

EB már publikálta az ezzel kapcsolatos értékelés eredményeit. A tanulmány céljai a következők: egyfelől megvizsgálni, hogy az EB által alkalmazott módszertan összhangban van-e a legkorszerűbb, a professzionális gazdaságpolitikai értékelésekben használt elemzési eszközökkel. Másfelől megvizsgálni, hogy a KAP értékeléséhez használt teszttüzemi adatbázis (*Farm Accountancy Data Network*, FADN) alkalmas-e a hatások kimutatására.

A tanulmány felépítése a következő. Először bemutatjuk a politikai értékelések menetrendjét és megvitatjuk a Bizottság megközelítését a széles körben elfogadott értékelési módszerek tükrében. (Bővebben lásd: *OECD, 2014; Heckman, 2010; Coglianese, 2012*, valamint *Camilla és Weiland, 2012*.) Az elemzés értékeli mind a módszertant, mind az ehhez használt adatbázist. Ezt követően a hivatalos EUDokumentumok alapján elemezzük a KAP céljait, aminek segítségével kimutatjuk, hogy az értékelés nem feltétlenül eredményez világos megállapításokat, amennyiben összetettek és nem pontosan definiáltak a célok. Ezt követően elemezzük, hogy az EU megközelítése lehetővé teszi-e a hatékony politikatervezés világos diagnózisát. Végezetül értékeljük az elemzések alapjául szolgáló Tesztüzemi Adatbázist, különös tekintettel a közvetlen kifizetések értékelésére. Célunk annak kimutatása, hogy az adatbázis reprezentatívnak tekinthető-e a politikai elemzések értékelésére, különösen a közvetlen kifizetések vonatkozásában.²

A POLITIKAI ELEMZÉSEK MENETRENDJE

A következő, széles körben elfogadott módszertani alapelvek fogalmazhatók meg a politikai elemzésekkel kapcsolatban:

- Definiálja a változások céljait és mér-

tékét. A változók változása számszerűsíthető legyen és tegye lehetővé a változások sorrendjének kardinális vagy ordinális felállítását.

- Tegye lehetővé a jelen helyzet és a célok (kívánt) hatására előálló jövőbeli helyzet összehasonlítását. Az értékelési módszerben ez a lépés megállapítja, hogy a politikai beavatkozás vagy változás megfelelő volt-e.

- Alkalmas annak a megállapítására, hogy a kiválasztott eszköz hozzájárul-e a politikai beavatkozás és az anélküli helyzet közötti rés csökkentéséhez. Ennek az eredménye mutatja a politikai beavatkozás hatékonyságát.

- Részletezi a politikai beavatkozás költségeit. A gazdasági költségek megmutatják azon erőforrások értékét, amelyek átcsoportosításra kerültek más alternatív felhasználástól. A költségek tartalmazzák a mellékhatás-torzítást (*by-product distortion*) is, ami annak következtében áll elő, hogy a beavatkozás torzítást, illetve az adminisztratív költségek növekedését eredményezi.

- Beazonosítja a várhatóan még hatékonyabb politikai eszközöket, de kizárólag abban az esetben, ha a további beavatkozást az értékelés eredményei alátámasztják.

Azt mindenképpen meg kell jegyezni, hogy a fenti lépések sem vezetnek szükségszerűen egyértelmű megállapításokhoz, mivel a megfelelő adatbázisnak is kiemelt fontossága van. Ennek érdekében mindenképpen vizsgálni kell az alapadatokat biztosító Tesztüzemi Adatbázis célnak való megfelelőségét.

A MEZŐGAZDASÁGI POLITIKA CÉLJAI

Minden politikai elemzés normatív. Az értékeléseknek mindenképpen vizsgálniuk kell, hogy az alkalmazott eszköz hozzájárult-e a célok megvalósításához és a fel-

² A témáról részletes elemzés olvasható magyar nyelven az Európai Számvevőszék anyagában: http://www.ecea.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_01/SR_FARMERS_HU.pdf.

merült gazdasági költségek alacsonyabbak voltak-e a hasznoknál. Ideális esetben a költségek és hasznok pénzben kifejezhetőek. Amint az bemutatásra kerül, ez nem mindig lehetséges, habár első lépésként az értékelésnek bizonyítania kell, hogy a megfontolás alatt álló politikai eszköz hozzájárul a célokban megfogalmazott pozitív változásokhoz. Emiatt a következő elemzés a politikai célok áttekintésével kezdődik.

Az 1957-es Római Szerződésben lefektetett agrárpolitikai célok jelenleg is érvényben vannak az EU-ban. Sem a tagországok számának növekedése, sem a különféle EUMegállapodások nem eredményezték a hivatalos agrárpolitikai célok megváltozását, amelyek továbbra is a következők:

- a mezőgazdasági termelés és termelékenység növelése;
- a mezőgazdasági termelésből élők számára méltányos jövedelemszint biztosítása;
- a mezőgazdasági termékek piacainak stabilizálása;
- az élelmiszer-ellátás biztonságának garantálása;
- annak biztosítása, hogy az élelmiszerek reális áron jussanak a fogyasztókhoz (*Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata*).

Az EU döntéshozóinak a mezőgazdasági termelésből élők számára méltányos jövedelemszint biztosítása tűnik a legfontosabbnak.³ Azonban a célok sorrendje világosan jelzi, hogy ezt a célt az első cél, a mezőgazdasági termelés és termelékenység növelésének következményeként lehet elérni. Ennek következtében az értékelőnek először azt kell meghatároznia, hogy a politikai beavatkozás hatással van-e az első célra; illetve ha az közvetlenül a másodikra fókuszál, akkor az elsőre gyakorolt indirekt hatások a fontosak.

Mivel eddig a politikai eszközök közepontjában a termelői jövedelem növelése állt és csak kisebb mértékben a mezőgazdasági termelés és termelékenység növelése, ezért a Tesztüzemi Adatbázis az EU mezőgazdasági politikája elemzésének az alapja.

Elteltekintve a Római Szerződésben lefektetett céloktól és azok felülvizsgálataitól, a Bizottság megalkotott egy szélesebb körű és konkrétabb politikai célkitűzésrendszert:

- hozzájárulás a biztonságos élelmiszerek életképes és piacorientált termeléséhez;
- a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és a környezeti károk biztosítása;
- kiegyensúlyozott területfejlesztés és virágzó vidéki térségek (*Common Agricultural Policy towards 2020*).

A mezőgazdasági politikai célok Európai Parlament és a Tanács általi legfrissebb értelmezése megerősíti ezeket a célokat. A KAP-ban alkalmazott eszközök teljesítményének mérése az alábbi célokkal összhangban tehető meg:

- életképes élelmiszer-termelés, ami figyelembe veszi a mezőgazdasági jövedelmet, termelékenységet és árstabilitást;
- természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatváltozás következményei elleni fellépés, ami tekintettel van az üvegházhatású gázok kibocsátására, a biodiverzitásra, a talajra és a vizekre;
- kiegyensúlyozott területfejlesztés, ami a vidéki foglalkoztatásra, növekedésre és szegénységre fókuszál a vidéki területeken (*Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete*).

Fontos megjegyezni, hogy a fenti célok megfogalmazása elkerüli a méltányos jövedelemszint, illetve a mezőgazdasági közösség szóhasználatot. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó számára már nem érdekes az, aki az életképes élelmiszer-termelést bizto-

³ Nincs olyan hivatalos dokumentum, amelyik rangsorolná a célokat. Azonban a KAP kezdetétől fogva az Európai Tanácsban folyó viták és a végső döntések mindig a termelői jövedelemre fókuszáltak.

sítja, ezért a családi gazdaságok többé már nem állnak a politika középpontjában. Az élelmiszert ugyanúgy előállíthatják társas vállalkozások vagy részmunkaidős gazdálkodók is. A kritikus szempont az életképesség. Mindemellett a célkitűzések megfogalmazása arra enged következtetni, hogy az információk fókuszában a mezőgazdasági jövedelemnek kell állni, de ez nem mutatja az információ célját a döntéshozatali folyamatban. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a politikai döntések elsődleges tényezőjének a jövedelem összehasonlításának kell lennie.

A Bizottság céljai sokkal átfogóbbak a hivatalos céloknál. A közvetlen kifizetések hatásairól szóló dokumentumban a következő célokat fektették le:

- a termeléstől elválasztott kifizetések igazságosabb elosztása a tagországok és a termelők között a közvetlen kifizetések termelői jövedelemre gyakorolt hatásának növelése és az alapvető közjavak biztosítása érdekében;

- célirányosabb közvetlen kifizetések a közjavak biztosítása érdekében;

- célirányosabb közvetlen kifizetések a jövedelemtámogatási igény érdekében (*Common Agricultural Policy towards 2020, Annexes 3A-D*).

Érdekes lenne összehasonlítani a Bizottság által meghatározott célokat a jogalkotók által hivatkozottakkal és a Római Szerződésben szereplőkkel. Mindezek nincsenek egymással összhangban, holott hivatalosan elfogadottak. Úgy tűnik, hogy a Bizottság véleményére nagyobb hatást gyakoroltak a jelenlegi, döntéshozók közötti politikai viták, mint a hivatalos jogalkotás. A Bizottság nyilvánvaló célja, hogy választ adjon a politikai erőknél és ezáltal a hivatalos célok háttérbe szorultak.

Nézzük például az első célt, a termeléstől leválasztott kifizetések igazságosabb elosztását a tagországok között. Semmilyen gazdasági indok nem támasztja alá, hogy a kifizetések igazságosabb elosztása össz-

hangban lenne a termelési/termelékenységi vagy a jövedelmi célokkal. Az új tagországok termelőinek jövedelme lehet alacsonyabb vagy magasabb, mint a hasonló csoportok jövedelme egy adott tagországban. Amennyiben a KAP szeretné kiegyenlíteni a termelői jövedelmeket az EU-ban, akkor az valószínűleg nem lenne összhangban a Római Szerződés jövedelemre vonatkozó célkitűzésével. Az empirikus adatok azt mutatják, hogy az új tagországokban a csatlakozást követően szignifikánsan nőtték a mezőgazdasági jövedelmek és egyáltalán nem evidens, hogy magasabb kormányzati támogatásra lenne szükség a termelői és a nem termelői jövedelmek további kiegyenlítésének érdekében.

Amennyiben a Bizottság azt feltételezi, hogy a kifizetések tagországok közötti kiegyenlítése hozzájárul a termelési/termelékenységi cél megvalósulásához, akkor bizonyítani kellene, hogy a régi tagországok alacsonyabb és az új tagországok magasabb hektáronkénti kifizetései növelnék az EU termelékenységét és hozzájárulnának a mezőgazdaságból élők méltányos jövedelemszintjének biztosításához mindkét országcsoportban. Azonban önmagában annak kijelentése, hogy a közvetlen kifizetéseket ki kell igazítani, nincsen összhangban a KAP hivatalos céljaival.

Hasonló gondolatmenettel indokolható a Bizottság közjavakra vonatkozó célkitűzése. Nem bizonyított és nincs mögötte gazdasági indok, hogy az összes gazdálkodónak ugyanakkora hektáronkénti kifizetést kellene kapnia a közjavak biztosításának érdekében. A közjavak nincsenek közvetlenül rögzítve a rendkívül heterogén minőségű földhöz, valamint a közjavak biztosításának költségei és az irántuk megnyilvánuló kereslet is nagy eltéréseket mutat az egyes régiók és országok között. Ráadásul az egyes közjavak iránti kereslet függ a potenciális használók fizetési hajlandóságától és a preferenciáiktól, valamint a közjavak állami beavatkozás

nélküli elérhetőségétől. Mivel ezek a tényezők régióként eltérőek, így gazdaságilag nem hatékony a termelők azonos mértékű kompenzálása a közjavak termeléséért. Ezen megfontolások alapján a célok és a közvetlen kifizetések vonatkozásában levonhatjuk azt a következtetést, hogy egy ilyen jellegű politikai beavatkozás nem lehet eredményes, mivel nem járul hozzá az adott cél eléréséhez. Mindazonáltal a politikai beavatkozás lehet hatékony.

Összefoglalva elmondható, hogy az EU agrárpolitikai eszközeinek a Bizottság általi elemzési módszereiből hiányzik a politikai célok világos megfogalmazása, hiányoznak a koherens agrárpolitikai célok és azok számszerűsítése. Ebből következik, hogy a Bizottság nem képes a közvetlen kifizetések korszerű elemzésére, mivel a politikai beavatkozások hasznai nem kerülnek értékelésre. Mindazonáltal a Bizottság módszertana hasznos lehet, amennyiben bizonyítható a pozitív kapcsolat a politika költségei és a hasznai között.

A HELYZETÉRTÉKELÉS ESETLEGESSÉGE

Minden politikaelemzésben fontos szerepet játszik a tiszta helyzetértékelés. Először az értékelőnek állást kell foglalnia, hogy szükség van-e politikai beavatkozásra. Másodsorú igazolni kell, hogy az adott beavatkozás hozzájárul a politikai célok kívánt változásához. Mindkét esetben elengedhetetlen a politikai beavatkozás hatásainak beazonosítása annak érdekében, hogy össze lehessen hasonlítani a hatására előálló és az anélküli helyzetet.

A Bizottság nem követi ezt a korszerű megközelítést, ugyanis a közvetlen kifizetések hatásainak számbavételére nem kerül sor. Ehelyett a Bizottság hatásindikátorokat használ annak igazolására, hogy szükség van az adott beavatkozásra és kihangsúlyozza annak hatásait.

A POLITIKAI INDIKÁTOROK HASZNÁLATA AZ ELEMZÉSBEN

Az EU törvényhozása a Bizottság számára a hatásindikátorok használatát ajánlja a KAP értékelésére (*Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete, 110. cikk*). A Bizottság számos indikátort használ, amelyek a következő kategóriákba sorolhatók: hatásindikátorok, eredményindikátorok és outputindikátorok (*A Bizottság 834/2014/EU végrehajtási rendelete*).

A Bizottság a következő hatásindikátorok használatát javasolja a közvetlen kifizetések értékelésére az életképes élelmiszer-termelési cél kapcsán (*Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Annex 3*):

- mezőgazdasági vállalkozói jövedelem;
- mezőgazdasági tényezőjövdelem;
- mezőgazdasági termelékenység;
- EU termékpiacon átváltozás.

Ezek az indikátorok több egymást követő évre kiszámításra kerülnek. Az időszak alatti pozitív változás a politikai beavatkozás sikereként kerül értékelésre, amivel hozzájárult az adott cél eléréséhez.

A fenti – és általában véve minden – indikátorokkal kapcsolatban két problémát kell kiemelni. Egyrészt nem alkalmasak az oksági viszony beazonosítására, mindössze két statisztikai változó kapcsolatát szemléltetik. Az értékük kiszámítható bizonyos esetekben, azonban nem alkalmasak az oksági kapcsolat számszerűsítésére. Ez a lényeges hátrány megfigyelhető mind a négy indikátor esetében és kiemelésre kerül az életképes termelés céljának szempontjából a közvetlen támogatások hatásainak elemzése során. Másrészt az egyedi indikátorok nem feltétlenül tükrözik adekvát módon a politikai változó értékét.

Terjedelmi korlátok miatt kizárólag az első hatásindikátor kiszámítását – ami a legközelebb áll az életképes termelési célhoz – és az értékelési folyamatban történő használatát mutatjuk be. Mindazonáltal a

korlátozott számú hatásindikátor vizsgálata is lehetővé teszi a politikai elemzésekben történő használatukkal kapcsolatos problémák feltárását.

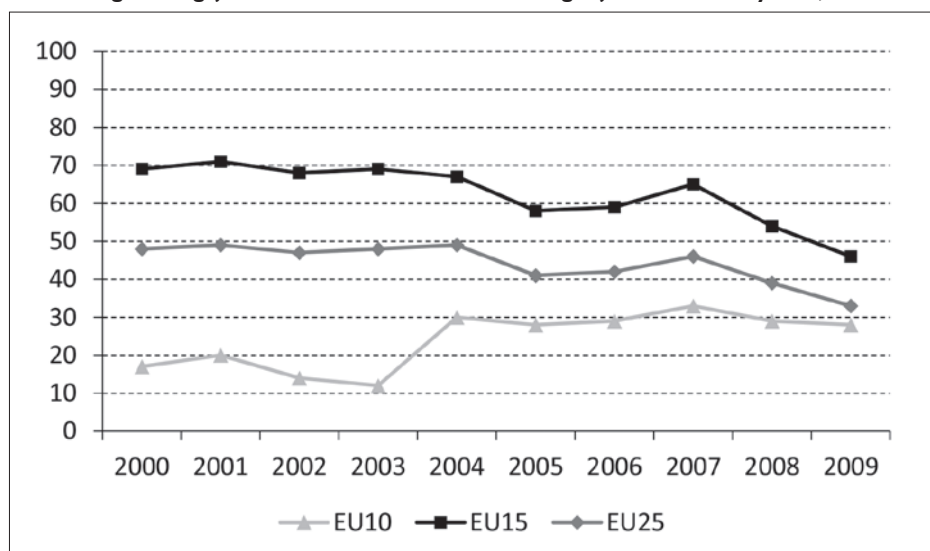
MEZŐGAZDASÁGI VÁLLALKOZÓI JÖVEDELEM

Amíg a fenti változó kiszámításának módszertana jól körülhatárolt (*Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Annex 3*), addig nyitva marad a kérdés, hogyan használható az értékelési folyamatban. A mezőgazdasági vállalkozói jövedelem a mezőgazdasági tevékenység által termelt jövedelemnek a munkaerő költségeivel, az idegen tőke kamataival és a földbérleti díjakkal csökkentett összege, ami az üzem saját termelési tényezőinek ellentételezésére használható. Kiemelésre érdemes, hogy ez a jövedelem részben vagy egészben tartalmazza a köz-

vetlen kifizetéseket attól függően, hogy a gazdálkodó milyen mértékben termel bérelt földön és ezáltal a közvetlen kifizetések mekkora része kerül a földtulajdonosokhoz. Következésképpen félrevezető annak a feltételezése, hogy a közvetlen kifizetések csökkenése esetén a vállalkozói jövedelem ugyanolyan mértékben csökkenne. Markáns különbség van a kifizetések jogosultja és haszonélvezője között. A transzferhatékonyság szignifikánsan kisebb, mint egy, ennél fogva ez az indikátor nem használható a KAP teljesítményének értékelésére. Ráadásul azt sem mutatja meg, hogy milyen lenne a KAP teljesítménye a közvetlen kifizetések nélkül.

Az EB a mezőgazdaság jelenlegi állapotában ezt a változót használja a jövedelmi helyzet kimutatására. A mezőgazdasági vállalkozói jövedelmet a mezőgazdasági munkaerő nagyságával elosztva a nem fi-

I. ábra
A mezőgazdasági jövedelem alakulása az összes átlagos jövedelem arányában, százalék



Megjegyzés: a grafikon adatai a mezőgazdasági vállalkozói jövedelem/éves munkaerőegységet a gazdaság egészében elérhető jövedelmi arány százalékában mutatják be. Az eredményeket azonban óvatosan kell értelmezni a gazdálkodók mezőgazdasági tevékenységből származó jövedelmének és a nemzetgazdasági átlagos jövedelem között a mérésben fennálló fogalmi különbségek miatt. Mivel a gazdaság egészére nem mindegyik tagországban állnak rendelkezésre megbízható adatok a teljes idős foglalkoztatásra a munkaerőpiaci statisztikákban, így csak néhány országban kerülhetek valóban kiszámításra az átlagos értékek. (EU15: EL, ES, FR, IT, NL, AT, PT; EU10: CZ, EE, HU, PL, SK; EU25 = EU15 + EU10 országok.)

Forrás: Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 3

zetett munkaerő által megtermelt családi farmjövedelmet kapjuk meg. Ez a változó kerül összehasonlításra a folyó áron számított nemzetgazdasági átlagos jövedelemmel (*Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Annex 3*). Az 1. ábra a Bizottság összehasonlításának eredményeit szemlélteti.

Az EB a következő módon értékeli az eredményeket:

Amíg az EU mezőgazdasági szektorában érdemben nőtt a gazdaságok mérete és javult a termelékenység, addig nagyon sok gazdaság továbbra is erősen függ a közvetlen kifizetésektől a mezőgazdasági tevékenység alacsony jövedelmezősége miatt. A közvetlen kifizetések a mezőgazdasági jövedelmeknek átlagosan a 29 százalékát tették ki a 2007–2009 közötti időszakban (az összes támogatás pedig közel 40 százaléka volt a mezőgazdasági jövedelemnek) (*Common Agricultural Policy towards 2020, 11. o.*).

A fenti érvelés számos okból megkérdőjelezhető. Először is a jövedelem összehasonlítása félrevezető. Az adatok az Eurostat mezőgazdasági számlarendszeréből (MSZR), a mezőgazdasági munkaerő inputstatisztikákból és a nemzeti számlákból származnak. Az úgynevezett családi gazdaság jövedelme nem vonatkozik a gazdálkodók minden csoportjára, ugyanakkor tartalmazza a teljes mezőgazdasági szektor által megtermelt vállalkozói jövedelmet. Ez utóbbi pedig magában foglalja a rész munkaidős és hobbigazdaságok, a családi gazdaságok és a társas vállalkozások által megtermelt jövedelmet is.

Mindezek alapján egyáltalán nem nyilvánvaló, hogy a családi gazdaság jövedelme milyen viszonyban van az életképes termeléssel. Ezen felül ez a kategória nem tartalmazza a farmon kívüli tevékenységből származó jövedelmet, mint például farmon kívüli jövedelem vagy a mezőgazdaságon kívül befektetett tőke hozama.

Másodszor – amint azt a Bizottság is je-

lezte – a mezőgazdasági munkaerőre vonatkozó adatok közelítő becslések és nem álltak rendelkezésre mindegyik tagországra vonatkozóan.

Harmadszor, a mezőgazdasági és a nem mezőgazdasági munkaerő képzettsége eltérő, átlagosan nézve sokkal magasabb az utóbbi csoport esetében.

Negyedszer, a vállalkozói jövedelem nem tartalmazza a tulajdon kapcsán a házak bérbeadásából származó nem pénzügyi jövedelmeket, holott a lakhatás költségei akár az összes nettó jövedelem 30 százalékát is kitehetik. Ha ez a különbség figyelembevételre kerülne, akkor a bemutatott jövedelmi különbségek az évek zömében eltűnnének az EU15-ben.

Ötödször, félrevezető a bruttó jövedelmek összehasonlítása, ha jelentősen eltér egymástól a mezőgazdasági és a nem mezőgazdasági jövedelmek adóztatása. Több országban, köztük Németországban is ez a helyzet.

Hatodszor, jövedelempolitikai szempontból nem használható az átlagos jövedelmek összehasonlítása, amikor az egyének nagy csoportján belül óriási jövedelmi eltérések vannak. Széles körben ismert, hogy a közvetlen kifizetések növelik a jövedelmi egyenlőtlenséget, ráadásul a támogatásra jogosultak és a haszonélvezők nem mindig ugyanazok. A Bizottság azon kijelentése, hogy „a közvetlen kifizetések a mezőgazdasági jövedelmek átlagosan 29 százalékát tették ki a 2007–2009 közötti időszakban (az összes támogatás pedig közel 40 százaléka volt a mezőgazdasági jövedelemnek)” (*Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Annex 3*) nagyon félrevezető, mivel figyelmen kívül hagyja a kifizetések transzferét a jogosultak és a földtulajdonosok között. A bérelt földön gazdálkodók jövedelmét ez közvetlenül csökkenti, mivel a földbérleti díj a költségek között szerepel.

A Bizottság a mezőgazdasági vállalkozói jövedelem változót egy másik jövedelem-

összehasonlításához is használta. A Római Szerződés és az azt követő módosítások alapján mindössze egy agrárgazdasági cél járul hozzá a mezőgazdasági termelésből élők számára méltányos jövedelemszint biztosításához. Az EB feltételezi, hogy a mezőgazdasági vállalkozói jövedelem (családi gazdaság jövedelme) megfelelő indikátora a mezőgazdaságban foglalkoztatottak életszínvonalának, így használható a támogatások változásainak életszínvonalra/vásárlóerőre gyakorolt hatásainak elemzéséhez, például a közvetlen támogatások esetében. A vállalkozói jövedelem kapcsán korábban bemutatottak alapján ezt a feltételezést el kell vetni.

Emellett a kifizetések kedvezményezettje gyakran részmunkaidős vagy önellátó gazdaság. Ezen típusú gazdaságoknak az életképes termeléshez történő hozzájárulása kétséges. A 2. ábra implicit módon feltételezi, hogy a gazdaságok mérete és termelékenysége vonatkozásában a mezőgazdasági szektor szerkezete teljesen más lenne a közvetlen kifizetések nélkül.

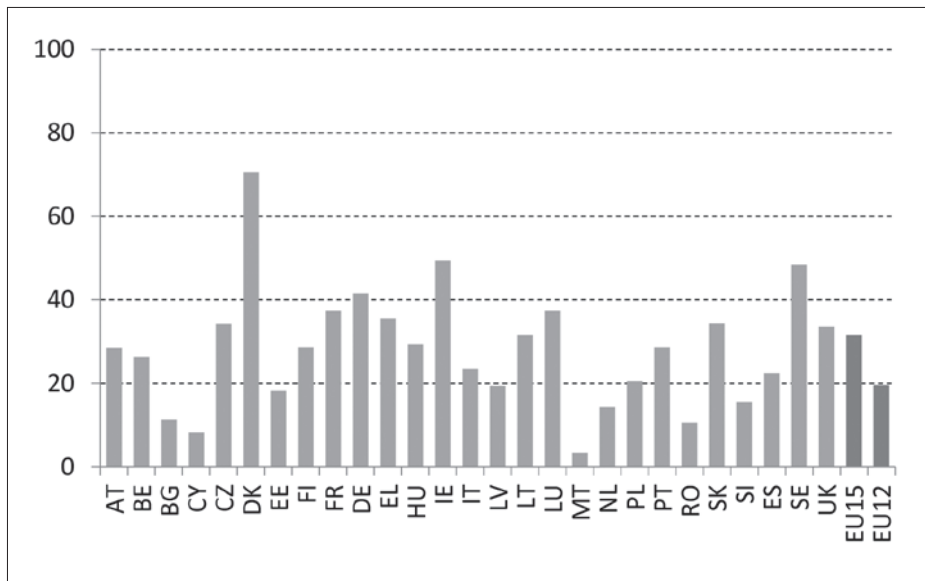
Levonható tehát az a következtetés, hogy az EU megközelítése nem tisztázza, hogy szükség van-e politikai beavatkozásra az életképes termelés céljának előmozdítása érdekében, vagy a politikai beavatkozás pozitív változást eredményezett-e ezen változó vonatkozásában. Emellett meg kell jegyezni azt is, hogy az EB ehhez nem használja a tesztüzemi adatokat, holott az EU törvényhozása az FADN-adatbázist jelöli meg a politikai elemzések fő adatforrásának. Azonban jó oka van annak, hogy nem ezt használja.

A TESZTÜZEMI ADATBÁZIS HASZNÁLATA A KÖZVETLEN KIFIZETÉSEK HATÁSAINAK ELEMZÉSÉRE

Az 1965-ös indulása óta az éves tagállami felméréseken alapuló FADN-adatbázis az alapja a mezőgazdasági vállalkozások jövedelmének értékelésére. Jelenleg az éves minta megközelítőleg 80 000 mezőgazdasági vállalkozást fed le. A kiválasztási terv

2. ábra

A közvetlen kifizetések aránya a mezőgazdasági tényezőjövedelemből
2007–2008 átlagában, százalék



Forrás: DG AGRI; Eurostat

alapján ezek a gazdaságok reprezentálják a nagyjából teljes, 5 millió uniós gazdaságot. Ez a mintanagyság megközelítőleg lefedi a megművelt mezőgazdasági terület és a mezőgazdasági termelés 90 százalékát. A nemzeti ügynökségek felelősek az adatok begyűjtéséért. Az FADN adatai az időszakosan előállított és publikált gazdasági kérdőívekből kerülnek kiszámításra. Az adatgyűjtés költségeit a Bizottság megtéríti a sikeresen kitöltött gazdaságszintű kérdőívek alapján. A tagállamoknak szabad keze van abban, hogy milyen szervezeti struktúrában gyűjtik be az adatokat. Németországban például a Szövetségi Mezőgazdasági Minisztérium határozza meg a kiválasztási tervet, ami figyelembe veszi a régiós eltéréseket, a gazdaságtípust és -méretet is. A Bizottság érvényesíti és jóváhagyja az adatokat.

Az, hogy egy minta statisztikailag megbízható információkat nyújt-e, függ a sokaság jellemzőitől. Azonban önmagában egyetlen minta nem teszi lehetővé az összes agrárpolitikai eszköz hatásainak értékelését. Az észszerű minta kialakítása során figyelembe kell venni a politika céljait. A teljes sokaságnak és a mintának lehetővé kell tennie a kutató számára, hogy igazolhassa az egyes politikai eszközök hatásait az agrárpolitikai célok elérése tekintetében. Ennélfogva a Tesztüzemi Adatbázis reprezentativitásának vizsgálata a politikai célokkal kell, hogy kezdődjön, valamint annak kimutatásával, hogy az alapsokaság és a minta kapcsolatban áll a politikai célokkal.

Az FADN kiválasztási mechanizmusának alapja a farmgazdaság. Az 1965-ös rendelet alapján az adatbázis a kereskedelmi farmokra épül (*A Tanács 79/65/EGK rendelete*). A kereskedelmi farm definíció szerint elég nagy ahhoz, hogy a gazdálkodó fő (jövedelmi) tevékenysége legyen és megfelelő jövedelmet biztosítson családjának támogatásához. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy el kell érnie egy bizonyos

ökonómiai méretet. Ennek a minimuma tagországonként eltérő, mivel a család támogatásához szükséges jövedelem függ a gazdasági környezettől, beleértve a nem mezőgazdasági népesség jövedelmét is. A kereskedelmi farm definíciója azt is jelenti, hogy az FADN a családi gazdaságok gazdasági helyzetének felmérése céljából került létrehozásra.

Amikor 1965-ben létrehozták a Tesztüzemi Adatbázist, akkor – kevés kivételtől eltekintve – az EU mezőgazdasági termelése a családi gazdaságokra épült. Az évek során azonban más típusú termelési egységek is megjelentek, mint például a szövetkezetek és a különféle társulások, ami elsősorban az EU-bővítések következménye volt. Ezek egyértelműen nem családi gazdaságok, az is kérdéses, hogy szükséges-e a bevonásuk az FADN-rendszerbe. Lengyelországban például a részét képezik, azonban komoly nehézségeket okoz a szükséges információk begyűjtése. Ugyanez igaz Romániára is. Németországban kizárólag a régi Kelet-Németországból szerepelnek az adatbázisban jogi személyek, a volt Nyugat-Németországból nem.

Külön kérdéskör, hogy hogyan lehet kezelni a különböző jogi személyiségű formákban történő mezőgazdasági tevékenységeket. Néhány országban ezek szerepelnek az adatbázisban (például Lengyelország és Románia), míg máshol csak akkor, ha a gazdaság részét képezik és nem különálló jogi személyek (például Németország). Ezen tevékenységek fontossága jelentősen eltér az egyes tagállamokban. Ennek alapján leszögezhető, hogy az FADN-adatok alapjául szolgáló gazdasági sokaság kritérium nem uniformizált.

Az FADN-hez használt kiválasztási kritérium nincs összhangban azzal, hogy a kiválasztott gazdaságok jogosultak-e közvetlen kifizetésekre. Az előbbi esetben ez a bruttó kibocsátás (*standard output*, SO), de a közvetlen kifizetések zöménél a gazdaság mérőszáma a megművelt terület nagysága.

Sajnálatos módon nincs lineáris kapcsolat a kétféle módon mért méret között (SO és hektár). Erre Románia a legjobb példa, ahol az FADN bekerülési küszöb 2000 euró standard kibocsátás. A közvetlen kifizetések esetében a jogosultság alsó határa 1 hektár. A mezőgazdasági termelésben mindössze három olyan termék van, amelyekkel a 2000 euró standard kibocsátás elérhető 1 hektáron, ezek pedig a gomba-termesztés, az állandó növénykultúrák és a tojótújtartás. A gazdaságok zömének azonban 1 hektárnál sokkal nagyobb területet kell megművelnie ahhoz, hogy elérje a 2000 euró standard kibocsátást.

Ennek a fogalmi ellentmondásnak komoly következményei vannak a közvetlen kifizetéseknek az FADN-adatokra épülő hatásértékelése során. Ráadásul ez az ellentmondás torzítja a közvetlen kifizetések hatásainak az országok közötti összehasonlítását is. Az FADN-adatok uniós szintű aggregálásával nem lehet észszerű következtetéseket levonni, mindemellett az FADN-adatok nem tükrözik az agrárpolitikai beavatkozások költségeit sem.

A minta véletlenszerűsége fontos jellemzője a minőségnek, különösen ha ennek alapján hipotéziseket kívánunk tesztelni és értékelni az egész sokaság vonatkozásában. Nincs kétség afelől, hogy az FADN-minták nem véletlenszerűek. Abban az esetben sem azok, ha erre kifejezetten törekednek, mivel az alacsony válaszadási ráta miatt ez önszelekciós torzításokhoz (*self-selection biases*) vezet. Amíg az önszelekciós torzítás a régió, gazdaságtípus és -méret vonatkozásában korlátozott lehet a rétegzett mintavétel miatt, ez már nem teljesül az olyan fontos változókra, mint a jövedelem.

Az FADN-minta fő célja a jövedelmi paraméterek biztosítása, azonban a felépítése ebből a szempontból nem optimális. Számos ország vizsgálta már ezt a problémát (Németország, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Spanyolország és Románia) és dolgozott ki különféle rétegzési

stratégiát, azonban a régió, gazdaságtípus és -méret osztályainak általános felépítése ugyanaz maradt. Úgy tűnik, hogy a rétegek használatának célja mindössze az, hogy bizonyos szempontokból igazolja a minta illeszkedését az alapsokasághoz. Sok esetben a rétegek száma túl nagy, ami felerősítheti az egyes gazdaságok rétegek közötti mozgásának hatásait. Ezen felül a minta kialakításához használt összeírások nem frissülnek évente, ezáltal az alapsokaságra vonatkozó információk csak meghatározott időbeli eltéréssel kerülhetnek figyelembevételre.

Az FADN-adatok jobban reprezentálják a családi gazdaságokat, mint a kereskedelmi farmokat, társulásokat és jogi személyiségű társaságokat, amelyek gyakran alulreprezentáltak a mintában. Ebből az is következik, hogy esetükben a jövedelemre vonatkozó értékek bizonyos szinten félrevezetőek. Továbbá minden tagállam vizsgálatából kiderült, hogy a mezőgazdasági munkaerő számbavétele kritikus tényező. Azonban az EU jövedelemelemzéseiben ezek fontos szerepet töltenek be, így az erre épülő eredmények szükségszerűen torzítanak.

Az FADN-adatok idősoros összehasonlítása nem biztosított, ennek érdekében további számításokat és elemzéseket kellene elvégezni. A keresztszerkezeti összehasonlításokat a célhoz kell igazítani. Például nem logikus olyan jövedelmi összehasonlítást végezni, ami nem veszi figyelembe a megélhetési költségeket.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az EU agrárpolitikája hatásainak vizsgálata a hatásindikátorok számszerűsítésén alapul. Ezek az indikátorok tisztázzák, hogy szükség van-e az adott beavatkozásra az agrárpolitikai célokhoz történő nagyobb hozzájárulás érdekében. A hatásindikátorok időbeli változása nem segít beazonosítani a változás okait. Az indikátorok számos külső változó hatására változhatnak, nem pusztán (vagy nem elsősorban) az adott

beavatkozás miatt. Ennélfogva a politika elemzésében a legnehezebb feladat a változás okainak beazonosítása és a beavatkozás tiszta hatásainak kimutatása. A Bizottság teljes mértékben figyelmen kívül hagyta ezeket a fontos lépéseket.

Emellett a Bizottságnak nem sikerült a közvetlen kifizetések költségeinek a mérése, illetve a költségek és a hasznok összehasonlítása. A költségek számszerűsítése megkívánná annak a pénzügyi kimutatását, hogy mekkora lett volna az egész gazdaság

termelése a közvetlen támogatások nélkül. Az összehasonlításnak figyelembe kell vennie a kifizetéseknek a mezőgazdasági szektor strukturális változására gyakorolt hatásait, a költségvetési kiadások nagyságát, beleértve az adminisztratív és kifizetési költségeket is. Egy ilyen összehasonlítás nagy valószínűséggel azt mutatná ki, hogy a költségek szignifikánsan meghaladják a hasznokat és a közvetlen kifizetések megszüntetése nem gyakorolna negatív hatást az életképes termelés céljára.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

- (1) A Bizottság 834/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. július 22.) a közös agrárpolitika közös monitoring- és értékelési keretének alkalmazására vonatkozó szabályok megállapításáról. Official Journal of the European Union, L 230/1, 2014. augusztus 1. – (2) A Tanács 79/65/EGK rendelete (1965. június 15.) az Európai Gazdasági Közösségben működő mezőgazdasági üzemek jövedelmére és üzleti tevékenységére vonatkozó számviteli adatok gyűjtésére szolgáló hálózat létrehozásáról. Official Journal of the European Communities, 1859/65, 1965. június 23. – (3) Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. Official Journal of the European Union, L 347/549, 2013. december 20. – (4) Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Official Journal of the European Union, C115, 2008. május 9. 62. p. – (5) CAMILLA, A. – WEILAND, S. (2012): Policy assessment: The state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 30, No. 1, 25–33. pp. – (6) COGLIANESE, C. (2012): *Measuring Regulatory Performance. Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy*. OECD Expert Paper No. 1. – (7) *Common Agricultural Policy towards 2020. Assessment of Alternative Policy Options*. (COM(2011) 625 final), European Commission, Brussel, 2011 – (8) *Common Agricultural Policy towards 2020. Assessment of Alternative Policy Options*. Annexes 3A-D: Direct Payments (COM(2011) 625 final), European Commission, Brussel, 2011 – (9) *Common Agricultural Policy towards 2020. Assessment of Alternative Policy Options*. Annex 3, SEC(2011) 1153 final/2, Commission Staff Working Paper, European Commission, Brussel, 2011. október 20. – (10) HECKMAN, J. J. (2010): Building Bridges Between Structural and Program Evaluation Approaches to Evaluating Policy. *Journal of Economic Literature*, Vol. 48, No. 2, 356–398. pp. – (11) LEE, N. – KIRKPATRICK, C. (2006): Evidence-based policymaking in Europe: An evaluation of European Commission integrated impact assessments. *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 24, No. 1, 23–33. pp. – (12) *A mezőgazdasági termelők jövedelmének támogatása: Megfelelő a bizottsági teljesítménymérési rendszer kialakítása és a rendszer megbízható adatokon alapul?* Különjelentés. Európai Számvevőszék, Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, Luxemburg, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_01/SR_FARMERS_HU.pdf – (13) OECD (2014): *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*. OECD Publishing, Paris – (13) OECD (2015): *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. OECD Publishing, Paris

Summary

EU AGRICULTURAL POLICY REFORM: EVALUATING THE EU'S NEW METHODOLOGY FOR DIRECT PAYMENTS

By: Koester, Ulrich – Loy, Jens-Peter

Keywords: agricultural policy, situation assessment, indicators, income, utility test database.

JEL Classification: Q14, Q18.

The Common Agricultural Policy has changed significantly over time. Major changes are now introduced every seven years, with the last fundamental change agreed upon in 2013 for the period 2014–2020. Policymakers also agreed to a mid-term review in order to evaluate the performance of numerous new regulations. The Commission has elaborated a methodology for the evaluation and has already published some documents with initial results for past periods.

This article reviews whether the methodology and database used by the Commission are in line with the highest standards for policy evaluation.

CAN THE AGRICULTURE BE THE ENGINE OF ECONOMIC GROWTH? AN ANALYSIS OF CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES

By: Fertő, Imre

Keywords: agriculture, economic growth, Central and Eastern Europe.

JEL Classification: Q18.

The aim of the paper is to analyse whether agriculture can be an engine for economic growth in Central and Eastern European countries using data for the period between 1990 and 2011. Our calculations do not support the positive contribution of agriculture to economic growth. However, we can not reject the opposite causal direction, namely economic growth has positive impact on the agriculture. Interpretation of results has two serious limitations. First, the period in question is shorter than previous research. Second, it should be introduced additional variables into analysis to better understand agriculture in economic development.

AN ATTEMPT TO DEVELOP AN AUTOMATED COMPLEX LAND EVALUATION SYSTEM

By: Szűcs, István – Farkas-Fekete, Mária – Vinogradov, Szergej

Keywords: economic assessment of land, gross margin, earth dividend, D-e-Meter, external effects.

JEL Classification: Q19.

In this paper a theoretical framework of an integrated land evaluation system was presented. The cropland economic valuation system to be developed is capable of replacing the outdated 'gold crown' system. An integrated approach to the land evaluation means an assessment of ecological (soil, climatic and land relief conditions) and economic fac-