

AGRÁRTÁMOGATÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Somai Miklós¹

Jelen dolgozat röviden végigvezeti az olvasót az európai közös agrárpolitikának (CAP²) a kezdetektől napjainkig tartó fejlődésén. Bemutatja, mi maradt és mi változott az utóbbi ötven évben, s mindez hogyan hatott a szektorra, a tagországokra, a gazdákra. Részletesen kitér a legutóbbi reformmal kapcsolatos érdekekre, a Bizottság és a tagországok közötti kötérlúzásra, illetve ismerteti a reform legfontosabb újdonságait. Röviden arra is kitér, mit jelent a magyar mezőgazdaság számára az EU-tagság, hogyan telt a tagság első tíz esztendeje, és mit várhat hazánk a reformtól.

A közös agrárpolitika kezdetei

A mezőgazdaságnak nyújtott szubvenciók tekintetében elmondható, hogy általában minél fejlettebb és gazdagabb egy ország, illetve minél mostohább körülmények között folyik ott az agrártermelés, annál nagyobb az ágazat támogatottsága. Ennek megfelelően az OECD (illetve a szervezettel együttműködő) országok három csoportra oszthatók. Az elsőbe tartoznak a jó adottságokkal rendelkező országok (pl. Ausztrália, Brazília, Chile, Új-Zéland, Amerikai Egyesült Államok), ahol az ún. becsült termelői támogatás (PSE = Producer Support Estimate) 10 százaléknál alacsonyabban van. A másodikba a közepes adottságokkal rendelkezők (pl. Törökország, Izrael, Kanada, Kína vagy az Európai Unió) általában 10–25 százalék közötti PSE-mutatóval. A harmadikba pedig a rossz adottságokkal rendelkező igen gazdag országok (pl. Norvégia, Japán vagy Svájc), ahol a PSE mutató a 45–65 százalékos sávban mozog. (OECD [2012]) (1. ábra)

Az EU közös agrárpolitikája az 1950-es és 1960-as évek fordulóján alakult ki, amikor az integráció még az alapvető mezőgazdasági termékekből sem volt önellátó, miközben az ágazat súlya többszöröse volt a mainak, akár a GDP-ben, akár a foglalkoztatásban mért szerepére gondolunk. (Zobbe [2001]) Az akkor – az 1957-es Római Szerződés 39. cikkelyében – a CAP számára kitűzött célok közül nem is kerülhetett más az első helyre, mint a mezőgazdaság termelékenységének a növelése. Eme fő célkitűzést, a többi nevesített – a termelők számára méltányos életszínvonalat, az összes szereplőnek stabil agrárpiacokat, a fogyasztóknak pedig ésszerű áron történő ellátást biztosító – céllal egyetemben azóta sem kérdőjelezték meg hivatalosan, és változatlan formában került bele a 2009 decembere óta hatályos Lisszaboni Szerződésbe. (The Lisbon Treaty [web])

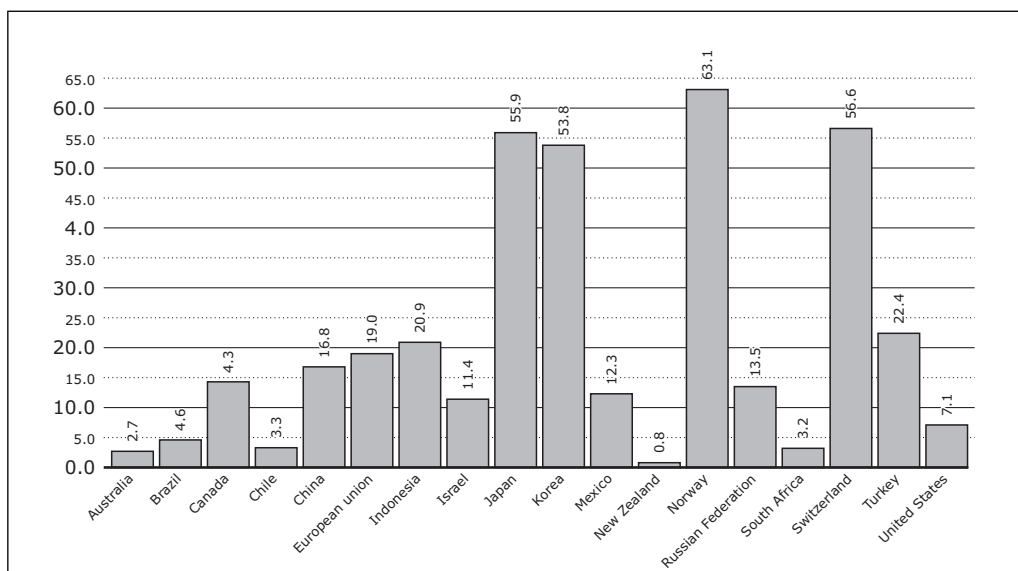
A célokhöz vezető út máig érvényes hármasszempontja:

- az egységes piac (közös rendtartások és kereskedelempolitika, harmonizált növény- és állategészségügyi szabályozás stb.);

¹ Somai Miklós az Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézetének (MTA KRTK VGI) tudományos főmunkatársa (email: somai.miklos@krtk.mta.hu)

² Common agricultural policy

1. ábra. Becsült termelői támogatás (Producer Support Estimate, PSE) a mg-i szektor támogatottságának mérőszáma



Forrás: OECD [2012]

- a közösségi preferencia, azaz az importált árucikkek vámmal és (1995 előtt) lefözléssel történő mesterséges megdrágítása;
- s végül a pénzügyi szolidaritás, ami azt jelenti, hogy a közös agrárpolitikát közös pénzügyi alpból finanszírozzák.

Az 1962–1968 közötti átmeneti időszakban fokozatosan leépültek a tagországok egymás közötti kereskedelmét akadályozó vámok és vámon kívüli korlátozások, és létrejöttek a legfontosabb termékek piacát szabályozó ún. európai piaci rendtartások. A rendtartásoknak a hetvenes évek közepére négy alaptípusa alakult ki, melyek az agrárcikkek kb. 94 százalékát fedték le (Gulyás [1978]).

A legmeghatározóbb rendtartástípus az emberi táplálkozás, az állati takarmányozás, valamint a földhasznosítás szempontjából alapvető fontosságú termékek esetében egyszerre biztosította a külső konkurenciával szembeni védelmet és a belső piaci intervenciót.³ A tengerentúli versenytársakhoz képest nagy népsűrűséggel, sűrű településszerkezettel és viszonylag kevesebb termőfölddel rendelkező nyugat-európai mezőgazdaság a második világháború után csak úgy állhatott talpra, ha az olcsó importtól magas vámokkal és mozgó illetékekkel (ún. lefözléssel) védett belső piacon szabadon fejlődhetett. Az agrárgazdasági modernizációhoz (gépesítéshez, ingatlanberuházá-

³ A többi rendtartástípusban vámokkal és/vagy különféle árkiegészítő és átalány jellegű támogatással javították az európai gazdák versenyképességét.

sokhoz, öntözéshez, talajerőpótláshoz, növényvédelemhez, genetikai fejlődéshez stb.) szükséges jövedelmezőséget a világszínvonalat jócskán meghaladó termelői árak biztosították.

A rendszer nyilvánvalóan azon tagországok számára volt hátrányos, amelyek sok élelmiszert importáltak a Közösségen kívülről, és azoknak kedvezett, amelyek sokat termeltek, illetve exportáltak a Közösségen kívülre. A közös agrárpolitika legnagyobb haszonélvezője a kezdetektől Franciaország volt. Az alapító Hatok megművelhető területének fele esett erre az országra, s az egyetlen volt, mely a saját szükségletein kívül exportra is tudott termelni. Később, a Bretton Woods-i pénzügyi rendszer összeomlása, valamint a tengerentúlról egyre nagyobb mennyiségben és vámmentesen beérkező ún. gabonahelyettesítők megjelenése a közösségi állatéllelmezésben kissé módosította a kedvezményezett körét, amennyiben a stabil valutával, és kedvező földrajzi elhelyezkedésű tengeri kikötőkkel rendelkező országok is növekvő mértékben részesedtek a FEOGA támogatásaiból.

Az európai közös agrárpolitika a 60-as és 70-es években jelentős eredményeket ért el az első számú cél, a termelés valamint a termelékenység növekedése tekintetében: az EU történelmileg rövid idő alatt – kb. a 70-es évek közepére–végére – a legfontosabb termékekből (gabona, hús, tej, cukor) önellátóvá vált. Ebben a periódusban a mezőgazdaság az építő-, gép- és vegyiparnak, valamint a szállításnak adott megrendelése, illetve az élelmiszeriparnak és a kereskedelemnek történő növekvő és javuló termékminőségű szállításai révén a gazdaság egyik motorjának bizonyult (Cahier français [1992]).

A garantált árat a termékek végtelen mennyiségére biztosító politika azonban történelmileg rövid idő alatt megmutatta önmagának korlátait. A kereslet és a kínálat egyre inkább elszakadt egymástól: a közösségi termelés – demográfiai és piaci telítettségi okokból – a 70-es években már négyszer olyan gyorsan (évente 2%-kal) bővült, mint a fogyasztás (évi 0,5%). (APCA [1995]). A mérsékelt övi termékek többségéből az EK előbb önellátóvá vált, majd az önellátás strukturális, azaz tartós túltermelésbe fordult.

Tagországok, érdekek

Létrehozásakor a nyugat-európai integráció arra a hallgatólagos kereskedelmi alapvetésre épült, amely szerint a vámunió egyrészt a német ipar, másrészt a francia – illetve néhány termék esetében az olasz – mezőgazdaság előtt nyitott pótlólagos piacra jutási lehetőségeket.⁴ Logikusan arra lehetett számítani, hogy idővel megnő a tagországok

⁴ Ismerünk sarkosabb véleményt is. Delorme [1991] szerint a CAP megalkotásához szükség volt egy titkos egyezsége, amely Franciaország és Németország között jött létre, s lényegében a magasan megállapított gabonaárakra vonatkozott. A németek csak ezzel a feltétellel voltak hajlandók közösségi szintre emelni – a lényegében francia mintára megvalósuló – mezőgazdasági politikát, mert a magasan tartott gabonaárak az ő kevésbé versenyképes termelőiknek is megfelelő jövedelmet biztosítottak. Cserébe a francia termelők a hat ország piacán szabadon, és az ő versenyképességükhöz képest busást hasznat nyújtó, magas áron értékesíthették gabonájukat. A drága gabonaáraknak azonban idővel megmutatkoztak a há-

felé irányuló francia mezőgazdasági export, s a közösségi termelés súlypontja egyre inkább az alacsonyabb határkölségű övezetek – döntően Franciaország – felé tolódik el. A valóságban azonban minden másképp történt.

Az agrárpolitika által kiemelten kezelt termékek (gabona, tej, marhahús) tekintetében „vámunió” helyett „ártámogatási unió” jött létre, melyben a termelők korlátlan mennyiségben termelhetek, magasan garantált árakon. A termelés nem csupán a költségelönnyel rendelkező térségekben nőtt meg, hanem a Közösségben mindenütt, ahol az adott terméket fizikailag egyáltalán elő lehetett állítani.

Bár a francia agrárcikkek eleinte jelentős sikereket értek el a tagországok piacain, a 70-es évek közepétől azonban a partnerek felfutó nemzeti termelése – valamint az amerikai nyomásra vámentesen beérkező ún. „gabonahelyettesítők” – egyre inkább kiszorították őket onnan. A francia termékfőlsleg növekvő mértékben az EU-n kívülre kényszerült, ami viszont megnövelte az exportszubvencióra fordított kiadásokat.

Ebben a rendszerben igazából senki sem járt jól:

- a franciák nem jutottak tehetségükhöz méltó piacrészesedéshez Európában,
- a németek (és 1973 után az angolok) ugyan növelték az önellátási szintjüket, de ennek az árát egyrészt a fogyasztóik fizették meg a magas élelmiszerárakban, másrészt az adófizetőik a francia export szubvencionálásában.

Más szóval: a franciák esetében, a kereskedelemből származó bevételek egy része a közös költségvetésen keresztül kapott jövedelemmé változott; a németek (és az angolok) esetében pedig a kereskedelmi deficit csökkenésével szemben megnőtt a közös költségvetésbe történő nettó befizetésük.

A nyolcvanas évek elejére egyre akutabbá vált az eladhatatlan készletek és a strukturális túltermelés problémája. A tagországok egyetértettek abban, hogy a CAP kiigazítások nélkül nem finanszírozható tovább. A főlslegektől való megszabadulás módözataiban azonban már korántsem volt összhang. Elméletileg két megoldás kínálkozott:

- a garantált árak csökkentése, melynek révén a piacról kiszorulnának a túl drágán termelő gazdák,
- vagy a kínálat kvótákkal történő korlátozása.

Az 1980-as évek vitáiban a franciák a garantált árak csökkentése mellett érveltek. Számukra az volt a legfontosabb, hogy a nemzetközileg tagadhatatlanul versenyképes mezőgazdaságuk minél több exportálható árut állítson elő, s azt korlátlanul terítse az EU-n belül és kívül. Egy árliberalizáció visszatérést jelentett volna az integráció kezdeti elveihez, azaz a vámunióhoz, amelyben a termelés a legrentábilisabb körzetekben koncentrállódik. A németek azonban félték az árversenytől, mert agrárszektoruk döntően a kis családi parasztgazdaságokra épült. Ezek életben tartását szociális szempontból is fontosnak tartották, és minden eszközt megragadtak a támogatásukhoz.⁵

tulütői is. Egyrészt megbénították a modern állattenyésztés térhódítását Franciaországban, másrészt a francia gabona fokozatosan kiszorult az európai takarmányozási piacról.

⁵ A szerkezetváltás lelassítása érdekében például a jogi személyiségű társaságokat eleve ipari üzemnek tekintették, s kizárták őket az agrártámogatásokból. (Rösener [2000])

Az 1980-as évek során a németek többször is keresztül tudták vinni az akaratukat, s képesek voltak a saját érdekeiknek megfelelően alakítani a közös agrárpolitikát. Az érdekérvényesítés állomásait jelentették az 1984-es tejkvóták, az önkéntes ugaroltatás rendszerének 1988-as törvényesítése, valamint a bármely közösségi valuta felértékelődésekor a garantált árak automatikus emelését kiváltó „*switch over*” mechanizmus bevezetése.⁶ A német érdekérvényesítés azonban sohasem a francia érdekek ellenében történt. A franciák változatlanul a közös agrárpolitika legnagyobb hasznélvezői voltak.

Meg kell jegyezni, hogy a németek, a tejkvóták eröltetésével, lényegében borítékolták a további kínálatkorlátozó lépéseket. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a tejtermelés, s ezáltal a marhaállomány adott szinten történő befagyasztása, előbb-utóbb a takarmánytermelés korlátozását is maga után kellett hogy vonja.

A francia–német érdekegyeztetés csúcspontjait jelentette, amikor a felek meg tudtak egyezni a CAP 1992-es reformjában, majd annak továbbfejlesztett változatában, az Agenda 2000-ben. Ezekben a programokban együtt találjuk meg az intézményes árak csökkentését (ami eredendően francia érdek) és a kínálat kvótákkal történő korlátozását (német érdek). A kompromisszum főbb elemei a következők:

- a gabona és a marhahús garantált árának a csökkentése, s az ártámogatásnak közvetlen jövedelemtámogatással való felváltása;
- kötelező ugaroltatás és a marhaprémiumok számának országonkénti korlátozása;
- a tejkvótarendszer, az exportszubszenciók és a pénzügyi szolidaritás fenntartása.

Meg kell jegyezni, hogy a reform következtében – a korábbi változtatásokhoz hasonlóan – a közös agrárpolitika nem vált olcsóbbá. Sőt, minthogy a közvetlen támogatások – az árgarancia-támogatásokkal ellentétben – függetlenek a mindenkori piaci helyzettől, tartósan magas árak esetén a termelők extrajövedelemhez jutnak.

Az 1992-es CAP-reformban megtestesülő német–francia kompromisszum létrejöttét az alábbi változások tették lehetővé (illetve sietteték):

- a német újraegyesítés (a keleti tartományok nagystruktúrák mezőgazdasága megváltoztatta a prioritásokat),
- a német ipar és politika elfordulása a mezőgazdaságtól,
- a francia agrárpolitika árnyaltabbá válása (a produktivista-expanzionista szemlélet mellett a mezőgazdaság tájfenntartó és népességmegőrző szerepének felismerése),
- és végül, de korántsem utolsó sorban: az EU-t kívülről érő hatások felerősödése (a nemzetközi kereskedelmi partnerek, főként az USA növekvő nyomásgyakorlása a GATT Uruguayi Fordulóban).

⁶ Ez a rendszer a korábbi monetáris határkiegyenlítési illetéket váltotta fel. De míg az előző szisztéma a közös belső határokon a felértékelő ország exportját dotálta, illetve a leértékelőét adóztatta, addig az új rendszer nem engedte, hogy egy valuta felértékelődése következtében csökkenjenek az adott országban az intézményes árak. Minthogy általában a német márka és a holland gulden szokott erősödni, így az új szisztéma automatikusan az ő termelőiknek kedvezett, s egyúttal növelte az európai piaci protekcionizmust.

CAP-reformok 1992–2008 között

A CAP első harminc évében a vámunióra, a közösségi termékek preferálására és a közös finanszírozásra épülő rendszer a külpiaci áraknál lényegesen magasabb színvonalon garantált minimumárakkal (illetve alacsony árak esetén hatékony piaci intervencióval, felvásárlással, állami tárolással stb.) biztosított a farmereknek akkora jövedelmet, amiből végre tudták hajtani a fő célt, gazdaságuk modernizálását. Az agrárpolitika sikere igen rövid idő alatt megmutatkozott, amennyiben már az 1970-es évektől megjelentek, majd az 1980-as években nyomasztó teherré váltak a rendszeresen újratermelődő fölöslegek (tejtermékekből, cukorból, húsból, gabonából). A túltermelés egyrészt igen megrágitotta a CAP-et – hiszen a tárolás, szubvencionált értékesítés, denaturálás vagy megsemmisítés sok pénzbe kerül –, másrészt élesen szembeállította az európai integrációt a nemzetközi közösséggel: az USA elveszni látta hagyományos exportpiacait, a szubvenció nélkül vagy minimális szubvencióval is versenyképes exportálók (az ún. Cairnsi Csoport⁷ tagjai) szintén megszenvedték az európai fölöslegek támogatott világpiaci terítését, a fejlődő országok pedig saját agrárszektorukat féltették az egyenlőtlen versenytől.

A nemzetközi nyomás hatására – és az USA-val való kereskedelmi háborút elkerülendő – az EU 1992-től kezdődően több lépcsőben jelentősen átalakította agrárpolitikáját. A változás lényege:

- egyrészt, hogy az intézményes minimumárak minél közelebb kerüljenek a világpiaci árszinthez, mert így csökkenteni lehet a nemzetközi konfliktusokat okozó közvetlen exporttámogatásokat;
- másrészt, hogy a termelőknek juttatott szubvenció minél kevésbé ösztönözzön túltermelésre – azaz minél kevésbé kötődjön a termékmennyiséghez, vagy akár a termelés tényéhez –, mert így a támogatás mértéke tervezhetővé válik, illetve a támogatás idővel akár csökkenthető is lesz. (2. és 3. ábra)

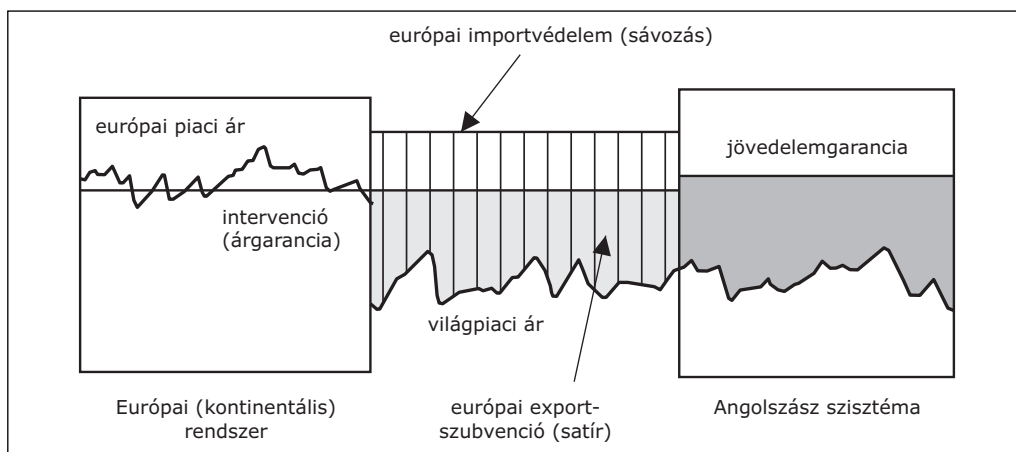
A folyamat 1992-ben a gabonafélék, a tejtermékek és a marhahús garantált árának jelentős csökkentésével indult, mely árakat később az Agenda 2000 program keretében tovább mérsékeltek. A termelők a kalkulálható jövedelemkiesésért eleinte teljes mértékű, majd – a piaci árak vártnál kisebb mértékű csökkenése miatt – már csak részleges kompenzációt kaptak. A kompenzáció bizonyos termelési méret fölött a kínálat egyidejű korlátozásához volt kötve. Az Agendában megjelent a CAP második pillére, a vidékfejlesztési politika, és lehetővé vált, hogy a tagállamok, egyelőre önkéntes alapon, az immár közvetlen kifizetésnek (DP = *direct payment*nek) nevezett – de még teljes mértékben a termeléshez kötődő – támogatások maximum 5 százalékát eme második pillérbe irányítsák át.⁸ A GATT szerinti, illetve 1995-től WTO-i értelmezésben a fenti kompenzációs illetve direkt kifizetések az EU és az USA által kidolgozott ún. „kék”

⁷ Az 1986-ban alakult csoport az agrártermékek világkereskedelmének liberalizálását tűzte ki célul. Kezdetben hazánk is szerepet vállalt a Cairns Group munkájában, majd ez a részvétel EU-s tagfelvételi kérelmünkkel összeegyeztethetlenné vált. Jelenleg 19 latin-amerikai, délkelet-ázsiai, afrikai és óceániai ország érdekeit képviseli. (The Cairns Group [web])

⁸ A szakzsargonban ezt hívják „moduláció”-nak.

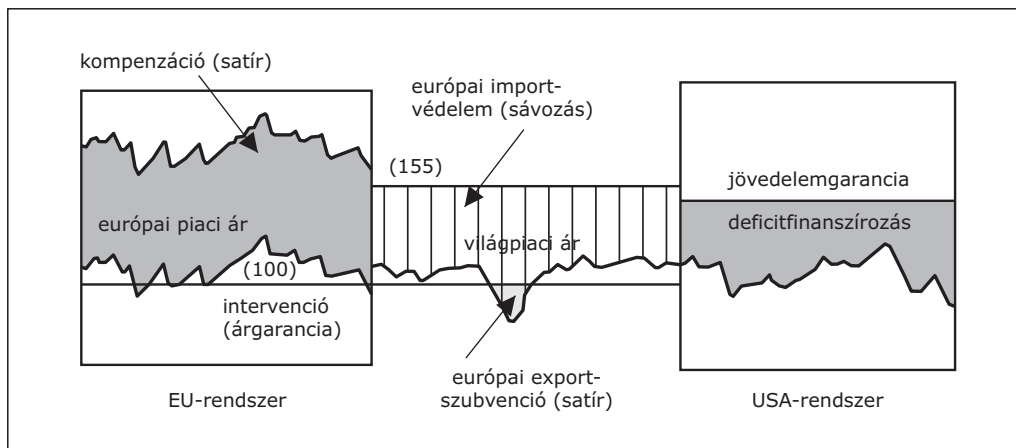
(a kínálat egyidejű korlátozásához kötött szubvenciókat tartalmazó) dobozba tartoznak, s mint ilyenek mentesülnek az URAA⁹-ban lefektetett támogatáscsökkentési kötelezettségek alól.

2. ábra. Az EU és az USA agrárpolitikája 1992 előtt (sematikus ábrázolás)



Saját szerkesztés

3. ábra. Az EU és az USA agrárpolitikája 1995 után (sematikus ábrázolás)



Saját szerkesztés

⁹ Uruguay Round Agricultural Agreement = Uruguayi Forduló Mezőgazdasági Megállapodás

A 2000-es évek CAP-reformjai annyiban hasonlítottak az egy évtizeddel korábbiakhoz, hogy az első (2003-as) radikális változást lényegében csak továbbvitte, kiteljesítette a második (a 2008-as *Health Check*¹⁰). A nagy újítás az volt, hogy a közvetlen kifizetések bázisán (referencia időszaki DP/referenciaterület) létrehozták az ún. egységes farmkifizetést (az SPS-t¹¹), amelyről az alábbiakat érdemes tudni:

- a kistermelők (kb. ≤ 20 ha-ig) kivételével már nem kapható meg a teljes összeg a CAP első (piaci/jövedelmi) pillére alatt, hanem az időközben kötelezővé tett moduláció révén a második (vidékfejlesztési) pillérbe átkerülő pénzekre – akár önerőt is felmutatóan (pl. beruházási projekt esetén) – pályázni kell. Persze ettől még az a bizonyos pénz nagy eséllyel ugyanazokba a zsebekbe (de legalábbis az agrárlobbyhoz) kerül, mint régen, csak éppen a társadalom (közvélemény) szemében a korábbinál elfogadhatóbb módon;¹²
- a moduláció után megmaradó pénzhez is csak akkor lehet teljes egészében hozzájutni, ha a termelő megfelel az egyre szigorodó-finomodó, a termelési technológiára vonatkozó ún. kötelező irányítási követelményeknek (SMR¹³), illetve a földjeit megfelelő állapotban tartja (GAEC¹⁴). Azt, hogy a CAP-szubvenciók kifizetését egyre inkább feltételekhez kötik (vagyis a támogatások *kondicionalitását*) keresztmegfelelésnek (angolul *cross compliance*-nak) hívjuk. Annyi megjegyzést ez esetben is megengedünk magunknak, hogy amennyiben eme feltételek a többség számára nem lennének viszonylag könnyen teljesíthetők, az erőgépekkel alaposan felszerelt farmertársadalom vélhetően nem restellne hathatósan tiltakozni. Vagyis megint arról van szó, hogy a támogatási pénz – ha nem is pontosan úgy, olyan feltételekkel, mint régen, de – mégiscsak ugyanazokba a zsebekbe kerül;
- a korábban a különféle (az egyes főbb termékkéleségeket lefedő) rendtartások keretében nyújtott támogatások zömét egységes kifizetéssé, hektáronkénti fizetési

¹⁰ Egészségügyi állapotfelmérés

¹¹ *Single payment scheme*, mely az EU-hoz 2004-től csatlakozó új tagországok zömében egyszerűsített formában (SAPS = *Single Area Payment Scheme* = hektáronkénti átalányként, a termeléstől teljesen elválasztott, WTO-i értelemben „zöld dobozos”, azaz korlátlanul adható támogatásként) került bevezetésre. Mivel a rendszert 10 év alatt fokozatosan – 25%-ról indulva az első 3 évben 5, majd a következő 6 évben 10 százalékpontos ugrásokkal érve el a 100%-ot – terjesztették ki az új tagországokra, ez utóbbiak a SAPS-ot a nemzeti költségvetésükből általában 30 (tehentejnél 60) százalékponttal, de maximum a CAP szerinti normális szintig kiegészíthették. A kiegészítés hivatalos neve szektorspecifikus *kiegészítő nemzeti közvetlen kifizetés* (CNDP = *complementary national direct payment*), amelyet a szakzsargonban „*top-up*”-ként emlegetnek.

¹² Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert míg a közvetlen támogatások elköltésére nincsenek szabályok, ezek szabad felhasználású támogatások, addig a vidékfejlesztési pályázati pénzek elköltése konkrét célokhoz kötött.

¹³ SMR (*Statutory Management Requirement*) = kötelező irányítási követelmények. Ide tartozik környezetvédelmi, köz-, állat- és növény-egészségügyi, valamint állatvédelmi előírások betartása + a farmon előforduló betegségek előírászerű jelentése (notifikációja).

¹⁴ GAEC (*standards for Good Agricultural and Environmental Condition of Land*) = a földek jó, vagyis mezőgazdasági művelésre alkalmas állapotban való tartása, illetve az ezzel kapcsolatos környezetvédelmi feltételek biztosítása.

jogosítvánnyá „gyúrták” össze, amely így teljesen függetlenné vált a terméktől és a termelés tényétől is. Más szóval az elnyeréséhez nem volt többé szükség arra, hogy a farmer az adott (a támogatáshoz korábban kötődő) terméket állítsa elő, sőt még arra sem, hogy ténylegesen termelő tevékenységet folytasson.

A 2008-as reformmal a termelés és a támogatás szétválasztása szinte teljessé vált (kivételem az anyatehén- és az anyajuhprémium¹⁵ + néhány kisebb jelentőségű termék támogatása). Eközben a szubvencionálás feltételeként előírt kötelező kínálatkorlátozás gyakorlatilag megszűnt (kivételem a cukorkvóta, miközben a tejkvótarezsím 2015-ig leépül), a piaci intervenció pedig visszaszorult vagy évi zéró tonnában lett megállapítva (mint pl. kukoricára, árpára vagy cirokra).¹⁶

A hosszú reformfolyamat eredményeként – legalábbis papíron – gyökeresen átalakult a CAP támogatási rendszere: a termeléshez és a termékhez kötődő, a termelés mennyiségi növelését díjazó támogatás helyébe a termeléstől és terméktől egyre inkább elválasztott, a termelő megélhetését biztosító közvetlen támogatás lépett. Míg az 1992-es reform előtt a piaci jellegű (döntően exporttal és intervenciók vásárlással kapcsolatban nyújtott) szubvenció az összes CAP támogatáson belül meghaladta a 90 százalékot, 2009-re ez az arány 10 százalék alá csökkent. A helyébe lépő közvetlen kifizetés 2009-ben az összes első pilléres szubvenció 84 százalékára rúgott, s azon belül a termeléstől elválasztott támogatás szintén 84 százalékos arányt képviselt. A külvilág által leginkább kritizált exporttámogatások a reform előtti kb. 10 milliárd eurós éves szintről 2009-re 649 és félmillió euróra csökkent. A teljes agrárexportra vetítve az árucikkek értékének 1992-ben még egynegyedét, 2009-ben már csupán 0,7 százalékát adták az exporttámogatások. A CAP költségvetésének az utolsó reformdokumentumban (*Health Check* 2008) felvázolt szerkezete alapján a 2010–2013-as időszakban a kiadások mintegy 68–69 százalékát a termelői közvetlen kifizetések adják, s amelyből a termeléstől teljesen elválasztott támogatások több mint 90 százalékot tesznek ki. A vidékfejlesztési pénzek 24–25, a megmaradó piaci eszközök (intervenció, exportszubvenció, magántárolási segély stb.) pedig kb. 6–7 százalékot képviselnek.¹⁷

A magyar mezőgazdaság a rendszerváltás és az uniós csatlakozás időszakában

1960–1990 között a magyar mezőgazdaság komoly eredményeket ért el a termelés mennyiségi és minőségi mutatóiban egyaránt. (Buday-Sántha Attila [2001]) Ennek hátterében egyrészt kedvező természeti (talaj, napfény, hő- és csapadékmennyiség) adott-

¹⁵ A teljes elválasztást azért nem terjesztették ki a külterjes állattartásra, mert attól féltek, sokan fölhagynának a gazdálkodással, ha anélkül is hozzájutnának a (gyakorlatilag életjáradékszerű) támogatáshoz. Márpedig ez a táj elvadását eredményezné, ami az egyéb szektorokat (pl. a turizmust) is hátrányosan érintené.

¹⁶ Mindössze búzára (3 millió tonna), vajra (30 ezer tonna) és soványtejporra (109 ezer tonna erejéig) maradt némi, intervencióra garantáltan felajánlható mennyiség, amelyen túl már tenderezni kell a szubvencióért.

¹⁷ Európai Bizottság [2002] 5. és [2011] 134--137.

ságok, másrészt modern technológiát alkalmazó nagyüzemi struktúra, jól szervezett vertikális integráció és magasan képzett munkaerő állt. A rendszer csúcsideszakának számító 1980-as években az átlagosan több ezer hektárt művelő termelészövetkezetek és állami gazdaságok – valamint a velük kooperáló több százezer háztáji gazdaság – az alapvető termékekből a hazai szükségleteket általában 50–150 (pl. zöldség-gyümölcs, hús, bor), esetenként pedig 300–400 százalékkal (pl. növényolaj, birkahús) meghaladó mennyiséget állították elő. Az egyre korszerűbbé váló technológia miatt azonban az alapanyaggyártás munkaerőigénye folyamatosan csökkent. A mezőgazdaságból felszabaduló dolgozók vidéken tartása érdekében, politikai megfontolásból, a termelőegységeket arra ösztönözték, hogy kiegészítő tevékenységeket is folytatassanak az ipar és a terciér szektor különböző területein.¹⁸ Magyarországon tehát már jóval az EU-csatlakozás előtt megvalósult az ún. „multifunkcionális mezőgazdaság”. Tény ugyanakkor, hogy az 1980-as évek első harmadától a termelés addigi töretlen fejlődését stagnálás, egyes években pedig csökkenés váltotta föl. A beruházások színvonala visszaesett, az ágazatból tőkekivonás indult meg. Ennek ellenére, a rendszerváltás előtti években Magyarország az élelmiszervertikum eredményessége és hatékonysága tekintetében még messze kimagaslott a környező, hasonló politikai rendszerű országok közül.

Ami ezután történt, az a magyar mezőgazdaság látványos, sok tekintetben máig tartó hanyatlása volt. A belső és külső piacok jelentős részét elvesztettük, a termelés mennyiségi és minőségi jellemzői visszaestek, a vertikális integráció felbomlott, a földtulajdon- és birtokviszonyokban jelentős átalakulások indultak, és részben még ma is rendezetlenek, az agrárpolitikai célrendszere a politikai váltógazdálkodást követve négyévenként változott. Mindez súlyosan aláásta a termelés biztonságát. Ehhez járult még, hogy az európai uniós csatlakozásra történő felkészülés éveiben a mindenkori agrárkormányzat és az ágazati szereplők súlyos hibák sokaságát (például egész termékpályák nagyvonalú ár- és jövedelemtámogatásokkal történő elkényelmesítése) követték el, ami több átfogó műben, illetve tudományos előadásban is megörökítésre került.¹⁹

Az agrárpolitikai kutatások terén felhalmozódott szakirodalom megismerése, valamint a saját, mintegy negyedszázados kutatási tapasztalatom alapján elmondható, hogy a magyar mezőgazdaságot az utóbbi másfél évtizedben két csapás érte: a KGST összeomlása és a kárpótlás. És bár az első csapás bekövetkezése törvényszerű volt, a másik politikai bölcsességgel valószínűleg elkerülhető lett volna. Az a szándék, hogy a rendszerváltás után mindenáron igazságot kell szolgáltatni, eleve hibás és erkölcszte-

¹⁸ Az alapterveken kívüli profilok (ipari, élelmiszeripari, építőipari és kereskedelmi tevékenységek) az 1980-as években vettek lendületet, és a nagyüzemi termelési érték egyharmadát, a megtermelt jövedelemnek pedig körülbelül 50 százalékát biztosították. Ezáltal nagy szerepük volt a már a 80-as években elinduló káros folyamatok tompításában. (Somai [2004])

¹⁹ Lásd: Varga Gyula [2004]: A magyar mezőgazdaság az idők sodrásában – Helyzetkép az EU-hoz való csatlakozás időszakában; Kiss Judit [2005]: A magyar mezőgazdaság világgazdasági mozgástere; Éder Tamás [2012]: Gondolatok a magyar élelmiszergazdaság versenyképességéről 2012 végén, valamint Raskó György [2012]: A magyar mezőgazdaság a rendszerváltozás nagy vesztese.

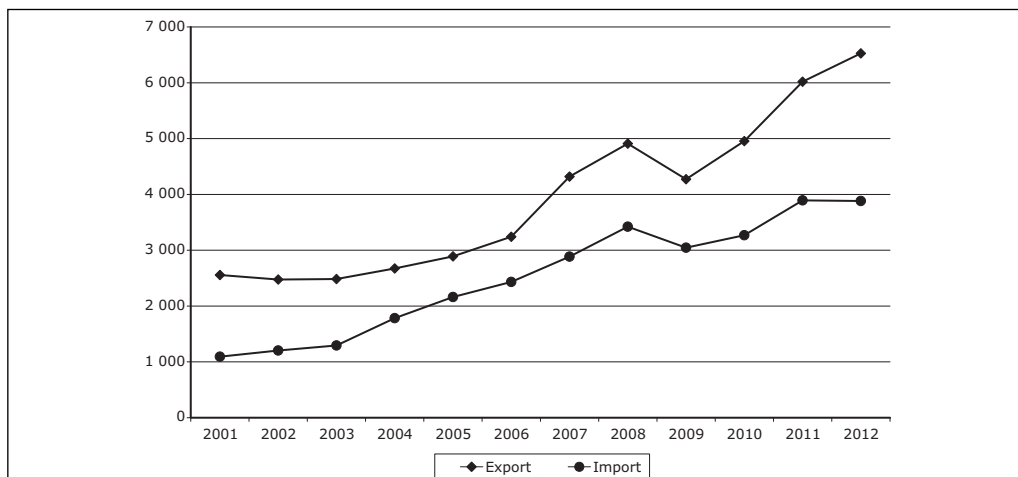
len volt. Tudniillik újabb igazságtalanságokat szült, a népességet anyagilag végletekig megosztotta, a nemzetgazdasági hatékonyságot pedig tartósan lerontotta. A válságos helyzetben a politika nem az erőforrások egyesítésére, hanem azok szétforgácsolására koncentrált, ami a mezőgazdaság esetében teljességgel ellentétes volt a világban akkoriban (és a jelenleg is érvényesülő) tendenciákkal. Kérdés, hogy ezek a következmények, illetve az ezek által is erősített negatív folyamatok visszafordíthatók-e egyáltalán. A rendszerváltás és az azt követő évek eseményei a magyar mezőgazdaság fejlődését mintegy húsz évvel vetették vissza. Azóta a termelés nagyságrendileg kb. az 1970-es évek eleji szinten rekedt meg, s bizonyos mutatók tekintetében az 1960-as éveket közelítjük. Az ágazat hanyatlását jól illusztrálja a termelés kiszámíthatatlanná válása, egyik évről a másikra történő sokszor extrém mértékű ingadozása.

Nyilvánvaló, hogy bár a csatlakozási tárgyalások a tervezetthez képest évekkel elhúzódtak, a magyar agrártermelők jelentős részét felkészületlenül érte az EU-integráció, ami a külkereskedelmi folyamatokból is nyomon követhető. A tagság első éveiben a SITC (0+1)-es (élelmiszer, ital és dohány) főcsoportba tartozó termékek tekintetében Magyarország jelentős egyenlegromlást szenvedett el (4. ábra). A folyó áron és euróban számolt forgalom egyenlege a régi tagországokkal (EU-15), valamint a velünk egy időben taggá váló új tagországokkal (jelesül Lengyelországgal, Csehországgal, Szlovákiával) szemben romlott a leggyorsabban. Az egységes piacba történő beintegrálódásból, a Magyarország európai integrációjából eredő kereskedelemátterelő hatás az importban sokkal erősebben érvényesült, mint az exportban, ami egyértelműen az agrárágazat (azon belül pedig különösképpen az állati szektor) gyenge versenyképességét mutatta. Később – 2007-től kezdődően – az egyenleg újra elérte – sőt, a válság éveiben a romló belső vásárlóerő miatt meg is haladta/haladja – az EU-csatlakozás előtti szintet, az export/import arány azonban egyértelműen megváltozott.

Az 5. ábra a magyar mezőgazdaság legátfogóbb statisztikai adatait mutatja az utóbbi több mint ötven évre vonatkozóan. Az egyre kisebb területet művelő mezőgazdaság helyzete a rendszerváltás okozta sokk után némileg konszolidálódott, majd az EU-csatlakozást követően a növénytermesztés és az állattenyésztés útjai elágaztak: a kibocsátást tekintve a növénytermesztés – igaz, egyik évről a másikra óriási ingadozásokat mutatva, de – átlagban megközelíti az 1970-es évek végi szintet; az állattenyésztés azonban az EU-csatlakozás után újból hanyatlásnak indult, és napjainkban már az 1960-as évek színvonalán mozog.

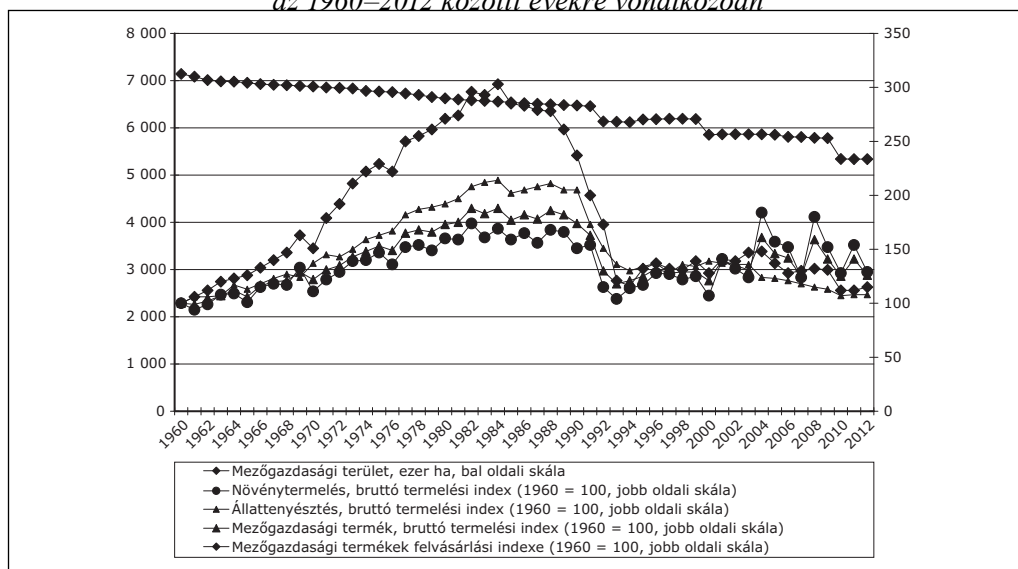
A 6. és 7. ábrák a növénytermesztés és az állattenyésztés főbb mennyiségi mutatóit foglalják össze. Az adatokból látható, hogy az alapvető növényi kultúrák közül csak a kukorica és az olajos magvak termelése haladja meg a rendszerváltás előtti szintet, a többinél közepes szinten történő stagnálás (pl. búza, zöldség) illetve csökkenés (pl. burgonya, gyümölcs) tapasztalható. Eközben a cukorrépa-termelés a töredékére esett vissza, míg a szőlőművelés mennyiségi adatai nem egészen mérvadók, hiszen ebben a szektorban örvendetes átcsoportosítás történt a minőségi borászat felé. Az állattenyésztés területén a helyzet még elszomorítóbb: egyedül a baromfiállomány mutat némi rezisztenciát, köszönhetően a fogyasztói ízlés változásának, illetve annak, hogy a baromfihús valamennyivel olcsóbb a sertéshúsnál.

4. ábra. Magyarország külkereskedelmi termékforgalma az élelmiszerek, italok, dohány áruőcsoportban (folyó áron, mio. €)



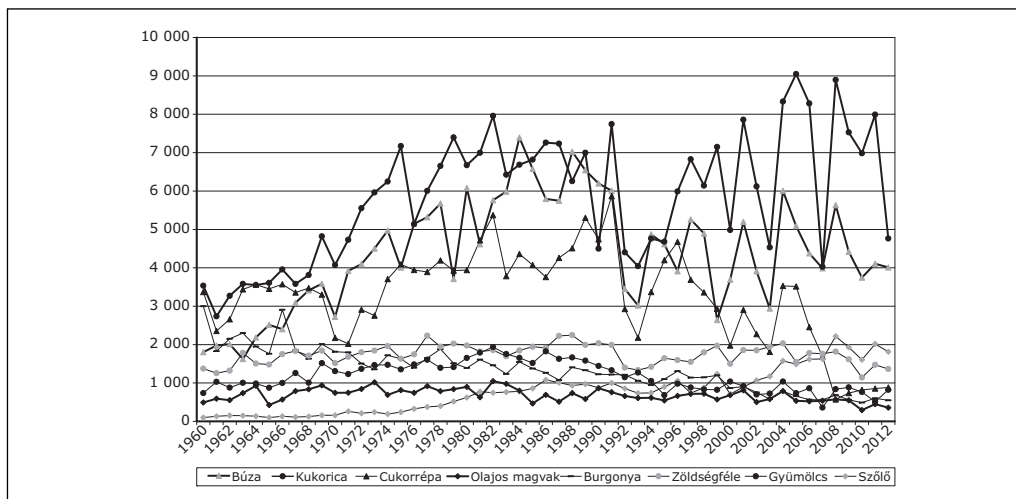
Forrás: KSH – A külkereskedelmi termékforgalom euróban, áruőcsoportok szerint (2001–) http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qkt007.html

5. ábra. A magyar mezőgazdaság főbb adatai az 1960–2012 közötti évekre vonatkozóan



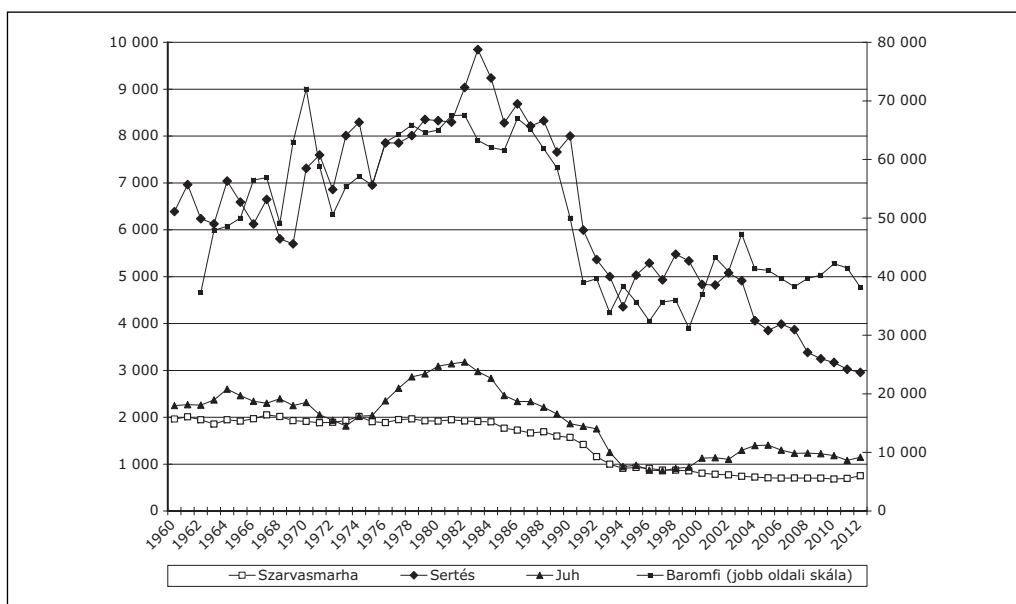
Forrás: KSH – A külkereskedelmi termékforgalom euróban, áruőcsoportok szerint (2001–) http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qkt007.html

6. ábra. Főbb növények terméseredményei Magyarországon (ezer tonna)



Forrás: KSH – A külkereskedelmi termékforgalom euróban, árufőcsoportok szerint (2001–) http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qkt007.html

7. ábra. Az állatállomány alakulása Magyarországon 1960–2011 között (ezer darab)



Forrás: KSH – A külkereskedelmi termékforgalom euróban, árufőcsoportok szerint (2001–) http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qkt007.html

Az 1. táblán nyomon követhetjük, hogy az alapvető cikkek tekintetében, hogyan változott a mezőgazdaság 2004–2012 közötti átlagos teljesítménye az aranykornak számító 1981–1989 között mért teljesítményhez képest. A számok megerősítik mindazt, amit eddig a növénytermesztés és az állattenyésztés eltérő trendjeiről, illetve arról mondtunk, hogy néhány „sztárkultúra” kivételével a növénytermesztés teljesítménye is messze elmarad a rendszerváltást megelőző időszakétól. Az EU közös agrárpolitikája (a GOF [gabonák, olajos magvak és fehérjetakarmányok] hagyományosan magas fokú támogatottsága) valamint az a tény, hogy az unió sem kukoricából, sem olajos magvakból nem önellátó némi magyarázatot ad arra, miért ez a két kultúra teljesít a legjobban. Ugyanakkor a másik oldalon, az állattenyésztés tekintetében szembeötlő, hogy az állati termékek közül a legkisebb visszaesést mutató tehéntejtermelés is több mint harmaddal csökkent a vizsgált időszakban.

1. tábla: A 2004–2012 közötti és az 1981–1989 közötti évek teljesítményének aránya a magyar mezőgazdaság főbb mutatóinak tükrében

	2004–2012 évek átlaga (A)	1981–1989 évek átlaga (B)	A/B (%)
Mezőgazdasági terület (ezer ha)	5 658	6 541	86,5
Növénytermelés, bruttó term. index (1960 = 100)	151	164	92,1
Állattenyésztés, bruttó term. index (1960 = 100)	115	207	55,7
Mg.-i termék, bruttó term. index (1960 = 100)	141	182	77,2
Mg.-i termékek felvásárlási indexe (1960 = 100)	127	284	44,9
Gabona (ezer tonna)	13 762	14 551	94,6
Búza (ezer tonna)	4 597	6 160	74,6
Kukorica (ezer tonna)	7 317	6 959	105,1
Cukorrépa (ezer tonna)	1 673	4 460	37,5
Olajos magvak (ezer tonna)	1 765	880	200,6
Burgonya (ezer tonna)	605	1 368	44,3
Zöldségféle (ezer tonna)	1 615	1 949	82,9
Gyümölcs (ezer tonna)	758	1 706	44,4
Szőlő (ezer tonna)	512	715	71,6
Szarvasmarha-állomány (ezer db)	708	1 791	39,5
Sertésállomány (ezer db)	3 506	8 620	40,7
Juhállomány (ezer db)	1 244	2 617	47,6
Baromfiállomány (ezer db)	40 248	63 833	63,1
Vágóállat (ezer tonna)	1 373	2 275	60,3
Vágósertés (ezer tonna)	596	1 309	45,5
Tehéntej (millió liter)	1 766	2 701	65,4
Tyúktojás (millió darab)	2 805	4 382	64,0
Gyapjú (nyers, tonna)	4 418	11 067	39,9

Forrás: KSH – Mezőgazdaság (1960–) http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_omf001c.html?518

Ezen a ponton érdemes megjegyezni, hogy az 1980-as évek közepe és 2012 között a magyar lakosság kb. 7 százalékkal csökkent, és a korösszetétel is kedvezőtlenül változott, ami önmagában az élelmiszerkereslet mintegy 8–10 százalékos csökkenését vonja maga után. Ez azt jelenti, hogy a növénytermelés bruttó termelési indexének 7,9 százalékos csökkenése nagyjából megfelel a belföldi igények apadásának. Természetesen, az állattenyésztés bruttó termelési indexének átlagosan több mint 44 százalékos – az egyes alszektorok termelési volumenének pedig 35–60 százalékos – mérséklődése már egészen más megítélés alá tartozik. Itt már egyértelműen megmutatkozik a technológiai és általában a termékpályák egészére jellemző versenyképességbeli hátrány.

Az EU-csatlakozás előtt a politika, de még a szakpolitika is olyan várakozást keltett a közvéleményben, hogy a magyar mezőgazdaság előtt határtalan lehetőségek nyílnak, ha belépünk az 500 milliós egységes európai piacra. A valóságban azonban kiderült, hogy a több mint 40 évnyi masszív közösségi támogatáson felfejlesztett nyugat-európai mezőgazdaság szinte minden, a mérsékelt övön előállítható termékből maximálisan ön-ellátó. Ráadásul, az élelmiszer-termelés, illetve -feldolgozás olyan magas technológiai színvonalon állt, hogy ennek alapján a belépő országokat az EU-15-ökben sokkal inkább új, meghódítandó piacoknak tekintették, semmint féltek volna a keleti bővüléssel rájuk szabaduló olesó importtól. Még fájóbb volt látni, hogy a tagság első éveiben a velünk együtt belépő országok közül többször és többel (pl. Lengyelországgal és Szlovákiával) is negatív agrár-külkereskedelmi mérleget produkáltunk. A piachódító várakozások tehát nem, vagy legalábbis nem úgy teljesültek, ahogyan azt itthon a nagypolitika beharangozta.

Az EU-csatlakozással kapcsolatos másik (túlzottan optimista) várakozás a közös agrárpolitika (CAP) szabályai alapján a gazdálkodóknak kiutalandó évi több mint egy-milliárd eurónyi kvázi szabad felhasználású támogatáshoz fűződött. Tény, hogy a szubvenciók kifizetése tekintetében Brüsszel inkább felrúgta a saját – az egységes piacból és a közösségi versenypolitikából adódó – szabályait, semmint hogy az újonnan belépő országokat egyenlő partnerként kezelje, és termelőiknek az „*acquis communautaire*” szerinti jogokat biztosítsa. Mindezek eredményeként Magyarországon a CAP-támogatások a 2013-as agrárévre vonatkozóan érték el először azt, az egységes piac létrehozása óta elvileg minden belépőt azonnal megillető szintet, amelyet az 1995-ös ún. EFTA-bővüléssel csatlakozó országok termelői természetesen már a csatlakozás évétől kezdődően élvezhettek.²⁰

A rendszerváltás időszakának markáns visszaesése után a magyar mezőgazdaság 1993–2004 között némileg konszolidálódott, de az egyenlőtlen versenyfeltételekkel megvalósuló EU-csatlakozás, legalábbis az állattenyésztés terén, újabb megrázkódást jelentett. Az elmúlt évtizedben – 200-ról kb. 5–600 milliárd forintosra – fölfutó,

²⁰ A minden belépő országot megillető támogatási szint alatt az új tagországoknak a CAP szabályai szerint járó közvetlen támogatás teljes összegét kell érteni. A keleti bővülés úgy zajlott (illetve Románia és Bulgária tekintetében még most is úgy zajlik), hogy a belépők a nekik járó összegnek az első évben csupán 25 százalékát kapták, és 10 éves átmeneti időszakra (*phasing-in* fázisra) volt szükség a teljes jogú tagságnak megfelelő 100 százalékos szint eléréséhez.

a termelőknek évente kifizetett támogatások mindazonáltal lehetővé tették, hogy az ágazat egy része modernizálódjék. Az állattartó telepek közül több mint 2000 megújult (sokszor állománycserével), a gabonaszárítók 50–60 százalékát kicserélték korszerűbbre, jelentős összegeket fektettek üvegházakba, valamint termálkutakba. További pozitívum, hogy a bor- és pálinkaszektorban jelentős elmozdulás történt a minőség irányába. Nemzetközi összehasonlításban is kimagasló eredményeket értünk a vidékfejlesztési támogatások felhasználásában: a 2007–2013 közötti időben Magyarország számára rendelkezésre álló 1490 milliárd forintnyi vidékfejlesztési támogatásból 2012 májusáig mindössze 190 milliárd nem volt még lekötve, ami a legtöbb uniós tagországhoz képest kiemelkedő lehívási arányt jelentett. (Gráf [2012])

A CAP legújabb reformjáról magyar szemmel

A CAP legújabb reformja a 2013 utáni hétéves periódusra vonatkozó ún. Többéves Pénzügyi Keret (MFF = Multiannual Financial Framework) tárgyalási folyamatával párhuzamosan alakult ki, s végül 2013 novemberében és decemberében került az Európai Parlament, illetve az Agrárminiszterek Tanácsa által is hivatalosan elfogadásra. Bár néhány kiegészítő jellegű (ún. „felhatalmazáson alapuló”) jogi aktus, illetve implementációs jogszabály kidolgozása és elfogadása áthúzódott a 2014-es évre, ez már csak formalitás, és hatályba lépésük várhatóan 2014 március/ápriliséig megtörténik, még mielőtt a hivatalban lévő Európai Parlament (az elkövetkező választások miatt) befejezné a munkáját.²¹

Maga a reformfolyamat 2010 tavaszán egy széleskörű nyilvános vitával kezdődött, melynek tapasztalatai alapján még ugyanazon év novemberében a Bizottság közzétette „The CAP towards 2020” című tanulmányát. Ez utóbbiban megjelentek a testület elképzelései a jövőbeni agrárpolitika irányairól, a lehetséges opciókról, s ezért kvázi a későbbi jogszabályi javaslatok előfutárának is tekinthető. Az anyagról a Bizottság egy második, ezúttal már a szűkebb szakmára koncentrált konzultációt indított. A jogszabályi javaslatok publikálása (2011 október) és a CAP-reformról szóló politikai egyezség (2013 június) közötti időszak egyre intenzívebbé váló tárgyalásokat hozott, amelyre mi sem jellemzőbb, mint hogy a Lisszaboni Szerződés által a témában (a Tanáccsal) közös döntési jogkörbe emelkedő Európai Parlament (EP) több mint 8000 módosító indítvánnyal állt elő. (Európai Parlament [web])

Bár a CAP-reform legtöbb részletéről 2013 júniusára megszületett az EU három meghatározó intézménye közötti politikai egyezmény, a Tanács, az EP és a Bizottság képviselői 2013 szeptemberében újból tárgyalóasztalhoz kellett üljenek, hogy meg-

²¹ „A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják.” (Lisszaboni Szerződés 290.cikk/1, in: Európai Unó [2010])

oldást találjanak az MFF-hez szorosan kapcsolódó, még függőben lévő kérdésekre.²² Az MFF és a CAP jövőjéről szóló tárgyalások tehát olyan szorosan összefüggtek, hogy amikor az új agrárpolitikát a 2004 után csatlakozott EU-tagországok, illetve azon belül Magyarország szempontjából elemezzük, akkor ezt a kérdést érdemes az MFF szélesebb összefüggéseiben vizsgálni.

Érdekes módon, a fenti alapon elvégzett vizsgálat azzal a meglepő eredménnyel jár, hogy az új pénzügyi keret azokat a költségvetési fejezeteket nyesi vissza a leginkább (agrár- és kohéziós politika: ez utóbbit 8,4 százalékkal), amelyekben az új tagországok hagyományosan sikeresen hívják le az EU-pénzeket, és azon fejezetek forrásait növeli a leglátványosabban (pl. versenyképesség: +37,3 százalék), ahol éppen fordított a helyzet. Az új (2014/2020-as) MFF reálértéken 11,3 százalékkal kisebbíti az agrárpolitika rendelkezésére álló költségvetési fejezetet az előző (2007/2013-as) MFF-hez képest. Ezen belül, a CAP-büdzsé 78 százalékát adó piaci és közvetlen támogatásokra rendelkezésre álló pénz 17,5 százalékkal csökken. (Európai Tanács [web-2013])

A Bizottság 2011. októberi javaslatain alapuló új CAP-reform öt alapvető európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozik: a közvetlen kifizetésről szóló rendeletre, az egységes közös piacszervezetről szóló rendeletre, a vidékfejlesztési rendeletre, a CAP finanszírozásáról, irányításáról és monitorozásáról szóló horizontális rendeletre, valamint egy ötödikre, mely a 2014-es átmeneti év szabályait tartalmazza – tekintettel arra, hogy a közvetlen kifizetésekre vonatkozó új szabályozás technikai okok miatt csak 2015. január elsejétől lép életbe.

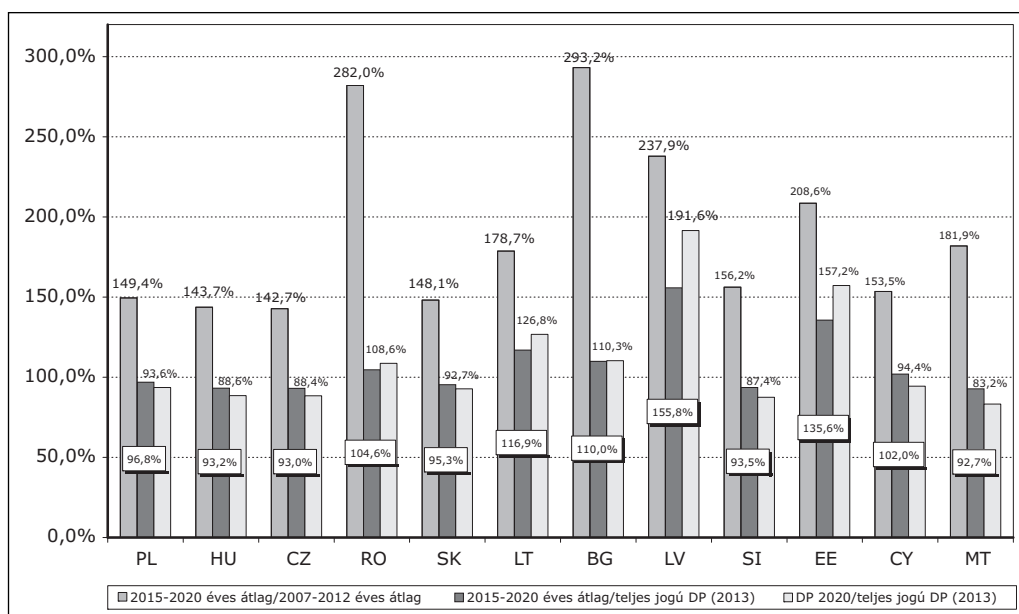
Minthogy a közvetlen kifizetések (DP) a CAP kiadásainak kb. 70 százalékát adják, reformok idején ez a téma mindig központi helyet foglal el a tárgyalásokon. Az egy hektárra kifizetett DP-k tekintetében – amelyek alapja a múltbéli átlaghozam, s ezáltal az egy hektáron elérhető jövedelem – a keleti bővülés hullámai alaposan szétzilálták a mezőnyt. A különböző tagországok gazdálkodói közötti támogatottságbeli különbségek jelentősen megnöttek, amit leginkább a balti és a balkáni országok sérelmeztek. Az új CAP ezt a problémát úgy próbálja orvosolni, hogy a DP-k elosztásánál azok egy részét az EU-átlag fölötti országoktól fokozatosan az átlag 90 százaléka alatti tagországok irányába csoportosítja át (*külső konvergencia*). Ezáltal ez utóbbiak számára a kiinduló szint és az EU-átlag 90 százaléka közötti különbség az MFF-időszak végéig egyharmaddal csökken. A reform egy 196 eurós minimum DP/ha szintet is meghatároz, amelyet 2019-ig minden tagországnak garantálnak. Az elosztási viszonyokat országokon belül is rendezik, vagyis az egyes régiókon belül a termelők között meglévő támogatottsági különbségeket szintén csökkentik (*belső konvergencia*).

Amikor a külső konvergenciának az új tagországokra való hatását vizsgáljuk, három dolgot kell szem előtt tartani: először, hogy az új MFF jelentősen csökkenti a kifizethető DP-k reálértékét; másodsor, hogy az EU-27-nek kell megfinanszíroznia a Horvátországnak jutó DP-t; harmadsor, hogy a külső konvergencia finanszírozása az EU-átlag fölötti tagországok feladata (így például Szlovéniáé is). Összevetve a 2015–2020 közötti

²² Például capping, degresszivitás, külső konvergencia, a CAP pillérei közötti forrásátcsoportosítás, a vidékfejlesztési programok kofinanszírozási rátái stb.

időszakra kinéző DP évi átlagos összegét a DP-k tekintetében a teljes jogú tagság első évének számító 2013-as évre járó összegekkel (lásd: 8. ábra középső oszlopai) vagy a két MFF utolsó éveinek adatait (jobb oldali oszlopok), kiderül, hogy a kifizetett támogatások a legtöbb új tagországban nem nőni, hanem csökkenni fognak.²³ A támogatások számottevő növekedésére csupán a balti országok (különösen Lettország és Észtország) termelői számíthatnak. Romániában és Bulgáriában az enyhe növekedés abból származik, hogy esetükben 2016-ig még a DP-kre vonatkozó *phasing-in* fázis érvényesül. Mindent összevetve, a DP-knek csupán 2,5–3,5 százaléka kerül újraosztásra, vagyis lényegében a régi tagországoztól az újak felé történő átcsoportosításra.

8. ábra. A közvetlen kifizetések (2011-es árakon vett) reálértékének változása az új, 2014–2020 között érvényes MFF-fel a régihez (2007–2013) képest



Forrás: Európai Bizottság [web]: EU expenditure and revenue http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm és Eurostat [web]: HICP - inflation rate <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&tableSelection=1&labeling=labels&footnotes=yes&language=en&pcode=tec00118&plugin=1>

²³ Ugyanakkor az új tagországokban a 2013. február 8-i EU-csúcsról hazatérő politikusok is igazat mondtak, amikor azt állították, hogy az új MFF-ben agrártermelők lényegesen több közvetlen támogatást kapnak, mint a régiben (lásd 8. ábra bal oldali oszlopok). Csakhogy a régi MFF idején ez a támogatás még a *phasing-in* fázisban volt, vagyis – bármily látványos is a növekedés – nincs értelme az ilyen összevetésnek.

A DP-rendszer egy másik sajátossága, hogy Szlovénia és Málta kivételével az új tagországok az egyszerűbb, hektáronkénti átalány összegeken alapuló ún. *egységes területalapú támogatási rendszert* (SAPS = Single Area Payment Scheme) alkalmazzák. Eredetileg a SAPS-ot egy ötéves átmeneti időszakra hozták létre, de a hatályát a 2008-as CAP-reform során 2013-ig egyszer már meghosszabbították. Most az új reform a SAPS érvényességét újból kitolta, ezúttal 2020-ig. Eközben a régi tagországok a 2003-as CAP-reform óta az ún. „*egységes támogatási rendszert*” (SPS = Single Payment Scheme) alkalmazzák. Az SPS-re vonatkozó kalkuláció, a reform idején kiválasztott módszernek megfelelően, tagországról tagországra változik, és múltbéli teljesítményeket tükröz egyéni vagy regionális szinten. Minthogy a gazdálkodók támogatottságában megmutatkozó ilyen jellegű különbségtétel az SAPS-rendszerben lehetetlen, a hektáronkénti DP-szintekben a tagországok között meglévő – és a külső konvergenciával is csupán lassan csökkenő – különbségek a farmok szintjén még jelentősebbek.

Az új CAP harmadik fontos ismérve, hogy 2013 után a közös agrárpolitikára sok jelzöt rá lehet majd aggatni, kivéve azt, hogy közös volna. Bár az agrárpolitikának lesz egy közös kerete, a valóságban, a tagországokban 28 különböző agrárpolitikát fognak megvalósítani. Az új rendszer egyrészt a réginél sokkal rugalmasabb lesz, másrészt számos fő elemében opcionálissá válik. Az ún. termeléshez kötött támogatások aránya például, mely 2013 végén 6 százalék körül alakult, a nemzeti boríték (vagyis egy adott tagország rendelkezésére álló DP-összeg) 15 százalékát is elérheti, sőt, a Bizottság, indokolt esetben, még ennél magasabb arányt is jóváhagyhat. Minden szektorra kiterjedő, új védzáradékok kerülnek bevezetésre, ami azt jelenti, hogy általános piaci zavarok esetén a Bizottságnak lehetősége lesz sürgősségi intézkedések meghozatalára. További rugalmasságot illetve opciós lehetőséget rejt magában, hogy a DP-kből át lehet csoportosítani majd a farmok első 30 (vagy az átlagos birtoknagyságnak megfelelő számú) hektárjáig a nemzeti boríték maximum 30 százalékát, a kistermelők felé (maximum 10 százalékot), a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező, illetve kedvezőtlen helyzetű térségek felé (maximum 5 százalékot). Végül lehetőség nyílik a nemzeti DP-boríték 15–25 százaléka erejéig a CAP első (piaci) és második (vidékfejlesztési) pillére közötti átcsoportosításra. (Európai Bizottság [2013])

Tekintettel az új CAP változatos eszközrendszerére, illetve annak *à la carte* jellegére, egy kisebb tagország – vagyis gazdasági értelemben az új tagországok zöme – jobban teszi, ha nem siet el a nemzeti policy-mix kialakítását, hanem megvárja, amíg a legnagyobb kereskedelmi partnere (a legtöbb új tag esetében Németország) kialakítja a sajátját. Ily módon elkerülhetővé válik, hogy egy elsietett lépéssel az agrárélelmiszer-vertikum egy vagy több szektorának szereplőit súlyos versenyképességi hátrányba hozza.

El kell ismerni, hogy egyes speciális témákban, ahol az új tagországok könnyen a vesztes oldalon találhatták volna magukat (például a *capping* vagy a *kizöldítés* terén), a Bizottság eredeti javaslatait alaposan „felvizezték”, s így az újakat nem érte nagyobb kár. Nem lesz kötelező a *capping*, amely az eredeti javaslat szerint az egy farmnak évente kiutalt DP-t 150 ezer euró fölött progresszíven csökkentette, 300 ezer euró fölött pedig teljes egészében elkobozta volna. Ehelyett *kötelező degresszivitás* és *önkéntes*

capping lesz érvényben, ami praktikusán azt jelenti, hogy az egy gazdaságnak juttatott (a bérköltések levonása utáni és „zöldítés” nélküli) DP-ből a 150 ezer euró fölötti rész minimum 5 százalékát vissza kell tartani. Ami a támogatások „kizöldítését” – a DP 30 százalékának bizonyos ökológiai feltételek teljesítéséhez kötését – illeti, a három alapvető intézkedés közül kettő (növénytermesztés diverzifikálása és ökológiai jelentőségű terület fenntartása) csak bizonyos birtokméret fölött kerül bevezetésre, ami feltétlenül jó hír a kisgazdálkodóknak.

A fenti témákban végső soron kialakult enyhítésekről nem véletlenül esett szó. Minthogy az új tagországok egy részében a – múlt örökségeként visszamaradó – duális farmszerkezet okán a nagyon nagy és a nagyon kicsi farmok továbbra is jelentős súlyt képviselnek a mezőgazdaságban, minden, az ő költség/jövedelmi viszonyaikat érintő változtatás komoly kihívásként csapódik le a politika szintjén.

Jövőkép

A mezőgazdaság jövőjéről szólva meghatározó változást hozhat a CAP legújabb reformja. Tény, hogy vannak/lehetnek pozitív és negatív oldalai. Ez utóbbi alapján elmondható, hogy a magyar gazdák nem sokáig élvezhetik a 2013-ban végre egyenjogúságot biztosítható direkt támogatások hasznát, mert azok reálértéke 2014–2020 között várhatóan kb. 7–12 százalékkal csökken. A CAP kizöldítése szintén nem sok jóval kecsegtet. Az általában kukorica/búza váltogatására berendezkedett közepes méretű gazdaságok számára gondot okozhat a minimum 3 különböző kultúra termesztésére való átállás. További gond, hogy a támogatásra jogosult földterület 5–7 százalékán létrehozandó ún. „ökológiai célterület” (ami lehet: ugar, terasz, erdő, erdősáv stb.) tekintetében a magyar gazdák zöme valószínűleg a legolcsóbb megoldást, az ugarosítást fogja választani. Ennek nyomán mintegy több százezer hektárnyi (egy kisebb megyének megfelelő nagyságú) földterület veszhet el a mezőgazdasági termelés számára. A tejkvóták 2015-ig történő kivezetése sem jó hír, hiszen eddig nyerstejből exportőrök voltunk, és a korlátozásmentes európai termelés a jövőben a jelenleginél is élesebb piaci konkurenciaharc képét vetíti elénk. Végül a borszőlő-telepítés korlátozásának megszüntetése a tömegborokat előállító tagországoknak kedvez, miközben hazánk az utóbbi 20 évben a közepes minőségű borok termelése felé mozdult el.²⁴

Ugyanakkor, minden múltbéli hiba és nehézség, valamint a CAP-reform várható negatív hatásainak ellenére a magyar mezőgazdaság középtávon konszolidált és eredményes ágazat lehet. Sok múlik azon, hogy a gazdálkodók milyen szerkezetben és minőségben termelnek, és hogyan hasznosítják a rendelkezésre álló anyagi és természeti erőforrásaikat. Félő ugyanakkor, hogy az egyre nagyobb jelentőségre szert tevő közepes és nagyméretű egyéni birtokokon a néhány nagykultúrára koncentrálok, kevés élők munkát használó extenzív szántóföldi gazdálkodásban látják a jövőt, hiszen sokkal egyszerűbb

²⁴ Lásd: Gráf (2012)

és kifizetődőbb ez az irány, mint a viszonylag nagyobb beruházási, illetve élömunka igényű, de a betegségeknek és a közbiztonságnak jobban kitett állattenyésztés.

Forrásjegyzék

APCA [1995]: L'agriculture française – *Chambres d'Agriculture supplément au No.1995*(833)

Buday-Sántha Attila [2001]: *Agrárpolitika – vidékpolitika. A magyar agrárgazdaság és az Európai Unió*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2001

Cahier français [1992]: Histoire économique de la France – *Cahiers français*, La documentation française, 1992 (255)

Delorme, Hélène [1991]: Személyes konzultáció Párizsban a professzorasszonnyal CRNS-beli irodájában

Éder Tamás [2012]: Gondolatok a magyar élelmiszergazdaság versenyképességéről 2012 végén, előadás az Európa Klubban 2012. december 18-án

Európai Bizottság [2002]: Facts and figures on EU trade in agricultural products: open to trade, open to developing countries, Memo/02/296, Brussels, 16 Dec. 2002

http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC_EN_16122002_EC_Facts-and-figures-on-EU-Trade-in-agricultural-products-open-to-trade-open-to-developing-countries.pdf

Európai Bizottság [2011]: Agriculture in the EU, Statistical and Economic Information, Report 2010, European Commission Agriculture and Rural Development – http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2010/table_en/2010enfinal.pdf

Európai Bizottság [2013]: KAP-reform. A fő elemek magyarázata. Brüsszel 2013. június 26. – http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_hu.htm

Európai Bizottság [web]: EU expenditure and revenue – http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_hu.htm

Európai Parlament [web]: Reform of the EU's agricultural policy – How one committee is getting to grips with 8,000 amendments – <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20110526FCS20313/4/html/How-one-committee-is-getting-to-grips-with-8000-amendments>

Európai Tanács [web-2013]: *Summary of the European Council Agreement* – <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/summary-of-the-european-council-agreement>

Európai Unió [2010]: A szerződések egységes szerkezetbe foglalt változata, Alapjogi Charta, 2010. március – http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf

Eurostat [web]: HICP - inflation rate <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&tableSelection=1&labeling=labels&footnotes=yes&language=en&pcode=tec00118&plugin=1>

GRÁF József [2012]: A volt agrárminiszter előadása 2012. december 18-án az Európa Klubban

KISS, Judit [2005]: A magyar mezőgazdaság világgazdasági mozgásteret. Budapest, Akadémiai Kiadó

KSH – http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qkt007.html

KSH – http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_omf001a.html

OECD [2012]: OECD.StatExtracts – <http://stats.oecd.org/Index.aspx?Query-Id=50477#>

Raskó, György [2012]: A magyar mezőgazdaság a rendszerváltozás nagy vesztese. Előadás az Európa Klubban 2012. december 18-án

Rösener, W. [2000]: The History of German Agriculture, in „*Agriculture in Germany*, edited by Tangermann, Stefan

Somai Miklós [2004]: A magyar mezőgazdaság átalakulása I.: Biológiai alapok, struktúraváltás, termelői jövedelmek, *VKI Műhelytanulmányok 64*, Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet <http://www.vki.hu/mt/mh-64.pdf>

The Cairns Group [web] – <http://cairnsgroup.org/Pages/default.aspx>

The Lisbon Treaty (web): Article 39 – <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-3-union-policies-and-internal-actions/title-iii-agriculture-and-fisheries/181-article-39.html>

Varga Gyula [2004]: A magyar mezőgazdaság az idők sodrásában. Helyzetkép az EU-hoz való csatlakozás időszakában. Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai Elemző Központ, Budapest, *Stratégiai Füzetek 17*.

Zobbe, Henrik [2001]: The Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe, Unit of Economics *Working Papers 2011/12* Royal Veterinary and Agricultural University (KVL), Food and Resource Economic Institute (Internetről letöltve: 2012. február 3.) <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/24212/1/ew010012.pdf>