



DOI: 10.18427/iri-2018-0093

A Közös Agrárpolitika során következő reformjának aktuális fejleményei

Szerletics Ákos

**Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdálkodástani Doktori Iskola,
Budapest**

A Közös Agrárpolitika (KAP) mindmáig az Európai Unió egyik legfontosabb közpolitikája. Az 1950-es évek óta jelentős szerepet tölt be az európai agrárgazdaság fejlesztésében, a vidéki térségek felzárkóztatásában, illetve fontos környezet- és klímavédelmi célok elérésében. A KAP korántsem statikus: változó céljainak megfelelően rendszeres reformokon esik át (ezekről jó áttekintés nyújt: Jámbor et al., 2014). A nagyobb változtatások a közelmúltban az Unió hét éves finanszírozási ciklusához igazodtak.

A KAP során következő reformja (2021-2027. finanszírozási ciklus) már folyamatban van (Szerletics, 2018). A Bizottság 2017. elején széleskörű, nyilvános konzultációt folytatott az ágazat különböző szereplőivel, amelynek eredményeit egy 2017. júliusában rendezett konferencián ismertette. Ezt követte novemberben az új KAP-ról szóló közlemény, amelyben a Bizottság stratégiai elképzéseit vázolta fel a Közös Agrárpolitika jövőjéről. 2018. tavaszán jelent meg a javaslat a 2020. utáni uniós költségvetésről, benne a KAP-ra szánt összegekkel. A Bizottság részletes rendelet tervezetei pedig 2018. június elején lettek nyilvánosak, ezek már részletes információt tartalmaznak a jövőbeli KAP működésének részleteiről. A korábbi jogszabályi szerkezettől eltérően a Bizottság a jövőben három rendeletben tervezi szabályozni a mezőgazdasággal kapcsolatos kérdéseket: egy támogatási rendeletben, ami magában foglalná a KAP 1. pillérének (közvetlen támogatások és egyes szektor-specifikus támogatások) és 2. pillérének (vidékfejlesztési intézkedések) támogatásait; egy közös piacsabályozásra vonatkozó rendeletben; és egy horizontális rendeletben, amely főképp a KAP finanszírozásával kapcsolatos kérdéseket taglalja.

A tanulmány a Bizottság 2018. június 1-i rendelettervezeteire alapul (Európai Bizottság, 2018), a további hivatkozások a szövegben feltüntetésre kerültek.

A megújult KAP céljai

A Bizottság a KAP általános céljait némiképpen új köntösben, de az immáron tradicionálisnak tekinthető három fő cél mentén definiálja. Hangsúlyozásra kerül az élelmezésbiztonságot biztosító intelligens és ellenállóképes mezőgazdasági ágazat előmozdításának fontossága (gazdasági célok, lásd: Burny, 2010). A második cél a környezet- és klímavédelmi intézkedések végrehajtása (környezetvédelmi célok). A harmadik pedig a vidéki területek társadalmi-gazdasági szerkezetének erősítése (szociális/kohéziós célok). Az általános célokon felül a tervezetek specifikus célokat is megfogalmaznak, ezek is besorolhatók a tradicionális három főcél alá:

- ✓ gazdasági célok:
 - gazdálkodók jövedelmi helyzetének támogatása
 - a versenyképesség növelése;
 - a gazdák helyzetének javítása az élelmiszerláncban;
- ✓ környezetvédelmi célok:
 - az éghajlatváltozás hatásainak csökkentése;
 - a fenntartható fejlődés előmozdítása;
 - a természet és tájkép megóvása;
- ✓ szociális/kohéziós célok:
 - fiatal gazdálkodók támogatása, generációváltás;
 - a vidéki foglalkoztatottság és társadalmi integráció erősítése;
 - élelmiszerbiztonság, egészséges élelmiszer.

KAP támogatási tervezés

A 2020. utáni KAP fontos újítása, hogy a fent felsorolt célokat elérésének mikéntjét a tagállamok határozzák meg, saját ország-specifikus KAP támogatási tervek összeállításával. A program összeállítás a vidékfejlesztés területén már 2020. előtt is használatos volt, de a közvetlen támogatások tekintetében újszerű jelenség. A támogatási tervek nagyobb szabadságot hagynak a tagállamoknak a KAP eszköztár kialakításában, illetve lehetőség nyílik a közös agrárpolitika helyi viszonyoknak történő testre szabására, nagyobb fokú adaptációjára is. Ezeknek megfelelően a jövőben a Bizottság sokkal inkább a beavatkozások hatását, az agrárpolitika teljesítőképségét és eredményeit követi majd nyomon, szemben a megelőző időszakokkal, amikor leginkább a közösségi szinten meghatározott szabályoknak – tagállamok által történő – megfelelést ellenőrizte. A korábbi programok nyomon követésének hiányosságait kutatások is alátámasztották (Anderson et al., 2017), amelyben a korábbi vidékfejlesztési programok kiértékeléseinek eredményét és hatásosságát elemezték. Arra a konklúzióra jutottak, hogy a program monitoring és kiértékelés gyakran inkább a program létjogosultságának igazolására, semmint annak valódi kiértékelésére irányul – talán ezzel a gyakorlattal kíván szakítani a

jövőben a Bizottság. A bizottsági jogszabály tervezet részletesen leírja, hogy a támogatási terveknek pontosan milyen elemekre kell minimálisan kiterjedniük:

- ❖ a KAP összes specifikus célja vonatkozásában külön-külön fel kell mérni a szükségleteket, többek között SWOT analízis segítségével;
- ❖ intervenció startégiát kell kialakítani, azaz meg kell határozni, hogy a kialakított monitoring mutatóknak milyen cél-értékének elérését ambicionálja a program, ezt milyen konkrét támogatási intézkedésekkel kívánja elérni, mi az egyes, egymásra épülő intézkedések viszonya;
- ❖ a különböző intézkedésekre vonatkozó közös szabályozási elemek leírása (itt elősorban olyan közös, szakmai alapkövetelményekre kell gondolni, amit minden gazdálkodónak be kell tartani annak érdekében, hogy részt vehessenek a KAP intézkedéseiben);
- ❖ a különböző intézkedések leírása, amelyben részletezésre kerül az egyes támogatások területi és alanyi hatálya, a támogatás jogosultsági feltételrendszere, a tervezett támogatási intenzitás;
- ❖ tervet kell alkotni a monitoring indikátorok célértékének elérésére, ami táblázatos formában tartalmazza a különböző célértékeket, illetve éves bontásban mérföldköveket határoz meg a célok fokozatos elérése érdekében; ezen felül pénzügyi tervet is kell készíteni, amelyben a KAP-ra rendelkezésre álló költségvetési főösszeg alábontását kell elvégezni támogatási formánként, figyelembe véve a források különböző átcsoportosítási lehetőségeit;
- ❖ fel kell vázolni a KAP végrehajtásának nemzeti intézményi hátterét, különös figyelemmel a különböző funkciók közösségi jogszabály által megkövetelt megosztására;
- ❖ külön fejezetet kell szentelni annak kifejtésére, hogyan fog hozzájárulni a KAP stratégiai terv végrehajtása a mezőgazdaság modernizációjához, kiemelve a tudásátadás és innováció, illetve a mezőgazdaság digitalizációjának fontosságát.

A KAP támogatási terveket a tagállamoknak a tervek szerint 2020. január 1-ig kell benyújtaniuk a Bizottság számára, amely a benyújtástól számított három hónapig kérdéseket tehet fel, illetve a terv kiegészítését kérheti. A tervek bizottsági jóváhagyásának elviekben a benyújtásukat követő nyolcadik hónap leteltével meg kell történnie. A tagállamok évente jelentést készítenek a stratégiai terv teljesüléséről. Ha a program végrehajtásában jelentős eltérés tapasztalható a kitűzött célokhoz képest, akkor a tagállamnak akciótervet kell készítenie a problémák orvoslására. Ha nem készül el az akcióterv, vagy a Bizottság azt nem találja teljesnek, akkor kilátásba helyezheti a kifizetések felfüggesztését, szélsőséges esetben az érintett összegek közösségi finanszírozásból történő kizárását is.

A KAP 1. pillére – közvetlen támogatások

A KAP költségvetés nagyobb felét az agrárpolitika első pillérét alkotó közvetlen kifizetések teszik ki jelenleg. A mostani rendlettervezetek alapján a közvetlen kifizetések tovább folytatódnak 2020. után is, termeléstől elválasztott és termeléshez kötött támogatások formájában. A tervezett termeléstől elválasztott intézkedések köre a következő (ezek esetében a mezőgazdasági termelő tevékenység nem feltétele a támogatásnak):

- Fenntarthatósági alap jövedelem támogatás: mezőgazdasági földterület után járó, hektáronkénti fix összegű támogatás, feltétele nem a termelés, hanem a terület megfelelő állapotban való fenntartása.
- Kiegészítő jövedelemtámogatás: a támogatások nagy gazdaságoktól a kis és közepes gazdaságok felé történő átcsoportosítására szolgál azáltal, hogy a gazdaságok korlátozott mértékű támogatható földterülete után többlet támogatási összegeket nyújt. Így a kisebb gazdaságok nagyobb támogatási intenzitást érhetnek el a KAP közvetlen támogatásokból.
- Kiegészítő jövedelemtámogatás fiatal gazdáknak: a mezőgazdasági tevékenységüket frissen kezdő, fiatal gazdálkodók számára a tagállamok az alap jövedelemtámogatást kiegészítő támogatást nyújthatnak.
- Önkéntes támogatási rendszer környezeti és klímavédelmi célokra: a tagállamok döntése alapján az olyan gazdálkodók, akik többlet kötelezettségek betartását vállalják a környezetvédelem és klímavédelem területén, többlet támogatáshoz juthatnak, hektáronként kifizetendő átalánytámogatás formájában.

A fentiek alapján a KAP közvetlen támogatásaira a továbbiakban is alapjaiban épít a közösségi agrárpolitika, annak ellenére is, hogy a tudományos szakirodalomban már számos kritika érte amiatt, hogy konzerválja a meglévő struktúrákat, illetve hogy egyenlőtlenül osztja el a támogatásokat az egyes kedvezményezettek között, nagy a koncentráció (Severini et al., 2013). Egyes kutatók már régóta a közvetlen támogatások kivezetése mellett kardoskodnak, méghozzá úgy, hogy a termelőknek „kötvényesítenék” a jövőben járó támogatási összegeket, amelyet egyfajta értékpapír formájában a rendelkezésükre bocsájtának, végképp elválasztva a KAP-ot a termeléstől (Swinbank et al., 2004). A tudományos jóslatok ellenére azonban úgy tűnik, hogy a Bizottság elképzelései alapján a közvetlen támogatások továbbra is fontos szerephez jutnak a KAP-on belül.

A támogatások csökkentése

A támogatások eloszlásának koncentrált, nagy kedvezményezettek irányába súlyozó jellegének ellensúlyozására a Bizottsági javaslat alapján a nagyobb összegű éves közvetlen kifizetéseket csökkenteni kell:

- 60.000-75.000 euró között legalább az összeg 25%-ával;
- 75.000-90.000 euró között legalább az összeg 50%-ával;
- 90.000-100.000 euró között legalább az összeg 75%-ával;
- 100.000 euró felett 100%-kal.

A sávokban progresszívan csökkentett kifizetések garantálnák a KAP források eloszlásának kedvezőbb alakulását. A nagyobb kifizetésekből elvont összegeket a tagállamoknak főszabály szerint a kis és közepes méretű gazdaságok kiegészítő jövedelemtámogatására kell fordítaniuk. Meg kell jegyezni, hogy a 2014-2020-as finanszírozási ciklusban is létezik hasonló csökkentési mechanizmus, de annak a sávjai és csökkentési tényezői jóval kevésbé restriktívek (Bureau et al., 2012). A támogatások csökkentése ellen hat, hogy egyes kedvezményezettek – támogatásoptimalizálási célokból – feloszthatják korábban egészként működő gazdaságukat kisebb egységekre, ezzel mesterségesen megteremtve nagyobb mértékű támogatásuk feltételeit.

A KAP 2. pillére – vidékfejlesztés

A vidékfejlesztési támogatások a jövőben az alábbi intézkedés-csoportok mentén valósulhatnak meg:

- ✓ Környezeti és éghajlati kötelezettségvállalásokért nyújtott támogatások: azoknak jár, akik a kötelező alapfeltételeken túlmutató, klíma- és környezetvédelmi kötelezettségek betartását vállalják földterületeiken, jellemzően 5-7 éves időszakokra szólóan;
- ✓ Természeti hátránnyal küzdő térségek támogatása: egyes természeti okokból hátrányt szenvedő területeken gazdálkodók számára nyújtott kompenzációs támogatás;
- ✓ Kötelező előírásokból származó terület-specifikus hátrányokra nyújtott kompenzációs támogatás: elsősorban a Natura 2000 hálózatba bevont területeken gazdálkodók számára elérhető támogatási forma, ami a természetvédelmi előírásokból adódó megkötések kompenzálására szolgál.
- ✓ Beruházási támogatások: a tagállamoknak a stratégiai tervükben meg kell határozni a támogatható, és nem támogatható beruházások körét. A támogatás elnyeréséhez a kedvezményezettnek főszabály szerint 25% önerőt kell tudni garatálnia;
- ✓ Fiatal gazdálkodók, és vidékfejlesztési start-up vállalkozások induló támogatása: a legfeljebb 100.000 euró értékű támogatás fiatal

gazdálkodóknak, vagy tevékenységüket diverzifikáló vidéki cégeknek elérhető;

- ✓ Mezőgazdasági kockázatkezelés: piaci mezőgazdasági biztosítások díjára nyújtható támogatás ebben az intézkedés csoportban, illetve kölcsönös kockázatkezelési alapok működéséhez érhető el pénzügyi hozzájárulás;
- ✓ Szerveződések támogatása: a termelők összefogását célzó kezdeményezések ösztönzésére szolgál (például termelői csoportok létrehozása, termelő/értékesítő szövetkezetek működtetése);
- ✓ Mezőgazdasági tudás- és információcsere támogatása.

A vidékfejlesztés mára a KAP fontos elemévé vált, amely hatékonyan egészíti ki a tradicionális agrárpolitikai célokat és az 1. pillér hagyományos támogatási eszköztárát (Van der Ploeg et al., 2002). A 2000-ben történt bevezetésekor még arról szóltak a kutatások, hogy mennyire idegen a KAP korábbi céljaitól és módszereitől a vidékfejlesztés, ennek megfelelően az intézményrendszer átalakítását javasolták a 2. pillér hatékony végrehajtása érdekében (Dwyer et al., 2007). Mára ez a folyamat lezajlott, ennek ékes példája, hogy a jelenlegi reform kapcsán a stratégiai tervezési folyamatot kiterjesztették a 2. pillérről az 1. pillérre is.

Összefoglalás

A tanulmányban a soron következő KAP reform legfontosabb elemei kerültek áttekintésre. A jövőben a KAP végrehajtását támogató tervek megvalósításán keresztül kell végrehajtani, amelynek előrehaladását a tagállamok és a Bizottság közösen követik nyomon a programidőszakban. A közvetlen támogatások némiképpen átalakulnak, de sok szempontból azon az úton haladnak tovább, amelyet a korábbi, 2014-es reform kijelölt. A vidékfejlesztési támogatások prioritásai is megváltoznak, ám a KAP tradicionális céljaiba továbbra is beleilleszkednek. Nagy szerepet kap a következő időszakban a környezet- és klímavédelem, a fiatal gazdálkodók támogatása, a versenyképesség további növelése, és a támogatások eloszlásának átstrukturálása különböző mechanizmusokon keresztül. Tudományos szempontból is fontos figyelemmel kísérni a KAP reform folyamatát, a változások hatásainak lehetséges elemzése szempontjából.

Irodalomjegyzék

- Anderson, A., Höjgård, S., & Rabinowicz, E. (2017). *Evaluation of results and adaptation of EU Rural Development Programmes*. London: Land Use Policy.
- Bureau, J. C., Tangermann, S., Matthews, A., Viaggi, D., Crombez, C., Knops, L., & Swinnen, J. (2012). *The Common Agricultural Policy after 2013*. Berlin-Heidelberg: Intereconomics.
- Burny, P. (2010). *Reforming the Common Agricultural Policy perspective of 2013 and beyond*. Cluj-Napoca: Advances in Agriculture & Botany.

- Dwyer, J., Ward, N., Lowe, P., & Baldock, D. (2007). *European rural development under the Common Agricultural Policy's 'Second Pillar': institutional conservatism and innovation*. Falmer Brighton: Regional Studies.
- Európai Bizottság (2018). *CAP strategic plans – Proposal for a regulation*. Letöltés: https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_en [2018.05.25].
- Európai Bizottság (2018). *Common organisation of the markets – Proposal for a regulation*. Letöltés: https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_en [2018.05.25].
- Európai Bizottság (2018). *Financing, management and monitoring of the CAP – Proposal for a regulation*. Letöltés: https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_en [2018.05.25].
- Jámbor A., Mizik T., Palakovics Sz., Baksa A., & Vásáry M. (2014). *Bevezetés a Közös Agrárpolitikába*. Budapest: Akadémiai.
- Severini, S., & Tantari, A. (2013). The effect of the EU farm payments policy and its recent reform on farm income inequality. *Journal of Policy Modeling*, 35 (2), 212-227.
- Swinbank, A., & Tranter, R. (2004). *A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform*. Wallingford: CABI Publishing.
- Szerletics Á. (2018). The Future of the Common Agricultural Policy after 2020. In Karlovitz, J. T. (szerk.), *Some Recent Research from Economics and Business Studies* (pp. 111-118). Komárno: International Research Institute. DOI: <https://doi.org/10.18427/iri-2018-0063>
- Van Der Ploeg, J. D., Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., De Roest, K., Sevilla-Guzmán, E., & Ventura, F. (2002). *Rural Development: From Practices and Policies towards Theory*. Wageningen: Sociologia Ruralis.