

KENGYEL ÁKOS

Környezeti és költségvetési szempontok szorításában

A renacionalizálás mint az EU közös agrárpolitikájának lehetséges reformiránya

Az Európai Unió közös agrárpolitikája (KAP) az elmúlt évtizedek során fokozatos átalakuláson ment keresztül. Jövőbeli hatékony működése érdekében elkerülhetetlen további reformlépések keresztülvitele, hiszen az EU környezeti és klímapolitikai stratégiai célkitűzései és a célok finanszírozásával összefüggő uniós és tagállami költségvetési szerepvállalás dilemmái komoly kihívásokat jelentenek a közös agrárpolitika hatékonyabb végrehajtása szempontjából. Az új célkitűzésekre történő megfelelő reagálás felveti az agrárpolitika valamilyen fokú renacionalizálására irányuló megfontolások alaposabb elemzésének szükségességét. A szerző a 2023–2027 közötti időszakra elfogadott új uniós szabályozási keretekben bekövetkező változások figyelembevételével elemzi a közös agrárpolitika előtt álló célkitűzések hatékonyabb megvalósításának és finanszírozásának hosszú távon megvalósítható lehetséges elvi irányait, kiemelten vizsgálva a társfinanszírozás kérdéskörét is. *Journal of Economic Literature* (JEL) kód: H77, O13, Q18.

A közös agrárpolitika (KAP), amely az Európai Unió egyik legrészletesebben szabályozott és legkorábban létrehozott szakpolitikája, folyamatosan fejlődik, és megpróbál az új gazdasági, társadalmi és környezeti kihívásokra reagálni. Számos megfontolás alapján a részt vevő tagországok már az integrációs folyamat kezdeténél fontosnak tartották azt, hogy az integráció szintjén jöjjön létre az agrárszektor szabályozását és a támogatások nyújtását megvalósító közös politika. Közös politika létrehozása azért is tűnt szükségesnek, mert az agrártermékek esetében is közös piacot akartak kialakítani, ami nemzeti agrártámogatásokkal elvileg nem működhetett volna megfelelően. Hiszen ha fennmaradhattak volna a nemzeti támogatások, akkor a közös piacon a nemzeti támogatások versenye alakulhatott volna ki: az jutott volna nagyobb piaci részesedéshez, akinek a nemzeti kormánya nagyobb támogatást tudott volna nyújtani. A közös agrárpiac tehát csak közös támogatási politika keretében valósulhatott meg.

Kengyel Ákos egyetemi tanár, Jean Monnet Chair, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék (e-mail: akos.kengyel@uni-corvinus.hu).

A kézirat első változata 2022. április 12-én érkezett szerkesztőségünkbe.

DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2022.6.721>

Az elmúlt évtizedek során a közös agrárpolitika szabályozása jelentős változásokon ment keresztül, de a bekövetkezett elmozdulások ellenére megállapítható, hogy a közös agrárpolitika az összes uniós politika közül az egyik leginkább integrált terület maradt. A politika eredeti – elsősorban ellátásbiztonsági és piacstabilizálási – céljai mellett a közös agrárpolitika reformjai során fokozatosan előtérbe került a mezőgazdaság multifunkcionális szerepének hangsúlyozása, a környezetbarát gazdálkodás célkitűzésének támogatása és a vidéki természeti és kulturális környezet fenntartásának átfogó szempontrendszere. Napjainkra a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlat-politikai célokkal összefüggő intézkedések kerültek a politika homlokterébe, elég többek között az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentésére, a biológiai sokféleség megőrzésére, a növény- és állategészségügyi intézkedésekre vagy a talajra és a vízre gyakorolt következményeket érintő intézkedések jelentőségére utalni. Mindezen változások megerősítették azt a magyarázatot, hogy a közös agrárpolitikára fordított kiadásokat azért is indokolt fenntartani, mert lényegében európai közjavak biztosítását segítik elő.

A célkitűzések folyamatos bővülése mellett a közös agrárpolitika uniós költségvetési kiadásokon belüli kiemelkedő részaránya fokozatosan csökkent, ugyanakkor a közös költségvetés kiadásainak jelenleg is jelentős hányadát (több mint 30 százalékat) a politika támogatására fordítják. Ráadásul a közös agrárpolitika rendelkezésére álló uniós források háromnegyed részét a politika 1. pillére (piaci intézkedések és közvetlen kifizetések) keretében költik el, 100 százalékban uniós költségvetési finanszírozással, csak a 2. pillér (vidékfejlesztés) esetében szükséges a tagállami társfinanszírozás biztosítása.

A közös agrárpolitika jövőbeli működéséről és célkitűzéseiről 2021 decemberében jelent meg az új uniós rendelet, amely 2023-tól lép életbe (EU [2021]).¹ A 2021 júniusában megszületett politikai megállapodáson alapuló új szabályozás egy „igazságosabb, zöldebb és rugalmasabb” közös agrárpolitika megvalósítását ígéri, amely az európai zöldmegállapodásban meghatározott környezetvédelmi és éghajlat-politikai célokkal összhangban kidolgozott, a „termelőtől a fogyasztóig” és a biológiai sokféleséggel kapcsolatos stratégiákban kifejtett célokat integrálja (EC [2021c]). A szabályozási keretekben meghatározott új elemek kapcsán kijelenthető, hogy a jövőbeli közös agrárpolitika egyfajta paradigmaváltást jelent a mezőgazdasági tevékenységek támogatásának folyamatában a 2023–2027 közötti időszakban. A nemzeti KAP-stratégiai tervek tagállami szintű elkészítésére vonatkozó új követelmény ugyanis nagyobb önállóságot biztosít a tagállamok számára az intézkedések kidolgozásában és megvalósításában, ezért a politika renacionalizálása felé történő elmozdulásként értelmezhető. Bár hozzá kell tenni, hogy a nemzeti stra-

¹ Az a furcsa helyzet állt elő, hogy az Európai Bizottság által már 2018 májusában elkészített javaslatsomagról a – tagállamok közötti, illetve az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament között folytatott – tárgyalások elhúzódása miatt a reform végrehajtása csak 2023 januárjában kezdődhet meg, ezért a közös agrárpolitikára vonatkozó 2014–2020-as rendeletek továbbra is alkalmazandók a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret (*multiannual financial framework, MFF*) első két évében, amint azt a 2020 decemberében elfogadott átmeneti rendelet meghatározta (EU [2020]).

tégiai tervek bizottsági elfogadása miatt erősen korlátozottnak tekinthető a tagállami mozgáster. Ezért inkább csak nagyobb fokú rugalmasságként értelmezhető az új megközelítés.

Az új végrehajtási keretek hozzájárulhatnak a mezőgazdaság számára rendelkezésre álló költségvetés hatékonyabb felhasználásához. Ugyanakkor a változtatások nem vezetnek a politika „radikális” renacionalizálásához, különösen a költségvetési forrásokat illetően. A jövőbeli szabályozási keretekről folytatott tárgyalások során a tagállamok mereven elzárkóztak az 1. pillér esetében a nemzeti társfinanszírozás bevezetésének lehetőségétől. Ahogy korábban is megfigyelhető volt, számos megfontolás miatt a tagállamok továbbra is egyértelműen elutasítják az ilyen típusú további lépéseket.

A cikk arra a fő kérdésre keresi a választ, hogy a közös agrárpolitika további reformja során milyen megfontolások alapján kellene a renacionalizálás irányában még határozottabb lépéseket megtenni. Ugyanis számos érv szól amellett, hogy az agrárpolitikai célok megvalósításában a tagállamoknak biztosított nagyobb önállóság és a társfinanszírozás bevezetése együttesen képes hozzájárulni az agrárpolitikai célkitűzések hatékonyabb és rugalmasabb támogatásához és végrehajtásához. A tagállamok számára biztosított nagyobb rugalmasság veszélyeket is rejthet magában, mert a kívánatos környezeti és klímapolitikai célkitűzések elérésében esetleg kevésbé ambiciózus intézkedések támogatására kerülhet sor. Persze szigorú bizottsági ellenőrzés keretében elvileg minden tagállamtól komolyabb elmozdulást jelentő vállalásokat várhatnak el. A renacionalizáláshoz kapcsolódóan felvethető társfinanszírozással összefüggésben azt a szempontot is érdemes szem előtt tartani, hogy az agrárpolitikai célok hatékonyabb elérése mellett a nemzeti költségvetések fokozottabb szerepvállalása mennyiben járulna hozzá nemcsak a közös agrárpolitikára fordított kiadások, hanem az egész uniós költségvetés átalakításához is.

Az eredeti célok teljesítése és a megkérdőjelezett hatékonyság

A közös agrárpolitika napjainkra az Európai Unió egyik legszabályozottabb és legvitatottabb politikájává vált (*Lynggaard–Nedergaard* [2009], *Kengyel* [2014], *Kuhmonen* [2018]). A mezőgazdaság a kezdetektől fogva az európai integrációs folyamat középpontjában áll, az élelmiszerpiaci instabilitások, az élelmiszerárak inflációra gyakorolt aránytalan hatása és a hazai élelmiszeripar politikai okokból történő fenntartásának szükségessége miatt (*Germond* [2019]). Kezdetben a tagállamok arra törekedtek, hogy növeljék a mezőgazdaság termelékenységét, és előmozdítsák az élelmiszer-ellátás biztonságát. A közös agrárpolitika eredetileg a protekcionizmus egy formája volt, amelynek célja, hogy megvédje a kevésbé versenyképes és drágább európai termelőket az EU-n kívüli olcsóbb termékektől. Ez az oka annak, hogy eredetileg a támogatások alapvető célja az importfüggőség csökkentése és az önellátási szint elérése volt (*Candel* [2014], *Swinen* [2015]).

A közös agrárpolitika eredeti céljai általában teljesültek: javult a mezőgazdasági termelékenység, jelentős technológiai modernizációra került sor, a mezőgazdasági

termékek minősége magasabb lett, az átlagos termés hozamok emelkedtek, a piacok stabilak lettek, az ellátásbiztonságot elérték, és a mezőgazdasági dolgozók számára megfelelő jövedelmi szintet értek el. A finanszírozás lehetővé tette a mezőgazdasági „infrastruktúra” kiépítését: azaz létrejöttek a mezőgazdasági tevékenységhez nélkülözhetetlen tárolókapacitások, szállítójárművek és hűtőházak (Kengyel [2014]).

A közös agrárpolitika működésében a multiszektoralis és integrált vidékfejlesztési megközelítés fokozatos megerősödése olyan változásokat indított el, amelyek következtében egyre nagyobb hangsúlyt kapott a környezet állapotának figyelembevétele és általában a „vidéki örökség” védelme is (Halmi [2020]). Tehát a közös agrárpolitikára fordított kiadások már nemcsak a gazdálkodók számára jelentenek bevételi forrást, hanem számos egyéb, a mezőgazdaságon túlmutató funkciójuk is van. Az európai mezőgazdaság ugyanis a közjavak széles skáláját biztosítja a társadalom számára. Ezek közé tartoznak a környezeti közjavak, mint például a mezőgazdasági területek biológiai sokfélesége, a kulturális tájak, a jó minőségű levegő és víz, az éghajlati stabilitás az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése és a szén-dioxid-megkötés révén vagy a tűzzel és az árvízzel szembeni ellenálló képesség.

Az elmúlt három évtizedben bevezetett intézkedések fő célja a közös agrárpolitika működésének következményeivel szemben felmerülő fő kritika orvoslása: a mezőgazdasági termelés által okozott környezeti károk mérséklése lett. Különböző intézkedéseket (például állatjóléti, állat- és növényegészségügyi előírásoknak való kölcsönös megfeleltetés, agrár-környezetvédelmi rendszerek, hátrányos helyzetű területek támogatása, Natura 2000-program) vezettek be annak érdekében, hogy ösztönözzék a mezőgazdasági termelőket a természet és a táj megőrzésére negatívan ható gazdálkodási gyakorlatok megváltoztatására (Ciaian-Gomez y Paloma [2011] 2–3. o.). Az eddig megvalósított agrár-környezetvédelmi intézkedések végrehajtása során elért eredmények ellenére a különböző értékelések alapján mégis az az általános következtetés fogalmazódik meg, hogy a mezőgazdasági gazdálkodás egésze hozzájárult a mezőgazdasági területek biológiai sokféleségének csökkenéséhez, a felszíni és felszín alatti vizek szennyezéséhez, a talajerózióhoz, az üvegházhatást okozó gázok és egyéb káros kibocsátások növekedéséhez (Harvey [2019] 12. o.). A közös agrárpolitika egymást követő reformjai tehát csak mérsékelt sikerrel tudták enyhíteni a negatív hatásokat.

Az elmúlt évtizedek reformintézkedései keretében 1992-től kezdődően megtörtént az ár- és jövedelempolitika fokozatos szétválasztása. Miközben fokozatos liberalizálás indult el, és az árak közeledtek a világpiaci árakhoz, a gazdáknak járó közvetlen kifizetések bevezetésével a jövedelemtámogatás nagy részben már teljesen függetlenné vált a termeléstől, lényegében a megművelt terület nagysága vált meghatározóvá. A piaci beavatkozást jelentő intézkedések (például az exporttámogatás vagy a felvásárlás) gyakorlatilag eltűntek a rendszerből. A támogatási rendszer azonban komoly egyenlőtlenséget teremtett a gazdálkodók között. Mivel a közvetlen kifizetések területalapúak, a nagyobb gazdasággal rendelkezők nagyobb kifizetésben részesülnek (Baer-Nawrocka [2013], Giannakis-Bruggeman [2015]).

Az EU tagállamaiban a közös agrárpolitika költségvetésének felét a támogatások legnagyobb kedvezményezettjei, az 5 százalékot kitevő nagygazdaságok kapják.

Másrészt a kisgazdaságoknak a költségvetésnek csak 5 százaléka jut, pedig az összes uniós gazdaság felét képviselik. Vagyis a nagy, ipari gazdaságok lényegesen több pénzügyi támogatást kapnak, mint a ténylegesen rászoruló közepes vagy kisméretű gazdaságok (*Krežminski* [2019]). Ez az európai kisgazdaságok számának jelentős csökkenését eredményezte – amihez persze számos más tényező is hozzájárult: többek között az agrárnépesség előregedése és a kevésbé hatékony termelési megoldások alkalmazása. A kialakult helyzet azt a tényt tükrözi, hogy a támogatások szorosan kapcsolódnak a gazdaság méretéhez, és a támogatások elosztása rendkívül egyenlőtlen – annak ellenére, hogy a támogatások a terület nagyságától függően fokozatosan csökkenő mértékűek.

A közös agrárpolitika támogatási rendszerének hatékonyságát vizsgáló empirikus kutatások világosan rámutatnak számos következetlenségre. Az elemzések eredményeként megállapítható, hogy a közös agrárpolitika pozitív hatással volt a mezőgazdasági jövedelmek támogatására, azonban a közvetlen kifizetések függőséget teremtettek a támogatásoktól, és csökkentették a hatékonyságot (*Pe'er és szerzőtársai* [2017]). Az empirikus vizsgálatok arra is rávilágítanak, hogy a közvetlen kifizetések elosztása rendkívül alacsony hatékonyságú és rosszul indokolt, ráadásul nincs egyértelmű kapcsolat a célkitűzések és az eszközök között. A támogatások célravezetőségének vizsgálata végső soron azt a következtetést adja, hogy az egymásnak ellentmondó célkitűzések és az egymásnak ellentmondó eszközök gyengítették a megfelelő szakpolitikai keretek kialakítását és végrehajtását.

Számos kutató hívja fel a figyelmet arra is, hogy a közvetlen kifizetések „védelmezői” új célokat találtak a magas szintű finanszírozás fenntartására (*Erjavec–Erjavec* [2015]). Ugyanis a közjavak megfelelő szintjének biztosítása érdekében valóban szükség van valamilyen szakpolitikai beavatkozásra ahhoz, hogy a mezőgazdasági termelők gazdasági ösztönzést kapjanak földjeik és egyéb erőforrásaik közjavak biztosításával történő kezelésére. Ez gyakran másfajta gazdálkodást igényel, mint amit a mezőgazdasági termelők saját gazdasági érdekeik alapján vállaltak volna: például az állatállomány számának korlátozása, kevesebb vegyszer használata vagy a munkaerő-igényesebb gazdálkodási tevékenységek végzése válik szükségessé (*Baldock és szerzőtársai* [2011] 5. o.). Mindezek az elvárások csak akkor lehetnek reálisak, ha azokhoz megfelelő kompenzáció is kapcsolódik.

A „zöldítési stratégia” sikeresnek bizonyult, mivel a támogatások a mezőgazdasági termelőknek a környezet és a biológiai sokféleség megőrzése érdekében nyújtott díjazásnak tekinthetők (*Heinemann* [2017], *Navarro–López-Bao* [2019]). A megfelelően számonkérhető, kötelező követelmények hiánya miatt azonban az a tapasztalat, hogy az eddigi zöldítési feltételek nem érték el eredeti céljaikat (*Lakner és szerzőtársai* [2019]), a zöldítési kifizetések nem voltak elég hatékonyak a mezőgazdasági termelés megváltoztatásához (*Heinemann–Weiss* [2018], *Pe'er és szerzőtársai* [2019]). Természetesen a zöldítés keretében megfogalmazott környezeti elvárások és a szélesebb értelemben vett közjavak biztosításához kapcsolódó tevékenységek végzése már túlmutat a termelés gazdaságossági szempontjainak szűkebb körű értelmezésén.

Renacionalizálás és társfinanszírozás mint összekapcsolt megközelítések

Bár a közös agrárpolitika renacionalizálásának lehetősége első ránézésre tabunak tűnik, nem új jelenségről van szó. Megfigyelhető, hogy már az 1992-es MacSharry-féle reform is hozzájárult a tagállamok szerepének újraértelmezéséhez, ugyanis a piaci támogatások mellett a közvetlen jövedelemtámogatások bevezetése növelte a nemzeti hatóságok részvételét a végrehajtási folyamatokban. Az Agenda 2000 alapján a közös agrárpolitika 2. pilléréként a vidékfejlesztési politika 2000-tól elindult bevezetésével a tagállamok szerepe a támogatások felhasználásának alakításában szintén erősödött, nem is beszélve a vidékfejlesztési programok esetében a társfinanszírozás bevezetésének újszerűségéről. Ugyan más szakpolitika esetében a társfinanszírozás már régóta bevett gyakorlatnak számított, az agrárpolitikai támogatások esetében ez komoly elmozdulásként volt értékelhető.

Elméletileg döntő kérdés, hogy a közös agrárpolitika valamilyen mértékű és formájú renacionalizálása mennyiben járulna hozzá ahhoz, hogy az agrárpolitikai támogatások kellően figyelembe vehessék az eltérő nemzeti és regionális igényeket és prioritásokat (Niemi–Kola [2005]). Hangsúlyozni kell, hogy a közös agrárpolitika renacionalizálásának nincs elfogadott értelmezési kerete, mivel a témáról folytatott tárgyalások mindig elakadtak (Matthews [2018] 2. o.). Egyértelmű azonban, hogy ez a közös agrárpolitika szupranacionális jellegének érdemi átalakulását jelentené.

Amikor a közös agrárpolitika renacionalizálásának elvi kereteiről beszélünk, arra a folyamatra utalunk, amely az uniós intézményektől több hatáskört visszaad a tagállamoknak a döntéshozatal, a végrehajtás vagy a finanszírozás tekintetében. Elméletileg a renacionalizálás elsősorban két kérdéssel foglalkozik: kell-e a tagállamoknak nagyobb hatáskörrel és önállósággal rendelkezniük az agrárpolitikát érintő döntésekben, és át kell-e térniük a közös finanszírozásról a nemzeti támogatásokra (Kengyel [2022])? „A renacionalizálás úgy értelmezhető, mint hajlandóság arra, hogy megerősítsék a tagállamok hatalmát a közös agrárpolitikát érintő ügyekben az uniós döntéshozatali folyamat rovására.” (Niemi–Kola [2005] 24. o.)

A fő ok, amiért decentralizáltabb döntéshozatali folyamatra lenne szükség, az, hogy a közös agrárpolitika nem képes kezelni az Európai Unió mezőgazdaságának sokféleségét. Az eredetileg hat országot szolgáló közös politika jelenleg már 27 tagállam agrártámogatásaihoz biztosít keretet. Természetes, hogy a termelékenység, a gazdaságban való részesedés, a foglalkoztatottak száma, a modernizáció szintje stb. tekintetében nagyok a tagállamok közötti különbségek, aminek figyelembevétele óhatatlanul felveti a nagyobb fokú rugalmasság szükségességét, vagyis a renacionalizálás valamilyen formája felé történő elmozdulás igényét (Grochowska–Koisor [2008]).

Milyen konkrét hatásai lennének a döntéshozatali folyamatok és a végrehajtás renacionalizálásának? A nemzeti szintű hatáskörök erősítése mindenképpen arra ösztönözné a kormányokat, hogy érzékenyebbé váljanak a támogatási prioritások meghatározásában, és jobban figyelembe vegyék a regionális igényeket. A tagállamok nagyobb szabadságot kapnának a mezőgazdasági ágazatban hozott döntések tekintetében, és nagyobb autonómiát kapnának abban a tekintetben, hogy milyen intézkedéseket kívánnak végrehajtani.

A közös agrárpolitika renacionalizálása esetében két elv forogna kockán: a piac egységessége és a pénzügyi szolidaritás. Általános az a benyomás, hogy a nemzeti szabályozás veszélyeztetheti az egységes piacot: ha eljön a nemzeti intézkedések és finanszírozás ideje, természetesen nehezebb fenntartani az egységes, homogén piacot. Ha a közös agrárpolitika 1. pillérét már nem teljes egészében az uniós költségvetésből finanszíroznák, az azzal a kockázattal járna, hogy a támogatásra képes államok és azok az államok, amelyek nem tudnak finanszírozást biztosítani ezekhez a politikákhoz, eltérő helyzetbe hoznák hazai termelőiket az egységes piacon.

A piac egységét eddig közös támogatási intézkedések alkalmazásával biztosították, beleértve a harmadik országokból származó behozatallal szembeni védelmet, miközben felszámolták az EU-n belüli akadályokat (*Niemi-Kola* [2005] 37. o.). Ugyanakkor elvileg a piac egységessége nem szenvedne sérelmet, ha sikerül garantálni azt, hogy a nemzeti támogatáspolitikai összhangban legyen az EU fő szabályaival, beleértve a négy szabadság elvét (a személyek szabad mozgása, a szolgáltatások, az áruforgalom és a tőke mozgás szabadsága), valamint az uniós versenypolitika által meghatározott szabályokat (az állami támogatásokra vonatkozó szabályok betartásával együtt).

A társfinanszírozás bevezetése a renacionalizálás nagyon ellentmondásos és érzékeny oldala lenne. Ugyanis lehet amellet érvelni, hogy ennek általános bevezetése aláásná az uniós költségvetésből történő finanszírozás révén elért pénzügyi szolidaritást. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a renacionalizálás és a társfinanszírozás mögött meghúzódó alapelv ugyanaz: levenni a terheket az EU válláról a finanszírozás tekintetében és nagyobb szerepet adni a tagállamoknak. Ezért azt kell megértenünk, hogy a két fogalom nem áll távol egymástól, tehát nem az a helyzet, hogy az egyiket vagy a másikat választjuk-e. A fő különbség az, hogy míg a renacionalizálás a közös agrárpolitikát olyan politikává változtatná, amely a szupranacionális közös agrárpolitikát a régiók és tagállamok igényeit figyelembe vevő többszintű rendszerre alakíthatja, a társfinanszírozás elsősorban a pénzügyi hozzájárulás újraelosztását jelentené. A társfinanszírozás célja tehát alapvetően nem az, hogy mélyreható változásokat idézzen elő (*Heinemann* [2017] 10. o.).

Valójában az 1. pillér 100 százalékos finanszírozása egyedülálló megközelítést képvisel az uniós szakpolitikák között. Amint arra Alan Matthews világosan rámutat, az 1. pillér uniós költségvetésből történő 100 százalékos finanszírozásának indokoltága kíván magyarázatot, nem a társfinanszírozás gondolata (*Matthews* [2018] 4. o.). A társfinanszírozás elutasítása csak a pályafüggőség eredménye. Nyilvánvaló, hogy a nemzeti költségvetési érdekek miatt az agrárpolitikai támogatások fő haszonélvezői közé tartozó tagállamok fenn kívánják tartani azt a helyzetet, hogy az agrárpolitikát uniós szintű költségvetésből finanszírozzák. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a társfinanszírozás még a közös agrárpolitika esetében sem lenne teljesen új jelenség: ahogy már a korábbiakban is utaltunk rá, a közös agrárpolitika teljes költségvetésének 25 százalékát kitevő 2. pillér keretében most is alkalmazzák.²

² Így amikor egyes területek támogatásának az 1. pillérből a 2. pillérbe való áthelyezésére van lehetőség, a tagállamok nyilvánvalóan nem érznek ösztönzést erre, mert ez növelné költségeiket. Amikor

A másik közös pont a két megközelítéssel kapcsolatban az, hogy mind a társfinanszírozás, mind a renacionalizálás hozzájárulna ahhoz, hogy a tagállamok jobban tudatában legyenek a mezőgazdasági ágazatra fordított támogatás jelentőségének. Amikor tagállamokról beszélünk, nemcsak tisztviselőkre és politikusokra utalunk, hanem általában a társadalom tagjaira is. Hogyan lehet ezt elérni? A mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatás az elmúlt évtizedek során jól hangzó céllá vált, amellyel a politikusok kampányolhatnak választási időkben. Természetesen ez egy okos taktika, mert a pénzügyi támogatás (legalábbis az 1. pillér kiadásai esetében) az EU-tól, nem pedig a nemzeti költségvetésekből származik, ezért könnyű ígéret. Ha azonban a tagállamoknak növelniük kellene a mezőgazdaságuk támogatására fordítandó saját költségvetési kiadásait, akkor ez már alaposabb mérlegelést igényelne a más területekbe való beruházások szükségességének figyelembevételével.³

A közös agrárpolitika új szabályozási keretei a 2023–2027 közötti időszakban

A közös agrárpolitika jövőbeli fő céljaira vonatkozóan az új szabályozás alapján az EU azt kívánja biztosítani, hogy a közös agrárpolitika továbbra is egyedülállóan erős támogatást nyújtson a mezőgazdaságnak, a vidéki területek fejlődésének és a magas minőségű élelmiszer-termelésnek. Emellett kiemelt cél, hogy a közös agrárpolitika döntő szerepet töltsön be az európai mezőgazdasági termelők azon erőfeszítéseinek megerősítésében, hogy hozzájáruljanak az EU éghajlat-politikai célkitűzéseinek megvalósításához, és megvédjék a környezetet (EC [2021c]).

Ha megnézzük a 2023–2027-es időszakra elfogadott jogi kereteket, a fő újdonság az, hogy minden tagállamnak el kell készítenie a nemzeti KAP-stratégiai tervét, amely leírja, hogyan lehet elérni a meghatározott közös célkitűzéseket (EU [2021]). Ez az új megközelítés nagyobb rugalmasságot biztosít a tagállamok számára a helyi feltételek figyelembevételéhez. Nyilvánvaló, hogy az új szabályok változásokat jelentenek a politika végrehajtásában, ezért kijelenthető, hogy valamilyen módon megkezdődik a renacionalizálás – legalábbis a közös agrárpolitika végrehajtása szempontjából. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy „a politikát közös célkitűzések és kritériumok alapján szabályozzák, és meghatározott mutatók szerint ellenőrzik, ezért az új szabályozási keret biztosítani fogja annak elkerülését, hogy a közös agrárpolitikát »à la carte« agrárpolitikává alakítsák át” (Bourget [2021] 2. o.). A társfinanszírozást ugyanakkor a közös agrárpolitika 1. pillére esetében továbbra sem vezetik be az új végrehajtási modellben.

azonban a szabályozás arra ad lehetőséget, hogy valamit át lehet vinni a 2. pillérből az 1. pillérbe, mindenki elégedett – kivéve nyilvánvalóan az EU-t. Ha mindkét pillért társfinanszíroznák, megszűnne az a probléma, hogy hol és hogyan kell elosztani a forrásokat (Matthews [2018] 5. o.).

³ Előfordulhat például, hogy az oktatás, az egészségügy és más hasonlóan fontos ágazatok számára rendelkezésre álló nemzeti költségvetési forrásokat kellene a mezőgazdaság támogatása érdekében csökkenteni. Ebben a helyzetben derülne ki igazán, hogy ki az, aki valóban elkötelezett a gazdálkodók támogatásának kérdésében (Heinemann [2017] 10. o.).

A 2023–2027-es időszakban az új megvalósítási modell egyetlen stratégiai tervezési folyamatot fog eredményezni a közös agrárpolitika mindkét pillére számára, lehetővé téve a két pillér komplementaritását és szinergiáját (*Rac és szerzőtársai* [2020], *McEldowney–Rossi* [2021]). A szabályozás meghatározza a nemzeti KAP-stratégiai tervekkel szembeni tartalmi és szerkezeti elvárásokat, beleértve az olyan kulcsfontosságú jellemzőket, mint a szükségletek felmérését és a tagállamok általános intervenciós stratégiájának részeként alkalmazandó különböző beavatkozások leírását. Az új modell lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az uniós szinten meghatározott környezetvédelmi és éghajlat-politikai célkitűzések elérése érdekében kötelező és önkéntes intézkedések keverékét tervezzék meg mindkét pillérben.

A közös agrárpolitika új „zöldarchitektúrája” a megerősített feltételrendszeren és az éghajlattal kapcsolatos további követelményeken alapul, amelyek teljesítése az 1. pillérben szereplő „ökorendszerek”, valamint a 2. pillérben szereplő környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos intézkedések révén valósul meg. A tagállamoknak a nemzeti KAP-stratégiai terveikben kell részletesen ismertetni a tervezett ökörendszereket. Az ökörendszerek a zöldmegállapodásban meghatározott célok elérésének kulcsfontosságú eszközei lesznek (*EC* [2021b]). A vidékfejlesztési költségvetés legalább 35 százalékát környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos intézkedésekre kell költeni, és főszabály szerint a közvetlen kifizetések költségvetésének legalább 25 százalékát ökörendszerek támogatására kell fordítani, amelyek önkéntesek lennének, de növelnék a mezőgazdasági termelők jövedelmét. A jövedelemtámogatás mértéke a környezetvédelmi és éghajlat-politikai gyakorlatok magasabb szintű teljesítésétől függően fog emelkedni (1. táblázat).

Az Európai Bizottság várakozásai szerint a közös agrárpolitika új szabályozási keretei pozitív hatással lehetnek a politika környezetbarátabbá tételére, de nagyon sok múlik majd a tagállami szintű végrehajtáson. Ami a fokozott környezetvédelmi törekvéseket illeti, sajnos nincs garancia a kívánatos célkitűzések elérésére, mivel a javasolt biztosítékok túl gyengék. Nagyobb elszámoltathatóságra lenne szükség a nemzeti stratégiai tervek kialakítása és végrehajtása során. Már eddig is számos kutatás arra hívta fel a figyelmet, hogy a tagállamok gyakran használják a rugalmasságot a legkevesbé ambiciózus megközelítés követésére, különösen a környezetvédelmi és éghajlat-politikai célok tekintetében (*Heinemann–Weiss* [2018], *Matthews* [2018], *Rac és szerzőtársai* [2020]). A számszerűsített uniós szintű célkitűzések hiánya miatt és a megfelelő elszámoltathatósági mechanizmusok nélkül a legkönnyebben elérhető célok teljesítésére törekedhetnek a tagállamok.⁴ Az új szabályozási keretekről szóló

⁴ Azok az igazán ambiciózus tagállamok, amelyek képesek az uniós átlagot meghaladó környezetvédelmi normák betartására kényszeríteni a mezőgazdasági termelőket, versenyhátrányt fognak okozni a hazai mezőgazdasági termelőiknek. Az ilyen „ambiciózusabb” országokban a szigorúbb, kötelező környezeti feltételek betartása miatt felmerülő magasabb költségeik ellentételezéseként kapnak meg a termelők a közvetlen kifizetéseket, és azoknak a tagállamoknak a termelőivel kellene versenyezniük, amelyek gyakorlatilag kevésbé szigorú kötelező feltételek és ezáltal alacsonyabb termelési költségek mellett részesülnek a közvetlen kifizetésekből. E káros következmény elkerülése érdekében a közös agrárpolitikának megfelelő óvintézkedéseket kellene tennie a szubszidiaritással való visszaélés ellen (*Heinemann–Weiss* [2018] 12–13. o.).

1. táblázat

A közös agrárpolitika szabályozási keretrendszerében bekövetkező fő változási irányok

	Jelenlegi rendszer	Új rendszer (2023–2027)	Főbb változások
Megvalósítás és végrehajtás	Stratégiai tervezés csak a 2. pillérben (<i>vidékfejlesztési programok</i>)	A nemzeti <i>stratégiai tervek</i> bevezetése a teljes közös agrárpolitikára	Nagyobb <i>rugalmasság a tagállamok számára</i> , de a közös célkitűzések keretein belül
Környezeti feltételeesség/ „zöld-architektúra”	Az úgynevezett <i>kölcsönös megfeleltetés</i> értelmében egyes kifizetések bizonyos feltételekhez kötése, beleértve a környezetvédelmi szabályokat is (az 1. pillér és néhány 2. pillér alá tartozó kifizetés esetében) <i>Zöldítési követelmények</i> a közvetlen kifizetésekhez kapcsolódóan (1. pillér) és <i>önkéntes agrár-környezetvédelmi és éghajlat-politikai intézkedések</i> (2. pillér)	A <i>továbbfejlesztett feltételeesség (enhanced conditionality)</i> felváltja a kölcsönös megfeleltetési és zöldítési követelményeket <i>Rugalmas ökörendszerek (eco-schemes)</i> (az 1. pillérben) és <i>környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos intézkedések</i> (a 2. pillérben)	Az uniós szinten meghatározott környezetvédelmi és éghajlat-politikai célkitűzések elérését szolgáló <i>kötelező és önkéntes intézkedések keveréke</i> mindkét pillérben

Forrás: a szerző összeállítása.

véleményében az Európai Számvevőszék is bírálta az egyértelmű, konkrét és számszerűsített uniós célkitűzések hiányát (*European Court of Auditors* [2019]).

A tagállamok közös agrárpolitikára vonatkozó stratégiai terveit a zöldmegállapodás fényében értékeli. A megfogalmazott ütemterv szerint a Bizottság értékelni fogja, hogy a zöldmegállapodás célkitűzései 2025-ig valószínűleg teljesülnek-e, és a 2026–2027-es teljesítmény-felülvizsgálat eredményeként kerülne sor a stratégiai tervek kiigazítására. Elméletileg a mutatóknak az elérni kívánt célkitűzések megvalósítását kellene jól tükrözniük, a beavatkozások által elért eredményeket mérő hatásmutatókat pedig a támogatási időszak alatt a lehető leggyorsabban kellene kiszámítani, mert csak így lehet a sikeres beavatkozásokat értékelni (*Schulze* [2018], *Moore* [2021]). Az új rendelet alapján megállapítható, hogy elsősorban kibocsátási és eredménymutatókat fognak használni, míg a hatásokat csak a finanszírozási időszak végét követően, a 2028-tól kezdődő utólagos értékelés keretében elemzik. Úgy tűnik, hogy ez a megközelítés nem a leghatékonyabb módja az elért célok nyomon követésének és értékelésének.

Szökkenő, de magas költségvetési transzferek

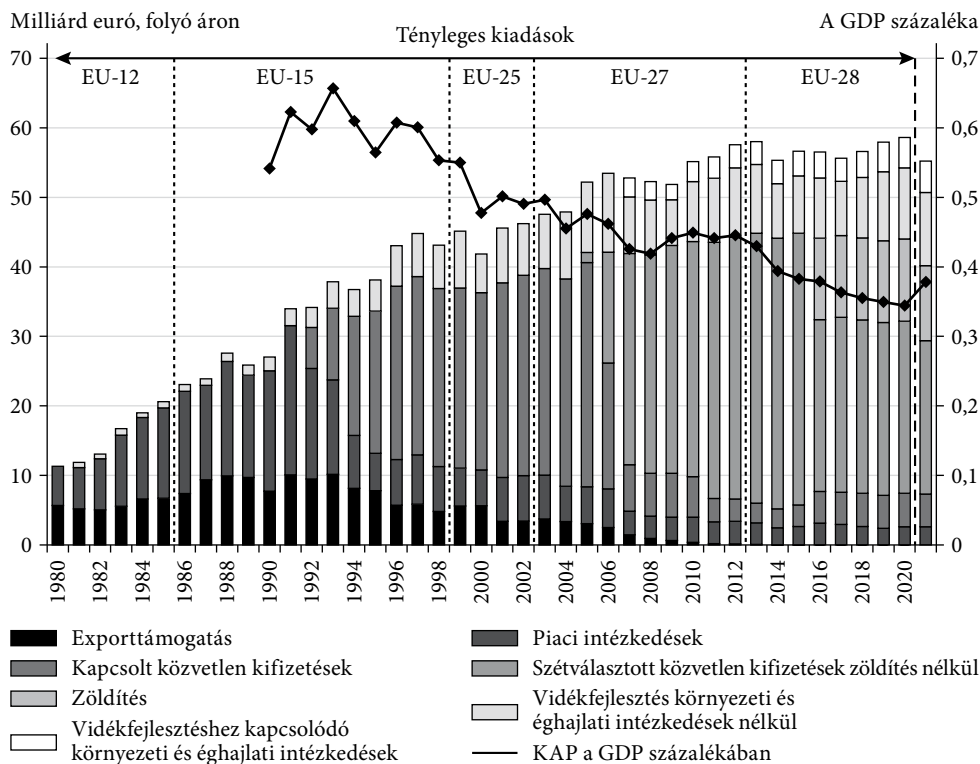
A közös agrárpolitikát mindig is bírálták nagy költségvetése és a nem hatékony mezőgazdasági gyakorlatok támogatása miatt (*Greer* [2013], *Kengyel* [2014]). Napjainkban a mezőgazdaság az EU GDP-jének 1,3 százalékát állítja elő, és a teljes

foglalkoztatás mintegy 4 százalékát teszi ki, azonban az uniós költségvetésnek még mindig az egyharmadát a közös agrárpolitikára fordítják. A közös agrárpolitika története során csak korlátozott sikereket értek el a kiadások csökkentésében. Mindazonáltal az EU közös költségvetésében való részesedése az elmúlt négy évtizedben igen meredeken csökkent, az 1980-as 65,5 százalékról 2020-ra 35 százalékra (EC [2021d]). A csökkenés az egymást követő uniós bővítések ellenére következett be. Ezek a változások a reformokból származó költségmegtakarítások mellett tükrözik az EU egyéb szakpolitikai céljainak támogatására fordított kiadások fokozatos megerősítését is.

A közös agrárpolitika 2014–2020-as költségvetése 291,3 milliárd eurót (a közös agrárpolitika költségvetésének 71,3 százalékát) különített el közvetlen kifizetésekre, 17,5 milliárd eurót (a teljes összeg 4,3 százalékát) piaci intervenciókra, 99,6 milliárd eurót pedig vidékfejlesztésre (a teljes összeg 24,4 százalékát). A mezőgazdasági kiadások 2014 és 2020 között összesen 408,3 milliárd eurót tettek ki (EC [2021e]). Az 1. ábra a közös agrárpolitikára fordított uniós szintű költségvetési kiadások és GDP-részesedésük fokozatos átalakítását mutatja.

1. ábra

A közös agrárpolitika kiadásainak alakulása az 1980–2021 közötti időszakban (folyó áron, milliárd euró, GDP százaléká)

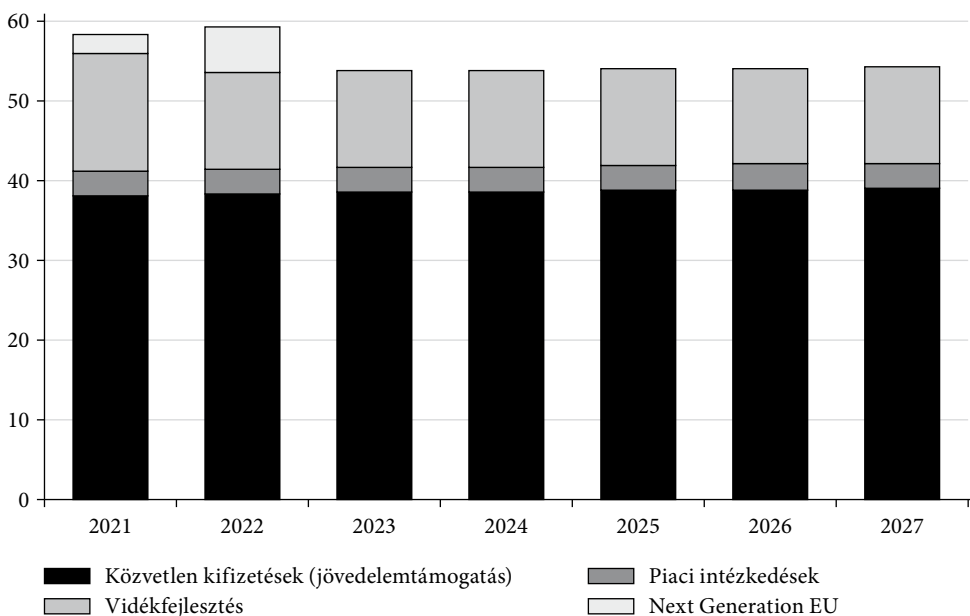


Forrás: EC [2021e].

A 2021–2027-es többéves pénzügyi keretről szóló rendelet szerint folyó áron 378,6 milliárd euró áll majd a közös agrárpolitika kedvezményezettjei rendelkezésére, amely a teljes uniós költségvetés 31 százalékát teszi ki (*EU Tanácsa* [2020]). A közös agrárpolitika keretében támogatott vidékfejlesztési intézkedések további forrásokat kapnak a *Next Generation EU* (NGEU) programból a Covid-19-válságot követő gazdasági és társadalmi fellendülés finanszírozására (8 milliárd euró).⁵ A közös agrárpolitika kötelezettségvállalásai a 2021–2027-es időszakra tehát 386,6 milliárd eurót tesznek ki. Az 1. pillér költségvetése 291,1 milliárd euró, ebből legfeljebb 270 milliárd eurót különítenek el jövedelemtámogatási programokra, a többit egyéb piaci intézkedésekre fordítják (*EC* [2021a]). A 2. pillér keretében 95,5 milliárd euró áll rendelkezésre: ez magában foglalja az NGEU helyreállítási eszközökből származó 8,1 milliárd eurót is. A közös agrárpolitikára fordított kiadások az EU évi költségvetésének 33,1 százalékát (55,71 milliárd euró) érték el 2021-ben. A közvetlen kifizetések és a piaci intézkedések (1. pillér) a mezőgazdasági előirányzatok 76,8 százalékát (40,4 milliárd euró), a vidékfejlesztési intézkedések (2. pillér) pedig 23,2 százalékát (15,3 milliárd euró) tették ki (2. ábra).

2. ábra

A közös agrárpolitikára fordított kiadások a 2021–2027-es időszakban (folyó áron, milliárd euró)



Forrás: *EC* [2021a].

⁵ A *Next Generation EU*-program azért járul hozzá a közös agrárpolitika költségvetéséhez is, hogy segítse a vidéki területeket az európai zöldmegállapodás és a digitális átalakulás céljainak eléréséhez szükséges rendszerszintű fejlesztések megvalósításában.

A társfinanszírozás lehetséges előnyei és hátrányai

Az új szabályozási keretekről folytatott tárgyalások során az 1. pillér keretében nyújtott támogatások társfinanszírozásának lehetőségét most sem vitatták meg érdemben, pedig számos megfontolás alapján indokolható a társfinanszírozás szükségessége (Matthews [2018], Heinemann [2017], Heinemann–Weiss [2018], Kengyel [2022]). Márcsak amiatt is, mert a közös agrárpolitikára fordított kiadások reálértéken csökkentek a közös költségvetésben. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a társfinanszírozás bevezetésének gyakorlati indokául még mindig a közös agrárpolitikára fordított kiadásoknak az uniós költségvetésre nehezedő hatalmas finanszírozási terhe szolgálna. Ha a tagállamoknak kötelező lenne az 1. pillér kiadásaihoz hazai társfinanszírozást biztosítaniuk, akkor az uniós szintű költségvetésben jelentős források szabadulnának fel más szakpolitikai területek támogatására. Emellett feltételezhető, hogy ha a tagállamoknak saját költségvetési forrásokkal is hozzá kellene járulniuk az 1. pillér keretében nyújtott mezőgazdasági támogatásokhoz, akkor megerősödne az agrárpolitikai célok támogatása iránti „felelősségvállalás”, és ez a költségvetési források hatékonyabb felhasználását eredményezné.

A társfinanszírozás bevezetésének elvi indokoltságát alátámasztó főbb megfontolások az alábbiakban foglalhatók össze.

- Az uniós szintű mezőgazdasági támogatások csökkentése az 1. pillér kifizetéseinek társfinanszírozása révén az egyetlen módja lenne annak, hogy sokkal jobban kihasználhassuk az uniós szinten rendelkezésre álló nagyon korlátozott forrásokat. Ez lehetne az egyik döntő érv a társfinanszírozás bevezetése mellett, különösen a jelenlegi uniós költségvetési helyzetben, amikor számos új kihívás és prioritás van, amelyek nagyobb kiadásokat igényelnének az uniós szintű költségvetésből. Egy 30–40 százalékos nemzeti társfinanszírozási arány bevezetésével évente mintegy 15 milliárd euró uniós költségvetési kiadást lehetne megtakarítani, amelyet más uniós szakpolitikák finanszírozására lehetne fordítani.

- Az 1. pillér nemzeti társfinanszírozása egyenlő alapokra helyezné a közös agrárpolitika két pillérét. Ez kiegyensúlyozottabb megközelítést eredményezne a két pillér szerepéről folytatott viták során, mivel a jelenlegi helyzetben a tagállamok érdekeltek az 1. pillér kiemelkedő szerepének fenntartásában, mert nem kell hozzájárulniuk a kiadások finanszírozásához.

- Elméletileg az 1. pillér kifizetéseinek nemzeti társfinanszírozása biztosíthatná a jövőben is a mezőgazdasági termelők támogatottsági szintjének fenntartását az EU közös agrárpolitikára fordított költségvetésének csökkentése esetén. Emiatt a mezőgazdasági lobbiszempontjából is a társfinanszírozás nyilvánvalóan elfogadhatóbb lehet, mint a kiadások csökkentése.

A társfinanszírozási rendszernek van néhány lehetséges hátránya. Ezek az ellenérvek azonban főként megkérdőjelezhető, félrevezető feltételezéseken alapulnak. Az ellenérvek a következőképpen foglalhatók össze.

- A tagállamok gyakran hangsúlyozzák, hogy az 1. pillér kifizetéseit azért kell 100 százalékban az uniós költségvetésből finanszírozni, mert egy közös politikáról van

szó. Ez az érvelés jól hangzik, de nem tükrözi a valóságot. Az EU más közös politikáit is társfinanszírozzák a tagállamok: például a kohéziós politika esetében vagy a kutatás-fejlesztés és a transeurópai hálózatok kiépítésével foglalkozó politikák területén is elfogadott alapfeltétel a társfinanszírozás biztosítása. Valójában a közös agrárpolitika 1. pillére jelent kivételt a szabály alól.

– Vannak olyan félelmek, hogy a társfinanszírozás a források kiegyensúlyozatlan elosztásához vezetne, ha lesznek olyan tagállamok, amelyek rendelkeznek a mezőgazdasági termelők magas szintű társfinanszírozásához szükséges költségvetési forrásokkal, és lesznek olyanok, amelyek erre nem képesek. Ezt az érvelést megcáfolják a nemzeti költségvetési hozzájárulást igénylő más uniós szakpolitikák megvalósításának tapasztalatai. A tagállamok mindig képesek előteremteni a társfinanszírozáshoz szükséges forrásokat.

– Az is feltételezhető, hogy a társfinanszírozás bevezetése a nemzeti támogatások romboló versenyéhez vezetne, ami torzítaná a versenyt az egységes piacon. E megfontolással kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy tiszteletben kell tartani az uniós versenypolitikai szabályokat, ami azt jelenti, hogy a támogatásoknak szigorú ellenőrzés alatt kell maradniuk. Gyakorlatilag csak a finanszírozási forrás változna: az uniós költségvetés a tagállamok költségvetéséből társfinanszírozott támogatásokat adna. Összességében végül a gazdák ugyanannyi pénzt kapnának.

Záró megjegyzések

Az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján radikális uniós szintű agrárpolitikai reformra lenne szükség, hiszen amellet, hogy a közös agrárpolitika rendkívül költséges, a támogatási rendszer sem bizonyult igazán hatékornak. Az agrárpolitikai támogatások célrendszere az elmúlt időszakok során fokozatosan bővült, napjainkra a zöldségtermeléshez kapcsolódó környezeti és éghajlatpolitikai célok teljesítéséhez való hozzájárulás vált az agrárpolitikai támogatások előtt álló meghatározó feladattá. Az is megállapítható, hogy a közös agrárpolitika nem képes megfelelő mértékben figyelembe venni és kezelni a különböző tagállamok eltérő körülményeit és szükségleteit. Megalapozott feltételezésnek tűnik, hogy a közös agrárpolitika bizonyos fokú renacionalizálása alkalmas megoldás lehet az uniós célkitűzésekkel összhangban álló, a nemzeti és regionális igényekre és prioritásokra is kellően érzékeny politika megvalósítására.

Összefoglalva, röviden emlékeztetünk arra, hogy mi is volt a fő kérdésünk: indokolt-e az agrárpolitika renacionalizálása és a társfinanszírozás bevezetése? A jövőbeli reformirányok elemzése alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy a közös agrárpolitika társfinanszírozása indokolt lenne, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a közös agrárpolitika 2. pillérét már most is a tagállamok társfinanszírozzák. A társfinanszírozás bevezetése az 1. pillér esetében is megfelelő válasz lenne az EU-ban napjainkban bekövetkezett változásokra (új kihívások és új prioritások, amelyek uniós szintű költségvetési forrásokat igényelnek). Az uniós szintű költségvetés szempontjából ez egy ésszerű reformirány lenne. A társfinanszírozást azonban szigorúan korlátozni kellene,

és nyilvánvalóan meg kellene felelnie az uniós versenyszabályoknak a verseny torzulásának elkerülése és az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében.

Ami a szabályozási keretek renacionalizálását illeti, óvatos és megfontolt megközelítésre van szükség. A közös célkitűzések esetében a szabályozás renacionalizálása a társfinanszírozás bevezetésénél kevésbé indokolt, kiváltképp az éghajlattal kapcsolatos és a környezetvédelmi kérdésekben. Még ha hasznos módszer is lehetne általában a hatékonyabb végrehajtás szempontjából, kétségek merülhetnek fel a kívánatos környezetvédelmi célok elérésére gyakorolt hatásokkal kapcsolatban, mivel ezen a területen koherens és uniós szinten összehangolt fellépésre van szükség. Ehhez megfelelő mutatók előírására és teljesítésük számonkérésére van szükség minden tagállam esetében.

Pozitív várakozásaink lehetnek a 2023-tól életbe lépő új szabályokkal kapcsolatban, amelyek alapján a közös agrárpolitika kiadásainak számottevő részét a környezetvédelmi és éghajlat-politikai követelmények támogatásához kapcsolódó célokra és „ökorendszerekre” fordítják a 2023–2027-es időszakban. A tagállamok a konkrét intézkedéseket a közös agrárpolitikával kapcsolatos nemzeti stratégiai terveik keretében valósítják meg. El kell azonban kerülni, hogy a növekvő rugalmasság negatívan hasson az egyes tagállamok környezetvédelmi törekvéseire. Számos elemzés arra figyelmeztet, hogy a 2023-tól kezdődő új végrehajtási keretek által biztosított nagyobb rugalmasság akár azzal a következménnyel is járhat, hogy a tagállamok csak gyenge célok megvalósítására törekednének – ami nemkívánatos eredmény lenne.

Arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy a 2021–2027-es költségvetési időszakot illetően a közös agrárpolitika finanszírozása esetében a tagállamok szokás szerint nemzeti keretekben állapodtak meg. A gyakorlatban ez a megközelítés erősítheti a feltétel nélküli támogatásokra való jogosultság benyomását. Ezenkívül az 1. pillér kifizetéseit továbbra is teljes egészében az uniós költségvetésből finanszírozzák, csak a 2. pillér esetében lesz szükség nemzeti társfinanszírozás biztosítására. Kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a támogatások igénybevételeinek feltételei nem válnak hatékonyabbá. Ha az agrártámogatások felhasználásának nyomon követése sokkal inkább a kiadásokra összpontosít a valós teljesítményalapú hatásmutatók nyomon követése helyett, akkor sajnos a jövőben sem javul az uniós költségvetési források mezőgazdasági tevékenységek támogatására való felhasználásának hatékonysága.

Természetesen az agrártámogatások hosszú távú alakulását a világpiaci élelmiszerár-alakulás és a nemzetközi kereskedelem-politikai döntések és kötelezettségvállalások is befolyásolni fogják. Az unió közös költségvetésének jövőbeli kiadásairól szóló viták megfelelő megoldása mindenképpen új megközelítéseket kívánna. Számos dilemmát kell még megoldani ahhoz, hogy a támogatási rendszer finanszírozása elfogadható mértékű és szerkezetű legyen, és sikerüljön az átfogó vidékfejlesztési szemlélet felé közelíteni. Mindeközben szem előtt kell tartani az agrárszektor lényeges hozzájárulását az EU klímapolitikai és környezeti célkitűzéseinek teljesüléséhez, végeredményben az európai közjavak biztosításához.

Hivatkozások

- BAER-NAWROCKA, A. [2013]: The Influence of Common Agricultural Policy on Agricultural Incomes Effects in the New Member Countries of the European Union. *Polityki Europejskie. Finanse i Marketing*, Vol. 9. No. 58. 34–44. o.
- BALDOCK, D.–HART, K.–SCHEELE, M. [2011]: Public goods and public intervention in agriculture. European Network for Rural Development, Brüsszel.
- BOURGET, B. [2021]: The Common Agricultural Policy 2023–2027. Change and Continuity. Policy Paper, No. 607. Szeptember 21. Fondation Robert Schuman, <https://www.robertschuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qa-607-en.pdf>.
- CANDEL, J.–BREEMAN, G. E.–STILLER, S. J.–TERMEER, C. [2014]: Disentangling the consensus frame of food security: The case of the EU Common Agricultural Policy reform debate. *Food Policy*, Vol. 44. No. C. 47–58. o. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.10.005>.
- CIAIAN, P.–GOMEZ Y PALOMA, S. [2011]: The Value of EU Agricultural Landscape. Agricultural & Applied Economics Association's. Joint Annual Meeting, Pittsburgh, Pennsylvania, július 24–26.
- EC [2021a]: Common agricultural policy funds. European Commission, Brüsszel, <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap-cap-funds>.
- EC [2021b]: List of potential agricultural practices that eco-schemes could support. European Commission, június 25. Brüsszel, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf.
- EC [2021c]: Political agreement on new Common Agricultural Policy: fairer, greener, more flexible. European Commission, június 25. Brüsszel, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2711.
- EC [2021d]: Common Agricultural Policy: Key graphs and figures. CAP expenditure in the total EU expenditure. European Commission DG Agriculture and Rural Development, Brüsszel, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-expenditure-graph1_en.pdf.
- EC [2021e]: Common Agricultural Policy: Key graphs and figures. CAP expenditure and CAP reform path post-2013. European Commission DG Agriculture and Rural Development, Brüsszel, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-expenditure-graph3_en.pdf.
- ERJAVEC, K.–ERJAVEC, E. [2015]: Greening the CAP – Just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014–2020 CAP reform documents. *Food Policy*, Vol. 51. No. C. 53–62. o. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2014.12.006>.
- EU [2020]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2220. rendelete (2020. december 23.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) és az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból (EMGA) 2021-ben és 2022-ben nyújtandó támogatásokra vonatkozó egyes átmeneti rendelkezések megállapításáról és az 1305/2013/EU, az 1306/2013/EU és az 1307/2013/EU rendeletnek a források és a 2021-ben és 2022-ben való alkalmazás tekintetében, valamint az 1308/2013/EU rendeletnek a források és az ilyen támogatások 2021-re és 2022-re vonatkozó elosztása tekintetében történő módosításáról. HL, 63. évf. L 437. december 28. 1–29. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32020R2220>.
- EU [2021]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2115. rendelete (2021. december 2.) a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP

- stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályaon kívül helyezéséről. HL. 64. évf. L 435. december 6. 1–186. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R2115&from=HU>.
- EU Tanácsa [2020]: A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093. rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. HL, L 433. I, december 22. 11–22. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2093&from=EN>.
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS [2019]: Opinion No 7/2018 [pursuant to Article 322(1)(a) TFEU] concerning Commission proposals for regulations relating to the common agricultural policy for the post-2020 period. COM 392, 393 and 394 final. OJ, C 41. Vol. 62. Február 1. 1–55. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AA0007&rid=1>.
- GERMOND, C. [2019]: Agriculture with a Social Twist: Vocational Education and Training in the Common Agricultural Policy. Megjelent: *St. John, S.–Murphy, M.* (szerk.): Education and Public Policy in the European Union. Palgrave Macmillan, Cham, 89–110. o. https://doi.org/10.1007/978-3-030-04230-1_5.
- GIANNAKIS, E.–BRUGGEMAN, A. [2015]: The Highly Variable Economic Performance of European Agriculture. *Land Use Policy*, Vol. 45. No. 5. 26–35. o. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.12.009>.
- GREER, A. [2013]: The Common Agricultural Policy and the EU budget: stasis or change? *European Journal of Government and Economics*, Vol. 2. No. 2. 119–136. o. <https://doi.org/10.17979/ejge.2013.2.2.4291>.
- GROCHOWSKA, R.–KOSIOR, K. [2008]: The future of the CAP – A declining policy in the European Union? Paper prepared for the 109th EAAE Seminar. Viterbo, november 20–21. <https://ageconsearch.umn.edu/record/44787/>.
- HALMAI PÉTER [2020]: Közös agrárpolitika. Megjelent: *Kengyel Ákos* (szerk.): Európai uniós politikák. Akadémiai Kiadó, Budapest, 391–422. o.
- HARVEY, N. [2019]: Agriculture and Land Use – Public money for public goods? SPICe Briefing, SB 19-07. február 1. Scottish Parliament Information Centre, Edinburgh.
- HEINEMANN, F. [2017]: The Case for Co-Financing the CAP. *EconPol Working Paper*, Vol. 1. No. 4. https://www.ifo.de/DocDL/EconPol_Working_Paper_04_2017_Common_Agricultural_Policy.pdf.
- HEINEMANN, F.–WEISS, S. [2018]: The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing? Reflection Paper, No. 3. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Reflection_Paper_3.pdf.
- KENGYEL ÁKOS [2014]: The European Union and its policies. Megjelent: *Palánkai Tibor* (szerk.): Economics of Global and Regional Integration. Akadémiai Kiadó, Budapest, 175–190. o.
- KENGYEL ÁKOS [2022]: Would Renationalisation and Co-financing of the Common Agricultural Policy Be Justified? *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, Vol. 57. No. 2. 113–119. o. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1038-5>.
- KREZMINSKI, J. [2019]: The dead end of the EU's common agricultural policy. *Observator finansowy.pl*. <https://www.obserwatorfinansowy.pl/in-english/business/the-dead-end-of-the-eus-common-agricultural-policy-2/>.

- KUHMONEN, T. [2018]: The Evolution of Problems Underlying the EU Agricultural Policy Regime. *Sociologia Ruralis*, Vol. 58. No. 4. 846–866. o. <https://doi.org/10.1111/soru.12213>.
- LAKNER, S.–HOLST, H.–DITTRICH, A.–HOYER, C.–PE'ER, G. [2019]: Impacts of the EU's Common Agricultural Policy on biodiversity and ecosystem services. Megjelent: *Schröter, M.–Bonn, A.–Klotz, S.–Seppelt, R.–Baessler, C.* (szerk.): Atlas of ecosystem services. Springer, Cham, 383–389. o.
- LYNGGAARD, K.–NEDERGAARD, P. [2009]: The Logic of Policy Development: Lessons Learned from Reform and Routine within the CAP 1980–2003. *Journal of European Integration*, Vol. 31. No. 3. 291–309. o. <https://doi.org/10.1080/07036330902782147>.
- MATTHEWS, A. [2018]: National co-financing on CAP's direct payments. *European Policy Analysis*, No. 3. SIEPS–Swedish Institute for European Studies, 1–12. o. http://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2018/sieps-2018_3-epa.pdf.
- MCELDOWNEY, J.–ROSSI, R. [2021]: CAP strategic plans. Briefing PE 630.324. Január, European Parliamentary Research Service, Brüsszel.
- MOORE, O. [2021]: MEPs have a final plenary CAP vote this week – what's at stake? Agricultural and Rural Convention (ARC). Párizs, november 11. <https://www.arc2020.eu/meps-have-a-final-plenary-cap-vote-this-week-whats-at-stake/>.
- NAVARRO, A.–LÓPEZ-BAO, J. V. [2019]: EU agricultural policy still not green. *Nature Sustainability*, Vol. 2. No. 11. 990. o. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0424-x>.
- NIEMI, J. S.–KOLA, J. [2005]: Renationalization of the Common Agricultural Policy: Mission Impossible? *International Food and Agribusiness Management Review*, Vol. 8. No. 4. 23–41. o. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.8133>.
- PE'ER, G.–LAKNER, S.–PASSONI, G.–AZAM, C. [2017]: Is the CAP Fit for purpose? An evidence based fitness-check assessment. German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv), Halle–Jena–Lipce.
- PE'ER, G. ÉS SZERZŐTÁRSAI [2019]: Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges. *People and Nature*, Vol. 2. No. 2. 305–316. o. <https://doi.org/10.1002/pan3.10080>.
- RAC, I.–ERJAVEC, K.–ERJAVEC, E. [2020]: Does the proposed CAP reform allow for a paradigm shift towards a greener policy? *Spanish Journal of Agricultural Research*, Vol. 18. No. 3. e0111. <https://doi.org/10.5424/sjar/2020183-16447>.
- SCHULZE, H. [2018]: Subsidiarity – Savvy Decision-Making or Member State Carte Blanche? Agricultural and Rural Convention (ARC), Párizs, június 28. <https://www.arc2020.eu/recap-subsidiarity/>.
- SWINNEN, J. [2015]: The Political Economy of the 2014–2020. Common Agricultural Policy. CEPS–Rowman and Littlefield International, Brüsszel–London.