the large farms. Their share in Hungary is above the EU average, therefore their dependence on funding (especially on direct payments) claims for instant and significant increases in competitiveness. However, the effect of capping will be appreciably lowered by the sum of personnel costs or by dividing farms in the last case. Overall, increases in efficiency and competitiveness become a key area and a proper production structure can significantly contribute to them.

ANALYSIS OF THE WINE CONSUMPTION AND THE WINE MARKET IN HUNGARY

By: Totth, Gedeon – Szolnoki, Gergely

Keywords: Hungarian wine market, consuming habits, model.
JEL: Q11, Q13, R21.

Like other markets, the Hungarian wine market is always changing. This change influences the demands and offers. To summarise the actual consumption habits and provide a detailed introduction to the Hungarian wine market, a representative survey of 1500 people was conducted in the second half of 2017. Within the frame of this survey,