



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

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 elegendők. 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 elkülöníthetők 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 *protekciónizmust* 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 árcsökkenés 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.

I. ábra

A KAP támogatási rendszerének fejlődése 1960-tól napjainkig

Időszak	Támogatások típusa				
	Piaci támogatások	Közvetlen támogatások	Vidék- fejlesztési	Egyéb vi- dék- fejlesztési	Környezeti célok
Eredeti KAP	Ártámogatás Intervenció Exporttámogatás Külső védelem	Kedvezőtlen adottságú területek (LFA) támogatása 1975-től			
KAP 1992	Árcsökkentés Mennyiségi szabályozás Intervenció Exporttámogatás	Kompensáció Standard támogatási rendszer	Kistermelői szabályozás	Extenzív termelés Területpihentetés	
Agenda 2000	Árcsökkentés Mennyiségi szabályozás Intervenció Exporttámogatás	Kompensáció csökkentése	II. pillér létrehozása	Agrár-környezetgazdálkodási programok	
KAP 2003	Intervenció Exporttámogatás csökken	Termeléstől függetlenítés (decoupling)	Moduláció ⇒	Versenyképesség javítása Környezetkímélő gazdálkodás Vidéki gazdaság fejlesztése Vidéki közösségek támogatása	Köztisztviselők megfeleltetés (Cross compliance)
Health Check (2008)	Intervenció csökken	SPS (3 modell) SAPS		Versenyképesség javítása Fenntartható gazdálkodás biztosítása Kiegyensúlyozott területfejlesztés	
KAP 2014 tervezet	Intervenció mint védőháló Mennyiségi szabályozás megszüntetése	Alaptámogatási rendszer (BPS) felső határérték rögzítéssel Kisgazdaságok támogatási rendszere			

Forrás: irodalom- és dokumentumelemzés alapján saját összegző összeállítás

A KAP 2014 UTÁN – CÉLOK ÉS DILEMMÁK

A napjainkban egyre fenyegetőbbé váló, a világ gazdaságot 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 élelmiszerbiztonságot, 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 megővése, a klímaváltozás veszélye, a gazdasági válság okozta problémák (hitelképtelenség, közkiadások megszorításai, növekvő munkanélküliség) kezelése, az unió előregedő 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-

I. 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:



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 terü-

leteken. 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 időszakra vonatkozó hivatalos javaslatát.

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
<i>Ebből közvetlen kifizetések, piaci támogatások</i>	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 láncához 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 rendeletervezet 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 támogatásrendszer-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 tagállamnénál. 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 jogulságok megszerzésére;

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

Az *önkéntes elemeket* az adott tagállamok saját hatáskörükben nyújthatják, a javaslat által ajánlott jogcímenek. 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 járulékkerheinek 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 piacsabályozás. 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 *kölcsonös 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 célkitűzéseire 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 *élelmiszerral 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 közjait 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 információs 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 felzárkózáshoz, 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 vonat-

kozó bizottsági javaslatról. A gazdálkodók a kamara által működtetett *Gazdálkodói Információs Szolgálat* tanácsadóhoz 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 keretében 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 termékpiacon 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) Jámor A. (2011): A Közös Agrárpolitika jövője: elemzési keretrendszer. In: Fertő I. – Forgács Cs. – Jámor 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

<i>Kosztolányi Dezső: A játék</i>	487
---	-----

TANULMÁNY

<i>Fertő Imre – Bakucs Zoltán: Szerződéses kapcsolatok az élelmiszerláncban és a szerződések kikényszeríthetősége</i>	488
<i>Törőné Dunay Anna: A Közös Agrárpolitika reformja – új lehetőség a felzárkózásra?</i>	500
<i>Kozák János: A világ libahústermelésének és -kereskedelmének alakulása az elmúlt évtizedekben</i>	512
<i>Gáspár Andrea: Mezőgazdasági egyéni vállalkozók adóterhének alakulása Magyarországon (2000–2010)</i>	522
<i>Juhász Anikó – Wagner Hartmut: Magyarország élelmiszer-gazdasági export-versenyképességének elemzése</i>	530

SZEMLE

<i>Csete László: Erdei Ferenc politikai életrajzáról – könyvismertető</i>	542
---	-----

KRÓNIKA

<i>Romány Pál: Élelmezési Világnap 2012</i>	545
<i>Katonáné Kovács Judit: A tanár, a tudós és az ember – A 70 éves Szabó Gábor professzor köszöntése</i>	548

„Hensch Árpád nyomdokain” – konferenciafelhívás.....	554
Kérdések a Gazdálkodás várható szerzőihez, illetve olvasóihoz	559
Előfizetési felhívás	563
Summary	555
Contents	558