

A Közös Agrárpolitika rendszere



Szerkesztette
HALMAI PÉTER

Dialóg Campus

A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA RENDSZERE

Vákát oldal

A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA RENDSZERE

Szerkesztette
Halmai Péter

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű
kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szerzők:

Elekes Andrea (3. fejezet)
Halmai Péter (1., 2. fejezet)
Maáczy Miklós (6. fejezet)
Nagy Attila (5. fejezet)
Pál Zsombor (7. fejezet)
Szegedyné Fricz Ágnes (8. fejezet)
Vásáry Miklós (4. fejezet)

Szakmai lektorok:

Halmai Péter
Vajda László

© Kiadó, 2020

© Szerkesztő, 2020

© Szerzők, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Bevezetés	9
1. A Közös Agrárpolitika rendszere (<i>Halmai Péter</i>)	11
1.1. Előzmények, koncepcionális alapok	11
1.2. Szerződéses alapok	15
1.3. Közös piaci szervezetek (CMO)	20
1.4. A KAP finanszírozása: EMOGA, EMGA, EMVA	29
1.5. A Közös Agrárpolitika döntéshozatali és végrehajtási rendszere	31
1.6. A Közös Agrárpolitika változásai. Az „eredeti modell” alapproblémái	35
Áttekintendő fogalmak	44
Felhasznált irodalom	46
2. A Közös Agrárpolitika reformja (<i>Halmai Péter</i>)	49
2.1. A KAP-reformot kikényszerítő tényezők	49
2.2. A reform elvi lehetőségei	50
2.3. A KAP 1992. évi reformja	56
2.4. Területpihenetés, területi alapú támogatások, kapcsolt közvetlen támogatások	60
2.5. A reform egyes alapvető ellentmondásai	65
2.6. A KAP-reform újabb lépcsője: az <i>Agenda 2000</i>	69
2.7. A KAP-reform harmadik lépcsője: a „félidejű felülvizsgálat” és a 2003. évi reformdöntés (Fischler-reform)	71
2.8. A Közös Agrárpolitika 2013–2020 közötti rendszere	79
2.9. A KAP 2020 utáni rendszere	89
2.10. A szabályozás jövője. Radikális reform versus renacionalizáció?	98
Áttekintendő fogalmak	100
Felhasznált irodalom	101
3. A Közös Agrárpolitika és a nemzetközi kereskedelem (<i>Elekes Andrea</i>)	105
3.1. A KAP és a WTO Mezőgazdasági Megállapodás	105
3.2. Preferenciális kapcsolatok	119
Áttekintendő fogalmak	132
Felhasznált irodalom	133
4. A Közös Agrárpolitika átvétele az új tagállamokban (<i>Vásáry Miklós</i>)	137
4.1. A magyar csatlakozás előzményei	137
4.2. Az Európai Unió keleti kibővülése	138
4.3. Az agráradaptáció közgazdasági problémái	143

4.4. A csatlakozást megelőző folyamatok	147
4.5. Az adaptáció konstrukciója. Csatlakozási szerződések	150
4.6. A hazai adaptáció menete és feltételei	154
4.7. A KAP-reform implementációja az új tagállamokban	164
4.8. Távolabbi kilátások	181
Áttekintendő fogalmak	182
Felhasznált irodalom	183
5. Közös piaci szervezetek, közös piacszervezés (<i>Nagy Attila</i>)	185
5.1. A közös piaci szervezetek kialakulása, fejlődése, rendszere, működési mechanizmusa	186
5.2. A közös piacszervezés jelenlegi működése, legfontosabb eszközei	189
5.3. Forgalmazási szabályok	202
Áttekintendő fogalmak	213
Felhasznált irodalom	214
6. A vidékfejlesztés fogalma az Európai Unióban (<i>Maáczi Miklós</i>)	215
6.1. Mi a vidék?	215
6.2. Mit értünk vidékfejlesztésen?	218
6.3. Az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának fejlődése	220
6.4. Az Európai Unió fejlesztési stratégiái és programjai	229
6.5. A vidékfejlesztés céljai, prioritásai	234
6.6. Az alapok működtetésének alapelvei	239
6.7. A vidékfejlesztési program tartalma	247
6.8. LEADER/CLLD	260
6.9. Az EMVA és a többi ESB-alap költségvetése az Európai Unióban és Magyarországon	264
6.10. A 2000–2020 közötti magyar vidékfejlesztési programok általános jellemzői	268
6.11. Összefoglaló gondolatok a vidékfejlesztésről	269
Áttekintendő fogalmak	269
Felhasznált irodalom	270
7. Az Európai Unió agrárstruktúrája (<i>Pál Zsombor</i>)	273
7.1. A mezőgazdaság nemzetgazdasági szerepe	273
7.2. A mezőgazdasági termelés szerkezete	275
7.3. Gazdaságszerkezet	278
7.4. A magyar mezőgazdaság helye az Európai Unióban	281
7.5. A mezőgazdasági termelés	282
7.6. Hozamok	286
7.7. Termelékenység	288
7.8. Agrár-külkereskedelem	290

7.9. Jövedelem	293
7.10. Élelmiszer-fogyasztás és árak	295
Áttekintendő fogalmak	297
Felhasznált irodalom	297
8. Az Európai Unió agrártermék- és élelmiszer-szabályozási rendszere, előírásai (<i>Szegedyné Fricz Ágnes</i>)	299
8.1. Codex Alimentarius	300
8.2. Szabványalkotó szervezetek, nemzetközi és EU-szabványok	306
8.3. A szabványok szerepe a szabályozásban	307
8.4. A közös piaci szervezetekbe tartozó termékek minőségének szabályozása	308
8.5. Az európai uniós élelmiszer-előállítás és szabályai (élelmiszertörvény, higiéniái csomag)	313
8.6. Az Európai Unió élelmiszer-higiéniái szabályozása	317
8.7. Az Európai Unió állategészségügyi szabályozása	319
8.8. Az európai uniós növényegészségügyi szabályozás alapjai	325
8.9. Az Európai Unió álláspontja a genetikailag módosított organizmusokról (GMO)	328
8.10. Az Európai Unió minőségpolitikai szabályozása	330
8.11. Az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás rendszere	333
8.12. Tételazonosító jelölése	336
Áttekintendő fogalmak	337
Felhasznált irodalom	337

Vákát oldal

Bevezetés

A kötet *A modern állam gazdasági szerepének legújabb dimenziói* elnevezésű Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében folytatott kutatásokon alapul, s a műhely egyik eredményterméke. A mű az Európai Unió különlegesen összetett és sokat vitatott közös politikájának, a Közös Agrárpolitikának (KAP, angolul: Common Agricultural Policy – CAP) rendszerét, annak egyes alapvető területeit tekinti át és elemzi. Noha az agrárgazdaság aránya a nemzetgazdasági teljesítményekben lényegesen mérséklődött, a Közös Agrárpolitika az európai integráció hagyományosan kivételes jelentőségű területe.

A kötet a KAP koncepcionális alapjainak és kialakulási körülményeinek tárgyalásától elindulva e közös politika alapvető kategóriáit és alrendszerait mutatja be. Behatóan tárgyalja annak első és második pillérét, illetve reformfolyamatait. Részletesen bemutatja a nemzetközi kereskedelem és kereskedelempolitika összefüggéseit, továbbá a közös piaci szervezetek, illetve az egységes piacszervezés rendszerét. Nagy figyelemmel tekinti át a keleti kibővülését, az új tagállamok adaptációs folyamatait.

Részletesen elemzi a második pillért, a vidékfejlesztés területét, továbbá az Európai Unió számos tényezőjét, közöttük a Közös Agrárpolitika hatására is alakuló agrárstruktúráját. Bevezetésül az állat- és növényegészségügyi, illetve az élelmiszerügyi szabályozást mutatja be.

A kifejtés az alapoktól kiindulva halad a bonyolultabb összefüggések bemutatása felé. Az elemzés középpontjában a közös politika, a szabályozás és az annak háttérben meghúzódó megfontolások és kompromisszumok megvilágítása áll. Egyes témaköröknél mélyebb közgazdasági elemzés is olvasható. Az agrárstruktúra rövid áttekintése további adalékokat nyújthat a rendszer egyes hatásainak megértéséhez is.

Az egyes fejezetek kulcsot kínálnak e bonyolult terület megértéséhez. A kötet alapvetően kézikönyv, de egyetemi tankönyvként is felhasználható. Az egyes fejezetek egymásra épülnek, de igény szerint rövidebb modulok is kijelölhetők abból. Az egyes fejezetek végén áttekintendő fogalmak kiemelése segítheti a témakör meghatározó kategóriáinak elsajátítását. Biztonsággal állítható: aki a kötetben szereplő 282 fogalmat, s a közöttük kialakuló kapcsolatokat, összefüggéseket pontosan érti, az tisztában van a Közös Agrárpolitika lényegével és rendszerszintű összefüggéseivel.

A kötet kéziratjai eredetileg a Közös Agrárpolitika születése, az 1958. évi stresai konferencia hatvanadik évfordulójának évében, 2018-ban készültek el. 2020 tavaszán a szerzők lehetőséget kaptak a szöveg időszerűsítésére. Az olvasó tehát a szakkönyvtől elvárható legkorszerűbb ismeretekhez férhet hozzá. A szerzők legnagyobb részét az agrárpolitika működtetése területén dolgozó vezető szakemberek és egyetemi oktatók.¹

A mű valamennyi, az európai integráció témaköreire iránt érdeklődő olvasó figyelmébe teljes szívből ajánlható.

A kötet szerkesztője

¹ A szerkesztő pedig a Közös Agrárpolitikát átfogó módon tárgyaló kötet szövegének szerkesztői gondozását – három korábbi (1995., 2002. és 2007. évi) mű után – immár negyedik alkalommal végezhette.

Vákát oldal

1. A Közös Agrárpolitika rendszere

Halmai Péter

A Közös Agrárpolitika (Common Agricultural Policy – CAP, magyar rövidítéssel KAP) az európai integráció egyik legbonyolultabb területe. A Római Szerződést (Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról, a továbbiakban: Szerződés) megelőző vitákban még a KAP lehetősége is megkérdőjeleződött. Ám végül az integráció hívei győzedelmeskedtek. Mint az egyik legfontosabb „közös politika”, jelentős szerepet töltött be a közösségi együttműködés formálásában. Noha az alapító Hatok mezőgazdasági adottságai, társadalmi-gazdasági viszonyai eltérőek voltak, a különbségek nem akadályozták meg a Közös Agrárpolitika alapelveinek megfogalmazását.

1.1. Előzmények, koncepcionális alapok

1.1.1. Előzmények

Az 1955. évi messinai konferencián dönt el – sok vita után –, hogy az európai integráció kiépítése folyamatában *a mezőgazdaságot belefoglalják a közös piac rendszerébe*. A mezőgazdaság termékei feldolgozóipari ágazatok inputjai, illetve a munkaerőköltségek, s a jövedelmek tekintetében – a jelzett időszakban – jelentős arányt képviselt az élelmiszer-vásárlásra fordított hányad. Az „általános” közös piac, egyidejűleg az agrárpiacok nemzeti szegregációja nem lehetett fenntartható. Ugyanakkor integrált agrárpiac esetén a korábbi nemzeti agrárpolitikák sem maradhattak fenn. A kontinentális Európában követett agrárpolitikák ugyanis hagyományosan beavatkoztak a piaci folyamatokba, az áruk cserefeltételeinek alakulásába. Az eltérő nemzeti agrárpolitikák fennmaradása a közös piac rendszerében súlyos versenytorzuláshoz vezetett volna. Következésképpen a rendszer logikája szerint a mezőgazdasági „közös piac működésének és fejlődésének együtt kell járnia *a tagállamok közös agrárpolitikájának kialakításával*”.¹

Az agrárpolitikai beavatkozások elméleti alapját általánosabb értelemben a *mezőgazdaság sajátos piaci kudarcai*² (market failures) képezik: a jövedelemdiszparitás, az instabilitás, az agrárstruktúra egyes sajátosságai, a környezetvédelem és a kutatás-fejlesztés. A hagyományosan intervencionista kontinentális agrárpolitikák az élelmiszer-termelés stratégiai jelentőségét hangsúlyozták. Figyelembe kívánták venni a mezőgazdasági termelés természeti, gazdasági és társadalmi sajátosságait.

¹ Szerződés 32. cikkely (4) bekezdés, kiemelés.

² A piaci kudarcokat „piaci elégtelenségeknek” is nevezik.

Ez utóbbiak között aláhúzást igényel: az európai mezőgazdaság szerkezete és funkciói sok tekintetben eltérnek a tengerentúli országok magas versenyképességű agrárgazdaságaitól. Ez utóbbiaktól eltérően az európai mezőgazdaság évszázados hagyományokra tekint vissza. Jelentős szerepet tölt be a gazdaságban, a természeti erőforrások felhasználásában, a környezet alakításában, továbbá a társadalmi szerkezetben. Kiemelendő: az európai mezőgazdaság sűrűn lakott országokban működik, s jelentős a hozzájárulása a kis települések fennmaradásához. (A tengerentúli magas versenyképességű mezőgazdaságok – az Egyesült Államokban, Kanadában, Argentínában, Ausztráliában, Új-Zélandon – többnyire ritkán vagy viszonylag ritkán lakott, az európaival össze nem hasonlítható településszerkezettel jellemezhető térségekben folytatják az agrártermelés jelentős részét.)

Az EU-országokban az agrártermelésnek nemcsak a végtermék-előállítás a célja, hanem a vidék arculatának megőrzése, a vidéki közösségek fenntartása, környezeti javak előállítása. E szerepet korábban a mezőgazdaság „kettős hivatásának” nevezték. Az utóbbi évtizedben pedig a „multifunkcionális mezőgazdaság” az úgynevezett európai mezőgazdasági modell központi tényezője.³ E modell összeegyeztethető a piacok megnyitásával és globalizációjával.

E teljesítmények hozzájárulnak az EU-tagországok életminőségéhez. A mezőgazdaság e pótlólagos szolgáltatásai közgazdaságtani értelemben közjavaknak (public goods) minősülnek. E közjavak előállítása pusztán a piac működése alapján nem lehetséges, ahhoz az állam (illetve a Közösség) támogatása is szükséges. Másfelől e sajátos, a közvetlen termék-előállításon túlmenő funkciók egyúttal versenyhátránynak tekinthetők a tengerentúli versenytársakhoz képest. (Utóbbiaknál ugyanis effajta addicionális szerep nem hárul az agrárgazdaságra.) E versenyhátrány kiegyenlítése, azaz az erőteljes külső védelem ugyancsak logikusnak tűnt. (S az előzményeket sem nélkülözte a kontinentális agrárpolitikákban.)

Az agrárjövedelem-politika tekintetében a piac (az agrárárak) támogatását és az agrártermelékenység növelését célzó intézkedéseket tekintették meghatározó jelentőségűeknek. A mezőgazdasági árak, s azok révén a mezőgazdasági termelők jövedelmének stabilizálása az agrárpolitika klasszikus célkitűzései közé tartozik. Az OECD-országok többségében hivatalosan is deklarálták a mezőgazdasági árak és a termelői jövedelmek stabilizálásának igényét (WINTERS 1990).

Az agrárgazdaság további fontos jellemzője az instabilitás. Az agrárpiacok befolyásolásakor alapvető cél a túlzott kilengések, a krónikus hiányok és feleslegek elkerülése, amely célok megvalósítása agrárpiac-politikai intézkedéseket is igényel.

A piacstabilizáció igényén túl, azzal valójában ellentétes módon, fontos szerepet kapott az előzetes megfontolások között a főbb mezőgazdasági tömegtermékekből az ellátásbiztonság erősítése. A Szerződés aláírásakor még csak 12 év telt el a második világháború befejezése óta. Az éhezés és az élelmiszerhiány emlékei még igen frissek voltak az európaiak tudatában. Alapvető s közegyetértést élvező volt tehát az a törekvés, hogy ilyen helyzet többé ne alakuljon ki. A nyugat-európai mezőgazdasági kibocsátás (s annak révén az önellátottsági fok) növelésének igénye logikusnak, s egyben nélkülözhetetlennek tűnt.

³ Az „európai mezőgazdasági modell”, illetve a multifunkcionális mezőgazdaság problémaköréről lásd HALMAI 2004, 121–131. Az Európai Tanács 1997-ben Luxembourgban tartott ülésén elfogadott nyilatkozata támogatta az európai mezőgazdasági modellt. A KAP elméleti alapjairól lásd FERTŐ (1999), HALMAI (1995, 2004, 2007), POPP (2004).

Másfelől az agrárgazdaság társadalmi-gazdasági súlya az 1950-es években jóval nagyobb volt Európában, mint jelenleg. 1957-ben a hat alapító országban a mezőgazdasági termelők létszáma 17,5 millió volt, míg 2004-ben összesen 3 millió termelő gazdálkodott. Franciaországban 1957-ben a munkaerő 35%-a, 2004-ben 4%-a dolgozott a mezőgazdaságban. Az agrárnépesség hatalmas gazdasági és – jelentős szavazóereje miatt – politikai tényező volt, amelynek érdekeit figyelembe kellett venni az európai integrációs rendszer kiépítésénél is.⁴

Mindezekre tekintettel az EK-tagországok kormányai egyetértettek a mezőgazdaság különleges, intervencionista kezelésével. Az élelmiszerárak harmonizálását pedig egyben a harmonizált ipari bérköltségek, s így végső soron az ipari termékek közös piaca kialakulása előfeltételének tekintették.

Valójában a jó mezőgazdasági adottságokkal rendelkező országok – elsősorban Franciaország – kiharcolták, hogy iparcikkpiacaik megnyitása ellenében mezőgazdaságuk támogatásának finanszírozásába az iparilag fejlettebb országokat bevonják (lásd DELORME 1994).⁵ E probléma a Közösség (majd utóbb az Unió) kibővülésekor mindannyiszor felmerül, s kompromisszumok útján oldódik meg. Az elsődleges mezőgazdasági tevékenység – az élelmiszer-előállítás – hagyományos funkciójának támogatását további dimenziókkal egészítették ki. A fenntartható fejlődés, az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a terület- és tájfejlesztés, a vidék gazdaságának diverzifikálása és élénkítése vagy az energia és bioanyagok előállítása egyaránt a Közös Agrárpolitika alapvető elemeivé váltak. Következésképpen a közjavak és a mezőgazdasági tevékenység nem kereskedelmi (vagyis a piac által nem elismert) funkcióinak támogatása az újabb mezőgazdasági és vidékfejlesztési politikák, köztük a KAP meghatározó vonulatát képviseli.

1.1.2. A KAP elméleti alapja: a multifunkcionális mezőgazdaság

Az EU mezőgazdaságának társadalmi-gazdasági szerepét a GDP-előállításban, illetve a foglalkoztatásban betöltött súlyánál pontosabban mutatja a mezőgazdasági földterület, illetve az erdőterület aránya. Annak mértéke az EU-tagországok többségében meghaladja a 80%-ot. Azaz Európában a földfelszín döntő részét a mezőgazdaság gondozza. E területek – beleértve az erdőket is – az EU-ban jellemzően kultúrtájak. Azaz rendszeres gazdasági tevékenység által gondozott, fenntartott földterületek. E tájak rendben tartása, az erózió megelőzése, a földfelszín növényekkel történő borítása, az allergén és egyéb gyomnövények kiirtása, a különféle környezetvédelmi előírások betartása, a rurális tájakhoz kapcsolódó kulturális örökség megőrzése egyaránt *pozitív externalitások*, közjavak előállítását jelenti.

⁴ A fejlett piacgazdaságok tapasztalatai szerint az agrárnépesség arányának csökkenése után is erős „agrárlobbi” és nyomásgyakorló csoportok működnek, amelyek megnyerése racionális cselekvésnek tűnik a „politikai piac” szereplői számára. Lásd NIEDEGAARD 1994.

⁵ Valójában a német agrárpolitika is protekcionista irányú nyomást gyakorolt, s jelentős kompenzációt harcolt ki saját mezőgazdasági termelői számára. Lásd HENDRIKS 1991; HENDRIKS 1994.

A mezőgazdaság a termék-előállítás túl tehát további pótlólagos szolgáltatásokat teljesít a társadalom részére. Ezért *a mezőgazdaság európai modelljének lényeges sajátossága a több funkció, a multifunkcionalitás.*⁶ A multifunkcionalitás kulcselemei a következők:

- *többszörös termék- és nemtermék-kibocsátások létrehozása, amelyeket a mezőgazdaság együttesen állít elő (együttes kibocsátás);*
- *egyes nemtermék-kibocsátások az externalitások, illetve a közjavak jellemzőit mutatják.*

Alapvető kérdés egyrészt: *milyen módon mozdítható elő e közjavak előállítása*, másrészt: *milyen szinten indokolt azok finanszírozása.*

A multifunkcionális jellemzők *akkor* vezetnek gazdaságpolitikai akciókhoz, *ha* egyes jólétnövelő vagy jólétsökkentő *többszörös kibocsátások esetében nincs magánpiac.* Ha ilyen esetben politikai akció szükséges az externalitás internalizálására, az érintett tevékenység jellemzői hatást gyakorolnak a tervezésre és a korrekciós tevékenység alkalmazására.

Alapvető cél, hogy a mezőgazdaság nemtermék-kibocsátásai mennyiségben, összetételben és minőségben is feleljenek meg a társadalom igényeinek. A magán- és a közjavak együttes előállítása esetén a hatékonyság feltétele egyrészt, hogy a magánjavak termelését, felhasználását és kereskedelmét a piaci mechanizmus határozza meg. Másrészt a társadalom által igényelt közjavak előállításához célzott és szétválasztott gazdaságpolitikai intézkedések szükségesek. A cél olyan jó politikai gyakorlat kialakítása, „amely az élelmiszer- és a nem-élelmiszer-előállítás többszörös célját a legköltséghímélőbb módon éri el, figyelembe véve a nemzetközi „átsugárzó” hatás közvetlen és közvetett költségeit” (OECD 2001, 10.).

Ugyanakkor *nagy nehézséget jelent a mezőgazdasági externalitások gazdasági költségeinek meghatározása.* E költségek az eltérő feltételek függvényében igen eltérőek lehetnek. A természeti javak értékének meghatározása is nagy nehézségekkel jár.⁷ Érdekes eredményeket hozhatnak azok a kutatások, amelyek a környezeti javakkal kapcsolatos preferenciák meghatározására irányulnak. (Például hipotetikus piac, a megkérdezettek multifunkcionális szolgáltatások iránti fizetési szándékának feltárása révén.⁸)

E közjavak valódi értékéről, költségeiről egyelőre kevés ismeret áll rendelkezésre. Ám az bizonyos: nem szabad javakról van szó, a mezőgazdasági termelés során kapcsolt kibocsátásként előállított pozitív externalitások pótlólagos költségekkel járnak. (Azok mellőzése alacsonyabb költséget eredményezne.)

⁶ Pretty és szerzőtársai szerint az európai „természetes” biodiverzitás az évszázadok óta tartó gazdálkodás eredménye, amely a vidéket és a tájat létrehozta és megformálta. A mezőgazdaság további pozitív mellékhatásai – egyebek mellett – a rekreáció előmozdítása, a vízgyűjtő területek rendben tartása, a viharok elleni védelem és az árvízárkok megelőzése a növénytakaró fenntartása révén, a levegő szén-dioxid-tartalmának csökkentése a növények és a talaj révén stb. (PRETTY et al. 2001, 264.) A pozitív társadalmi externalitások között az OECD az egyébként folyamatosan mérséklődő mezőgazdasági munkalehetőségeken túl a helyi gazdaság fejlődéséhez és a vidéki közösségek fenntartásához történő hozzájárulást emelte ki (OECD 1997).

⁷ Egyes szerzők szerint a gazdasági kalkulációk jelenlegi rendszere lényegesen alábecsüli a természeti tőke jelenlegi és jövőbeli értékét. Lásd például COSTANZA et al. 1997; DAILY 1997.

⁸ Lásd például HANLEY et al. 1998. Finn szerzők 2002. évi empirikus kutatásai szerint a finn polgárok átlagosan évi 94 eurót lennének hajlandók fizetni a mezőgazdaság multifunkcionális szolgáltatásaiért. A kutatás során – különböző módon – feltárt fizetési szándék évi összege 189–377 millió euró, amely az évi mezőgazdasági támogatáshoz hasonlítva a szerzők szerint jelentősnek minősíthető. (YRJÖLÄ-KOLA 2004)

A fiskális federalizmus elmélete szerint (PELKMANS 2000; BALDWIN-WYPLOSZ 2015; EL AGRAA 2011) a centralizált (esetünkben: *közösségi*) finanszírozás jelentős, a határokat átlépő pozitív és negatív *externalitások*, tovagyrűző hatások esetén lehet indokolt.

A KAP közös finanszírozása tette lehetővé eredetileg a közös agrárpiacot mint pozitív externalitást a tagországok számára. Ugyanakkor az EU-tagállamokban az agrártermelésnek kezdettől fogva jelentős, a közvetlen termék-előállítást meghaladó céljai is voltak és vannak. *E multifunkcionális elemek lényeges, határokon túlnyúló externalitásokat szolgáltatnak.* A földfelszín állapota jelentős hatást gyakorol a felszíni vizek, a levegő tisztaságára, a folyók vízgyűjtő területére, továbbá az éghajlatra. Lényeges az állat- és növényegészségügyi, állattartási és környezetgazdálkodási szempontok egységes érvényesítése a különböző EU-tagállamokban. Közös érdek fűződik ahhoz, hogy a tájak arculata a szegényebb országokban és régiókban is megfeleljen az európai modell igényeinek. Mindezek együttesen *európai közjavaknak* minősíthetők.⁹

1.2. Szerződéses alapok

1.2.1. A Közös Agrárpolitika (KAP) céljai

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) általános szabályai a szabadkereskedelem és az EU-n belüli verseny elvén alapulnak. Ám a Szerződés 38–44. cikkei *alapvető kivételek lehetőségét tartalmazzák a mezőgazdasági piacpolitika tekintetében.*¹⁰ E rendelkezések az európai integráció keretében közös piaci szervezetek létrehozását, monetáris intézkedéseket és a szabad ármozgás ellenőrzését teszik lehetővé.

Az EUMSZ 38. cikke szerint a mezőgazdaságot és a mezőgazdasági termékekkel történő kereskedelmet be kell vonni a belső piacba. Ha a 39–44. cikkek másként nem rendelkeznek, a belső piac létrehozására, illetve működésére megállapított szabályokat a mezőgazdasági termékekre is alkalmazni kell.

A Közös Agrárpolitika szükségességét eredetileg az EGK-Szerződés 38. cikke, majd az EK-Szerződés 32. cikke mondta ki. A jelenleg hatályos szöveget az EUMSZ 38. cikke tartalmazza. E cikk (4) bekezdése szerint: „A mezőgazdasági termékek belső piaca működésének és fejlődésének együtt kell járnia [...] közös agrárpolitika létrehozásával.” A Közös Agrárpolitika fő céljait az EUMSZ 39. cikke a következőképpen határozza meg:

- a) a mezőgazdasági termelékenység emelése a műszaki fejlesztés fokozásával, a mezőgazdasági termelés észszerű fejlesztésével és a termelési tényezők – különösen a munkaerő – lehető legjobb felhasználásával (*agrármodernizációs cél*);
- b) a mezőgazdasági lakosság számára méltányos, társadalmilag elfogadható jövedelmi és életszínvonal megteremtése (*jövedelempolitikai cél*);
- c) a mezőgazdasági termelők és a fogyasztók külső hatásoktól történő védelme az agrárpiacok stabilizálásával (*piacstabilizálási cél*);

⁹ Ám aláhúzást igényel: a KAP-támogatások nagyságrendje nem a fenti funkciók alapos mérlegelése alapján alakult ki. (Fentebb már jeleztük a mezőgazdasági externalitások értékelésének nehézségeit.) Az agrártámogatások nagyságrendje az EU-ban alapvetően a múltbeli összegeken nyugszik. *Azok nagyságrendje tehát szükségképpen vitatható.* (HALMAI 2007)

¹⁰ E rendelkezések lényegében a korábbi EK-Szerződés szövegén alapulnak.

- d) az élelmiszer-ellátás hozzáférhetőségének biztosítása (*ellátásbiztonsági cél*);
- e) a fogyasztói igények elfogadható áron történő kielégítése (*élelmiszer-politikai cél*).

A mezőgazdasági szektor tekintetében e célrendszer meghatározásával már a Szerződésben olyan szabályozást vettek tervbe, amely a gazdaság többi részére elhatározott vámunión és az azonos versenyfeltételek (level-playing field) kialakításán alapvetően túlmegy. Egyébként a mezőgazdaság területén megvalósítandó integrációnak számos akadály állna az útjában. Az egyes tagállamokban különféle intervenciós szabályozás érvényesült, amelyeket harmonizálni, illetve leépíteni volt szükséges.

A célok meghatározása során mind a mezőgazdasági termelés sajátosságait, mind az agrárgazdaságnak a többi gazdasági területtel fennálló kölcsönös összefüggéseit figyelembe kívánták venni. Egyetlen cél sem kapott abszolút elsőbbséget, hanem a megnevezett célok mindegyikét csakis a többi célra való hatásuk figyelembevételével kívánták követni. Ezzel természetesen célkonfliktusokat hoztak létre. (Lásd részletesen WÖHLKEN 1991; KOESTER 1992a; TRACY 1993; COLMAN–ROBERTS 1994 stb.) A célkonfliktusokat még tovább élezte, hogy a Szerződés 139. cikkelye szerint a Közösség kereskedelempolitikájának hozzá kellene járulnia a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez.

A Szerződés aláírása után a tagországok mezőgazdasági minisztereinek 1958. évi stressai konferenciája (TRACY 1994) dolgozta ki a Közös Agrárpolitika tervzetét. Ennek sarokpontjai:

- az agrárpiac központi szabályozó eleme az ár, az EK-n belül közös árrendszert szükséges kialakítani, ehhez egységes piaci mechanizmus és beavatkozási rendszer épül ki;
- az EK agrárárait – a belterjességből és a sajátos struktúrákból fakadó magasabb költségek miatt – a világpiaci árak szintje felett kell meghatározni, e végett kiterjedt importterheléseket és exportvisszatérítési rendszert szükséges működtetni;
- az agrárjövedelmek döntő része az árakon keresztül realizálódik, a szükséges támogatás az értékesítéshez kapcsolódik;
- közös pénzügyi forrás megteremtésére van szükség, amelyhez minden tagállam hozzájárul, s amelyik finanszírozza a KAP kiadásait;
- szoros kapcsolat szükséges az agrárstruktúra alakulása és a piacpolitika között;
- az agrárstruktúra javításával lehetővé kell tenni, hogy a mezőgazdaság szervesen illeszkedjék a nemzetgazdaság fejlődésének egészébe;
- fokozni kell a családi gazdaságok teljesítményeit és versenyképességét.

Az agrárpolitikai célok további pontosítása történt meg a Bizottság első javaslataiban, az Európai Parlament tanácskozásain és a Közös Agrárpolitika Kialakítása és Megvalósítása Európai Bizottsága 1960. évi javaslataiban. E dokumentumok a valamennyi fontos területet átfogó összkoncepció szükségességét húzták alá. Annak megfelelően a piacpolitika, a struktúrapolitika, a kereskedelempolitika és a szociálpolitika kölcsönhatásait egyaránt figyelembe kellett venni.

A gyakorlatban a KAP célkitűzései a Római Szerződés óta nem változtak. Megfogalmazásuk igen rugalmasnak bizonyult, az 1980-as évek óta bevezetett számos reformot is kiállta. A KAP célkitűzéseit – mint már láthattuk – nem lehetséges egyszerre és teljes mértékben elérni. Az uniós döntéshozatal során tehát mind a reformok hatálya, mind pedig

eszközei tekintetében széles körű mérlegelési lehetőség áll fenn. A piacokon bekövetkező fejlemények, illetve az európai intézmények által kialakított prioritások folyamatos figyelembevétele egyaránt szükséges.

A KAP-ra vonatkozó, az EUMSZ 39. cikkében meghatározott egyedi célkitűzésekhez *további, az Unió valamennyi politikájára és fellépésére alkalmazandó célok* járulnak. Utóbbiakat a szerződés több rendelkezése rögzíti. A KAP teljes értékű célkitűzései közé emelkedett a magas szintű foglalkoztatás előmozdítása (9. cikk), a fenntartható fejlődés előmozdítását szolgáló környezetvédelem (11. cikk), a fogyasztóvédelem (12. cikk), az állatjóléti követelmények (13. cikk), a közegészség védelme [168. cikk, (1) bekezdés] vagy a gazdasági, társadalmi és területi kohézió (174–178. cikkek). A Bizottság által 2020 tavaszára meghirdetett európai zöld megállapodás és a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia egyaránt megerősíti, hogy a mezőgazdasági és élelmezési kérdések egyre több ponton kapcsolódnak egymáshoz. Másfelől – a piacok megnyitásával és globalizálódásával összefüggésben – a 207. cikk rögzíti a közös kereskedelmi politika keretében a mezőgazdasági termékek kereskedelmére alkalmazandó elveket. Végezetül, a mezőgazdasági termékek előállítására és kereskedelmére a versenypolitika elvei alól az elsődleges tevékenység szerkezeti adottságai miatt kivételt képez (42. cikk).

1.2.2. A szabályozás fő területei

a) *Közös piacpolitika.* A Közös Agrárpolitika *legfontosabb területe* a mezőgazdasági piacok közösségi szabályozása. A tagállamok nemzeti agrárpiaci rezsimejei (vám- és leföldzési rendszer, piaci intervenció stb.) alapvetően eltérőek voltak. Ezért átmeneti időszak után fokozatosan építették ki a Közös Agrárpolitikát. A fő célok elérésének érdekében létre kell hozni a mezőgazdasági piacok közös szervezetét. (Szerződés 40. cikk 1. bekezdés)

A *közös piaci szervezet* a 39. cikk (3) bekezdése szerint valamennyi szükséges „intézkedést, különösen az árszabályozásokat, különböző termékek előállításához és forgalmazásához nyújtott támogatást, tárolással és kiegyenlítéssel kapcsolatos intézkedéseket, a kivétel és behozatal stabilizálása érdekében létrehozott közös intézményeket” foglalja magában. Ezeket az eszközöket a Szerződés csak példaszerűen említi meg, egyéb eszközök sincsenek kizárva. A Tanács a Közös Agrárpolitika céljai (mindenekelőtt a harmonizált agrárpiaci rendszer) elérését szolgáló eszközöket – a Szerződés keretei között – szabadon választja meg.

A *közös piaci szervezetek*¹¹ (másként: rendtartások) *három konstrukciója* [39. cikk (2) bekezdés] lehetséges:

- *közös versenyszabályok;*
- az egyes államok piaci rendtartásainak *kötelező koordinációja,* illetve
- *európai piaci rendtartás kiépítése.*

Önmagában a közös versenyszabályok megállapítása a piac szabályozását célzó nemzeti előírásokat érvényben hagyná, azokat – a versenytorzítások elkerülése végett – pusztán

¹¹ A közös piaci szervezetekről lásd részletesen az 1.3. alfejezetet és a 6. fejezetet. Jelenleg a hivatalos fordításokban „közös piacszervezés” kifejezés szerepel. E kötet változatlanul az eredetileg is szereplő „közös piaci szervezet” fogalmát alkalmazza.

összehangolják. A másodikként említett forma csak annyiban engedélyezi a nemzeti piaci szervezeteket, amennyiben azok a Szerződés előírásainak megfelelnek. Az európai piaci szervezet kiépítése esetén viszont az érintett termékek piacának szabályozását a Közösség szintjére emelik. E három lehetőség közül elsősorban és *szinte kizárólagosan a harmadik – az európai piaci szervezet – kiépítése és alkalmazása valósult meg.*

A mezőgazdasági szektort a Közös Agrárpolitika létrehozásával korán és messzemenően beépítették a Közösség intézményi rendszerébe. Legfontosabb területei tekintetében, különösen az agrárpiac-politikában az agrárgazdaság ezzel *a Közösség szupranacionális jogalkotási és döntési folyamataiba illeszkedett.* A nemzeti kormányok döntési illetékeségét nagyrészt megvonták.

b) A mezőgazdasági politika másik lényeges területe a *struktúrapolitika.*¹² A Szerződés 35. és 42. cikkelye struktúrajavító és értékesítést elősegítő intézkedéseket szabályoz.

c) A harmadik elem *az agrárszabályozás további (horizontális) területeinek közösségi harmonizációja* (például az élelmiszerjog, az állat- és növényegészségügyi előírások területén).¹³ A Közösség általános harmonizációs intézkedései mellett e tekintetben különleges előírások érvényesülnek. A közös piaci szervezetek általában az érintett termékek osztályszabályozásának kidolgozását is előírányozták. Azok közösségi termék kategóriákat és minőségi előírásokat tartalmazhatnak a mezőgazdasági termékekre vagy az azokból származó feldolgozott állapotukban. Az utóbbi esetben azonban szükséges, hogy a termék a Szerződés I. Mellékletében (mezőgazdasági, illetve feldolgozott mezőgazdasági terméként) szerepeljen. (Lásd 1.1. táblázat.)

1.1. táblázat

Az EUMSz I. Melléklete a szerződés 32. cikkében hivatkozott lista

A brüsszeli nomenklatúrában szereplő vámtarifaszám		A termékek leírása
1. árucsoport		Élő állatok
2. árucsoport		Hús és élelmezési célra alkalmas vágási melléktermékek
3. árucsoport		Halak, rákfélék és puhatestűek
4. árucsoport		Tejtermékek; madártojások; természetes méz
5. árucsoport	05.04	Állati belső részek, hólyag és gyomor (kivéve a halakét), egészben vagy darabokban
	05.15	Máshová nem sorolt vagy máshol nem említett állati termék; az 1. árucsoport vagy a 3. árucsoport szerinti, emberi fogyasztásra nem alkalmas élettelen állat
6. árucsoport		Élő fák és egyéb növények; gumók, gyökerek és hasonlók; vágott virágok és díszítő lombozat
7. árucsoport		Élelmezési célra alkalmas zöldségek, gyökerek és gumós gyökerek
8. árucsoport		Élelmezési célra alkalmas gyümölcs és dió; citrus- és dinnyefélék héja
9. árucsoport		Kávésző, tea és fűszerek, a matétea (09.03 vtsz.) kivételével

¹² A struktúrapolitikát, illetve az abból kifejlődött vidékfejlesztési politikát a 6. fejezet tárgyalja.

¹³ E témakörökről lásd bővebben a kötet 9. fejezetét.

A brüsszeli nómenklatúrában szereplő vámtarifaszám		A termékek leírása
10. árucsoport		Gabonafélék
11. árucsoport		Malomipari termékek; maláta és keményítő; sikkér; inulin
12. árucsoport		Olajos magvak és olajtartalmú gyümölcsök; különféle magvak és gyümölcsök; ipari és gyógynövények; szalma és takarmány
13. árucsoport	ex 13.03	Pektin
15. árucsoport	15.01	Sertézsírsír és egyéb kiolvasztott sertézsíradék; kiolvasztott baromfi-síradék
	15.02	Kiolvasztatlan szarvasmarhafaggyú, juh- vagy kecskefaggyú; ezen zsíradékokból előállított faggyú (beleértve az első lét [„premier jus”])
	15.03	Sertézsírsztearin, oleosztearin és faggyúsztearin; sertézsírolaj, oleoolaj és faggyúolaj, nem emulgeálva, keverve vagy bármilyen más módon elkészítve
	15.04	Halból és tengeri emlősből nyert zsír és olaj, finomítva is
	15.07	Folyékony vagy szilárd stabilizált növényi olajok, nyersen, finomítva vagy tisztítva
	15.12	Állati vagy növényi zsírok és olajok hidrogénezve, finomítva is, de tovább nem elkészítve
	15.13	Margarin, mesterséges zsíradék és más étkezési célra alkalmas feldolgozott zsíradék
	15.17	Zsíros anyagok, illetve állati vagy növényi viaszok feldolgozási maradvékai
16. árucsoport		Húsból, halból, rákfélékből vagy puhatestűekből készült termékek
17. árucsoport	17.01	Répacukor és nádcukor szilárd állapotban
	17.02	Egyéb cukor; cukorszirup; mûméz (természetes mézzel keverve is); karamell
	17.03	Melasz, fehérítve is
	17.05	Ízesített vagy színezett cukor, szirup és melasz, a bármilyen arányban hozzáadott cukrot tartalmazó gyümölcslevek kivételével
18. árucsoport	18.01	Kakaóbab egészben vagy törve, nyersen vagy pörköelve
	18.02	Kakaóhéj, -hártya, -bőr és kakaóhulladék
20. árucsoport		Zöldségfélékből, gyümölcsből vagy más növényrészekből előállított készítmények
22. árucsoport	22.04	Szőlõmust, erjedésben vagy alkohol hozzáadásától eltérõ módon lefojtva
	22.05	Friss szõlõbõl készült bor; szõlõmust alkohol hozzáadásával lefojtva
	22.07	Más erjesztett italok (például almabor, körtebor és mézbor)
	ex 22.08 ex 22.09	Az e szerzõdés I. mellékletében felsorolt mezõgazdasági termékekbõl nyert bármilyen erõsségû etil-alkohol és szesz, denaturálva is; a likõrõk, egyéb szeszitalok és szeszitalok előállítására használt összetett alkoholos készítmények („koncentrált kivonatok”) kivételével
	22.10	Ecet és ecetpótlók
23. árucsoport		Az élelmiszeripar melléktermékei; elkészített állati takarmányok
24. árucsoport	24.01	Feldolgozatlan dohány, dohányhulladék
45. árucsoport	45.01	Természetes parafa, megmunkálatlan, aprított, szemcsézett vagy őrölt parafa; parafahulladék

A brüsszeli nomenklatúrában szereplő vámtarifaszám		A termékek leírása
54. árucsoport	54.01	Len, nyersen vagy megmunkálva, de nem fonva; lenkóc és lenhulladék (beleértve a foszlattott rongyhulladékokat is)
57. árucsoport	57.01	Kender (<i>Cannabis sativa</i>), nyersen vagy megmunkálva, de nem fonva; kenderkóc és kenderhulladék (beleértve a foszlattott rongyhulladékokat is)

Forrás: a szerző szerkesztése az EUMSz alapján

A Közös Agrárpolitika hatálya a Szerződés I. Mellékletében szabályozott termékekre vonatkozik. (Bizonyos esetekben az egyes további – magasabban feldolgozott – élelmiszerekre is kiterjed a közös agrárpiaci szabályozás, jellemzően az export- és importrezsim egyes intézkedései hatálya.)¹⁴

1.3. Közös piaci szervezetek (CMO)¹⁵

1.3.1. A piacrend alapvető sajátosságai

A Közös Agrárpolitika által célul kitűzött egységes európai mezőgazdasági piacot belülről szabad áruforgalom, egységes árak és közösségi finanszírozás, s egyben a tagállamok termékeinek „természetes preferenciája” jellemzi. Ugyanakkor kezdettől fogva a KAP egyik legfőbb elve volt, hogy az *árnak a piacon, a kereslet és a kínálat találkozásának folyamatában, a piaci szereplők szabad alkuja eredményeképpen kell kialakulnia. A beavatkozásoknak – akár közvetlen, akár közvetett beavatkozásokról van szó – a piac normális működését, a piaci viszonyok fejlesztését, modernizálását szükséges szolgálniuk.*

Mindezt a közös piacrend (másként: piaci rendtartás és piaci struktúra) révén mozdítják elő. A közös piaci rendtartás (vagy másként: közös piaci szervezet) az agrárárak kialakításának, a kereslet és a kínálat mennyiségi kiegyenlítésének folyamatait fogja át, beleértve e folyamatok fenntartásának, illetve javításának szabályozási tényezőit. A piacszervezet pusztán technikai kérdésein túl a hatékonysági követelmények a meghatározóak, ezért a rendtartásnak alapvető része a piaci verseny szabályozása. A rendszer tehát nem kizárni, hanem szabályozni kívánja a piaci szereplők teljesítményversenyét. (HEIDHUES 1977) A piaci rendtartás is a Szerződésben foglalt célok érvényesítésére irányul, s a Közösségen belül mindenféle diszkriminációt kizár. Következésképpen a belső piacon a versenykapcsolatok formálása az elsődleges funkciója. A rendtartás tehát központi befolyásolást jelent az agrárpiacok korlátlanul szabad mozgásába, a piaci egyensúly lehetőleg folyamatos megvalósítása érdekében, a mindenkori agrárpiaci-politikai célok alapulvételével.

Ugyanakkor az 1990-es évek közepéig döntően árpolitikai megközelítést képező piaci rendtartás mellett a Közös Agrárpolitikában az agrárpiaci struktúrák, az értékesítési feltételek javítását, a kiegyensúlyozottabb piaci alkuerőt, a partnerek viszonylagos esélyegyenlőségét előmozdító piacstruktúra-politika (lásd részletesen PLATE–BÖCKENHOFF 1984)

¹⁴ Ezek az úgynevezett „Non Annex I.” termékek.

¹⁵ Az Európai Bizottság dokumentumaiban a *common market organisation* hivatalos magyar nyelvű fordítása a *közös piacszervezés*. E fejezetben szakirodalmi hagyományok szerint a közös piaci szervezet megnevezést alkalmazzuk. A két kategória (közös piaci szervezet, illetve közös piacszervezés) tehát szinonima.

is folyamatosan érvényesül. Noha ennek közösségi erőforrásai a szűkebb értelemben vett piaci rendtartásénál jóval korlátozottabbak, az agrárpiac-politika e területe is nagy jelentőséggel bír. Ezt igazolja az is, hogy a nemzeti agrártámogatások körében fontos szerepet játszanak a piacstruktúrát javító programok.

A piaci rendtartás által előírt intézményi – például intervenciók – árai alapján az agrártermékek értékesítését célzó tranzakcióknak csak csekély hányada valósul meg. Az ügyletek döntő többségében az eladó és vevő szabad alkuja határozza meg az árat. Azaz az árukat piaci áron értékesítik.

A nagyobb piaci rendtartásoknál az áralku intervallumát a közös piaci szervezetek határozzák meg. Ám ennek ellenére a piaci árak mozgási tartománya többnyire nem jelentéktelen. Az intézményi árak alapján a piaci szereplők szabad alkufolyamatába történő intervenció a KAP modellje szerint is kivételesnek mondható. Következésképpen az EK agrárpiacát tárgyalva a szűkebb értelemben vett „piaci rendtartás” mellett szélesebb kategóriaként értelmezzük az *agrárpiacrendet*. (Utóbbi a rendtartás mellett a piaci tranzakciók jellemző további intézményeit s azok struktúráját is magában foglalja.)

A rendtartás *termékspecifikus* közös piaci szervezetek formájában működik. A piacrendek kialakítása és működése rendkívül szorosan kapcsolódik a szóban forgó termék előállítás, felhasználás, külkereskedelmi stb. helyzetéhez. Eltérő szabályozók, illetve szabályozókombinációk lehetnek szükségesek az export-, illetve az import túlsúlya, a széles körben elterjedt vagy csak szűk termelőcsoportok által termelt növények, továbbá állati termékek esetében.¹⁶

Az EK-ban előállított mezőgazdasági termékek döntő többsége az 1970-es évek elejére a KAP közös piaci szervezeteinek hatókörébe került. A jelentősebb termékek közül egyedül az étkezési burgonyának és az alkoholnak nincs az EU-ban jelenleg sem piaci rendtartása.

1.3.2. Nemzeti piacsabályozások korlátai

A Közös Agrárpolitika s a közösségi szintű rendtartás kibontakozásával a nemzeti piaci szabályozást szupranacionális piaci szervezetek váltották fel. Nemzeti piaci szervezetek tehát csak annyiban állhatnak fenn tovább, amennyiben nem léptek a helyükre közös piaci rendtartások. (MEGRET 1990) Az Európai Bíróság különböző ítéleteiben a nemzeti jogalkotás számára a közös mezőgazdasági piaci szervezetekre vonatkozó rendelkezések tekintetében szoros határokat vont.

A járulékos nemzeti szabályok (például piaci szövetségekre, illetve egyéb piacsabályozó szervezetekre vonatkozó normák) *nem állhatnak ellentétben az egyes közös piaci szervezetek szabályozásaival.* Figyelembe kell venniük továbbá a szabad áruforgalom, a támogatásszabályozás uniós alapelveit (lásd a Szerződés 83. és a következő cikkelyei), valamint a diszkrimináció tilalmáról szóló szabályokat.

Ugyanakkor a versenyfeltételek teljes kiegyenlítéséhez a közös piacsabályozás önmagában nem elegendő. A mezőgazdasági termelőket érintő pénzügyi szabályozás: az adózás, a társadalombiztosítás, a hitelpolitika, az infrastrukturális beruházások és szolgáltatások finanszírozása, illetve további, a termelési költségeket befolyásoló szabályozások nemzeti

¹⁶ A főbb piaci szervezetek felépítését és működését az 5. fejezet tárgyalja.

hatáskörben maradtak. Azok kiegyenlítődése csak az egységes piac kiépítésével indult meg, s feltehetően még hosszabb időt igényel.

1.3.3. A közös piaci szervezetek (CMO) alapelvei

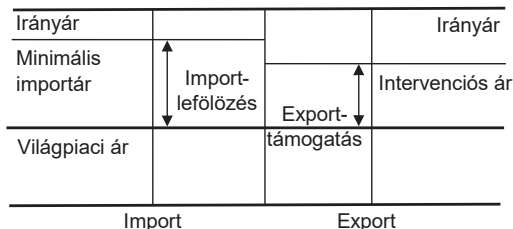
A fentiek tisztázása mellett minden közös piaci szervezet *három alapelv* megvalósítására törekszik:

- *A piac egységessége* a tagországok közötti kereskedelemben, azaz a termékek szabad forgalma és a versenyfeltételek (mindenekelőtt az intézményi árak) egységes szabályozása az EU-n belül.
- *A közösségi preferencia* a közösségi eredetű agrártermékek előnyben részesítését tűzi ki célul a harmadik országokkal szemben, azaz a közösségen belüli termelők védelme az olcsóbb agrárimporttól, 1995-ig elsősorban az azonos termékek közötti árkülönbözetet kiegyenlítő lefölözéssel.
- *A pénzügyi szolidaritás* alapján a közös piaci szervezetek (a mezőgazdasági piacokon történő beavatkozások) költségeit közös pénzügyi alapról fedezik. (Ez volt a kezdetekkor az EAGGF [European Agricultural Guidance and Guarantee Fund], az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciális Alap, az EMOGA.)¹⁷

1.3.4. A KAP piaci szervezet alapmodellje

A Közös Agrárpolitika az agrárpiac legkülönfélébb szereplőit olyan helyzetbe kívánja hozni, hogy viszonylag kiegyenlített alkuerővel rendelkezzenek. Így a piaci versenyben az azonos szükségletet kielégítő termék termelője számára biztosítható az esélyegyenlőség. A Közös Agrárpolitika nem szól bele a piaci alkufolyamatba. *Az ár befolyásolását célzó beavatkozásait a határookra – az importverseny korlátozására – koncentrálja.* (A közös piaci szervezet alapmodelljét az 1.1. ábra mutatja be.) Akcióival – a külső konkurenciától történő védelem mellett – *viszonylag egyenletesen változó árak elérését célozza meg.*

Az alábbiakban először az EU-n belüli, illetve a harmadik országokkal folytatott kereskedelemre vonatkozó elveket, majd a közös piaci szervezetek eszközeit mutatjuk be.



1.1. ábra

A Közös Agrárpolitika jellemző piacszabályozási modellje

Forrás: a szerző szerkesztése

¹⁷ Lásd 1.4. pont.

Belső piac

A Közösségen belüli, 1968. január 1-jén létrejött vámunió eredményeképpen *a tagállamok között mindennemű vám és egyéb határon történő adóztatás megszűnt*. Ennek alapján általában tiltott minden olyan nemzeti intézkedés, amely valamilyen módon gátolja a javak szabad forgalmát. Egyik tagállam sem tehet olyan intézkedést, amely mennyiségi-leg korlátozza a felek közötti árucserét akár nyilvánvaló módon (mennyiségi kontingensek meghatározásával), akár kevésbé szembetűnően, minimálárak kialakítása révén.

Az EU tilt minden olyan állami monopóliumot és országos szervezetet, amely a tagállamok piaci szereplői között folyó versenyben bárkit hátrányos helyzetbe hozna. Ugyanígy hasonló tilalom érvényes a piacot torzító állami támogatásokra.

A vámok eltörlése azonban nem érintette a tagállamok kereskedelmi struktúráit, adórendszerét és közigazgatási jogszabályait. Következésképpen egészen 1993-ig (az egységes piac megvalósításáig) az áruk határon történő átszállítása során mindenkor eleget kellett tenni a fogadó ország vámkezelési, valamint egyéb törvényi előírásainak. A közösségi fórumok minden olyan adó- vagy illetékkivetést engedélyeztek, amely például azt büntette, hogy az áru nem felelt meg az importáló ország normáinak, illetőleg sértette az egészségügy, a fogyasztók védelme terén érvényes jogszabályokat, vagy a közrend fenntartására vonatkozó jogszabályokat. Mindez nem minősült a szabad kereskedelmet akadályozó intézkedésnek.

A tagállamok között csak 1993-ban szűntek meg teljesen a határok. Az egyes tagállamok jogszabályait a *valóságos „belső piac”* megteremtéséhez szükséges módon harmonizálták.

Az EU belső agrárpiacán – a korábban elterjedt vélekedések által feltételezettnél – alapvetőbb a *piaci koordináció* szerepe. Valójában adminisztratív árak a belső tranzakciók tekintetében egyedül az intervenció felvásárlás keretében érvényesülnek. Minden további esetben a piaci partnerek elvileg teljes szabadságot élveznek az üzleti feltételek meghatározásában.¹⁸ (E szabad forgalom aránya minden évben meghaladja a mezőgazdasági áruértékesítés 90%-át.) Ezért – noha az intézményi árak egységesek – a piaci árak egyes régiók, illetve egyes időszakok közötti eltérései igen nagyok lehetnek egy-egy áru piacán.

A kívülálló országokkal folytatott kereskedelemre vonatkozó szabályok

a) *Az általános agrárimport-rezsimben fontos két megkülönböztetés:*

A közös piaci szervezetek hatókörébe tartozó, döntő fontosságúnak tekintett mezőgazdasági termékek esetében az importszabályozás alapvető eszköze – egészen 1995 közepéig – a *lefölözés* volt. E megterhelés révén a – világpiacon – behozott termék ára a közösségi ár szintjére emelkedett. (A Közösség belső árait mesterséges eszközökkel is támogatva a külpiacon árat felett tartották.)¹⁹

Az Európai Bíróság a lefölözést a következőképpen határozta meg: „a külkereskedelmet szabályozó járandóság, amely az árpolitikával függ össze, tekintet nélkül arra, hogy milyen hasonlóságot mutat valamilyen adóval vagy vámmal”. (MEGRET 1990, 111.)

¹⁸ Valójában az áralakulás az intézményi árakon túl további (például kereskedelempolitikai) eszközökkel is befolyásolható.

¹⁹ Az áreltérítés mértéke és mechanizmusa azonban az 1990-es évektől, a Közös Agrárpolitika 1992. évi reformját követően lényegesen megváltozott. Lásd részletesen a 2. fejezetet.

A lefölözés közgazdasági szempontból azonban úgyszólván tökéletes mozgóvám. (PLATE–BÖCKENHOFF 1984) A lefölözés alapvető célja az volt, hogy a közösségi termelők számára állandó és jövedelmező belső árszint kialakulását mozdítsa elő. Mértéke a behozott termékektől és az időpontoktól függően változott (*változó lefölözés*). A lefölözés másik alapvető jellemzője: *autonóm*, azaz pusztán az EK-szabályozás alapján alkalmazott importterhelés, amelyről a Közösség mintegy három évtizeden át nem kívánt nemzetközi agrárkereskedelem-politikai tárgyalásokat folytatni. (A GATT Uruguay-fordulója azonban – 1986–1994 között – végül elvezetett a lefölözés megszüntetéséhez.)²⁰

A lefölözés következtében az érintett termékek importára nem süllyedt a küszöbár alá. A *küszöbárakat* pedig általában jóval a világpiacon felelt állapototák meg. E mechanizmus hatására az importált termékek ára az EK-n belüli fő fogyasztói piacokon nem csökkenhetett az irányár szintje alá. A lefölözéseket jellemzően úgy számították ki, hogy a szállítási és kereskedelmi költségeket hozzáadták a legalacsonyabb importárhoz, és ezt az összeget levonták az EK-irányárból. A művelet eredményeként megjelenő összeget vették ki lefölözésként. A gabonalefölözéseket naponta igazították ki. Más termékeknel (például a marhahús és a tejtermékek esetében) a módosítások hetente történtek. A lefölözés (illetve bármely ahhoz hasonló szintű importterhelés) alkalmazása révén az importáru drágábban – általában sokkal drágábban – léphetett csak piacra, mint az EK-n belül termelt termék. (E „tisztá előnyt”, amely korántsem a szabadpiaci verseny logikáján alapul, a korábban jelzett alapelv – a „közösségi preferencia” – érvényesülési módjának tekintették.)

A GATT Uruguay-fordulóját lezáró egyik, a mezőgazdaságról szóló megállapodás (a továbbiakban: Mezőgazdasági Megállapodás) értelmében *1995. július 1-jétől a lefölözéseket vámokká kellett átalakítani*. E kötelezettségének eleget téve az EU a megszűnő lefölözések helyett *specifikus vámokat* vezetett be (lásd 3. fejezet).

A további mezőgazdasági termékek körében általában értékvám biztosítja a külső védelmet.

A közös vámtarifa (Common Customs Tariff, CCT) létrehozásakor az alkalmazandó vámokat az alapító hat tagállam által alkalmazott nemzeti vámok egyszerű számtani átlagaként kapták. E vámok a közös nomenklatúra „*autonóm vámok*” oszlopában szerepeltek. A közös vámtarifa létrejötté óta azonban több GATT (Általános Vám- és Kereskedelmi Megállapodás) fordulóra került sor. Azokon a vámok mértékét csökkentették, és szerződésben rögzítették. Ezek a vámok – amelyek a közös vámtarifa „*szerződéses vámok*” oszlopában szerepelnek – valamennyi WTO-tagállam irányában érvényesek. (A GATT, illetve a WTO rendszerében alapvető a diszkriminációmentes elbánást kifejező „most favoured nation” – legnagyobb kedvezmény elve, angol rövidítéssel: MFN. E szerződéses vámokat *MFN-vámoknak* is nevezik.)

Az értékvámokat *referenciaárak*, *minimális importárak*, illetve újabban *belépési árak*²¹ egészítik ki. A referenciaártól (illetve belépési ártól) elmaradó importárak esetén *kiegyenlítő vámot* (counterwailing duty, illetve charge) alkalmaznak. Ugyancsak vámot vetnek ki a feldolgozóipar védelme céljából.²²

²⁰ E témakörrel lásd a 3. fejezetet.

²¹ E kategóriák működését egyes piaci szervezetek kapcsán a 6. fejezet mutatja be.

²² A feldolgozott termékekre (Non Annex I) kirótt vámtéher két részből tevődik össze. Az egyik rész az áru vámtéke százalékában meghatározott vám, a másik rész pedig a termék összetétele alapján kalkulált vám.

A KAP-agrárimportrezsim általános rendszerében alkalmazott *importterhelések lo-gikája* a következőképpen foglalható össze:

- a változó lefölözések nem egyedüli típusát képezték a Közös Agrárpolitika kere-tében alkalmazott importterhelésnek, egyes termékek (például a marhahús) im-portját vám és lefölözés egyaránt, illetve az alaplefölözések mellett pótlefölözések is terhelhették (például sertés- és baromfi-hús, tojás);
- az EU mezőgazdasági termelőinek védelmében („közösségi preferencia”) valami-féle fokozatosság érvényesül, a döntő fontosságúnak minősülő termékcsoportok (gabona, cukor, tej, marhahús) részesülnek a legmagasabb védelemben²³ lefölözés, illetve 1995. július 1-jétől specifikus vám formájában;
- a KAP hatálya alá tartozó számos termék (jellemzően zöldség- és gyümölcsfélék) esetében minimális importárakat és kiegyenlítő vámokat alkalmaznak a szokásos ad valorem vámok kiegészítéseképpen.

Néhány kivételtől eltekintve az Európai Unión kívülről érkező behozatalhoz – regisztrációs célból – *importengedélyre* van szükség. E rendszerre statisztikai okok miatt van szükség. Az engedélyeket az intervenciós ügynökség *automatikusan* kiadja. Az engedélyek korlátozott időtartamra (általában 60 nap) és meghatározott mennyiségre szólnak. További kö-vetelmény a biztosíték letétbe helyezése, amelyet nem teljesítés vagy részteljesítés esetén arányosan elvonnak.

b) *Az általánostól eltérő importrezsim.* Az importszabályozás általános rendszeréhez képest az alábbiak igényelnek kiemelését:

- *Preferenciák.* Egyes nemzetközi szerződések alapján az EU bizonyos termékekre, illetve országokra vonatkozóan az általános rendtartástól eltérő kedvezményes sza-bályozást is alkalmazhat.²⁴
E preferenciák legjellemzőbb formája a *vámkvóta*: kedvezményes vám, esetleg vámmentesség biztosítása meghatározott mennyiségű agrártermék importjához. E *preferenciális vám* alacsonyabb, mint az MFN-vám. A vámkvóta szerinti meny-nyiséget meghaladó import után már nem a preferenciális, hanem az MFN-vámot vetik ki. Egyébként a vámkvóta feletti import *nem ütközik tilalomba*.
- *Védőzáradékok* alkalmazására a Tanács – valamelyik tagország vagy a Bizottság javaslata alapján hozott – döntése adott felhatalmazást. Célja a valódi vagy vélt piacszararás megszüntetése volt a harmadik országból származó import megaka-dályozása révén. (E „durva eszközt” csak ritkán alkalmazták.) 1995-től pedig már kizárólag a WTO Mezőgazdasági Megállapodása szerinti védőintézkedések alkal-mazhatók (lásd 3. fejezet).

c) *Az EU exportjára vonatkozó rendszer.* A kivétel mindennemű mennyiségi korlátozása és vámelőírásokkal való korlátozása tilos. Éppen így az exportmonopólium is tilalomba ütközik.

²³ E terhelés nemcsak megdrágította az importot, hanem az általános importrezsimben az érintett termékből a legutóbbi időig – preferenciák nélkül – gyakorlatilag lehetetlenné tette a behozatalt (prohibitív import-terhelés).

²⁴ Az agrárkereskedelmi preferenciák rendszerét a 3. fejezet mutatja be.

Az exporttámogatás (pontosabban: *visszatérítés*) az európai termelők számára elvileg a közösségi intervenció ár és a világpiacon árközti különbözetet egyenlítette ki. E támogatások a WTO keretében kötött megállapodások alapján fokozatosan teljesen megszűnnek.

A közös piaci szervezetek (CMO) fő belső eszközei

A belső piac szabályozása – az export-import rezsím mint fő kereskedelempolitikai szabályozórendszer alkalmazása és döntő szerepe mellett – alapvetően kétféle módon lehetséges: *vagy* az árakat befolyásolják, *vagy* a közvetlenül a piacra vitt mennyiséget. (Aláhúzást igényel: számos piaci szervezetnek nem célja a belső piacok – belső árak és mennyiségek – közvetlen szabályozása! Másfelől a KAP eredeti modelljében kivételes volt a mennyiségi szabályozás, az valójában ellenkezett a rendszer alapelveivel. A belső beavatkozások a rendszer kiépítése után, annak belső feszültségei felhalmozódásával párhuzamosan váltak gyakoribbá.)

a) *Az áralakulás befolyásolása.* E szabályozáson belül egyfelől a Közös Agrárpolitika rendszerében található („adminisztratív” vagy intézményi) árak, másfelől a – kedvezőtlennek minősülő áralakulás esetén alkalmazott – árupiaci intervenciók áttekintése szükséges.

aa) *Árrezsim.* Ismételt aláhúzást igényel: az EK belső agrárkereskedelmében – fő szabályként – szabad a piaci áralakulás. Emellett azonban a Közös Agrárpolitika bizonyos árakat előír. Ezeket nevezik „intézményi” vagy „adminisztratív” áraknak.²⁵ Azoknak három kategóriája különböztethető meg.

Az irányár a hivatalosan optimálisnak tekintett ár, amelyet a termelőnek elvileg meg kellene kapnia a kereslet és a kínálat egyensúlya esetén. A közös piaci szervezetek bevezetése után jelentős szerepük volt az irányáraknak. Az intervenció árakat és a küszöbárakat egyaránt az irányárakból származtatták. Később azonban – a növekvő strukturális feleslegek kialakulásával – a belső árrezsimben úgyszólván csak jelképes jelentőségük maradt. Pusztán valamiféle – idealisztikus egyensúlyi állapot esetén elérhető – követelményt fejeztek ki. *A tényleges piaci árak csaknem mindig elmaradtak ettől az árszinttől.* (Sőt az elmaradás idővel egyre nagyobb mértékűvé vált.) Am mindvégig jelentős szerepet töltöttek be az importrezsimben. (Mint azt már bemutattuk, a küszöbárak meghatározásánál az irányárakból indultak ki. A marhahús importszabályozásában pedig az irányárakhoz hasonló „tájékoztató árak” szerepe volt alapvető.)

A mezőgazdasági termelői árak védelme (s egyben a kívánatos árakhoz – irányár, tájékoztató ár – közelítése) *céljából intervenció árát állapítanak meg.* Ha a tényleges eladási árak e „biztonsági háló” szintje alá esnek, a piaci árak emelése érdekében működésbe lépnek az intervenció mechanizmusok. A szigorúbban szabályozott piaci rendtartások esetében (gabona, tejtermékek, marhahús, cukor stb.) a termelők az évente kiigazításra kerülő in-

²⁵ Az összes belső agrárpiacon tranzakciónak viszonylag csekély része valósul meg „adminisztratív árak” alapján. Szigorúan érvényesültek viszont az előírt árak a jelentős – nem ritkán diszkriminatív – importterhelést tartalmazó külkereskedelmi rezsimben. (A tranzakciók ott is világpiacon áron születnek, ám a behozatal pénzügyi terheinek kiszámításakor veszik figyelembe az „intézményi” – az importárak belépésére előírt minimális – árakat.) E külső védelem azonban már jelentősen mérséklődött.

tervenció áron adhatták el termékeiket az intervenció hatóságoknak. (Ugyanakkor ezek nagykereskedelmi árak, tehát az átvétel paritása szerint meghatározottak.) A nemzeti intervenció ügynökségek – amelyek az EU-s piaci szervezet végrehajtásáért felelősek – az előírt minőségi feltételeknek megfelelő termékek felvásárlására kötelezettek az intervenció időszakban. Következésképpen az *intervenció ár valamiféle minimális garantált árként működik*. Az intervenció keretében felvásárolt termékeket intervenció raktárakban tárolják.

Az importrezsimben foglalt különféle *minimális importárak* (például belépési ár a kertészeti termékek importjánál) a külső védelmi mechanizmus működésének (az importterhelés megállapításának) alapját képezhetik. (Az EU belső árainál, illetve a harmadik országok számított önköltségénél alacsonyabb importárak esetén az importterhelés megállapításakor.)

ab) *Intervenció intézkedések*. Két típusuk különböztethető meg: a termékeket az illetékes állami szervek vásárolják fel és raktározzák (állami intervenció); felvásárlás és raktározás magánvállalkozások révén.

Az első esetben az EU az egyes országok szerveit bízza meg a feladattal, s azok így közvetítőkként szolgálják a KAP alkalmazását. Az uniós intézmények szabják meg a beavatkozás tárgyát képező árucikkek értékesítésének feltételeit. (Speciális intézkedéseket írnak elő az egyes termékektől függően, elsősorban számbavételük határidejét illetően.)

E területre is az egységes piac elve érvényes, amely mindennemű megkülönböztető intézkedést tilt, és így minden szinten alátámasztja a KAP alapelveit.

Az állami akciókhoz hasonló eredményre vezethet a magánvállalkozói raktározás ösztönzése, elsősorban támogatások (például kamattámogatás) nyújtása révén. Ilyen esetben a felvásárló szerződést köt a beavatkozó szervvel, és ennek értelmében – noha megtartja az így raktározott termékek tulajdonjogát – kötelezi magát arra, hogy az árut nem dobja piacra a megállapodásban rögzített időpont előtt.

Az állami szervek részéről történő beavatkozás esetében a termékek forgalomba hozatalát a közösségi hatóságok döntése rendeli el. (E hatóságok állapítják meg, mikor lehet képes a piac a betárolt mennyiség fogadására.)²⁶ Az intervenció raktárakban tárolt felesleget jellemzően exportálják, illetve – ugyancsak az EU-n kívül – élelmiszersegély-programok keretében használják fel. Ugyanakkor bizonyos feleslegeket az Európai Unió belül használnak fel szociális élelmiszer-juttatás (például „karácsonyi vaj”), támogatott áron történő feldolgozás (például a tejsírfelesleg levezetésére), illetve állatok takarmányozása (például a soványtejpör-termelés több mint 50%-át) vagy más alacsonyabb értékű felhasználás (például az asztalibor-felesleg alkohollá történő lepárlása) céljára. Egyes piaci szervezetekben pedig a felesleg *denaturálása* (például a zöldség-gyümölcs felesleg kivonása) is szükséges lehet.

b) *Mennyiségi szabályozás*. A termelésre vonatkozó kontingens (*kvóta*) bizonyos termék előállítását (értékesítését) illetően mennyiségi küszöbértéket állapít meg. Ennek túllépése esetén – enyhébb intézkedésként – már nem érvényes a garantált ár, illetőleg – szigorúbb intézkedésként – minden túllépés a termelőt terhelő elvonással jár.

²⁶ Alapvető eltérés, hogy az intervenció révén valamely átmeneti felesleg levezetése valósul-e meg ütköző készlet alkalmazásával, vagy tartós strukturális feleslegek felvásárlására kerül-e sor.

A *garanciaküszöb* alkalmazása – amelyet az EK 1984-ben, illetve 1988-ban terjesztett ki széles körben, és amely elsősorban a gabonafélékre, a repcére, a napraforgóra, a szirupos gyümölcsökre vonatkozott – a cukorrépa-ágazatban (eltérő formában) már korábban is létezett. Ez utóbbi esetében a tagállamok megkapták az országos szinten megállapított kvótát, s azt maguk osztották fel a cukoripari vállalatok között az EK piaci szervezetben meghatározott kritériumok szerint.

Természetesen más a helyzet akkor, ha a hatóságok a kvótán felül előállított mennyiségekre elvonásokat vezettek be. Ez elsősorban a tejágazatra vonatkozott, ahol a kvóta túllépése rendkívül súlyos pénzügyi szankciót vont maga után.

A tagállamok – hogy orientációt szabhassanak a termelésnek, és rendelkezhessenek strukturapolitikai eszközökkel – jogot kaptak rá, hogy a számukra garantált összes kvóta keretén belül tartalékot képezzenek. E tartalék (angol rövidítéssel: SLOM) tette lehetővé, hogy támogassák azokat a termelőket, akik fejlesztési terv megvalósításán fáradoztak, vagy akiknek súlyos nehézségekkel kellett megküzdeniük.

Az egységes közös piaci szervezet 2007. évi hatálybelépése előtt (1234/2007/EK tanácsi rendelet) 21 közösen szervezett egyedi piac létezett egymás mellett. Azok szabályait külön alaprendeletek tartalmazták. A közös piaci szervezetek eredetileg elsősorban a garantált árakon alapultak. *Az intézményi árakat a KAP reformfolyamatában közvetlen támogatások révén – először teljes, később részleges ellentételezést nyújtva – fokozatosan csökkentették.* (Lásd 2. fejezet.) A 2003. évi reformtól kezdődően a különböző közös piaci szervezetekbe beépített közvetlen támogatások nagy része a termeléstől fokozatosan függetlenné vált. Azok a közösen szervezett piacokra vonatkozó rendeletekből (az egységes támogatási rendszer végrehajtása) először az 1782/2003/EK rendeletbe, majd az „állapotfelmérés” elfogadását követően az *egységes közös piaci szervezetbe* (73/2009/EK rendelet) kerültek át. (Lásd 2.8.4. alfejezet. A jelenlegi rendszert részleteiben az 5. fejezet tárgyalja.)

Az egymást követő reformok a beavatkozási eszközöket alapvetően átalakították. Azokat jelenleg olyan „*biztonsági hálóknak*” tekintik, amelyeket csak súlyos piaci zavarok miatt bekövetkező válságok esetén vetnek be. (Lásd 2.8.4. alfejezet.) Az intézményi (támogatott) árak között csak az intervenciók árak maradtak meg. Az intervenció mindezek következtében nagymértékben csökkent.

1.3.5. Valutaárfolyamok és a piac egységessége

A KAP eredeti modelljének egyik alapelve az EK- (intézményi) árak közösségi szintű meghatározása. Az árakat a Közösség monetáris egységében (az EUA-ban, majd 1979-től az ECU-ben) fejezték ki. Éppen így az importterheléseknek és export-visszatérítéseknek is egységes rendszerben szükséges működniük a harmadik országokkal folytatott kereskedelemben. Az elszámolási egységben megállapított intervenciók árakat, importterheléseket és export-visszatérítéseket az agrimonetáris rendszer keretében „*zöld*” árfolyamok révén számították át nemzeti valutára.

A KAP konstrukciója szerint a „zöld” árfolyamok pontosan megegyeztek a tagországok „normál” valutaárfolyamával. *Ha e követelmény teljesült, akkor az intézményi árak,*

az importterhelések és az export-visszatérítések nemcsak nominálisan, hanem reálértékben is azonosak lehetnek az egyes országokban.²⁷ Azaz a közös piaci szervezet alapvető elve, a piac egységessége e feltételek között teljeskörűen érvényesülhetett.

Ugyanakkor később a valutaárfolyamok stabilitásának megbomlásával ez az elv már csorbát szenvedett. A probléma kezelésére alakult ki az *agrimonetáris* rendszer, ám annak bonyolult mechanizmusai további torzulások veszélyeit is magukban hordozták. Az egységes valuta, az euró kialakulásával az előbb jelzett problémák az euróövezetben automatikusan megszűntek.

1.4. A KAP finanszírozása: EMOGA, EMGA, EMVA

A KAP rendszerének alapvető mozzanata a közös finanszírozás. Meghatározó a közös költségvetés szerepe:

- a piaci támogatásokat és a közvetlen jövedelemtámogatásokat (ez a KAP első pillére) a *pénzügyi szolidaritás elve alapján* teljes egészében a közös költségvetés fedezi;
- az agrárstruktúra-politika, majd a vidékfejlesztés (a második pillér) finanszírozása az *addicionalitás* elve szerint történik, annak forrásait részben a közös, részben a nemzeti költségvetések (továbbá a kedvezményezett) fedezik. (Azaz a vidékfejlesztési programok többségének a finanszírozása ebben az értelemben a strukturális politikához hasonló.)²⁸

Az EUMSZ 40. cikk (3) bekezdése alapján 1962-ben hozták létre az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapot (EMOGA).

Az EMOGA két részlegre tagolódt:

- a *Garancia Részlegre*, amely eredetileg a piaci és az ártámogatási politika eszköze és
- az *Orientációs Részlegre*, amely az agrárstruktúrát átalakító politika (utóbb: vidékfejlesztési politika – lásd részletesebben a 6. fejezetben) finanszírozását szolgálja.

A közös költségvetés legnagyobb részével, egészen a legutóbbi időig több mint 50%-ával az EMOGA gazdálkodott. Ez az arány az 1970-es években még meghaladta a közös költségvetés 80%-át. Ezt követően – szoros összefüggésben a KAP kiigazításával, majd reformjával – fokozatosan mérséklődött. A 2014–2020 közötti időszakban a KAP-kiadások aránya a közös költségvetésben már csak 37,8%. (Az EMOGA kiadásainak alakulásáról a 2014–2020. évi időszakban lásd az 1.2. táblázatot.)²⁹

²⁷ Természetesen mindez az adminisztratív árakra vonatkozik. Ismételtlen aláhúzást igényel: az egyes nemzeti és regionális piacok árának eltérései – azok működése során – jelentősek.

²⁸ A vidékfejlesztés jellemzőit a 6. fejezet tárgyalja részletesen.

²⁹ A KAP-kiadások alakulását a legutóbbi évek tekintetében a 2.8.4. alfejezet elemzi.

1.2. táblázat
A 2014–2020 közötti többéves pénzügyi terv egyes alapvető elemei

	2007–2013 (milliárd euró)	2014–2020 (milliárd euró)	Változás (milliárd euró)	Változás (%)
EU teljes költségvetése	994	960	–34	97%
KAP-költségvetés	421	373	–48	89%
Közvetlen támogatások (és piaci intézkedések)	319	278	–41	87%
Vidékfejlesztés	98	85	–13	87%
Magyarországra jutó KAP-támogatás	10,5	12,3	1,9	118%
Magyarország részesedése a KAP-támogatásokból (%)	2,36%	3,19%	0,83%	135%
Magyarország közvetlen támogatási allokációja	6,6	8,9	2,3	135%
Magyarország vidékfejlesztési allokációja	3,9	3,4	–0,5	87%

Forrás: Európai Bizottság

A *Garancia Részleg* kiadásai lényegében kiterjedtek az exporttámogatás és az intervenciók kiadások egészére. Az 1992. évi reform meghirdetését követően a Garancia Részleg legnagyobb kiadási tételét a mezőgazdasági termelőknek juttatott közvetlen támogatások képezték.

Az Orientációs Részleg a Közös Agrárpolitika strukturális célkitűzéseit megvalósítását segítette, elsősorban a következő fő célok megvalósítása révén:

- termelési feltételek javítása;
- az agrártermelés struktúrájának és a termékek minőségének javítása;
- az agrártermékek értékesítési feltételeinek és piaci értékesítési rendszerének javítása;
- az 1990-es évektől szélesebb vidékfejlesztési igények (például vidéki közösségek társadalmi-gazdasági életképességének növelése stb.) előmozdítása.

A KAP keretében képződő bevételek (specifikus importterhek, cukorilleték stb.) az 1970-es évek elejéig az EMOGA-kiadások 20–25%-át fedezték. A kiadások növekedése és a bevételek csökkenése nyomán ez az arány az 1990-es évek közepére 3% alá csökkent.

A legtöbb KAP-kiadás valójában a tagországokban működő *kifizető ügynökségek* révén valósul meg. A Bizottság a közös költségvetésből a szabályos kifizetéseket két és fél hónapon belül refinanszírozza. Minden költségvetési (naptári) év kiadásai megfelelnek a tagországok által az előző év október 16-a és az adott év október 15-e között teljesített kiadásoknak.

2007-től az EMOGA korábbi formájában megszűnt: *Európai Mezőgazdasági Garancia Alapot (EMGA)* és *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot (EMVA)* hoztak létre.³⁰

Az EMGA-ból kell finanszírozni a tagállamok és a Közösség között megosztott irányítással:

- az export-visszatérítéseket;
- a piaci intervenciót;

³⁰ Az 1290/2005/EK tanácsi rendelet szerint.

- a közvetlen támogatást;
- a tájékoztatási cselekvési programokat és a mezőgazdasági termékek promócióját, a Közösség belső piacán és harmadik országokban.

Az *EMGA*-ból fedezik centralizált irányítással:

- a meghatározott állategészségügyi és növényegészségügyi intézkedésekhez nyújtott pénzügyi hozzájárulást;
- a közvetlenül a Bizottság által vagy nemzetközi szervezetek bevonásával végzett, mezőgazdasági termékek promóciójára irányuló tevékenységet;
- a genetikai állomány megőrzésére, feltérképezésére, összegyűjtésére és hasznosítására irányuló intézkedéseket;
- a mezőgazdasági számviteli információs rendszerek kialakítását és fenntartását;
- a mezőgazdasági vizsgálati rendszereket, beleértve az agrárgazdaságok struktúrájára irányuló vizsgálatokat.

Az *EMVA*-ból a tagállamok és a Közösség között megosztott irányítással finanszírozzák a vidékfejlesztési programokat.³¹ (Lásd 6. fejezet.)

Mindkét Alapból központosított módon finanszírozhatók a Bizottság kezdeményezésére és/vagy számára a KAP megvalósításához szükséges intézkedések, adminisztrációs és technikai segítségnyújtási, értékelési, audit- és ellenőrzési cselekvési programok.

1.5. A Közös Agrárpolitika döntéshozatali és végrehajtási rendszere

A döntéshozatali rendszer az általános mechanizmusba illeszkedik. A döntések többsége jellemzően a közös agrárpiaci (ár-, export-import szabályozási, piaci támogatási stb.) politika körébe tartozott. Azok mindegyike valamilyen közösségi döntés formáját ölti. A uniós jogszabályok jelentős hányada a Közös Agrárpolitika megvalósítását szolgálja.

A Bizottság saját kezdeményezésként vagy mások (például a Tanács) felkérése alapján készíti el javaslatát. Ennek során messzemenően figyelembe kívánják venni az agrárpolitika gazdasági, pénzügyi, szociális és környezeti szempontjait.

A Bizottság igazgatóságai és a tagállamok szakértőinek konzultációja képezi a javaslat elkészítésének első fázisát. Már ebben a kezdeti szakaszban is bevonják a szakmai szervezeteket, érdekképviselői szerveket, tanácsadó bizottságokat a szabályozás tartalmának meghatározásába és szükségességének indoklásába.

A nyomást gyakorló szervezetek közül a legjelentősebb az EU mezőgazdasági szövetségeinek szervezete (COPA),³² jelentős még a mezőgazdasági szövetkezetek közösségi szervezete (COGECA),³³ a fiatal gazdák szervezete (CEJA)³⁴ és a fogyasztói szervezetek

³¹ Lényegesen a két új mezőgazdasági pénzalap esetében működő mechanizmusok eltérései: EMGA – nem elkülönített előirányzatokat használ, EMVA – elkülönített előirányzatokat használ; eltérő a kifizetések ütemezése (EMGA – havi kifizetés, EMVA – negyedévenkénti kifizetés); és a szabálytalanságokat követő behajtás kezelése sem egyezik.

³² Comité des Organisations Professionnelles Agricoles – COPA.

³³ Comité Général de la Coopération Agricole de l'Union Européenne – COGECA.

³⁴ Conseil Européen des Jeunes Agriculteurs – CEJA.

szövetsége (BEUC).³⁵ A tanácsadó bizottságok az egyes piaci szervezetekben érdekelt piaci szereplőket képviselik.³⁶

Az agrárpolitika különösen összetett kérdéseit tekintve a Bizottság egyes időszakokban igen nagy óvatosságot tanúsít. (Valójában a Bizottság már a javaslat elkészítése során a nemzeti érdekek figyelembevételére törekszik, különben a javaslat elfogadása is nehézségekbe ütközne.)³⁷ Ilyenkor a rövid távú, lényegében reagáló jellegű intézkedések a jellemzőek. A felhalmozódó feszültségek nyomán a Bizottság már radikálisabb javaslatokat is megfogalmaz, ám azok gyakran nem jutnak túl az egyes tagországok mezőgazdasági minisztereit tömörítő Tanácson.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt a Közös Agrárpolitika területén az alapeljárás (másként konzultációs eljárás) szabályai szerint történt a jogszabályok elfogadása, azaz a Parlament véleményének kikérése után a Tanács döntött. A Tanács tevékenysége során nagymértékben figyelembe vette az egyes témák kapcsolódásait, összefüggéseit. Ezért – a döntést megkönnyítendő – az úgynevezett „csomagokra”³⁸ támaszkodott.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a rendes jogalkotási eljárás (*együtdöntés*)³⁹ keretében a Tanács és a Parlament együttesen dönt a jogi aktusok elfogadásáról. (Így születtek meg 2013. decemberben a KAP legutóbbi alaprendeletei.)

Az EUMSZ azonban a Tanács javára kivételeket alkalmaz a rendes eljárás alól. A 42. cikk (2) bekezdése a versenyszabályok tekintetében előírja: „a Tanács a Bizottság javaslata alapján támogatás nyújtását engedélyezheti: a) szerkezeti vagy természeti feltételek miatt hátrányos helyzetben lévő üzemek védelméhez, b) gazdaságfejlesztési programok keretében”. A 43. cikk (3) bekezdése szerint „a Tanács, a Bizottság javaslata alapján intézkedéseket fogad el az árak, a lefölözések, a támogatások és a mennyiségi korlátozások rögzítésére”.

A KAP megvalósításában jelentős a Bizottság (s különösen a DG AGRI) szerepe. A közvetlen végrehajtás a nemzeti szervezetek (mezőgazdasági minisztériumok, kifizető ügynökségek, vám- és pénzügyi szervek) feladata. (Ezt decentralizált menedzsmentnek nevezik.) Különlegesen fontos az akkreditált kifizető ügynökségek szerepe. Ezek működését a közösségi szabályok betartása végett a Bizottság figyelemmel kíséri.

A Bizottság e kötelezettségeinek kereteit az EU-rendeletek és a Tanács irányelvei pontosan kijelölik. Ezért a KAP irányítása lényegében technikai jellegű feladat, a rendszer alkalmazása a folyamatosan változó feltételekhez. Ám ez esetenként többet is jelenthet pusztán a szoros szabályok alkalmazásánál. A gyakran változó és gyors intézkedést igénylő ügyekben (például az intervenció és a támogatási rendszer, a visszatérítés működtetése, a készletezési politika menedzselése stb.) a Bizottság átruházott hatáskörben döntéseket hozhat. Ezzel a végrehajtó intézmény megfelelő manőverezési lehetőséghez jutott. Döntéseinek ugyanakkor fontos pénzügyi következményei vannak a termelők, a kereskedők, a feldolgozók és az EU költségvetése számára.

³⁵ Bureau Européen des Unions Consommateurs – BEUC.

³⁶ 1993 óta 23 mezőgazdasági tanácsadó bizottság működik.

³⁷ KOESTER 1992b, 184–185.

³⁸ NUGENT 1994, 138–141.

³⁹ Az EUSZ [a 42. cikk (1) és a 43. cikk (2) bekezdése] szerint a KAP területén alkalmazandó „rendes jogalkotási eljárás” a konzultációs eljárás helyett az együtdöntés legyen. Az megerősítette az Európai Parlament teljes értékű társjogalkotóként betöltött szerepét a mezőgazdaság területén.

A Bizottság önálló döntési hatáskörét nem egyedül a brüsszeli tisztviselők gyakorolják. Az egyes piaci szervezetek szabályozásában jelentős szerepet kaptak a menedzsmentbizottságok.⁴⁰ Ma már, tekintettel a közös piaci szervezetek egységesítésére, egyetlen, az agrárpiacon ügyekben illetékes menedzsmentbizottság működik. E testület tagjait a tagállamok delegálják. A Bizottság általában nem tesz semmilyen fontos lépést a piaci szervezet irányítását illetően a menedzsmentbizottság tájékoztatása nélkül. A menedzsmentbizottság negatív döntésének halasztó hatálya van. A Bizottság nem intézkedhet azonnal, s a vitában a Tanács dönt. (Egyes témakörökben – például állategészségügy, vetőmag stb. – szabályozási bizottságok működnek. Ez utóbbi konstrukció még több kötöttséget tartalmaz a Bizottság cselekvési szabadságát illetően.)

A Közös Agrárpolitika olyan sajátos cél- és eszközrendszerrel rendelkezik, amely speciális, a végrehajtáshoz szükséges nemzeti intézményi háttér jelenlétét feltételezi és igényli. Amennyiben a kiválasztott eszközök alkalmazása – az esetleges elégtelen intézményi keretfeltételek következtében – nem vagy csak részben valósul meg, akkor veszélybe kerülhet a kitűzött célok teljesítése. Az intézkedések rendeletekben rögzített végrehajtásával és ellenőrzésével kapcsolatos, összetett és jelentős adminisztrációs igényekkel járó igazgatási folyamatok az EU egyes tagállamainak nemzeti intézményeit – a Kifizető Ügynökséget, illetve az Igazoló Testületet stb. – terhelik.

Az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (EMGA-ból) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA-ból) történő tényleges kifizetések feltételezik a tagállamok által akkreditált és az Unió Bizottsága által ellenőrzött kifizető ügynökségek – a végrehajtási intézményi rendszer kulcsszereplőjének, de nem kizárólagos elemének – és az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) létrehozását és működtetését.

A nemzeti szervezetek (a kifizető ügynökségek) funkciói tehát a KAP agrárpiacon rendszerében technikai jellegűek. Részt vesznek az intervenciók felvásárlások, a támogatások és importterhelések lebonyolításában. Elszámolási és regisztrálási feladatokat látnak el.

A Lisszaboni Szerződés 2009. decemberi hatálybalépése után az *együtdöntés* vált általános szabállyá az EU jogalkotásában. A Tanács és az Európai Parlament együttesen alkották meg a KAP 2014–2020. évi szabályozását: a közvetlen támogatások, a közös piaci szervezetek, a vidékfejlesztés és a horizontális szabályozás területein.

A Bizottság 2010. novemberi közleménye, majd a négy alaprendeletre vonatkozó javaslata közzététele (2011. október) után az Európai Parlament és a Tanács 2013. áprilisáig egyeztetett a tervezett szövegekről. Párhuzamosan folyt az egyeztetés a többéves pénzügyi keret (MFF) elfogadásáról. Az EU-kiadások felső határáról 2013. februárban jutottak megállapodásra.

A KAP-jogszabályok elfogadása érdekében a Tanács, a Parlament és a Bizottság képviselői között informális tárgyalások folytak. Ez utóbbiakat nevezték *trialógusoknak*. A trialógusokat a pozíciók egyeztetésére és a jogszabály elfogadásához vezető út tisztázására alkalmazták. Az intenzív tárgyalási időszakra 2013. április és június között került sor. Mintegy 50 trialógusra volt szükség, mielőtt politikai megállapodásra jutottak 2013. június 26-án a négy alaprendelet tekintetében. Az Európai Parlament a négy alaprendeletet 2013. november 20-án plenáris szavazással fogadta el. 2013. december 16-án pedig a Tanács is elfogadta a négy alaprendeletet. (Azokat december 20-án hirdették ki az EU Hivatalos

⁴⁰ Eljárásokról lásd KENDE 1992.

Lapjában. A 2014–2020 közötti végrehajtási szabályokat delegált (átruházott) aktusokként a Bizottság 2014 márciusában fogadta el, s az Európai Parlament és a Tanács 2014 áprilisében hagyta jóvá.

A tagállamok a fentieket követően dönthettek a közvetlen támogatások elveinek kiválasztásáról. Kialakították továbbá a stratégiai célokat tartalmazó, vidékfejlesztési programjaikat definiáló partneri megállapodásokat. A tagállamok összesen 118 vidékfejlesztési programot nyújtottak be az Európai Bizottságnak elfogadásra. Az elfogadási folyamat 2015 decemberében fejeződött be.

1.5.1. A Közös Agrárpolitika végrehajtása: a komitológia alapvető területei⁴¹

A KAP megvalósításában nagy, ám nem kizárólagos az *Európai Bizottság* (s különösen a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság) szerepe. A KAP működését a Bizottság folyamatosan nyomon kíséri. A közvetlen végrehajtás a *nemzeti szervezetek* (mezőgazdasági minisztériumok, intervenciók ügynökségek, vám- és pénzügyi szervek) feladata. Azok működését a közösségi szabályok betartása végett a Bizottság figyelemmel kíséri.

A Bizottság e kötelezettségeinek kereteit az EU-rendeletek és a Tanács irányelvei pontosan kijelölik. Ezért a KAP irányítása – a rendszer alkalmazása a folyamatosan változó feltételekhez – *lényegében technikai jellegű feladat*. Ám ez esetenként pusztán a szoros szabályok alkalmazásánál többet is jelenthet. *A Tanács ugyanis a gyakran változó és gyors intézkedést igénylő ügyekben* (például az intervenciók és a támogatási rendszer, a visszatérítés működtetése, a készletezési politika menedzselése stb.) *döntési hatáskörét átruházta a Bizottságra*. Ezzel a végrehajtó intézmény megfelelő manőverezési lehetőséghez jutott. Döntéseinek ugyanakkor fontos pénzügyi következményei vannak a termelők, a kereskedők, a feldolgozók és az EU költségvetése számára.

A Bizottság döntési hatáskörét nem egyedül a brüsszeli tisztviselők gyakorolják. A Tanács különböző típusú – tagállamok képviselőiből álló – bizottságok eljárásait írja elő. (Ezt nevezik *komitológiának*.) Az agrárpolitikai területen elsősorban menedzsmentbizottsági, másfelől szabályozási bizottsági eljárás a jellemző.

A Lisszaboni Szerződés *felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat és végrehajtási aktusokat* különböztet meg. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadását az érintett alapjogi aktusban rendezik, míg a végrehajtási aktusok elfogadása a 182/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben (HL L 55., 2011.2.28., 13. o.) meghatározott *új vizsgálóbizottsági eljárás vagy a tanácsadó bizottsági eljárás* szerint történik. A Bizottság mezőgazdasági végrehajtási aktusokra irányuló tervezeteinek többsége a vizsgálóbizottsági eljárások keretébe illeszkedik, amelyekben az Európai Parlament és a Tanács „ellenőrzési joggal” rendelkezik.

⁴¹ A komitológiára vonatkozó szabályokat tartalmazták: Egységes Európai Okmány; RSZ 202. cikk; 1987-es komitológiai döntés; 1999-es komitológiai döntés (1999/468/EK). Legutóbb az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) határozta meg a Bizottság végrehajtási hatáskörei tagállamok által történő ellenőrzésének mechanizmusát.

A tanácsadó bizottságok keretében az Európai Unió szakmai szervezetei – az EU Mezőgazdasági Szakmai Szervezeteinek Bizottsága (COPA), illetve az EU Mezőgazdasági Szövetkezeteinek Általános Szövetsége (Cogeca) révén – egyébként közvetett módon mindig részt vettek az európai döntéshozatali folyamatban. A konzultáció körét a KAP alkalmazása tekintetében a Bizottság munkáját segítő céllal kibővítették: a civil társadalommal párbeszédet folytató csoportokat hoztak létre.

A *tanácsadó bizottságok* a Bizottság döntéseinek előkészítését segítő testületek. A Bizottságot nem köti a testület véleménye. Valójában azonban e vélemény nagy súllyal esik latba, s a Bizottság általában tájékoztatja a testületet, hogy miképpen vette figyelembe véleményét.

1.6. A Közös Agrárpolitika változásai. Az „eredeti modell” alapproblémái

Az 1960-as évek végére az EK a legtöbb agrártermék piacára védelmi és támogatási rendszert épített ki. E rendszer – miképpen az alapvonásaiból egyenesen következik – erőteljesen szétválasztotta a belső (közösségi) és a külső piacokat.

1.6.1. Növekvő mezőgazdasági termelékenység – növekvő feleslegek és költségvetési kiadások

Az 1970-es évek elejéig tartott a KAP első fontos szakasza. Ebben az időszakban építették ki fokozatosan a közös piacrendeket és integrálták az agrártermékek Közösségen belüli piacát. Kezdetben a Hatok agrárpiac-politikájának koordinációja és harmonizációja az alacsony importárakkal szembeni *külső védelemre* összpontosult. *A közös belső (intézményi) árszintet csak később határozták meg.* A meghatározó jelentőségű agrártermékekre vonatkozó közös árrendszer 1971 végére épült ki teljesen. A Közös Agrárpolitika fejlődésének *második szakaszában* (az 1980-as évtized elejéig) modernizálták a gazdaságokat. A mezőgazdasági termelők jövedelme közeledett más társadalmi csoportok jövedelméhez.

A Közös Agrárpolitika *kitűzött céljainak* megvalósulását tekintve az alábbiak igényeknek kiemelését:

- a) *Növekvő mezőgazdasági termelékenység.* A leglátványosabb változás a mezőgazdasági *munka termelékenységének* emelkedésében volt tapasztalható. Valójában az EK országaiban a Közös Agrárpolitika bevezetését követően gyorsult fel a mezőgazdasági modernizáció, s éppen a *KAP rendszere segített hozzá a korszerűbb technológiák széles körű alkalmazásának finanszírozásához.* (LINTNER–MAZEY 1991, 98–99.) A mezőgazdasági munka termelékenysége 1965 és 1985 között az EK10-ek átlagában évente 5%-kal nőtt. Jelentős mértékben csökkent az agrárfoglalkoztatás aránya. (A hat alapító tagországban 1960-ban 15,2 millió fő, 1990-ben pedig 4,6 millió fő dolgozott a mezőgazdaságban. Az EK Tizenkettek esetében a mezőgazdasági foglalkoztatottak 1960. évi 21%-os aránya 1970-re 13%-ra, 1980-ra 10%-ra, 1985-re pedig 9%-ra csökkent.)

- b) *Bővülő agrártermelés.* Egyidejűleg a *mezőgazdasági termelés tovább növekedett.* Ezt az 1980-as évek elejéig az emelkedő mezőgazdasági árak is ösztönözték. Ugyanakkor a fogyasztás növekedése az EK országaiban – adott fogyasztási színvonal, a népességyarapodás lassulása s a kereslet alacsony jövedelemrugalmassága mellett – aránylag korlátozott volt. Hosszabb időszak átlagában a mezőgazdasági termelés évi 2%-kal növekedett, ám az élelmiszer-fogyasztás csak évi 1%-kal – sőt 1973–1988 között már csak évi 0,5%-kal – emelkedett.
- c) *Növekvő önellátás.* Az elkerülhetetlen következmény a *nagymértékű önellátás* lett: az EK termékeivel versenyző legtöbb termék importja – a magas importterhelés miatt – csökkent, míg az EK harmadik országokba irányuló exportja – nem kis részben a magas támogatások miatt – növekedett. A Közösség élelmiszer-önellátási szintje az alapításkor mintegy 85% volt, ám az 1980-as évekre néhány termékcsoporthoz (olajos magvak, fehérjetakarmányok, egyes gyümölcsfélék, juhhús) kivételével meghaladta a 100%-ot. (Különösen nyomasztó strukturális többletek alakultak ki a gabona, a cukor, a tej és tejtermékek, továbbá a marhahús esetében.)
- d) *A belső agrárpiac biztonsága.* A Közös Agrárpolitika alapvető céljai közül *megvalósult a belső agrárpiac stabilizálása s – azzal is összefüggésben – a belső termelés preferenciája.* A tagországok közötti agrárkereskedelem erőteljesen nőtt. Megnövekedett a Közösség súlya az agrár-világkereskedelemben. Az EK az USA után a világ legnagyobb agrárexportőrévé vált. A feleslegek levezetésének fő módszere *az export nagymértékű* – egyes időszakokban esetenként mintegy 45-50%-os – *támogatása volt,* ami hozzájárult a világpiacon árcsökkenéshez. Ugyanakkor a *termelőknek nyújtott értékesítési biztonság,* a valóságos piaci viszonyoktól függetlenített intervenciók felvásárlások rendszere deformálódott. Annak eredeti célja az időleges piaci ingadozások áthidalása, kiküszöbölése volt. Ám az intervenció a termelés folyamatos növekedése miatt idővel már rendszeres értékesítési formává vált. Ezt előmozdította, hogy azt mennyiségileg sokáig nem korlátozták. Így a növekvő feleslegek lényegében automatikusan felvásárlásra kerültek. Ezért a készletek s az intervenció költségei rendkívül nagy mértékben növekedtek.
- e) *Jövedelempolitika árpolitika révén.* A Közös Agrárpolitika eredeti rendszere a *mezőgazdasági termelők jövedelmét* alapvetően az árak révén kívánta stabilizálni és javítani. Evégett az agrártermékek többségére *a világpiaconál jóval magasabb belső árszínvonalat érvényesítettek.*⁴² A közös intézményes árakat a Tanács évente határozta meg. Az 1973-as olajválsággal kezdődő időszak „kezdeti lendületet adott a jelentős áremelések sorozatának”. (TRACY 1993, 167.) *Egészen az 1980-as évek elejéig az éves agrárár-felülvizsgálatok igyekeztek az intézményi árakat az inflációs rátával párhuzamosan növelni.* A Közös Agrárpolitika bevezetését követő években a *mezőgazdasági termelők jövedelme közeledett más társadalmi csoportok jövedelmeihez.* 1968 és 1978 között párhuzamos (évi 5%-os mértékű) reáljövedelem-növekedés mutatkozott az EK-ban a mezőgazdasági és a nem mezőgazdasági szektorok között. Ugyanakkor az agrár-

⁴² Valójában a mezőgazdasági jövedelmeket az agrártermékek termelői árain felül számos további tényező is befolyásolja.

termelők jövedelme az egyes országokon belül is nagy *szóródást* mutat. A mezőgazdasági termelők részére árak révén juttatott támogatások elsősorban a nagyobb méretű, ártermelő gazdaságoknak kedveztek.

- f) *Fogyasztói érdekek.* Az EK Bizottság értékelése szerint a szabályozott agrárpiac jól szolgálta a *fogyasztókat*. (LINTNER–MAZEY 1991, 98.) Gazdag élelmiszer-választék kifejlődéséhez vezetett, s kizárta az időszakos, szélsőséges ármozgásokat. A valóságban azonban az EK belső agrárár-színvonala az 1980-as években több mint 50%-kal meghaladta a világpiacon árszintet. Ez jóléti hátrányt jelent a nemzetgazdaságok számára, s közvetlenül is *jelentős terhet hárít a Közösség fogyasztóira*.
- g) *Halmozódó feszültségek, növekvő kiadások és kereskedelempolitikai problémák.* Az export-visszatérítéseknek és az agrártermékek értékesítése kapcsán nyújtott egyéb támogatásoknak súlyos következményei voltak. *A közösségi költségvetés legnagyobb* – egyes esztendőben annak 80%-át is meghaladó – *tételévé duzzadtak a Közös Agrárpolitika költségei.*⁴³ Ugyanakkor *a rendszer protekcionista és diszkriminatív jellege növekvő nemzetközi kereskedelempolitikai feszültségekhez vezetett.*

1.6.2. A Közös Agrárpolitika eredeti árszabályozási modelljének működése.

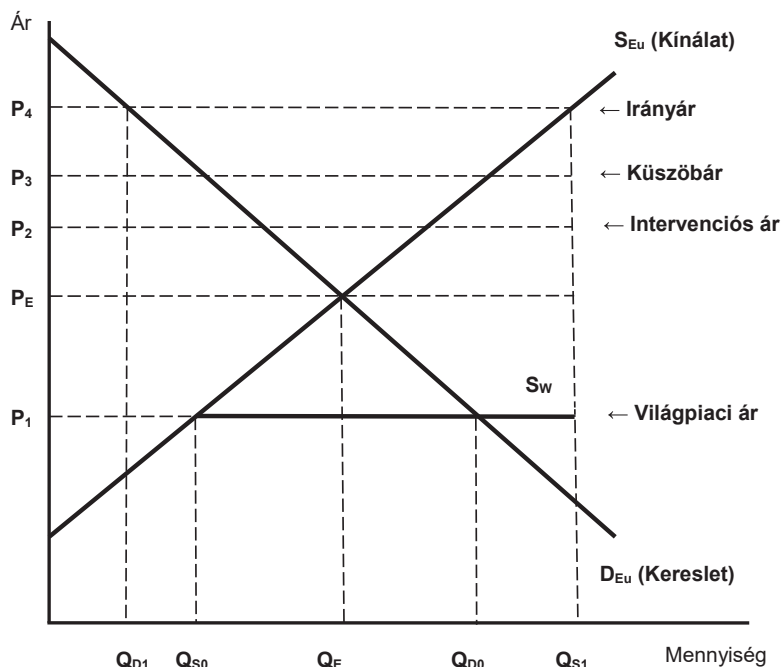
A rendszer alapproblémája

Az árszabályozási modell működése

Az árstabilizálást és -támogatást célzó eredeti rendszert a *legalapvetőbb* (a gabona-) *piaci szervezet* alapján foglaljuk össze. A többi agrártermék piaci rendtartása ettől némileg eltérő volt, ám a bemutatott séma alapelvei többé-kevésbé a KAP egész rendszerét jellemezték.

Az 1.2. ábra a búzapiaci szervezet modelljét mutatja, amely az 1960-as évektől 1993-ig érvényesült. (A rendszert az 5. fejezetben részletesebben is bemutatjuk.) A rendszerben alkalmazott *intézményi* árak között az *irányárakat* évente úgy határozták meg, hogy az EK leginkább gabonahiánnyal jellemezhető régiójában (Duisburgban) meghatározott nagykereskedelmi ár elérhető legyen. Ha az említett térségben a helyi búzakínálat gyenge, akkor a duisburgi ár valószínűleg magasabb lesz, mint az EK piaci átlagára. (Az irányárakat a P_4 jelöli az ábrában.) A *küszöbárakat* (P_3) ebből úgy számították ki, hogy figyelembe vették a búza szállítási és disztribúciós költségeit, amelyek a legnagyobb importkikötőből (Rotterdamból) a duisburgi körzetbe szállítás során felmerültek. Hogy az importált búza a küszöbárnál alacsonyabb áron ne léphessen be az EK-piacra, változó importlefölözést alkalmaztak. (A világpiacon ár – P_1 – ugyanis jóval alacsonyabb volt, mint a küszöbár – P_3 . Ezért vetették ki a $P_3 - P_1$ nagyságú szakasznak megfelelő lefölözést, amellyel megdrágították az importot.)

⁴³ A KAP rendszerétől eredetileg azt várták, hogy nettó jövedelmet hozhat (vagy legalábbis öfenntartó lesz). A politikai döntéshozók nem vették figyelembe, hogy a külső védelem emelkedése az import s egyúttal a bevezetendő importterhek csökkenésével jár.



1.2. ábra

A Közös Agrárpolitika árrendszerének sémája

Forrás: a szerző szerkesztése

Szabadkereskedelem (s a KAP hiánya) esetén a búza ára a Közösségben csupán P_1 lenne. Ennél az árszintnél az EK-felhasználók Q_{D0} mennyiséget vásárolnának. Abból Q_{S0} mennyiséget az EK-termelők állítanának elő, míg a kereslet ezt meghaladó része ($Q_{D0} - Q_{S0}$) importból nyerne kielégítést.

Intézményi árak esetén alapvető jelentőségű azok meghatározásának szintje. Magas védelmet tartalmazó közös piaci szervezetekben e paraméterek meghaladhatják az egyensúlyi árat (P_E -t).

Az 1.2. ábra szerint a rendszer P_4 – azaz az irányárnak megfelelő – árszínvonalon $Q_{S1} - Q_{D1}$ szakasznak megfelelő többletkínálatot eredményez. (Míg a kínálat ennél az árszintnél Q_{S1} , addig a kereslet csak Q_{D1} .) Az agrárpiac-politika beavatkozása nélkül a piac úgy alkalmazkodik, hogy a búza ára az egyensúlyi ár (P_E) irányában csökken. Ahhoz, hogy a tényleges piaci árak az irányárak közelében alakuljanak, e többletkínálatot a piacszabályozás rendszerében valamilyen módon ki kell vonni a piacról. E célból az irányár alatt intervenciós árat (P_2) határoznak meg. Ha a búza piaci ára P_2 alá esik, működésbe lép az intervenció. Az ár támogatása céljából mindaddig, amíg a piaci árak nem emelkednek az intervenciós árak fölé, felvásárolják a felkínált terményt. Ha az erőteljes kül-

kereskedelem-védelemmel – változó importlefölözéssel – támogatott irányár tartósan az egyensúlyi ár felett helyezkedik el, a piaci szervezetben a felesleg levezetése végezt rendszeres intervenció válik szükségessé.

Fenti összefüggések képezik azoknak a nagy készleteknek az alapját, amelyek a KAP kiépülésével párhuzamosan felhalmozódtak, illetőleg a hatalmas költségvetési igényeknek, amelyek a rendszer működéséből származnak.

Megjegyzést igényelnek azonban: az agrártermékek jelentős része esetében az intervenció árak nem az ábrában szereplő egyensúlyi ár (P_E) felett kerültek meghatározásra, nagyobb feleslegek nem képződtek és bizonyos mértékű import is lehetséges. Ám a szigorúbban szabályozott piaci szervezetek⁴⁴ intézményi árai leggyakrabban a világpiacon (P_p illetve P_w) felett helyezkedtek el.

A feleslegek s a készletek belső (EK-n belüli) levezetésének lehetőségei korlátozottak.⁴⁵ Azok csökkentésének kézenfekvő módja az export lehet. Ám az exporttámogatás nélkül nem lehetséges, ha az EK belső árai meghaladják a világpiacon elérhető árakat. (Éppen fordított a helyzet, mint az importlefölözés esetében. A felhalmozott készletek exportértékesítéséhez ugyanis azok kínálati árának az 1.2. ábra szerint a P_2 intervenció ár – plusz tárolási és az exportkikötőbe szállítási költségek – szintjéről P_1 világpiacon árszínvonalra, sőt esetleg az alá kell csökkennie. Ehhez – eltekintve a tárolási és szállítási költségek fedezésének igényétől – $P_2 - P_1$ nagyságú exporttámogatás szükséges. E támogatások további terheket jelentenek az EK költségvetésére. Ugyanakkor a fő világkereskedelmi partnerek is egyre erősebb kritikát gyakoroltak: mind a gyakran szinte a piacról kizáró importrezsim (főleg a változó lefölözések), mind az exportszubvenciók tekintetében.

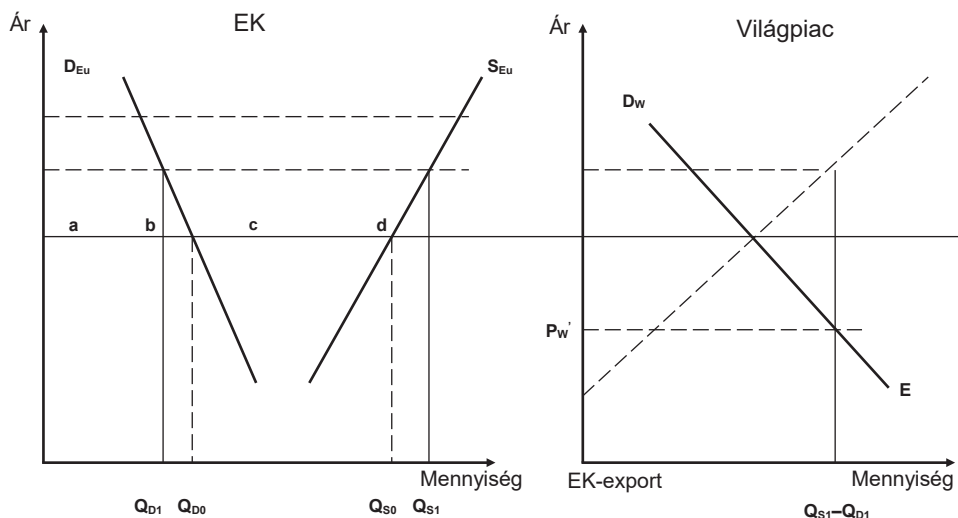
Jóléti hatások

A világpiacon felett meghatározott intézményi árak intervenció garanciával kiegészítve tehát szükségképpen feleslegekhez, egyúttal magas importterheléshez és exporttámogatáshoz vezetnek. Ha a kialakuló exportfelesleg az adott termék teljes világpiacon forgalmához mérten nem jelentős mennyiségű, akkor önmagában nem befolyásolja a világpiacon árat. (Ezt a helyzetet nevezzük „kis ország”-modellnek.)

A 1.3. ábra bal oldali része szerint az EU korábban már tárgyalt intézményi árának alkalmazása (P_{Eu}, P_p) esetén a kínálat meghaladja a keresletet. Ezért P_{Eu} árszinten nem valósul meg import, s nem történik $P_p - P_{Eu}$ nagyságú lefölözés sem. A felesleget ($S' - D'$) intervenció készletbe vásárolják fel, annak exportját pedig $P_{Eu} - P_w$ nagyságú export-visszatérítés teszi lehetővé – „kis ország”-modell esetén.

⁴⁴ A közös piaci szervezetek csoportosításáról lásd az 5.1. alfejezetet.

⁴⁵ A szociális programok adminisztratív és tranzaktív költségei magasak, a szélesebb körben történő juttatás pedig kizorítási hatáshoz vezethetne. (Azaz olyan fogyasztókhoz juthatna az ingyenes vagy támogatott árú termék, akik azt egyébként P_{Eu} áron megvásárolnák. A beavatkozás tehát csak részben emelné az összeresletet.)



1.3. ábra

A Közös Agrárpolitika jóléti elemzése (az 1992 előtti rendszer)

Forrás: COLMAN–ROBERTS 1994

Az ábra jobb oldala viszont már túllép a feltételezésen. Az *export-visszatérítés* ugyanis lehetővé teszi, hogy az intervenciós készletet a világpiacon. E feleslegek dömpingkínálata az európai exportkeresleti görbét E pontban metszi. E helyzetben a világpiacon *ár ceteris paribus* P_w -ről P'_w -re csökken. Ez viszont az *export-visszatérítés szükséges nagyságát* növeli: $(P_{Eu} - P_w)$ -ről $(P_{Eu} - P'_w)$ -re. A rugalmatlan exportkeresleti görbe mutatja, hogy a Közös Agrárpolitika bemutatott (eredeti) modellje lényegében megszüntette az európai piaci árak és a világpiacon árak közötti kapcsolatot. Ugyanakkor a levezetésből kitűnhet: a KAP által leginkább védett termékek esetében az EU „nagy ország”, azaz *agrárpolitikai intézkedései közvetlenül befolyásolhatják a világpiacon árakat.*

E bemutatott mechanizmus mezőgazdasági termelők, fogyasztókra és adófizetőkre gyakorolt hatásai vizsgálhatók a *jóléti elemzés* révén, mind az EU-ban, mind a harmadik országokban. Az 1.3. ábra szerint az EU *mezőgazdasági termelői* által megszerezhető *termelői többlet* az export-visszatérítéssel kiegészített intervenció mechanizmusában $(a+b+c)$ területen növekszik, a *fogyasztói többlet* $(a+b)$ területtel csökken, míg az *adófizetők költsége* $(b+c+d)$ területtel nő. Ha az elemzésbe a támogatott export hatását a világpiacon árra (az utóbbi P_w -ről P'_w -re csökken) is belefoglaljuk, akkor a termelők jóléti többlete, a fogyasztók terhe, illetve az adófizetők költsége egyaránt nő. *A rendszer nettó hatása* $(b+d)$ *holtteher-vesztés (deadweight loss), nettó transzfer a fogyasztók és az adófizetők részéről a mezőgazdasági szektorba.* A b terület a fogyasztó magasabb árak miatti jóléti veszteségét mutatja, míg a d terület a hatékonyság veszteségét mutatja, amely az inputok kevésbé hatékony felhasználásából származik.

A *fogyasztói veszteség* egésze a különböző kvantitatív elemzések (lásd például ATKIN 1993) szerint mintegy 30 milliárd GBP, a holtteher-vesztéssel együtt körülbelül a teljes EU GDP 1%-a volt. Az alkalmazott eszközök következtében a búza világpiacon ára az 1990-es

évek elején 6%-kal volt alacsonyabb, mint a bemutatott intervenciók nélkül lett volna. E becslések kulcskérdése annak a mértéke, ahogyan a fogyasztók a magasabb árak révén a mezőgazdasági támogatás költségének nagy részét viselik.

A Közös Agrárpolitika eredeti, ár- és jövedelempolitikát összekapcsoló modellje valószínűleg eltorzította a mezőgazdasági árak funkcióit. A jövedelempolitikai célok (az EU mezőgazdaság támogatása) miatt lényeges mértékben a világpiaci árak felett tartott intézményi árak torz információkat továbbítottak a piaci szereplők felé: magas árak mellett is létező keresletet, amelynek biztosítékát az intervenció (illetve végső soron az exporttámogatás) képezte. E rendszerben egyoldalú módon az árak elosztási funkciója került előtérbe, s háttérbe szorult az egyensúlyi és orientációs funkció. A jövedelemnövelés fő célja *a kibocsátás folyamatos növelése* lett. Következésképpen a rendszer beépített sajátossága volt a piaci szereplők folyamatos *expansziós kényszere*, a termelésnek a tényleges piaci lehetőségeket figyelmen kívül hagyó állandó növelése.

A KAP eredeti „összekapcsolt” mechanizmusa tehát a korábbiaknál nagyobb, modernebb és termelékenyebb gazdaságok kialakítását mozdította elő. Éppen ezek az egységek jutottak a rendszerből származó *pénzügyi transferek* nagy részéhez.

A megnövekedett mezőgazdasági jövedelem a megnövekedett termelői többlet következménye. Ám e jóléti előnyt a rendszer értékelése során össze kell vetni a fogyasztók és az adófizetők terheivel. E „transzferhatékonysági arány” az 1980-as évek végén az EK egészében 32% volt, ám – döntően az eltérő strukturális sajátosságok miatt – az Egyesült Királyságban csak 20%, míg Olaszországban 47% volt (HARVEY–HALL 1989). Előbbi arány tanúsága szerint a KAP eredeti modellje igen *alacsony hatékonysággal működő jövedelempolitikát tartalmazott*.⁴⁶

Másfelől a magas árak révén elért potenciális jóléti többlet jelentős része a *magas inputköltségek* révén az ágazatból kivonásra kerül. A növekvő támogatások együttjártak a földköltségek növekedésével. Ugyanakkor a mezőgazdasági inputok meghatározó piacain a tökéletlen verseny esetei a jellemzők. E körülmények között a KAP eredeti modellje jelentős részben az inputokat előállító szektorok jövedelmét javíthatta.

A KAP eredeti modellje a strukturális feleslegek megállíthatatlannak tűnő s egyre költségesebb növekedése, a jelzett allokációs zavarok mellett egyidejűleg *egyre inkább megterhelte a környezetet*. Az intenzitás növelése, mindenekelőtt a nitrogénműtrágya növekvő felhasználása, a nagyobb állattartó telepek kialakulása az ivóvízbázis és a felszíni vizek nitrát- és egyéb mezőgazdasági eredetű szennyezéséhez vezetett. Egyidejűleg az intenzív mezőgazdaság további hatásai (például a hagyományos mezőgazdaság eltávolítása stb.) a táj arculatának változását, a biodiverzitás csökkenését eredményezték.

A KAP eredeti modelljének kedvezőtlen hatásai nem csak a Közösségen belül érvényesültek. A világpiaci árak csökkenése a strukturális feleslegek dömpingje miatt (együtt a tengerentúli nagy agrárexportőrök viszontintézkedéseivel) a szegény országokban átmenetileg olcsóbb élelmiszerhez juttatta a fogyasztókat, ám egyidejűleg korlátozta saját mezőgazdaságuk fejlődését. *A harmadik országokban* a Közös Agrárpolitika jóléti hatásai a mezőgazdaság export-import pozíciójától, illetve a mezőgazdasági termelők és a fogyasztók politikai befolyásától függenek. Így például a nagy agrárexportőr orszá-

⁴⁶ A bemutatott számok szerint a fogyasztói és adófizetői terheknek csak egyharmada növelte a mezőgazdasági termelők jövedelmét.

gok kormányai által a mezőgazdasági piacok és a termelők jövedelme védelme céljából hozott intézkedések egyre nagyobb holtteher-veszteséget okoztak.⁴⁷

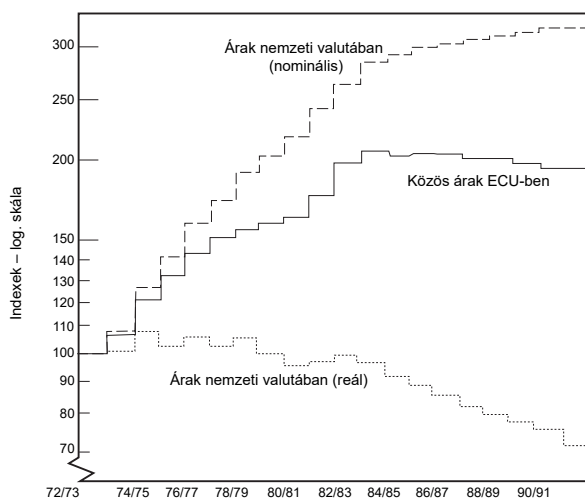
1.6.3. A Közös Agrárpolitika korrekciója az 1980-as években

A korlátlan értékesítési garanciát nyújtó agrárpiaci rendtartás, az ennek nyomán a piaci lehetőségektől függetlenül növekvő termékfelesleg, az agrártámogatás költségeinek felduzzadása, a világpiaci kereslet-kínálat egyensúlyának megbomlása és az ebből eredő nemzetközi feszültség az 1980-as évtizedben a Közös Agrárpolitika eszközeinek fokozatos módosítását, majd az évtized közepén rendszerének megreformálását tűzte napirendre.

A KAP megkerülhetetlen átalakításának *alapvető dilemmája* volt: hogyan, *drasztikus árcsökkentés, avagy a kínálat mennyiségi korlátozása révén* küzdje le a krónikus strukturális többleteket, azoknak egyre inkább kezelhetetlen piaci és pénzügyi következményeit. Az 1980-as évek elejétől hozott intézkedések célja a legkeményebb lépések elkerülése volt. Valójában a lehetséges eszközök kombinációjára törekedtek, s hangsúlyozták a mezőgazdasági termelők „társfelelősségének” fontosságát az agrárpiacok stabilizálásában.

A Közös Agrárpolitika korrekciójának *fő elemei az 1980-as években:*

- a) *Restriktív árpolitika.* Az „intézményi” (azaz nem a piac, hanem a KAP által szabályozott) árak ECU-ben nominálisan is befagyaszttásra kerültek (esetleg mérséklődtek), azaz a reálárak az agrárgazdaságban folyamatosan *csökkentek* az EK-ban. (Ám bizonyos időszakokban az agrimonetáris rendszer révén e restriktió hatásai részben kikerülhetők voltak. Az „intézményi” árak alakulását mutatja be az 1.4. ábra.)



1.4. ábra

A Közös Agrárpolitika „intézményi” árai

Forrás: TRACY 1993

⁴⁷ E kedvezőtlen hatásokkal is összefüggésben e nagy exportörök – az USA, Ausztrália, Új-Zéland – erős nyomására a GATT 1986-ban megkezdődő Uruguay-fordulója egyik központi tárgyalási témáját a *nemzetközi mezőgazdasági kereskedelem* s azon belül a KAP kereskedelemtorzító mechanizmusa képezte. Lásd 3.2. alfejezet.

- b) *Költségvetési restrikció.* A restriktív árpolitikával s az „összekapcsolt modell” keretében juttatott támogatások kordában tartásának igényével 1988-ban a Delors I. csomag keretében a brüsszeli EK-költségvetés mezőgazdasági kiadásai emelkedésének korlátozásáról döntöttek. (Ezt nevezik „mezőgazdasági költségvetési irányelvnek”, vagy rövidebben „agrárirányelvnek”). Egyidejűleg – a termelés bizonyos mennyiségi korlátozásával együtt – az úgynevezett „stabilizációs” szabályozás keretében a mezőgazdasági támogatások reálértékét 3,2%-kal csökkentették. Az 1988–1992 közötti időszakra a KAP kiadásai bővülésének ütemét az EK teljes GDP-növekedési rátája 74%-ára korlátozták. (Azaz 1% GDP-növekedés esetén az agrárkassza – az EAGGF – maximum a korábbi összeg 0,74%-ával nőhetett.)
- c) *A mezőgazdasági termelők „társfelelőssége”.* A piacstabilizálás felelőségének immár nem csak a közösségi és nemzeti hatóságokat tekintették. A termelőket fokozatosan (a társfelelősségi járulékok s egyéb terhek révén) be kívánták vonni a közös agrárpiac-politika, az agrárfeleslegék piacosításának költségébe. Az új megközelítés jelentőségére utal, hogy a termelői felelősség – némi túlzással – a közös piaci szervezet „negyedik alapelveként” minősült. (COLMAN–ROBERTS 1994, 106.)
- d) *Mennyiségi szabályozás.* A reálárak csökkentése mellett a mezőgazdasági kínálat korlátozásának másik súlyponti eszközrendszere. (Pontosabban az árgaranciákat meghatározott árumennyiségre korlátozták.) Ennek fő formái:
- *Kvótaszabályozás.* 1984-ben vezették be a tejkvótát. Ezt követően a kvótákat több ízben csökkentették.
 - *Garanciaküszöb-szabályozás.* 1988-ban vezették be a „stabilizátorok” keretében. Egyes termékeknél maximális garantált mennyiségeket (MGQ) határoztak meg. (Például a gabona, az olajos magvak, a fehérjenövények, a juh- és kecskehús, a dohány esetében.) Más termékekre intervenció küszöböket írtak elő. (Például a marhahús, egyes zöldség- és gyümölcsfajták esetében.) Az első esetben a termelt mennyiség (illetve a juhágazatban: az anyajuhlétszám), a másodiknál pedig az intervenció keretében felvásárolt mennyiség előírt küszöbének túllépése után érvényesült – többnyire automatikus – ár-, illetve egyéb szankció (például a termelőket terhelő többletlevonás).
- e) *Az intervenció garanciák korlátozása.* A mennyiségi korlátozások mellett az intervenció időszak megrövidítése, illetve az intervenció keretében előírt minőségi szabályok (illetőleg egyéb feltételek) szigorítása is az intervenció felvásárlás csatornájába kerülő kínálat mérséklését célozta.
- *Területpihentetés (set aside).* A „stabilizátorok” másik alapelve a termelési kapacitások kihasználását önkéntes alapon kívánta korlátozni. E szerint azok a termelők, akik – a programhoz csatlakozva – szántófeldi területük legalább 20%-át kivonták a művelés alól (parlagon hagyták, vagy nem mezőgazdasági célra hasznosították), kompenzációs kifizetésekre váltak jogosulttá. (A rendszert „struktúrapolitikai célzatú” területpihentetésnek nevezték.)
 - *A mennyiségi szabályozás további torzulásokat hozott a Közös Agrárpolitika eredeti („összekapcsolt”) modelljének működésébe.*⁴⁸

⁴⁸ A kínálat szabályozás szélesebb elemzését a 2.2.1. alfejezet tartalmazza.

- a *kvóta* merevíti a termelési szerkezetet, mivel jellemzően a korábbi időszak bázisán nyugszik; alkalmazásának jelentős adminisztratív és tranzaktív költségei vannak; az adminisztratív „termelési engedély” valójában valamiféle „új termelési tényezőnek” tekinthető, amelynek közvetlenül kimutatható költségein túl az erőforrás-allokáció eltorzítása s mindezek révén növekvő jóléti veszteségek a következményei;
- a *garanciaküszöböt* a globális EK-termelésre alkalmazták; így a rendszerben jelen volt az úgynevezett „potyautas” (free rider) elv lehetősége: bármelyik egyedi termelő bővíthette a termelését abban a reményben, hogy a többiek csökkentik azt;
- a *területpihentetési program* hatásai korlátozottak voltak: az 1990–1991. piaci év végére az EK gabonaterületének csak mintegy 2,5%-a tartozott a programhoz, de a termelésre gyakorolt hatás kétségtelenül még ennél is csekélyebb volt a „kicsúszás” jól ismert problémái miatt. (A programban részt vevő termelők a legkevésbé termékeny földjeiket vonták ki a művelésből.)

A KAP korrekciós intézkedései *a rendszer alapvető problémáit nem oldották meg*. Nem lehetett elodázni nagyobb horderejű, az „eredeti modell” alapjait megkérdőjelező intézkedések meghozatalát.

Áttekintendő fogalmak

- „Európai mezőgazdasági modell”
- Közös Agrárpolitika (KAP) lényege, céljai
- Közös piacpolitika
- Közös piaci szervezet (CMO)
- Piaci rendtartás
- Mezőgazdasági és feldolgozott mezőgazdasági termék
- A piac egységessége
- Közösségi preferencia
- Pénzügyi szolidaritás
- Importrendszer
- Lefölözés
- Specifikus vámok és értékvámok
- Autonóm vámok és szerződéses vámok
- Küszöbár
- Referenciaár
- Minimális importár
- Belépési ár
- Kiegyenlítő vám
- Pótvám

- Preferencia
- Vámkvóta
- Védőzáradék
- Export-visszatérítés
- Exportadó
- Árrezsim
- Intézményi ár
- Tájékoztató ár, irányár
- Intervenciós ár
- Felvásárlási ár
- Alapár
- Intervenció
- Magántárolás
- Ütköző készlet
- Mennyiségi szabályozás
- Kvóta
- Garanciaküszöb
- Biztonsági háló
- „Zöld” árfolyam
- Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA)
- EMOGA Garancia Osztály
- EMOGA Orientációs Osztály
- Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA)
- Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA)
- Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER)
- Kifizető ügynökség
- Nyomást gyakorló szervezetek
- Írásos döntéshozatali eljárás az Európai Bizottságban
- Mezőgazdasági Különbizottság (SCA)
- Éves árfelülvizsgálat (Annual price review)
- Tanácsadó bizottság
- Menedzsment bizottság
- Szabályozási bizottság
- Trialógus
- Önellátási fok
- Eredeti („összekapcsolt”) modell
- Jóléti elemzés
- „Kis ország” és „nagy ország” modell
- „Transzfer hatékonysági arány”
- Stabilizációs szabályozás
- Termelői társfelelősség
- Területpihentetés (set aside)

Felhasznált irodalom

- ATKIN, M. (1993): *Snouts in the Trough. European Farmers, the Common Agricultural Policy and the Public Pursue*. Cambridge, Woodhead.
- BALDWIN, R. – WYPLOSZ, C. (2004): *The Economics of European Integration*. McGraw-Hill.
- COLMAN, D. – ROBERTS, D. (1997): The Common Agricultural Policy. In ARTIS, M. J. – LEE, N. eds.: *The Economics of European Union*. Oxford, Oxford. 92–119.
- COSTANZA, R. – D'ARGE, R. – GROOT, R. de – FRBER, S. – CRASSO, M. – HANNON, B. – LIMBURG, K. – NAEEM, S. – O'NEIL, R. V. – PARUELO, J. – RASKIN, R. G. – SUTTON, P. – BELT, M. Van Den (1997): The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, No. 387. 253–260. DOI: <https://doi.org/10.1038/387253a0>
- DAILY, G. ed. (1997): *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Washington D.C., Island.
- DELORME, H. (1994): French Agricultural Policy Objectives. In KJELDAHL, R. – TRACY, M. eds.: *Renationalisation of the Common Agricultural Policy? Belgium, Agricultural Policy Studies*.
- EL-AGRAA, A. (2004): *The European Union. Economics and Policies*. 7th ed. Harlow, Prentice Hall.
- FERTŐ I. (1999): A Európai Unió közös agrárpolitikájának gazdaságtana II. *Közgazdasági Szemle*, 46. évf., szeptemberi sz. 813–822.
- HALMAI P. szerk. (2002): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HALMAI, P. (2004): *A reform ökonómiaja*. Budapest, KJK KERSZÖV.
- HALMAI P. szerk. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HANLEY, N. – KIRKPATRICK, H. – OGLETHORPE, D. – SIMPSON, I. (1998): Principles for the provision of public goods from agriculture: modelling moorland conservation in Scotland. In ANTLE, J. – LEKAKIS, J. – ZANIAS, G. eds.: *Agriculture, Trade and the Environment: The Impact of Liberalization on Sustainable Development*. Cheltenham, Edward Elgar.
- HARVEY, D. – HALL, J. (1989): *PSEs, Producer Benefits and Transfer Efficiency of the CAP and Alternatives*. Paper D83/89. Newcastle upon Tyne.
- HEIDHUES, T. (1977): Agrarpolitik I. Preis und Einkommenspolitik. In *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*. Band I. Tübingen, Göttingen.
- HENDRIKS, G. (1991): *Germany and European Integration. The Common Agricultural Policy: An Area of Conflict*. Oxford, Berg.
- HENDRIKS, G. (1994): German Agricultural Policy Objectives. In KJELDAHL, R. – TRACY, M. eds.: *Renationalisation of the Common Agricultural Policy? Belgium, Agricultural Policy Studies*.
- KOESTER, U. (1992a): *Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre*. München, [s.n.].
- KOESTER, U. (1992b): Institutional Aspects of Agricultural Policy Reform in the European Community. In BECKER, T. – GRAY, R. – SCHMITZ, A. eds.: *Improving Agricultural Trade Performance under the GATT*. Kiel, Wissenschaftsverlag Vauk. 181–197.
- LINTNER, V. – MAZEY, S. (1991): *The European Community: Economic and Political Aspects*. London – New York, McGraw-Hill.
- MEGRET, J. ed. (1990): *Droit de L'exploitation Agricole*. Paris. Ministère de l'agriculture et de la pêche
- (2000): *Graph Agri, L'agriculture, la foret et les industries agroalimentaires*. Párizs
- NIEDERGAARD, P. (1994): The Political Economy of CAP-Reform. In KJELDAHL, R. – TRACY, M. eds.: *Renationalisation of the Common Agricultural Policy? Belgium, Agricultural Policy Studies*.
- NUGENT, N. (1994): *The Government and Politics of the European Union*. London, Macmillan.

- OECD (1997): Helsinki Seminar on Environmental Benefits from Agriculture. OECD/DG(97)110 Paris, OECD.
- OECD (2001): *Multifunctionality: Towards an Analytical framework*.
- PELKMANS, J. (2000): *European Integration. Methods and Economic Analysis*. Upper Saddle River (US-NJ), Prentice Hall.
- PLATE, R. – BÖCKENHOFF, E. (1984): *Grundlagen der Agrarmarktpolitik*. München, Blv Buchverlag.
- POPP J. (2004): *Az EU Közös Agrárpolitikájának elmélete és nemzetközi mozgásteret*. Budapest, Európai Agrárpolitika Kft.
- PRETTY, J. – BRETT, C. – GEE, D. – HINE, R. – MASON, Ch. – MORRISON, J. – RAYMENT, M. – VAN DER BIJL, G. – DOBBS, T. (2001): Policy Challenges and Priorities for Internalizing the Externalities of Modern Agriculture. *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 44, No. 2. 263–283.
- TRACY, M. (1993): *Food and Agriculture in a Market Economy: An Introduction to Theory, Practice and Policy*. La Hutte, Agricultural Policy Studies.
- TRACY, M. (1994): The spirit of Stresa. *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 21, No. 3–4. 357–374. DOI: <https://doi.org/10.1093/erae/21.3-4.357>
- WÖHLKEN, E. (1991): *Einführung in die landwirtschaftsliche Marktlehre*. Stuttgart, Ulmer.
- YRJÖLÄ, T. – JOLA, J. (2004): *Preferences of Consumers in Terms of Multifunctional Agriculture* University of Helsinki. (Kézirat)

Vákát oldal

2. A Közös Agrárpolitika reformja

Halmai Péter

2.1. A KAP-reformot kikényszerítő tényezők

Az 1990-es évek elején megfogalmazódó KAP-reform-dokumentumtervezetek a Közös Agrárpolitika meghirdetése óta a legradikálisabbak voltak. A korrekciókat egyre inkább meghaladó reform irányában kifejtett nyomás egyfelől a Közösségen belülről, másfelől a fő világgazdasági partnerek részéről érkezett.

Az alábbiakban összefoglaljuk a reformot kikényszerítő fő tényezőket:

a) *Belső dimenzió.* A fő belső tényezők az alábbiak voltak:

- *A rendszer belső logikája.* A Közös Agrárpolitika működése során folyamatosan újatermelődés és fokozatos korrekciók révén ki nem küszöbölhető zavarok *alapvető változások igényéhez* vezettek. A radikális reform mellett szóló – korábban már tárgyalt – fő érvek a következők voltak:
 - a magas intézményi árak és értékesítési garanciák szükségképpen a termelés növekedéséhez vezettek;
 - a növekvő irányzatot mutató termelési többletek a készletek („vajhegyek”, „gabonatengerek” stb.) növekedéséhez és/vagy növekvő szubvenciót igénylő exporthoz vezettek;
 - a nagyobb intenzitás beépített ösztönzői egyre inkább veszélyeztették a környezetet;
 - a növekvő költségvetési kiadások a gazdaságok elenyésző kisebbségéhez jutottak, az egyre nagyobb kiadások nem oldották meg általában a mezőgazdasági jövedelmek problémáit;
 - fentiek (továbbá a rendszerben megvalósuló redisztribúció egyéb torzulásai) jelentős jóléti veszteségeket eredményeztek elsősorban az EU-fogyasztók és az adófizetők, illetve a harmadik országok exportőrei számára.

Mindezek a *tényezők az agrárpolitika ár- és jövedelempolitikát „összekapcsoló” eredeti modelljének elviselhetetlen költségeit* bizonyítják. A reform alapvető jelentőségű hajtóereje az agrárpolitika pénzügyi összeegyeztethetlensége az igényekkel és a lehetőségekkel, illetőleg a költségek és hasznok tagállamok és kedvezményezett kategóriák közötti egyenlőtlen eloszlása volt. A rendszer alapvető strukturális problémáit különös élességgel húzták alá a német újraegyesítés költségvetési (ezek között az EMOGA-ra és a strukturális alapokra háruló) terhei. Ugyanakkor a Közös Agrárpolitika eredeti modellje finanszírozhatatlansága mellett egyre további kedvezőtlen hatásai miatt is fenntarthatatlannak bizonyult.

- *A mezőgazdaság politikai jelentőségének csökkenése.* Az agrárgazdaság szerepe a Római Szerződést követő időszakhoz képest időközben alapvetően megváltozott. A nemzetgazdasági teljesítményben lényegesen csökkent a mezőgazdaság aránya. A szigorúan „ágazati politikát” képviselő KAP még hagyományos támogatói körében is veszített központi és autonóm jelentőségéből.¹
 - *Az egységes belső piac hatása.* A kereskedelem technikai határainak felszámolása az EU-n belüli szállítók között erősítette az élelmiszerpiaci versenyt is. Az egységesülő forgalmi terhek a mezőgazdasági inputköltségeket (gép, műtrágya, takarmány) befolyásolják. Az inputszféra erősödő versenye elvileg olcsóbb beszerzést tesz lehetővé, ám az intenzívebb verseny miatt a kibocsátási árak is csökkennek. Kiemelést igényel továbbá az EK élelmiszeriparában erősödő fúziós irányzat. Mindezek nyomán egyes szakértők a mezőgazdasági termelők alkupozíciójának, „lobbi”-lehetőségeinek gyengülését valószínűsítették.
- b) *Nemzetközi dimenzió.* Az európai agrárpolitika integrációja a 1990-es évek elejéig a globális agrárkereskedelempolitikai háttérrel szemben ment végbe. Így nem meglepő, hogy az egymást követő GATT-fordulókat az EK és az USA közötti viták uralták. E konfliktus már a KAP bevezetése után kialakult. Új szakaszba jutott az 1980-as évtizedben, s a GATT Uruguay-fordulójának központi kérdésévé vált. (Lásd részletesen a 3. fejezetben.)

Összegezve megállapítható, hogy a gazdasági feltételek változása, a korábbi Közös Agrárpolitika kiegyensúlyozatlansága és nem kielégítő hatékonysága jelentős nyomást fejtettek ki a KAP-reform iránt. Ám mindez önmagában nem volt elégséges a védelem fenntartását és növelését célzó törekvések ellensúlyozásához, továbbá a kiterjedt és valóban mélyreható változásokat ígérő reform elfogadásához. Egyes ismert agrárközgazdászok álláspontja szerint „*a végső reformcsomag inkább a külső nyomás, mintsem a Közösségen belüli erők mozgásának eredménye*”.²

2.2. A reform elvi lehetőségei

A jelzett feltételek között általános egyetértés alakult ki, hogy „a status quo folytatása nem valóságos választási lehetőség, s a folyamatban lévő marginális kiigazításoknál többre van szükség” (MACSHARRY 1991).

A következőkben a Közös Agrárpolitika mélyreható átalakításának – az 1992. évi reformot megelőzően körvonalazható – *alternatív lehetőségeit* tekintjük át modellszerű formában. Azok elemzése során felhasználjuk az 1.6.2. pontnál alkalmazott jóléti elemzés módszereit.

A lehetséges megközelítések fontos közös sajátossága, hogy azok különböző – piac-konform, illetve kevésbé piaci – módon *egyaránt a mezőgazdasági kínálat, ezáltal a strukturális többletek és a közös költségvetés kiadásainak korlátozását célozták*. Ám mindezek módozatait illetően az egyes változatok merőben eltérő konstrukciókat tartalmaznak. Azok

¹ DE BENEDICTIS – DE FILLIPIS – SALVATICI 1994.

² GUYOMARD et al. 1994 lásd hasonlóan SUMMER 1994; TANGERMANN 1996.

áttekintése nemcsak a reform előzményeinek rendszerezéséhez, hanem a Közös Agrárpolitika jövőbeli további változásainak megalapozásához is szükséges.

A lehetséges megközelítések alapkérdése a következő volt: *mi történjen a KAP magas intézményi áraival?*³ Az egyik lehetőség elvileg az árak drasztikus csökkentése lehetett volna. E változat megvalósításának – ha azt egyéb intézkedések nem egészítik ki – következménye a mezőgazdasági jövedelmek erőteljes csökkenése, a gazdaságok jelentős részének megszűnése, de mindezekon túl végső soron a mezőgazdaság „európai modelljének”⁴ feladása lenne. A második szélső lehetőség – bizonyos korrekciók mellett – a magas árak fenntartása, ám egyidejűleg széles körű és szigorú kínálat szabályozás intézményesítése.

Az elsőként említett lehetőség a jelzett időszakban nem képezhetett valódi mérlegelés tárgyát. Ám bizonyos, a kedvezőtlen hatásokat kiiktató vagy mérsékelő intézkedésekkel kiegészítve a KAP intézményi árának jelentős csökkentése már nem tűnt eleve lehetetlennek. Ugyanakkor az 1980-as évek intézkedéseinek logikája (a korrekciók) alapján először a kínálat szabályozási modell kiterjesztése – mint az eredeti modell alternatívája – igényel áttekintést.

2.2.1. Kínálatkorlátozás mennyiségi szabályozással

Mennyiségi szabályozás (például kvóták) alkalmazásával a többlettermelés elvben bármely kívánatos szinten korlátozható, míg a támogatott árak a szükségesnek tartott szinten állapíthatók meg (KOESTER–TANGERMANN 1990). E szabályozás egyrészt korlátozhatja a költségvetési kiadásokat, másrészt egyidejűleg – implicit módon, azaz a magas intézményi árak fenntartásával – megőrzi a mezőgazdasági termelőknek nyújtott ár- és jövedelemtámogatást.

A mennyiségi szabályozás⁵ hatásainak bemutatására – az kibocsátás szabályozása oldaláról – az 1983-ban bevezetett tejkvóta példája adhat kiindulópontokat. Azt követően pedig – az input mennyiségi szabályozása példajaként – az 1988-tól alkalmazott területpihentetési rendszer termelési tényezők áaira gyakorolt hatásait tekintjük át.

Kínálat szabályozás – a tejkvóta példáján

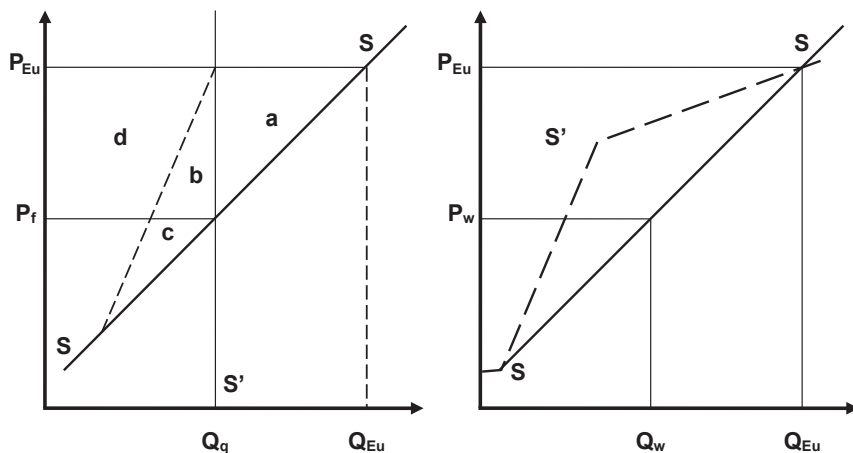
A tejpiazi kínálat szabályozási mechanizmust a 2.1. ábra mutatja be. Az ábra szerinti támogatott áron (P_{Eu}) az előállított tej mennyisége Q_{Eu} . A termelő ($P_{Eu} \times Q_{Eu}$) összegű bevételhez juthat. A túltermelés miatt a kvótát ennél alacsonyabb mennyiségénél (Q_q -nál) határozták meg, ugyanakkor a támogatott ár továbbra is P_{Eu} maradt. A mezőgazdasági termelő így a kínálati görbe alacsonyabb pontja szerinti mennyiséget állítja elő, amely az adott faktorárakon vásárolt inputok legkisebb költségű kombinációja. A kibocsátás e csökkentését szigorú

³ A 2.1. alfejezetben láthattuk, hogy az eredeti modell alapproblémája az áreltérítés, a magas intézményi árak rendszere volt.

⁴ Lásd 1.1. alfejezet.

⁵ Az 1. fejezetben a kínálati menedzsment további lehetséges eszközeit is jeleztük. Az alábbiakban közvetlenül a kvótát – illetve az inputok oldaláról a területpihentetést – tárgyaljuk, ám a következtetések a mennyiségi szabályozás további eszközeire is nagyjából érvényesek.

pénzügyi szankciók (elsősorban a pójtárulék/illeték⁶) mozdították elő. Minthogy a kvótát az egyes gazdaságok termelése alapján juttatták, a kínálati görbe SS -ről SS' -re tolódott el. A tejtermelés korlátozása elkerülhetetlenül *a termelő jóléti veszteségével* jár. Ugyanakkor annak további csökkenése a $(b+c)$ területen elkerülhető, ha a hatékonyabb termelők a kevésbé hatékony gazdáktól kvótát bérelhetnek vagy vásárolhatnak (BURRELL 1989).



2.1. ábra

Kínálatszabályozás

Forrás: COLMAN-ROBERTS 1994

A kvóta eladhatósága és a felhasznált inputok ára között bonyolult kölcsönhatás érvényesül. *Ha a kvóták átruházása tilos, akkor a tejtermeléshez felhasznált föld ára nő meg*, amely a szektorban kialakuló többletjövedelmet tükrözi (d terület nagyságában). *Ha a kvóta egyensúlyi áron ($P_{Eu} - P_f$) eladható, akkor maga a kvótajog válik vagyoni értékűvé ($(P_{Eu} - P_f) \times Q_q$ nagyságban)*. Minthogy a kvóta eladhatóságának szabályozása határozza meg a kvótajog vagyoni értékének megoszlását a földtulajdonos és a bérlő között, ezért a Közösség e részletes szabályozást a tagállamok hatáskörébe utalta.

A tejkvóta közgazdasági értékelése során egyrészt *a tejágazat jövedelmére* gyakorolt hosszú távú hatását szükséges vizsgálni. A kvóta értékét – akár átruházható a kvóta, akár nem – beleszámítják a költségszerkezetbe, s az a hosszú távú átlagköltségek növekedését okozza. Másfelől a tejágazatban – a továbbra is magas árak alapján – képződő források kivonhatók, és más kínálatszabályozással nem korlátozott mezőgazdasági ágazat termelésének növelésére használhatók fel. Következésképpen más ágazatokban a tejkvóta ellenére tovább növekedhetnek a feleslegek. Mindezek miatt a tejkvóta – egyidejűleg számos torzulást okozva – *csak átmenetileg enyhíthette a Közös Agrárpolitika feleslegeit és a költségvetési feszültségeit*. Ugyanakkor *nem változtatta meg az eredeti modell magas intézményi árait*.

⁶ Lásd bővebben a tejpiacon rendtartást.

A területpihentetés hatása a termelési tényezők áraira

A területpihentetés (set aside) ugyancsak szerepelt az 1980-as évek kiigazítási kísérletei között. Annak hatását a 2.1. ábra jobb oldalán tanulmányozhatjuk. A reformot megelőzően a magas árak (P_{Eu}) érvényesülése esetén az összes termés $Q_{Eu}(P_{Eu} \times S_{Eu})$ bevételt eredményez. Ha a támogatott ár P_W -re csökken, akkor a kínálat Q_W -re csökken, az összes bevétel pedig ($P_W \times Q_W$)-re mérséklődik. Alacsonyabb output árak esetén az inputkereslet is mérséklődik. Következésképpen leginkább a legkisebb kínálati rugalmassági termelési tényezők (első-sorban a föld) ára csökken, míg a nagyobb rugalmassági inputok felhasznált mennyisége mérséklődik.

A területpihentelési rendszer (a földhasználat mint fontos input mennyiségi korlátozása) a piaci szereplők inputkombinációinak megváltozásával jár. Annak következtében a *kínálati görbe módosul (SS'S)*. A termelésben maradó föld értéke továbbra is a hozam nettó értékéhez, valamint a rendszerből elérhető – megfelelő növényhez tartozó – közvetlen támogatáshoz kapcsolódik. A parlagoltatott földnek mint valóságos termelési tényezőnek nincs értéke, az csak a területpihentetés utáni támogatás, illetve a földtulajdonos egyéb, nem vagyoni előnyei tőkésítéséből következik. A termelésben felhasznált és a pihentetett föld értékére gyakorolt hatás a kibocsátás értékének változásától, illetve a közvetlen támogatáshoz tartozó feltételektől függ.

A kínálat szabályozási rendszer fő problémái

A kínálat szabályozás tehát – noha az „összekapcsolt modell” bizonyos ellentmondásainak meghaladására alkalmas – súlyos új problémákat is magával hoz:

- *A kvótaátruházás hatékonysági veszteségei.* Noha az átruházás lehetősége némileg javítja a rendszer működését, gyakran alkalmaznak a transzfer hatékonyságát korlátozó szabályokat. (Például ki vásárolhat, illetve bérelhet kvótát; mekkora lehet annak a nagysága stb.)
- *Zavarok más termékek piacán.* A kvótával korlátozott területről az erőforrások más mezőgazdasági termékek előállításához áramlanak, s növelik a piaci felesleget, illetve az esetleg szabályozatlan helyettesítő termékek előállítását.
- *A kvóták tehetetlensége, a kormányzati beavatkozás újratermelése.* A kvótákat gyakran (például az EU-ban a tejkvótát) ideiglenes intézkedésként vezették be. Am általában az eredetileg szándékozottnál hosszabb ideig vannak hatályban. „Ha egyszer a kvótákat már bevezették, nehéz felszámolni őket, minthogy az jelentős árcsökkenéseket igényel, amelyek politikailag csak ritkán elfogadhatók.” (KOEESTER–TANGERMANN 1990) A kvótarendszer felszámolásának legnagyobb politikai problémája: e jogok elvonása járjon-e valamiféle kompenzációval? A kvóta elvonása vagyoni veszteséget okoz, s az érintett termelők kompenzációs igényt támasztanak. *Ezért könnyebb kvótákat bevezetni, mint azokat felszámolni.*
- *A működés és a kikényszerítés költségei.* A mezőgazdasági kínálat szabályozás számos technikai nehézségbe ütközik. Az input szabályozása, mérése – minden torzulás ellenére – könnyebben elérhető, mint a kibocsátásé. Alkalmazhatatlan a kvóta ott, ahol nincs fix mérési pont (például gabonatermelés, lásd BECKER et al.

1992), vagy ahol az értékesítési korlát kijátszható. Ugyanakkor az inputszabályozást (például a területpihentetést) is költséges kikényszeríteni.

- *Az erőforrások árainak torzítása.* Az inputok mennyiségi szabályozása az érintett erőforrás árának erőteljes torzítását eredményezheti. Közgazdaságtudományi szempontból *a kínálat hatékony hozzáigazítása a kereslethez meghatározott (támogatott) áron a földinput mennyiségi szabályozása útján abszurdnak minősíthető.* (COCHRANE 1959)
- *Politikai kockázat.* A kínálatszabályozási programok csökkenthetnek bizonyos piaci kockázatokat, de új kockázati elemet is visznek a termékpiacokba: a *programváltozás kockázatát.* E kockázat a normális esetben tapasztalható képest pótlólagos társadalmi költségekkel jár. (LERNER–STANBURY 1985) Valójában tehát a kvótajáradék egy része „méltányos biztosítási díjnak felel meg”. (ALSTON 1992, 91.) Ugyanakkor a kínálatszabályozási intézkedések árstabilizáló *hatása* is korlátozott, ezért a világgiazi árak instabilitása széles körű kínálatkorlátozási programokkal is csak korlátozottan mérsékelhető. Minthogy *a kockázatcsökkentés jóléti értelemben* legalább olyan fontosnak tűnik, mint az árszintváltozás okozta jóléti hatás (TYERS 1991), *a politikai döntéshozók* – főleg hosszabb távra – csak nehezen vállalhatják a kínálatszabályozási rendszer valamennyi következményét.

Összefoglalóan: *a kínálatszabályozási mechanizmusokra támaszkodó agrárpiaci rendszerben továbbra is alapvető torzulások, az erőforrások hibás allokációja lenne a jellemző.* A kvótákkal, illetve a mennyiségi szabályozás egyéb formáival összefüggő számos problémát elméleti érvek és empirikus elemzések egyaránt alátámasztják. Mindezekre tekintettel az átfogó kínálatszabályozási mechanizmus közgazdaságtudományi szempontból nem elfogadható alternatíva a piaci koordinációval szemben.

2.2.2. Az ár- és a jövedelempolitika szétválasztása: közvetlen jövedelemtámogatás

A támogatott árak csökkentése, ezzel az EK belső árai és a világgiazi agrárárak különbségének mérsékelése a KAP hagyományos, „összekapcsolt” modelljéhez képest *nagyobb teret enged a piaci erők működésének.* Az árak stabilizálása érdekében egyidejűleg fennmaradhat a piacsabályozás bizonyos formája.⁷

E megközelítéssel szemben az egyik lehetséges ellenérv szerint az árkorlátozás önmagában nem csökkentené jelentősen a feleslegek termelését. E kritika azon a feltételezésen alapul, hogy *a mezőgazdasági kínálat árrugalmassága csökkenő árak esetén igen alacsony.* (Egyesek úgy is érvelnek, hogy az árrugalmasság negatív.) Az empirikus elemzések azonban nem támasztották alá ezt a nézetet. (KOESTER–TANGERMANN 1990, 106.)

A másik fő ellenvetés – amely az agrárpolitikai döntéshozók számára különös horderejű – *az árcsökkenés mezőgazdasági jövedelmekre gyakorolt hatása.* Az EK tagállamok többségében az 1970-es évek második felétől az agrárjövödelmek mérséklődtek. E probléma

⁷ Ebben a szellemben javasoltak megoldásokat többek között KOESTER–TANGERMANN 1976; HEIDHUES–JOSLING–RITSON 1978; TARDITI 1984; MEESTER–STRIJKER 1985.

további, az agrárpiacpolitika változásaival összefüggő esetleges növekedése, az abból származó politikai nyomás és feszültségek nem voltak elfogadhatóak az agrárpolitika irányítói számára. Ezért különös figyelmet keltettek azok a – „leválasztott”, angolul: decoupled – *közvetlen jövedelemtámogatások*, amelyek nem kapcsolódnak a termelés volumenéhez, s nem ösztönzik a termelés növekedését.⁸

A befolyásos mezőgazdasági lobbirészéről már e változtatás lehetősége is komoly ellenállásba ütközött. Ennek alapvető tényezője volt, hogy az esetleges kompenzáció – az agrárárak csökkenése után – *a fogyasztóktól származó „láthatatlan” transzfereket a költségvetésből finanszírozott „látható” kifizetésekké konvertálja.* (Azaz az implicit támogatás explicitté válik.) E konstrukció, s annak következményei pedig *politikai kockázatot* jelenthetnek. A protekcionizmus rejtett transzfereinek nyílt megjelenése a támogatások radikális leépítését megelőző, ahhoz szükséges lépésnek tűnt.

Ugyanakkor az 1970-es évtized végétől a helyzet megváltozott. Egyfelől a növekvő felesleg és a csökkenő világgiazi árak miatt a támogatás jelentős részét egyre inkább közvetlenül az EK-költségvetés fedezte. Másfelől az 1980-as évek közepétől a Bizottság több dokumentuma is e támogatási forma alkalmazását ajánlotta a KAP távlati átalakításához. (Ez azzal is összefüggött, hogy a „szétválasztott” támogatásokat az Uruguay-forduló keretében a főbb GATT-partnerek is elfogadták, s azok csökkentését nem kívánták előírni.)

A harmadik, eredetileg a legkeményebb ellenérv, hogy a kompenzációs célzatú közvetlen jövedelemtámogatások *nagy, sőt, növekvő költségvetési terhekkel járhatnak.* A magas EK-árak fenntartásához – a KAP hagyományos rendszeréhez – képezt a kiadások átmenetileg még növekedhetnek is, ha a közvetlen kifizetések teljes kompenzációt nyújtanának a mezőgazdasági termelők számára az árcsökkenések ellenében. (ALSTON 1992, 83.) Továbbá: ha a számításokban a kormányzati transzferek teljes társadalmi költsége kerül számbavételre, az átalányként nyújtott kompenzációs kifizetés nem feltétlenül hatékonyabb, mint a termékpiacokon keresztül megvalósuló transzfer (ALSTON–HURD 1990).

A pótlólagos költségvetési kiadások elkerülésére két mód kínálkozhat. Egyfelől a fogyasztói áraknak a termelői áraknál kisebb mértékű csökkentése. Ez esetben a különbség *adó* formájában elvileg elvonható, s abból fedezhetőek lennének a közvetlen transzferek (lásd KOESTER–TANGERMANN 1976). Másfelől *a kompenzáció degresszív lehetne.* Azaz: „csak egy meghatározott jövedelemszint alatti mezőgazdasági termelők jutnának” kompenzációhoz (KOESTER–TANGERMANN 1990).

A termeléstől (értékesítéstől) „leválasztott” jövedelemtámogatásokkal kombinált árcsökkentés elvileg *akár nettó társadalmi jóléti nyereség* elérését is lehetővé tenné. A KAP 1980-as években működő rendszerében a fogyasztók és az adófizetők magas ártámogatásokhoz való hozzájárulásának csak mintegy egynegyede került a mezőgazdasági termelők-höz. A közvetlenül adott támogatás a jövedelemtranszfer észszerűbb rendszerével e jóléti veszteség jelentős részének megtakarítását ígérte. (A közvetlen támogatásokat alkalmazó rendszerben javulhat a „továbbítás hatékonyságának” aránya – a transfer ratio –, azaz egy-egy támogatás nagyobb hányada juthat el a támogatni kívánt társadalmi csoporthoz.) Ugyanakkor e kompenzációs támogatások egyúttal a földterület művelésből való kivonására

⁸ Azaz az intézményi árak nagymértékű csökkentésével, illetve e közvetlen támogatások nyújtásával egyidejűleg az EU mezőgazdaság kínálata nem haladná meg az 1.2. ábra szerinti Q_1 mennyiséget. (Feltéve, ha P_2 intervenciósi ár P_1 – azaz a világgiazi ár – szintjére csökken.) Az „árcsökkentés – közvetlen támogatás” formulát – tudomásunk szerint – elsőként Koester és Tangermann javasolta (KOESTER–TANGERMANN 1976).

(vagy további hasonló inputkorlátozó intézkedésekre) vállalt kötelezettségekkel is összekapcsolhatók. Azaz *a kompenzációs konstrukció* az előző – erősen ártámogató – rendszer átalakítása miatti termelői veszteségek kiegyenlítése mellett *egyúttal kínálatkorlátozó követelménytámasztást* is lehetővé tesz.

2.2.3. Az eredeti alternatíva lényege

A valódi alternatíva tehát az volt, hogy a korábbinál szigorúbb és szélesebb körű mennyiségi korlátozásokkal, avagy az ár- és jövedelempolitika szétválasztásával (a GATT-fordulóban szorgalmazott decoupling révén) próbálnak meg választ találni a KAP rendszerét ért kihívásokra. Mindez egyúttal a Közös Agrárpolitika konstrukcióját alapvetően átalakíthatja. A mennyiségi szabályozás súlyosan piactorzító eszköz, amelynek jelentős tranzaktív költségei, jóléti veszteségei vannak. A konstrukciót tekintve sokkal inkább piacokonform a másik változat, a „szétválasztás”: az agrárárak jelentős csökkentése, egyidejűleg a termelők jövedelempozíciójának a termelés mennyiségéhez nem kötődő (azaz: „szétválasztott”) támogatásokkal történő stabilizálása. Ám a „szétválasztás” agrárpolitikai értelemben több konfliktust hordoz, következetes megvalósítása a pozíciók jelentős átrendeződését hozza. Ezzel szemben a kínálatkorlátozás különböző technikái alkalmasak a struktúra konzerválására. Ezért a KAP eredeti („összekapcsolt”) rendszerének kedvezményezettjei elvileg sokkal inkább érdekeltek lehetnek az ártámogatásokat fenntartó, a korábbi bázison alapuló mennyiségi szabályozás kiépítésében és működésében, semmint a – főleg perspektivikusan – jelentős kockázatot tartalmazó, s egyben az eredeti modellt meghaladó „szétválasztásban”.

2.3. A KAP 1992. évi reformja

A brüsszeli Bizottság átfogó KAP-reform tervét 1991 júliusában hozták nyilvánosságra (MACSHARRY 1991). A javaslat óriási vihart váltott ki az európai – különösen a francia – agrártársadalomban. Hosszas, olykor késhegyig menő viták után végül 1992 májusában az eredeti javaslat sok tekintetben mérsékelt változatát fogadták el.

2.3.1. A reform fő céljai és intézkedései

A reform *általános célkitűzései* eredetileg a következők voltak:

- megfelelő számú gazdálkodó megőrzése a mezőgazdasági területeken;
- a mezőgazdasági termelők környezetgazdálkodási szerepének erősítése;
- vidékfejlesztés nemcsak az agrártermelés, hanem a multiszektorális megközelítés alapján;
- a mezőgazdasági termelés ellenőrzése a piaci egyensúly megteremtése céljából;
- a közös piaci szervezeteknek ösztönözniük szükséges a külterjesítést (extenzifikálást);

- az EU-nak vállalnia kell a nemzetközi agrárkereskedelemben rá háruló felelőséget (mint e termékek legnagyobb importőre és második legnagyobb exportőre a világon);
- a közös piaci szervezetek alapelveit – egységes piac, közösségi preferencia, pénzügyi szolidaritás – az eredeti szándékoknak megfelelően szükséges érvényesíteni (a támogatások addigiaknál jobb elosztása, a termelők jövedelmét közvetlenül befolyásoló támogatási rendszer hatékonyabb működése érdekében);
- a mezőgazdasági költségvetésnek a korábbiaknál jobban kell szolgálnia a pénzügyi szolidaritást, az arra leginkább rászorulókat megsegítése révén, ehhez a támogatások allokációjánál a gazdaságok nagyságát, jövedelmi helyzetét, továbbá regionális összefüggéseket egyaránt figyelembe kell venni.

Szembetűnő volt a Közös Agrárpolitika jövedelemallokációra gyakorolt hatásainak kiemelt kezelése.⁹ A Bizottság eredeti elképzelései hangsúlyozták a Közös Agrárpolitika „árnyalása/finomítása” (*modulation*) szükségességét a kisebb gazdaságok fokozott támogatása céljából.¹⁰ Ugyancsak e célt szolgálta a „*pénzügyi szolidaritás*” újradefiniálása: az immár nemcsak a közös piaci szervezetek közösségi finanszírozását jelentette (a tagállami finanszírozás helyett), hanem egyúttal a támogatások termelők közötti jobb elosztásának igényét is tartalmazta. Mindezekhez képest a közvetlen költségvetési megtakarításoknak a korábbiaknál némileg csekélyebb hangsúlyt adtak.

A reform meghirdetett fő irányvonala az *ár- és jövedelempolitika szétválasztása* (decoupling), az *intézményi árak jelentős, a világpiacon árhoz közelítést célzó csökkentése; ezzel egyidejűleg a termelők jövedelempozíciójának közvetlen támogatásokkal* (direct payments) *történő stabilizálása*. Valójában e közvetlen kifizetések nagyjából teljes kiegyenlítést ígértek: az árcsökkenés hatását az egyéb pénzügyi intézkedések ellensúlyozták. Az előirányzott intézkedések eredetileg három évet fogtak át: az 1993–1994. piaci évtől az 1995–1996. piaci évig terjedően.

A meghirdetett intézkedések elsősorban a *szántóföldi növénytermelést*, az úgynevezett nagykulturák (gabona, olajosmagvak, fehérjehordozók) piaci szervezeteit, illetve az állattenyésztési ágazatok közül döntően a *marhahús* (részben a juhhús) piaci szervezetét érintették. Ezek az ágazatok az EU mezőgazdasági termelésének mintegy 25%-át ölelik fel. A sertés- és baromfiágazatokat a gabonaárak csökkenése révén közvetett hatások érték. A zöldség- és gyümölcsfélék piacszabályozását csak később, 1996-ban módosították. Ugyanakkor a leginkább problematikus tej- és cukorpiaci szervezet reformját csak a következő évtizedben kezdték meg.

⁹ Lásd I. fejezet.

¹⁰ A Bizottság eredeti javaslata e célok jegyében a közvetlen támogatások degresszív rendszerét tartalmazta. Ez hátrányos lett volna a nagyobb és valószínűleg egyébként is versenyképesebb gazdaságok számára. E javaslat elsősorban az Egyesült Királyság és Dánia, illetve Németország ellenállására ütközött, s a Tanács 1992. májusi döntésébe nem került bele.

2.3.2. A reform alapvető elemei

- *Az intézményi árak csökkentése. A KAP-reform intézkedéseinek középpontjában a gabonapiaci szervezet állt. Ennek okai: egyrészt annak kiemelkedő jelentősége a földhasználatban, másrészt a különféle növények közötti helyettesítési lehetőségek, továbbá a két mezőgazdasági főágazat (növénytermelés, illetve állattenyésztés) közötti kölcsönhatások a takarmánypiac közvetítésével. A reform logikája lényegében a következő volt:*
 - *a gabona intézményi árait rövid időszak (3 év) alatt nagyjából a világgpiaci árak szintjére kívánták (körülbelül 30%-kal) csökkenteni azért, hogy növekedjék a belső, különösképpen a származékos (takarmánypiaci) kereslet;*
 - *az árcsökkenés hatására a termelők kevésbé intenzív (belterjes) termelési eljárásokat alkalmaznak, így csökkenhetnek a hozamtrendek;*
 - *a kínálat rövid távú csökkentését remélték a – közvetlen kifizetések megszerzéséhez fő szabályként kötelező – termőföld-pihentetéstől (set aside);*
 - *a csökkenő kínálat és a megnövekvő belső kereslet révén az EK gabonapiacának korábbinál jobb egyensúlya tűnt elérhetőnek;*
 - *az új közvetlen támogatás az átlagos termelő jövedelmét stabilizálta.*

Az árcsökkenéstől elsősorban a gabona takarmányozási célú felhasználásának növekedését várták. (A takarmányozásra szolgáló termékek importját a reformot megelőzően a gabonafélék magas belföldi ára és az abrakhelyettesítők, fehérje-takarmányok vámmentessége ösztönözte.)

A reform alá kerülő további piaci szervezetek intézményi árait is csökkentették, ám a csökkenés nem volt olyan kiterjedt körű és mértékű, mint eredetileg tervezték. (Aláhúzást igényel: az intézményi árak csökkentése nem feltétlenül és automatikusan vezet a piaci árak csökkenéséhez.)
 - *Közvetlen támogatás. A mezőgazdasági árak csökkenését közvetlen jövedelem-támogatás ellensúlyozta. E közvetlen támogatások azonban korlátozottak, azok megszerzését szigorú feltételekhez kötötték.*
 - *Kínálatszabályozás. A feleslegek azonnali korlátozása érdekében a fenti intézkedéseket széles körű mennyiségi szabályozással egészítették ki. A közvetlen támogatások feltételül a szántóföldi növénytermelésben szigorú területpihentetési szabályokat, a húsmarha- és juhtartók esetében állatlétszám-, illetve állatsűrűségi szabályokat írtak elő. E bonyolult szabályok bonyolult adminisztráció kiépítését igényelték.*
 - *A „kistermelők” egyszerűsített szabályozása. A termelés korlátozása alól mentesültek a kistermelők. Kistermelőnek az a gazda minősült, akinek földje legfeljebb 92 t gabona termelésére alkalmas. Minthogy a gabonafélék átlagtermelése a reformot közvetlenül megelőző években a Közösség szintjén 4,6 t/ha volt, ez az előírás átlagos minőségű földből mintegy 20 hektárnak felelt meg.*
- Az állattenyésztésben, pontosabban a reform által érintett szarvasmarha- és juhtenyésztésben az tartozott e szabályozásba, akinek állatállománya nem érte el a 15 állategységet. (Egy tejelő tehén = 1,0 egység, egy 6-24 hónapos növendék = 0,6 egység, egy anyajuh = 0,15 egység.) A 12 ország állattartóinak mintegy fele tartozott e kategóriába, állatállományuk részesedése azonban a 10%-ot sem érte el.*

- *Kísérő (kiegészítő) intézkedések.* A reform kiegészítő intézkedései (Accompanying Measures) a mezőgazdaság többes funkciója elismerésén alapulnak. Az élelmiszerek megtermelése mellett azoknak fontos szerepe lehet a természeti környezet, a hagyományos tájak megőrzésében, a kedvezőtlen adottságú területeken a gazdasági aktivitás fenntartásában. E kísérő intézkedések a reform fő (agrárpiac-politikai) irányának kiegészítését szolgálták: a támogatott intézkedések egyrészt hozzájárulhattak a piaci feleslegek csökkentéséhez (például a kevésbé intenzív termelési módszerek támogatásával, egyes inputok termelésből kivonásával), másrészt azok önmagukban is indokolható, az életminőséget javító célokat szolgáltak. (A környezetterhelés mérsékelése, az idős gazdák visszavonulása stb.)
A kísérő intézkedések a következők voltak:
 - *korai nyugdíj* (előnyugdíj) az öregségi nyugdíj korhatárát még el nem ért idős gazdák visszavonulásának előmozdítására,
 - *erdősítési program* a kevésbé termékeny mezőgazdasági földterületeken,
 - *agrár-környezetvédelmi programok.*
- *A termelők választási lehetősége.* A reform az egyes termelőknek számos választási lehetőséget kínált. Alapvetően mindenkinek lehetősége nyílt arra, hogy az előírt területpihentetési arányt teljesítse, vagy kistermelőként függetlenítsé magát, illetőleg az előírt feltételek szerinti részvételtől – s így a közvetlen támogatásról is – teljesen lemondjon. A programban részt vevők a területpihentetési támogatás mellett bázisterületük további részére – természetüknek megfelelően – megkapták a gabonafélék, olaj- és fehérjenövények alapján elérhető közvetlen támogatást. A kistermelők a pihentetési kötelezettség alól mentesültek, de csak a gabonafélék alapján megszerezhető támogatást kapták teljes termőterületükre. További mérlegelést igényelt a gabona-, illetve az egyéb takarmánytermő területek arányának a meghatározása. Végül meghatározott feltételek esetén a közvetlen támogatás elvesztése nélkül a pihentetett területeket nem élelmiszer- (például gyógy- és fűszer-) növénytermelésre használhatták. Éppen így széles körű mérlegelést igényelt a kísérő intézkedések programjaiban történő részvétel is.
- *Költségvetési kiadások.* A reformot megelőzően, a KAP eredeti modelljében a magas árak révén juttatott támogatás terheinek nagy részét az élelmiszer-fogyasztók viselték. Ha igaz, hogy a termelők bevétele nem csökken, akkor – a reform következtében – a támogatást teljes egészében az adófizetők terhére, a közös költségvetésből kell fedezni. Azaz a *korábbi implicit* (magas árak révén történő) *transzfer a reform után* – a közvetlen támogatások rendszerében – *láthatóvá válik*. A változások révén hatékonyabb s makrogazdasági szinten kevésbé költséges rendszer esélye nyílt meg. Ám a változások rövidebb távon növelték a KAP költségvetési igényét.¹¹

¹¹ A Bizottság 1991. februári tervezete szerint a változások „a költségvetési kiadások emelkedését okozhatják, amennyiben a [...] fogyasztók által – a magasabb árak révén – finanszírozott támogatás egy része a költségvetésre hárul. [...] a költségvetési következmények a választott paraméterektől, illetve a hosszabb távú piaci fejleményektől függenek. [...] nem szabad megfedkezni a fogyasztók által elérhető megtakarításokról sem, ha teljes mértékben akarunk vonni, illetve, hogy az új politikára költött pénz elősegíti a politikai célkitűzések elérését.” Lásd TANGERMANN 1998.

Ez fontos eltérés például az 1980-as évek kiigazítási kísérleteihez képest. Az utóbbiak esetében a rövid távú költségvetési megtakarítások igénye állt előtérben, s a célt – paradox módon – akkor a korábbinál is piackorlátozóbb beavatkozások (kvóta, garanciaküszöb stb.) révén, azaz a hatékonyságot korlátozó konstrukciók által próbálták elérni.

- Új agrimonetáris rendszer. Mivel a határellenőrzések az egységes piac létrejöttével megszűntek, az új rendszerben egyetlen zöldárfolyamot alkalmaztak valamennyi termékre és az összes olyan KAP-konstrukcióra, amelyet az EMOGA Garancia Részlegéből finanszíroztak.

2.4. Területpihentetés, területi alapú támogatások, kapcsolt közvetlen támogatások

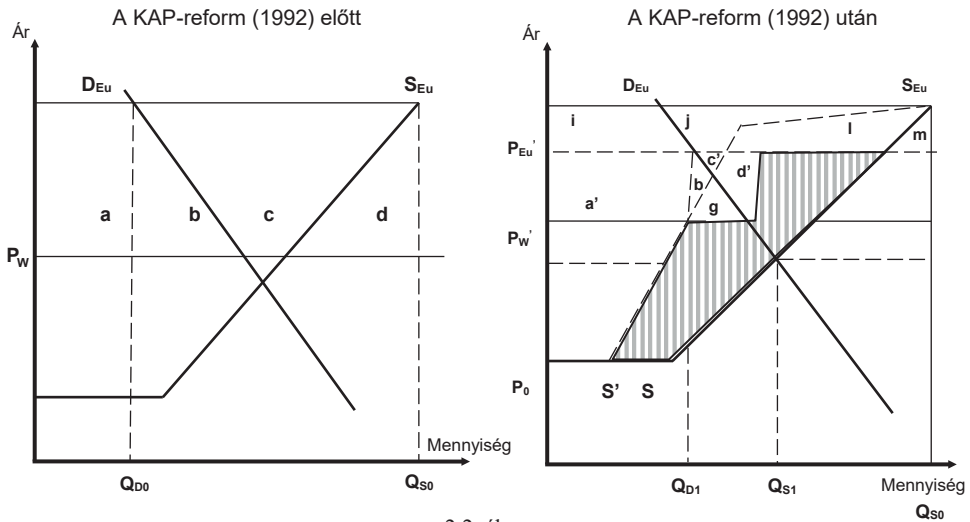
Az 1992. évi KAP-reform rendszerének mélyebb feltárásához először annak két alapvető jelentőségű eleme, a területpihentetés és a területi alapú támogatások elemzése szükséges.

2.4.1. A területpihentetési rendszer jóléti hatásai

A területpihentetés 1992-ben bevezetett rendszerében *kétféle közvetlen támogatás* működött. Egyrészt a szántóföldi növénytermő terület utáni támogatás (AAP: arable area payment), másrészt a területpihentetés alapján juttatott közvetlen támogatás. (Az állattenyésztésben pedig az állatlétszám, illetve az állatsűrűség szerint juttatják a közvetlen támogatásokat – ez a „headage”).

A reform hatásait a 2.2. ábra mutatja.¹² A területpihentetési rendszer kiterjesztése miatt csökken a művelésben tartott földterület. Ám a reform az intézményi árat is csökkentette (P_{Eu} ról P_{Eu}' -re), ezzel növelte a keresletet Q_D -ről Q_D' -re. *A termelők a pihentetett földön korábban betakarított termés bevétele, illetve az új rendszerben juttatott közvetlen (terület, illetve területpihentetés utáni) támogatások nettó hatását mérlegelik.* A termelőknek e rendszerben történő részvétele akkor racionális, ha e nettó hatás pozitív. A támogatott (intézményi) árák csökkenése, a közvetlen támogatás és a pihentetendő földterület aránya közötti összefüggés alapján – lévén a közvetlen támogatás nagyvonalú – csaknem mindegyik termelő belépett a rendszerbe. A kínálati görbe SS -ből $S'S$ -be tolódott el. A kínálat Q_S -ről Q_S' -re csökkent, egyidejűleg a világpiacra exportált mennyiség ($Q_S - Q_D$ -ről $(Q_S' - Q_D')$ -re mérséklődött, míg a világpiaci árák P_W -ről P_W' -re nőttek.

¹² Az alábbiakban Colman és Franks gondolatmenetére támaszkodunk. Lásd COLMAN–FRANKS 1999.



2.2. ábra

A gabonapiaci szervezet jóléti hatása

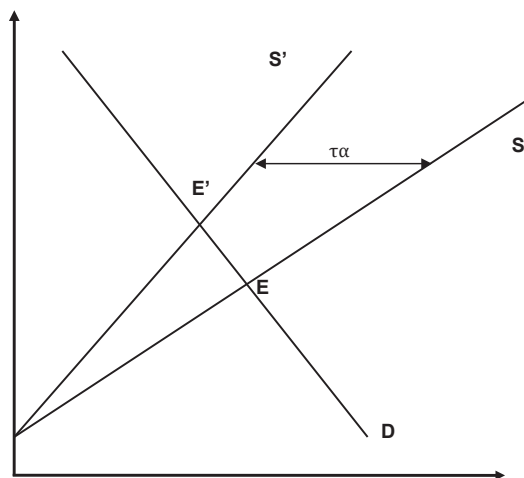
Forrás: COLMAN–FRANKS 1999

E változások együttes hatása mérsékelte a Közös Agrárpolitikából (a közös piaci szervezetek alapján) származó veszteséget: $(a+b)$ -ről $(a'+b'+g')$ -re. Változott a termelői többlet nagysága: $(a+b+c)$ -ről $[(a'+b'+c')+AAP+területpihentetési támogatás]$ összegre. A nettó hatás a közvetlen támogatás nagyságától függ. A költségvetési kiadás $(b+c+d)$ -ről¹³ $[(b'+c'+d'+g')+AAP+területpihentetés utáni közvetlen támogatás]$ összegre változik. A *nettó hatás* a P_{Eu} és a P_W közötti különbségtől, a területpihentetésből származó kínálat csökkentésétől (a területpihentetésben részt vevő termelők száma, az előírt területpihentetési arány és a kivont földek termelékenysége alapján), valamint a közvetlen támogatás nagyságától függ.

E közvetlen támogatásokat eredetileg éppen úgy számították ki, hogy az ártámogatás csökkentését kiegyenlítsék a termelők részére. (A két kínálati görbe – SS és $S'S'$ – közötti terület, illetve a meg nem termelt gabona ára – P_0 – és az új intézményi ár – P_{Eu}' – közötti árkülönbség alapján.) A területi alapú kifizetések (AAP) – a 2.2. ábrán az $(i+j+l)$ terület – azonban nem ellensúlyozzák a területpihentetés által érintett földterületen egyébként elérhető termelői többletet. A termelői többlet e veszteségét mutatja az ábrán a kombinált $(d'+g'+árnyékolt)$ terület. Következésképpen az *összes közvetlen támogatás*, amelyet a termelő a területpihentetési rendszerben kapott, a 2.2. ábra jobb oldalán $(i+j+l+d'+g'+árnyékolt)$ terület) látható.

A területpihentetési szabályok növelik a szántóföldi területek kínálatának rugalmatlanságát. Ha a területpihentetés előírt kötelező aránya α , az összes kínálat S -ről S' -be mozdul el. Ha a földkeresleti görbe D , a kötelező területpihentetés hatására az egyensúly E -ről E' -re tolódik el. A területpihentetési előírások a ténylegesen alkalmazható termőföld kínálatának csökkenéséhez, e területek kínálati árának emelkedéséhez vezetnek (lásd 2.3. ábra).

¹³ A reform előtti exporttámogatás, azaz az exportra kerülő felesleg $(Q_S - Q_D)$ és az export-visszatérítés $(P_{Eu} - P_W)$ szorzata.



2.3. ábra

A területpihentetés lehetséges hatásai

Forrás: a szerző szerkesztése

A 2.3. ábra szerint a területpihentetés tényleges aránya ($\tau\alpha$) kisebb a hivatalos aránynál. *E kicsúsású hatás fő okai:*

Egyrészt nem mindenki vesz részt a szántóföldi rezsimben, bár a jelentős összegű közvetlen támogatások miatt a kimaradók aránya igen csekély lehet. Ennél jóval fontosabb, hogy csak az általános rendszerbe tartozókat terheli területpihentetési kötelezettség, az úgynevezett kistermelőket nem. (Az általános rendszerhez a szántóföldi bázisterület körülbelül 75%-a tartozott.)

Másrészt a termelők általában a kevésbé termékeny területeket hagyják parlagon. (Ez utóbbit azonban empirikus kutatások alapján HODGE et al. 2003 vitatják.)

Valójában a KAP-reform rendszerében a szántóföldi területi menedzsment két elemre: a bázisterületre és a területpihentetésre épült. A bázisterület az egyes tagállamok szintjén nem képviselt valós kényszert. *Ugyanakkor a területpihentetési kötelezettség valódi kényszer a termelők számára.* A „kicsúsás” a reformot követő években megfigyelhető volt, döntően a kistermelők mentessége miatt. 1996 után azonban a kötelező és az önkéntes területpihentetés együttesen már minden évben meghaladta az előírt kötelező mértéket.

A területpihentetés kétszeresen is rontja a hatékonyságot. Valamely szűk termelési tényező kihasználatlansága kompenzáció ellenében jóléti veszteséget okoz. A kihasználatlan erőforrás ellenében a termelő kárpótlást kap. Ám a társadalmat nemcsak az erőforrás kihasználatlansága miatt elmaradó haszon, hanem az adófizetők többletterhe is sújtja. A területpihentetés szembekerül a mezőgazdasági termelékenység növelésének igényével mint a KAP egyik alapvető céljával. Keyzer és munkatársai szerint az EU15-ben a területpihentetés jóléti vesztesége mintegy 1,2 milliárd euró évente (KEYZER et al. 2001). A területpihentetés megszüntetése a nettó hozzáadott érték 2%-os növekedéséhez vezetne az EU15 mezőgazdaságában.

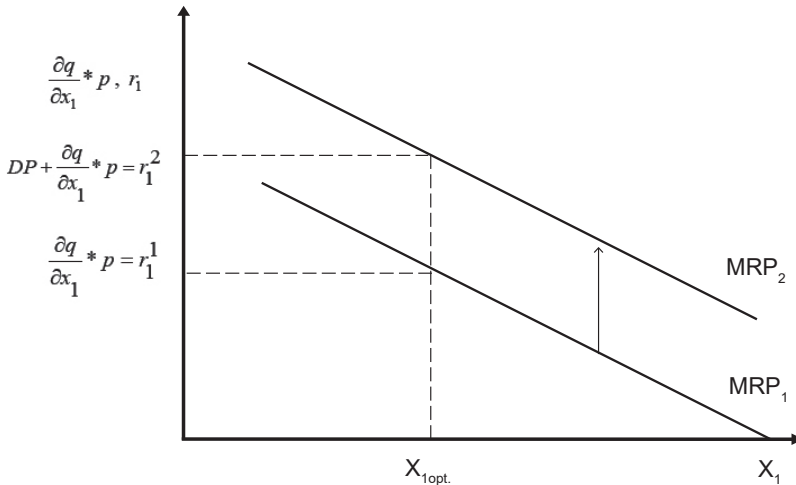
2.4.2. Területi alapú támogatások és a földár

A területi alapú támogatás *transzferhatékonyasága jóval magasabb, mint az ártámogatásé*. Az OECD szerint az ártámogatás fele az input-előállítókhoz és a földtulajdonosokhoz kerül, a többlettermeléshez felhasznált erőforrások használdozati költsége közel negyede a támogatásnak, s csak alig több mint negyedrészt juthat abból a mezőgazdasági termelőknek (OECD 2002).

Az OECD szerint a területi támogatás *több mint 90%-a kerül a földtulajdonosokhoz*. Az EU15-ben 2000-ben a mezőgazdasági földterület körülbelül 57%-a volt a mezőgazdasági termelők tulajdonában. Ezért az EU-ban a területi alapú támogatások közel felerészben maradtak a mezőgazdasági termelőknél. A transzferhatékonyaság tehát kétszer akkora, mint az ártámogatás esetében.

Az egyes tagállamok között a bérelt mezőgazdasági földek aránya jelentősen eltér. *A transzferhatékonyaság is jelentős mértékben különbözik az egyes tagállamok között*. A legmagasabb bérleti aránnyal rendelkező Franciaország esetében 2001-ben a területi alapú támogatások transzferhatékonyasága csak 18,9%, míg a legalacsonyabb bérleti hányaddal bíró Írország esetében a transzferhatékonyaság 75,9% (lásd WICHERN 2004).

A területi alapú kifizetések inputkeresleti függvényre gyakorolt hatása a következőképpen foglalható össze. Valamely input árát határtermelékenysége ($\partial q/\partial x$) szorozva a q kibocsátás p árával határozza meg. Ezért az input keresleti görbe is határtermék-bevétel görbe. A 2.4. ábrán MRP_1 ábrázolja a kiinduló helyzetet, ahol az optimális kereslet r_1^1 faktorárnak felel meg. A területi támogatás bevezetése az MRP_1 görbét MRP_2 -be tolja el, mert a föld használatának bevétele a közvetlen támogatás (DP) összegével növekedik. (WICHERN 2004)



2.4. ábra

Inputkeresleti függvény és a területi támogatások hatása

Forrás: WICHERN 2004

A föld kínálata csaknem teljesen rugalmatlan, ezért a *közvetlen támogatás változatlan kereslet mellett a földár növekedéséhez vezet*¹⁴ ($r_1^1 \rightarrow r_1^2$).

A magas földár, illetve a magas földköltség emeli a mezőgazdasági termelés költség-szintjét. *A területi támogatás jelentős része a földárban tőkésedik*, ezért hatása ellentmondásos. Egyrészt, ha közvetlenül a földet használó termelő jogosult a támogatásra, a támogatás e termelő bevételeit növeli. Ám a magasabb földár, illetve a magasabb bérleti díj a termelő költségeit növeli. A saját föld után realizálható többlet a termelőnél marad. Ám az nem feltétlenül addicionális jövedelem: a saját földet e feltételek között eredetileg is csak drágábban tudta megvásárolni.

A földért mint erőforrásért folytatott versenyben minden földbérlő a támogatási transzfer egy részét a földtulajdonosnak engedi át. Hasonlóképpen, ha valamely termelő földet vásárol, abban meg kell fizetnie a jövőbeli transzferek nettó jelenértékét is. E feltételek között nehezebb a gazdaságméret növelése, mint a földhöz nem kötődő támogatás esetében.

A magas földárak nehezítik a szerkezeti átalakítást. Gyengítik a termőföld alternatív felhasználásában (erdősítés stb.) való érdekeltséget. Ugyanakkor, ha a földár a kemikáliák (műtrágyák stb.) árához viszonyítva emelkedik, akkor erősödik a földhasználó érdekeltsége azok fokozott felhasználásában.

Német kutatók azt vizsgálták, hogy a kapcsolt közvetlen támogatás elméletileg várható tőkésítése empirikusan mennyire figyelhető meg (BRÜMMER–LOY 2001). Schleswig-Holstein 1986–1997. évi adatainak felhasználásával készült tanulmányuk szerint teljes körű tőkésítés nem állapítható meg, ám a kapitalizáció mértéke időben növekszik.

2.4.3. Kapcsolt közvetlen támogatások

A reform rendszerében meghatározó jelentőségű az 1992 utáni közvetlen támogatási rendszer konstrukciója és működése.

A legalapvetőbb kérdés: *mennyiben felelnek meg a szétválasztás (azaz: az ár- és a jövedelempolitika elválasztása) követelményeinek az 1992 után bevezetett közvetlen támogatások?* E kifizetéseket a mezőgazdasági termelők kibocsátásától elválasztott módon tartározták meg. Ugyanakkor *azokat az inputokra vonatkozó előírásokkal* (területpihentetés, a nem pihentetett területek művelése; állatsűrűség; esetleg meghatározott környezetkímélő technológiák alkalmazása) *kapcsolták össze*. Másfelől – a regionális átlaghozamok vonatkozásában – *korábbi bázisértékeket vettek figyelembe*.

A bonyolult rendszer számos kritika tárgyát képezte. Az inputelőírások és a korábbi outputbázisok, a továbbra is fennmaradó termelési kötelezettség miatt az 1992 után *bevezetett közvetlen támogatások továbbra is kapcsolt jellegűek maradtak*.

Szűkebb definíció szerint csak azok a támogatások minősülnek „szétválasztottnak”, amelyek teljes mértékben függetlenek a termeléstől, és/vagy kifejezetten a termelési potenciál csökkentésére irányulnak. (Az első típusba tartozik például a közjavak támogatása, a környezetvédelmi célú kifizetés, míg a másodikba az előnyügdíjazás stb.) *Szélesebb értelemben azonban a „szétválasztás” elégséges kritériuma, hogy a támogatás nem az aktuális termelési mennyiség arányában történik.* (DE BENEDICTIS – DE FILLIPIS – SALVATICI 1994)

¹⁴ A borjak ára az állatprémium miatt hasonlóképpen változik. Ám a borjúkínálat rugalmasabb a földkínálatnál.

Azaz kevésbé szigorú értelemben a „szétválasztott” támogatási konstrukció kapcsolódhat a termelés fennmaradásához, ám nem ösztönözheti a tevékenység fokozását.

Miután a KAP-reform keretében bevezetett közvetlen támogatásokat nem az aktuális, hanem a *korábbi termés hozamok* alapján határozták meg, az új rendszer a termés hozamok növelésében való érdekeltséget mérsékelhette. Adott feltételek között a gazdálkodók a csökkenő árakra reagálva csökkenthették a termelést. Következésképpen a *konstrukció csak a legszélesebb értelemben* – s akkor is csak részben – *teljesítette a szétválasztás kritériumait*.

Más eredményt hozna azonban a szűkebb definíció alkalmazása. A közvetlen támogatás megszerzéséhez a piaci szereplőknek *folytatniuk kell a termelést*. Következésképpen piacon maradnak azok a termelők is, akik alacsonyabb árak érvényesülése esetén termelésüket feladták volna. A termelés tehát valószínűleg nem csökken olyan mértékben, mintha pusztán a mezőgazdasági árak csökkentek volna. Így e konstrukció nem volt teljesen közömbös a termelés mennyiségét tekintve. Mindezek miatt *az 1992 után bevezetett közvetlen támogatások alapvetően kapcsolt* (azaz a termeléstől nem teljesen elválasztott) *kifizetések voltak*.

Ugyanakkor a *részleges szétválasztás is lényeges változást jelentett a korábbi rendszerhez képest*. A konstrukció alapvetően elválasztotta a támogatást a hozamtól. A termelő e rendszerben csak akkor alkalmaz pótlólagos inputokat, ha – hozamnövelő input felhasználása esetén – marginális árbevétele meghaladja az inputfelhasználás határköltségét.¹⁵

Mások viszont arra hívták fel a figyelmet, hogy a termelők bármely címen kapott pótlólagos bevétele potenciálisan jobbra tolhatja el a kínálati görbét. *A termelési támogatás – ceteris paribus – csökkenti a termelés fajlagos költségét, s ezért – bármely árszint mellett – növelheti a megtermelt mennyiséget*. Ám a területpihentetési előírás elvileg megakadályozhatja a többlettermelést.

Az *ugaroltatás* szükségessége pedig éppen abból fakadt, hogy a Közös Agrárpolitika keretében az árszint csökkentésére csak korlátozottan volt mód. (Döntően költségvetési okból: ha az árcsökkenést teljes egészében kompenzálni kívánják, akkor a világpiaci árak színvonalára mérséklődő belső árak óriási költségvetési terhet eredményeztek volna. Az ennél mérsékeltbb árcsökkenés miatt a KAP kiadásait részben továbbra is a fogyasztóktól származó – noha csökkenő nagyságú – transzfer fedezte.)

A következőkben – az elemzés elmélyítéséhez – a reform központi kategóriáját, a szétválasztás mélyebb elméletét tekintjük át.

2.5. A reform egyes alapvető ellentmondásai

A reform kezdetét követő változások nyomán – az egyes piaci szervezetekben eltérő mértékben – a korábbi rendszernél *erősebbé váltak a piaci hatások*. Az ár- és a jövedelempolitika viszonylagos szétválasztása nyomán az árak ismét visszanyerték orientációs funkciójukat. Ám a változások nem eredményezték az EU agrárpiacának liberalizálását:

¹⁵ Ha azonban a piaci szereplők számára az *effektív* (magatartásukat orientáló) ár a piaci ár és az átlagos közvetlen támogatás kombinációja, akkor az inputfelhasználás határköltsége emelkedhet, s a hatékonyság kedvezőtlenebb, mint a teljes hozamszétválasztás esetében.

- a megreformálatlan piaci szervezetekben (cukor, tej, bor stb.) továbbra is a reform előtti szabályozó mechanizmusok érvényesültek;
- továbbra is magas szinten maradt a külső védelem;
- versenykorlátozó kínálat szabályozási előírások érvényesültek (azok köre a korábbi rendszerek fenntartása mellett még bővült is a kötelező területpihentetési és állat-sűrűségi szabályokkal);
- az agrártámogatások rendszere a változások ellenére bonyolult maradt, több tekintetben torzította a piaci magatartást.

A rendszer fő problémái a következők:

1. A *kapcsolt közvetlen támogatások* rendszerének súlyos problémáit az előző pontban már részletesen elemeztük. (Egyes támogatási formák fő jellemzőit a 2.1. táblázat tartalmazza.)

2.1. táblázat

A különböző támogatási konstrukciók fő jellemzői

	„Közvetett” támogatás	„Kapcsolt” közvetlen támogatás	Szétválasztott támogatás
Meghatározó tényezők:			
korábbi termelés	–	+	–
foljó termelés	+	–	–
inpu ttámogatás	–	+	–
Árkülönbség (EU belső ár – világpia ci ár) nagysága	magas	csökkenő	csekély (vagy nincs árkülönbség)
Jellemző támogatási forma	exporttámogatás, intervenció s térítés	1992 utáni KAP területi alapú kifizetés	„történelmi” területi alapú kifizetés

Forrás: a szerző szerkesztése

A „kapcsolt” támogatások további fő neuralgikus pontjai:

- *Nagy gazdaság, nagy támogatás:* A támogatások juttatásának lineáris rendszere a termelékenyebb, a támogatásokra kevésbé rászorult nagy gazdaságoknak kedvezett. *A támogatás jelentős része a nagyobb szereplőkhöz jutott.* Az évi 50 ezer eurónál több közvetlen támogatásban részesülő gazdaságok – az összes alig valamivel több, mint 15%-a – a közvetlen támogatások több mint egynegyedét kapták 2003-ban. (2003. évi adatok szerint 516 millió euró az 500 ezer euró feletti összegre jogosult 640 igénylőhöz jutott. Az általuk kapott támogatás átlagosan meghaladta a 800 ezer eurót. Az összes igénylő átlaga egyébként 5534 euró volt.) E viszonyok egyre inkább *veszélyeztették a rendszer legitimitációját.* (2004-ben például rendkívül éles hangú elemzés jelent meg a legnagyobb brit kedvezményezett, közöttük dúsgazdag főúri családok e rendszerből származó transzfereiről. Lásd OXFAM 2004, 10–24.)¹⁶

¹⁶ 2015-től – tagállamoként eltérő mértékben – megkezdődött a közvetlen támogatások degressziója. Ám az eloszlás továbbra is egyenlőtlen. Az EU28-tagállamokban 2018-ban a gazdaságok 75,2%-a legfeljebb évi 5 ezer euró közvetlen támogatáshoz jutott. Ugyanakkor a gazdaságok 1,94%-a esetében e támogatás éven-

- *A közvetlen támogatás tőkésítésének lehetősége:* Miután a közvetlen támogatások esetleges csökkentéséről vagy későbbi teljes leépítéséről a KAP-rendszer 1992. évi meghirdetésekor nem döntettek, az a mezőgazdasági termelők számára „szerzett joggá” vált. (Elvileg korábbi „szerzett jog”, a KAP magas árainak, az abban foglalt jövedelemnek közvetlen transferré változtatásáról van szó.) Miután inputokhoz (jellemzően a földterülethez) kötött támogatásról van szó, e támogatási jog a földhasználathoz kapcsolódik. A földhasználat változása szerint változik a kedvezményezett személye. Valójában azonban e transzfer döntő része a földtulajdonoshoz jut. *E támogatás a föld árában kerül tőkésítésre.* Tőkehozamot jelent a jelenlegi földtulajdonosoknak, de nem használ a jövőbelieknek. *Sőt a magasabb földárak miatt nehezíti a strukturális mozgást.* (Azaz az új szereplők megjelenését, a már működő gazdaságok földkoncentrációját vagy extenzívebb irányú átalakulását.)
2. Noha a KAP-reform során a rendszer egészében közelebb került a piachoz, *az allokációs rendszerben továbbra is jelentős, sőt növekvő volt a nem piaci tényezők súlya.* Ez pedig újabb torzulások lehetőségét tartalmazza:
- *továbbra is drága maradt a mezőgazdasági földterület;*
 - *a struktúra merevítése,* a mennyiségi szabályozás kiterjedt alkalmazásával a korábbi előnyök megőrzésének lehetősége;
 - *a támogatások régiók és tagállamok közötti megosztásának nem piaci alapú változása* (például egyes mediterrán tagországokban a gazdák 94-97%-a minősült kistermelőnek, s így mentesült a területpihentetési kötelezettség alól stb.);
 - *interszektorális allokációs veszteségek* (a többletadóterhek növekvő „holtterhe”, egyidejűleg kétséges, hogy a mezőgazdasági árak csökkenése megjelenik-e a fogyasztói árak mérséklődésében);
 - mindez együtt járt a költségvetési kiadások – az agrárirányelv határain törtenő – *túlfutásának permanens veszélyével.*
3. *A KAP-reform,* noha kitűzött célja a piaci hatások szélesebb körű érvényesítése volt, *nem eredményezte a korábbi rendszer deregulációját.* Sőt az új közvetlen támogatási konstrukció s az ahhoz kapcsolódó inputellenőrzés még fokozta is az adminisztrációigényt, s annak költségeit. Az igazgatási szervek mellett számottevő bürokratikus terhek hárulnak a mezőgazdasági termelőkre is.

Bármely agrárpolitikai program (így a KAP-reform) *tranzaktív költségei* állami és magán-költségekből tevődnek össze. Az „összekapcsolt” modell tranzaktív költségei kizárólag a mezőgazdasági kibocsátás volumenétől függttek. Az eredeti modell kínálatkorlátozással

te meghaladta az 50 ezer eurót. Ráadásul igen nagyok a tagállamonkénti eltérések. A mediterrán, illetve a közép- és kelet-európai gazdaságok esetében 2018-ban a legfeljebb évi 5 ezer euróhoz jutó gazdaságok aránya jellemzően 80% feletti, míg ugyanez például Franciaországban 27,6%, Hollandiában pedig 28,4% volt.

(kvóták, garanciaküszöbök) korrigált változatának működtetése már magasabb költségekkel járt. Am a „szétválasztás” az említetteknel jóval költségesebb rendszer. A tranzaktív költségeket befolyásoló tényezők közül különösen az ellenőrzés alá vont tényezők volumene (a földterület és az állatállomány nagysága, valamint a programban részt vevők száma és egyéb jellemzői) igényelnek kiemelését. A „szétválasztott” rendszer hatékonyságát ezeken túlmenően alapvetően érinti, hogy milyen a program résztvevőinek regionális eloszlása, illetve milyen a KAP végrehajtásával megbízott állami struktúra regionális kapacitása.

Az új mechanizmusok jóléti elemzése tehát további szempontokkal bővítendő. *A fogyasztói többlet változásai mellett a következő tényezőket is figyelembe kell venni:*

- a termelői többlet alakulásánál számításba kell venni a termelők tranzaktív költségeinek növekedését;
- az irányítás költségtöbbletét a kormányzati transzferek változásához hozzá kell adni;
- a kormányzati kiadások növekedésének abszolút nagyságát még a többletbevétel előteremtésének „holterhével” is meg kell növelni.

Ugyanakkor aláhúzást igényel: a tranzaktív költségek nemcsak a „szétválasztást” szolgáló agrárpia-politikákra jellemzőek. A gazdasági rendszeren belül gyakorlatilag minden forrástranszfer bizonyos nagyságú „közvetítési” költséggel jár, még nagyfokú hatékonysággal jellemezhető apparátusok vagy magánügynökök működése esetén is. Másfelől a KAP eredeti modelljének fenntartása és a helyzethez igazodó – további restriktciókat és kínálatkorlátozást alkalmazó – folyamatos korrekciója (miként az az 1980-as évtizedben történt) ugyancsak egyre nagyobb tranzaktív költségekkel járna. Azok esetleg elérhetnék a „szétválasztott” konstrukció végrehajtási költségeit is, anélkül, hogy a reformtól várt átfogó változásokat szolgálnák.

Következésképpen a tranzaktív kiadások növekedése önmagában a reform költségének minősíthető. Ha a reform egyébként segít a KAP problémáinak megoldásában, s az új rendszer bonyolultsága és működési költsége kordában tartható, akkor az esetleges többletterhek nem tűnnek elfogadhatatlannak.

Az 1992. évi KAP-reform koncepciója – minden tényezőt végiggondolva – merészen újszerű megközelítésnek tekinthető. A Közös Agrárpolitika mindaddig megkérdőjelezhetetlen elemeit rendítette meg. Ezzel utat nyitott az átfogó változásoknak. Am a reform tényleges konstrukciója és megvalósítási módja a mélyreható átalakulást s új fenntartható rendszer kialakulását nem tette lehetővé. Az 1992-es intézkedések nem lezárt s részleteiben kidolgozott reformmodell pusztá megvalósítását célozták. Sokkal inkább a folyamat kezdetét jelentették.

Az eredeti modell és az eddigi KAP-reform-modell alapjellemezőit a 2.2. táblázat foglalja össze.

2.2. táblázat
Modellek és megvalósulás

	Eredeti (összekapcsolt modell)	Eddigi KAP-reform-modell
Alapkonstrukció	árpolitika és jövedelempolitika összekapcsolása: termelői jövedelem magas árak révén	árpolitika és jövedelempolitika szétválasztása: magas intézményi árak csökkentése, egyidejűleg új (közvetlen) támogatás
Támogatási rendszer súlypontja	közvetett támogatás: magas termelői árak fenntartása (intervenció, exporttámogatás)	„kapcsolt” közvetlen támogatás: közvetlenül a termelők jövedelmét növelő transzfer
Kezdeti eredmények után felszínre kerülő torzulások	<ul style="list-style-type: none"> • eltorzult árfunkciók • strukturális feszültségek • költségvetési feszültség • allokációs probléma • nemzetközi kereskedelempolitikai konfliktus • növekvő környezeti terhelés 	<ul style="list-style-type: none"> • csak részleges szétválasztás • „szerzett jog” • transzferok tőkésítése • mennyiségi szabályozás • bonyolult végrehajtás

Forrás: a szerző szerkesztése

2.6. A KAP-reform újabb lépése: az *Agenda 2000*

Az 1992. évi reform bevezetését követően összegyűlt tapasztalatok, az előzőekben részletesen tárgyalt belső problémák megkerülhetlenné tették a reformfolyamat folytatását. Egyidejűleg fokozott hangsúlyt kapott a fenntartható egyensúly, a mezőgazdasági tevékenység, a vidékfejlesztés egyéb formái és a természeti erőforrások megőrzése szempontjai együttes figyelembevételének igénye (például FISCHLER 1995). E megközelítést fejezi ki a „*többfunkciós*” (multifunkcionális) mezőgazdaság koncepciója¹⁷. Annak keretében a mezőgazdasági termelők többfunkciós szerepet töltenek be: az agrártermékek előállítói, a „vidék őrei”, a természeti erőforrások kezelői, egyúttal a „környezetvédelmi szolgáltatások” teljesítői. (E funkciók lényegében a rurális szolgáltatások, s az azok teljesítése fejében nyújtott közvetlen támogatások akár szerződésbe is foglalhatók.)

E megközelítésben a szűkebb ökonómiai szempontokon jóval túlmutató tényezők is szerepet kapnak.¹⁸ Különösen fontosak a *környezet- és tájgazdálkodási*, illetve a *szociális és vidékfejlesztési összefüggések*. (Lásd részletesen a 6. fejezetet.)

A Bizottság 1997 júliusában hozta nyilvánosságra *Agenda 2000* című dokumentumát, amelyet – az addigi viták tanulságait felhasználva – átdolgozott formában javaslatként 1998. március 18-án adott át. Hosszú és kielezett viták után 1999 márciusában a berlini csúcstalálkozón végül az eredeti bizottsági javaslatot több ponton *lényeges újabb kompromisszumok* irányában módosították. Az *Agenda 2000* elfogadott fő intézkedései a következők:

¹⁷ E koncepció gyökerei kezdettől fogva kimutathatók a Közös Agrárpolitikában. A multifunkcionális mezőgazdasági modell koncepciója azonban csak az 1990-es években fogalmazódott meg.

¹⁸ Például 1997 őszén ismert szakértők átfogó koncepciót dolgoztak ki a Közös Agrár- és Vidékfejlesztési Politika (CARPE) bevezetésére. Lásd BUCKWELL 1997.

1. *További árcsökkenés.* Az *Agenda 2000* keretében elfogadott intézkedések révén folytatódott a KAP intézményi árainak 1992-ben megkezdett csökkentése. Ám az árak mérsékelése a berlini csúcs döntése szerint – hogy az árcsökkenés ellenében juttatandó közvetlen támogatás egy részét megtakarítsák – *csekélyebb volt, mint a Bizottság eredeti javaslata*. Így a gabona intervenciós ára csak később és kisebb (15%) mértékben csökkent. A vaj és a sovány tejpor ára csak 2005-től mérséklődött, s a 15%-os csökkentési menetrendet egészen a 2007–2008. piaci évig irányozták elő. A marhahús alapárát 20%-kal csökkentették.

2. *Részleges kompenzáció közvetlen támogatás révén.* Az árcsökkenéseket közvetlen támogatások ellensúlyozták, ám a kiegyenlítés a reform e szakaszában – a költségvetési megtakarítások érdekében – csak részleges volt. (A gabona esetében 50%.)

3. *Moduláció.* 2000. január 1-jétől a tagállamok meghatározott esetekben (legfeljebb 20%-kal) csökkenthették a közvetlen támogatásokat:

- ha a gazdaságban alkalmazottak száma – éves munkaegységben kifejezve – a nemzeti hatóságok által meghatározott küszöbérték alatt maradt; vagy
- ha a gazdaság teljesítménye (jóléte) meghatározott szintet meghaladt; vagy
- ha a támogatási rendszer keretében eszközölt kifizetések mértéke meghaladta a nemzeti szinten meghatározott maximális összeget.

Az így keletkező megtakarításokkal a tagállamok az előnyügdíjazásra, a hátrányos helyzetű területekre, az agrár-környezetvédelmi intézkedésekre, az erdősítésre és a vidékfejlesztésre fordítható közösségi forrásokat kiegészíthették.

4. *Kölcsönös megfeleltetés* (cross compliance). A közvetlen támogatások kifizetéséhez az egyes tagországok pótlólag környezetvédelmi kötelezettségek teljesítését is előírhatták.

5. *„Nemzeti boríték”* (national envelope). A közvetlen támogatások kiegészítése céljából a tagországok a támogatások globális összegét (nemzeti globális összeg – *national global amounts*) alkalmazhatták a marhahús, illetve a tejszíni szervezet keretében. E rendszerben a tagországok – meghatározott objektív kritériumok alapján, s a piac egységessége elvének sérelme nélkül – kezelhették a termelési gyakorlat és feltételek nemzeti, illetve regionális eltéréseit.

6. *Mennyiségi szabályozás.* A berlini csúcs döntése szerint a kötelező területpihentetés mértéke a bázisterület 10%-a volt. A további mennyiségi szabályozási előírások is fennmaradtak. A tejkvóta működését a 2007–2008. piaci évig kiterjesztették. 2005–2006-tól azonban szerény mértékben növelték a tejkvótát és csökkentették az intézményi árakat. (Azaz lassan, de hozzákezdtek a tejkvóta távlati megszüntetéséhez.)

7. *Második pillér: az integrált vidékfejlesztés.* A korábban különböző jogszabályokban található intézkedéseket – újabbakkal kiegészítve – egyetlen rendeletbe foglalták.¹⁹ Összeségében azonban e célra továbbra is az agrárpiazi kiadásoktól jóval elmaradó forrásokat irányoztak elő.

Az *Agenda 2000* keretében meghatározott intézkedések *hét évre (2000–2006)* vonatkoztak. A közös piaci szervezeteket érintő intézkedések a 2006–2007. piaci évig, a tejszíni szervezet esetében a 2007–2008. piaci évig terjedtek.

¹⁹ Lásd részletesen a 6. fejezetet.

Ugyanakkor a berlini csúcs határozatai még a fenti időszakban több piaci szervezet, illetve témakör *időközi felülvizsgálatát* is előirányozták. (Azok között 2002-ben a gabona, illetve az olajnövény; ugyancsak 2002-ben a mezőgazdasági kiadások; 2002-től a tej; 2000 végétől pedig a marhahús közös piaci szervezetének felülvizsgálatát.)

A berlini csúcson elfogadott középtávú pénzügyi előirányzat a *mezőgazdasági kiadások* lehetséges nagyságát jóval alacsonyabban húzta meg, mint ahogyan az egyébként az 1988-tól működő – s az 1.6.3.-nál már ismertetett – agrárirányelv szerint alakulhatott volna.

Az EMOGA *Garancia Részlegének* kiadásait – amelyek az agrárpiazi támogatásokon túl a vidékfejlesztés keretébe tartozó korábbi „kísérő intézkedéseket” is tartalmazták – *gyakorlatilag befagyasztották*. Ezért az agrárkiadások aránya *a költségvetési kiadások között tovább mérséklődhetett*.

E döntések révén az Európai Unió lépéseket tett a világpiacon feltételekhez történő alkalmazkodás, a Közös Agrárpolitika belső problémáinak rendezése, illetve a kibővítésre való felkészülés irányába. Ám a Bizottság javaslatában foglalt eredeti elképzeléseket a *további kompromisszumos megoldások alapvetően felhígították*. *A döntés súlyponti elemeit tekintve alapvetően csak kiigazításnak volt minősíthető*.

E problémákra tekintettel előre látható volt *az Agenda 2000 felülvizsgálatának* szükségessége. A főbb piaci szervezetek, illetve a mezőgazdasági kiadások felülvizsgálatát – mint láthattuk – már maga az *Agenda 2000* is előirányozta. Annak igényét különös erővel húzták alá a 2000 végétől fellépő súlyos s egyebek mellett jelentős költségvetési következményekkel járó állategészségügyi problémák. Franz Fischler főbiztos szerint „számos más piaci szervezet felülvizsgálatára is szükség van [...] e felülvizsgálatokat célszerű lenne egyetlen csomagban összevonni” (FISCHLER 2001a).

2.7. A KAP-reform harmadik lépcsője: a „félidejű felülvizsgálat” és a 2003. évi reformdöntés (Fischler-reform)

2.7.1. A félidejű felülvizsgálat kulcskérdései

A KAP-reform továbbvitele, a távlatos agrárpolitika a fenntarthatóság²⁰ követelményein alapulhat. *A fenntarthatóság három dimenziója*: a környezeti, a gazdasági és a társadalmi egyaránt hangsúlyozandó. „Bármennyire is fontos a talaj termőképessége, a maradványanyagok alacsony szintje, az állatállomány egészsége és maga az ökoszisztéma, a gazdasági és a társadalmi fenntarthatóság éppen olyan fontos. Ezért a gazdaságilag nem egészséges üzemek sem képesek a fenntartható gazdálkodásra. *„Mezőgazdaságunknak versenyképesnek kell lennie. Tisztességes jövedelmet kell biztosítani, s a strukturális változásokat elviselhetővé kell tenni.”* (FISCHLER 2001a)

²⁰ A 2001. évi göteborgi csúcson fogadta el az Európai Tanács a fenntartható fejlődés stratégiáját (Sustainable Development Strategy – SDS), amely valamennyi közös politika gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi hatásának összehangolt vizsgálatát és a döntéshozatal során történő figyelembevételét írta elő. A Bizottság *Towards a global partnership on Sustainable Development* [COM (2002) 82] című dokumentuma szerint e politikáknak igazodniuk szükséges a fenntartható fejlődés belső és külső célkitűzéseihez.

A Bizottság és egyes befolyásos tagországok a Közös Agrárpolitika „félidejű” felülvizsgálatának alkalmából 2002–2003 során elérkezettnek látták az időt az átfogó értékelésre, a mélyreható reform megindítására. A támogatott árak helyett a termelőknek juttatott közvetlen támogatások szerepét kívánták növelni, a környezeti javak előállítására, az élelmiszer-biztonság és az élelmiszer-minőség javára. A „félidejű” felülvizsgálat tehát módot kínált az *Agenda 2000* egyes ügyek tekintetében kiábrándító kompromisszumainak a meghaladására.

A felülvizsgálat során felmerült *sarokpontok*²¹ a következők voltak:

- *Teljes szétválasztás igénye.* A támogatott árak jelentős csökkentése (elsősorban a marhahús- és a tej-, illetve – kisebb mértékben – a gabonapiaci szervezetben) lehetővé tenné az exporttámogatások lényeges mérséklését, távlatilag azok teljes kiiktatását. Egyidejűleg a közvetlen támogatások rendszerét közelíthetnék a WTO Mezőgazdasági Megállapodás szerinti „zöld doboz” kritériumaihoz, amelynek révén azok teljesen elválhatnának a folyó termeléstől.
- *A „második pillér” (az integrált vidékfejlesztés) erősítése.* Egyrészt a piacpolitikai, illetve a vidékfejlesztési kiadások arányának az utóbbi javára történő megváltoztatása volt a cél. Másrészt differenciálni kívánták a vidékfejlesztés céljait, azok között nagyobb szerepet szántak az agrár-környezetvédelemnek, az élelmiszer-biztonságnak és az állatvédelem erősítésének. Továbbá a vidékfejlesztés multiszektorális elemeinek súlyát kívánták növelni. A vidékfejlesztés növekvő szerepe a korábbinál decentralizáltabb KAP-hoz vezethet el. Egyidejűleg ezek az intézkedések a nemzeti társfinanszírozás növekvő súlyát eredményezhetik.
- *Moduláció és degresszió.* A vidékfejlesztési kiadások arányának növelésére nyújthat módot a közvetlen támogatások részleges átcsoportosítása. A modulációt az *Agenda 2000* elfogadása után a gyakorlatban – korlátozott mértékben – csak az Egyesült Királyság, Franciaország és Portugália vezette be. A KAP felülvizsgálata során mérlegelni kívánták egyrészt a moduláció *kötelező* rendszerének kiépítését, illetve a tagállamok által rugalmasan alkalmazható konstrukció bevezetését. Ugyanakkor erőteljesebb moduláció révén az EU egészében távlatilag akár évi mintegy 5 milliárd euró összegű agrártámogatás teljes elválasztását látták lehetségesnek. (A moduláció az EU WTO tárgyalási pozícióját is kedvezően érinthette.) A degresszivitás a nagyobb, versenyképesebb és a közvetlen támogatásokra kevésbé rászoruló gazdaságoknak juttatott összegek mérséklését célozta, a lineáris rendszerrel szemben. Ezzel hozzájárulhat a közvetlen támogatási rendszer költségeinek mérsékléséhez, illetve újabb megreformálandó piaci szervezetekre történő kiterjesztéséhez.
- *Kötelező feltételeesség (cross compliance).* A feltételeesség az *Agenda 2000* kezdetétől nemzeti szinten már opcionálisan alkalmazható volt, ám gyakorlati megvalósítására alig volt példa. Az EU egészében kötelezően érvényesíteni kívánt rendszerben a környezeti kritériumokon túl foglalkoztatási, állatjóléti, illetve további követelmények is előírhatók mint az agrártámogatások feltételei.

²¹ Az EU hivatalos dokumentumainak megjelenése előtt a félidejű felülvizsgálat várható fő irányairól lásd HALMAI 2001; HALMAI 2002, 117–118.

- *Átalánytámogatás.* A KAP bonyolult rendszerének egyszerűsítése és átláthatóbbá tétele alapvető követelmény volt. Ennek egyik lehetősége, hogy a piacpolitika (a közös piaci szervezetek) bonyolult támogatási konstrukciója helyett a kisebb gazdaságok – meghatározott mértékben – egyszerűsített rendszerben juthattak addigi támogatásaikhoz. Minthogy e támogatások semmiféle termelési-értékesítési követelményhez nem kötődtek, azokat a KAP második pilléréhez tartozó (azaz vidékfejlesztési) transzfernek tekintették. E támogatás egyetlen feltétele az adott termelési kapacitás környezetbarát jellegének bizonyítása volt. Kialakítható volt azonban valamennyi gazdaság vonatkozásában is egységes s egyben a korábbiánál egyszerűbb támogatási konstrukció, például a korábban kapott támogatások hektáronkénti összege képezhetett bázist az egyes (köztük a nagyobb) gazdaságok támogatásához.

Valójában többé-kevésbé már ismert javaslatok elemeinek újszerű kombinációja körvonalazódott. Azok azonban együttesen lényeges változást ígértek. Franz Fischler szerint mindezek révén a Közös Agrárpolitika hosszabb távon az integrált vidéki gazdaságpolitika irányában változik, s „figyelembe veszi a társadalom új prioritásait: a táj- és környezeti szolgáltatások, a megújuló nyersanyagok, a fenntartható termelés iránti igényeket. A kormányzati támogatás csak a termelők világosan meghatározott ellenszolgáltatásai fejében lesz nyújtható” (FISCHLER 2001b).

Ugyanakkor igen bonyolult kérdések merültek fel. Ráadásul a Bizottságnak a tagországok érdekeinek érzékeny egyensúlyát is szem előtt kellett tartania.

2.7.2. A félidejű felülvizsgálat céljai

A félidejű felülvizsgálat elsődleges célja eredetileg az *Agenda 2000*-ben meghatározott intézkedések hatásainak felmérése és továbbfejlesztése volt. A Mezőgazdasági Miniszterek Tanácsa a göteborgi csúcstalálkozóra beterjesztett anyagában előbbieken túl azt is kérte, hogy a Bizottság a 2002–2003. évi felülvizsgálatok során térjen ki a környezetre és a fenntartható fejlődésre gyakorolt hatásokra is.

E célkitűzésen túlmenően a félidejű felülvizsgálat lehetőséget nyújtott a Közös Agrárpolitika átfogó áttekintésére, a mezőgazdasággal és agrárpolitikával kapcsolatos társadalmi elvárások mérlegelésére, mindezek révén esélyt kínált a reform továbbvitelére. A fenntartható mezőgazdaság és vidékfejlesztés igényéből kiindulva lényeges módosítások igénye merült fel a Közös Agrárpolitika eszköztárában:

- *A mezőgazdaság versenyképességének növelését tűzték ki célul, az agrárpiacon tartásokban az intervenció egyre inkább már csak biztonsági háló szerepet tölthetett be, egyidejűleg az európai mezőgazdaság fokozottan használhatta ki a világpiacon pozitív változásait.*
- *A mezőgazdasági termelésnek – a Bizottság vonatkozó dokumentumai szerint – a piaci kereslethez és a társadalom egyéb igényeihez kell alkalmazkodnia, nem pedig a mesterségesen létrehozott árösztönzőkhöz, illetve a termékspecifikus támogatásokhoz. Éppen így azt sem tekintették kívánatosnak, hogy a közvetlen jövedelemtámogatások irányítsák a gazdálkodók termeléssel kapcsolatos döntéseit.*

- *Az élelmiszer-biztonságot* minden vonatkozó szabályozási elemben érvényesítve, teljeskörűen be kívánták építeni a KAP-ba.
- Továbbra is alapvető célkitűzés maradt *a mezőgazdasági jövedelmek támogatása és stabilizálása*. Ezért a közvetlen támogatásoknak továbbra is szerepet szántak a mezőgazdasági közösségek tisztességes megélhetésének elősegítésében.
- *A hagyományos és különleges természeti értékre épülő gazdálkodási rendszerek célzottabb támogatását tekintették* szükségesnek a nagyobb fokú piacorientáció lehetőségeihez és a minőségi termékek iránti fogyasztói kereslethez történő alkalmazkodáshoz.
- További lépéseket igényeltek annak elősegítésére, hogy az agrárgazdaság meg tudjon felelni a társadalom elvárásainak a *környezet védelme* terén: az előírások jobb végrehajtása, a támogatási intézkedések negatív hatásainak csökkentése, valamint a szolgáltatások fejlesztése révén. Az *állategészségügyi és állatjóléti szempontokat* teljeskörűen be kívánták építeni a KAP-ba.
- *A KAP két pillérében nyújtott támogatások kiegyensúlyozását is célul tűzték ki*: Megerősített vidékfejlesztési programok révén kívánták az élelmiszer-minőséget, a fenntarthatóságot, valamint a hozzáadott érték növelését ösztönözni. A jobb egyensúly a támogatások társadalmilag elfogadhatóbb elosztását mozdíthatja elő, s hozzájárulhat a kohézió erősítéséhez. Bővíteni kívánták a vidékfejlesztés feladatkörét, különös tekintettel a foglalkoztatásra és a fenntartható fejlődésre.
- *A költségvetés stabilitásának* igénye továbbra is meghatározó jelentőségű maradt.
- Hangsúlyozták, hogy olyan *további reformlépések* szükségesek, amelyek elősegíthetik a mezőgazdasági szabályozás és a végrehajtási eljárások egyszerűsítését.

2.7.3. A 2003. évi reformdöntés

A Tanács politikai értelemben a *2003. június 26-i luxemburgi ülésén fogadta el a KAP-reform harmadik szakaszát képviselő* – több tekintetben kompromisszumos – *csomagot*.

F. Fischler büszkén jelentette be: „Van KAP-reformunk! [...] A közvetlen támogatás túlnyomó része többé nem kapcsolódik a termeléshez. A fogyasztók és adófizetők jobb áttekintésre tesznek szert, és több értéket kapnak pénzükért.” (FISCHLER 2004) Hasonlóan pozitív álláspontot foglaltak el a lényeges s a továbbiakban behatóan tárgyalt kompromisszumok ellenére a reform mellett leginkább elkötelezett tagállamok miniszterei. A legnagyobb eredménynek a szétválasztás elvének elfogadását tekintették. (Annak ellenére, hogy annak gyakorlati megvalósítása kompromisszumokkal terhelt.) „A megállapodás azt tartalmazza, amit akartunk – a valódi változást” – mondta 2003. június 26-án Luxemburgban M. Beckett, akkori brit miniszter. (HORSEMAN 2003, 9.)

A technikai részletek pontosítása 2003. szeptember végére zárult le. A Tanács az új reformlépcső alapvető jogszabályait, közöttük az 1782/2003/EK rendeletet 2003. szeptember 29-én bocsátotta ki. Ezt követően további fontos jogalkotási lépésekre is sor került.²²

²² Lásd a Tanács 1782–1788/2003/EK rendeleteit, a Bizottság 2235/2003/EK, 2237/2003/EK, illetve 795/2004/EK rendeleteit.

A 2002. júliusi dokumentum fő elvei változatlanul érvényesek maradtak. Az elfogadott intézkedések tekintetében azonban lényeges eltérések is mutatkoztak.

A 2003. júniusi elfogadott reformcsomag legfontosabb elemei a következők:

- a termeléstől független, *egységes területalapú kifizetés (egységes támogatás)*²³ az EU mezőgazdasági termelői számára; a termelés felhagyásának elkerülése érdekében korlátozott mértékben – nemzeti implementáció keretében – termeléshez kapcsolt elemek fenntarthatók voltak;
- *e kifizetés feltétele* környezetvédelmi, élelmiszer-biztonsági, állat- és növényegészségügyi; állatjóléti normák, valamint a mezőgazdasági területek „jó mezőgazdasági és környezeti állapotban” tartása (*kötelező feltételeesség, cross compliance*);
- *megerősített vidékfejlesztési politika*²⁴ nagyobb EU-s pénzügyi forrással; a környezet védelmére, a minőség és az állatjóléti körülmények fejlesztésére és a gazdálkodók számára 2005-től életbe lépő EU-s termelési normák teljesítésének elősegítésére irányuló új intézkedések;
- a vidékfejlesztési politika finanszírozása érdekében a nagyobb gazdaságok részére nyújtott közvetlen kifizetések csökkentése (*moduláció*);
- a *pénzügyi fegyelem* javítását szolgáló mechanizmus, amelynek célja a 2013. évig terjedő időszakra meghatározott támogatás túllépésének megelőzése;
- a *KAP közös piaci szervezeteinek felülvizsgálata*,²⁵ annak keretében az alábbi intézkedések:
 - aszimmetrikus árcsökkentések a tejágazatban; a vaj intervenciós árát négy év alatt 25%-kal csökkentik (ez az *Agenda 2000*-ben meghatározott mértéket 10%-kal meghaladó árcsökkentés), a sovány tejpor esetében marad az *Agenda 2000*-ben meghatározott 15%-os csökkentés;
 - a *gabonaágazatban* a havi növekmények felére csökkentése, a korábbi intervenciós ár nem csökkent;
 - reformok a rizs-, a durumbúza-, a fehérje-, a rostonövény, keményítőburgonya- és szárított-takarmány-ágazatokban, továbbá a héjas gyümölcsűeknél.

A KAP első pillérének struktúrája egyre inkább megváltozott. Egyrészt a korábban különálló piaci szervezetek a reformfolyamatban (2007-től) egységes (egyetlen) közös piaci szervezetté alakultak. A közvetlen támogatások a közös piaci szervezetektől elváltak, önálló szabályozást kaptak.²⁶ Az első pillér meghatározó jelentőségű alkotórésze a közvetlen támogatások rendszere. A másik alkotórész pedig a közös piaci szervezetek (majd 2007-től szervezet) keretében megtalálható piaci intézkedések. E beavatkozások a KAP létrehozásának kezdetétől a rendszer alapvető működési feltételei voltak. A reformok során funkciójuk átalakult. A KAP piaci eszközei fokozatosan csak árváságok és piaci zavarok esetén alkalmazott „biztonsági hálónak” váltak.

²³ Angol rövidítéssel: SPS, azaz Single Payment Scheme.

²⁴ A vidékfejlesztési politika változásairól lásd a 6. fejezetet.

²⁵ Annak eredményeképpen végül 2007-ben *egységes közös piaci szervezetet* hozak létre, amely a korábbi 21 közös piaci szervezetet fogja át (1234/2007/EK rendelet, HL L 299., 2007.11.16.).

²⁶ A 1782/2003/EK rendelet, majd az „állapotfelmérés” elfogadását követően a 73/2009/EK rendelet. E témakört részletesen tárgyalta: HALMAI 2004, 2007 és VÁSÁRY 2008.

A következőkben a rendszer kulcsfontosságú elemét, az egységes támogatási rendszert tekintjük át.

2.7.4. Egységes támogatási rendszer (SPS)

A 2003. évi reform alapján az egységes támogatási rendszer (SPS)²⁷ váltotta fel a különféle közös piaci szervezetekben szabályozott közvetlen támogatást. A termelők – fő szabályként – referenciaösszegen alapuló gazdaságonkénti támogatásban (egységes gazdaságtámogatás, SFP)²⁸ részesültek.²⁹ Annak összege a 2000-tól 2002-ig terjedő referencia-időszakon belül a szántóföldi rezsim, a durumbúza, a húsmarha, a juh, a keményítőburgonya, a fehérjenövények, a rizs, a vetőmag és a szárított takarmány piaci szervezete keretében juttatott közvetlen támogatások összegén alapult.³⁰

A gazdaságonkénti támogatást kifizetési jogosultságok szerint csoportokra bontják a kifizetés megkönnyítése érdekében. Minden egyes kifizetési jogosultság kiszámításához a referenciaterületet elosztották azzal a területtel (ideértve a takarmánytermelésbe vont területeket is), amelyek alapján a referencia-időszakban a támogatási jogosultság kialakult. Ha a gazdaság nem rendelkezett az állatlétszámmal arányos területtel, vagy amennyiben a kifizetési jogosultság 10 ezer euró fölött volt, speciális kifizetési jogosultság lépett életbe a megfelelő feltételekkel együtt.

Az egységes gazdaságtámogatás országos keretét (a nemzeti felső határról lásd a 2.3. táblázatot) és a speciális kifizetési jogosultság keretét előzetesen meghatározták. Ennek az összegnek meghatározott hányada különleges helyzetekre volt tartalékolható tagállami szinten (nemzeti tartalék).

A különleges támogatást (73/2009/EK rendelet 68. cikk) már nem csak az adott ágazatban lehetett felhasználni. A hátrányos helyzetű régiókban tej, marhahúst, kecske- és juh-húst, valamint rizst termelők, illetőleg veszélyeztetett gazdálkodási ágazatok támogatást kaphattak abból. E forrásból továbbá kockázatkezelési intézkedések, például természeti katasztrófák hatását enyhítő biztosítási programok vagy állatbetegségek esetére létrehozott közös alapok voltak támogathatók.

Egyes tagállamok ellenállása miatt a 2003-ban elfogadott rendszer meghatározott szabályok között lehetővé tette a közvetlen támogatások korlátozott összekapcsolását a termeléssel. Ezért a termelés és a támogatások szétválasztása valójában e rendszerben is csak részleges volt.

²⁷ Single payment scheme – SPS. E pontban a 2015 előtti rendszer alapelemeit foglaltuk össze.

²⁸ Single farm payment – SFP.

²⁹ E támogatások bonyolult feltételei (a „standard” rendszer) helyett a csatlakozási szerződés a 2004-ben, illetve azt követően csatlakozott országok (így Magyarország) esetében átmenetileg lehetővé tette az egyszerűsített területi alapú kifizetések (Simplified Area Payment Scheme – SAPS) rendszerének alkalmazását. Lásd 4. fejezet.

³⁰ E támogatások köre időközben – a KAP-reform előrehaladásával – további megreformált közös piaci szervezetekkel összefüggésben nyújtott támogatásokkal bővült ki. (Például a cukor-, illetve a zöldség-gyümölcs közös piaci szervezet reformjával – illetve további piaci szervezetek átalakításával – kapcsolatban.)

2.3. táblázat

A nemzeti felső összeghatárok a közvetlen támogatások rendszerében (millió euróban)

Naptári év	2015	2016	2017	2018	2019 és az azt követő év
Belgium	536,1	528,1	520,2	512,7	505,3
Bulgária	721,3	792,4	793,2	794,8	796,3
Cseh Köztársaság	874,5	873,7	872,8	872,8	872,8
Dánia	916,6	907,1	897,6	889,0	880,4
Németország	5 144,3	5 110,4	5 076,5	5 047,5	5 018,4
Észtország	121,9	133,7	145,5	157,4	169,4
Írország	1 215,0	1 213,5	1 211,9	1 211,5	1 211,1
Görögország	2 039,1	2 015,1	1 991,1	1 969,1	1 947,2
Spanyolország	4 842,7	4 851,7	4 866,7	4 880,0	4 893,4
Franciaország	7 553,7	7 521,1	7 488,4	7 462,8	7 437,2
Horvátország*	130,6	149,2	186,5	223,8	261,1
Olaszország	3 902,0	3 850,8	3 799,5	3 751,9	3 704,3
Ciprus	50,8	50,2	49,7	49,2	48,6
Lettország	195,6	222,4	249,0	275,9	302,8
Litvánia	417,9	442,5	467,1	492,0	517,0
Luxemburg	33,6	33,5	33,5	33,5	33,4
Magyarország	1 271,6	1 270,4	1 269,2	1 269,2	1 269,2
Málta	5,1	5,0	4,9	4,8	4,7
Hollandia	780,8	768,3	755,9	744,1	732,4
Ausztria	693,1	692,4	691,8	691,7	691,7
Lengyelország	2 987,3	3 004,5	3 021,6	3 041,6	3 061,5
Portugália	565,8	574,0	582,1	590,7	599,4
Románia	1 629,9	1 813,8	1 842,4	1 872,8	1 903,2
Szlovénia	138,0	137,0	136,0	135,1	134,3
Szlovákia	380,7	383,9	387,2	390,8	394,4
Finnország	523,3	523,4	523,5	524,1	524,6
Svédország	696,9	697,3	697,7	698,7	699,8
Egyesült Királyság	3 555,9	3 563,3	3 570,5	3 581,1	3 591,7

Megjegyzés: *Horvátország esetében a nemzeti felső összeghatár a 2020. naptári évre 298 400 000 euró, a 2021. naptári évre 335 700 000.

Forrás: Európai Bizottság

Az egységes támogatási rendszer regionalizációja során a tagország:

- a nemzeti felső határ összegét objektív kritériumok szerint oszthatta fel a régiók között;
- eltérő mértékű támogatás volt alkalmazható a szántóföldi és a gyepterületekre (a 2002. december 31-ei helyzet szerint);
- regionalizáció esetén a jogosultság egységnyi értéke újraszámítható volt;
- a 3 millió hektárnál kevesebb jogosult területtel rendelkező tagország egyetlen régiónak minősült.

A regionalizáció a közvetlen kifizetések valamely – objektív kritériumokon alapuló – régióban történő széles körű újraelosztásának (egyebek között az egységnyi jogosult terület utáni egységes kifizetés) lehetőségeit teremtette meg.

A tagállamok az egységes támogatási rendszer implementációja során nagyfokú mozgástérhez jutottak. Koester kifejezésével élve: a tagállamok „szignifikáns egérút”-hoz jutottak a rendszer alkalmazásában.

A *nemzeti implementáció* fő elemei voltak:

- részleges összekapcsolás lehetősége az egyes támogatásoknál;
- a bevezetés időpontjának megválasztása (2005–2007 között);
- korábbi bázisidőszak (2000–2002 év), a „történelmi” (referencia-időszakon alapuló) modell vagy regionalizáció, regionális területi átálynámogatás bevezetése, illetve e kettő keverékének (történelmi-regionális hibrid) alkalmazása;
- nemzeti boríték, másként különleges támogatás bevezetése (a közvetlen támogatások 10%-áig terjedő összeg), a különböző gazdálkodási típusok között a környezet védelme, a mezőgazdasági termékek minősége vagy értékesítése előmozdítása alapján történő újraelosztása.

A támogatási jogosultság a termelők között adott tagállamon belül átruházható. A tagállam kijelölhet olyan területeket, amelyeken belül az átvitel lehetősége korlátozott. Ha valamely támogatási jogcímet maximum 5 éven keresztül nem érvényesítenek (rendkívüli helyzetektől eltekintve), akkor az a nemzeti tartalékba kerül.

A *moduláció* a közvetlen támogatások meghatározott szabályok szerinti csökkentése. A modulált pénzüsszeget bonyolult szabályok szerint nagyobbbrészt az érintett ország tartotta meg, kisebb részben pedig újrafelosztásra kerülhetett.

A közvetlen támogatásra való jogosultság feltétele a megfelelő környezetvédelmi, állatjóléti, élelmiszer-biztonsági és munkavédelmi előírások érvényesítése (az egész gazdaság szintjén). Ez a kötelező kölcsönös megfeleltetés (feltételeesség). Ha a standardok betartását a termelők elmulasztják, akkor a várható kockázat vagy az okozott kár mértékében csökken a támogatás. Parlagterületek (és ennek következményeként környezetvédelmi problémák) kialakulásának elkerülése érdekében a közvetlen támogatásokban részesülő kedvezményezetteknek megfelelő állapotban kell tartaniuk a mezőgazdasági területet. Ez a rendelkezés az egész gazdaságra, valamennyi ágazatra vonatkozik, függetlenül attól, hogy művelt vagy művelés alól kivont földterületről van-e szó.

2.8. A Közös Agrárpolitika 2013–2020 közötti rendszere

A KAP-reform folyamatának következő lényeges lépcsőfoka³¹ a 2013. utáni rendszer meghatározása volt. Az Európai Bizottság által 2010–2011-ben szervezett és lefolytatott, az érdekeltek széles körét mozgósító előzetes véleménycsere során három fő célkitűzés körül alakult ki egyetértés a jövőbeli KAP tekintetében:

- *fenntartható élelmiszer-termelés*: biztonságos és elegendő mennyiségű élelmiszer biztosítása a növekvő globális kereslet, a gazdasági válság és a nagyobb fokú piac-ingadozás figyelembevételével, az élelmiszer-biztonság fokozása érdekében;
- *fenntartható gazdálkodás a természeti erőforrásokkal és az éghajlatváltozás elleni küzdelem*: a gazdálkodóknak a környezeti szempontokat gyakran a gazdaságossági szempontok elé szükséges helyezniük, ezeket a költségeket azonban a piac nem kompenzálja;
- *a területi egyensúly és a vidéki térségek sokszínűségének megőrzése*: a mezőgazdaság továbbra is az egyik legfőbb gazdasági és társadalmi hajtóerő a vidéki területeken, továbbá fontos tényező a vidék élhetőségének megőrzésében.

2.8.1. A változások fő irányjai

A főbb kihívások kezelése érdekében a Bizottság a KAP jövőbeli irányára vonatkozóan három lehetőséget körvonalazott:

- a KAP legégetőbb hiányosságainak kiigazítása fokozatos változtatásokkal,
- a KAP zöldebbé, méltányosabbá, eredményesebbé és hatékonyabbá tétele, valamint
- a jövedelemtámogatás és a piaci intézkedések helyett a környezeti és éghajlatpolitikai célok előtérbe helyezése.

A Bizottság mindhárom lehetőség tekintetében a jelenlegi, kétpilléres szerkezet fenntartását javasolta. Az I. pillér a közvetlen kifizetéseket és piaci intézkedéseket tartalmazza, amelyekre vonatkozóan a szabályokat egyértelműen uniós szinten határozzák meg. A II. pillér pedig a többéves vidékfejlesztési intézkedéseket öleli fel. Utóbbiak tekintetében a lehetőségek keretét szintén uniós szinten határozzák meg, ám a programok végső kiválasztása a tagállamok vagy a régiók hatásköre, közös igazgatás keretében. További közös elem mindhárom lehetőség tekintetében annak igénye, hogy a közvetlen kifizetések jövőbeli rendszerét nem múltbeli referencia-időszakok, hanem objektív kritériumok alapján kívánták meghatározni.

Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és a Bizottság 2013. június 26-án megállapodásra jutott a Közös Agrárpolitika 2013 utáni (valójában a 2015–2020. évi) időszakra vonatkozó rendszeréről. Annak főbb alapelvei a következők voltak:

A) *Igazságosabb Közös Agrárpolitika igénye. A közvetlen kifizetések méltányosabb, az egyes tagállamok, régiók, illetve mezőgazdasági termelők egységnyi területre jutó*

³¹ A 2003. évi reformdöntés felhatalmazása alapján az Európai Bizottság 2007–2008 során áttekintette a rendszer működési tapasztalatait, és 2008 májusában közzétett javaslatai alapján a Tanács újabb jogszabályokat alkotott. A Bizottság e felülvizsgálat (Health Check, vagy másként: állapotfelmérés) technikai jellegét hangsúlyozta.

támogatási szintjének közelítését (konvergencia) tartalmazó rendszerét irányozták elő.³² Az elsősorban a rendelkezésre álló források tagállamok, régiók és mezőgazdasági termelők közötti elosztására vonatkozott.

B) *A gazdálkodók helyzetének erősítése az élelmiszerláncban.* Az európai mezőgazdaság piaci orientációjának javítását célzó (nagyreszt piacpolitikai) intézkedések elő kívánták mozdtítani, hogy a termelők az élelmiszer-ellátási lánc fontos szereplőiként működjenek közre.

C) *Új válságkezelő eszközök bevezetése.*

D) *A Közös Agrárpolitika környezetbarát jellegének erősítése.* A mezőgazdaság „kizöldítése” a közvetlen kifizetések 30%-át a környezet védelmét szolgáló intézkedések teljesítésétől tették függővé. A vidékfejlesztési programok költségvetésének legalább 30%-át agrár-környezetvédelmi intézkedésekre, az ökológiai gazdálkodás támogatására vagy környezetbarát beruházási projektek, illetve innovációs intézkedések finanszírozására irányozták elő. Az agrár-környezetvédelmi intézkedéseket szigorították.

E) *Hatékonyabb és átláthatóbb Közös Agrárpolitika igénye.* Olyan eszközöket terveztek, amelyek révén az EU-tagállamok hatékonyan és rugalmasan valósíthatják meg a közös célkitűzéseket, szem előtt tartva a közöttük fennálló különbségeket. A vidékfejlesztési programok jobban illeszkedhettek a többi európai alaphoz. Az intézkedéseket tengelyek köré csoportosító megközelítést rugalmasabb, a nemzeti és regionális sajátosságokhoz jobban alkalmazkodó stratégiai közelítésmód váltotta fel.

A változásokat követően erőteljes mértékben megnőhettek az egyes tagállamok közötti eltérések az első pillér, különösen a közvetlen támogatási rendszer területén. Ugyanakkor változatlanul fennmaradt az első pillér kiadásainak teljes mértékben közös finanszírozása.

A 2013 utáni változások a KAP-reform folyamatának mérsékelt ütemű továbbvitelét jelentették. Új reformnak semmiképpen sem voltak nevezhetők. Minthogy az egész európai integráció előtt igen súlyos jelenlegi és jövőbeli kihívások álltak, a fentebb körvonalazottaknál mélyebb átalakítások igénye is körvonalazódik. A 2020 utáni Közös Agrárpolitika fő irányairól 2017 végén a Bizottság előzetes vitaanyagot tett közzé, amelynek széles körű megvitatására 2018-ban került sor. E viták tapasztalatai alapján kívánták meghatározni a készülő új középtávú (2021–2026 közötti időszakra vonatkozó) pénzügyi tervvel szoros kapcsolatban a KAP 2020 utáni fő irányait. (Lásd BAKSA–VÁSÁRY 2018.)

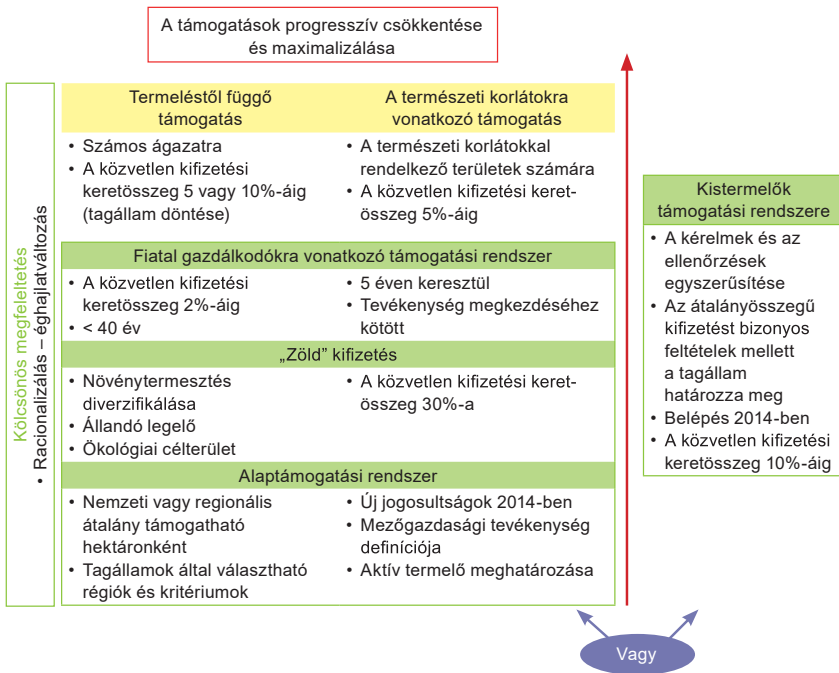
2.8.2. A közvetlen kifizetések rendszerének átalakítása

A közvetlen kifizetések korábbi rendszere múltbeli referencia-időszakok alapján határozta meg az egyes tagállamoknak – és a tagállamokon belül az egyes mezőgazdasági termelőknek – járó támogatásokat. Az új szakasz fő jellemzője: áttérés a szétválasztott támogatásokról a multifunkcionális támogatási rendszerre. Az általános jövedelemtámogatás kiküszöbölve a bázisvételeket átadja helyét az eszközök egyedi célkitűzéseken nyugvó „célzottságnak” („targeting”). A mezőgazdasági üzemeknek folyósított egységes támogatási összegeket szintekre vagy rétegekre épülő, 7 összetevőből álló kifizetési rendszer váltja fel: 1. „alapki-fizetés”; 2. „zöld” kifizetés a környezetkímélő közjavak javára (ökológiai összetevő); 3. a fiatal

³² A többéves pénzügyi keretről szóló megállapodásra 2013. szeptember 24-én került sor. Annak keretében több tekintetben módosították az eredeti, júniusi megállapodást.

mezőgazdasági termelőknek nyújtott kiegészítő kifizetés; 4. átcsoportosítással nyújtható támogatás, amellyel megerősíthető a gazdaságok első hektárjaira vonatkozó támogatás; 5. kiegészítő jövedelemtámogatás a hátrányos természeti adottságú területeken; 6. termeléstől függő támogatások; 7. végül egyszerűsített rendszer a mezőgazdasági kistermelők számára. Az új, hektáronkénti támogatások kizárólag az „aktív mezőgazdasági termelők” számára érhetőek el. Továbbá az egyes tagállamok rendelkezésére álló közvetlen kifizetési keretek fokozatos kiigazítását, 2019 végéig hektáronként euróban kifejezett minimumösszeg elérését írták elő. (Ez az úgynevezett „külső konvergencia” folyamata.)

A 2015-től életbe lépett változások a kifizetések egyértelmű és tényleges közelítését (konvergenciáját) eredményezték a tagállamok között és az egyes tagállamokon belül egyaránt. A „kizöldítési támogatás” (greening) bevezetése következtében a tagállamok a rendelkezésükre álló keret 30%-át bizonyos fenntartható gazdálkodási módok támogatására fordítják. Azaz a támogatás jelentős hányadát környezeti közjavak előállítására alapján nyújtják. A kifizetések folyósításának feltételeként a kedvezményezett mezőgazdasági termelőknek a jövőben is minden esetben be kell tartaniuk bizonyos környezetvédelmi és egyéb szabályokat (kölsönös megfeleltetés). (A 2015-től működő szabályozás sémáját a 2.5. ábra foglalja össze.)



2.5. ábra

A közvetlen támogatások rendszere

Forrás: BAKSA-VÁSÁRY 2014

2.8.3. A szabályozás alapelemei

Alaptámogatás (Basic Payment Scheme – BPS).³³ A tagállamok a közvetlen kifizetések céljára rendelkezésükre álló keret legfeljebb 70%-át használhatták fel az új alaptámogatási rendszer keretében. Az érintett összegből le kellett vonni a kiegészítő támogatásokra (a fiatal mezőgazdasági termelők kiegészítő támogatására és egyéb választható célokra, például a kedvezőtlen helyzetű térségek kiegészítő támogatására és az átcsoportosítással nyújtható támogatásra) előirányzott, valamint a termeléshez kötött (kapcsolt) támogatás keretében kifizetett összegeket. Az EU tizenkét érintett (2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozott) tagállama esetében az egyszerűbb, átalányösszegeken alapuló egyszerűsített területalapú támogatási rendszer (Simplified Area Payment Scheme, SAPS) alkalmazási időszakának vége 2020-ig meghosszabbodott.

Külső konvergencia. A közvetlen kifizetések céljára rendelkezésre álló tagállami kereteket az egy hektárra jutó összeg közelítése érdekében fokozatosan kiigazították.³⁴ Az átlagosnál magasabb összegű támogatásban részesülő tagállamok számára rendelkezésre álló összegeket pedig ennek megfelelően mérsékeltek.

Belső konvergencia. Azoknak a tagállamoknak, amelyekben múltbeli referencia-időszakok alapján történik a támogatások felosztása, közelíteniük kellett az egységesebb hektáronkénti alaptámogatási szintek felé.

A tagállamok a 2015-től működő rendszerben bizonyos számú hektárra átcsoportosítással nyújtható támogatást alkalmazhattak. (Redisztribúció lehetősége.) A nemzeti keret legfeljebb 30%-át újraosztották a mezőgazdasági termelők között az első 30 hektár után fizetett támogatás formájában. (Vagy az adott tagállamban található mezőgazdasági üzemek átlagos méretének megfelelő hektárszám után, ha ez utóbbi meghaladja a 30 hektárt.) Ez jelentős újraelosztási hatást eredményezhetett

A nagy mezőgazdasági üzemeknek nyújtott támogatás csökkentése. Megállapodtak az egyes mezőgazdasági üzemeknek nyújtott, évi 150 ezer eurót meghaladó összegű támogatások kötelező csökkentéséről („fokozatos csökkentés”). A gyakorlatban az egyes mezőgazdasági üzemeknek alaptámogatás formájában nyújtott támogatás összege a 150 ezer eurót meghaladó összegek esetében legalább 5%-kal csökkent.³⁵ A foglalkoztatás figyelembevétele érdekében a számítás elvégzése előtt le lehetett vonni a bérköltségeket. A tagállamok az egyes mezőgazdasági termelőknek juttatható összeget – a bérköltségeket is figyelembe véve – 300 ezer euróban maximalizálhatták.

Fiatal mezőgazdasági termelők támogatása. A generációs megújulás ösztönzése érdekében a mezőgazdasági tevékenységet megkezdő fiatal (40 évesnél nem idősebb) mezőgazdasági termelők számára nyújtott alaptámogatáshoz a tevékenység megkezdéséhez kapcsolódó, legfeljebb 5 évig igénybe vehető kiegészítő támogatás járult. E támogatás – amelynek finanszírozására a nemzeti keret legfeljebb 2%-a volt fordítható – a rendszer minden tagállam

³³ Az SPS BPS-sé alakult át. Az SAPS 2020-ig továbbra is fennmaradhat.

³⁴ Azoknak a tagállamoknak az esetében, ahol a kifizetés (euró/ha-ban kifejezve) átlagos összege a bemutatott változtatások előtt az uniós átlag 90%-a alatt volt. A nemzeti kerethez tartozó összeg fokozatosan emelkedik. (Az adott tagállamra vonatkozó jelenlegi mérték és az uniós átlag 90%-a közötti különbözet 1/3-ával.)

³⁵ Az e mechanizmussal „megtakarított” összegek az érintett tagállamban/régióban maradtak. Átterülték a megfelelő vidékfejlesztési keretbe, és társfinanszírozási követelmények nélkül voltak felhasználhatók.

számára kötelező eleme volt. Kiegészítette a vidékfejlesztési programok keretében a fiatal mezőgazdasági termelők segítségét célzó egyéb intézkedéseket.

Mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer. A tagállamok által opcionálisan alkalmazott rendszer keretében a támogatást igénylő bármely mezőgazdasági termelő dönthetett úgy, hogy csatlakozik a mezőgazdasági kistermelői rendszerhez, és igénybe veszi a tagállam által az üzemmérettől függetlenül általában 500 euró és 1250 euró közötti összegben meghatározott éves támogatást. A tagállamok különböző módszerek közül választhattak, hogyan számítják ki az éves kifizetés összegét. Ez az érintett mezőgazdasági termelők és a nemzeti hatóságok számára rendkívüli mértékű egyszerűsítést jelentett. A rendszerhez csatlakozók a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos ellenőrzések és szankciók, továbbá a „kizöldítés” követelménye alól mentesültek. (Az előzetes hatásvizsgálatok szerint a KAP-támogatást igénylő mezőgazdasági termelők körülbelül egyharmada legfeljebb 3 hektár területen gazdálkodott. E területek az EU27 összes mezőgazdasági területének mindössze 3%-át tették ki.) A mezőgazdasági kistermelői rendszer teljes költsége nem haladhatja meg a nemzeti keret 10%-át.³⁶

Termeléshez kötött („összekapcsolt”) támogatás lehetősége. Azokban az ágazatokban vagy régiókban, ahol bizonyos – gazdasági és/vagy társadalmi és/vagy környezeti okokból fontos – gazdálkodási típusok, illetve ágazatok nehézségekkel küzdöttek, a termelési szintek fenntartása érdekében a tagállamok korlátozott összegben úgynevezett termeléshez kötött, azaz valamely konkrét termékhez kapcsolódó támogatást nyújthattak. Az erre fordított összeg a nemzeti keret legfeljebb 8%-át tehetette ki.

Hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek, kedvezőtlen helyzetű térségek. A tagállamok (vagy régiók) a nemzeti keret legfeljebb 5%-ának erejéig kiegészítő támogatást nyújthattak (a vidékfejlesztési támogatásokra vonatkozó szabályok szerint) hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek javára. (E lehetőség kihasználása a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek, kedvezőtlen helyzetű térségek számára nyújtható vidékfejlesztési támogatásokat nem érintette.)

„Zöldítés” (greening). Az éghajlat és a környezet szempontjából kedvező meghatározott mezőgazdasági gyakorlatot folytató üzemek az alaptámogatási rendszer keretében nyújtott kifizetéseken felül további támogatásra váltak jogosulttá az alaptámogatás igénylése céljából bejelentett hektárok után. A tagállamok nemzeti keretük 30%-át kötelezően ennek finanszírozására fordították. A kizöldítési követelmények be nem tartása csökkentéseket és szankciókat vont maga után. Azok összege bizonyos esetekben a kizöldítési támogatás összegét meghaladhatta.³⁷ Kizöldítési támogatás kizárólag olyan területek számára volt nyújtható, amelyek után alaptámogatás vagy egységes területalapú támogatás igényelhető, illetve a kizöldítési kötelezettségek teljesülnek.³⁸

³⁶ Kivéve, ha a tagállam úgy döntött, hogy olyan mértékű támogatást biztosít a kistermelőknek, amelyet a rendszeren kívül is megkaptak volna.

³⁷ A kizöldítéssel kapcsolatos szankció mértéke az 1. és a 2. évben legfeljebb 0%, a harmadik évben legfeljebb 20%, a negyedik évtől kezdve pedig legfeljebb 25% lehetett.

³⁸ Az ökológiai termelési rendszer keretében művelt területek bárminemű további követelmény előírása nélkül olyan területeknek voltak tekintendők, amelyek megfelelnek a kizöldítési támogatás igénybevételére vonatkozó feltételeknek.

A szabályozás a következő három alapvető gyakorlatról rendelkezett:

- az állandó legelők fenntartása;
- a növénytermesztés diverzifikálása (a mezőgazdasági termelőnek legalább 2 terményt kellett termesztenie, ha az általa művelt terület meghaladta a 10 hektárt, és legalább 3 terményt, ha a terület meghaladta a 30 hektárt. A fő termény a megművelt terület legfeljebb 75%-át, a két fő termény pedig a megművelt terület legfeljebb 95%-át foglalhatta el);
- „ökológiai jelentőségű terület” biztosítása volt előírva a mezőgazdasági üzemhez tartozó szántóföldek legalább 5%-án a 15 hektárnál nagyobb szántóföldterülettel rendelkező mezőgazdasági üzemek többségének esetében.³⁹

A kizöldítési gyakorlatokkal egyenértékű tevékenységek. A „kizöldítési egyenértékűségi” rendszer keretében a már bevezetett, környezeti szempontból előnyös gyakorlatok alkalmazása fenti alapkövetelmények teljesítésének minősült. Például az agrár-környezetvédelmi rendszerek egyenértékűnek minősülő gyakorlatokat is magukban foglalhattak.⁴⁰

A pénzeszközök pillérek közötti átcsoportosítása. A tagállamok a közvetlen kifizetésekhez (1. pillér) tartozó nemzeti keret legfeljebb 15%-át a nemzeti vidékfejlesztési keretbe átcsoportosíthatták. Ezekre az összegekre nem vonatkozott a társfinanszírozási követelmény. A tagállamok a nemzeti vidékfejlesztési keret legfeljebb 15%-át a közvetlen kifizetések keretébe csoportosíthatták át. Ez az arány ugyanakkor a közvetlen kifizetések uniós területi átlaga 90%-ánál alacsonyabb támogatásban részesülő tagállamok esetében akár a 25%-ot is elérhette.

„Aktív mezőgazdasági termelők”. A reform szigorította az aktív mezőgazdasági termelőkre vonatkozó szabályt. Korábban korlátozott számban olyan vállalkozások is igényelhettek közvetlen kifizetéseket, amelyek fő üzleti tevékenysége nem mezőgazdasági jellegű volt.

2.8.4. Egységes közös piaci szervezet. Piaci intézkedések

Mint láthattuk: a közös piaci szervezetek 2007-ben egységes (egyetlen) közös piaci szervezetté alakultak át. Az egységes közös piaci szervezet szabályai különösen összetettek.⁴¹

A szabályozás jelenleg a *belső piac* területére (piaci intervenció, termékértékesítési intézkedések, a forgalmazásra és a termelői szervezetekre vonatkozó szabályok) és a *harmadik országokkal folytatott kereskedelemre* (behozatali és kiviteli tanúsítványok, behozatali vámok, vámtarifák adminisztrációja, export-visszatérítések stb.) vonatkozik. A vállalkozásokra és az állami támogatásokra vonatkozó versenyszabályokat is magában foglalja. A *rendkívüli intézkedések* tekintetében egyfelől általános rendelkezéseket tartalmaz (áringadozások vagy más események miatt bekövetkező piaci zavarok megelőzése; az állatbetegségekkel és a fo-

³⁹ Ilyen területnek számítottak a táblaszegélyek, sövényvel, fával borított területek, parlag, tájképi jellemzők, biotópok, védelmi sávok, erdősíttett területek.

⁴⁰ A szóban forgó intézkedések (és általában az agrár-környezetvédelmi rendszerek) „kettős finanszírozásának” elkerülése érdekében a vidékfejlesztési programokon keresztül teljesített kifizetéseknek is figyelembe kellett venniük az alapvető kizöldítési előírásokat.

⁴¹ Az alaprendelet 232 cikkét a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokból és a végrehajtási aktusokból származó nagyszámú szabály egészíti ki.

gyasztók közegészséget, az állatok vagy növények egészségét fenyegető kockázatok miatti bizalomvesztésével kapcsolatos piactámogató intézkedések; a piacon bekövetkező súlyos egyensúlyhiány időszakában az összehangolt fellépésekkel kapcsolatos intézkedések stb.). Másfelől új, a mezőgazdasági ágazatban jelentkező esetleges válságok kezelését előmozdító tartalékalapot foglal magában.

E *tartalékalap* olyan új eszköz, amelyből támogathatják az ágazatot a termelést vagy a forgalmazást érintő válságok idején. A tartalékalapot minden évben a pénzügyi fegyelmi mechanizmus (1306/2013/EU rendelet) keretében a közvetlen kifizetések csökkentése révén fennmaradó pénzekből finanszírozzák. Amennyiben a tartalékalap igénybevételére nem kerül sor, azt minden évben elkülönítik a termelők javára. A 2014–2020 közötti időszakra a tartalékalap hét, éves szinten egyenként 400 millió eurós részre oszlik. (Összesen 2 800 millió eurót tesz ki.) A tartalékalap a piaci zavarok elhárítása érdekében hozott rendkívüli intézkedések finanszírozására használható fel.

A gyors és hatékony válaszingtézkedések érdekében *felülvizsgálták az állami intervenció és a magánraktározási támogatás rendszerét*. A vaj és a sovány tejpor esetében egy hónappal meghosszabbították az intervenció időszakot; a tej és a sovány tejpor esetében bizonyos maximális értékek fölött automatikus értékesítésről rendelkeznek; a vaj esetében 50 ezer tonnára emelték a rögzített áron történő felvásárlás maximális mennyiségét; egyes oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel (OEM) vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel (OFJ) ellátott sajtok magántárolási támogatásra jogosultak.

A kínálat szabályozó intézkedések között a cukorkvótarendszer 2017. szeptember 30-án megszűnt. A 2016 és 2030 közötti időszakra új engedélyezési rendszert vezettek be az új szőlőültetvényekre vonatkozóan. (A szőlőtelepítések engedélyezése évi akár maximum 1%-kal nőhet.)

2015. márciusától a kvótarendszer megszűnt a tejágazatban. A „tejre vonatkozó mini jogszabálysomag”⁴² rendelkezéseit, amelyek a szerződéses viszonyokat szabályozzák a tej és a tejtermékek ágazatában, beépítették az új rendeletbe. E rendelkezések célja a tejtermékek ellátási láncban elfoglalt tárgyalási pozíciójának erősítése. E rendszerben a tagállamok a mezőgazdasági termelőket és a tejfeldolgozókat írásbeli szerződések alkalmazására kötelezhetik. A mezőgazdasági termelők a rendelkezések alapján kollektíven is megköthetik a szerződéseket a termelői szervezetek révén. Termelői szervezetek szabályozhatják az OEM vagy OFJ által védett sajtok kínálatát is.

A gyümölcsök és a tej iskolai fogyasztását elősegítő programokat meghosszabbították. Az iskolai gyümölcsfogyasztást támogató program számára elkülönített éves költségvetést 90 millió euróról 150 millió euróra növelték.

A mezőgazdasági termelők alkuerejének erősítése érdekében a *termelői szervezetekre*, a termelői szervezetek tömörüléseire és a szakmaközi szervezetekre vonatkozó rendelkezéseket valamennyi részpiacra (agrárágazatra) kiterjesztették. E szervezetek finanszírozása a vidékfejlesztés keretébe tartozik. Az olívaolaj, a szántóföldi növények és a marhahús ágazatban tevékenykedő termelői szervezetek tagjaik nevében bizonyos feltételek mellett részt vehetnek a kollektív tárgyalásokon. Meghatározott esetekben az elismert termelői szervezetek, azok egyesületei és az elismert ágazatközi szervezetek számára az Európai Bizottság engedélyezheti, hogy a piac stabilizálása érdekében átmeneti intézkedéseket (például forgalomból történő kivonás vagy magánraktározás) hozzanak.

⁴² Lásd 261/2012/EU rendelet.

2.8.5. A KAP-kiadások alakulása a közös költségvetésben

A 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret *A természeti erőforrások megőrzése és kezelése* fejezete (amelybe a KAP is tartozik) előirányzatát 2011. évi áraink 373,17 milliárd euróban határozták meg. Ez az összeg az EU28 teljes kötelezettségvállalási előirányzatának 38,9%-a. (Lásd 1.2. táblázat.) Az első pillér (azaz a mezőgazdasági piacok szabályozása és a közvetlen kifizetések) az összes tervezett kötelezettségvállalás 28,9%-át teszi ki. A vidékfejlesztési intézkedések aránya pedig 8,8%.⁴³ A 2020. évre tervezett mezőgazdasági-vidékfejlesztési költségvetés 49 milliárd euró, azaz a teljes kötelezettségvállalás 34,9%-a. A középtávú időszak kezdetén (2014-ben) ez az arány 40,5% volt. (Lásd 2.4. táblázat.)

2.4. táblázat

A Közös Agrárpolitika finanszírozása

A KAP 2014–2020 KÖZÖTTI KÖLTSÉGVETÉSE (EU28)	2014–2020 között összesen (milliárd euró, folyó áraink)	% KAP
PIACSZERVEZÉSI INTÉZKEDÉSEK (KPSZ)	19,002	
a) Címzett bevételek	(4,704)	
b) Válságtartalék	+3,155	
A) KPSZ ÖSSZESEN [a)+b)]	17,453	4,3%
KÖZVETLEN KIFIZETÉSEK	298,438	
c) A 2. pillérbe történő átcsoportosítások	(7,369)	
d) A közvetlen kifizetésekbe történő átcsoportosítások	+ 3,359	
e) AZ ÁTCSOPORTOSÍTÁSOK NETTÓ EGYENLEGE [c)+d)]	(4,010)	
f) Válságtartalék	(3,155)	
B) KÖZVETLEN KIFIZETÉSEK ÖSSZESEN [e)+f)]	291,273	71,3%
I. PILLÉR ÖSSZESEN [A+B]	308,726	75,6%
VIDÉKFEJLESZTÉSI INTÉZKEDÉSEK	95,577	
g) A 2. pillérbe történő átcsoportosítások nettó egyenlege	+ 4,010	
C) PILLÉR ÖSSZESEN (VIDÉKFEJLESZTÉS)	99,587	24,4%
2014–2020 KÖZÖTTI KAP ÖSSZESEN [A+B+C]	408,313	100%

Forrás: Európai Parlament 2020

Az Európai Unió költségvetésében *a mezőgazdasági kiadások aránya évek óta folyamatosan csökken*. Az 1980-as évek elején a KAP kiadásai az uniós költségvetés 66%-át tették ki. A 2014–2020 közötti időszakban ugyanez az arány már csak 37,8%. 1992 – a KAP-reform kezdete – óta *a mezőgazdasági kiadások reálértéke nem változott*.⁴⁴ A KAP költségvetési költsége az EU bruttó hazai termékéhez (GDP) viszonyítva az 1990. évi 0,54%-ról 2020-ra 0,34%-ra csökkent.

⁴³ A mezőgazdaságra vonatkozó többéves pénzügyi keret 2015-ben módosult, mivel a tagállamok a KAP két pillére közötti átcsoportosítások mellett döntöttek a 2.4. táblázat a közös piaci szervezet, a közvetlen kifizetések és a KAP keretében zajló vidékfejlesztés végleges pénzügyi előirányzatait foglalja össze.

⁴⁴ Kivéve 1996-ban és 1997-ben, a kergemarhakór-válság és három új tagállam csatlakozása következtében.

A kiadások megoszlása kategóriánként és ágazatonként az alábbiak szerint alakult. Az *első pillér* kiadásainak (a 2018-as évre vonatkozóan közzétett utolsó pénzügyi beszámoló szerint 44,3 milliárd euró) 93,5%-át a mezőgazdasági termelőknek juttatott *közvetlen támogatások* (41,5 milliárd euró) tették ki. A közvetlen támogatások 1992 óta tartó jelentős növekedésével párhuzamosan az EMGA többi kiadása lényegesen mérséklődött. Az export-támogatások 2018-ban megszűntek. Az egyéb piaci intervenciók (tárolás, promóciós és tájékoztatási tevékenységek, iskolatej- és -gyümölcs programok) pedig már csak 2,7 milliárdot tesznek ki. (A közös költségvetés 6,1%-át. Lásd 2.5. táblázat.)

2.5. táblázat

A mezőgazdasági piacokon végrehajtott intervenciókkal kapcsolatos EMGA-kiadások megoszlása (millió euró)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tárolás	93,6	-194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6	182,3
Export-visszatérítés	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0	0,1
Egyéb piaci intézkedés	3 454,8	3 428,3	3 344,5	3 217,2	2 579,6	2 698,0	3 185,2	3 061	2 527,1
Összesen	3 933,5	3 413,1	3 508,6	3 304,7	2 589,2	2 716,7	3 238,2	3 088,6	2 709,4

Forrás: a Bizottság pénzügyi jelentései az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak

Lényeges a tagállamok, illetve a mezőgazdasági üzemek típusa szerinti megoszlás. (Lásd 2.6. táblázat.) A 2018. évi pénzügyi évben Franciaország volt a KAP első számú kedvezményezettje (17,5%), majd Spanyolország (11,4%), Németország (10,8%) és Olaszország (9,4%) következett. Az EMVA tényleges kifizetései tekintetében ugyanakkor az első helyen álló két kedvezményezett Franciaország és Románia (14,1% és 9,4%) volt, majd Németország (9,1%) és Olaszország (8,6%) következett. Kiemelést igényel: az EMGA-ban az új tagállamok (EU13) részesedése viszonylag csekély. (2018-ban 22,5%.) Ugyanakkor ezek az országok – minthogy mezőgazdasági struktúrájuk modernizációja és vidékfejlesztése prioritást élvez – az EMVA-ból jelentős arányban részesülnek (32,3%).

A 2.6. táblázat 2. oszlopa a KAP közvetlen támogatásainak egyenlőtlen eloszlását mutatja a mezőgazdasági üzemekre vetítve. 2018-ban az EU28 KAP-támogatásban részesülő kedvezményezettjei 75,2%-a kevesebb mint 5 ezer eurót kapott évente. (Annak összege az EMGA által kifizetett közvetlen támogatások 15,7%-át tette ki.) Ugyanakkor a mezőgazdasági üzemek igen kis csoportja (a 6,37 millióból 123 578, azaz 1,9%) több mint 50 ezer eurót kap, ami összesen 12,8 milliárd eurót tesz ki. (A 2015-ben összesen kifizetett közvetlen támogatások 30,8%-át.) A KAP-ból jelentős arányban részesedő nagy mezőgazdasági üzemek (vagy társaságok) különösen a Cseh Köztársaság, Dánia, az Egyesült Királyság, Franciaország és Szlovákia esetében jellemzők. Ez a helyzet a támogatás célszerűségének és legitimitásának kérdését veheti fel.⁴⁵

⁴⁵ Egyidejűleg például az adózás progresszivitása, az egyenlőtlenségek elleni küzdelem elveire tekintve.

2.6. táblázat

KAP-kiadások tagállamonként és gazdaságcsoportonként (EU28, 2018)

Tag- állam	1. Tagállamonkénti megoszlás Közvetlen támogatások/piaci és egyéb intézkedések 2018 / vidékfejlesztés 2018 (millió euró)				2. Az EMGA közvetlen támogatá- saiból részesülő gazdaságok %-os aránya (2018)		
	a) Közvetlen támogatások (1. pillér – EMGA)	b) Összesen Első pillér – EMGA (az a) pont is)	c) Összes EMVA (2. pillér)	(b+c) a tel- jes uniós összeg %-ában	d) ≤ 5 000 euró támo- gatásokkal	e) ≤ 20 000 euró támo- gatásokkal	f) ≤ 50 000 euró támo- gatásokkal
BE	501,5	608,9	69,1	1,2	34,36	74,75	3,95
BG	783,8	815,5	205,7	1,8	67,73	90,29	4,60
HR	240,5	249,2	206,1	0,8	91,13	98,78	0,23
CZ	834,1	852,7	324,6	2,0	58,93	81,45	10,05
DK	827,4	842,8	89,7	1,6	48,80	73,13	13,05
DE	4815,1	4999,7	1117,7	10,8	44,85	80,13	4,52
EE	122,6	125,8	128,1	0,4	77,52	90,96	3,67
EL	2043,8	2116,9	579,9	4,8	81,97	98,11	0,17
ES	5072,3	5581,8	899,7	12,1	69,03	90,61	2,08
FR	7193,5	7822,8	1725,0	16,9	27,55	57,14	9,16
IE	1197,0	1226,5	318,7	2,7	44,62	88,84	1,29
IT	3675,7	4322,8	1045,7	9,5	81,69	95,73	1,18
CY	49,4	57,3	14,5	0,1	94,62	98,95	0,18
LV	228,1	237,1	192,6	0,8	87,31	96,39	1,23
LT	462,5	491,4	219,4	1,2	86,39	96,91	0,70
LU	33,1	33,6	14,5	0,1	26,50	58,51	5,48
HU	1279,6	1320,0	385,9	3,1	78,44	92,86	2,60
MT	5,1	5,3	9,3	0,0	96,85	99,19	0,10
NL	720,3	778,6	80,7	1,5	28,40	71,45	3,73
AT	691,4	719,4	512,8	2,2	57,79	95,40	0,39
PL	3364,6	3433,3	944,5	7,8	87,93	99,03	0,23
PT	665,0	769,6	503,0	2,2	87,06	96,22	1,30
RO	1774,5	1810,5	1146,1	5,2	94,15	98,43	0,58
SI	134,8	142,2	110,9	0,4	80,05	99,18	0,10
SK	438,4	447,9	200,2	1,1	73,47	86,58	8,48
FI	523,4	532,3	351,8	1,6	47,25	86,59	2,28
SE	685,6	697,7	195,6	1,6	58,53	83,33	5,08
UK	3132,8	3181,3	580,9	6,7	30,56	68,23	10,39
EU27 (Ex. UK)	38 315,2	41 041,8	11 592,6	–	–	–	–
EU28	41 496,5	44 223,1	12 173,5	100,0	75,23	92,21	1,94

Forrás: a) és b) oszlop: Európai Bizottság, 12. pénzügyi jelentés – Európai Mezőgazdasági Garancia-alap – EMGA 2018. A b) oszlop nem tartalmazza a Bizottság közvetlen kifizetéseit (2018-ban 141,4 millió euró); c) oszlop: Európai Bizottság, 12. pénzügyi jelentés az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapról – EMVA 2018 –, Összes tagállami kifizetés, 10a. táblázat (2007–2013 közötti időszak) és 10b. táblázat (2014–2020 közötti időszak); d), e) és f) oszlop: Európai Bizottság, „Indikatív számok a 1307/2013/EK tanácsi rendelet alapján a termelőknek kifizetett közvetlen támogatások támogatási osztályok szerinti felosztásával kapcsolatban – 2018-as pénzügyi év”.

2.9. A KAP 2020 utáni rendszere

A legutóbbi években jelentősen megváltoztak a Közös Agrárpolitikával összefüggő alapvető feltételek:

- *Jelentős csökkenés következett be a mezőgazdasági árakban.* Az árcsökkenést makrogazdasági tényezők, geopolitikai feszültségek és egyéb kényszerítő erők okozták.
- *A kereskedelmi tárgyalásokat* illetően érzékelhető hangsúlyeltolódás ment végbe: a többoldalú megállapodások helyett a kétoldalú megállapodások kerültek előtérbe, az EU pedig nyitott a globális piacok irányában.
- *Az EU új nemzetközi kötelezettségeket vállalt: az éghajlatváltozás mérséklése terén* (a COP 21 révén) és a nemzetközi fejlesztés széles körű szempontjai tekintetében (az ENSZ fenntartható fejlesztési céljai révén). Az EU továbbá megfelelő választ keres az egyéb alapvető geopolitikai fejlemények, köztük a migráció tekintetében is.

A Bizottság többéves pénzügyi keretről szóló közleménye hangsúlyozta: a korszerűsített Közös Agrárpolitikának elő kell segítenie a mezőgazdasági ágazat teljes mértékben fenntarthatóvá válását és a dinamikus vidéki térségek kifejlődését. Európának intelligens, reziliens, fenntartható és versenyképes mezőgazdasági ágazatra van szüksége annak érdekében, hogy biztosítani tudja polgárai számára a biztonságos, kiváló minőségű, megfizethető, tápláló és változatos élelmiszerek termelését, valamint lehetővé tegye erős társadalmi-gazdasági szerkezet kiépítését a vidéki térségekben. A korszerűsített közös agrárpolitikának ambiciózusabb környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvések felvállalásán, valamint a polgárok egészséggel, környezetvédelemmel és éghajlat-politikával kapcsolatos várakozásainak történő megfelelés révén növelnie szükséges uniós hozzáadott értékét.

A Bizottság a 2017. évi munkaprogramjában előirányzottaknak megfelelően széles körű egyeztetést folytatott a KAP egyszerűsítéséről és korszerűsítéséről. Mindezeket alapul véve hozták nyilvánosságra 2017. november 29-én *Az élelmiszer-ágazat és a mezőgazdaság jövője* című közleményt. E szakpolitikai dokumentum az idő próbáját kiállni képes KAP tekintetében felmerülő kihívásokat, célkitűzéseket és lehetséges irányvonalakat vázolta fel. Mindezekhez a KAP-nak egyszerűbbé és korszerűbbé kell válnia, s elő kell mozdítania a mezőgazdaság fenntarthatóbbá tételét.

A Bizottság a 2020 utáni időszak közös agrárpolitikájának *főbb prioritásaiként ambiciózusabb környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvéseket, a támogatások célirányosabbá tételét, valamint a kutatás, az innováció és a tanácsadás területei közötti eredményes összeköttetések* megteremtését jelölte meg. A KAP teljesítményének javítása érdekében új teljesítési modell kialakítását tűzték ki célul. Abban a szakpolitikai hangsúly a megfelelőségről a teljesítményre helyezhető át. Az EU és a tagállamok feladatai között a szubszidiaritás fokozottabb alkalmazásával új egyensúly teremthető. Az új modell célja stratégiai tervezés, széles körű beavatkozások és közös teljesítménymutatók alapján az EU célkitűzéseinek hatékonyabb megvalósítása. Mindez egyben a jövőbeli KAP-on belüli és az EU más céljaival való szakpolitikai összhang javításához is hozzájárulhat.

2.9.1. Szubszidiaritás: differenciáltabb szabályozás lehetősége

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) a mezőgazdaságot az EU és a tagállamok megosztott hatáskörébe utalja. A közös célokat szolgáló, közösen végrehajtandó Közös Agrárpolitika létrehozásáról rendelkezik. A KAP jelenlegi teljesítési rendszere a részletes uniós szintű követelményeken alapul. Szoros felügyelet, bírságok és pénzügyi ellenőrzési intézkedések jellemzik. E szabályok gyakran a mezőgazdasági üzem szintjéig részletesen előíró jellegűek. Az Európai Unió jelentősen eltérő mezőgazdasági és éghajlati körülményei között azonban *az uniformizálás lehetőségei korlátozottak*.

A javaslat szerinti teljesítési modell szerint az Európai Unió az alapvető politikai paramétereket határozza meg (a KAP céljait, a beavatkozás általános típusait, az alapkövetelményeket). *A tagállamok pedig nagyobb felelősséget viselnek*. Elszámoltathatóbbak a tekintetben, hogyan valósítják meg a célkitűzéseket és a közösen meghatározott célokat.

A nagyobb fokú szubszidiaritás alapján e célok megvalósítása során a helyi körülmények és szükségletek hatékonyabban vehetők figyelembe. A KAP-beavatkozások végrehajtásának módját e rendszerben a tagállamok határozhatják meg. A jelenlegi irányítási rendszerek továbbra is lehetővé teszik valamennyi szakpolitikai cél hatékony nyomon követését és elérését. Ugyanakkor a tagállamok nagyobb beleszólást kaphatnak a kedvezményezettekre vonatkozó megfelelőségi és kontroll-keretszabályozás tekintetében. (Beleértve az ellenőrzést és a szankciókat is.)

Az EU mezőgazdasági ágazata és vidéki térségei alapvető gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi kihívásokkal szembesülnek. Azok érdemi, az uniós dimenzióra kiterjedő választ igényelnek. Ha a tagállamok – eredményorientáltabb modellben – a KAP-on belül rendelkezésre álló szakpolitikai eszközök kiválasztásához és sajátosságaikhoz igazításához a célok megvalósítása érdekében nagyobb jogot kapnak, akkor még kisebb a valószínűsége annak, hogy e szakpolitika túllépi a fellépés arányos szintjét.

A Bizottság a lefolytatott viták, s az új többéves pénzügyi keret alapján három rendeletre nyújtott be javaslatot [COM(2018) 0392, 0393 és 0394, 2018. június 1.]. Azok meghatározzák a KAP jogalkotási keretét a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozóan. *A reform új szakasza lényegében a KAP végrehajtási modelljét érinti*. Az eredményeket és a szubszidiaritás elvét állítja a középpontba. A tagállamoknak jóval jelentősebb szerep jut a mezőgazdasági beavatkozások kibontakoztatásában. A jövőben az Európai Unió határozná meg az alapvető paramétereket (a KAP célkitűzéseit, valamint a fő beavatkozási típusokat az első és a második pillérben). A tagállamoknak pedig a közösen meghatározott és számszerűsített egyedi célok eléréséhez szükséges többéves stratégiai terveket készítenék el.

A jövőbeli KAP kilenc célkitűzésre összpontosítana. Azok a feladatok gazdasági, környezeti és szociális-területi sokféleségét tükrözik. A KAP két pillére és a két mezőgazdasági alap továbbra is fennmaradnak. Integrált megközelítés alapján kiválasztott intézkedésekkel a nemzeti programok megvalósítását segítik. A közvetlen (termeléstől független és termeléstől függő) kifizetések továbbra is az új KAP kiemelt elemeit képezik.

A KAP új irányítása mellett *a reformjavaslatok további sarkalatos pontjai* a következők:

- *Első pillér*. Új lendületet kap a *közvetlen támogatás átcsoportosítása*. A Bizottság 60 ezer euró felett a kifizetések csökkentését, valamint a mezőgazdasági üzemenként 100 ezer eurót meghaladó összegekre felső korlát bevezetését javasolja. Az ága-

zati intervenció programokat a közös piaci szervezetből az új nemzeti stratégiai tervekhez irányítják át.

- *Új zöld architektúra kiépítése.* A tervezés és az irányítás tekintetében egyaránt jóval rugalmasabb, tervezett rendszer három fő eleme: az új feltételrendszer (kötelező, de részleteiben rugalmasabb); az éghajlattal és környezettel kapcsolatos programok (amelyeket az EMGA finanszírozna, és a jelenleg hatályos zöld kifizetés helyébe lépnének), valamint agrárkörnyezet-védelmi és éghajlatpolitikai intézkedések (amelyeket az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap [EMVA] finanszírozna).
- *Második pillér.* Az EMVA nem a közös kohéziós politika keretébe tartozó strukturális alap lesz. Egyszerűsítést javasolnak.

A KAP általános célkitűzései a mezőgazdasági üzemek gazdasági életképességére, rezilienciájára és jövedelmére, a jobb környezeti és éghajlat-politikai teljesítményre, valamint a vidéki térségek társadalmi-gazdasági szerkezetének megerősítésére összpontosulnak. Abból a célból, hogy további előrelépéseket lehessen elérni a gazdálkodás, az élelmiszer-termelés és a vidéki térségek fenntartható fejlődése terén. Ezenkívül a KAP átfogó célkitűzései közé tartozik az ismeretek gyarapításának, az innovációnak és a digitalizációnak a mezőgazdaságban és a vidéki térségekben történő előmozdítása is.

Az új KAP a következő konkrét célkitűzések teljesítését szolgálja:

- *a mezőgazdasági üzemek fennmaradását biztosító jövedelem és az üzemek rezilienciája támogatása* EU-szerte az élelmezésbiztonság fokozása céljából;
- *a piacorientáltság fokozása és a versenyképesség növelése*, többek között oly módon, hogy nagyobb hangsúlyt kap a kutatás, a technológia és a digitalizáció;
- *a mezőgazdasági termelők helyzetének javítása az értékláncban;*
- *hozzájárulás az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az ahhoz történő alkalmazkodáshoz*, valamint a fenntartható energia hasznosításának terjesztéséhez;
- *a fenntartható fejlődés és a természeti erőforrásokkal – például a vízzel, a talajjal és a levegővel – történő hatékony gazdálkodás támogatása;*
- *hozzájárulás a biológiai sokféleség védelméhez*, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése;
- *a mezőgazdasági pálya vonzóvá tétele a fiatal mezőgazdasági termelők számára*, valamint a vállalkozásfejlesztés vidéki térségekben történő előmozdítása;
- *a foglalkoztatás, a növekedés, a társadalmi befogadás és a helyi fejlesztés előmozdítása a vidéki térségekben*, ideértve a biogazdaságot és a fenntartható erdőgazdálkodást is;
- *az uniós mezőgazdaság által az élelmiszerekkel és az egészséggel kapcsolatos társadalmi igényekre adott válasz javítása*, többek között a biztonságos, tápláló élelmiszerek fenntartható termelése és az állatjólét terén.

E célkitűzések teljesítése érdekében a tagállamoknak gondoskodniuk szükséges a KAP keretében nyújtott támogatások egyszerűbbé és eredményesebbé tételéről. Ehhez a rendeletben említett beavatkozástípusok alapján a saját körülményeiknek megfelelő beavatkozásokat fognak kidolgozni. A tagállamoknak különös figyelmet kell fordítaniuk a környezet- és éghajlat-specifikus célokra, a generációs megújulásra és a szakpolitika végrehajtásának

korszerűsítésére, törekedve a tudás, a tanácsadás és az új (digitális) technológiák hatékonyabb felhasználására.

A tagállamok a KAP-stratégiai tervben mutatják be a konkrét uniós célkitűzések teljesítéséhez javasolt beavatkozásokat. A jogszabályok szabályokat állapítanak meg a KAP-stratégiai terv tartalmáról. A Bizottságnak pedig ellenőriznie kell, és jóvá kell hagynia majd a terveket. *A KAP-stratégiai terv egyesíteni fogja a KAP-hoz tartozó, az EMGA (ideértve a piacok közös szervezéséről szóló rendelet értelmében eddig létrehozott ágazati programokat) és az EMVA keretében finanszírozott támogatási eszközök zömét.* Így tagállamonként egyetlen egységes beavatkozási stratégia készül. A KAP-stratégiai tervben a tagállamok a közösen meghatározott eredménymutatók felhasználásával megállapítják a programozási időszakban elérni kívánt célokat.

A KAP-stratégiai tervek kidolgozását követően a tagállamok a közös mutatók rendszerére támaszkodva évente jelentést készítenek a végrehajtásban elért előrehaladásról. A tagállamok és a Bizottság nyomon követik az előrehaladást, és értékelik a beavatkozások eredményességét.

Közvetlen kifizetések

Termeléstől elválasztott támogatást a tagállam azoknak a gazdáknak nyújthat, akiknek a támogatható területe meghaladja a tagállam által meghatározott területi küszöbértéket. A tagállamnak olyan küszöbértéket kell meghatároznia, amely biztosítja, hogy a kifizetés nem okoz aránytalanul nagy adminisztratív terhet, illetve hogy a kifizetés hozzájárul a kitűzött célok eléréséhez.

Támogatások csökkentése. A javaslat adott naptári évben a 60 ezer eurót meghaladó közvetlen támogatások kötelező csökkentését irányozza elő:

- a) 60 ezer és 75 ezer euró között legalább 25%-os csökkentés,
- b) 75 ezer és 90 ezer euró között legalább 50%-os csökkentés,
- c) 90 ezer és 100 ezer euró között legalább 75%-os csökkentés,
- d) 100 ezer eurós támogatási szint fölött 100%-os csökkentés.

Az elvonás előtt kötelezően le kell vonni a munkabéreköltségeket, valamint a munkát végző, de azért munkabérhez nem jutó, ám a vállalkozás gazdasági eredményéből részesülő személy által kapott összeget. A számítás során a tagállamoknak mezőgazdasági tevékenységért fizetett nemzeti vagy regionális átlag-alapmunkabért kell megszoroznia az érintett gazdálkodó által bejelentett éves munkaegységgel. A cappinggel elvont forrásokat a tagállamoknak elsődlegesen termeléstől elválasztott formában, kiegészítő redisztributív fenntarthatósági jövedelemtámogatásra kell fordítaniuk. A tagállam azonban dönthet úgy, hogy az elvont források egy részét vagy egészét átcsoportosítja vidékfejlesztésre (may also use). Ebben az esetben az uniós társfinanszírozási arány 100%. Az átcsoportosításra vonatkozó döntést a KAP-stratégiai tervnek tartalmaznia kell. Ezen források átcsoportosítására nem vonatkozik az EMGA-ból EMVA-ba történő átcsoportosításra meghatározott 15(+15)%-os küszöb. A döntés 2023-ban felülvizsgálható. A Bizottság delegált jogi aktusban határozhatja meg az elvonás számítási módjának részletszabályait annak érdekében, hogy biztosítsa a források megfelelő elosztását a jogosult kedvezményezettek között.

*Termeléstől elválasztott támogatás kifizetésére alkalmazható intézkedések*a) *Fenntarthatósági alap-jövedelemtámogatás (Basic Income Support for Sustainability)*

Termeléstől elválasztottan, éves alapon, támogatható hektáronként kerül kifizetésre. A támogatható területet a tagállam határozza meg, csak valódi gazdálkodó (genuine farmer) kaphatja. A tagállam dönthet úgy, hogy átalánytámogatást nyújt a kisgazdaságoknak, azonban ezt a KAP támogatási tervében külön intézkedésként kell feltüntetni.

A támogatás mértéke alapesetben azonos minden hektárra, azonban a tagállam dönthet úgy, hogy differenciál az azonos társadalmi-gazdasági vagy agronómiai tulajdonságokkal rendelkező területek között.

b) *Kiegészítő jövedelemtámogatás (complementary redistributive income support)*

A támogatások nagy gazdaságoktól a kis- és közepes gazdaságok irányába történő átcsoportosítása érdekében a tagállamoknak kiegészítő redisztributív jövedelem-támogatást kell nyújtaniuk termeléstől elválasztottan, éves alapon, támogatható hektáronként azoknak a gazdáknak, akik jogosultak az alaptámogatásra. A tagállam határozza meg a hektáronkénti támogatásösszeget és a támogatható maximális hektárszámot is.

c) *Kiegészítő jövedelemtámogatás fiatal gazdáknak*

A generációs megújulás elősegítése érdekében a tagállam dönthet úgy, hogy kiegészítő jövedelemtámogatást nyújt azoknak a fiatal gazdáknak, akik újonnan és először kezdenek mezőgazdasági tevékenységbe. A támogatást termeléstől elválasztottan, éves alapon, támogatható hektáronként fizetik ki.

d) *Önkéntes támogatási rendszer környezeti és éghajlatvédelmi célokra (eco-schemes)*

A tagállamoknak a valódi gazdálkodók számára éves alapon hektáronként további támogatást kell nyújtaniuk, amennyiben a termelők olyan, a környezet és az éghajlat számára hasznos mezőgazdasági gyakorlatot folytatnak, amelyek meghaladják a kötelező kondicionalitásnál előírt feltételeket. A gyakorlatok meghatározása tagállami hatáskör. A támogatás termeléstől elválasztottan, éves alapon, támogatható hektáronként kerül kifizetésre. Az intézkedés meghirdetése/alkalmazása tagállami szinten kötelező, a termelők azonban önkéntes alapon csatlakozhatnak.

*Termeléshez kötött támogatások kifizetésére alkalmazható intézkedések*a) *Termeléshez kötött jövedelemtámogatás (CIS)*

Tagállami döntés alapján a valódi gazdálkodóknak nyújtható. A támogatható ágazatok köre csak minimális mértékben változik a jelenleg hatályos szabályokhoz képest: gabonafélék, olajos növények, fehérjenövények, hüvelyesek, len, kender, rizs, csonthéjasok, keményítőburgonya, tej és tejtermékek, vetőmagok, juh- és kecskehús, marha és borjú, olívaolaj, selyemhernyó, szárított takarmány, komló, cukorrépa, cukornád és cikória, zöldség-gyümölcs, rövid vágásfordulójú növények, továbbá egyéb nem élelmiszer jellegű termények, kivéve azon fafajokat, amelyekből potenciálisan a fosszilis anyagok helyettesítőjeként szolgáló terméket állítanak elő. Csak

azoknak az ágazatoknak nyújtható, amelyek különösen fontosak gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi szempontból, és amelyek nehézségekkel szembesülnek. Éves alapon hektárszám vagy állategység után fizethető.

b) *Terményspecifikus támogatás a gyapot esetében*

A rendszer felépítését a következő ábra szemlélteti:



2.6. ábra

A közvetlen támogatások várható rendszere 2020 után

Forrás: Európai Bizottság

Vidékfejlesztés

A műveletek kiválasztása során a KAP stratégiai tervezéséért felelős irányító hatóság vagy más, kijelölt közbenső szervezet határozza meg az alábbi intézkedésekhez tartozó kiválasztási kritériumokat.

Vidékfejlesztési támogatások kifizetésére alkalmazható intézkedések:

- a) *Környezeti, éghajlati és más irányítási kötelezettségvállalásért nyújtott támogatások*
A kötelező agrár-környezetgazdálkodási és éghajlati előírásokon túlmenően bizonyos minimumfeltételekhez kötve önkéntes alapon nyújtható azon gazdálkodók számára, akik elősegítik a KAP specifikus céljainak elérését. A vállalásoknak általában 5-7 éves időszakot kell átölelniük.
- b) *Természeti vagy egyéb területspecifikus hátrányokra nyújtott támogatások*
Természeti vagy egyéb jellegű hátrányok kapcsán hektár alapon a valódi gazdálkodók számára évente adható támogatás.
- c) *Bizonyos kötelező előírásokból származó területspecifikus hátrányokra nyújtott támogatások*

Terület-specifikus hátrányok kapcsán gazdálkodóknak, erdőtulajdonosoknak és földterületek más használóinak nyújtható támogatás. A hátránnyal rendelkező területek meghatározásakor bevonhatók a Natura 2000, az uniós irányelvek alapján kijelölt erdőterületek, egyéb behatárolt természetvédelmi területek, valamint a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben foglalt mezőgazdasági területek.

d) *Beruházási támogatások*

A tagállamok támogatási tervében meg kell határozni a ki nem választható beruházások listáját. A jogszabályban meghatározott listában szereplő elemek közül legalább egyet ki kell választani. Bizonyos kivételektől eltekintve a támogatható költségek maximum 75%-áig nyújtható.

e) *Fiatalfelhasználók és vidékfejlesztési vállalkozások startuptámogatása*

Fiatalfelhasználóknak vagy vidéki területeken folytatott nem mezőgazdasági jellegű tevékenységre, de a mezőgazdasági jövedelmek diverzifikációjához hozzájáruló, maximum 100 ezer euró értékű átalányalapú támogatás.

f) *Kockázatkezelési eszközök*

Biztosítási díjakhoz vagy kölcsönös kockázatkezelési alapokhoz való pénzügyi hozzájárulás. A tagállamoknak garantálniuk kell, hogy a támogatás csak az átlagos éves termelés legalább 20%-át meghaladó terméskiesést, vagy az előző hároméves időszak, illetve az előző ötéves időszakból a legmagasabb és legkisebb mutató kizárásával számolt hároméves átlagos termelői jövedelemvesztésedet fedezi. A tagállamoknak az elszámolható költségek maximum 70%-ában kell korlátozniuk a támogatás mértékét.

g) *Szerveződések támogatása*

Legalább két szervezet bevonásával létrejövő, a különböző együttműködési formák ösztönzését támogató intervenció.

h) *Mezőgazdasági tudás- és információcseré támogatása*

Az információs tevékenységekhez kapcsolódó költségek maximum 75%-áig lenne nyújtható, megfelelő indoklás mellett ezen aránytól eltérhetnek a tagállamok.

Az Európai Bizottság 2018. május 2-án hozta nyilvánosságra a *2021–2027-es időszak többéves pénzügyi keretére* (multiannual financial framework – MFF) *vonatkozó javaslatát*. A KAP esetében a 2021–2027-es időszakban is megmarad a kétpilléres szerkezet, a forrásokat továbbra is az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) révén fizetik ki.

Az Európai Unió a jövőben is a költségvetés jelentős részét (a teljes időszakra vonatkozó keret 28,5%-át) fordítja majd a mezőgazdaságra. (Lásd 2.7. táblázat.) Ugyanakkor reálértékben rendkívül jelentős az uniós agrárkiadások csökkenése (–15%). Annak okai a következők: egyrészt az Egyesült Királyság (a költségvetés nettó hozzájárulója) kilépése, másrészt az unió új prioritásaiból (migráció, külső határok, digitális gazdaság, közlekedés) fakadó finanszírozási igények. A mezőgazdaságra fordítható költségvetési keret 2018. évi változatlan áron 324,2 milliárd euró. Az hasonlítandó össze a megelőző (2014–2020-re vonatkozó) időszakkal, levonva az Egyesült Királyságra fordított kiadásokat (2.7. táblázat, 1. oszlop). Az első pillér továbbra is elsőbbséget élvez (Európai Mezőgazdasági Garanciaalap, EMGA, 78,4%), jóllehet 11%-os mértékben csökkent. Ám a vidékfejlesztés forrása a közös költségvetésben 28%-kal csökken a megelőző középtávú időszakhoz képest.

2.7. táblázat

A 2021–2027. évi időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret (TPK) és a KAP-tárgyalási javaslatok

Kötelezettség-vállalási előirányzatok (milliárd euró 2018-as folyó árakon)	EU27 2014–2020 (1)	Az Európai Bizottság 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó javaslata (2018. május) (2)	% (1)/(2)	Az Európai Parlament 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó javaslata (2018. november) (3)	% (1)/(3)	A finn elnökség javaslata (2019. december) (4)	A Tanács elnökségének javaslata (2020. december) (5)	% (1)/(5)
A) Összes TPK kötelezettség-vállalási előirányzat	1082,2	1134,6	+5%	1324,1	+22%	1087,0	1094,8	+1%
Az EU27 GNI %-ában	1,16%	1,11%	–	1,30%	–	1,07%	1,074%	–
B) KAP – 1. pillér (EMGA)	286,1	254,2	–11%	286,5	0,0%	254,2	256,7	–10%
C) KAP – vidékfejlesztés (EMVA)	96,7	70,0	–28%	96,7	0,0%	80,0	72,5	–25%
D) KAP ÖSZ-SZESEN (1. és 2. pillér) (B + C)	382,8	324,2	–15%	383,2	0,0%	334,2	329,2	–14%
E) KAP előirányzatok a GNI %-ában	35,4%	28,5%	–	28,9%	–	30,7%	30,1%	–

Forrás: Európai Bizottság (2018. májusi javaslatok), Európai Parlament (2018. november 14-ei állásfoglalás, Elfogadott szövegek, P8_TA(2018)0449) és Tanács (2019. decemberi és 2020. februári következtetéstervezet)

Magyarország közvetlen kifizetésekre folyó áron 8,538 milliárd (évi 1,219 milliárd), míg 2018-as árakon közel 7,588 milliárd eurót fordíthat. A javaslat vidékfejlesztésre hét évre folyó áron 2,913 milliárd eurót (évi 416 202 millió eurót), míg 2018-as áron 2,589 milliárd eurót irányoz elő. A piaci intézkedések esetében folyó áron 225,7 millió euró állna rendelkezésre. Ez 2021–2027 között folyó áron összesen 11,677 milliárd euró forrást jelent Magyarország számára.

Termeléshez kötött támogatások. A támogatás mértéke a tagállami közvetlen támogatási boríték 10%-a. Ettől eltérően több mint 10%-ot is adhat az a tagállam, amely a közvetlen kifizetésekre vonatkozó jelenleg hatályos rendelet 53. cikk (4) bekezdésében foglaltak szerint az éves nemzeti plafon több mint 13%-át használta önkéntes termeléshez kötött támogatásokra. Az így megemelt támogatási mérték azonban nem haladhatja meg azt a százalékos mértéket, amelyet a Bizottság a 2018-as igénylési évre termeléshez kötött támogatásként jóváhagyott a tagállamnak. A támogatás fehérjenövények esetében további 2%-kal növelhető.

EMVA uniós társfinanszírozási arányok. Az uniós hozzájárulás maximális mértéke a kevésbé fejlett régiók esetében 70%, a legkülső régiók és az égei-tengeri szigetek esetében 70%, a természeti vagy egyéb területspecifikus hátrányokra nyújtott támogatások elszámolható kiadásai esetében 65%, az egyéb régiók esetében 43%. Az uniós hozzájárulás minimális mértéke 20%.

Fentiekől eltérően 100%-os az EMVA-hozzájárulás az EMGA-ból történő forrását-csoportosítás, valamint a támogatások csökkentése által elvont források átcsoportosítása esetében. Az EMVA-hozzájárulás maximálisan 80%-os lehet a management commitment, a nem termelő beruházások, az Európai Innovációs Partnerség (EIP), valamint a LEADER esetében.

Pillérek közötti átcsoportosítás. A tagállamoknak lehetőségük lesz a közvetlen támogatások és EMVA közötti forrásátcsoporthoz, mindkét irányban 15%-os mértékben. Specifikus környezeti vagy éghajlati célok megvalósítása esetén az EMVA-ba további 15% lenne átcsoportosítható.

Egyéb pénzügyi kérdések. Az összes vidékfejlesztési forrás 0,25%-át kell a Bizottság részére technikai segítségnyújtásra elkülöníteni. Környezeti és klímacélokra kell fordítani az EMVA-források minimum 30%-át, amibe nem számítanak bele a természeti vagy egyéb területspecifikus hátrányokra nyújtott támogatásra fordított források. Az EMVA-források minimum 5%-át LEADER-re, 4%-át pedig technikai segítségnyújtásra kell elkülöníteni. A fiatal gazdálkodók és vidékfejlesztési vállalkozások startuptámogatására Magyarország esetében évente 24,395 millió eurót kell fordítani a rendelet X. Melléklete alapján.

Az éghajlatváltozás elleni célok megvalósítására kell felhasználni a fenntarthatósági alap-jövedelem-támogatás és a természeti vagy egyéb területspecifikus hátrányokra nyújtott támogatás 40%-át, valamint az önkéntes környezeti és klímavédelmi célokat szolgáló támogatás 100%-át.

Monitoring, jelentéstétel és értékelés. A tagállamoknak a KAP teljesítményének mérése érdekében teljesítmény-, monitoring- és értékelési keretet kell kidolgozniuk. Ennek tartalmaznia kell az indikátorokat (teljesítmény, eredmény és hatás); az adatkezelés szabályait; a monitoring és értékelési tevékenységekről készülő rendszeres jelentéseket; továbbá az ex-ante, az interim és ex-post értékeléseket, valamint minden egyéb, a KAP-tervhez kapcsolódó tevékenység értékelését. Valamennyi KAP-támogatási tervnek ugyanazokat az indikátorokat kell alkalmaznia a célok kitűzéséhez és a terv végrehajtásának méréséhez. Ezek a közös indikátorok lesznek az alapjai a monitoringnak, értékelésnek és az éves teljesítményjelentésnek. A közös indikátorok listáját a rendelet melléklete tartalmazza. Az éves teljesítményjelentést a tagállamoknak 2023. február 15-éig, majd ezt követően 2030-ig minden év február 15-éig kell benyújtaniuk a Bizottságnak. Az éves jelentésben a tagállamok konkrét számokkal támasztják alá KAP-terveik végrehajtását. Ha a tényleges kibocsátás és a kifizetések között több mint 50%-os az eltérés, akkor ezt a tagállamnak írásban kell indokolnia. Abban az esetben, ha a bejelentett eredményindikátor(ok) értéke több mint 25%-kal eltér a kitűzött céltól, a Bizottság felkérheti az adott tagállamot arra, hogy az nyújtson be egy korrekciós intézkedéseket tartalmazó akcióttervet.

A jövőbeli költségvetési kerettel kapcsolatos jelentős nézetkülönbségek a 2020 utáni KAP meghatározását is megnehezítik.⁴⁶ (A 2020 tavaszáig történeteket a 2.7. táblázat foglalja össze.)

A költségvetési összefüggéseken túl is az Európai Parlament megnövekedett szerepe a KAP-jogalkotásban szükségképpen a korábbiaknál is kiterjedtebb vitákkal jár. Mindezek miatt a következő időszak KAP-szabályainak meghatározása az eredetileg elgondoltnál hosszabb időt igényel.⁴⁷

A Közös Agrárpolitika következő időszakára lényeges hatást gyakorolhat az „európai zöld megállapodásról” folytatott vita. Ez utóbbit a Bizottság 2019. december 11-ei közleményével indította meg [COM(2019) 0640]. A zöld megállapodás fenntartható és klímasemleges növekedési modell kialakítását irányozza elő 2050-re. E modell jelentős hatást fejt ki az európai agrár-élelmiszeripari rendszerre. Több területen is konkrét javaslatok várhatók. Ilyen témakörök többek között: a biológiai sokféleség, az erdők vagy az üvegházhatásúgáz-kibocsátás szintje. (Utóbbiba beleértve az úgynevezett „termelőtől a fogyasztóig” stratégiát, amelynek célja az élelmezésbiztonság megerősítése, a peszticidek, műtrágyák és antibiotikumok használatának csökkentése, a mezőgazdasági innováció támogatása és a fogyasztók tájékoztatásának javítása.) A zöld megállapodás keretében elfogadott cselekvési irányvonalakat nemzeti stratégiai tervek követik, amelyeket 2021 folyamán terjesztenek elő és – elvben – 2022-től hajtják végre.

2.10. A szabályozás jövője. Radikális reform versus renacionalizáció?

A radikális reform – amelynek az alábbiakban egy lehetséges modelljét körvonalazunk – kulcsfontosságú tényezője a következetes és teljes szétválasztás. (HALMAI 2004)⁴⁸ A teljes szétválasztás szerkezeti szempontból elválasztja a közvetlen támogatásokat a termeléstől. Ebben a rendszerben nem lehetséges részleges összekapcsolás sem. Ugyanakkor mennyiségi korlátozások sem lehetségesek. A rendszer alapvető szabályai az egész EU-ban

⁴⁶ A Tanács finn elnöksége 2019 decemberében a 2021–2027-es időszakra vonatkozó pénzügyi keret globális szintje, illetve a kiadásoknak az unió hagyományos politikái (KAP, kohézió) és az új prioritások közötti elosztása tekintetében kompromisszum elérésére tett kísérletet. A javaslat a többéves pénzügyi keretet az európai bruttó nemzeti jövedelem (GNI) 1,07%-ára történő mérséklésére irányult. Ugyanakkor a vidékfejlesztési költségvetést 10 milliárd euróval növelte volna. Megállapodás azonban nem történt. Az Európai Tanács elnöke, Charles Michel 2020. február 20–21-én előterjesztett javaslata csekély mértékben (a GNI 1,074%-ára) növelni kívánta az előzőhöz képest a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó teljes költségvetést, ám a KAP számára elkülönített teljes összeget 5 milliárd euróval tovább csökkentette. (2.7. táblázat) A KAP és a kohéziós politika védelmezői, illetve a GNI 1%-ra szűkítését szorgalmazó „puritán” országok véleménye közötti éles választóvonalat nem sikerült megtörni. Így a 27 tagállam képviselői végül megállapodás nélkül álltak fel a tárgyalóasztaltól.

⁴⁷ Az Európai Bizottság egyéves átmeneti időszakra tett javaslatot. Ennek fő elemei: jelenlegi szabályok alapján a megfelelő pénzügyi keretek biztosítása (business continuity); a közvetlen kifizetések és piaci intézkedések folytatása, az első és második pillér közötti pénzügyi rugalmasság fenntartásával; a vidékfejlesztési programok folytatása, esetenként új megoldásokkal.

⁴⁸ A felvázolt intézkedések egy részét a 2013 utáni újabb szabályozás megvalósította. E kézirat lezárása idején még folyamatban van a 2020 utáni agrárpolitikáról indított vita. Az a jelenlegi ismeretek szerint további támogatáscsökkentéseket és kiigazításokat irányoz elő, ám nem eredményezné a jelenlegi rendszer mélyreható változását.

azonosak. A kötelező feltételeesség köre a reális lehetőségekkel párhuzamosan bővíülhet. A teljes mértékben szétválasztott közvetlen támogatások a multifunkcionális szolgáltatások, a közjavak előállításához kapcsolódnának, és azok többlétfordításait fedeznék (lásd ELEKES–HALMAI 2009).

Egyidejűleg a piaci reformok elmélyítése is megvalósulhat:

- ha az intézményi árak a tartósan előre jelezhető világpiaci árak szintjére csökkenhetnek;
- ha az intervenció kizárólag biztonsági háló szerepet kap;
- ha a külső védelem csökken, de továbbra is érvényesül közösségi preferencia;
- ha az új tagországokban széles körű agrárpiac-fejlesztési programok valósulhatnak meg (a nemzeti forrásokon kívül a KAP támogatásaival is), amelyek a piaci transzparencia és a mezőgazdasági alkuerő növelését célozzák.

E feltételek között a piaci koordináció szerepe válhat meghatározóvá. Az erősödő feltételeesség és a támogatások degressziója gyengítené a földtulajdonosok pozícióját. Javulna a támogatási transzfer. A földárak és bérleti díjak csökkennének. A mezőgazdasági termelők jövedelme emelkedne. Egyidejűleg folytatódna az európai agrárrendszer szerkezeti átalakulása.

A Közös Agrárpolitika radikális reformja valójában az eddigi kétpilléres szerkezet meghaladását igényli. Az új első pillér a környezet és egyéb közjavak előállítását díjazhatná, a szigorúbb előírások teljesítését megnövelt kifizetésekkel. Az új második pillér pedig a vidéki gazdaság modernizációját, a vidéki közösségek társadalmi-gazdasági életképességének elérését szolgálhatná. (Ilyen javaslatról lásd ELEKES et al. 2009; ELEKES–HALMAI 2009; ELEKES–HALMAI 2010.) E rendszerben e közös politika tartalma alapvetően megváltozhat: annak lényegét a *közös vidékpolitika* elnevezés tükrözhetné (lásd HALMAI–CSATÁRI–VÁSÁRY 2010).

A *renacionalizáció* lehetősége a KAP háttérében mindvégig jelen volt. Annak részleges formája is elképzelhető. Felmerülhet – a korábbi elképzeléseken túlmenően a 2003 utáni eltérő nemzeti implementációkra is tekintettel – a közvetlen támogatások részben renacionalizált („visszanemzetiesített”) rendszerének lehetősége: a tagországok kormányai – az EU-s versenypolitika, illetve az egyes kidolgozandó KAP-előírások keretei között – csaknem teljes önállóságot kaphatnának a közvetlen támogatások allokációjában. E lehetőség révén az adott nemzeti agrárszerkezethez jobban illeszkedő rendszer lenne kidolgozható. (A közvetlen támogatások 2015-től belépő rendszere több tekintetben e sajátosságokat tükrözi.) Ugyanakkor a KAP szupranacionális jellegének gyengülése egyre inkább megkérdőjelezheti annak közös finanszírozását. (Különösképpen a pénzügyi szolidaritást, azaz az első pillér teljes egészében közös finanszírozását.) Felmerülhet a teljes, a finanszírozásra is kiterjedő renacionalizáció igénye is.⁴⁹

A radikális reform – eltérően a renacionalizációtól – az eddigi reformok folytatása, elmélyítése lehetne. E megreformált közös politika a 21. században is az európai integráció alapvető eleme maradhatna.

⁴⁹ Ezt erősítheti az EU nagymértékben megnövekvő heterogenitása. A fejlett tagállamok szívesebben áldoznának kizárólag saját mezőgazdaságuk támogatására. Ugyanakkor az egyre inkább nemzeti eltéréseket mutató első pillér a belső piac működésében is zavart okozhat.

Am más irányú változás sem lehetetlen: a világgazdaság átfogó liberalizálásával párhuzamosan – mint arra már utaltunk – akár a KAP teljes leépítése is bekövetkezhetne. Mindazonáltal ez utóbbi változat nem tűnik túlzottan valószínűnek. Az európai integrációs folyamat mélyülésével egyidejűleg alapvető, a belső piac tekintetében is megkerülhetetlen közös politika aligha lenne teljesen kiiktatható. Ráadásul az európai társadalmak valószínűleg nem kívánnak lemondani az „európai” stílusról, az európai (multifunkcionális) mezőgazdaság pótlólagos rurális szolgáltatásairól.

Áttekintendő fogalmak

- Kínálatszabályozás
- Kvóta
- Területpihentetés (set aside)
- Szétválasztás (decoupling)
- Közvetlen támogatás (direct payment)
- Moduláció
- „Kistermelő”
- Kísérő (kiegészítő) intézkedések
- Termelői támogatás becslése (PSE)
- Területi alapú támogatás
- Kapcsolt közvetlen támogatás
- Szétválasztás szűkebb és tágabb értelemben
- Teljes szétválasztás
- Hatékony teljes szétválasztás
- A szétválasztás mértéke
- Statikus és dinamikus hatások
- Tőkésítés (kapitalizáció)
- Tranzaktív költségek
- Renacionalizáció
- „Nemzeti boríték”
- Kölcsönös megfeleltetés
- Fenntarthatóság (sustainability)
- Félidejű felülvizsgálat
- Egységes gazdaságtámogatás (SPS)
- Pénzügyi mechanizmus
- Referenciaösszeg/ referenciaterület
- Jogosult földterület
- Támogatási jogosultság aktiválása
- Részleges szétválasztás
- Termékspecifikus támogatás
- Nemzeti felső határ
- Nemzeti tartalék
- Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer
- SPS regionalizációja

- Jó mezőgazdasági és környezeti állapot
- Részleges összekapcsolás
- Szétválasztási modellek
- Történelmi modell
- Regionális modell
- Hibrid modell (statikus/dinamikus)
- Annuitás
- Nemzeti implementáció
- „Egészségügyi Felülvizsgálat” (Health Check)
- Egyszerűsítés
- Nivelláció
- Marginális földterület
- Extenzifikáció
- Egységes közös piaci szervezet
- Biztonsági háló
- Tartalékalap
- rendkívüli intézkedések
- termelői szervezetek
- alaptámogatási rendszer (BPS)
- progresszív támogatáscsökkentés, maximalizálás
- „zöldítés” (greening)
- fiatal gazdák támogatása
- termeléstől függő támogatás
- természeti korlátokra vonatkozó támogatás
- kistermelői támogatás
- pillérek közötti átcsoportosítás
- „aktív mezőgazdasági termelő”
- szubszidiaritás
- stratégiai terv
- kötelező támogatáscsökkentés
- fenntarthatósági alap-jövedelemtámogatás (BISS)
- kiegészítő jövedelemtámogatás (CRIS)
- kiegészítő jövedelemtámogatás fiatal gazdáknak
- önkéntes támogatási rendszer környezet- és éghajlatvédelmi célokra
- termeléshez kötött jövedelemtámogatás (CIS)
- vidékfejlesztési intézkedések
- „Európai Zöld Megállapodás”
- Teljes renacionalizáció
- „Zöld kötvény”

Felhasznált irodalom

ALSTON, J. M. – HURD, B.H. (1990): Some Neglected Social Costs of Government Spending in Farm Programs. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 72, No. 1. 149–156. DOI: <https://doi.org/10.2307/1243154>

- ALSTON, J. M. (1992): Economics of Commodity Supply Controls. In BECKER, T. – GRAY, R. – SCHMITZ, A. eds.: *Improving Agricultural Trade Performance under the GATT*. Kiel, Wissenschaftsverlag Vauk.
- BAKSA A. – VÁSÁRY Miklós (2014): A Közös Agrárpolitika alkalmazása Magyarországon. In JÁMBOR A. – MIZIK T. szerk.: *Bevezetés a Közös Agrárpolitikába*. Budapest, Akadémiai.
- BAKSA A. – VÁSÁRY M. – GÁBORNÉ J. Á. – KRÁNITZ L. (2018): *A Közös Agrárpolitika működésének 2020-után várható keretrendszere: A 2020 után működő uniós agrárpolitikai intézkedések és közvetlen támogatások várható feltételrendszerének bemutatása*. Miskolc, A Közgazdasági-módszertani képzés fejlesztéséért Alapítvány.
- BECKER, T. – GRAY, R. – SCHMITZ, A. eds. (1992): *Improving Agricultural Trade Performance under the GATT*. Kiel, Wissenschaftsverlag Vauk.
- BRÜMMER, B. – LOY, J. P. (2001): Der Einfluss staatlicher Ausgleichszahlungen auf Landpreise in Schleswig-Holstein, Vortrag bei der 41. Jahrestagung der GEWiSoLa in Braunschweig. In BROCKMEIER, M. – ISERMAYER, F. – VON CRAMON-TAUBADEL, S. Hrsg.: *Liberalisierung des Weltagrarhandels – Strategien und Konsequenzen*. Schriften Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. Vol. 37. Münster-Hiltrup, Landwirtschaftsverlag. 389–399. DOI: <https://doi.org/10.22004/ag.econ.209996>
- BUCKWELL, A. (1996): *Towards a common agricultural and rural policy for Europe*. Winegarten Memorial lecture. NFU, 10th December.
- BUCKWELL, A. (1997): *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*. *European Economy*, No 3.
- BURRELL, A. ed. (1989): *Milk Quotas in the European Community*. Wallingford (UK), CAB-International.
- BURRELL, A. – OSKAM, A. eds. (2000): *Agricultural Policy and Enlargement of European Union*. Wageningen, Wageningen Pers.
- COCHRANE, W. W. (1959): Some Further Reflections on Supply Control. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 41, No. 4. 679–717. DOI: <https://doi.org/10.2307/1234840>
- COLMAN, D. – FRANKS, J. (1999): Agriculture. In ATKINSON, B. – LIVESSEY, F. – MILWARD, B.: *Applied Economics*. London, MacMillan.
- COLMAN, D. – ROBERTS, D. (1997): The Common Agricultural Policy. In ARTIS, M. J. – LEE, N. eds.: *The Economics of European Union*. Oxford, Oxford.
- DE BENEDICTIS, M. – DE FILIPPIS, E. – SALVATICI, L. (1994): Nature and Causes of CAP Changes in the 80s and the Tentative Exploration of Potential Scenarios. In ANANIA, G. – CARTER, C. A. – MCCALLA, A. F. eds.: *Agricultural Trade Conflicts and GATT*. San Francisco, Westview.
- ELEKES, A. – HALMAI, P. (2009): The „hottest topic” of the budgetary review: will the CAP survive? *Intereconomics*, Vol. 44, No. 5. 300–308. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10272-009-0307-x>
- ELEKES, A. – HALMAI, P. (2010): A költségvetési felülvizsgálat „legforróbb” témaköre: A Közös Agrárpolitika finanszírozása. *Külgazdaság*, 54. évf. 1–2. sz. 32–66.
- ELEKES A. – HALMAI P. – PAPP G. – UDOVECZ G. – VÁSÁRY V. (2009): A vision of the future of the Common Agricultural Policy. *Studies in Agricultural Economics*, No. 110. 23–42.
- FISCHLER, F. (1995): Előadás az Outlook’95 Agra Europe konferencián. London.
- FISCHLER, F. (2001a): The CAP after Agenda 2000. The Achievements and Challenges. Opening Address for International Green Week 2001. Berlin, 18 January 2001.
- FISCHLER, F. (2001b): Outlines vision for new EU rural policy. Agra Europe (London) No. 1951.
- FISCHLER, F. (2004): Europe will plough on with its farm reforms. Speech (IP/04/247), Washington D.C., 20 February 2004

- GUYOMARD H. – MAHÉ L. – ROE T. – TARDITI S. (1994): The CAP Reform and US-EC Agricultural Trade Relations: the GATT as a Cap on the CAP. In ANANIA, G. – CARTER, C. A. – MCCALLA, A. F. eds.: *Agricultural Trade Conflicts and GATT*. San Francisco, Westview.
- HALMAI P. szerk. (2002): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda – Budapesti Agrárkamara.
- HALMAI P. (2004): *A reform ökonómiája*. Budapest, KJK–KERSZÖV.
- HALMAI P. szerk. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HALMAI P. (2020): Közös Agrárpolitika. In KENGYEL, Á. szerk.: *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HALMAI, P. – CSATÁRI, B. – VÁSÁRY, V. (2010): Új vidékpolitika felé. Változó európai paradigma, növekvő hazai kihívások In SZARKA, L. – HORÁNYI, K. – HORVÁTH, Cs. szerk.: *Stratégiai kutatások 2009–2010. Kutatási jelentések*. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal – Magyar Tudományos Akadémia.
- HEIDHUES, T. – JOSLING, T. – RITSON, C. (1978): *Common Prices and Europe's Farm Policy*. Themes Essays No. 13. London, Trade Policy Research Centre.
- HODGE, I. – LATA CZ-LOHMANN, U. – McNALLY, S. – RENWICK, A. – RUSH, C. (2003): Beyond money for nothing; beyond set-aside? *EuroChoices*, Vol. 2. 26–31.
- HORSEMAN, J. (1994): *Understanding the CAP. Current Issues and Future Development*. Agra Europe Conference, London.
- HORSEMAN, J. (2003): *CAP Reform 2003*. Agra Europe Conference, London.
- KEYZER, M. et al. (2001): *Impact quantification of CAP adjustment in the context of the mid-term review*. Amsterdam, Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening van de Virje Universiteit.
- KOESTER, U. – TANGERMANN, S. (1976): *Alternativen der Agrarpolitik: Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*. Landwirtschaft-Angewandte Wissenschaft. Vol. 182. Münster–Hiltrup, Landwirtschaftsverlag.
- KOESTER, U. – TANGERMANN, S. (1990): The European Community. In SANDERSON, F. ed.: *Agricultural Protectionism in the Industrialized World*. Washington D.C., RFF.
- LERNER, G. – STANBURY, T. (1985): Measuring the Cost of Redistributing Income by Direct Regulation. *Canadian Journal of Economics*, Vol. 18.
- McSHARRY, R. (1991): Reflection Paper. *Green Europe 1*, Brussels.
- MEESTER, G. – STRIJKER, D. (1985): *Het Europees landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening* (WRR, V46), State Publishing Office, The Hague.
- OECD (2002): The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures, AGR/CA/APM(2001) 24/FINAL, Paris
- OXFAM (2004): Spotlight on subsidies Cereal injustice under the CAP in Britain Oxfam Briefing paper no. 55
- SANDERSON, F. ed. (1990): *Agricultural Protectionism in the Industrialized World*. Washington D.C., RFF.
- SUMMER, D. A. (1994): Agricultural trade Relations between the United States and teg European Community: Resent Events and Current Policy. In ANANIA, G. – CARTER, C. A. – MCCALLA, A. F. eds.: *Agricultural Trade Conflicts and GATT*. San Francisco, Westview.
- VÁSÁRY, M. (2008): *Az agrártámogatási rendszer adaptációja: a közvetlen támogatások implementációjának egyes összefüggései*. Budapest, Agroinform.

Vákát oldal

3. A Közös Agrárpolitika és a nemzetközi kereskedelem

Elekes Andrea

Az Európai Unió kereskedelempolitikai kapcsolatainak két alapvető típusa a jellemző: az úgynevezett *nem diszkriminatív* rendszerek, illetve a *preferenciális* rendszerek. A nem diszkriminatív rendszerek alapja a legnagyobb kedvezményes elbánás elve, intézményi kereteit pedig a GATT, illetve 1995-től a WTO biztosítja. Az elmúlt évtizedekben felgyorsult liberalizációs tárgyalások eredményeként ilyen rendszer már csak nagyon kevés országot illetően van érvényben (például USA,¹ Kína, Ausztrália, Új-Zéland²). Ezek is többnyire olyan országok, amelyekkel már vagy született megállapodás, de az még nem lépett életbe, vagy folyamatban vannak a tárgyalások. A nem diszkriminatív rendszerek ismerete azonban mégis fontos, hiszen az EU és legnagyobb kereskedelmi partnerei közötti kereskedelem szabályozási alapja, másrészt a preferenciális konstrukciók kiinduló pontja.

3.1. A KAP és a WTO Mezőgazdasági Megállapodás

Az EU harmadik országokkal folytatott agrárkereskedelmének kereteit a GATT Uruguay-fordulója részeként elfogadott Mezőgazdasági Megállapodás biztosítja. Az *Uruguay-forduló* – a GATT-tárgyalások sorában először – a nemzetközi kereskedelem olyan jelentős „szürke zónáiban” nyitotta meg a liberalizálás lehetőségét, mint a mezőgazdaság, a textíliák és a ruházati termékek, a szolgáltatások és a szellemi tulajdonjogok kereskedelme. A fordulón három fő területen született megállapodás: piacra jutás (importsabályozás), exporttámogatás és belső támogatás. A Mezőgazdasági Megállapodás, valamint a WTO megalakulása alapvető hatással volt az EU agrárkereskedelem-politikájára. Az EU agrárkereskedelmi és belső támogatási politikája első alkalommal került multilaterális szabályozás hatálya alá.

Az alábbiakban a Mezőgazdasági Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) főbb elmeit, valamint az új forduló (Doha Development Agenda) eddigi eredményeit tekintjük át.

¹ Az EU–USA Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) tárgyalások 2013 júliusában kezdődtek, ám 2016 októberében leálltak. Azóta a fejezet lezárásáig e téren nem történt előrelépés.

² Ausztráliával és Új-Zélanddal 2018 júliusában kezdődtek meg a tárgyalások. A tervezett piacnyitás várhatóan egyes mezőgazdasági termékekre is kiterjed majd, de e területen nem terveznek teljes liberalizációt a tárgyalófelek.

3.1.1. A WTO Mezőgazdasági Megállapodás³

A GATT (Általános Vámtarifa- és Kereskedelmi Megállapodás) a nemzetközi kereskedelem útjában álló akadályokat kívánja leépíteni. Szabályai elvileg kezdettől – azaz 1947-től – kiterjedtek az agrárkereskedelemre is. Az EU azonban a KAP autonóm jellegét hangsúlyozta, s hosszú időn át nem volt hajlandó arról a GATT keretei között tárgyalni. Az egyebek mellett a KAP protekcionizmusával is összefüggő, az 1970-es évektől felhalmozódó feszültségek egyre inkább *nemzetközi agrárkereskedelem-politikai konfliktusokhoz* vezettek, s a *GATT Uruguay-fordulója komoly kihívást jelentett a Közös Agrárpolitika számára*.⁴

3.1. táblázat

A Mezőgazdasági Megállapodás áttekintése

A Mezőgazdasági Megállapodás alapvető intézkedései	Megnevezés	Bázisidőszak	Kötelezettségek (1995–2000)	Kivételek, illetve további intézkedések
PIACRA JUTÁS	Termékspecifikus vámképzés: <ul style="list-style-type: none"> • a nem vámjellegű intézkedések vámosítása • kötelezettségek az alkalmazott vámtételre • kötelező vámtételek átvétele 	1986–1988	Csökkentés mértéke: <ul style="list-style-type: none"> • átlagosan 36% • minimum 15% 	<ul style="list-style-type: none"> • Special Treatment (Rice Clause) (különleges bánásmód, rizszáradék) • Speciális védőintézkedések (csak a vámosítás által érintett termékek körében)
	Termékspecifikus minimális piacra jutás (csak a vámosítás által érintett körben): <ul style="list-style-type: none"> • vámkvóták csökkentett vámmal (nagyságuk függ: a belső felhasználástól, a bázisidőszakban teljesített importtól, a bázisidőszakban működő preferenciáktól) 	1986–1988	Növekedés: a belföldi felhasználás 3%-áról 5%-ra	
BELSŐ TÁMOGATÁS	Piaci ártámogatások meghatározása: → közvetlen, illetve nem termékspecifikus támogatás → AMS révén történő aggregálás	1986–1988	Csökkentés: az AMS értékének 20%-a	<ul style="list-style-type: none"> • „kék doboz” • „zöld doboz” • de minimis • békeklauszula
EXPORTTÁMOGATÁS	Támogatott exportmennyiségek meghatározása	1986–1990	Csökkentés: 21%	<ul style="list-style-type: none"> • Front loading (előterhelés)
	Exporttámogatásra fordított költségvetési kiadások meghatározása	1986–1990	Csökkentés: 36%	<ul style="list-style-type: none"> • békeklauszula • élelmiszersegély

Forrás: GATT/WTO 1994 alapján a szerző szerkesztése

³ Az alpont kidolgozása során felhasználtuk a szerző témakörben megjelent korábbi cikkeit: ELEKES 1998, 2002a, 2002b; ELEKES–HALMAI 2005, 2007, 2008.

⁴ Bővebben lásd például JOSLING–TANGERMANN 1999, HALMAI 2004.

A tárgyalások egyik legfontosabb célja az volt, hogy visszaszorítsák, esetleg kiküszöböljék a mezőgazdasági politikák kereskedelemkorlátozó és -torzító intézkedéseit. Az első komolyabb nehézség az egyes országok támogatási szintjének összehasonlítása területén jelentkezett. A mezőgazdasági protekcionizmus mértékének és strukturájának meghatározására az aggregált támogatások mértékét (AMS – Aggregate Measures of Support) vezették be. Az AMS a belső támogatás korlátozásának alapja, illetve lehetőséget ad annak folyamatos nyomon követésére. Az AMS funkciója a tárgyalások során fokozatosan szűkült, és végül szerepe csak a belső támogatásra korlátozódott. Az AMS a belső támogatás korlátozásának alapja, illetve segítség a nyomon követésben.

A tárgyalások előrehaladását a KAP reformja tette lehetővé. 1991 júniusától a tárgyalások három fő területre koncentráltak: exporttámogatás, belső mezőgazdasági támogatások és szabadabb piacra jutás. *A Megállapodás lényegét* a 3.1. táblázat foglalja össze.

Piacra jutás

Valamennyi nem vámjellegű importkorlátozást (kvóták, változó lefölözések stb.) vámmal kellett helyettesíteni (vámosítás). A váموkat – az újakat is – átlagosan 36%-kal, de legalább 15%-kal kellett csökkenteni a hatéves implementációs időszak során. A Megállapodás szerinti agrárrezsimben a vámosítás nyomán kiszámított importterhek *maximális váموk*. A tényleges váموk egyes esetekben alacsonyabbak a vámegyenértékeknél. Például a bázisidőszakban (azaz 1986–1988 között) az EK-ban *preferenciális* feltételekkel piacra lépő országok továbbra is változatlan piacrajutási feltételeket élveznek. (Például: az *ACP-országokból* származó cukor.) Másfelől az EU – a fenti bázisidőszak után – további országokkal is kötött agrárpreferenciákat (jellemzően vámkvótákat) tartalmazó megállapodásokat. (Ezek közé tartoztak a kelet- és közép-európai országokkal – közöttük Magyarországgal – kötött Európai Megállapodások is.) Mindezek esetében a preferenciák újratárgyalására került sor, hiszen a magas vámegyenértékek következtében egyébként erodálódtak volna az eredetileg nyújtott kedvezmények.

Amennyiben a vámosítást követően megnövekvő import piaci zavarokat okozott, szigorúan meghatározott szabályok alapján az érintett ország *pótváموt* vehetett ki.

Amennyiben a piacra jutást korábban importkvóta vagy önkéntes exportkorlátozó megállapodás garantálta, a meglévő piacrajutási lehetőségeket fenn kellett tartani, legalább az 1986–88. évi átlagos szinten. Ez az úgynevezett *folyó* (jelenlegi) *piacra jutás* (current access). Legalább bizonyos fokú piacnyitást azonban a Megállapodás valamennyi szektorban megkövetelt (minimum access). A minimális (új) piacra jutás keretében importlehetőséget (vámkvótát) kellett biztosítani *a belső fogyasztás 3%-a* erejéig, amely a hatéves időszak végére (azaz 2000-re) *5%-ra* emelkedett. Ez az EU esetében főleg egyes érzékeny termékek (például húsok, vaj, tojás, búza) esetében jelentett (többnyire minimális) tényleges kötelezettséget. A vámkvótán belüli importra *csökkentett mértékű (kedvezményes) váموkat* alkalmaznak.⁵

⁵ A piacrajutási kötelezettségekről további információ itt: www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro02_access_e.htm (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

Belső támogatások

A mezőgazdasági szektorban a belső támogatásokat hat év alatt 20%-kal kellett csökkenteni. (A fejlődő országokban 13,3%-kal.) A számítás alapja az AMS (Aggregate Method of Support). Az AMS minden támogatási politikát tartalmaz, a következő kivételekkel: kormányzati szolgáltatások (kutatás, képzés, marketing és promóció, infrastruktúra), az élelmiszer-ellátás biztonságát szolgáló közraktározás, hazai élelmiszersegély, termeléstől független jövedelemtámogatás, kormányzati pénzügyi részvétel jövedelembiztosítási és jövedelemmel kapcsolatos szociális védő programokban, katasztrófával kapcsolatos kifizetések, strukturális támogatások, környezetvédelmi kiadások, regionális támogatások.

Az AMS tehát adott szektor kormányzati pénzügyi támogatását, szélesebb értelemben gyakorlatilag az ártámogatás mértékét mutatja. A WTO Mezőgazdasági Megállapodásában definiáltak szerint a közvetlen költségvetési kiadásokon túlmenően azokat a fogyasztói jövedelemtranszfereket is tartalmazza, melyekben a különböző piactorzító politikák következtében a termelők részesülnek. Az AMS kalkulációja során az intézményi ár és a fix külső referenciaár (világpiaci ár) különbségét a támogatásban részesíthető termés mennyiségével szorozzák meg. (Azaz az AMS esetében a költségvetési transzferen túl az is támogatás, ha a termelő belföldön magasabb árat kap a termékéért, mint a világpiacon.) Az egyes termékek esetében az implicit formában megjelenő ártámogatást hozzáadják más termékspecifikus támogatásokhoz. (Például termék-specifikus műtrágya-támogatás.) Így kapják meg a termék-specifikus AMS-t, amit azután a *de minimis* küszöbhez (lásd később) viszonyítanak. A nem termékspecifikus támogatásokat külön kalkulálják, és az előzőekben leírtakhoz hasonlóan csak akkor kerülnek be az AMS-be, ha túllépik a *de minimis* szintjét.

E módszer valamennyi terméket globálisan átfogja, így szükségtelen termékpolitikánként specifikus kötelezettségvállalás megállapítása. Az AMS kalkulációja során az 1986–88. éveket vették alapul.

Az úgynevezett „egyenértékű támogatásmércét” (equivalent measurement of support) hasonló módon számítják ki a piaci ártámogatás azon eseteiben, ahol az AMS e komponensének kiszámítása nem alkalmazható.

Nem vonatkozik támogatáscsökkentési kötelezettség a következő politikákra: kutatás, járvány- és betegség-ellenőrzés, képzés, szaktanácsadás, felügyelet (ellenőrzés), marketing és promóció, infrastrukturális szolgáltatások (villamosenergia-ellátás, utak, trágyakezelés stb.).

Ugyancsak kivételt képeznek azok az állami készletekre vonatkozó támogatások, amelyek élelmezésbiztonsági, belső (belföldi) élelmiszer-segélyezési célokat szolgálnak, továbbá amelyek a következő konstrukciók alapját képezik: kormányzati termésbiztosítási és jövedelembiztonsági programok, katasztrófaenyhítési kifizetések, a termelők nyugdíjba vonulásával összefüggő programok, erőforrás-kímélő programok (például területpihentes), beruházási támogatások a strukturális alkalmazkodás elősegítésére, környezetvédelmi programok és regionális segítségnyújtási programok. A „szétválasztott” (decoupled – termeléstől független) jövedelemtámogatás mentesítendő a csökkentési kötelezettségvállalás alól, feltéve, ha e jövedelemtámogatás semmiképpen nem kapcsolódik a termeléshez, az előállított mennyiséghez, illetve a piaci árakhoz. Ezek az úgynevezett specifikus termék-(ágazati) politikai kivételek (*zöld dobozba* tartozó intézkedések). Közös jellemzőjük, hogy nincs, vagy csak minimális kereskedelem- és/vagy termelészorzító hatásuk van, államilag

finanszírozott program keretében biztosítják (ideértve a kieső állami bevételeket, például adókedvezményeket is), nem terhelik a fogyasztókat, és nincs ártámogató hatásuk.

A Mezőgazdasági Megállapodás szövege szerint „a termeléskorlátozó programok keretében érvényesített közvetlen támogatások sem esnek a belső (belföldi) támogatások csökkentésének kötelezettsége alá”. Ez azzal függ össze, hogy

- az ilyen kifizetések fix (rögzített) területen és hozamokon alapulnak;
- e kifizetések a termelés bázisszintjének 85%-ára vagy ennél kisebb részére vonatkoznak;
- az állattenyésztésben azokat fix (rögzített) állatlétszámmra adják.

Ezek az úgynevezett *kék dobozos támogatások*. (Alapvetően az USA és az EU egyes támogatási programjai tartoznak e kategóriába.) A zöld dobozba tartozó termeléstől független támogatásokkal szemben e támogatások csak akkor nyújthatók a gazdáknak, ha termelési tevékenységet folytatnak, ám a kifizetés mértéke nem függ a termelés aktuális mennyiségétől.

A megállapodás de minimis rendelkezése szerint nem kell csökkenteni azokat a kereskedelemtorzító belső támogatásokat sem, amelyek esetében a termékspecifikus támogatás aggregált értéke nem haladja meg a szóban forgó mezőgazdasági termék teljes termelési értékének 5%-át (fejlődő országok esetében 10%-át). Nem kell csökkenteni azokat a nem termékspecifikus támogatásokat sem, amelyek nem érik el a teljes mezőgazdasági termelési érték 5%-át (fejlődő országok esetében 10%-át).⁶

Exporttámogatás

A Megállapodás aláírói *kettős kötelezettséget* vállaltak a támogatott export tekintetében:

- a) Az exporttámogatásra fordított *költségvetési kiadásokat* 6 év alatt 36%-kal csökkentik.
- b) A *támogatott export volumenét* 6 év alatt 21%-kal mérsékelik.

Mindkét kötelezettségvállalás az 1986–1990. évi referencia-időszakon alapul, bár bizonyos rugalmasság (előterhelés – front loading) érvényesült a kötelezettségek megvalósításában. (A fejlődő országok esetében az említett kiadásokat csak 24%-kal, az exportmennyiséget pedig csupán 14%-kal kellett csökkenteni az implementációs időszakban.) A volumencsökkentési kötelezettség a támogatott exportra vonatkozik, azaz nincs korlátozás a nem támogatott export tekintetében. Nem vonatkozik a 21%-os támogatáscsökkentési kötelezettség az élelmiszersegélyre, illetve a feldolgozott termékek exportjára.

Békeklauzula

A Mezőgazdasági Megállapodás fontos eleme – különösen az EU és az USA vonatkozásában – az úgynevezett *„békeklauzula”*. Eszerint *az agrárpolitikai intézkedések – ha*

⁶ A belső támogatásokról, az AMS kalkulációjáról és a mentesített támogatási intézkedésekről további információ itt: www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_domestic_e.htm#box (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

közvetlenül nem állnak szemben a Mezőgazdasági Megállapodás rendelkezéseivel – nem vonhatóak a WTO vitarendezési rendszerének hatálya alá. A Megállapodás pontosan szabályozza, hogy e formula milyen típusú intézkedésekre nem vonatkozik, és a résztvevők „kellő önkorlátozását” igényli, mielőtt bármely olyan esetben cselekszenek, amelyre kifejezetten nem vonatkozik a békeklauzula (13. cikkely).

Az EU számára fontos eredmény volt, hogy az USA az utolsó pillanatban elfogadta a békeklauzula érvényességének hároméves kiterjesztését a megállapodás hatéves lejáratán túl. Ez azt jelentette, hogy a KAP 2003-ig mentesült mindennemű nemzetközi agrárkereskedelempolitikai kihívástól.

Bár a békeklauzula 2003 decemberéig elvileg védelmet biztosított a KAP-intézkedések számára, néhány intézkedést illetően mégis sor került vitákra. A *WTO* új *vitarendezési eljárása* értelmében a vitás ügyek rendezése először konzultációt tesz szükségessé, majd ennek eredménytelensége esetén vitarendező eljárás indul. A megállapodás életbelépése óta a KAP több intézkedését (például: genetikailag módosított termékekre vonatkozó szabályozás, földrajzi eredetmegjelölés védelme, cukor exporttámogatása, banánpiaci rendtartás, borkereskedelem szabályozása stb.) is megtámadták a partnerországok.

Nemzeti kötelezettségvállalások

Az Uruguay-forduló lezárásával *először került az agrárkereskedelem egésze a nemzetközi kereskedelempolitikai szabályok keretei közé*. A Megállapodás – amelyet 1994 áprilisában a marokkói Marrákesben írtak alá – gyakorlatilag két részből tevődik össze. Az egyik maga a Mezőgazdasági Megállapodás, amely a fentebb ismertetett általános szabályokat tartalmazza. A másik az ország- és termékspecifikus kötelezettségvállalásokat (commitments) foglalja magában.⁷ A Megállapodás végső dokumentumának aláírását követően a kötelezettségvállalások jogilag kényszerítő erejűvé váltak. Ettől kezdve tehát az országspecifikus kötelezettségvállalások (Schedules) határozzák meg, hogy mit tehetnek, illetve mit kell tenniük az egyes országoknak. Külön megállapodást kötöttek az állat- és növényegészségügyi indokok alapján alkalmazható importszabályozásról (Állat- és Növényegészségügyi Megállapodás – Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS).

A Mezőgazdasági Megállapodásban foglalt kötelezettségek KAP-szabályokba történő átültetésének jogi kereteit a 3290/94 EK rendelet⁸ biztosította. Ez eredetileg a KAP-termékek nemzetközi kereskedelmének alaprendelete, ám elismeri a WTO létét és hatályát is. A Mezőgazdasági Megállapodásból adódó részletes kötelezettségeket az érintett piaci rendtartások tartalmazzák.⁹

⁷ Az EU kötelezettségvállalásai többször módosítva lettek. Részben a bővítések, részben egyes vitás ügyek rendezéséből adódó változások miatt.

⁸ Council Regulation (EC) No 3290/94 of 22 December 1994 on the adjustments and transitional arrangements required in the agriculture sector in order to implement the agreements concluded during the Uruguay Round of multilateral trade negotiations. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31994R3290> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

⁹ A Mezőgazdasági Megállapodás alkalmazásáról lásd például: SWINBANK 1999; TANGERMANN 1996 és 1998.

3.1.2. Az új WTO-forduló

Mivel az Uruguay-fordulót lezáró megállapodás egyértelmű kötelezettséget tartalmazott arra vonatkozóan, hogy a mezőgazdaság és a szolgáltatások terén még 1999 vége előtt megkezdődjenek a multilaterális tárgyalások, e két területen – a Seattle-ben megrendezett WTO miniszteri konferencia (1999) kudarca ellenére – formálisan megindultak a tárgyalások. Lényegi előrelépés azonban egészen a dohai miniszteri csúcstalálkozóig (2001 novembere) nem történt. A különböző területeken várható előnyök és költségek kiegyensúlyozása miatt ugyanis a tagállamok többsége az átfogó tárgyalásokat részesíti előnyben.

3.1.2.1. Doha (2001) – Cancún (2003)

Az új forduló a Doha Fejlesztési Program nevet kapta, amit a miniszteri deklaráció első bekezdése is egyértelműen kifejezésre juttat: „A nemzetközi kereskedelem alapvető szerepet játszhat a gazdasági fejlődés és a szegénység elleni küzdelem támogatásában. [...] A WTO-tagállamok zöme fejlődő ország. Arra törekszünk ezért, hogy szükségleteiket és érdekeiket az e deklarációban elfogadott munkaprogram középpontjába állítsuk.” (WTO 2001) Maga a program meglehetősen korlátozott volt. A korábban tervezett, ám politikailag erősen vitatott területek egy része, mint például a kereskedelem és a munkastandardok vagy a kereskedelem és a környezetvédelem kapcsolata, kimaradt. Sőt az úgynevezett szingapúri kérdések (kereskedelem és beruházás, kereskedelem és versenypolitika, közbeszerzések transzparenciája, a kereskedelem [technikai] előmozdítása – trade facilitation) napirendre kerüléséről is csak a következő csúcstalálkozón döntöttek.

A tényleges tárgyalások csak nagyon lassan indultak meg. Időközben a Bizottság meghirdette a KAP félidejű felülvizsgálatát, és életbe lépett – a legérzékenyebb termékeket illetően is – az EBA-megállapodás (lásd később). Az EU csak ezt követően (2003 januárjában) hozta nyilvánosságra *modalitástervezetét*, amely a következő főbb elemeket tartalmazta:

- *Vámcsökkentés* az Uruguay-forduló mintájára (átlagosan 36%, minimum 15%); vám- és kvótamentes piacra jutás a legszegényebb országoknak; vámmentes piacra jutás a fejlődő országok fejlett országokba irányuló agrárexportjának, legalább az adott országból származó import 50%-áig;
- *Az exporttámogatásra fordított kiadások 45%-os csökkentése*, a támogatott export mennyiségének „jelentős” csökkentése;
- *A sárga dobozos belső támogatások 60%-os csökkentése*, változatlan kék doboz.¹⁰

A modalitások eredetileg megszabott határidejét (2003. március 31.) nem sikerült betartani. 2003 júniusában az EU elfogadta a Fischler-reformokat, a KAP-reformok történetének eddigi talán legjelentősebb lépését. Szemben a MacSharry-reformokkal tehát (amelyeket az Uruguay-forduló tárgyalásainak végső fázisában fogadtak el) a Fischler-reformokat (és az EBA-megállapodást) még a lényegi tárgyalások megindulása előtt elfogadták.

¹⁰ A későbbiek során ez 60%-os csökkentésre változott.

2003 augusztusában az EU és az USA, majd az úgynevezett G-20 (közepes és nagy méretű, főleg nettó exportőr fejlődő országok) csoport közös keretmegállapodás-tervezetet terjesztett elő. Mindkét tervezet elég általános volt ahhoz, hogy Cancúnban tárgyalási alapot képezzen, hiszen semmilyen konkrét elemet nem tartalmaztak a kereskedelmi liberalizáció mértékét illetően, inkább csak a támogatáscsökkentési formulákra irányultak. A tervezetek tehát inkább arra a kérdésre adták meg a választ, hogy hogyan kellene csökkenteni a kereskedelmi torzításokat, és nem arra, hogy milyen mértékben.

Nem született megállapodás a cancúni miniszteri csúcstalálkozón sem. A kudarcot alapvetően a szingapúri kérdések okozták. Az EU elfogadta ugyan, hogy a fejlődő országok szempontjából legvitatottabb két terület (kereskedelem és beruházás, valamint kereskedelem és versenypolitika) ne kerüljön napirendre, ám az Afrikai Unió (a világ legszegényebb országainak egy csoportja) azt szerette volna elérni, hogy egyáltalán ne terjedjenek ki a tárgyalások a szingapúri kérdésekre, míg Japán és Dél-Korea valamennyiről tárgyalni kívánt. A kudarcot tehát az okozta, hogy már a tárgyalás körébe bevonni kívánt területek kiválasztásában sem sikerült egyezsége jutni.

A GATT/WTO történetében először az igazi konfrontáció ezúttal nem a fejlett országok között, hanem a fejlett és fejlődő országok között bontakozott ki. Kihhasználva tárgyalási pozíciójukat és a megváltozott nemzetközi kapcsolatokat, a fejlődő országok a tárgyalások blokkolásával figyelmeztették a fejlett országokat a forduló fejlesztési célkitűzésére.

Ezt követően néhány hónapig gyakorlatilag semmi sem történt. Az USA egyre inkább elhatárolódott a közös tervezettől, pontosabban a multilaterális tárgyalások helyett inkább a regionális kereskedelmi megállapodások irányába mozdult el.

A fordulót végül éppen a mezőgazdasági tárgyalásokkal sikerült újraindítani. A tárgyalási stratégia semmit sem változott: először a csökkentési kötelezettségek formája került napirendre, a konkrét paraméterek meghatározását későbbre hagyták. E stratégia azonban már eleve hátráltatja a megállapodást, hiszen a konkrétumok nélkül a tárgyaló felek nem tudják felmérni a költségeket és az előnyöket.

2003. december 31-én „lejárt” a békeklauzula, lehetőséget teremtve arra, hogy egyes KAP-politikákat megtámadjanak a kereskedelmi partnerek. Valószínűleg ez a tény is közrejátszott abban, hogy 2004 májusában az EU elfogadta, hogy csak egyetlen szingapúri kérdés (a kereskedelem technikai megkönnyítése) kerüljön a napirendre, valamint hogy rögzítsék az exporttámogatás megszüntetésének határidejét, feltéve, hogy e kötelezettség az exporttámogatás valamennyi formájára kiterjed.

2004 nyarán Genfben megszületett ugyan a keretmegállapodás, ám az még a korábbi USA–EU közös tervezetnél is kevésbé volt ambiciózus: nem tartalmazta a kötelezettségek csökkentésének alapját képező formulákat, dátumokat, a modalitásokat illetően pedig számos rugalmassági lehetőséget sorolt fel.

3.1.2.2. Genfiől (2004) a tárgyalások felfüggesztéséig (2006)

A genfi keretmegállapodást követően az események csak 2005 őszén – a hongkongi csúcstalálkozóra készülve – gyorsultak fel. 2005 októberében az EU tovább finomította tárgyalási álláspontját. Ajánlata a következőket tartalmazta:

- a sárga dobozos támogatások 70%-os csökkentése (60% az USA-t illetően);

- a 90% fölötti vámok 60%-os csökkentése (az érzékeny termékek kivételével);
- a tagállamok által meghatározott érzékeny termékek száma nem haladhatja meg a vámtételek 8%-át;
- a vámcsökkentés mértéke az érzékeny termékekre alkalmazott vámtétel 2/3-1/3-a;
- vámkvóták meghatározása az aktuális import, és nem a fogyasztás alapján (az EU még a tárgyalások felfüggesztése előtt jelezte azonban, hogy mégis hajlandó elfogadni a fogyasztáson alapuló kalkulációt).

A hongkongi miniszteri deklaráció (WTO 2005) csak nagyon kis előrelépést jelentett a mezőgazdasági tárgyalások terén: megállapodás született arról, hogy a) némi korlátozástól eltekintve vám- és kvótamentes piacra jutást biztosítanak a legkevésbé fejlett országok exportja számára; és b) 2013. december 31-ig a mezőgazdaságban alkalmazott exporttámogatás minden formáját megszüntetik. Tekintettel a tárgyalások állására, a deklaráció meglehetősen irreális határidőket szabott meg a további tárgyalások menetét illetően. A modalitások elkészítését 2006 áprilisára, a nemzeti kötelezettségvállalások meghatározását 2006 júliusára, a Doha-forduló lezárását pedig 2006 végére irányozta elő. A miniszteri csúcstalálkozó után alig történt valami, majd 2006 júliusában a tárgyalásokat felfüggesztették.

3.1.2.3. A keretmegállapodás tervezete

A 2004 augusztusában elfogadott, majd 2006-ban és 2008-ban módosított keretmegállapodás¹¹ az esetleges végső megállapodás alapparamétereit rögzíti.¹² E paramétereket a már ismert hármas tagolásban (piacra jutás, exporttámogatás, belső támogatás) tekintjük át.

Piacra jutás

A dohai miniszteri deklaráció a piacrajutási feltételek jelentős mértékű könnyítésére szólítja fel a tagállamokat. A piacra jutás jelentős mértékű javítása várható az egyes országok eltérő vámtarifa-szerkezetét is figyelembe vevő *lépcsős formula* révén. A vámcsökkentések alapja a szerződéses (és nem az alkalmazott) szint. A magasabb vámoknál nagyobb mértékű a csökkentés, bár némi rugalmasság várható az *érzékeny termékeket* illetően.

A tervezet 4 sávot tartalmaz (lásd 3.2. táblázat). A besorolás értékvámok (annak hiányában értékvám-egyenértékek) alapján történik. Az egyes sávokon belül a csökkentés lineáris. A fejlett országoknak 54%-kal kell csökkenteniük a szerződéses vámok átlagos szintjét. A vámcsökkentést öt év alatt hat egyenlő lépésben kell megvalósítani.

¹¹ WTO (2008): Revised draft modalities for agriculture. Elérhető: www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag-chairtxt_dec08_a_e.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

¹² Külön szektorális kezdeményezés foglalkozik a gyapot kérdésével, de a keretmegállapodás kereskedelmi intézkedései e termékre is kiterjednek.

3.2. táblázat
Lépcsős vámcsökkenés

Sáv	Küszöbértékek	A vámcsökkenés mértéke (%)
1. sáv	0%–20%	50
2. sáv	20%–50%	57
3. sáv	50%–75%	64
4. sáv	>75%	70

Forrás: WTO (2008) információi alapján a szerző szerkesztése

A vámtarifák bizonyos hányadáig (4%)¹³ a tagállamok termékeik egy részét érzékenynek minősíthetik, de a lépcsős megközelítés átfogó célja nem sérülhet. Az érzékeny termékek esetében a vámcsökkenés mértéke az egyébként alkalmazandó csökkentés egyharmada, fele vagy kétharmada lehet. A piacrajutási feltételek jelentős mértékű javítása az érzékeny termékekre is vonatkozik, s azt a vámok csökkentése, valamint a vámkvóták növelése révén kell biztosítani. Minden ilyen termék esetében növelni kell a vámkvótát, még hozzá a legnagyobb kedvezmény elve alapján (azaz a kvótának alapvetően minden ország számára elérhetőnek kell lennie). Az új piacra jutás mértékének el kell érnie a hazai fogyasztás 4%-át kétharmados eltérés esetén, 1%-át egyharmados eltérés esetén és 0,5%-át 50%-os eltérés esetén.¹⁴ Külön előírások vonatkoznak a kiemelkedően magas (100% fölötti) vámokra.

A tervezet a vámeszkalációt csökkentő intézkedést is tartalmaz, amelynek célja a feldolgozott termékre vonatkozó vámok erőteljesebb csökkentése.

A tervezet felhívja a figyelmet a vámkvóta-adminisztráció hatékonyságának javítására, hogy a tagállamok – különösen a fejlődő országok – teljes mértékben kihasználhassák a vámkvóták nyújtotta piacrajutási lehetőségeket. A fejlett országoknak a vámkvóták keretében alkalmazott vámokat 50%-kal vagy 10%-ra kell csökkenteniük, attól függően, hogy melyik eredményezi az alacsonyabb vámtételt. Az implementáció első napján a kvótán belüli importra alkalmazott vám mértéke nem lehet magasabb 17,5%-nál. Az 5% alatti szerződéses vámokat már az implementációs időszak első évének végére nullára kell csökkenteni.

A különleges védőzáradék által érintett vámtarifasorok számát 1%-ra kell csökkenteni, és hét év alatt teljesen ki kell küszöbölni az alkalmazását.

Exportverseny

A tagállamok egyetértének abban, hogy a modalitásokban részletesen szabályozzák az exporttámogatás és az azzal azonos hatású egyéb exportintézkedések párhuzamos megszüntetését. A szöveg szerint *szabályozzák az exporthitelek, az élelmiszersegélyek és az állami kereskedelmi vállalatok témakörét éppen úgy, mint a közvetlen exporttámogatást*. A 2004. augusztusi keretmegállapodás értelmében *megszűnnek a következők*:

¹³ Amennyiben egy-egy ország vámtarifáinak legalább 30%-a az első sávba tartozik, az érzékeny termékek aránya 2%-kal növelhető.

¹⁴ Amennyiben az import piacrajutási aránya már eleve eléri a 10%-ot, a fentieknél kisebb mértékű piacnyitási kötelezettség érvényesül.

- Az exporttámogatás („EU-típusú” exporttámogatás).
- A 180 napos visszafizetési időszakot meghaladó exporthitelek, exporthitel-garanciák vagy biztosítási programok.
- Az ilyen exporthitelekhez kapcsolódó, a később megállapításra kerülő alapelvekkel összhangban nem álló feltételek. Ezek az alapelvek többek között a kamat fizetésére, a minimális kamatra, a minimális díjakra, valamint minden más elemre kiterjednek, amelyek támogatás vagy más formában torzítják a kereskedelmet.
- Az állami kereskedelmű vállalatok kereskedelemtorzító gyakorlata, beleértve a nekik vagy általuk nyújtott exporttámogatás megszüntetését, a kormányzati finanszírozást, valamint a kockázatmegosztást.
- A monopolerő jövőbeni használata további tárgyalások alapját képezi; ugyanakkor azok az állami kereskedelmű vállalatok, amelyek különleges privilégiumokat élveznek a hazai fogyasztói árstabilitás megőrzése, valamint a biztonságos élelmiszerellátás megteremtése érdekében, megőrizhetik monopolstátusukat.
- A később elfogadásra kerülő hatályos szabályokkal összhangban nem álló élelmiszersegély. Az ilyen szabályok célja a kereskedelmi kizorító hatás elkerülése. Mérlegelik annak a lehetőségét, hogy az élelmiszersegély kizárólag segély formájában valósuljon meg.

A tagállamoknak biztosítaniuk kell azt is, hogy megmaradjon a legkevésbé fejlett és a nettó élelmiszer-importőr országok differenciált bánásmódja.

Az exporttámogatás felszámolása éves lépésekben történik. Időzítésénél törekednek arra, hogy meglegyen a koherencia a tagállamok belső reformlépéseivel. Az implementáció során a tagállamok egyenlően és párhuzamosan vállalják a kötelezettségeket.

A 2006. júniusi megállapodás e téren annyiban hozott újat, hogy meghatározták az exporttámogatás megszüntetésének határidejét. *A támogatást 2008–2013 között kell megszüntetni* úgy, hogy 2010-ig megszűnjön a támogatás nagyobb része (progresszív csökkentés). A 2008. évi módosított tervezet szerint 2010-ig a fent leírt módon legalább 50%-kal kell csökkenteni az exporttámogatásokra fordított költségvetési kiadásokat, a fennmaradó részt pedig 2013-ig kell megszüntetni szintén azonos lépésekben. Az exporttámogatásban részelülő mennyiségre mindössze annyi kikötést tartalmaz a tervezet, hogy az nem haladhatja meg a 2003–2005 közötti bázisidőszaki szintet. Támogatás sem újabb piacokon, sem újabb termékekre nem alkalmazható. Külön rögzítésre került a megállapodásban, hogy gyapotra nem adható exporttámogatás.

Belső támogatás

A dohai miniszteri deklaráció a kereskedelemtorzító belső támogatások jelentős mértékű csökkentésére szólítja fel a tagállamokat. A belső támogatásokat illetően a keretmegállapodás *alapelve* az, hogy *a magasabb szintű kereskedelemtorzító támogatásokat nagyobb mértékben kell csökkenteni*. Ez azt jelenti, hogy például az EU – mint a legnagyobb AMS-értékkel rendelkező WTO-tagállam – mindenkinél nagyobb mértékű csökkentési kötelezettséggel szembesül. A fejlődő országok esetében hosszabb a végrehajtás időszaka, és kisebb a csökkentési koefficiens.

Az átfogó csökkentés első lépéseként a kereskedelemtorzító belső támogatások összege sem az első évben, sem az implementációs időszak során nem haladhatja meg az Uruguay-forduló eredményeként adódó szerződéses teljes AMS, az 1995–2000¹⁵ közötti időszakon mint bázisidőszakon alapuló átlagos mezőgazdasági termelési érték 10%-át¹⁶ (fejlesztő országok esetében 20%-át), valamint a WTO-nál nyilvántartott kék dobozos támogatások bázisidőszaki átlagos értékét vagy a bázisidőszaki teljes mezőgazdasági termelési érték 5%-át (a kettő közül a nagyobb kerül beszámításra). A tervezet a belső támogatások sávok csökkentését irányozza elő (lásd 3.3. táblázat).

3.3. táblázat

A belső támogatás átfogó csökkentése (AMS + kék doboz + de minimis)

Sáv	Küszöb (milliárd US\$)	Csökkentés mértéke	Bázisidőszaki támogatás csökkentésének időzítése
1.	0–10	55%	25% azonnal, fennmaradó rész évente azonos mértékben csökken 5 év alatt
2. (USA, Japán)	10–60	70%	1/3 azonnal, fennmaradó rész évente azonos mértékben csökken 5 év alatt
3. (EC)	> 60	80%	1/3 azonnal, fennmaradó rész évente azonos mértékben csökken 5 év alatt

Forrás: WTO (2008) információi alapján a szerző szerkesztése

Amennyiben a fejlett tagállam fentiek szerint számított átfogó teljes belső támogatási értéke meghaladja a bázisidőszaki termelési érték 40%-át, további csökkentési kötelezettség terheli. Ennek mértéke a második és harmadik sávban előírt irányított csökkentési kötelezettség különbségének a fele, azaz a jelenlegi tervezet szerint további 5%.

A támogatásokat öt év alatt hat lépésben kell csökkenteni.

A szerződéses AMS-szintek a lépcsőzetes megközelítés következtében jelentős mértékben csökkennek (lásd 3.4. táblázat). A magasabb AMS-sel rendelkező országok nagyobb mértékű csökkentést hajtanak végre. Amennyiben az AMS értéke a teljes termelési értékre vetítve magas (meghaladja annak 40%-át), hiába tartozik a kérdéses tagállam a második sávba, a magasabb (+10%-os) csökkentési kötelezettség vonatkozik rá. Hasonló kötelezettség vonatkozik a legalacsonyabb AMS-kategóriára is: amennyiben az AMS értéke a teljes termelési értékre vetítve magas (meghaladja annak 40%-át), további csökkentési kötelezettség terheli, amelynek mértéke a saját és a következő sáv támogatáscsökkentési kötelezettségének a felével egyenlő (a legutóbbi tervezet szerint további 7,5%).

¹⁵ Fejlesztő országok esetében a bázisidőszak 1995–2000 vagy 1995–2004, a tagállam döntésétől függően.

¹⁶ Ez valójában a termék-, illetve nem termékspecifikus AMS 5-5%-a.

3.4. táblázat
Az AMS tervezett csökkentése

Sáv	Küszöb (milliárd US\$)	Csökkentés mértéke	Bázisidőszaki támogatás csökkentésének időzítése
1.	0–15	45%	6 azonos mértékű csökkentés 5 év alatt
2. (USA, Japán)	15–40	60%	25% azonnal, fennmaradó rész évente azonos mértékben csökken 5 év alatt
3. (EC)	>40	70%	25% azonnal, fennmaradó rész évente azonos mértékben csökken 5 év alatt

Forrás: WTO (2008) információi alapján a szerző szerkesztése

Ezen túlmenően külön szabályok vonatkoznak a termékspecifikus AMS-re, a de minimisre, valamint a kék dobozos támogatásokra.

Tárgyalások folynak a *de minimis* támogatások csökkentéséről. (Jelenleg mentesül a támogatáscsökkentési kötelezettség alól az adott termék termelési értékének 5%-ánál kisebb mértékű támogatás.) A tervezet szerint a fejlett országok esetében a de minimis szintet minimum 50%-kal kell majd csökkenteni a megállapodás életbelépésekor azonnal.

A *kék dobozos* támogatások maximumát a tagállam 1995–2000 közötti bázisidőszaki átlagos termelési értékének 2,5%-a alapján határozzák meg. A felső határ az implementációs időszak elejétől életbe lép. Némi rugalmasságra lesz ugyanakkor lehetőség, amennyiben a tagállam belső támogatásának kiemelkedően nagy hányadát (a bázisidőszaki érték minimum 40%-át) irányította át a kék dobozba.

A 2004. júliusi keretmegállapodás 13. bekezdése a Mezőgazdasági Megállapodás 6. cikkelyének 5. bekezdése (kék doboz) felülvizsgálatát írja elő, hogy a kék dobozba beilleszthető legyen a *termelési kötelezettség nélküli közvetlen támogatás mint új kategória*. Az olyan termelési kötelezettség nélküli rögzített és meg nem változtatható bázison alapuló, közvetlen támogatásokat öleli fel, amelyek eleget tesznek a támogatásban részesíthető mennyiségre vonatkozó feltételeknek. A keretmegállapodás definíciója szerint *termeléstől független közvetlen támogatás az, amely*

- rögzített és meg nem változtatható bázisterületen és hozamokon alapul; vagy
- az állattenyésztési támogatást az állatok fix és meg nem változtatható száma alapján fizetik;
- és a kifizetés alapja a fix és meg nem változtatható bázisszintű termelés maximum 85%-a.

Jelenlegi állapotában a keretmegállapodás csak a termelési kötelezettséget tiltja, és semmilyen feltételt nem tartalmaz a támogatások és a piaci árak viszonyáról. Ilyen előírás hiányában akár a piaci árak függvényében változó (jelenleg sárga dobozos) támogatások is beilleszthetők lennének a kék dobozba, ha a többi feltételnek egyébként eleget tesznek. Fontos az is, hogy míg korábban a termelést korlátozó programokkal összekapcsolt közvetlen támogatásokra semmilyen korlátozás nem vonatkozott, addig a keretmegállapodás a teljes mezőgazdasági termelési érték 2,5%-ában meghatározott felső határt irányoz elő az összes – azaz az új kategóriát is magában foglaló – kék dobozos támogatásra.

Az új kategóriára egyértelműen azért van szükség, hogy az USA jelenleg sárga dobozos, piaci ingadozásokat ellensúlyozó (countercyclical payments)¹⁷ támogatásai beilleszthetők legyenek a kék dobozba (ROBERTS 2005). (Jelenleg azok nem felelnek meg a kék dobozos kritériumoknak, hiszen a támogatáshoz nem kapcsolódik termeléskorlátozó intézkedés.)

A jelenlegi megállapodás keretében a kék doboz lehetővé tette, hogy a tagállamok csökkentési kötelezettség nélkül alkalmazzanak piactorzító támogatásokat, feltéve, hogy azokhoz valamilyen termeléskorlátozó intézkedés kapcsolódik. A termeléskorlátozó intézkedés ugyanis korlátozza a támogatás termelésösztönző és piactorzító hatását. Az új kategória úgy tűnik, egyelőre nem igazán egyeztethető össze az eredeti szándékkal. Önmagában az, hogy nincs termelési kötelezettség, még nem jelenti azt, hogy a támogatás ne ösztönözné a termelést. Minél magasabb a piacon kívülről származó jövedelem aránya a termelő teljes bevételében, annál stabilabb a jövedelmi helyzete. Sokkal stabilabb, mint a pusztán piaci árbevételekre számító termelőké. E stabilabb jövedelmi háttérnek számos hatása lehet, például növelheti a termelők hitelképességét, akik akár termelési kapacitásaikat is növelhetik.

Szigorítás ugyanakkor a korábbiakhoz képest az a kikötés, hogy a bázis fix és meg nem változtatható. E kikötés megelőzi azokat a potenciális torzításokat, amelyek a termelők bázisfrissítési várakozásaiból adódhatnak (lásd: az USA 2002. évi mezőgazdasági törvénye).¹⁸ Amennyiben azonban a termelők a támogatási rendszer átalakítására, új támogatások bevezetésére számítanak (például a folyamatosan változó EU-s Közös Agrárpolitika esetében), a magasabb bázis érdekében igyekeznek maximálisan kihasználni termelési lehetőségeiket. (Hiszen a bázist mindig korábbi termelési adatok alapján határozzák meg.)

A hong-kongi miniszteri deklaráció értelmében külön kezeli a tervezet a *gyapottal* kapcsolatos belső támogatást. A termékspecifikus AMS-csökkentés mértékét külön képlettel határozzák meg. A kereskedelemtorzító belső támogatások csökkentését a normál implementációs időszak harmada alatt kell megvalósítani. (A fejlődő országok csökkentési kötelezettsége alacsonyabb, esetükben az implementációs időszak hosszabb.)

3.1.2.4. A 2013. évi Bali-, illetve a 2015. évi Nairobi-csomag agrárkereskedelmi döntései

A 2013-ban Indonéziában, majd 2015-ben Kenyában tartott miniszteri konferencián elfogadott csomagok a következő agrárkereskedelmi kérdésekre tértek ki:

- Részletesen szabályozták, mely esetekben mentesülhet a belső támogatásra vonatkozó csökkentési kötelezettség alól a fejlődő országok biztonságos élelmiszerellátását biztosító közraktározás.
- A vámkvóták átláthatóbb adminisztrációja.

¹⁷ Az USA piaci ingadozásokat ellensúlyozó támogatása a piaci árak függvényében változó mértékű. Amikor a világpiaci árak csökkennek, annak összege nő, amikor a világpiaci árak emelkednek, a támogatás csökken.

¹⁸ Az Egyesült Államok belső támogatásai közül a fix összegű közvetlen támogatás tekinthető a legszétválasztottabbnak, hiszen a termeléstől és az áráktól egyaránt független. Összegét termelési egységre vetítve határozták meg (például véka), és korábbi termékspecifikus programok területi és hozamadatai alapján fizetik ki. A támogatás akkor is jár, ha a gazda nem termel, valamint bármit termelhet a gyümölcs és a zöldség kivételével. A szétválasztottság mértékét azonban jelentősen csökkenti az a tény, hogy a 2002. évi mezőgazdasági törvény lehetővé tette a bázisterület frissítését az 1998–2001. évek átlagára.

- A zöld doboz általános szolgáltatások címszava alá tartozó támogatások listájának a bővítése (földhasználat, földreform, vízmenedzsment és más jólétnövelő programok).
- Ismét rögzítésre került, hogy az exporttámogatás minden formáját csökkenteni, a támogatás átláthatóságát és nyomon követhetőségét pedig javítani kell. A Nairobi-csomag alapján a fejlett országoknak azonnal meg kell szüntetniük a fennmaradó exporttámogatásaikat, míg a fejlődő országoknak (néhány kivételtől eltekintve) 2018 végéig kell ezt teljesíteniük.¹⁹

A tárgyalások egyelőre nem zárultak le, átfogó megállapodás nem született.

3.2. Preferenciális kapcsolatok

Az EK Közös Kereskedelempolitikáján (EK Szerződés 133. cikkely) alapuló kapcsolatok nem preferenciális jellegűek. Preferenciális elemeket elvileg a különböző társulási és együttműködési megállapodások tartalmazhatnak. A társulási kapcsolatok a Római Szerződés aláírásakor az akkori tagországok gyarmataira és tengerentúli területeire vonatkoztak (lásd a Szerződés 182–188. cikkelyét). Az egykori gyarmatok függetlenné váltak, ám alapvető érdekük maradt az EK-val fenntartott intézményes és preferenciális kapcsolat. A Közösség kereskedelem- és agrárkereskedelem-politikájának teljes kibontakozása ugyanakkor sokszínű preferenciális kapcsolatok kiépítésével járt együtt.

A preferenciák hierarchiájának csúcsán azok a megállapodások állnak, amelyekben az Európai Unió *vámuniót* helyez kilátásba az aláíró felekkel. E megállapodások az egymás közötti forgalomban a vámok eltörlését tartalmazzák. A többi preferenciális megállapodás annyiban tér el az előzőektől, hogy azok csupán az ipari termékeket illetően helyeznek kilátásba szabadkereskedelmet. A preferenciális kapcsolatok övezetek szerint az alábbi csoportokba sorolhatók:

- a) *EFTA-országok* (szimmetrikus szerződéses preferencia);
- b) *Vámunió (Andorra, San Marino, Törökország)*;
- c) *Európán kívüli (új típusú) kereskedelmi vagy gazdasági partnerségi megállapodások* (szimmetrikus szerződéses preferencia);
- d) *Európán kívüli mediterrán térség – euro-mediterrán partnerség* (kétoldalú együttműködési megállapodások, aszimmetrikus szerződéses preferenciák) – társulási megállapodások – mély és átfogó szabadkereskedelmi megállapodások;
- e) *Afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni (ACP-) országok*²⁰ (cotonoui megállapodás, viszonyosság nélküli preferenciák 2008-ig; 2008-tól partnerségi megállapodás vagy GSP);

¹⁹ Bővebben lásd: WTO (2013): Bali Package. Elérhető: www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/balipackage_e.htm (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.); WTO (2015): Nairobi Package. Elérhető: www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairopackage_e.htm (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

²⁰ Az ACP-országok csoportját 79 afrikai, karib-térségi és csendes-óceáni ország alkotja, amelyekkel az EU speciális kapcsolatot tart fenn. A megállapodásról bővebben lásd: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:22000A1215\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:22000A1215(01)) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

- f) *Nyugat-balkáni stabilizációs és társulási megállapodások* (főszabályként szimmetrikus szerződéses preferencia, az agrárkereskedelemben aszimmetrikus konstrukciók);
- g) *ASEAN-országok (szabadkereskedelmi megállapodást célzó bilaterális tárgyalások egyes országokkal);*
- h) *Latin-Amerika (társulási megállapodások);*
- i) *Általános vámkedvezményrendszer (GSP).*

A következőkben az a)–i) pontoknál szereplő preferenciális kapcsolatok főbb jellemzőit foglaljuk össze.

a) *EFTA-országok*

Az Európai Gazdasági Térség keretében 1993-tól az egységes piac négy alapszabadsága – Svájc kivételével – az EFTA-tagállamokra is kiterjed.²¹ A mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek kereskedelmét azonban továbbra is kétoldalú megállapodások szabályozzák, ezek a KAP érzékeny termékeire (például egyes marhahúsból készült termékek, tejtermékek, zöldség- és gyümölcsfélék) vámkvótákat is tartalmaznak.²² A vámkvóta mértékéig az import többnyire vámmentes, a vámkvótát meghaladó importra viszont az eredeti (magasabb) vámteher vonatkozik. A kedvezmények viszonyosságon alapulnak, a kedvezményezett termékek listáját, a vonatkozó vámtételeket és vámkvótákat a megállapodások tartalmazzák.

b) *Vámunió*

Andorra²³ és San Marino²⁴ helyzete meglehetősen sajátos. Vámuniót alkotnak a közösséggel, részei az eurózónának, ugyanakkor nem részei az egységes piacnak. A vámunió értelmében az egymás közötti áruforgalomra (így a mezőgazdasági termékekre) nem vonatkoznak korlátozások, míg a kívülálló harmadik országokkal szemben az uniós szabályok érvényesek. Speciális helyzetben van Monaco is. Franciaországgal kötött megállapodása révén része a közösségi vámterületnek, az eurózónának és az egységes piacnak. Mindhárom országgal folynak a tárgyalások a társulási megállapodásról.

Törökország 1959-ben adta be társulási kérelmét az EGK-nak. A társulási megállapodás (Ankara Megállapodás) 1964-ben lépett életbe. E megállapodás irányozta elő a közösség és Törökország közötti vámunió létrehozását. 1987-ben Törökország tagsági kérelmet nyújt

²¹ Mezőgazdasági és halászati termékekről bővebben lásd Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 1994. II/2. fejezet.

²² Bővebben lásd Az Európai Unió Hivatalos Lapja 1972; 1973; 1997; 2002.

²³ Bővebben lásd Council Decision of 26 November 1990 on the conclusion of the Agreement in the form of an exchange of letters between the European Economic Community and the Principality of Andorra (90/680/EEC). Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05053075-1b35-4f3c-8690-d2499475dbf3.0004.02/DOC_1&format=PDF (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

²⁴ Agreement on customs union and cooperation between the European Economic Community and the Republic of San Marino. Official Journal of the European Communities No C 302/12. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1991:302:FULL&from=en> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

tott be, 1995-ben született meg a megállapodás a vámunió létrehozásáról, de csak 1999-től tekinti az EU Törökországot potenciális tagjelöltnek. A gazdasági és politikai feszültségek miatt a tárgyalások rendkívül lassan haladnak.

Törökország tehát elvileg vámuniót alkot a közösséggel, az azonban nem felel meg a vámunióra vonatkozó feltételeknek, hiszen nem terjed ki a mezőgazdasági termékekre. A társulási megállapodás értelmében a vámunió csak akkor válik teljessé e tekintetben, ha Törökország teljes mértékben alkalmazza a Közös Agrárpolitika vonatkozó intézkedéseit.²⁵ (A kereskedelempolitika terén a fő problémát a feldolgozott élelmiszerek mezőgazdasági alaptermék-tartalma alapján harmadik országokkal szemben alkalmazott piacvédelem harmonizálása jelenti.)

2016-ban a Bizottság elfogadta a török csatlakozás tárgyalási irányelveit, a tárgyalások azonban csak azt követően kezdődhetnek meg, hogy a Tanács jóváhagyja azokat. (Erre a fejezet megírásáig nem került sor.)

c) Európán kívüli (új típusú) kereskedelmi vagy gazdasági partnerségi megállapodások

Kanadával 2009-ben kezdődtek tárgyalások. Az átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodást (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) 2016-ban írták alá, 2017-től lépett ideiglenes hatályba. A megállapodás értelmében a mezőgazdasági termékek kereskedelmének nagy része teljesen liberalizálva lett. Jelentősen javultak például a sajt, a bor és párlatok, a csokoládé és egyéb édesipari termékek, valamint a kenyér- és tésztafélék piacrajutási feltételei. A megállapodás értelmében a vámmentessé váló mezőgazdasági termék esetében nem alkalmazható exporttámogatás, függetlenül attól, hogy a kérdéses mezőgazdasági termékeket feldolgozatlan formában vagy más termékbe beépítve exportálják. Egyes érzékeny termékek esetében (például EU: marha- és sertéshús; Kanada: sajt) vámkvóta nyitására került sor, amely keretében az import vámmentessé vált. A megállapodás fontos részét képezi a földrajzi eredetmegjelölés védelme. E védelem 143 uniós termék (köztük a szegedi szalámi) kanadai értékesítését teszi lehetővé az EU-szabályozással azonos szintű eredetvédelem mellett. Nem történt piacnyitás a baromfi- és tojásszektorban, és az EU továbbra is alkalmazza a zöldség- és gyümölcsipari rendtartás belépőár-rendszerét.²⁶

Japánnal 2012-ben kezdődtek meg a tárgyalások, és 2017-ben született meg a *gazdasági partnerségi megállapodás*.²⁷ A megállapodás értelmében az EU és Japán kölcsönösen eltörlik a vámok jelentős részét, és a japán piac nyitottabbá válik a közösségi mezőgazdasági termékek számára. Jelentős kedvezmények lépnek életbe az EU fő mezőgazdasági exportterméke, a sertéshús esetében. A feldolgozott sertéshús exportja vámmentessé, a friss sertéshús pedig majdnem vámmentessé válik (a vámteher jelentős mértékben csökken). A marhahúsról vonatkozó kedvezmények 15 éves átmeneti időszak alatt lépnek életbe, a vámok 38,5%-ról 9%-ra csökkennek. A megállapodás életbelépésével azonnal vámmentessé válik a közösségből

²⁵ Bővebben lásd Decision No 1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on implementing the final phase of the Customs Union. Official Journal L 035, 13/02/1996, Chapter II. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996D0213%2801%29:EN:HTML> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

²⁶ Bővebben lásd Európai Unió Tanácsa, 2017.

²⁷ A fejezet írásakor ratifikáció alatt. A megállapodás 2019. február 1-jén életbe lépett.

származó bor és más alkoholos italok exportja. Eltörlésre kerül számos sajtfeleség jelenleg meglehetősen magas vámtétele, míg más sajtokra vámentes kvótát határoztak meg. Átmeneti időszak után ugyan, de számos feldolgozott termék (többek között a tészta, a csokoládé, a kakaó, édességek és paradicsomkészítmények) importja is vámentessé válik, míg más termékekre vámentes vagy kedvezményes (csökkentett vámtételű) vámok melletti vámkvótákat nyitnak meg. A konstrukció az EU piacát illetően is hasonló. A mezőgazdasági termékek zöme azonnal vámentessé válik. Egyes érzékeny termékek (például hal és halkészítmények) esetében a vámentesség csak 15 év átmeneti időszak után lép életbe. Továbbra is alkalmazzák a zöldség- és gyümölcspiaci rendtartás belépőár-rendszerét, egyes feldolgozott termékek esetében pedig csak (körülbelül 50%-os) vámcsökkenés történik a 15 éves átmeneti időszak alatt. A kanadai megállapodáshoz hasonlóan e megállapodásnak is fontos részét képezi a földrajzi eredetmegjelölés védelme. E védelem több mint 200 uniós termék japán piacon történő értékesítését teszi lehetővé az EU-szabályozással azonos szintű eredetvédelem mellett. Az EU új típusú megállapodásainak megfelelően e megállapodás már munkasztendereket, környezet-, fogyasztó- és adatvédelmi rendelkezéseket is tartalmaz. Külön fejezet foglalkozik a fenntartható fejlődéssel, és első alkalommal építettek be a párizsi klímamegállapodásra történő hivatkozást.²⁸

Az EU és Dél-Korea közötti *szabadkereskedelmi megállapodás* ideiglenesen 2011-ben, hivatalosan 2015-ben lépett életbe. Az első új típusú megállapodás, amely életbe lépett. Az EU-ba irányuló agrárexport jelentős része azonnal, kisebb része átmeneti időszakot követően válik vámentessé. Korea fokozatosabban nyitja meg piacát az EU exportja előtt. Egyes termékek (például bor) azonnal vámentessé válnak, míg más termékeket illetően (a termék érzékenységtől függően) 3/5/10/18 év átmeneti időszakot iktatnak be. Mivel a kiinduló átlagos vámszínvonal magas, és a termékeknek csak nagyon kis köre volt eredetileg vámentes, Korea jelentős piacnyitást hajt végre. Kivételt talán csak a koreai rizspiac jelent, ahol egyáltalán nem volt piacnyitás.²⁹

d) Európán kívüli mediterrán térség

Az EU szoros kapcsolatokat igyekszik kiépíteni a mediterrán régió szomszédos országaival. Ennek fő eszköze az úgynevezett Barcelona-folyamat részeként 1995-ben bevezetett Euro-mediterrán Partnerség. A multilaterális és bilaterális elemeket egyaránt tartalmazó kapcsolat eredetileg 12 országra terjedt ki: Algéria, Ciprus, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Málta, Marokkó, Palesztina, Szíria, Tunézia és Törökország.³⁰

²⁸ Bővebben lásd European Commission (2018): Proposal for a Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, of the Economic Partnership Agreement between the European Union and Japan [COM(2018) 193 final]. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0193> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

²⁹ Bővebben lásd Európai Unió Tanácsa (2010): A Tanács határozata (2010. szeptember 16.) az egyrészről az Európai Unió és tagállamai és másrészről a Koreai Köztársaság közötti szabadkereskedelmi megállapodásnak az Európai Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

³⁰ Ciprus és Málta 2004-től EU-tagállam, Törökországot lásd később.

Az EU társulási megállapodások rendszerét hozta létre,³¹ amely keretében kizárólag árukereskedelemre kiterjedő viszonzosságon alapuló szabadkereskedelmi megállapodást írt alá a régió nyolc országával. (Líbiára és Szíriára nem terjed ki.) Az új megállapodások további céljai: stabilitás és béke, gazdasági és pénzügyi partnerség, euro-mediterrán szabadkereskedelmi övezet, társadalmi és kulturális partnerség, regionális integráció ösztönzése. A legfontosabb kereskedelmi intézkedések: ipari termékek esetén vámmentes piacra jutás, mezőgazdaságban progresszív liberalizáció, a szolgáltatások és a beruházások fokozatos liberalizálása, viszonzosságon alapuló kedvezmények. Mindehhez az EU pénzügyi és technikai segítséget nyújt (MEDA).

A megállapodások értelmében a mezőgazdasági termékek zöme vámmentesen juthat be a közösségbe. Kivételt csak néhány gyümölcs- és zöldségféle képez. E termékekre vámkvótákat határoztak meg. A vámkvóta keretében az import többnyire vámmentes, a kvótán felüli importra pedig általában kedvezményes (csökkentett) vámtétel vonatkozik. A kedvezmények általában aszimmetrikusak, a partnerországok lassabban és kisebb mértékű liberalizációt hajtanak végre. Átmeneti időszakot követően azonban a legtöbb uniós mezőgazdasági termék vámmentességet élvez. Kivételt elsősorban egyes gyümölcs- és zöldségfélék jelentenek, amelyek esetében az átmeneti időszakot követően sem valósul meg a vámmentesség, csupán csökkentett vámtétel alkalmazandó.

A társulási megállapodások keretében 2011-től bilaterális tárgyalások kezdődtek az alapmegállapodás kiegészítése, kiterjesztése érdekében, többek között a mezőgazdaság területén. A tárgyalások célja mély és átfogó szabadkereskedelmi övezet létrehozása Egyiptommal, Jordániával, Marokkóval³² és Tunéziával. Jelenleg is folynak az érintett országokkal a – mezőgazdasági kedvezményeket is tartalmazó – társulási megállapodás létrehozására irányuló tárgyalások.

A regionális együttműködés ösztönzése, a kedvezményre jogosító származó termék³³ minősítés megszerzése érdekében az EU minden megállapodásban szorgalmazza a partnerek pán-euromediterrán származási kumuláció alkalmazását, amely rendszerben az EFTA-országok és egyes nyugat-balkáni országok is részt vesznek.³⁴

³¹ Bővebben lásd Algéria: Európai Unió Tanácsa, 2005; Egyiptom: Európai Unió Tanácsa, 2004 és 2010; Izrael: Európai Unió Tanácsa, 2000a; Jordánia: Európai Unió Tanácsa, 2002; Libanon: Európai Unió Tanácsa, 2006; Marokkó: Európai Unió Tanácsa, 2000b; Palesztin Nemzeti Hatóság: Európai Unió Tanácsa, 1997; Tunézia: Európai Unió Tanácsa, 1998.

³² Marokkóval 2013-ban kezdődtek meg a tárgyalások, ám 2014 óta nem tartottak új fordulót.

³³ A származási szabályok voltaképpen annak az eszközei, hogy meg lehessen azt az országot határozni, ahonnan az áru származik, azaz nem azt az országot, ahonnan az árut feladták, hanem azt, ahol a terméket termelték vagy feldolgozták bizonyos tarifális vagy nem tarifális intézkedések alkalmazásának céljából. A kedvezményes származási szabályokat annak érdekében kell alkalmazni, hogy a kedvezményes elbánást (legyen az egyoldalú vagy szerződéses) azon ország származó terméke kapja meg, amelyiknek szánták. Bővebben lásd https://nav.gov.hu/nav/vam/vaminformaciok/szarmazas/EK_szabalyrendszer.html (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

³⁴ Bővebben lásd https://nav.gov.hu/nav/vam/vaminformaciok/szarmazas/EK_szabalyrendszer.html (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

e) ACP-országok

A Római Szerződés 4. fejezete rendezte az eredeti hat tagállam gyarmatainak és tengerentúli területeinek kapcsolatait a Közösséggel. Az afrikai országok függetlenné válását követően e társulási kapcsolatokat új alapokra helyezték. 1963. július 20-án írták alá az első Yaoundé-megállapodást a Közösség tagországai és 18 afrikai ország között. E szerződés széles körű kölcsönös agrárkereskedelmi preferenciákat is tartalmazott. 1969-ben kötötték meg a Yaoundé II. megállapodást.

A változó körülmények (olajválság, a nyersanyagárak emelkedése, a kölcsönös alapon nyújtott preferenciák megkérdőjelezése a GATT-ban, az EK bővülése) egyre inkább új alapokra helyezett szerződés kidolgozását igényelték. Az új megállapodást 1975. február 28-án írták alá Loméban, Togo fővárosában.

Annak fő rendelkezései a kereskedelmi együttműködésre, az alapanyag-termelő országok exportjának stabilizálására, az ipari együttműködésre, a pénzügyi támogatásra és a technikai együttműködésre irányultak. Az 5 évre szóló szerződést 1981-ben a Lomé II. megállapodás követte, a Lomé III. megállapodást pedig 1984 decemberében írták alá.

Mindegyik említett szerződés egyúttal az aláíró országok körének bővüléséhez vezetett. (A kiszélesedés nyomán beszélnek „ACP-országokról”, az afrikai, karibi és csendes-óceáni partnerekről.) A Lomé III. megállapodás új mezőgazdasági fejezettel bővült ki, amely az EK-nak az ACP-országok agrárpolitikai céljait (szerkezetátalakítás, növekvő önellátás, mezőgazdasági modernizáció stb.) támogató intézkedéseit tartalmazza.

1989. december 15-én írták alá a 10 évre szóló (1990–2000) Lomé IV. megállapodást. Míg a korábbi megállapodások középpontjában az érintett országokban tapasztalható élelmiszerhiány állt, a Lomé IV. már a „pénzhiányt” is figyelembe vette. Az ACP-országok ugyanis igen komoly pénzügyi válsággal küzdöttek, részben az 1980–1987 között megduplázódó adósságterhek, másrészt a mezőgazdasági termékárak ugyanezen időszakokra eső (körülbelül 50%-os) hanyatlása miatt. A Lomé IV. így – megtartva a hosszú távú fejlesztési célokat – már pénzügyi és technikai segítséget is nyújt, amelyek formája többnyire segély, és nem hitel. (A Közösség nem tartozik a fő hitelezők közé, így közvetlenül nem járulhat hozzá az adósságterhek csökkentéséhez. A hitelek helyett adott segélyek azonban legalább nem növelik tovább az ACP-országok adósságát.)

A Lomé IV. megállapodás 2000 februárjában járt le. Meglehetősen nagy volt a bizonytalanság a megállapodás *jövőjét* illetően. Ennek oka az volt, *hogy az első Lomé-megállapodás aláírása óta jelentősen megváltoztak a körülmények. A nyersanyagárak rendkívül alacsonyak voltak, a fejlett országoknak már nem jelentett akkora problémát a nyersanyagforrások biztosítása, mint korábban. Megváltoztak a kereskedelmi prioritások, ráadásul a megállapodás nyújtotta preferenciák hatékonysága is megkérdőjeleződött. Egyre erősebb támadás érte a Lomé-megállapodást a WTO részéről is: a nem ACP-tag fejlődő országok hátrányos megkülönböztetésként érzékelték a Lomé-megállapodás GSP-nél nagyobb kedvezményeit.*³⁵ (Az állandó támadások egyik legnyilvánvalóbb területe az EU banánpiaci rendtartása volt.)

³⁵ A megállapodás 2000. február 29-ig mentességet (waiver) élvezett a WTO diszkriminációmentes szabályait illetően.

Az EU fentiekre figyelemmel kénytelen volt új alapokra helyezni az ACP-országokhoz fűződő kapcsolatait. *Az V. megállapodást 2000 májusában írták alá.* Ez már tartalmazza, hogy az EU 2005-től a regionális szabadkereskedelmi övezeteknek ad prioritást, fokozatosan megszüntetve a korábbi intézkedéseket. *Az ACP-országokkal* aláírt Lomé-megállapodások helyét fokozatosan az immár viszonyosságon alapuló *regionális gazdasági partnerségi megállapodások* (Regional Economic Partnership Agreements – REPA-s) veszik át.³⁶ A gazdasági partnerségi megállapodások célja az érintett országok világgazdasági integrációjának az elősegítése. A megállapodás négy fő pilléren nyugszik:

1. Partnerség (EU-piacnyitás, ACP: kínálati kapacitások erősítése, tranzakciós költségek csökkentése);
2. Regionális integráció (az ACP-országok közötti együttműködés erősítése);
3. Fejlesztés (a megállapodás integrációja az átfogó [ACP] fejlesztési stratégiába, az EU támogatási politikáiba);
4. WTO-kompatibilitás megteremtése.

Az egymást követő megállapodások önmagukban nem szüntették meg a KAP szigorú importrezsimjét. *Bár az ACP-országokból származó import zöme teljes vámmentességet élvez, az nem vonatkozik a KAP érzékeny termékeire. A Közösség az érzékeny termékek közül kedvezményt biztosít a cukor, a banán,³⁷ a marhahús, a rizs, a kukorica, valamint egyes kertészeti és trópusi termékek importjára.*

Az ACP-országoknak juttatott agrárkereskedelmi preferenciák főbb jellemzői:

- a kedvezmények *viszonyosság nélküliek*³⁸ (azaz az EU nem tartott igényt az érintett országokba irányuló agrárexportja preferenciális kezelésére);
- *egységes származási szabályok* érvényesítése („származó”, azaz kedvezményes elbánnásban részesülő termék a több ACP-országban előállított termék is);
- az ACP-országok részéről az EK-nak nyújtott engedmények pusztán a *legnagyobb kedvezmény elvét* és a *diszkriminációmentességet* tartalmazzák;

³⁶ Az érintett országok hét régiót alkottak: Cariforum (csendes-óceáni), Nyugat-Afrika, Közép-Afrika, Kelet- és Dél-Afrika, Kelet-afrikai Közösség, Dél-afrikai Fejlesztési Közösség EPA Csoport és csendes-óceáni régió.

³⁷ A 2009. évi genfi banánkereskedelmi megállapodás értelmében jelentősen változott az EU banánra vonatkozó importszabályozása. A latin-amerikai országokkal és az USA-val kötött, közel 15 évnyi vitát lezáró megállapodás gyakorlatilag megszünteti az ACP-országoknak korábban biztosított preferenciát. 2010-ben ezért a Bizottság elfogadta a 10 banánexportőr ACP-országra kiterjedő kísérő intézkedések bevezetését. Az intézkedések célja a szerkezetváltás, a szektor versenyképességének javítása, a gazdasági diverzifikáció és az esetleges negatív társadalmi és környezeti hatások ellensúlyozásának a támogatása a 2012–2013 értékesítési évben, országspecifikus módon. Bővebben lásd Regulation (EU) No 1341/2011 Of The European Parliament And of the Council of 13 December 2011 amending Regulation (EC) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation. Official Journal of the European Union, L347/34–40. 30.12.2011

³⁸ A cotonoui megállapodás a viszonyosság nélküli preferenciákat 2007. december 31-ig biztosította. 2008. január 1-jétől sajátos helyzet állt elő. Azok az országok, amelyek a WTO-előírásokkal összhangban álló partnerségi megállapodást írtak alá, élvezhették az abban foglalt kedvezményeket. Amennyiben ilyen megállapodás nem volt, vagy még nem lépett életbe, az érintett országra a GSP-rendszer vonatkozott.

- *különleges szabályozás* az ACP-országokból származó *cukorexportra* (cukorjegyző-könyvek, amelyek meghatározott kvóta – évi 1,3 millió tonna nádcukor – garantált áron³⁹ történő bejutását teszik lehetővé az EK-ba, országonkénti kvótákra bontva);⁴⁰
- *speciális marhahús-importrezsím* (értékvám nélküli, csökkentett – néhány százalékos – *specifikus vám melletti kvóták hat ACP-ország számára*);
- *zöldség-gyümölcs importkedvezmények* (vámmentes, illetve vámkedvezménnyel történő szállítások lehetősége, egyes termékeknél kvóták, mennyiségi felső határok, szezonális korlátozások mellett);
- különleges szabályozás érvényesül *a dohány-, a rizs, a takarmánykiegészítők és további termékek* esetében;
- az ACP-országok agrárexport-bevételeinek stabilizálása, az áringadozások mérséklése a *STABEX-rendszer* révén. (Meghatározott agrártermékek exportbevételeit a megelőző 4 év átlagához – mint referenciaszinthez – viszonyítják, s ha e bevételek attól meghatározott mértékben elmaradnak, kompenzációt nyújtanak az EU által biztosított forrásokból.)

A cotonoui megállapodás 2020 februárjában hatályát veszti, ezért a Tanács 2018 júniusában elfogadta az EU és az ACP-országok közötti jövőbeli megállapodásra vonatkozó tárgyalási megbízást. Az előkészítő dokumentumok alapján az EU a partnerek számának csökkentését (az érintett országok nagyobb régiókba tömörítését) szeretné elérni, s a tervezett megállapodások a korábbiakon túl a következő főbb területekre terjednének ki: demokrácia és az emberi jogok; gazdasági növekedés és beruházások; éghajlatváltozás; szegénység felszámolása; béke és biztonság; migráció és mobilitás.⁴¹

f) Nyugat-balkáni stabilizációs és társulási megállapodások

A nyugat-balkáni térség országaival stabilizációs és társulási megállapodásokat írt alá az EU. A megállapodások szabadkereskedelmi övezet létrehozását célozzák, az érintett országok csatlakozásához közeledve egyre nagyobb mértékű kereskedelmi liberalizációval a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékeket illetően. Ilyen megállapodás jelenleg Macedóniával, Albániával, Szerbiával, Montenegróval, Bosznia és Hercegovinával, valamint Koszovóval

³⁹ A cukor-ártámogatás tervezett 36%-os csökkentését az EU strukturális alkalmazkodási támogatással kompenzálja.

⁴⁰ A cukorrendtartás 2006. évi reformját követően úgynevezett kísérő intézkedéseket vezettek be a cukorprotokoll által lefedett 18 országra vonatkozóan. Az intézkedések célja az új feltételekhez történő alkalmazkodás elősegítése a 2007–2013 közötti időszakban. Mivel a reform gyakorlatilag megszüntette az érintett országoknak korábban biztosított preferenciát, a támogatások tekintetében a hangsúly a szerkezetváltás, a szektor versenyképességének javítása, a gazdasági diverzifikáció és az esetleges negatív társadalmi és környezeti hatások ellensúlyozásának támogatására helyeződött. Bővebben lásd Regulation (EC) No 266/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 establishing accompanying measures for Sugar Protocol countries affected by the reform of the EU sugar regime.

⁴¹ Bővebben lásd European Parliament (2018): A renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/615670/EPRS_BRI\(2018\)615670_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/615670/EPRS_BRI(2018)615670_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

van érvényben. A legtöbb mezőgazdasági termék már vám- és kvótamentesen juthat be az EU piacára. Kivételt egyes halászati termékek, a marhahús, a bor és a cukor jelent.⁴²

Szerbiával és Montenegróval megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások. Macedónia 2005, Albánia 2014 óta tagjelölt, Bosznia és Hercegovina, valamint Koszovó potenciális tagjelölt.

g) ASEAN-országok⁴³

Az EU–ASEAN-tárgyalások 2007-ben kezdődtek. 2009-ben a regionális tárgyalásokat felfüggesztették, majd megállapodtak abban, hogy inkább bilaterális szabadkereskedelmi tárgyalásokat folytatnak. Szingapúrral és Malajziával 2010-ben,⁴⁴ Vietnámmal 2012-ben, Thaifölddel 2013-ban,⁴⁵ Mianmarral (Burma)⁴⁶ 2014-ben, a Fülöp-szigetekkel⁴⁷ és Indonéziával pedig 2016-ban kezdődtek meg a tárgyalások.

Szingapúrral lezárultak a tárgyalások. Két külön megállapodás született: egy szabadkereskedelmi és beruházásvédelmi megállapodás. Az új típusú megállapodásoknak megfelelően a megállapodás túlmutat a vámok (és egyéb kereskedelmi korlátozások) kölcsönös eltörlését célzó „egyszerű” szabadkereskedelmi megállapodáson. A megállapodás kiemelten foglalkozik a zöld növekedéssel, a zöld technológia előtt álló kereskedelmi korlátok lebontásával, illetve a környezetvédelmi szolgáltatások kérdéskörével. Kiterjed a fenntartható fejlődésre, a közbeszerzésekre, a szellemi tulajdonjog védelmére, valamint versennyel kapcsolatos kérdésekre.

A megállapodás érdekessége, hogy nem tesz különbséget ipari és mezőgazdasági termékek között. A piacnyitás aszimmetrikus. Szingapúr a megállapodás életbelépésével azonnal eltörli a vámokat (igaz, a kereskedelem zöme már napjainkban is vámmentes). Az EU 3-5 év átmeneti időszak alatt, fokozatosan építi le a még meglévő korlátozásokat. Ez nem vonatkozik az EU gyümölcs- és zöldségpiaci rendtartásában alkalmazott belépőár-rendszerre.

⁴² Bővebben lásd a vonatkozó bilaterális megállapodásokat.

⁴³ Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). 1967-ben a thaiföldi Bangkokban alapította Indonézia, Malajzia, a Fülöp-szigetek, Szingapúr és Thaiföld. Később csatlakozott Brunei, Vietnám, Laosz, Mianmar (Burma) és Kambodzsa. Három pillére van: politikai-biztonsági közösség, gazdasági közösség és társadalmi-kulturális közösség. A 2015-ben létrejött gazdasági közösség célja az egyre mélyülő gazdasági integráció. Céljaik között szerepel az ASEAN szabadkereskedelmi övezet (AFTA) létrehozása, amely keretében közös effektív preferenciális vámrendszert alkalmaznak. Az alapító tagok egymás közötti kereskedelmének zöme már vámmentes, de az új tagállamok is jól haladnak a liberalizálás terén. Bővebben lásd www.asean.org

⁴⁴ Malajzia kérésére 2012-ben a tárgyalások leálltak, a fejezet lezárásáig érdemi előrelépés nem történt.

⁴⁵ 2014-ben a katonai hatalomátvétel miatt a tárgyalások leálltak. Az EU álláspontja szerint a tárgyalások akkor folytathatók, ha demokratikusan választott civil kormány kerül az ország élére.

⁴⁶ 2018 júliusáig négy tárgyalási forduló volt. A tervezett megállapodás részletei azonban egyelőre nem ismertek. Mianmar egyelőre a GSP keretében részesül preferenciális bánásmódban.

⁴⁷ A Fülöp-szigetekkel 2018. júliusáig mindössze két tárgyalási forduló volt. Az árukereskedelemmel kapcsolatos elképzelések egyelőre nem ismertek.

Annak csak az értékvám részét törlik el, a belépőár-rendszerrel összefüggő (esetlegesen alkalmazandó) specifikus vám továbbra is megmarad.⁴⁸

Lezárultak a tárgyalások *Vietnámmal* is. Szintén új típusú megállapodás, tehát az árukereskedelem szabályozásán túl a következő területeket is lefedi: szolgáltatások, beruházások, e-kereskedelem, közbeszerzés, állami tulajdonú vállalatok, verseny, szellemi tulajdonjog védelme, fenntartható fejlődés. Külön fejezet foglalkozik a megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos kereskedelem és befektetés nem vám jellegű korlátozósaival. Az árukereskedelemre vonatkozó szabályozás (az exporttámogatás kivételével) nem tesz különbséget mezőgazdasági és ipari termékek között. A megállapodás értelmében szinte az összes vámot (és nem vám jellegű korlátozást) eltörlik. A liberalizációt mindkét fél fokozatosan valósítja meg. Az EU 7, Vietnám 10 év alatt. A megállapodás értelmében a felek nem alkalmazhatnak exporttámogatást a partner területére irányuló mezőgazdasági és élelmiszeripari termékeket illetően. Vietnám esetében lassabb a liberalizáció a dohány és dohányipari termékek, egyes alkoholos termékek, illetve a legtöbb feldolgozott élelmiszer esetében (itt a legmagasabb a kiinduló vámtétel). Az EU a baromfi (máj kivételével) és tojás, egyes halászati termékek, a rizs, a keményítő, egyes húskészítmények, a cukor, valamint a kakaó és kakaót tartalmazó élelmiszerek importja előtt bontja le lassabban az akadályokat.⁴⁹ A megállapodás életbelépéséig Vietnám a GSP keretében részesül preferenciális bánásmódban.

Indonéziával folyamatban vannak a tárgyalások. A cél itt is szabadkereskedelmi megállapodás. A Bizottság tárgyalási tervzete alapján e megállapodás is több, mint egyszerű szabadkereskedelmi megállapodás. A tervek szerint kiterjed majd a következő területekre: verseny, szellemi tulajdonjog védelme, közbeszerzés, kis- és közepes vállalkozások, állami tulajdonú vállalatok, digitális kereskedelem, energia és nyersanyagok, fenntartható fejlődés. A piacra jutás területén nem tesznek különbséget mezőgazdasági és ipari termékek között. A termékek többségére a megállapodás életbelépését követően azonnal eltörlik a vámokat (és egyéb kereskedelmi korlátozó intézkedéseket). Az egyelőre meg nem nevezett érzékeny termékek (motor kivételével) esetében vagy átmeneti időszakot követően valósul meg a vámmentesség, vagy csak vámcsökkentés, esetleg vámkvóta keretében nyújtott kedvezmény-érvényesítés történik.⁵⁰ A megállapodás életbelépéséig Indonézia a GSP keretében részesül preferenciális bánásmódban.

⁴⁸ Bővebben lásd European Commission (2018): EU-Singapore trade and investment agreements (authentic texts as of April 2018). Elérhető: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=961> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

⁴⁹ Bővebben lásd European Commission (2016): EU-Vietnam Free Trade Agreement: Agreed text as of January 2016. Elérhető: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1437> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

⁵⁰ Bővebben lásd European Commission (2018): The texts proposed by the EU for the trade deal with Indonesia. Elérhető: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1620> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

h) Latin-Amerika

A közösség és a Mercosur⁵¹ közötti kapcsolatokat régiók közötti együttműködési keretmegállapodás szabályozza.⁵² A megállapodás elsősorban kereskedelmi és gazdasági együttműködési kérdéseket szabályoz (piacra jutás, liberalizálás, érzékeny termékek azonosítása, minőségi tanúsítványok közelítése), de együttműködést szorgalmaz az energiaszektor, a közlekedés, a telekommunikációs és információs technológia, a környezetvédelem, kutatás-fejlesztés és az üzleti tevékenységek terén is. Már ebben a megállapodásban is megjelennek befektetési és szellemi tulajdonjog védelmével kapcsolatos kérdések. A cél: régiók közötti társulási megállapodás megvalósítása. E keretmegállapodás alapján indultak meg a közösség és a Mercosur közötti újabb tárgyalások 2016-ban. A tervezet nem csak az árukereskedelemmel foglalkozik. Kiterjed a szolgáltatásokra, a fenntartható fejlődésre, a közbeszerzésre, a szellemi tulajdonjog védelmére, a kis- és közepes vállalkozásokra, valamint az állami tulajdonú vállalatokkal kapcsolatos kérdésekre. A Bizottság tárgyalási tervezetében külön fejezetben jelenik meg a mezőgazdaság. Az többnyire a hatályos WTO-előírások szerinti szabályozást ír elő. Két területet emel ki: az exporttámogatást (ideértve az exportőröknek nyújtott hiteleket is), valamint a borászati termékek kereskedelmére vonatkozó szabályozást.⁵³

A kereskedelmi kapcsolatokat valójában a keretmegállapodáson kívüli tényezők határozzák meg. *Argentína* 2014-ig a GSP keretében részesült preferenciális bánásmódban. Mivel 2014. január 1-jével a Világbank magasabb jövedelmi kategóriába sorolta, kikerült a GSP hatálya alól. Újabb megállapodás hiányában a kereskedelmi kapcsolatok alapját – *Brazília*hoz és *Uruguay*hoz hasonlóan – a WTO vonatkozó megállapodásai képezik. *Paraguay* és *Bolívia* továbbra is GSP-preferenciát élvez.

Az EU és Mexikó közötti kereskedelmet alapvetően az *EU–Mexikó globális megállapodás* szabályozza.⁵⁴ A latin-amerikai országok közül Mexikóval lett először aláírva átfogó megállapodás. A megállapodás globális elnevezését indokolja, hogy az áru- és szolgáltatás-kereskedelmen kívül számos más területet is lefed: tőkemozgás és kifizetések, közbeszerzés, verseny, szellemi tulajdonjog védelme, pénzügyi szolgáltatások, valamint

⁵¹ A Mercosur egy közös piacot célzó, eddigi eredményeit tekintve inkább kereskedelmi megállapodás. Célja a tagállamok közötti kereskedelem liberalizálása. Alapító tagállamai: Argentína, Brazília, Paraguay, Uruguay. Később csatlakozott Venezuela (2016-tól tagsága felfüggesztve) és Bolívia. Társult tagok: Chile, Kolumbia, Ecuador, Guyana, Peru és Suriname. Megfigyelői státusszal rendelkezik Új-Zéland és Mexikó. Bővebben lásd www.mercosur.int

⁵² A Tanács 1999/279/EK Határozata (1999. március 22.) az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Dél-amerikai Közös Piac (Mercosur) és részes államai között létrejött régiók közötti együttműködési keretmegállapodásnak az Európai Közösség nevében való megkötéséről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0279&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

⁵³ Bővebben lásd European Commission (2016): EU draft textual proposals related to agriculture in Trade Part of EU-Mercosur Association Agreement. Elérhető: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc_155480.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

⁵⁴ 2000/658/EC Council Decision of 28 September 2000 concerning the conclusion of the Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the United Mexican States, of the other part.

számos szektorális együttműködés. A megállapodás az áru- és szolgáltatás-kereskedelem viszonyosságán alapuló, progresszív liberalizálását irányozza elő. Az árukereskedelemben nem tesz különbséget mezőgazdasági és ipari termékek között. A kereskedelemre vonatkozó részt később átfogó szabadkereskedelmi megállapodássá fejlesztették.⁵⁵ Az új megállapodás már külön szabályozza a mezőgazdasági és ipari termékek kereskedelmét. A Mexikóból, illetve EU-ból származó mezőgazdasági termékekre hét kategóriát határoztak meg. Az első kategóriában a megállapodás életbelépését követően azonnal eltörölték a vámokat. A 2–4. kategóriába tartozó termékeknél a vámok fokozatos megszüntetésére került sor. A többi kategóriába sorolt termék esetében csak vámcsökkentés vagy vámkvótán belüli vámcsökkentés valósult meg. 2016-ban újabb tárgyalások kezdődtek a globális megállapodás modernizálása érdekében. Néhány technikai részlettől eltekintve, 2018 áprilisában megszületett az elvi megállapodás a kereskedelmi részről,⁵⁶ amely jelentősen növeli a vámmentessé váló mezőgazdasági termékek arányát. Az új megállapodás jelentős piacnyitást jelent az EU mezőgazdasági termékei számára, többek között a következő termékeket illetően: baromfiús, sertéshús, sajt, csokoládé és édesség, tézsfafélék. E termékek importja mennyiségi korlátozás nélkül vámmentessé válik. A megállapodás fontos részét képezi a földrajzi eredetmegjelölés védelme. E védelem 340 uniós termék mexikói értékesítését teszi lehetővé az EU-szabályozással azonos szintű eredetvédelem mellett. A megállapodás előírja az EU-sztenderdeknek (műszaki, fogyasztói, környezeti, állat- és növényegészségügyi, valamint GMO) való megfelelési kötelezettséget. Mexikó uniós piacra jutását illetően korlátozott (részleges) liberalizáció valósul meg a marhahús, a csirkemell, a tojás, a banán, néhány sertéshúsból készült termék, a nyerscukor és az etanol esetében. Átmeneti időszak után vámmentessé válik a mexikói méz (7 év), alma (10 év) és konzervszibarack (7 év) importja. Külön mellékletben szabályozzák a bor és párlatok kereskedelmét, ahol csak részleges piacnyitás várható.

Társulási megállapodás áll fenn az EU és Chile között. A megállapodás alapvetően szabadkereskedelmi megállapodást tartalmaz, hiszen az ipari termékekre legkésőbb a megállapodás életbelépését követő 3 éven belül megszűntek a vámok, míg a mezőgazdasági termékek esetében a liberalizáció nem teljes. A mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek liberalizációja aszimmetrikus. Chile a termékek szélesebb körénél alkalmazott azonnali vámmentességet. Az EU esetében érzékenynek minősül például a marhahús, a baromfiús, a sajt és egyes húskészítmények. E termékekre a kedvezményes piacra jutás többnyire vámkvótához kötött, vagy viszonylag hosszú, akár 10 évet is elérő átmeneti időszakot határoztak meg. A zöldség- és gyümölcsipari rendtartás termékeinél a kedvezmény csak az értékvámra vonatkozik. Chile a mezőgazdasági termékek zömére azonnali vámmentességet alkalmaz, hosszabb átmeneti időszak meghatározására csak néhány termék (például: sertéshús, olívo-laj) esetében került sor. A megállapodás külön szabályozza a borászati termékek és párlatok

⁵⁵ Decision No 2/2000 of the EC-Mexico Joint Council of 23 March 2000. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a024c280-a801-4dcd-bc46-a3afdd86c3ba.0005.02/DOC_1&format=PDF (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

⁵⁶ European Commission (2018): New EU-Mexico agreement: The Agreement in Principle and its texts. Elérhető: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1833> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

kereskedelmét. E téren liberalizációt nem irányoz elő. Diszkriminációmentes elbánást ír elő, kitér a földrajzi eredetvédelem, a minőség és az értékesítés egyes kérdéseire.⁵⁷

2017-ben napirendre került a megállapodás modernizálása. Az új típusú megállapodásoknak megfelelően sokkal átfogóbb intézkedések várhatók. Az eddig megjelent dokumentumok alapján az új megállapodás a következő területekre terjed majd ki az árukereskedelem további liberalizálásán túl: fenntartható fejlődés, kereskedelem és nemek közötti egyenlőség, állat- és növényegészségügy, korrupció elleni küzdelem, verseny, a kereskedelem technikai feltételeinek javítása, digitális kereskedelem, energia és nyersanyagok, szellemi tulajdonjog védelme, közbeszerzés, befektetés, szolgáltatáskereskedelem, kis- és közepes vállalkozások, állami tulajdonú vállalatok.

i) Általános vámkedvezményrendszer (GSP)

Az EK az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferencia (UNCTAD) kezdeményezésére, a fejlődő országok gazdasági fejlődésének segítésére 1971. július 1-jén vezette be az általános preferenciarendszert, avagy általános vámkedvezményrendszert (Generalised System of Preferences, GSP).⁵⁸ A GSP-rendszer keretében a fejlődő országokból származó különféle árucikkekre autonóm módon kedvezményes vámelbánást érvényesítenek. Az importárak mérséklésével a fejlődő országok termékeinek kedvezőbb piacrajutási feltételeit kívánják megteremteni.

A GSP csak meghatározott termékekre vonatkozik. Az ipari termékekre – fő szabályként – vámmentességet biztosítanak. Néhány terméknél kvótákat állapítottak meg a teljes importot, illetve az egyes fejlődő országok részesedését illetően.

Preferenciális importreszim (vámkedvezmény) vonatkozik körülbelül 320 mezőgazdasági termékre is, bár e termékekkel kapcsolatban az EK termelői kettős védelemben részesülnek, a preferenciák modulációja, illetve a védőzáradék révén. A preferenciák *modulációja* azt jelenti, hogy a termékek érzékenységi fokának megfelelően különböző szintű kedvezményeket biztosítanak (az alkalmazott vámtéher az LNK⁵⁹-vám 85, 70, 35 vagy 0%-a). A mezőgazdasági termékeknél a kedvezmény csak az importteher ad valorem részére vonatkozik. A *védőzáradék* pedig lehetővé teszi a Közösség számára, hogy abban az esetben, ha az import a közösségi agrártermelők súlyos sérelmével fenyegetne, a kedvezményeket részben vagy teljes egészében felfüggeszék.

A GSP rendszerét több ízben módosították. Annak keretében 1999-től egyszerűsítették a preferenciák rendszerét, egységesítve az ipari és mezőgazdasági termékekre vonatkozó

⁵⁷ Bővebben lásd Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Chile, of the other part. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f83a503c-fa20-4b3a-9535-f1074175eaf0.0004.02/DOC_2&format=PDF (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

⁵⁸ Az EK elsőként hirdette meg a GSP-t. Azóta a többi fejlett ipari ország is érvényesíti saját engedményeit.

⁵⁹ LNK: legnagyobb kedvezményes vámtétel (angol rövidítés: MFN – most favoured nation).

főbb feltételeket. Az 1995-ben bevezetett rendszer egyik legfontosabb vívmánya a mennyiségi és vámkvóták eltörlése volt, ami a preferenciák jobb kihasználását eredményezte.

Az újabb rendszerben a kedvezményezett országok fejlettsége alapján *különböző preferenciális fokozatokat* állapítottak meg. Annak során az érintett országok egy főre jutó jövedelmét, illetve az úgynevezett specializációs indexet (adott ország részesedése az EU teljes mezőgazdasági importjából) vették figyelembe. Az új intézkedések értelmében a preferencia átmeneti jellegű lett, 1998. január 1-jétől a fejlettebb országok kizárhatók a rendszerből.

2006-tól a rendszer *alapvetően megváltozott. Három alrendszer* lépett életbe:

1. *Általános* rendszer: vámmentesség vagy vámkedvezmény bizonyos termékekre.
2. *GSP+*: többletkedvezmény bizonyos országoknak.⁶⁰ Külön kell kérvényezni, és a sztenderd GSP-kritériumokon túl további feltételeknek kell megfelelnie az érintett országoknak. A sérülékenységi kritérium szerint csak meghatározott importrészesedés alatt jogosultak az érintett országok további kedvezményekre, a fenntarthatósági kritérium pedig különböző nemzetközi emberi jogi és munkajogi sztenderdek, környezetvédelmi előírások betartását, kormányzati gyakorlatok követését írja elő.⁶¹
3. Fegyverek kivételével minden (everything but arms, *EBA*): vám- és kvótamentes piacra jutás minden termékre (a fegyverek kivételével). Néhány termék esetében a bevezetés fokozatos: banán (2006), rizs, cukor (2009). A 49 legkevesbé fejlett országra vonatkozik.⁶²

A rendszer újdonsága a koncentráció: amennyiben az adott országból származó import meghaladja a teljes GSP-import 15%-át, a preferencia megszűnik.⁶³

Áttekintendő fogalmak

- Preferenciális rendszerek
- Általános preferenciarendszer (GSP)
- GSP+
- Fegyverek kivételével minden (EBA)
- ACP-országok
- Lomé-megállapodások

⁶⁰ GSP+ országok (2018. július 9-i állapot szerint): Örményország, Bolívia, Zöld-foki Köztársaság, Grúzia, Kirgizisztán, Mongólia, Pakisztán, Paraguay, Fülöp-szigetek és Srí Lanka.

⁶¹ Bővebben lásd itt: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_152024.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

⁶² A kedvezményezett országok listájáról lásd A Bizottság 1421/2013/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2013. október 30.) az általános tarifális preferenciák rendszerének alkalmazásáról szóló 978/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet I., II. és IV. mellékletének módosításáról.

⁶³ Bővebben lásd Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 applying a scheme of generalised tariff preferences and repealing Council Regulation (EC) No 732/2008. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0978&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)

- Partnerségi megállapodások
- Stabilizációs és partnerségi megállapodások
- STABEX-rendszer
- WTO Mezőgazdasági Megállapodás
- Blair House Megállapodás
- Piacra jutás
- Vámosítás (tariffikáció)
- Vámegyenérték
- Pótvám
- Folyó piacra jutás (current access)
- Minimum piacra jutás (minimum access)
- AMS (Aggregate Method of Support)
- „Zöld doboz”
- „Kék doboz”
- „Sárga doboz”
- De minimis
- Exporttámogatás-csökkentés
- Békeklauzula
- Vámeszkalácó
- Doha Fejlesztési Program
- Hongkongi miniszteri deklaráció
- 2004. évi keretmegállapodás
- Lépcsős formula

Felhasznált irodalom

- ELEKES A. (1998): Túléli-e a Közös Agrárpolitika a GATT/WTO-fordulót és a keleti bővítést? *Külgazdaság*, 42. évf. 6. sz. 48–58.
- ELEKES A. (2002a): Agrárkereskedelmi preferenciarendszer. In HALMAI P. szerk.: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda – Budapesti Agrárkamara.
- ELEKES A. (2002b): A WTO Mezőgazdasági Megállapodás. In HALMAI P. szerk.: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda – Budapesti Agrárkamara.
- ELEKES A. (2007): A Közös Agrárpolitika és a nemzetközi kereskedelem. In HALMAI P. szerk.: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda. 177–208.
- ELEKES A. – HALMAI P. (2005): A nemzeti agrárpolitika szűkülő lehetőségei – Körvonalazódik az új WTO mezőgazdasági megállapodás. *Külgazdaság*, 49. évf. 11–12. sz. 76–95.
- ELEKES A. – HALMAI P. (2008): A WTO Doha-fordulója – (Rész)eredmények, tapasztalatok, kilátások. *Külgazdaság*, 52. évf. 9–10. sz. 34–77.
- Európai Unió Tanácsa (1997): Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community, of the one part, and the Palestine Liberation Organization (PLO) for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip, of the other part. Official Journal of the European Union, L 187

- Európai Unió Tanácsa (1998): Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Tunisia, of the other part, L 97
- Európai Unió Tanácsa (2000a): Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part. Official Journal of the European Union, L 147
- Európai Unió Tanácsa (2000b): Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part. Official Journal of the European Union, L 070
- Európai Unió Tanácsa (2002): Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Hashemite Kingdom of Jordan, of the other part. Official Journal of the European Union, L 129
- Európai Unió Tanácsa (2004): Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Arab Republic of Egypt, of the other part. Official Journal of the European Union, L 304 (30/09/2004)
- Európai Unió Tanácsa (2005): Council Decision of 18 July 2005 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Community and its Member States, of the one part, and the People's Democratic Republic of Algeria, of the other part. Official Journal of the European Union, Vol 48.
- Európai Unió Tanácsa (2006): Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Lebanon, of the other part. Official Journal of the European Union, L 143
- Európai Unió Tanácsa (2010): Council Decision of 9 October 2009 on the signing and conclusion of the Agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Community and the Arab Republic of Egypt concerning reciprocal liberalisation measures on agricultural products, processed agricultural products and fish and fishery products, the replacement of Protocols 1 and 2 and their annexes and amendments to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Arab Republic of Egypt, of the other part. Official Journal of the European Union, L 106
- GATT/WTO (1994): Agreement on Agriculture. Elérhető: www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- JOSLING, T. – TANGERMANN, S. (1999): Implementation of the WTO Agreement on Agriculture and Developments for the Next Round of Negotiations. *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 26, No. 3. 371–388.
- HALMAI P. (2004): *A reform ökonómiája. EU Közös Agrárpolitika: fordulópont vagy kiigazítás?* Budapest, KJK-KERSZÖV.
- ROBERTS, I. (2005): *WTO Agreement on Agriculture: The Blue Box in the July 2004 Framework Agreement*. ABARE eReport 05.4, Canberra, March.
- SWINBANK, A. (1999): EU Agriculture: Agenda 2000 and the WTO Commitments. *The World Economy*, Vol. 22, No. 1. 41–54.
- TANGERMANN, S. (1996): Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture: Issues and prospects. *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 47, No. 1–4. 315–337.

- TANGERMANN, S. (1998): The Reform of the Common Agricultural Policy. In INGERSENT, K. A. – RAYNER, A. J. – HINE, R. C. eds.: *An Ex-post Review of the 1992 MacSharry Reform*. London, Palgrave Macmillan.
- WTO (2001): Doha Ministerial Declaration. www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- WTO (2005): Ministerial Declaration. Elérhető: www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- WTO (2008): The July 2008 package. Elérhető: www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/meet08_e.htm (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

Vákát oldal

4. A Közös Agrárpolitika átvétele az új tagállamokban

Vásáry Miklós

4.1. A magyar csatlakozás előzményei

A magyar csatlakozás hosszú előkészítő szakasz eredményeként valósult meg. E folyamatba illeszkedett az agrárgazdaság is. Az 1990-es évek elejétől – az Európai Megállapodás alapján – fokozatosan átvételre kerültek az *acquis communautaire* fontos elemei. Azzal párhuzamosan fokozatos kereskedelmi liberalizáció valósult meg.

E folyamat fő szakaszai az alábbiak:

Az 1960-as évektől kiépülő közös piaci szervezetek, a magas közösségi preferencia (lásd 1.3.3. pont) a magyar agrárexport számára hátrányos, sőt diszkriminatív feltételeket eredményeztek. Magyarország – az 1973. évi GATT-tagság ellenére – állami kereskedelmű országnak minősült, s viselnie kellett e kategória hátrányos kereskedelempolitikai következményeit. E feltételek között Magyarország csak technikai könnyítéseket tudott kiharcolni, illetve a juhhús tekintetében szektorális megállapodás révén javította piacrajutási feltételeit. Az átfogó rendezésre irányuló törekvései nem voltak megvalósíthatók.

- Az 1980-as évek közepétől a megváltozó nemzetközi politikai légkörben immár lehetségessé váltak az átfogó rendezést célzó tárgyalások. 1988 szeptemberében az Európai Közösségekkel kötött Együttműködési Megállapodás a kapcsolatok normalizálását, s egyúttal – 5 év alatt – a kereskedelmi diszkriminációk leépítését, a legnagyobb kedvezmény elvének érvényesítését tűzte ki célul.
- Az 1989-ben felgyorsuló, történelmi horderejű folyamatok hatására az EU jelentős agrárkereskedelmi preferenciákat nyújtott az általános preferenciarendszer (GSP) kiterjesztése révén.
- 1989 őszétől merült fel a társulási szerződés megkötésének lehetősége. Az 1990. júniusi dublini csúcson társulási tárgyalásokra hívták meg az akkori visegrádi hármak országait (Csehszlovákiát, Lengyelországot, Magyarországot). Az eredményes tárgyalások alapján 1991. december 16-án Brüsszelben a három ország egyidejűleg írta alá az Európai Megállapodást, mint a társulási kapcsolatok legújabb formájáról szóló megállapodást. E szerződés deklarálta a későbbi csatlakozás előkészítését szolgálta. Jogharmonizációs kötelezettségeket írt elő az érintett közép- és kelet-európai országoknak. Széles körű, kétoldalú, konszolidált kereskedelmi kedvezményeket (köztük agrárkereskedelmi preferenciákat) nyújtott. Az érintett ország gazdasági átalakulását, adaptációs képességeinek növelését segítő támogatásokat is előirányoztak. Szabályozták a politikai koordinációt is.

- Szemben az ipari szabadkereskedelemmel, az agrárgazdaságban koncessziós rendszer, azaz meghatározott, korlátozott, kölcsönös, de aszimmetrikus kereskedelmi kedvezmények rendszere működött.¹ 2000-től e preferenciák mértéke jelentősen emelkedett, a mennyiségi korlátok mérséklődtek. A preferenciális kereskedelem ezt követően már lényegében egyenrangú része volt a belső piacnak, a piaci versenynek. (HALMAI 2002)

4.2. Az Európai Unió keleti kibővülése

4.2.1. A belépés követelményei: A koppenhágai kritériumok

1993 júliusában az Európai Tanács a koppenhágai csúcson meghatározta a tagságra pályázó közép- és kelet-európai országok számára a csatlakozás kritériumait. Az úgynevezett „koppenhágai kritériumok” szerint a tagjelölt országnak:

- stabilan működő demokratikus intézményrendszerrel kell rendelkeznie, amely garantálja a jogállam és az emberi jogok tényleges érvényesülését, és biztosítja a kisebbségek védelmét, jogaik tiszteletben tartását (politikai kritériumok);
- működő piacgazdasággal kell rendelkeznie, továbbá képesnek kell lennie az Európai Unióban meglévő piaci erők versenyében történő helytállásra;
- képesnek kell lennie a tagságból származó kötelezettségek teljesítésére (az *acquis communautaire* adaptálására és alkalmazására), beleértve a politikai, gazdasági és pénzügyi unió céljait is.

Ugyanakkor további fontos feltétel az EU befogadó kapacitása, illetve az integráció szintjének, szorosságának megőrzése. Ezzel az EU világosan kifejezte: a csatlakozni szándékozó államok belső folyamatai, átalakulásának problémái elválaszthatatlanok a bővítés kérdésétől, másrészt az unió bővítése csak továbbfejlesztése (mélyítése) függvényében valósulhat meg.

A koppenhágai kritériumok politikai deklarációnak tekinthetők. Annak különös jelentősége: az EU története során először fogalmazta meg valamely csatlakozni kívánó országcsoporthoz számára a belépés feltételrendszerét.

4.2.2. A kritériumoktól a csatlakozási tárgyalásokig

A koppenhágai kritériumok meghatározása után az EU keleti kibővítésének fontos állomásai:

1. előcsatlakozási stratégia (pre-accession strategy) körvonalazása, amely az Európai Megállapodást kötött országok teljes tagságra történő felkészítését szolgálta, annak keretében az úgynevezett strukturált párbeszéd intézményesítése az érintett országokkal; továbbá az egységes belső piac átvételéhez – az 1994. decemberi esseni csúcson alapján az 1995. júniusi cannes-i csúcson – Fehér Könyvet fogadtak el, amely közel 1100 (nagy részét jogalkotási feladatot képező) intézkedést ajánlott;

¹ Jellemzően vámkvóták keretei között nyújtott vám- és lefőlözéskedvezményeket.

2. csatlakozási tárgyalásokat irányoztak elő a felvételüket kérő közép- és kelet-európai, illetve mediterrán országokkal az 1996–1997. évi, az EU intézményi reformját célzó kormányközi konferencia lezárását követő 6 hónap múltán. Az 1997 októberében aláírt Amszterdami Szerződés után az 1997. december 12–13-i luxemburgi csúcson a következő formulát fogadták el: a bővítési folyamat 1998 tavaszától valamennyi felvételét kérő országgal megkezdődik, de a tárgyalások csak a Bizottság országvéleményei szerint legfelkészültebbekkel (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovénia, Észtország és Ciprus) kezdődtek meg 1998. március 31-én.

E megoszlás azonban nem jelentett éles határvonalat. A jelöltek felkészültségét évente felülvizsgálták a Bizottság által készített átfogó értékelés, illetve az egyes országok előrehaladását bemutató éves jelentések (Regular Report) alapján. 1999 decemberében a helsinki csúcs a csatlakozási tárgyalások kiszélesítéséről határozott, s az úgynevezett „második körbe” tartozó országokkal is a tárgyalások megkezdéséről döntött (Szlovákia, Lettország, Litvánia, Románia, Bulgária, illetve az időközben ismét felvételét kérő Málta).

A csatlakozási stratégia, a Csatlakozási Partnerség (Accession Partnership) keretében a csatlakozási tárgyalásokat folytató tíz közép- és kelet-európai ország számára az EU programokat határozott meg az egyéni felkészülés támogatására. A Csatlakozási Partnerséggel összhangban kellett lennie a tagjelölt saját kormánya által elfogadott felkészülési programjának, az *acquis communautaire* átültetésének és alkalmazásának menetrendjét tartalmazó intézkedéscsomagnak, az úgynevezett Közösségi Vívmányok Átvétele Nemzeti Programjának (National Programme for the Adoption of the Acquis – NPAA, röviden Nemzeti Program). A Csatlakozási Partnerségek és a Nemzeti Programok – amelyek lényegében egymás tükörképeinek felelnek meg, és amelyek elfogadása előtt a felek egymással konzultáltak – végrehajtását az Európai Megállapodások alapján létrehozott társulási intézmények kísérték figyelemmel. A Csatlakozási Partnerség fő eleme volt, hogy a programok végrehajtására az EU a maga részéről technikai és anyagi forrásokat biztosított, utóbbiakat mindenekelőtt az úgynevezett előcsatlakozási alapok (Pre-Accession Funds), azaz a PHARE (Poland, Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy), az ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) és a SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) programok. Mindhárom program általános célja az volt, hogy csökkentse a társadalmi és gazdasági különbségeket Magyarország és az EU között, továbbá, hogy segítse elő a csatlakozásra való felkészítést, azaz a tagjelölt államok szabályozási, technikai és adminisztratív tekintetben képesek legyenek a programokat kezelni, ezzel együtt képessé váljanak a majdani tagság kezdetétől is a már a tagállamokat megillető programok és intézkedések működtetésére. A PHARE programot az Európai Közösség 1989-ben indította útjára eredetileg azzal a céllal, hogy támogatást nyújtson a politikai demokrácia megszilárdításához (ekkor még csak Lengyelország és Magyarország számára), továbbá a programon belül nagyobb hangsúlyt kaptak a pénzügyi és beruházási támogatások, a környezetvédelem és a privatizáció. Az ISPA fele-fele arányban a környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra fejlesztését támogatta a közép-kelet-európai országokban. A harmadik előcsatlakozási alap, a SAPARD célja a fenntartható mezőgazdaság és vidékfejlesztés előmozdítása. Ezzel együtt a PHARE technikailag az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az ISPA a Kohéziós Alap, a SAPARD pedig a mezőgazdasági alapok elődjének tekinthető. Az előcsatlakozási alapokról végül az 1999. márciusi berlini csúcson döntöttek,

ekkor irányozták elő a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó költségvetést a Bizottság által megjelentetett *Agenda 2000* című dokumentum elfogadásával együtt. (NFÜ 2013)

A bővítési folyamat az unió és a tagjelöltek közötti szoros és folyamatos együttműködésre épül, amelyben mindenkinek megvannak a kijelölt feladatai. A folyamat a párbeszédre és az egyéni felkészülésen alapul. A csatlakozás konkrét feltételei azonban a bővítési folyamat részét képező – több szakaszból álló – csatlakozási tárgyalásokon dőltek el.

4.2.3. Az új tagállamok felvételének eljárási menete. A csatlakozási tárgyalások²

Az EK Szerződés 49. cikke szerint a pályázó országnak a Tanácshoz kell benyújtania belépési szándékát. A Tanács ezt követően felkéri a Bizottságot, hogy készítsen jelentést, úgynevezett (ország)véleményt (franciául elterjedt néven „avis”-t) a jelölt ország tagságra való alkalmasságáról.³ A Tanács a Bizottság véleményének ismeretében konszenzussal dönt a csatlakozási kérelem elfogadásáról vagy elutasításáról. Ha a Tanács álláspontja pozitív, akkor az EU csatlakozási tárgyalásokat kezd a jelölt országgal.

A csatlakozási tárgyalások hivatalosan a tagállamok és a jelölt ország kormányai között bilaterális alapon folynak. E tárgyalások szerkezetük szerint két *összetevőből* állnak: a közösségi joganyag áttekintéséből és a konkrét érdemi tárgyalásokból.

A csatlakozási tárgyalások első szakasza a közösségi joganyag átvilágítása, az úgynevezett „acquis screening”. Ennek során a tárgyalópartnerek áttekintették az Európai Unió – 1998–2002 között folytatott tárgyalásain – 31 fejezetben összefoglalt joganyagát. Minden egyes fejezet átvilágítása két szakaszból áll. Azokra a részekre, amelyek esetében valamiféle észrevételt tesz, vagy átmeneti könnyítést kér valamelyik fél, a tárgyalások későbbi úgynevezett érdemi szakaszában visszatérnek.

Ez utóbbi képezi a tárgyalások második összetevőjét. Érdemi tárgyalási fordulóra valamely fejezetben akkor kerülhet sor, ha annak átvilágítása lezárult. Az *érdemi tárgyalások* menete az átvilágításhoz hasonlóan fejezetenként sorban halad. Azzal a különbséggel, hogy az egyes fejezetek csak akkor zárulnak le, ha a tárgyalásokon megvalósuló egyeztetéseket követően egyik oldalon sem marad vitatott pont. Azokat a fejezeteket azonban, ahol marad ilyen, félreteszik. Miután minden fejezetet áttekintettek, a megmaradt rendezetlen kérdéseket közös csomagban igyekeznek megtárgyalni. Ez a tárgyalások legnehezebb és hosszát tekintve legbizonytalanabb kimenetelű szakasza, ahol minden a felek kompromisszum-készségén múlik.

A screening lebonyolításáért a Tanács megbízása alapján az Európai Bizottság a felelős, az „átvilágítás” a Bizottság és az adott kormány között zajlik. Ugyanakkor az *érdemi tárgyalásokat a tagjelölt ország az EU15 kormányaival folytatja*, kormányközi konferencia keretében.

A tárgyalások eredménye egyértelműen a kormányközi konferenciákon dől el. Itt határoznak arról, hogy valamely tagjelölt milyen területeken kaphat bizonyos ideig tartó

² Az alábbiakban nagymértékben támaszkodtunk HORVÁTH (2005), illetve HALMAI (2002, 2007) munkáira.

³ A Bizottság véleményében nemcsak a pályázó ország alkalmasságát, de esetleges tagságának az unió működésére gyakorolt hatását is vizsgálja.

átmeneti mentesítéseket, könnyítéseket (*úgynevezett derogációkat*), hogy az EU részéről milyen technikai adaptációkat kell végrehajtani a közösségi jogszabályokon (például a tagjelölt védjegyeinek beiktatása), vagy hogy a tagjelöltnek milyen befizetéseket kell teljesítenie a közös költségvetés felé, és onnan milyen nagyságrendben számíthat támogatásokra, valamint hogy a különböző közösségi intézmények működésébe hogyan kapcsolódhat be.

A csatlakozási tárgyalások lezárultát megelőzően, közvetlenül a csatlakozási szerződés aláírása előtt, a tagállamok és a jelölt ország kormányai között létrejött politikai egyezséget követően, az Európai Parlament a hozzájárulási eljárás keretében jóváhagyja, vagy elutasítja a jelölt ország csatlakozását. Amennyiben a Parlament hozzájárulását adta, a tagállamok és a jelölt ország aláírják a csatlakozási szerződést, amelyet ezt követően minden aláíró országban ratifikálni kell. Ez általában a nemzeti parlamentekben történik egyedi szabályozás szerint, azaz az egyes tagállamok és a jelölt ország alkotmányos előírásainak megfelelően. Mivel a belépés általában alkotmánymódosítással is jár, a csatlakozó állam rendszerint a népszavazás intézményét is alkalmazza.

A tárgyalások során a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium 3 fejezetért volt felelős: mezőgazdaság, halászat és regionális politika. A mezőgazdaságot érintő csatlakozási tárgyalások első szakasza, a közösségi joganyag átvilágítása 1998. szeptember és 1999. november között zajlott. Az átvilágítás során megvizsgálták, hogy az EU teljes joganyagát (a vívmányok: rendeletek, irányelvek, döntések, bírósági határozatok stb.) Magyarország át tudta-e ültetni saját jogrendjébe, illetve a csatlakozás után képes-e azokat alkalmazni. Az érintett nyolc átvilágítási forduló⁴ a mezőgazdaság teljes területét lefedte. Ezek az alábbiak:

- a) szántóföldi növények, zöldség-gyümölcs;
- b) állategészségügy;
- c) Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA), Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER),⁵ intervenció, vidékfejlesztés, korai nyugdíjazás, agrár-környezetvédelem, erdészet, feldolgozás és értékesítés támogatása;
- d) állatok és állati termékek: tej, marha, juh, kecske, sertés, baromfi, tojás, albumin, méz;
- e) kereskedelmi mechanizmusok, minőségpolitika, agrimonetáris rendszer, állami támogatások, teszüzemi rendszer (FADN), Non-Annex termékek;
- f) növények és növényi termékek: bor, cukor, dohány, rizs, komló, banán, gyapot, olívaolaj, selyemhernyó, rostlen és kender, vetőmag, szárított takarmány, virág és élő növény;
- g) növényegészségügy;
- h) *Agenda 2000*.

Az átvilágítás során azonosított fő tárgyalási témákra vonatkozóan dolgozták ki a magyar mezőgazdasági tárgyalási álláspontot (a pozíciós dokumentumot), amelyet 1999. november 29-én Brüsszelben adtak át. Ezt követték a technikai konzultációk, szakterületi egyeztetések.

⁴ Minden forduló multilaterális (információsztogáltató) és bilaterális (problémafeltáró) szakaszból állt.

⁵ Az IIER részét képező Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (MePAR) a direkt támogatások jogosultsági háttérének ellenőrzésére, a kérelmek kezelésére és az NVT-programok, valamint a NATURA 2000 területek nyilvántartására szolgál, továbbá az EMOGA-ra benyújtott kérelmek 80%-ának távérzékeléses ellenőrzését hivatott biztosítani.

Az Európai Bizottság vitaanyagot készített, amelyben a csatlakozási tárgyalásokon az EU által képviselendő általános alapelveket fektette le. Ezt először 2002 januárjában, következő Közös Álláspontját pedig 2002 júniusában adták közre. Az első dokumentum az egyes tagjelölt országokra nézve még nem tartalmazott specifikus információkat, míg a második a költségvetést érintő uniós pozíciókat.

Az Európai Bizottság a 2002. március 21-én megtartott főtárgyalói fordulón a növény- és állategészségügyi részfejezeteket további tárgyalást nem igénylőnek minősítette, egyben – a tagjelöltek közül elsőként – elfogadta Magyarország ezeken a területeken benyújtott átmeneti mentességi igényeit (többek között ez nagy kapacitású vágóhidakra, tojtyúk-ketrecekre vonatkozott). Az Európai Unió 2002. november 20-án hozta nyilvánosságra újabb Közös Álláspontját, amely minden egyes (összesen 95) magyar tárgyalási pozíció esetében tartalmazta az uniós álláspontot (legtöbb esetben a már korábbi megállapodásokat). 2002. november végére az eredetileg megfogalmazott 95 pozícióból már csak mindösszesen 10 igényelt további egyeztetést.⁶

A csatlakozási tárgyalások további lényeges témakörét képezte a termelési kvóták kérdése. A túltermelés megakadályozása és a piaci egyensúly elérése, fenntartása érdekében az unió számos mezőgazdasági termék esetében termelési kvótát alkalmazott. Ez egyes esetekben szigorú mennyiségi korlátot jelentett (például tejkvóta), más esetekben a kvóta a közösségi költségvetésből támogatott mennyiség felső határát jelentette (például gabona-, szarvasmarha-, juhkvóták). A tárgyalások során sikerült elérni, hogy a termelési kvóták mindenhol érvényesüljenek a 2000–2002 közötti időszakra általánosságban jellemző magyar termelést, sőt egyes esetekben fejlődési lehetőséget is biztosítsanak (például húsmarha, cukor). Az EU-s szabályozás számos mezőgazdasági termék esetében nem állapított meg termelési kvótát: ilyen a baromfi- és sertéságazat, a zöldség-gyümölcs szektor termékei, a vetőmag- és gyógynövényágazat, és egyéb kisállatok, például nyúl, galamb.

A csatlakozási szerződés 2003. április 16-i aláírása után Magyarország aktív megfigyelői státuszt kapott az uniós intézményekben (munkacsoportok, szakértői bizottságok, egyéb ülések munkájában) való részvétel érdekében. Az úgynevezett interim, vagyis aktív megfigyelői időszak tapasztalatai jelentősen segítették a sikeres tagállami működésre való felkészülést. A hazai szakértőknek ebben a periódusban már hozzá kellett szokniuk, hogy a munkához szükséges dokumentumok csak angol nyelven állnak rendelkezésre, azok terjedelmére és a rendelkezésre álló idő rövidegére való tekintettel magyar nyelvre történő fordításuk nem kivitelezhető. Az EU-integrációt megelőző időszakban már érezhető volt, hogy a közösségi szabályozás átvétele rendkívüli erőfeszítéseket kíván. Szigorú jogharmonizációs, intézményfejlesztési és megfelelő szintű adminisztratív kapacitás együttes megteremtését igényelte (FVM 2003).

Ezzel párhuzamosan az agrárminisztérium egy nagyszabású, átfogó termelői felkészítési programba fogott 2003 első félévében azzal a céllal, hogy az agrárszereplők képesek legyenek az új körülményekhez rugalmasan alkalmazkodni, az előnyöket kiaknázni és a keletkező veszélyeket, kockázatokat elhárítani. A csatlakozás 2004. május 1-jei időpontjára Magyarországnak be kellett fejeznie jogharmonizációs és intézményfejlesztési feladatait.

⁶ Ezek közül kiemelkedő jelentőségű volt az EU-támogatások legnagyobb részét élvező szántóföldi növénytermesztés támogatható területnagysága, illetve a támogatási összeg meghatározásához szükséges történelmi gabona termésátlag meghatározása, a szarvasmarha-ágazat kvótakérdései, valamint a bortermő zónák besorolása.

A csatlakozási felkészülés fontos elemét a hazai agrárpolitika (támogatási rendszer) és a minisztérium (háttérintézeti) szervezeti rendszerének EU-konform átalakítása jelentette.

4.3. Az agráradaptáció közgazdasági problémái⁷

Az EU keleti kibővítése óriási változásokat eredményezett. A 2004–2007 között csatlakozott 10 új tagország területe több mint 1 millió négyzetkilométer, lakosságuk meghaladja a 100 millió főt. Ugyanakkor a kibővítés alapproblémája a tagországok és a tagjelöltek gazdasági fejlettségének jelentős különbsége.

Aláhúzást igényelnek az alábbiak:

- a tagjelöltek alacsonyabb gazdasági fejlettségét jelzik az egy főre jutó GDP értékei: a 2004-ben csatlakozott országokban annak átlaga a fele, a 2007-ben csatlakozott két országban pedig csak az egyharmada az EU15 országok átlagának (vásárlóerő-paritásban);
- a gazdasági növekedés csökkentheti az elmaradást; ám egyes országokban továbbra is jelentős strukturális problémák jelentkeznek;
- e feltételek között a mezőgazdaság aránya mind a jövedelemtermelésben, mind a foglalkoztatottságban jóval meghaladja a fejlett nyugat-európai országok szintjét. (Például 2005-ben Lengyelország esetében a foglalkoztatottak 17%-a, míg Romániában 33%-a végzett mezőgazdasági munkát.)

4.3.1. Csatlakozási forgatókönyvek

A korábbi kibővülések során szerzett tapasztalatok is megerősítik, hogy a csatlakozás különlegesen fontos és bonyolult területe a Közös Agrárpolitika (KAP) rendszerébe történő beilleszkedés.

Az eddigi csatlakozások forgatókönyvei alapján két fő agrárgazdasági adaptációs forgatókönyv körvonalazható:

- csatlakozás *átmeneti* időszak beiktatásával, vagy
- a KAP teljes átvétele *átmenet* nélkül (ez utóbbit nevezik „big bang”-nek is).

A mediterrán országok 1980-as években bekövetkezett csatlakozásai esetében hosszú átmeneti időszak alkalmazása révén valósult meg az agrárgazdaság adaptációja.

Az átmenet legfontosabb feladata a közösségi szabályok és az ezek alkalmazásához szükséges EU-konform nemzeti intézményrendszer átvétele, illetve kialakítása volt. A működés intézményrendszerét sajátosságaiknak megfelelő formában – ám a közösségi jog elsőbbsége mellett – a tagországok hozzák létre.

Az EU-tagországok és az új tagok között a csatlakozáskor azonnal – ám az 1990-es évekig nem fokozatok nélkül – alkalmazni kellett a tagállamok között érvényes piaci szervezetet, azaz az újonnan csatlakozók és az addigi EU-tagok között liberalizálták

⁷ A témakörrel lásd részletesen – más művek mellett: HALMAI-PÁLOVITS 1997; HALMAI 2001, 2002, 2004; ELEKES et al. 2003; VÁSÁRY 2008; VÁSÁRY et al. 2013.

az agrár-külkereskedelmet. Az átmeneti szakaszban került sor az árak, a támogatások és az egyéb előírások összehangolására.

A csatlakozási tárgyalások mozgásszabadsága szinte kizárólag a közös piaci szervezetek alkalmazásának időpontjára, illetve az az alóli időleges kivételek (derogációk) engedélyezésére vonatkozott.

Az egységes belső piac megteremtése alapvetően módosította a korábbi körülményeket. A nemzeti határellenőrzések megszüntetése (1993. január 1-jétől) az *acquis communautaire* teljes átvétele esetén lényegében kizárja az agrárpiacon rendtartásokba vont részpiacok bármely nemzeti szabályozási eltérését. Ugyanakkor a Közös Agrárpolitika 1992-től megkezdett reformja sok tekintetben ugyancsak új helyzetet teremt a csatlakozás lehetséges feltételeit illetően. Mindezt megerősítik az 1995. évi kibővülés (azaz Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozása) agrárgazdasági adaptációjának feltételei.

4.3.2. Agrárgazdasági transzformáció és a KAP kiterjesztése⁸

4.3.2.1. Az átalakulás fő jellemzői⁹

A gazdasági átalakulás a mezőgazdaság területén drasztikus változásokkal járt. Noha az átalakuló országok közötti eltérések jelentősek, az átalakulás fontos közös jellemzői:

- a liberalizálás és a dereguláció folyamataival párhuzamosan jelentős piacvesztés érte az agrárgazdaságot, erőteljesen romlott az interszektorális cserearány;
- a dekollektivizálás és privatizáció előrehaladt, de az agrárstruktúrák csak részlegesen szilárdultak meg, egyidejűleg polarizált üzemi szerkezet alakult ki (egyik póluson a nagy méretű árutermelést folytató kommercializált egységek, másik oldalon pedig a „félíg önellátó” – semi subsistence – egységek, lásd POULIQUEN 2001; MATHIJS–NOEV 2002);
- jelentősek az intézményi problémák egyrészt az erőforráspiacok (föld, tőke), másrészt az agribusiness kapcsolati rendszere terültén, ezért korlátozottak az alkalmazkodás intézményi feltételei, illetve kedvezőtlen a mezőgazdasági termelők alkuereje.

Mindezek a folyamatok a mezőgazdaság nemzetgazdasági teljesítményeinek visszaesésével jártak. Marcours és Swinnen szerint a visszaesést az intézményi problémák és a támogatások csökkenése okozták (MARCOURS–SWINNEN 2002). Jelentősen csökkentek a beruházások (CSÁKI–NASH 1997, 69–70.). Az átalakulás makrogazdasági feltételei, a transzformációs krízis, illetve az azt követő depresszió megnehezítették a sikeres átalakulást és konszolidációt.

4.3.2.2. A KAP keleti kiterjesztése

A KAP keleti átvétele konszolidált struktúrák számára is komoly kihívást jelent. A közép- és kelet-európai országok (KKEO-k) agrárgazdaságainak beillesztése viszont történelmileg

⁸ Lásd HALMAI 2002, 2007.

⁹ Lásd HALMAI 1992; SIPOS–HALMAI 1987, 1988a, 1988b, 1993.

példa nélküli feladatot jelent: az úgynevezett transzformációs krízis időszakában (vagy az azt közvetlenül követő időszakban) egyidejűleg kell a struktúrákat megszilárdítani és az EU egységes belső piacába, illetve a közös politikák rendszerébe beilleszkedni.

A KKEO-k nagy termelési potenciállal rendelkeznek. Ám azt a súlyos strukturális, pénzügyi és irányítási hiányosságok, valamint a politikai és gazdasági átalakulás következtében az elmúlt években csak korlátozottan használták ki.

Az agrárszerkezetet jelentős strukturális problémák terhelik. A törpe- és a kisüzemek összességükben nem képesek a gyors átállásra. A versenyben nem kielégítő gazdasági eredményekre figyelemmel vagy növekedniük szükséges, vagy el kell tűnniük. E struktúraváltás gazdasági, társadalmi és politikai megfontolásokból egyaránt támogatást és könnyítést igényel. Ezzel párhuzamosan szükséges mind a mezőgazdasági üzemek, mind a vidéki infrastruktúra modernizációja. Ez nemcsak a tőke elérhetőségét, hanem az intézmények fejlődését is jelenti, így például működőképes tőke- és földpiacokat, jobb szakmai képzést, információt és tanácsadást. A mezőgazdasági beszerzési és értékesítési piacok az iparhoz és élelmiszeriparhoz hasonlóan a nyugati színvonalhoz képest kevéssé hatékonyak. A versenyképesség gyengeségei korlátozzák az épített agrárgazdaságok teljesítményét.

A *Közös Agrárpolitika keleti kiterjesztése* (egyebek mellett) a következő fő problémákat vetette és veti fel:

- a jelentős költségvetési terhek;
- a magas KAP-árak átvétele;
- a KAP-kínálatellenőrzés átvétele;
- a közvetlen támogatások adaptációja.

Az alábbiakban e tényezőket tekintjük át röviden.

4.3.2.3. *Költségvetési terhek*

A KAP keleti irányú kiterjesztése jelentős többletköltségekkel jár, ez pedig tovább növelheti az EU-költségvetés feszültségeit. Egyes kutatók (például BUCKWELL 1996) felhívták a figyelmet: a jelenlegi KAP-nak a KKEO-ra történő kiterjesztése tekintetében nem a költségvetési teher a fő – illetve kizárólagos – probléma. Az EU ilyen jelentős kibővülése „nem úszható meg jelentős költségvetési kiadások nélkül, ha a csatlakozó országok annyival szegényebbek és annyival mezőgazdaságibb jellegűek, mint az EU15-ök. Európa e reményeink szerint dinamikus részének integrálása jelentős gazdasági lehetőségeket is feltár”. (BUCKWELL 1996)

4.3.2.4. *A magas árszínvonal átvételének buktatói*

Valamely, csatlakozás előtt álló országban a támogatott árszintek növekedésének erős közgazdasági korlátai vannak:

- az agrárárak szintjének esetleges növekedése – tekintettel az élelmiszer-vásárlásra fordított kiadások jelentős arányára – súlyos társadalmi következményekkel járna;
- a feldolgozás és az értékesítés területén működő, nemzetközi összehasonlításban kevésbé versenyképes vállalkozások számára nehezen megoldható helyzetet

eredményezze a nyersanyagárak jelentős növekedése, egyidejűleg a fogyasztói piacon éleződő versenyhelyzet;

- a magasan támogatott árszint erős termelésösztönző hatást fejtene ki, ami növelné az intervenció és az exporttámogatási igényeket, ez a költségvetési egyensúly mellett a WTO-kötelezettségek betartását is nehezítené;
- a magasan támogatott belső árak alááshatnák a régió országai agrártermékeinek nemzetközi versenyképességét, ugyanakkor a növekvő élelmiszerárak miatt növekvő bérköltségek következtében esetleg csökkenne a többi ágazat versenyképessége is.

Ugyanakkor a jelzett áreltérés mértéke a csatlakozásig jelentősen mérséklődött. Egyrészt a KKEO agrárárainak növekedése, másrészt az EU-árak mérséklődése a különbséget csökkentette. (E hatást az új tagországok nemzeti valutáinak folyamatos reálfelértékelődése tovább erősítette.)

4.3.2.5. A kínálat-ellenőrzés átvétele

A KAP átvétele egyidejűleg részletes, gazdaságonkénti kínálat-ellenőrző intézkedések alkalmazásának bevezetését igényelte. Az átalakuló gazdaság szerkezet, a formális és informális földbérleti szerződések (országoként is változó) helyzete megnehezítette a szántóföldek művelésből való kivonásának ellenőrzését vagy a tejkvóta alkalmazását. A birtokméretek nagyfokú szétaprózódása miatt a termelők széles köre mentesülne a területkivonási kötelezettségek alól.

4.3.2.6. A közvetlen támogatások kiterjesztése¹⁰

Több tanulmány is megvizsgálta a KAP közvetlen kifizetéseinek a kelet- és közép-európai országok mezőgazdasági termelőire történő kiterjesztése előzetesen várható hatásait. Az EU agrárpolitikai elemzői már korábban megkérdőjelezték ennek célszerűségét. (EB 1996)

Fenti álláspont fő érvei az alábbiak:

- A kifizetések önmagukban nem lényegi elemei a KAP-elveknek. Eredetileg aszerint differenciálták őket, hogy a KAP 1992. évi reformja mekkora veszteséget okozott az értékesítési árbevételben. Ezért „egyértelműen úgy lehet érvelni, hogy a KKEO-termelők nem jogosultak kifizetésre, minthogy semmilyen veszteséget nem szenvednek az EU-tagság következtében. Ez indokolhatja, hogy a csatlakozás feltételei miért legyenek mások a KKEO-k, mint a korábban belépők esetében.” (EB 1996)
- Bár e transzfer bevezetése valamiféle kezdő lökést adhat a gazdaságnak, egyes vidéki körzetekben a kifizetések várhatóan növelnék a mezőgazdasági földek árát, és ezáltal akadályoznák a gazdaságok és általában a mezőgazdaság szerkezetváltását.
- Az EU-tagságot feltételezve a mezőgazdasági termelők eleve jobban járnának az EU-csatlakozás következtében – a magasabb mezőgazdasági árak révén –, mint

¹⁰ Lásd ELEKES–HALMAI 2005, ELEKES–HALMAI–VELIKOVSKY 2006, VÁSÁRY 2008.

- a többi állampolgár. Ugyanakkor a többletpénz mennyiség egyúttal többletkereslethez s az inflációs nyomás erősödéséhez vezethetne.
- A kifizetések eloszlása – a Közösség adófizetőinek szempontjából – meglehetősen önkényes lenne („allokációs probléma”). Ha a kifizetésben csak a föld használóit részesítik, akkor is előfordulhat, hogy azokból elsősorban a földtulajdonosok profitálnak. Egyes érintett országokban a földek jelentős hányadát városi lakosok birtokolják. Felvethető a kérdés: miért részesüljenek a KAP-támogatásokból nagy arányban olyan városiak, akik történelmi okok folytán jutottak földhöz?
 - Nemcsak a tulajdoni struktúra, de a birtokszerveződés is radikálisan eltér az EU-ban és a legtöbb KKEO-ban. A földeknek általában csak kis hányadát művelik az EU-konceptió szerinti családi gazdaságok keretében. A mezőgazdasági termelés nem jelentéktelen része nagy méretű, profitérdekelt gazdaságokban folyik. E nagy „ipari farmoknak” jutó transzfer a közvetlen támogatások kiterjesztése esetén jelentős volna. Hatása a vidék jövedelmére és fejlődésére előzetesen nehezen felmérhető.
 - Ha e kifizetéseknek lenne is bizonyos pozitív hatásuk az agrárszektorra, vizsgálendő – vetették fel az EU-szakértők –, vajon nem lenne-e a haszon jobban célzott eszközökkel növelhető. A strukturális intézkedéseket megfelelőbbeknek tekintették a gazdaság tartós fejlődését és a felzárkózáshoz szükséges időt lerövidíteni képes feltételek kialakítására.

Ugyanakkor nehezen képzelhető el olyan Közös Agrárpolitika, amelyben a termelők fele (általában a gazdagabbak) jelentős közvetlen támogatásokhoz jut, míg a KKEO mezőgazdasági termelői abban nem részesülhetnek. E különbségtétel diszkrimináció s egyben súlyos versenyhátrány lenne az újonnan csatlakozó országok agrárpiaci szereplői számára.

4.4. A csatlakozást megelőző folyamatok

A csatlakozási tárgyalások során több fontos, már a nemzeti adaptációt lehetővé tevő folyamatot és intézkedést alkalmaztak. Ezek közül a SAPARD-program kialakítása és az agrárkereskedelem liberalizációja érdemel kiemelés.

4.4.1. A SAPARD-program alkalmazása

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium a *Magyarország SAPARD Terve 2000–2006* című programdokumentumot a Tanács 1268/99 EK rendelete alapján készítette el, amelyet 1999 decemberében hivatalosan benyújtott a Bizottsághoz.

A SAPARD-program alapvető célja az volt, hogy a csatlakozó országok az EMOGA-ból finanszírozott agrárstruktúra- és vidékfejlesztési intézkedésekre vonatkozó közösségi jogszabályokat átvegyék, illetve hogy ezáltal hozzájáruljon a fenntartható és versenyképes agrárgazdaság kialakításához, valamint a vidék életképességének növeléséhez. A program célzott törekvése volt

- növelni a magyar agrárgazdaság versenyképességét;
- csökkenteni a mezőgazdasági tevékenységből származó káros környezeti hatásokat;

- elősegíteni a vidéki térségek adaptációs képességét;
- elősegíteni a munkahelyteremtést és munkahelymegtartást;
- felkészíteni a tagjelölt országokat a vidékfejlesztési források fogadására.

Az érintett országoknak egy programdokumentumot kellett elkészíteniük a KAP II. pillére által meghatározott prioritások, valamint az országspecifikus célkitűzéseik alapján. A programdokumentum alapján lehetett lehívni a rendelkezésre álló keretet. Az EU éves szinten 520 millió eurót határozott meg a SAPARD-programra a csatlakozni kívánó országok számára. Magyarország 38 millió eurót kapott éves szinten, amely az akkori árfolyamon (1999-es 1 euró = 250 forint) 9,5 milliárd forintnak számított. Magyarországnak a saját költségvetéséből 3 milliárd forintot kellett biztosítania a társfinanszírozási kötelezettségként. Tehát Magyarország teljes éves kerete hozzávetőlegesen 12,5 milliárd forint volt.

A SAPARD-program intézkedései az alábbiak voltak:

- agrárstruktúra-fejlesztési intézkedések;
- mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása;
- mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének fejlesztése;
- szakképzés;
- agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek elterjesztése;
- termelői csoportok felállítása, működtetése.

A program intézkedéseit meg kellett bontani agrárstruktúra-fejlesztésre vonatkozó intézkedésekre, környezeti intézkedésekre, vidékfejlesztési intézkedésekre és technikai segítségnyújtásra. Az agrárstruktúra-intézkedések közé tartozott a mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása, a mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének fejlesztése és a szakképzés, valamint a termelői csoportok felállítása és működtetése, a környezeti köze az agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek elterjesztése. A vidékfejlesztési intézkedések között a falufejlesztést és -felújítást, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelmét és megőrzését, a tevékenységek diverzifikálását, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztését, valamint a vidéki infrastruktúra fejlesztését és javítását szolgáló intézkedésekre volt lehetőség. A program forrást biztosított a technikai segítségnyújtásra is, amely lényegében a program népszerűsítésére, információs anyagok készítésére, előadások és tanfolyamok szervezésére szolgált. A programdokumentum elfogadásának csúszása miatt csak a mezőgazdasági és élelmiszeripari beruházások, a szaktanácsadás, a falufejlesztés, a diverzifikáció és a vidéki infrastruktúra fejlesztése jogcíme indultak el. A mezőgazdasági intézkedésekre fordított összeg a teljes forrás 62,4%-át tette ki, míg a vidékfejlesztési intézkedések 36,5%-ban részesültek a forrásból, a szaktanácsadás pedig 1,1%-ot tett ki.

A SAPARD-program lebonyolításához kapcsolódó intézményi feladatokat 2003. július 1-től a SAPARD Hivatal és az Agrárintervenciók Központ összevonása után a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) mint általános jogutód látta el. (MÁK 2020)

Magyarországnak a csatlakozást megelőzően tervdokumentumot kellett benyújtani a két részleghez kapcsolódó nemzeti program elkészítéséről. Magyarországon az EMOGA

Orientációs Részlegét az Agrár Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP), míg a garancia részlegét a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv (NVT) testesítette meg.¹¹

4.4.2. Az agrárkereskedelem fokozatos liberalizációja

Az 1990-es évek elejétől – az Európai Megállapodás alapján – fokozatosan átvették az közösségi joganyag elemeit. Azzal párhuzamosan kereskedelmi liberalizáció is megvalósult. Szemben az ipari szabad kereskedelemmel, az agrárgazdaságban koncessziós rendszer, azaz meghatározott, korlátozott, kölcsönös, de aszimmetrikus kereskedelmi kedvezmények rendszereként működött. 2000-től e preferenciák mértéke jelentősen emelkedett, a mennyiségi korlátok mérséklődtek. A preferenciális kereskedelem ezt követően már lényegében egyenrangú része volt a belső piacnak, a piaci versenynek.

Az EU és Magyarország közötti agrárkereskedelmi kapcsolatok liberalizálásában a csatlakozás előtt jelentős előrelépést jelentett a 2000 júliusától érvényes újabb kereskedelmi egyezmény, amely már az agrárpiacot is érintette. A vámok lebontásán túl további eredménynek tekinthető, hogy új, addig szinte nem is exportált cikkek kerültek fel a kedvezményes listára, valamint az egyazon termékekre többféle kedvezmény szintet biztosító kvóták összevonása.

A megállapodás három csoportba foglalta az érintett mezőgazdasági és élelmiszeripari termékeket.

- a) A „kétnullás megoldás” termékeinél mindkét fél kölcsönösen eltörölte a vámokat mennyiségi megkötés nélkül. A legkevésbé érzékeny termékek tartoztak ide, egyebek mellett a következők: tenyészállatok, sonka, belsőségek, olajos magvak, cukorrépa, déligyümölcs, dió, kávé, fűszerek.
- b) A „négynullás megoldás” termékeinél mindkét fél eltörölte a vámokat és az exporttámogatásokat egyaránt, az addig elért legnagyobb export mint kvóta szintjéig. Idetartozott a baromfi hús, a sertéshús, a sajt és a búza.
- c) A „klasszikus lista” az 1991. évi társulási megállapodásban rögzítettekhez hasonló vámkedvezményes kvótákat tartalmazott. A magyar export jelentős tételei: kukorica, méz, spárga, gomba, szilva, sörárpa, marhahúskészítmény, tartósított édes paprika. Az import fontosabb tételei: rizs, rozs, vágási melléktermék, növényi hagyma és gumó, paradicsom, növényolaj (FVM 2002).

Az új tagállamok egymás közötti kereskedelmi megállapodásainak (Central European Free Trade Agreement: CEFTA) köszönhetően közvetlenül a csatlakozás előtt jelentős integráció következett be mind a mezőgazdasági kereskedelem, mind pedig az agrárpiacok tekintetében. Számos EU10-beli mezőgazdasági termelőt segített az, hogy az EU-val történő mezőgazdasági kereskedelem folyamatos liberalizációja megvalósult. A mezőgazdasági termékekre vonatkozó kétoldalú kereskedelmi egyezményeket egyrészt az Európa Megállapodást jelentette.

¹¹ Ezt követte a Darányi Ignác Terv – Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (DIT-ÚMVP), amely a 2007–2013-as időszakra vonatkozott.

Ennek értelmében az EU és a tagjelölt államok közötti kereskedelmi kapcsolatok alapjait rögzítették, és ezek arra irányultak, hogy leépítsék a kereskedelmi korlátokat (FVM 2003).

A „dupla profit” megállapodás kiterjesztette a liberalizáció folyamatát érzékenyebb szektorokban olyan termékekre, amelyek esetében belső KAP-támogatást alkalmaznak magasabb határvédelemmel párosulva, mint például gabonák, tejtermékek, marhahús és juhhús. Ezek az egyezmények segítették az EU10-ek felkészülését abban, hogy ugyanazon belső piacon működjenek és versenyezzenek. A 10 tagjelölt közép- és kelet-európai ország növelni tudta az alapvető mezőgazdasági termékek EU-ba irányuló exportját a „dupla nulla” és „dupla profit” kereskedelmi egyezmények megvalósítását követő két év során (2000. júliustól 2002. júliusig) az azt megelőző kétéves periódushoz képest.

Az újonnan csatlakozó országok között a mezőgazdaság nemzetgazdasági szerepét, valamint hatékonyságát és versenyképességét illetően eltérők a különbségek. Ezek az országok bizonyos szempontból hátrányban voltak az EU-val szemben a támogatottsági szintet illetően mind a külső, mind a saját piacaikon. Ugyanakkor saját piacaik védettek is voltak a nagy mennyiségű (de a hazainál gyengébb minőségű) importterméktől. Ezen országok mezőgazdaságai az EU-adaptációs folyamatban komolyabb alkalmazkodásra kényszerültek, mint a többi ágazat. Ez alapvetően a komparatív előnyökkel rendelkező és versenyképes agrártermékekre való specializálódást igényelt, továbbá szemléletváltást is a feldolgozott termékek irányában. Ezenfelül rendkívül fontos a szerepe a megfelelő marketingmunkának, a piaci igényekhez való jobb alkalmazkodásnak, a környezetbarát technológiák alkalmazásának, az uniós szabályok és előírások pontos betartásának, valamint az agrár-infrastruktúra fejlesztésének.

4.5. Az adaptáció konstrukciója. Csatlakozási szerződések

A csatlakozási tárgyalások lényegében a nizzai csúcson elfogadott stratégiai dokumentum (Road Map, „útiter”) szerint haladtak előre 2001-ben. 2002-re a közös költségvetést érintő legnehezebb tárgyalási fejezetek (közöttük a mezőgazdaság), illetve intézményi tartalmi fejezetek maradtak (HALMAI 2007).

4.5.1. A közvetlen támogatások kiterjesztése

A lényeges költségvetési hatásra, továbbá az előző pontnál megfogalmazott szempontokra is figyelemmel a 2002. évi csatlakozási tárgyalások egyik legbonyolultabb és legnehezebb témaköre volt a közvetlen támogatások kiterjesztése az új tagországokra.¹² 2002 januárjában az Európai Bizottság munkadokumentumot (Issues Paper) bocsátott vitára e témakörrel. A dokumentum 10 évig tartó lépcsős, a tagállamok által megítélt lehetséges összegek 25%-os szintjén kezdődő adaptációs módszert ajánlott a közvetlen támogatások kiterjesztésére. E támogatások nemzeti kiegészítését a vitaanyag lényegében kizárta. A végrehajtás meg-

¹² Valójában sokáig még az is vitatott volt az EU15 országaiban, hogy a közvetlen támogatás egyáltalán kiterjedjen-e az új tagországokra. Lásd például 1995 decemberében a madridi csúcsra beterjesztett dokumentumot, vagy az *Agenda 2000* 1997. júliusi tervezetét, illetve az EU15 2000. júniusi közös pozíciós dokumentumát.

könnyítésére az EU15-ben akkor működő úgynevezett standard rendszer helyett lehetőséget kínált az egyszerűsített területi kifizetési rendszer alkalmazására.

A tagjelölt országok szakértői vitába szálltak a fenti tanulmány álláspontjával. Hangsúlyozták: a konstrukció hátrányos megkülönböztetést s versenyhátrányt jelentene az új tagországok termelői számára.

A 2002. októberi brüsszeli csúcstalálkozón az EU15 országok megállapodtak a KAP jövőbeli finanszírozásáról. Ennek keretében a tagállamok megegyeztek az új tagállamoknak nyújtott agrártámogatásokról is. Az új tagállamok termelői átmeneti időszak nélkül részesehetnek a KAP piaci támogatásából. (Ártámogatások, intervenció, exporttámogatások.) A közvetlen támogatásokkal kapcsolatban lényegében a 2002. januári dokumentum (Issues Paper) szerinti lépcsős formulát fogadták el. Az EU15 közös pozíciós dokumentumát az agrártámogatásokról csak 2002. november végén adták át. Ezt követően a mezőgazdasági tárgyalási fejezetben érdemi tárgyalások már nem folytak. A nyitott kérdéseket, mindenekelőtt a közvetlen támogatások keleti kiterjesztésének ügyét a 2002. december 13-i koppenhágai csúcstalálkozónak, a legfelsőbb szinten kellett eldöntenie.

A koppenhágai csúcson a lépcsős formulát fogadták el. Ugyanakkor a megállapodás lehetőséget nyújtott a közös költségvetésből fedezett közvetlen támogatások nemzeti kiégésítésére.

A csatlakozási tárgyalásokat az egyes országokkal egyenként folytatták és zárták le. A csatlakozási megállapodások az egyes országok felkészültsége, érdekei és igényei szerint számos eltérést is tartalmaznak. Ám a 2004. évi csatlakozások alapkonstrukciója azonos. A csatlakozás alapvető agrárgazdasági rendelkezéseiben nincs lényeges minőségi különbség az egyes országok között. (Ugyanez a konstrukció érvényes Románia és Bulgária 2007. évi csatlakozására is.) A következő pontban a magyar csatlakozás agrárgazdasági feltételeit foglaljuk össze (HALMAI 2007).

4.5.2. Magyarország fő agrárgazdasági csatlakozási feltételei

A csatlakozás konkrét feltételei hosszas tárgyalások után alakultak ki. A csatlakozási alku sarokpontjai a következők voltak:

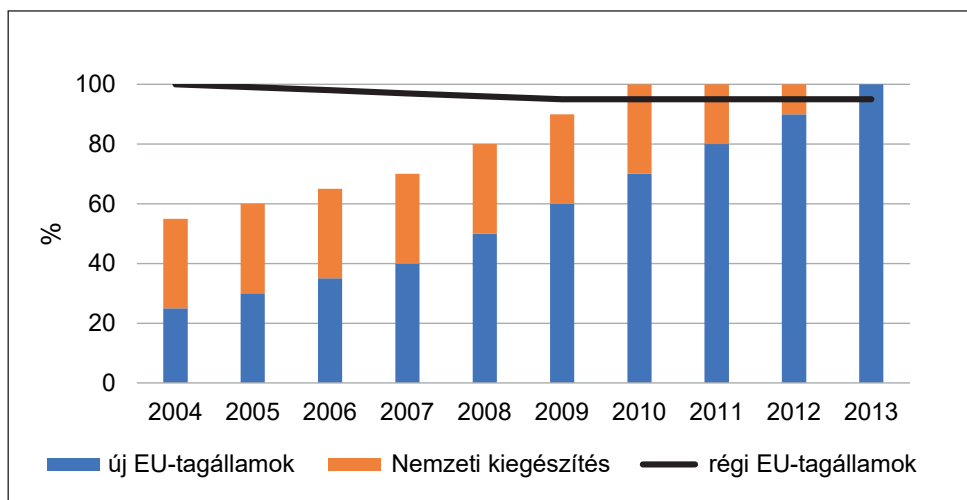
1. Nincs átmeneti szakasz, a belső piac – néhány átmeneti mentesség, technikai adaptációk mellett – a belépést követően azonnal kiterjedt a magyar gazdaságra, így az agrárgazdaságra is. A piaci támogatások, mint az intervenció és exporttámogatás a csatlakozást követően megkülönböztetés nélkül vonatkoztak a magyar piaci szereplőkre is. Ez azt jelentette, hogy a magyar agrártermelők és -forgalmazók a tagság első napjától teljes joggal vettek részt a közösségi intervenciók rendszerében és pályázhatnak exporttámogatásokra. Továbbá a közösségi jogszabályok által biztosított intervenciók felvásárlási árak, egyes termékek piacról történő átmeneti vagy végleges kivonásához kapcsolódó támogatások (például borfelesleg lepárlási támogatása, zöldség-gyümölcs szektor kivonási támogatásai és egyes feldolgozási támogatásai, sertéshús magántárolási támogatása), illetve az exporttámogatások 100%-os szinten érvényesültek a magyar termelők esetében is.¹³ Ezenfelül átmenet nélkül

¹³ A csatlakozáskor az volt a feltételezés, hogy mindezek eredményeként az értékesítési biztonság számottevően javulhat, a korábbinál sokkal kiszámíthatóbbá és tervezhetőbbé válik a bevétel.

alkalmazták egyes, a kvótaszabályozás körébe tartozó termékek támogatásait, amelyek nem tartoztak a közvetlen támogatási rendszer keretébe (szárított takarmány, konzervipari felhasználásra kerülő paradicsom, őszibarack és vilmoskörte).

2. A mennyiségi keretszámok többnyire megengedték a magyar agrártermelés némi bővítését, ám a korábbi – az 1990-es évek előtti – magasabb termelési bázist nem sikerült elfogadtatni a régi tagállamokkal.

3. A Közös Agrárpolitika legnagyobb támogatási tételét, a közvetlen területalapú támogatásokat fokozatosan folyósították. Ennek alapján az első évben a közös költségvetés az újonnan csatlakozó országok (így Magyarország) számára járó teljes közvetlen támogatási összeg 25%-át, majd 5, illetve 10%-os lépésekben egyre növekvő részét fedezte, majd a 100%-ot 2013-ban érte el. E támogatást nemzeti forrásokból legfeljebb 30%-kal ki lehetett egészíteni (top up).¹⁴ A két forrásból (közösségi költségvetés + nemzeti top up) legfeljebb 100% folyósítható. A fokozatos bevezetést a következő ábra szemlélteti. (HALMAI 2007)



4.1. ábra

A közvetlen támogatás szintjének változása a régi és az új tagországok esetében (%), 2004–2013)

Megjegyzés: az EU15 közvetlen támogatási szintje = 100%

Forrás: a szerző szerkesztése

E támogatások bonyolult EU-feltételei (a „standard” rendszer) helyett a csatlakozási szerződés legfeljebb 3+2 évre biztosította az egyszerűsített területi alapú kifizetések (Single Area Payment Scheme – SAPS) folyósítását. A közvetlen kifizetések szántó-, illetve legelőterületekre jártak, kedvezményezettjeik a szántóföldi növénytermesztők, illetve a legeltetési állattartást (szarvasmarha, juh) folytatók.

¹⁴ Valamennyi 2004-ben csatlakozott ország esetében hasonló feltételeket szabtak meg. A közvetlen támogatás részleges, fokozatosan növekvő finanszírozása a csatlakozás feltétele volt – lépcsős formula.

4. A csatlakozási szerződés szerinti vidékfejlesztési támogatások egyrészt az EMOGA Orientációs Részlegéből, a Strukturális Alapok szabályai szerint jellemzően beruházási célokat szolgáltak (Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program – AVOP). Másrészt az EMOGA Garancia Részlegéből az úgynevezett kísérő intézkedések (mezőgazdasági földterületek erdősítése, korai nyugdíj, kedvezőtlen adottságú és környezetvédelmi megszorítások alá tartozó területek támogatása, agrár-környezetgazdálkodás), illetve az új tagországok átmeneti támogatási lehetőségei (félíg önellátó gazdaságok támogatása; termelői csoportok létrehozásának támogatása; EU-előírásoknak történő megfelelés; technikai segítségnyújtás) céljaira volt támogatás nyújtható a Nemzeti Vidékfejlesztési Program keretében.

5. Nemzeti támogatás. Az új tagországoknak (így Magyarországnak) a csatlakozást követő 4 hónapon belül be kellett jelenteniük az Európai Bizottságnál nemzeti támogatásaikat. A tagság harmadik évének végéig azokat összhangba kellett hozniuk a közösségi szabályokkal, vagy be kellett fejezniük folyósításukat. Az Európai Bizottság a három év letelte előtt is vizsgálhatta ezeket a támogatásokat, s utasíthatta az új tagállamot a támogatás azonnali megszüntetésére. Új nemzeti támogatás csak az Európai Bizottság jóváhagyásával volt bevezethető. A Bizottság a jóváhagyás keretében azt vizsgálja, hogy az adott támogatás összhangban áll-e a KAP elveivel és szabályozási gyakorlatával, illetve nem sérti-e az egyenlő piaci versenyfeltételek elvét. Amennyiben a támogatást nem hagyták jóvá, annak folyósítása tilos, az esetleg korábban kifizetett összegeket pedig a kedvezményezettekkel kamatostul vissza kellett fizettetni.

6. További technikai eredmények. Több, a magyar agrártermelés számára lényeges témakörben ideiglenes mentesség, illetve technikai adaptáció szerepelt a megállapodásban. (Például a 2,8%-os zsírtartalmú tej forgalmazásának a lehetősége, a Rizlingszilváni fajtanév használata, állatvédelmi előírások stb.) E szabályok zökkenőmentesebbé tették a magyar csatlakozást, ám az előírt időpontra a speciális átmeneti szabályozás megszűnt.

7. A tőke szabad áramlása című (4.) fejezet keretében különösen bonyolult és érzékeny témakör volt a mezőgazdasági termőföld tulajdonának külföldi állampolgárok által történő megszerzése. E lehetőséget a hatályos magyar törvény (az 1994. évi LV. törvény¹⁵) tiltotta.

Magyarország eredetileg tízéves ideiglenes mentességet kért e szabályozás fenntartására. (Az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés egyébként sértené az EK Szerződést.) 2001 júniusában a tárgyaló felek hétéves átmeneti mentességben állapodtak meg.

Kivételt képezett a Magyarországon letelepedő, úgynevezett önfoglalkoztató mezőgazdasági termelő (self-employed farmer), aki mezőgazdasági termőföldet vásárolhatott, ha folyamatosan és legalisan legalább 3 éve Magyarországon tartózkodott, és ez idő alatt mezőgazdasági termelést folytatott.

Magyar álláspont szerint e feltételrendszer a spekulációs célú földvásárlások lehetőségét zárta ki. Ugyanakkor a csatlakozási tárgyalások befejező szakaszában további – a földárak alakulásától függő – 3 évi (azaz összesen 10 évi) moratórium lehetőségében állapodtak meg e témakörben. A földbérlet tekintetében nem érvényesül átmeneti időszak. Magyarországnak e területen már a csatlakozás kezdetétől olyan szabályokat kellett alkalmaznia, amelyek az EU-tagállamok természetes és jogi személyei számára a megfelelő magyar piaci szereplőkkel azonos lehetőségeket tartalmaztak (nemzeti elbánás elvének érvényesülése). (HALMAI 2007)

¹⁵ Majd ezt módosította a 2004. évi XXXVI. törvény.

4.5.3. A közvetlen támogatások adaptációja: SAPS, nemzeti kiegészítő támogatás lehetősége

A csatlakozási szerződés alapján a 2004-ben csatlakozott új tagországok (köztük Magyarország) a közvetlen támogatások folyósítása tekintetében két rendszer között választhattak:

- az úgynevezett standard rendszer az EU15-ben akkor (azaz a 2003. évi KAP-reform implementációját megelőzően) működő kapcsolt – az egyes piaci szervezetekbe illesztett – közvetlen támogatások alkalmazását jelentette;
- kizárólag az új tagok részére átmenetileg lehetővé vált az egyszerűsített területi támogatási rendszer (Single Area Payment Scheme – SAPS) alkalmazása.

Az egyszerűsített rendszerben a termelők a támogatást nem a standard rendszer, azaz korábbi, illetve jelenlegi szektorális jellemzők (például szántóföldi bázisterület, referenciahozam, állatlétszám stb.) szerint kapják. Az egyszerűsített rendszerben a közvetlen támogatás alapja az egy hektárra jutó nemzeti alapon (azaz országos átlagként) kiszámított átlagos támogatási összeg. Ezt az átlagos összeget szorozzák meg a termelő jogosult területének nagyságával. Ez a megoldás hasonlít a 2003. évi reform egységes támogatási rendszerében a regionalizált modellhez. A fő eltérés az, hogy az SAPS rendszerében minden termelő részesül a támogatásból. (Közöttük a zöldség-gyümölcs, illetve a burgonyatermelők is.)

Az egyszerűsített rendszerben nincs területpihentetési kötelezettség, továbbá nem érvényesülnek a kölcsönös megfeleltetés kötelező előírásai. A termelőknek csak a „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” feltételrendszerét kell teljesíteniük.

Az új tagállamok a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetéseket a már említett kiegészítő nemzeti közvetlen támogatás – egyszerűbben top up révén (Complementary National Direct Payment, CNDP) egészíthetik ki. E kiegészítés szektor alapú. (Ágazati borítékok formájában lehetséges.) Az egyes ágazatok nemzeti források felhasználásával megemelt közvetlen támogatása legfeljebb évente a koppenhágai megállapodáson alapuló lépcsős formula szerinti százalék plusz 30% lehet.¹⁶ (HALMAI 2007)

4.6. A hazai adaptáció menete és feltételei

2004. május 1-jétől vált Magyarország az Európai Unió tagjává. A magyar agrárgazdaság ettől az időponttól az európai agrárrendszerben, a KAP és a belső piac közegeiben működik. A beilleszkedés első időszakának fő tapasztalatai az alábbiakban összegezhetők.

4.6.1. A KAP támogatási rendszer kezdeti adaptációja

A KAP-adaptáció meghatározó jelentőségű tényezője a támogatási rendszer átvétele.

a) Közvetlen támogatások. A közvetlen támogatások átvételének feltételei sokáig tisztázatlanok voltak. 2003 augusztusáig a standard rendszer átvétele volt napirenden. Végül

¹⁶ A tejágazat esetében ennél magasabb arányú kiegészítő nemzeti közvetlen támogatás is lehetséges.

az egyszerűsített rendszer (SAPS) mellett döntöttek. Ennek értelmében az egy hektárra jutó, nemzeti alapon (országos átlagként) kiszámított, átlagos támogatási összegből (ezt az összeget szorozzák meg a termelő jogosult területének nagyságával) valamennyi termelő részesülhet, a területpihentetési kötelezettség betartása nélkül, mindössze a jó mezőgazdasági és környezeti állapot feltételrendszerének teljesítése mellett.

Az átvételkor fő szabály szerint legalább 1 hektár nagyságú mezőgazdasági terület volt támogatható, illetve legalább 0,3 hektár szőlő vagy gyümölcsös; e területen teljesíteni kellett a „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” követelményeit; a gyeperes és legelőterület esetén legalább 0,5 számosállat/hektár állatsűrűséget kellett elérni.

Az egyszerűsített kifizetésre jogosult földterület¹⁷ becslés nagysága 2004-ben 4,355 millió hektár volt. A közvetlen jövedelemtámogatás céljára a „lépcsős formula” alapján 2004-ben kifizethető összeg összesen 306 millió euró volt. A lehetséges legnagyobb közvetlen támogatás ezért az első évben 306 millió euró/4,355 millió hektár, azaz 70,22 euró/hektár volt. Ugyanakkor a benyújtott igénylések szerinti földterület elérte a 4,8 millió hektárt. Ezért az egy hektárra jutó összeget arányosan csökkenteni kellett.¹⁸ (Hasonló eljárásra került sor a későbbiekben is, például 2005-ben és 2006-ban. A támogatás összege természetesen – összhangban a „lépcsős formulával” – nőtt, és 2013-ig minden évben továbbra is növekedett.) (HALMAI 2007)

A kiegészítő nemzeti támogatások a kezdeti időszakban a húsmarha, a tehéntej, az anyajuh, a dohány, a rizs, a szántóföldi növénytermelés, a héjas gyümölcsűek (mandula, mogyoró, dió), továbbá az energetikai célból termesztett lágú és fás szárú növények termelése esetén voltak igénybe vehetők.

A bevezetett rendszer valójában igen bonyolulttá vált. Noha az EU közös költségvetéséből finanszírozott egyszerűsített területi alapú rendszer (SAPS) valójában viszonylag egyszerű konstrukció, ám az ahhoz kapcsolódó nemzeti kiegészítő kifizetés (top up) rendszere attól több tekintetben lényegesen eltérő. A kiegészítő nemzeti kifizetések alkalmazása esetén valójában egyidejűleg két, egymástól eltérő rendszert kell működtetni. Ez nagy terhet jelent a végrehajtó intézményeknek, másrészt nehézséget okozhat a piaci szereplők számára.

b) A támogatási adaptáció különlegesen fontos területe a támogatások folyósításához szükséges intézmények, ellenőrző mechanizmusok kiépítése és akkreditációja. A Közös Agrárpolitika végrehajtását decentralizált (azaz hazai) menedzsment valósítja meg. Annak nélkülözhetetlen eleme a kifizető ügynökség kiépítése és akkreditációja.

A kifizető ügynökség kiépítése Magyarországon nagy késsélemmel valósult meg. A 2003 nyarán a korábbi Agrárintervenciók Központ (AIK) és a Sapard Hivatal összevonása révén létrehozott Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalt (MVH) 2004 májusától feltételelesen akkreditálták.¹⁹ (Az akkreditációra az FVM-miniszter jogosult.) Ezzel a kifizető ügynökség megkezdte munkáját, ám abban számos nehézség adódott. A több mint

¹⁷ A 2003. június 30-án kultúrállapotban tartott mezőgazdasági terület.

¹⁸ Ez nem jelent hátrányt az ágazat szereplői számára. A közvetlen támogatás legfeljebb a felső határ szerinti összeg lehet. Ezen összeg kiosztása akkor lehetséges, ha a jogos igénylések területe eléri a 4,35 millió hektárt.

¹⁹ 2005-re az MVH struktúrája és tevékenysége is lényegesen fejlődött. Fokozatosan leküzdötték a korábbi késsedelmeket. 2005. december 15-én az FVM-miniszter a Hivatal végleges akkreditációjáról döntött.

200 ezer SAPS-, illetve top up kérelem feldolgozása, azok helyszíni ellenőrzése az első évben csak nagy késéssel volt lehetséges. Ráadásul az „éles működés” időszakában kellett az MVH teljes kiépítését, illetve az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) fejlesztését is megvalósítani.

c) Fentiekkel is összefüggésben a csatlakozás első évében a termelőket megillető támogatások kifizetése csak nagy késéssel indulhatott el. A „régii” (nemzeti) támogatások már, az új EU-támogatások még nem voltak hozzáférhetőek. Mindez átmenetileg finanszírozási nehézségekhez, likviditási rés kialakulásához vezetett (HALMAI 2006). 2005-től az elmaradt támogatásokat kifizették a termelőknek.

A csatlakozást követően elérhetővé vált közvetlen támogatások jelentősen növelték a mezőgazdasági termelők bevételeit. Ám a termelők jövedelmeinek alakulására a támogatási rendszeren túl számos további tényező (ár- és költségviszonyok, versenyképesség stb.) gyakorol hatást. Az európai csatlakozás hatalmas új lehetőségeket nyitott meg az agrárgazdaság számára is. Ám a beilleszkedés általában mindig számos feszültséggel jár. Különösen érvényes mindez az átalakulóban levő, sokáig a transzformációs krízis által sújtott, hazai mezőgazdaság esetében. (HALMAI 2007)

4.6.2. A magyar agrárgazdaság helyzetének értékelése a csatlakozást követő időszakban

A mezőgazdaság tradicionálisan jelentős (gazdasági súlyát messze meghaladó) szerepet tölt be hazánkban, noha a nemzetgazdaságon belüli részaránya – a nemzetközi tendenciáknak megfelelően – fokozatosan mérséklődik.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően tovább folyt, illetve több tekintetben erősödött a mezőgazdaság nemzetgazdaságban betöltött pozíciójának csökkenése. Az ágazat részaránya a foglalkoztatásban és a GDP-részesedésben betöltött szerepe erőteljesebben, a beruházásokban és a bruttó hozzáadott értékben mérsékeltebben változott, ugyanakkor az élelmiszeripar kritikus helyzetbe került. Ezek a tendenciák jól megfigyelhetők a 4.1. táblázat adatait vizsgálva.

A mezőgazdasági alapanyag-előállítás szorosan összekapcsolódik az inputokat előállító ipari háttérrel, valamint a feldolgozó és kereskedelmi tevékenységekkel. Ezek összességében már igen jelentős nemzetgazdasági súlyt képviselnek: az agribiznisznek nevezett komplexum hozzájárulása a nemzetgazdaság összteljesítményéhez 2010-ben 10-12%-ra volt tehető (KAPRONCZAI 2010).

A mezőgazdaság bruttó termelése a 2004. évi kiemelkedő (23,0%-os) növekedést követően kisebb mértékben csökkent, 2005-ben 8,5%-kal, 2006-ban pedig 2,2%-kal. A mezőgazdasági bruttó kibocsátás és a hozzáadott érték alakulása folytatta a csatlakozást megelőző trendet. Ennek keretében a mezőgazdaság részaránya a bruttó kibocsátásban 2006-ra elérte a 4%-ot. A hozzáadott érték is hasonló tendenciát mutatott, viszont 2008–2010 között, legfőképp a kedvezőbb időjárási körülmények miatt, megközelíti a rendszerváltás előtti szint 70%-át.

4.1. táblázat

Az élelmiszer-gazdaság és a mezőgazdaság helye a nemzetgazdaságban

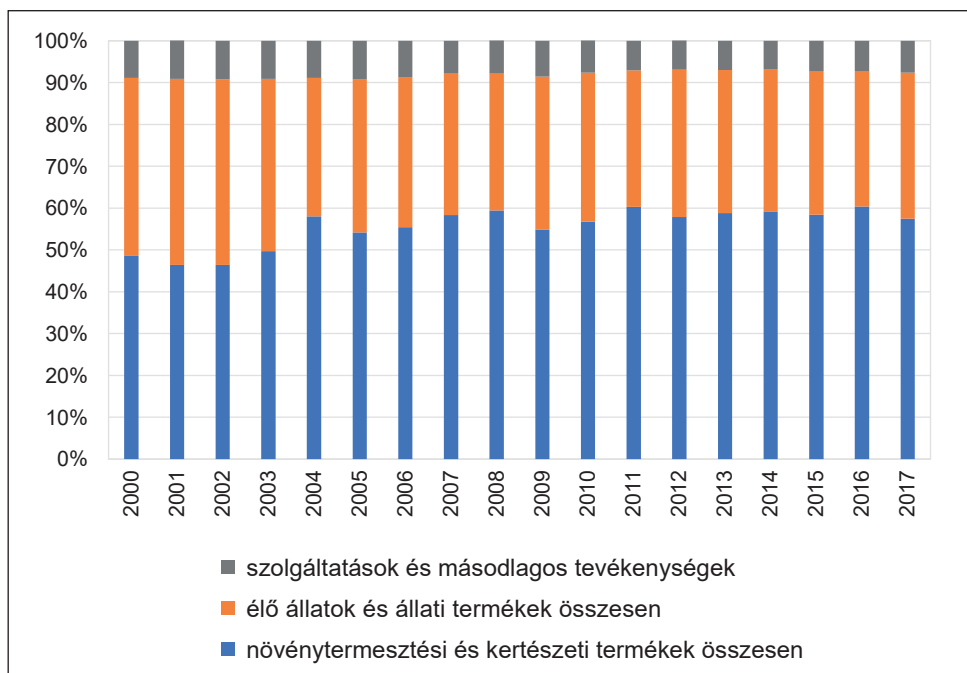
Év	A mezőgazdaság ^a részaránya			Élelmiszer, ital, dohányáru			Fogyasztóiár-index, előző év = 100,0	
	a foglalkoztatásban, % ^b	a bruttó hazai termék (GDP) a fogyasztásban ^d		részaránya		külkereskedelmi forgalmának egyenlege ^e , milliárd forint		
		termelésben	a beruházásban	a fogyasztásban ^d	az exportban ^c			
							folyó áron, %	
							élelmiszer ^e	összesen
2000	6,6	5,9	4,7	27,6	6,9	302,2	109,2	109,8
2001	6,3	5,7	5,5	26,9	7,5	374,8	113,8	109,2
2002	6,2	5,0	5,5	26,7	6,8	308,9	105,4	105,3
2003	5,5	4,6	6,1	27,4	6,5	303,1	102,7	104,7
2004	5,3	5,1	4,3	26,8	6,0	223,1	106,5	106,8
2005	5,0	4,4	4,5	26,4	5,8	181,1	102,5	103,6
2006	4,9	4,2	4,2	25,8	5,5	214,8	107,7	103,9
2007	4,7	4,2	3,7	25,2	6,3	360,5	11,5	10,8,0
2008	4,5	4,0	4,7	26,0	6,7	373,4	110,2	106,1
2009	4,6	3,5	5,6	26,9	7,3	347,6	104,4	104,2
2010	4,5	3,5	4,8	27,5	6,9	464,2	103,2	104,9
2011	4,9	4,5	5,6	28,0	7,5	594,9	103,9	106,6
2012	5,2	3,8	5,8	26,8	8,2	763,6	105,7	105,9
2013	4,7	4,6	5,7	25,5	9,8	1 049,30	102,8	101,7
2014	4,6	4,7	5,7	25,5	9,1	943	99,6	99,8
2015	4,8	4,5	4,7	25,9	8,72	930,9	100,9	99,9
2016	5	4,6	5,2	25,3	8,6	896,3	100,7	100,4
2017	5	4,4	4,4	29,6	8,8	1 001,0	102,8	102,4

Megjegyzés: a) Mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat ágba sorolt gazdasági szervezetek. b) A munkaerő-felmérés adatai. c) A szabványos nemzetközi kereskedelmi osztályozás (SITC) szerint. d) A háztartások javak rendeltetése (COICOP) szerinti hazai fogyasztási kiadásaiából. e) Termék- és szolgáltatáscsoportok szerint.

Forrás: KSH 2018

A termelési hatékonyság viszont alacsonyabb, mint az EU15 átlagában, egy hektár mezőgazdasági területre jutó termék-előállítás értéke alig több mint fele (2006: 54,8%) a régi tagállamok átlagának, és alig haladja meg Lengyelországot (2006: 52,9%) és Szlovákiát (2006: 47,4%). A fő okokat részint az eltorzult termelési szerkezetre, technológiai fejletlenségre és a gazdálkodók alacsonyabb termelési színvonalára lehet visszavezetni. A mezőgazdaság bruttó kibocsátási értéke (amely nem tartalmazza a termelés során felhasznált saját előállítású termékek értékét) a csatlakozást megelőző időszakban jóval alacsonyabb értéket mutatott, a csatlakozás utáni némi kilengés (2008: +322 milliárd forint) ellenére közel azonos szinten maradt. Az ágazat teljes kibocsátási értékéből a növénytermesztés bruttó kibocsátása majdnem 56%-os, az állattenyésztésé 36%-os, a mezőgazdasági szolgáltatásoké és nem elválasztható másodlagos tevékenységeké pedig közel 8%-os részarányt képviselt. Ezzel párhuzamosan megállt az élelmiszeripar bruttó termelésének 2003 óta tartó folyamatos csökkenése. A négy főnél többet foglalkoztató vállalkozások adatai alapján az ágazat folyó

áron számított bruttó termelési értéke fokozatosan növekedett az időszakban. Ugyanakkor a csatlakozás után folytatódott a *termelési szerkezet extenzív irányú torzulása*: a növénytermesztés (azon belül a szántóföldi növénytermesztés, döntően a gabonatermesztés) aránya növekedett, míg az *állattenyésztés aránya tovább mérséklődött, illetve alacsony szinten stagnál* (4.2. ábra).



4.2. ábra

A fő ágazatok termelésének arányváltozása (% , 2000–2017)

Forrás: KSH 2018

E változás a mezőgazdasági termelési szerkezet nagyfokú leegyszerűsödését, az egyelőre intervenciós garanciát élvező tömegtermékek arányának növekedését, valójában egyre inkább a struktúra növekvő eltorzulását eredményezi. A jelzett irányzat a mezőgazdaság eltartóképességének további csökkenéséhez vezet. A folyamat nagymértékben visszavezethető a kedvező közös piaci intézkedésekre. Legfőképp a közvetlen támogatások és az intervenciós intézkedések hatására mozdult el a mezőgazdaság termelési szerkezete. Az intervenciós rendszer átalakulása után döntően a támogatások által vezérelt módon a növénytermesztés dominanciája egyértelmű. Mindez jelentős torzuláshoz vezetett, ami a mezőgazdaság eltartóképességének további csökkenését, a piaci egyensúly tartós megbillenését és az ágazat szerepének és működésének instabilitását okozta, jelentős és több esetben drasztikus, sőt visszafordíthatatlan következményeket, pozícióvesztést eredményezve.²⁰

²⁰ Hasonló irányú változás mutatható ki a szomszédos országok relációjában is az ágazatok közötti hangsúlyeltolódás tekintetében.

A növénytermesztés bruttó kibocsátásának kétharmada a szántóföldi növénytermesztésből, egyharmada zöldség-, szőlő- és gyümölcstermesztésből származik. A szántóföldi növénytermesztés szerkezetében két számottevő változás volt felfedezhető az utóbbi években. A gabonafélék vetésszerkezeti aránya kismértékben ugyan, de csökkent a csatlakozás óta, főleg túltermelési problémák miatt, ezzel szemben viszont a könnyen értékesíthető olajos magvúaké folyamatosan növekedett. A gabonafélék közül a kalászosok mennyisége fogyatkozott, a kukoricáé viszont növekedett. Erre magyarázatul szolgálhat, hogy a kalászosok termesztése során nagyobb az időjárási változásokból keletkező sérülékenység. A KAP-ot illetően megfogalmazott termelői várakozások során, a csatlakozást követően működésbe lépő intervenciók rendszer révén megjelenő piaci biztonsági háló egyértelműen erősítette a kukorica pozícióját, de az intervenciók rendszer átalakulása ellenére megőrizte dominanciáját.

Az állattenyésztés az elmúlt két évtizedben számos változáson ment keresztül: a rendszerváltás után átalakultak a tulajdonviszonyok, a termelés szerkezete, megváltoztak a piaci körülmények, fogyasztói szokások és a társadalom szemlélete. Az EU-csatlakozással bekövetkező változások – a Közös Agrárpolitika abrakfogyasztó ágazatokat kevésbé preferáló gyakorlata, a piacnyitás következtében fellendülő import – inkább a növénytermesztési ágazat erősítését, ezzel párhuzamosan az állattállomány további csökkenését eredményezték.

Az állattenyésztés bruttó termelése fokozatosan csökkent a csatlakozás utáni időszakban. A csökkenés 2013-ig tartott, utána a stagnálás és emelkedés jeleit lehet megfigyelni. Az ágazatot ért piaci zavarok egy része előre kiszámítható volt, azonban több, előre fel nem mért nehézség (például olcsó importélelmiszerek, élőállat-behozatal a régi tagállamokból és egyes újonnan csatlakozott tagállamokból, például Lengyelország és Szlovákia) is jelentkezett. Ennek köszönhetően súlyos alkalmazkodási problémák alakultak ki.²¹ A legdrasztikusabb visszaesés a tejelőtehén- és a sertésállományban következett be, de a baromfiállomány is jelentősen csökkent. A termelők veszteségeihez az éleződő piaci versenyen túl a szigorodó tartási követelmények is hozzájárultak. Mivel ezen ágazatok szerepe meghatározó a hazai agráriumban, a gazdálkodók széles körben érintettek, ezért az alkalmazkodás zavarai súlyos áttételes hatásokkal jártak.

Magyarországon sajátos módon elszakadt az állattartás a földhasználattól, ami jelentős mértékben járul hozzá az ágazat visszafejlődéséhez, a növénytermesztés és állattenyésztés arányának torzulásához. A növénytermesztést folytató gazdálkodók döntően a KAP piaci szabályozásának és a közvetlen támogatások szerkezetének megfelelően racionalizálják működéssel kapcsolatos döntéseiket. A biztos bevétel és a rentábilis gazdálkodás érdekében visszafejlesztik állattenyésztési kapacitásukat, vagy csökkenő mértékben fordítanak forrásokat beruházásokra. Az emelkedő takarmányárak, valamint a keletkező trágya megfelelő kezelésének költsége is az állattenyésztőkre nehezedik, akiknek nagy része a tevékenység feladására kényszerül, mivel tőkehiány következtében nincs lehetőségük fejlesztések kivitelezésére.

²¹ Az állattenyésztési ágazatok közül a KAP szabályozásában lazábban, áttételesebben részt vevő ágazatok esetében a korábban jelentős nemzeti transferek (például exporttámogatás, a tejágazat estében a minőségi ártámogatás) belépésig való fenntartása erősítette az átállás idején felmerülő problémákat. Ugyanakkor a 2015 utáni támogatási rendszer átalakítása jelentősen javított az ágazat eredményességén.

4.2. táblázat
Az állatállomány változása (ezer db, 2000–2016)

Év	Szarvasmarha	Sertés	Juh	Baromfi
2000	805	4 834	1 129	37 016
2001	783	4 822	1 136	43 279
2002	770	5 082	1 103	40 909
2003	739	4 913	1 296	47 268
2004	723	4 059	1 397	41 330
2005	708	3 853	1 405	41 076
2006	702	3 987	1 298	39 677
2007	705	3 871	1 232	38 281
2008	701	3 383	1 236	39 716
2009	700	3 247	1 223	40 264
2010	682	3 169	1 181	42 213
2011	697	3 044	1 120	41 477
2012	760	2 989	1 185	38 546
2013	782	3 004	1 214	37 900
2014	802	3 136	1 185	38 599
2015	821	3 124	1 190	40 334
2016	852	2 907	1 141	40 185

Forrás: KSH 2018

A vidéki települések hagyományos állattartó körzeteiben néhol a különböző engedélyezési és támogatási eljárások túlzott adminisztratív terheket rónak az állattenyésztőkre. A hatóságok a szűkebb irányítási területen egymástól független nyilvántartások, igazolások rendszerét alakítják ki a környezetvédelem, az élelmiszerlánc-biztonság vagy a támogatás-ellenőrzés területén. Ennek eredményeként az ágazat a hagyományos vidéki életközösségek egyik alapvető tevékenységeként megjelenő jövedelemkiegészítő szerepét tekintve is veszített jelentőségéből.

4.6.3. Árupiaci zavarok, adaptációs sokkok²²

Az EU-csatlakozás a versenyfeltételek alapvető megváltozásával, egyidejűleg a versenyképességi problémák nyílt felszínre kerülésével járt. A piaci zavarok egy része előre látható volt, különösen az állattenyésztés fontos ágazatai (vágósertés, vágóbaromfi, tehéntej-előállítás) területén. Ezen túlmenően számos további zökkenő, előre nem várt zavar is fellépett. (Például egyes kertészeti, illetve élelmiszeripari termékek olcsó importja más tagországokból, vagy az EU-val preferenciális kapcsolatokkal rendelkező országokból.)

²² HALMAI 2006.

Különösen a jelzett állattenyésztési ágazatokban súlyos alkalmazkodási problémák alakultak ki. A legnagyobb visszaesés a tejtermelésben következett be. Jelentősen csökkent a tejelő tehénállomány, a sertés- és a baromfiállomány. Az éleződő piaci versenyen túl a szigorodó tartási követelmények is hozzájárultak az állomány csökkenéséhez.

Súlyos visszaesés jellemzi a sertéságazatot. A hazai sertésállomány leépülésével egyidejűleg folyamatos piaci kereslet mutatkozott, amelyet a hazai termelés nem tudott kihasználni. A tesztüzemi rendszerből származó költség-jövedelem adatok szerint az átlagosnál magasabb költségekkel termelő piaci szereplők széles körben szorultak ki a termelésből, ám a hatékonyabb szereplők sem tudták a piaci lehetőségeket kihasználni. A szerkezeti átalakulás megkezdődött, ami – a versenyképesség kedvezőtlen alakulása miatt – a hazai állomány lényeges csökkenését hozta. Egyidejűleg erőteljesen nőtt a vágósertés importja a többi EU-tagországból.

A jelzett állattenyésztési ágazatok a magyar agrárszerkezetben kulcsfontosságúak, nagy számú szereplőt érintenek. Azok súlyos alkalmazkodási zavarai tovagyrűző hatásokkal járnak.

Jóval kedvezőbb, szinte kényelmesnek látszó a helyzete az intervencióval támogatott gabonatermelésnek. 2004-ben és 2005-ben is jelentős volt a hazai gabonatermelés. Rendkívül nagy felesleg alakult ki. Az állattenyésztés (s így a takarmánykereslet) visszaesése és az export logisztikai korlátai miatt a hazai termelés EU-országokban példátlanul magas hányada került az intervenció rendszerébe. Már e készletek tárolása is nagy gondot okozott. Értékesítésre sokáig annak csak töredéke került. (A 2005. évi magyar gabonaintervenció felajánlás önmagában az EU25 mintegy 63%-a volt.)²³

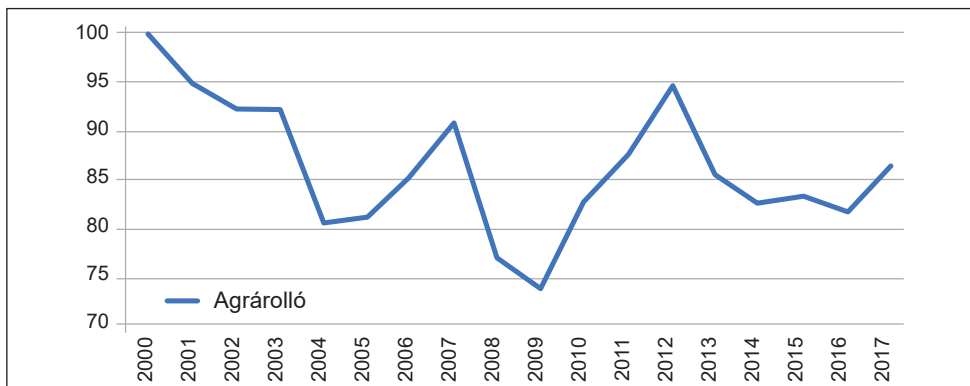
Jelentős intervenciók történtek a feleslegek levezetése érdekében a szőlő-bor és a cukorágazatban is. E beavatkozásokra (mindenekelőtt a gabonaintervencióra) EU-tagság hiányában, pusztán nemzeti intézkedések keretében nem nyílt volna mód. Ezért a piaci zavarok még súlyosabbak lennének a jelzett ágazatokban. Ám hatékony szerkezeti alkalmazkodás nélkül e masszív strukturális feleslegek levezetése csak korlátozott ideig várható a KAP rendszerétől.

4.6.4. További magyar sajátosságok

A támogatások növekvő szerepe a jövedelemképződésben. A közvetlen támogatások (SAPS + top up) hatására is nőtt a gazdaságok műtrágya- és növényvédőszer-felhasználása. A kedvező időjárás túl a növekvő inputfelhasználás is hozzájárult a termésátlagok növekedéséhez. Ugyanakkor különösen 2004-ben és 2009-ben erőteljesen nyitott az agrárrolló,²⁴ amelynek alakulását a következő ábra szemlélteti.

²³ Ez is hozzájárult később a piaci intézkedések felülvizsgálatához és az intervenció rendszer felfüggesztéséhez.

²⁴ Az agrárrolló a mezőgazdaság termelőiár-indexének és a mezőgazdasági ráfordítások árindexének a hányadosával határozható meg.



4.3. ábra

Az agrárrolló alakulása Magyarországon (% 2000–2017)

Forrás: KSH 2018 alapján a szerző szerkesztése

Az ágazatban kimutatott bruttó hozzáadott érték 2004-ben mintegy 50%-kal növekedett. (Az a még nem realizált termékeket, illetve az esedékes, ám még nem folyósított támogatások összegét is tartalmazta.) Minthogy a gabonafelesleg az intervenció rendszerébe került, a jövedelemképződésben növekvő szerepet töltenek be a támogatási transzferek.

4.3. táblázat

Bruttó és nettó állóeszköz-felhalmozás a mezőgazdaságban (folyó áron, milliárd forint)

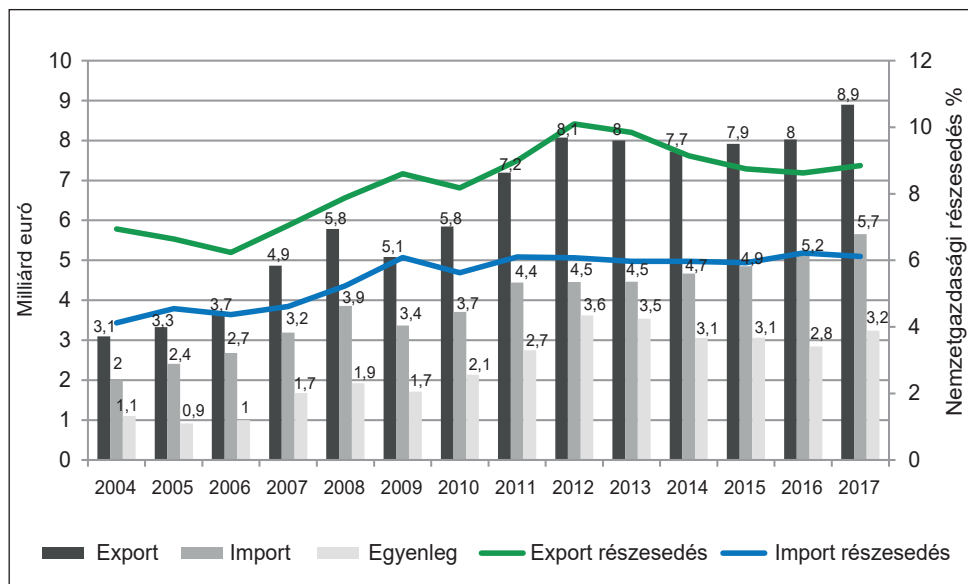
Év	Bruttó állóeszköz-felhalmozás	Értéksökkenés	Nettó állóeszköz-felhalmozás
1998	137,010	100,681	36,328
1999	136,314	137,419	-1,105
2000	140,421	151,013	-10,592
2001	188,813	161,937	26,876
2002	215,841	166,842	48,999
2003	235,169	173,004	62,165
2004	152,813	192,340	-39,527
2005	156,617	197,819	-41,202
2006	136,360	210,920	-74,561
2007	177,159	222,288	-45,129
2008	200,137	236,847	-36,710
2009	247,943	244,863	3,080
2010	194,034	250,780	-56,746
2011	216,313	258,398	-42,085
2012	229,080	266,603	-37,523
2013	243,206	270,340	-27,134
2014	281,828	281,416	0,412
2015	234,459	288,888	-54,429
2016	224,375	291,827	-67,452

Megjegyzés: az állatok bruttó felhalmozása nélkül, beruházási támogatás

Forrás: KSH 2018

*Folytatódó tőkeépülés.*²⁵ Az adaptáció folyamatában a növekvő támogatások, a kimutatott jövedelemnövekedés ellenére a csatlakozást követően a beruházások csökkentek. 2004-től ismét negatív a mezőgazdaságban a nettó felhalmozás. Az EU-csatlakozást követően is folytatódik a tőkefelélés több mint negyed százada tartó folyamata. (Lásd 4.3. táblázat.)

Növekvő belső piaci kereskedelem, a nettó export megszűnése. Az 1990-es évek elejétől egyedül a magyar agrárgazdaság ért el a közép- és kelet-európai tagjelölt országok közül tartósan nettó exportőri pozíciót az EU15 országaival folytatott agrárkereskedelemben. A csatlakozást követően egyrészt szembevető a kereskedelemterelő hatások felerősödése: a csatlakozás első évében a teljes élelmiszerexport 68%-a irányult a többi tagországba, illetve az import 83%-a származott a többi tagországból. Közben jelentősen csökkent a magyar aktívum az EU15 országaiban. A kilenc új tagország esetében pedig 2005-ben negatív volt a magyar agrár-külkereskedelem mérlege. Az EU belső piacán mérséklődő, majd 2006-tól erőteljesen bővülő aktívum az ágazat külpiazi térnyerését igazolja. Az egységes belső piac jelentette előnyök fokozatos kihasználása során 2012-ben érte el az aktívum a rekordértéket, 3,5 milliárd eurót. (Lásd részletesen VÁSÁRY–VASA [2015].)



4.4. ábra

A magyar agrár-külkereskedelem alakulása (milliárd euró)

Forrás: KSH 2018

²⁵ A témakört átfogóan elemezte: HALMAI 2003.

4.7. A KAP-reform implementációja az új tagállamokban²⁶

A csatlakozási szerződés aláírása után, de még a csatlakozás időpontja előtt fogadták el a 2003. júniusi KAP-reformcsomagot. (Lásd e kötet 2. fejezetét, továbbá: HALMAI 2010, 2015.) A döntések megvalósulásának speciális szabályai az új tagállamok tekintetében az alábbiak.

A közvetlen támogatások lépcsős formula szerint történő kiterjesztése következtében a moduláció, illetve a pénzügyi feyelem mechanizmusa csak az EU15-ben juttatott közvetlen támogatások szintjének elérésétől (2013-tól) lépett működésbe.

4.4. táblázat

A 2016-ban KAP közvetlen kifizetésben részesült mezőgazdasági terület nagysága az új tagállamokban, hektár

Tag-állam	Támogatási forma	Hasznosított mezőgazdasági terület	Potenciálisan támogatható terület (BPS / SAPS + SFS)	Ténylegesen támogatható terület (BPS / SAPS + SFS)	A potenciálisan és a ténylegesen támogatható terület különbsége		A ténylegesen támogatható terület és az összes mezőgazdasági terület különbsége	
					hektár	%	hektár	%
HR	BPS	1 546 020	1 090 260	1 039 253	-51 007	-5%	-506 767	-33%
MT	BPS	11 580	8 003	7 979	-24	0%	-3 601	-31%
SI	BPS	477 670	452 193	446 325	-5 868	-1%	-31 345	-7%
BPS-t használó tagállamok összesen		128 861 060	115 483 596	111 026 911	-4 456 685	-4%	-17 834 149	
BG	SAPS	5 021 410	3 746 894	3 710 529	-36 365	-1%	-1 310 881	-26%
CZ	SAPS	3 488 790	3 541 284	3 539 607	-1 677	0%	50 817	1%
EE	SAPS	1 003 510	953 576	948 992	-4 583	0%	-54 518	-5%
CY	SAPS	112 310	138 683	136 366	-2 317	-2%	24 056	21%
LV	SAPS	1 930 600	1 695 273	1 687 896	-7 377	0%	-242 704	-13%
LT	SAPS	2 954 070	2 849 827	2 823 791	-26 036	-1%	-130 279	-4%
HU	SAPS	5 348 970	4 942 768	4 902 047	-40 721	-1%	-446 923	-8%
PL	SAPS	14 405 600	14 207 400	14 135 082	-72 318	-1%	-270 518	-2%
RO	SAPS	13 520 850	9 245 118	9 166 812	-78 307	-1%	-4 354 038	-32%
SK	SAPS	1 918 880	1 872 808	1 858 512	-14 296	-1%	-60 368	-3%
SAPS-ot használó tagállamok összesen		49 704 990	43 193 631	42 909 634	-283 997	-1%	-6 795 356	
EU28 összesen		178 566 050	158 677 227	153 936 545	-4 740 682	-3%	-24 629 505	-14%

Megjegyzés: * Megjegyzendő, hogy alapesetben a mezőgazdasági terület nagysága nagyobb, mint a potenciálisan támogatható terület mérete és ebből fakadóan a ténylegesen támogatható terület nagysága. Egyes országok esetében előfordul, hogy a nemzeti jogi sajátosságok miatt alacsonyabb a közvetlen kifizetésekkel érintett terület nagysága a teljes mezőgazdasági területhez képest. Ilyen esetre kerül sor akkor, ha például a közösen használt földterület nem része a teljes mezőgazdasági területnek. A közösen használt terület több személy vagy egy személy által birtokolt földterület, amelyen más emberek/termelők bizonyos szerzett jogokkal (legeltetés, fakitermelés vagy kaszálás biztosítása) rendelkeznek.

Forrás: Európai Bizottság 2018a

²⁶ Az Európai Unió új tagállamok alatt a következő országokat értjük: a 2004-ben csatlakozott Cseh Köztársaságot (CZ), Észtországot (EE), Ciprust (CY), Lengyelországot (PL), Lettországot (LT), Litvániát (LV), Magyarországot (HU), Máltát (MT), Szlovéniát (SI), Szlovákiát (SK), a 2007-ben csatlakozott Bulgáriát (BG) és Romániát (RO), valamint a 2013-ben csatlakozott Horvátországot (HR).

A csatlakozásra vonatkozó első elképzelés szerint csak átmeneti lett volna a SAPS-rendszer, és az új tagállamoknak²⁷ legkésőbb 2010 végéig át kellett volna térniük az egyszerűsített rendszerről (SAPS) az egységes támogatási rendszer (SPS) alkalmazására.²⁸ Ugyanakkor a tagállami lobbitevékenység révén előbb a 2007–2013-as periódus végéig, majd egészen 2020-ig lehetőség nyílt a SAPS-rendszer továbbvitelére. Ez kiemelten fontos annak a 10 országnak, akik jelenleg is használják.

A csatlakozást követően, igaz evolutív jelleggel a tagállamok jelentős mértékű költségvetési forráshoz jutottak. Ezek jelentős mértékben voltak képesek fejleszteni és stabilizálni az ágazat működését. A költségvetés fokozatos bővülése s 2014 utáni átalakulása következtében az új tagállamok 2017-re a közvetlen támogatások 21,5%-át, a piaci intézkedések 10,6%-át és a vidékfejlesztési források 33%-át használják fel. Ez alapján megállapítható, hogy továbbra is a régi tagállamok az érdemi haszonélvezői a közös költségvetés mezőgazdaságra fordítható kereteinek.

4.5. táblázat

KAP-kiadások az új tagállamokban 2017-ben (ezer euró)

EU-tagállamok	Közvetlen kifizetések	Piaci intézkedések	Vidékfejlesztés	Összesen
Bulgária	77 408	375	34 041	1 151 991
Cseh Köztársaság	837 551	27 728	344 509	1 209 788
Észtország	113 912	1 036	122 865	247 137
Horvátország	198 895	10 384	282 343	491 621
Ciprus	49 742	7 265	18 895	75 902
Lettország	203 771	14 496	155 139	373 407
Litvánia	437 174	8 006	230 452	675 632
Magyarország	1 257 586	54 857	488 621	1 801 064
Málta	5 043	490	13 915	19 448
Lengyelország	3 354 843	118 943	1 192 025	4 665 812
Románia	1 690 659	42 904	1 186 544	2 920 107
Szlovénia	135 771	8 581	119 684	264 036
EU13	8 794 412	306 802	4 404 390	14 555 096
EU15	32 060 071	2 581 203	8 947 154	43 663 813
EU28	40 854 483	2 888 005	13 351 544	58 218 909

Forrás: EB 2018b

4.7.1. Tagállami kondíciók a 2015–2020-as időszakban

Az 1307/2013/EU rendelet és annak felhatalmazáson alapuló és végrehajtási jogi aktusai kötelezik a tagállamokat, hogy értesítsék a Bizottságot a mögöttes jogi rendelkezésekkel összhangban hozott döntéseikről. Ezt különböző lépésekben végezték. A tagállamoknak 2014. augusztus 1-jéig kellett értesíteniük a Bizottságot a főbb politikai döntéseikről

²⁷ Kivételt képez Szlovénia, Málta és Horvátország, amelyek kezdetől fogva a standard rendszert választották.

²⁸ Lásd bővebben 583/2004/EK rendelet.

a közvetlen kifizetések végrehajtása és azok megfelelő pénzügyi juttatásai tekintetében.²⁹ Ez alapján az új tagállamok vonatkozásában az alábbi ismérveket lehet összefoglalni.

4.7.1.1. Közvetlen támogatási rendszer fő szakpolitikai döntései

Pillérek közötti rugalmasság

A közvetlen kifizetések éves pénzügyi kerete³⁰ esetében FR, LV, UK, BE, CZ, DK, EE, DE, EL, NL, RO, a vidékfejlesztésre rendelkezésre álló éves keretre³¹ vonatkozóan HR, MT, PL, SK, HU jelezte, hogy források átcsoportosítása szükséges. Az új tagállamokban megjelenő átcsoportosítási mértéket a következő táblázat tartalmazza:

4.6. táblázat

A pillérek közötti átcsoportosítás mértékei az új tagállamokban

Pénzügyi év	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kérelmezési év	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Átcsoportosítás a vidékfejlesztési támogatásokra (a nemzeti boríték százaléka, legfeljebb 15%)						
LV	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%
CZ	–	3,4%	3,4%	3,4%	1,3%	1,3%
EE	–	6,1%	14,3%	15,0%	14,9%	15,0%
RO	–	1,8%	2,3%	2,2%	0,0%	0,0%
Átcsoportosítás a vidékfejlesztési támogatásokra, nemzeti boríték %-a (legfeljebb 15%)						
HR	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%
MT	0,0%	0,8%	1,6%	2,4%	3,1%	3,8%
PL	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%
SK	21,3%	21,3%	21,3%	21,3%	21,3%	21,3%
HU	–	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%

Forrás: EB 2016

Az I. pillérből a II. pillérbe átcsoportosított pénzeszközök 11 tagállam vonatkozásában 6 év alatt összesen 6,4 milliárd eurót tesznek ki. Az öt tagállam, amely a II. pillérről az I. pillérbe irányította át a forrásokat, az intézkedés 6 éve alatt 3,4 milliárd euró forrást csoportosított át.

²⁹ Az értesítés kiterjed a 1. kötelező közvetlen kifizetési rendszerek (egységes területalapú támogatási rendszer / alapfizetési rendszer [SAPS/BPS] és fiatal gazdálkodóknak fizetett támogatások) és 2. az önkéntes rendszerek (redisztributív kifizetés, természeti hátránnyal érintett területek kifizetése, az önkéntes termeléshez kötött támogatás, a kistermelői támogatási rendszer) feltételeire és pénzügyi kereteire. A tagállamok döntést hoztak a kifizetések csökkentéséről, egyes jogcímekekben a jogi személyek vagy csoportok tagjainak szintjén történő szabályozásról, beleértve a pénzügyi fegyelmet, a közvetlen kifizetésekre vonatkozó minimumkövetelményeket és az aktív mezőgazdasági termelői feltétellel kapcsolatos döntéseket. A zöldítési komponens főbb szakpolitikai választásai között az állandó gyepekkel, az ökológiai fókuszterületek tételével (EFA) és az átváltási és súlyozási tényezők használatával kapcsolatos kérdések szerepeltek.

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendeletének II. Melléklete tartalmazza.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendeletének I. Melléklete tartalmazza.

Az átcsoportosításon túl a tagállamok főbb szakpolitikai döntéseinek áttekintése a következő táblázatban található.

4.7. táblázat

A nemzeti támogatási rendszerekre vonatkozó főbb tagállami döntések az új tagállamokban

Tagállam	SAPS-rendszer használata	Regionális BPS használata a 23-as cikk alapján	Redisztributív kifizetés	Támogatás csökkentés hiánya	Természeti hátránnyal küzdő területek támogatása	Termeléshez kötött támogatás – VCS	Kistermelői támogatás – SFS
BG	X		X			X	X
CZ	X					X	
EE	X					X	X
HR			X	X		X	X
CY	X					X	
LV	X					X	X
LT	X		X	X		X	
HU	X					X	X
MT						X	X
PL	X		X			X	X
RO	X		X	X		X	X
SI						X	X
SK	X					X	
EU13 összesen	10	0	5	3	0	13	9
EU15 összesen	0	6	4	3	1	14	6
EU28 összesen	10	6	9	6	1	27	15

Forrás: EB 2016

Általánosságban elmondható, hogy a SAPS-rendszert jelenleg alkalmazó 10 tagállam úgy döntött, hogy 2020-ig fenntartja az alaptámogatás ezen formáját.³² Ez azt is jelenti, hogy egyetlen tagállam sem élt azzal a lehetőséggel, hogy megkülönböztesse az SAPS kifizetését, amely 2018-tól lehetővé tette volna a BPS használatát. A 18 BPS-t használó tagállam közül 6 választotta az alap-jogiaktus 23. cikke szerint a BPS regionalizálását, de a BPS-t használó új tagállamok nem éltek ezzel. Összesen 9 tagállam döntött a redisztributív, újraelosztó kifizetés mellett: BE (csak Vallónia), DE, FR, UK (csak Wales) mellett az 2004 után csatlakozottak közül BG, HR, LT, PL és RO élt ezzel az intézkedéssel. Ezek közül 6 úgy döntött, hogy nem alkalmazza a támogatás csökkentését. PL, BG és UK (Wales) a redisztributív kifizetéssel együtt a támogatáscsökkentés mechanizmusát is alkalmazza. Csak egy tagállam (DK) hozza létre az első pillér szerinti kedvezőtlen területeket érintő kifizetést, ezzel együtt összesen 27 tagállam (DE az egyetlen, amely nem alkalmazza) ösztönzi a nemzeti tekintetben érzékeny ágazatokat a termeléshez kötött támogatásokkal. Összesen 15 tagállam, ebből 9 új vezette be a kistermelői támogatást.

³² Minden SAPS-tagállam (Észtország és Ciprus kivételével) 2015-ben élt az átmeneti nemzeti támogatás (TNA) alkalmazásának lehetőségével. A nemzeti források ilyen irányú használatáról szóló határozat értelmében az éves alapon nyújtott kifizetése – amíg a tagállam SAPS-t alkalmaz – 2020-ig bármely évben nyújtható.

4.8. táblázat

Az új tagállamok által alkalmazott intézkedések aránya a teljes tagállami költségvetésből

Tag- állam	BPS*		SAPS		Redisztributív támogatás		Fiatalgazda- támogatás		Termeléshez kötött támogatás	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
BG			47,5%	47,8%	7,1%	7,1%	0,5%	0,1%	15,0%	15,0%
CZ			54,8%	54,8%			0,2%	0,2%	15,0%	15,0%
EE			66,0%	66,0%			0,3%	0,3%	3,7%	3,7%
HR	43,0%	43,5%			10,0%	10,0%	2,0%	1,5%	15,0%	15,0%
CY			61,1%	61,3%			1,0%	0,7%	7,9%	8,0%
LV			53,5%	53,4%			1,5%	1,6%	15,0%	15,0%
LT			38,3%	38,8%	15,0%	15,0%	1,8%	1,3%	15,0%	15,0%
HU			54,8%	54,6%			0,2%	0,4%	15,0%	15,0%
MT	12,4%	12,4%					0,4%	0,4%	57,2%	57,2%
PL			45,7%	45,7%	8,3%	8,3%	1,0%	1,0%	15,0%	15,0%
RO			50,7%	50,7%	5,2%	5,3%	1,8%	0,8%	12,3%	13,1%
SI	54,0%	53,5%					1,0%	1,5%	15,0%	15,0%
SK			56,5%	56,7%			0,5%	0,3%	13,0%	13,0%
EU13 átlag	36,5%	36,5%	52,9%	53,0%	9,1%	9,1%	0,9%	0,8%	16,5%	16,5%
EU28 átlag	54,9%	54,7%	52,9%	53,0%	7,5%	8,1%	1,3%	1,2%	12,5%	12,5%

Megjegyzés: A számok egy tizedesjegyre kerekítve jelennek meg (az értesítések több decimális értéket tartalmaznak).

*A BPS felső határának az 1307/2013/EU rendelet 22. cikkének (2) bekezdésében lehetővé tett emelése előtt.

Forrás: EB 2016

Támogatáscsökkentés

A kifizetések csökkentésére vonatkozó tagállami döntések a következő gyakorlat szerint valósultak meg. Összesen 6 tagállam nem alkalmazza a támogatás csökkentését (BE [csak Vallónia], DE, FR, HR, LT és RO). A többi tagállam közül némelyek differenciálnak, de több csak a kötelező 5%-os elvonási szintet alkalmazza. 15 tagállam (CZ, DK, EE, ES, CY, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SK, FI, SE, UK – Anglia) csak a minimális elvonási szintet írta elő. Ezen túl 9 olyan ország van, BE – Flandria, BG, IE, EL, IT, HU, AT, PL, UK (Anglia kivételével) ahol 100%-os elvonási mértéket alkalmaznak, a teljes elvonás kezdő összeghatára 150 ezer eurótól (BE – Flandria, IE, EL, AT, PL, UK – Észak-Írország) 600 ezer euróig (UK – Skócia) terjed. A tagállamok elsődleges becslései alapján a támogatáscsökkentés mértéke a 2015–2019 közötti 5 éves időintervallumban 553 millió euró (111 millió euró per év) körül alakul. Az uniós jogszabályok szerint ez a teljes összeg vidékfejlesztési programok keretében kerül felhasználásra.³³

³³ Az 1307/2013/EU rendelet 25. cikkének (7) bekezdése alapján. A jogcím keretében átszornázott források 100% uniós finanszírozású programokra használhatók fel.

4.9. táblázat
A támogatáscsökkentés megoszlása az új tagállamokban

Csökkentési összeghatár	150 000	150 000	176 000	300 000	Munkabér figyelembevétele
	euró felett				
Csökkentés mértéke, %	5	100	100	100	
	százalék				
BG	X			X	X
CZ	X				
EE	X				X
HR					
CY	X				
LV	X				X
LT					
HU	X		X		
MT	X				
PL		X			
RO					
SI	X				X
SK	X				

Forrás: EB 2016

Az önkéntes termeléshez kötött támogatás (VCS)

A termeléshez kötött támogatást alkalmazó 27 tagállam közül 9 tagállam (CY, DK, EE, EL, IE, LU, NL, AT, UK) a teljes tagállami borítékjának kevesebb mint 8%-át használja fel. Ezzel együtt 11 tagállam a lehetséges maximumot, 13%-ot allokált az érzékeny ágazatokra (BG, CZ, FR, HR, HU, LT, LV, PL, SE, SI, SK). Ezenfelül több ország is élt a kiegészítő fehérjetámogatás adta mozgástérrel.

A tagállamok által a termeléshez kötött támogatások keretében felhasznált források mértéke összesen évi 4,1 milliárd eurót tesz ki, ami mintegy 257 intézkedés között oszlik meg.³⁴

³⁴ A 2016-os kérelmezési évben a tagállamoknak lehetőségük nyílt módosítani, kiegészíteni vagy összevonni az egyes jogcímekeket, ezzel együtt kezdeményezhették a jogosultsági feltételek módosítását.

4.10. táblázat

A termeléshez kötött támogatások jogcímenkénti megjelenése az új tagállamokban

Ágazat	BG	CY	CZ	EE	HR	HU	LT	LV	MT	PL	RO	SI	SK	Az összes VCS-n belüli arány
Marha- és borjúhús	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	42%
Gabona								X				X		2%
Szárított takarmány														0%
Len										X				0%
Gyümölcs és zöldség	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	5%
Hüvelyesek											X			0%
Kender										X	X			0%
Komló			X							X	X		X	0%
Tej és tejtermékek	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	20%
Diófélék														0%
Olajnövények								X						0%
Olívaolaj														2%
Fehérjenövények	X		X		X	X	X	X		X	X	X		10%
Rizs						X					X			1%
Vetőmagok								X			X			0%
Juh- és kecskehús	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	12%
Selyemhernyó	v										X			0%
Keményítőburgonya			X					X		X				0%
Cukorrépa			X		X	X				X	X		X	4%
Nád és cikória														0%
Rövid vágásfordulójú növények														0%

Forrás: EB 2016

A leginkább támogatott ágazatok a következők: marha- és borjúhús (42%), tej és tejtermékek (20%), juh- és kecskehús (12%), fehérjenövények (10%), valamint gyümölcs és zöldség (5%). Csak tíz tagállam döntött úgy, hogy támogatja a cukorágazatot az EU-ban, ennek révén a nemzeti programokhoz rendelt forrás az összes keret 4%-a. Ezekben az értékekben már benne vannak a regionálisan működő jogcímeik is. Ezek IT (olívaolaj, szója, fehérjenövények, gabona és durumbúza), PL (komló) és az Egyesült Királyság (marha-, juh- és kecskehús) és SI (tejtermékek) alkalmazott célzott intézkedések a regionálisan felmerülő piaci és termelő helyzeteket kezelik.

Redisztributív kifizetés

A redisztributív, újraelosztó kifizetés végrehajtása tekintetében meg kell jegyezni, hogy egyetlen tagállam sem választotta a rendszer regionalizált változatát. Ezzel együtt 3 olyan tagállam van, amelyek a támogatás összegének megállapításának lehetőségét választották: DE (nagyobb összeget alkalmaz az első 30 hektár után, a 30 hektárt követő 16 hektárhoz képest), PL (az első 3 hektár esetében nem fizet támogatást), RO (alacsonyabb összeget határozott meg az első 5 hektár után). Az újraelosztást biztosító kifizetésekről részletesebb információk az alábbi táblázatban foglalhatók össze.

4.11. táblázat

A redisztribúció alkalmazásának főbb paraméterei az új tagállamokban

Tagállam	A redisztribúcióval támogatott egységek			A redisztributív kifizetés becsült egységértéke (a tag- állami notifikáción alapuló előzetesen becsült adatok)	
	BG	Az első	30	megállapított jogosult hektár	77
HR	Az első	30	aktivált jogosultság	34	euró
LT	Az első	30	megállapított jogosult hektár	50	euró
PL	A teljes terület első	3	megállapított jogosult hektár	0	euró
	A következő	3,01–30	megállapított jogosult hektár	41	euró
RO	A teljes terület első	5	megállapított jogosult hektár	5	euró
	A következő	5,01–30	megállapított jogosult hektár	45	euró

Forrás: EB 2016

Zöldítés – az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás

A 2015-től bevezetett támogatási konstrukció legnagyobb újdonsága volt az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás (zöldítés) bevezetése.³⁵ A tagállamok számára egységesen a nemzeti keretük 30%-át kitevő forrást lefedő új jogcím a tagállamok számára jelentős adminisztratív és ellenőrzési többletterhet jelentett.

A legalább egy zöldítési kötelezettség hatálya alá tartozó mezőgazdasági földterület az EU teljes mezőgazdasági hasznosítású területének 75%-át tette ki, ami 134,9 millió ha.

A mezőgazdasági termelők közül a legalább egy környezetvédelmi kötelezettség teljesítésével érintettnek minősült a közvetlen kifizetés kedvezményezettjeinek mintegy 40%-a, ami 2,7 millió termelőnek felel meg.

Azok a területek, amelyekre a zöldítés keretében előírt kötelezettségek nem vonatkoznak,

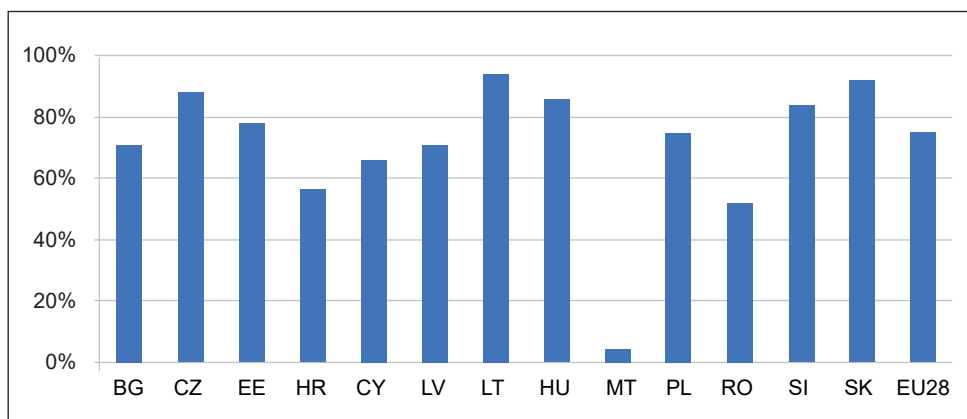
- vagy nem tartoznak a közvetlen kifizetések rendszere alá (ez az EU összes mezőgazdasági területének mintegy 11%-át jelenti);
- vagy a zöldítési kötelezettségek alól mentesülő területeknek számítanak, azaz például a kistermelői rendszerbe vagy ökológiai gazdálkodásba bevont területről van

³⁵ Megjegyzést igényel, hogy az ökológiai gazdaságok jellegükből fakadóan összhangban vannak a zöldítési előírásokkal, és több esetben túl is mutatnak rajtuk, ebből kifolyólag nem kell a zöldítési kötelezettségeket teljesíteniük. 2015-ben összességében az ökológiai gazdálkodók közel 100 ezer fős közössége a közvetlen támogatásban részesülő termelők közel 2%-át adta. Négy tagállamban (CZ, EE, LV, AT) az ökológiai gazdaságok a teljes mezőgazdasági terület több mint 10%-án tevékenykedtek. Az ökológiai gazdaságok teljes területében az állandó gyepterületek aránya a legmagasabb. Ez alól csak IT, LT, és RO képez kivétel. A gyepek aránya egyes országok esetében kifejezetten magas, például CZ (43%), EE (25%), AT (23%) SK (21%) és FI (82%). Az állandó gyepterületek nagy aránya az ökológiai gazdaságokban egyébként tükrözi az európai ökológiai gazdaságok tipikus szerkezetét, hiszen az ökológiai gazdaságokban az állandó gyepterület aránya a teljes terület 46%-a, míg a konvencionális gazdaságok esetében ez az érték 30%.

szó, vagy csak olyan terület, amely a 10 hektárnál kevesebb szántóterületű gazdaságokhoz tartozik,³⁶

- vagy állandó növénykultúrájú területek (ültetvények), amelyek az EU összes mezőgazdasági területének 7%-át teszik ki.

Az ilyen területek még akkor is részesülnek a zöldítésben, ha nem teljesítenek egyéb zöldítési előírást.



4.5. ábra

A legalább egy zöldítési kötelezettséggel érintett megművelt mezőgazdasági terület aránya az összes mezőgazdasági hasznosítású területhez képest az új tagállamokban, 2015, %

Forrás: EB 2018e

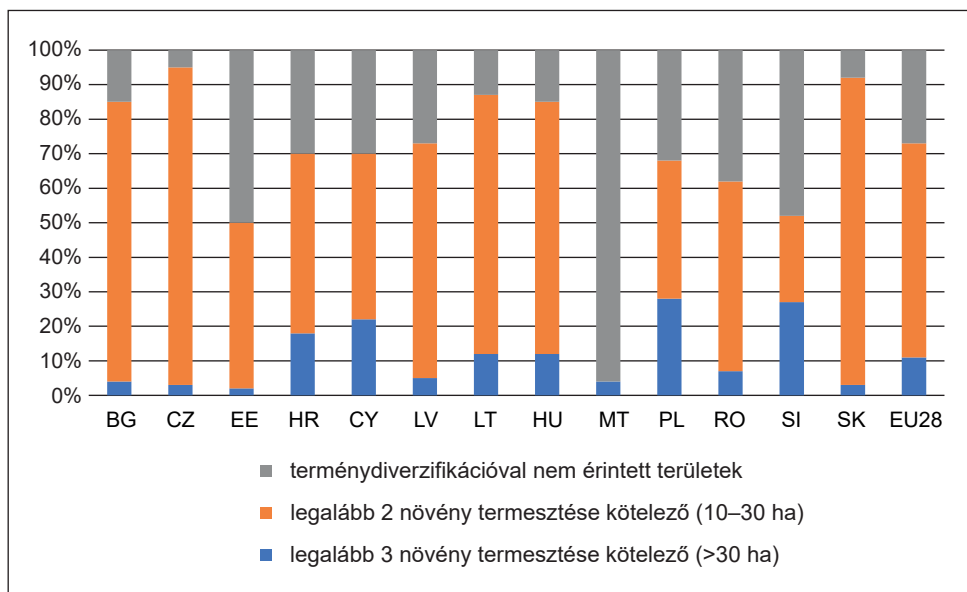
Zöldítés – a terménydiverzifikáció alá eső területek

A terménydiverzifikáció hatálya alá tartozó termelők mintegy 80 millió hektár szántóterületet műveltek az előírás bevezetésének első évében. Ez az EU teljes szántóterületének 75%-át teszi ki.

Azok a termelők, akiket nem érint a kötelezettség, vagy nem vesznek(vehetnek) igénybe közvetlen támogatást, vagy mentesülnek a kötelezettség alól. Az EU szintjén a diverzifikáció alól mentesített gazdaságok több mint 50%-a kevesebb mint 10 hektár szántóterületen gazdálkodott. Az ilyen méretű üzemek aránya MT, HR és RO esetében magas. Egyéb mentességeket elsősorban gyepterületek vagy parlagon hagyott területek után vesznek igénybe a gazdálkodók, erre főleg UK, NL, LU, IE és PT esetében van példa.

A legalább két növény és a legalább három növény termesztésére vonatkozó előírások az uniós szántóterületek 11 és 64%-át érintik. Az új tagállamok esetében megfigyelhető előírások területi megoszlását a következő ábra szemlélteti.

³⁶ Mivel az ilyen területek esetében számos alkalommal átfedést lehet megállapítani, az érintett területek pontos százalékos arányát nem lehet megállapítani.



4.6. ábra

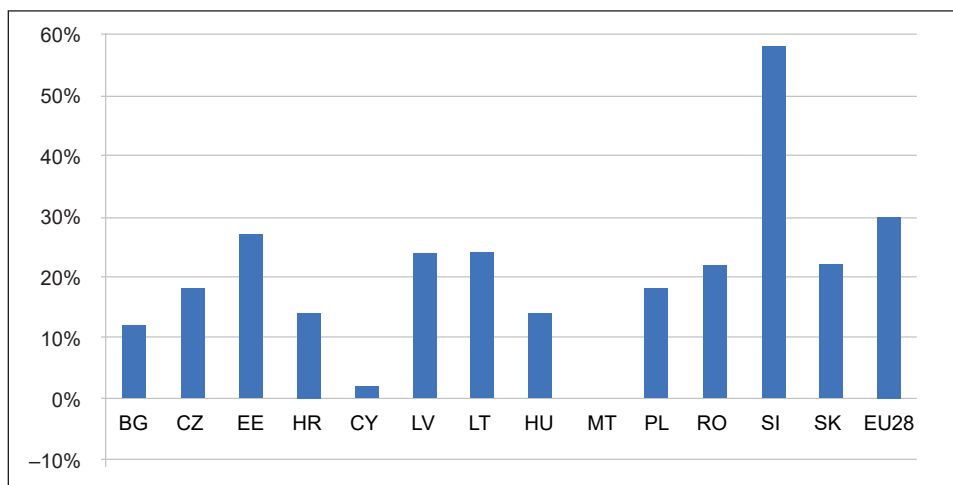
A terménydiverzifikációval érintett szántóföldi földterületek aránya az összes területhez képest a legalább 2 növényre és legalább 3 növényre vonatkozó előírások függvényében az új tagállamokban

Forrás: EB 2018e

Zöldítés – állandó gyepterületek

A tagállamok követik az állandó gyepterületeket érintő változásokat annak érdekében, hogy fenntartsák ezeket a területeket a szén-dioxid megkötésére. Ezt nemzeti vagy regionális szinten a referencia-időszakra vonatkozó értékek és éves arányok összehasonlításával lehet megtenni. Amennyiben az éves és a referencia-időszak aránya közötti különbség meghaladja az 5%-ot, azaz a gyepfeltörések ilyen eltérést eredményeznek a referenciához képest, a tagállamok visszaállítási kötelezettséget írnak elő a mezőgazdasági termelők számára. Uniós szinten egyébként az állandó gyepterületek aránya az összes mezőgazdasági földterülethez viszonyítva eléri a 30%-ot.

IE, UK és SI esetében a legmagasabb az állandó gyepterület aránya az összes mezőgazdasági területhez viszonyítva. Az IE és három brit régió (Észak-Írország, Skócia és Wales) esetében ez az arány mintegy 90%-ot tesz ki. Az állandó gyepterületek a többi tagállam esetében 40-60% körüli értéket képviselnek, CY (2%), FI (6%) és DK (9%) esetében lehet a legkisebb gyepterületarányt kimutatni. Málta viszont egyáltalán nem rendelkezik állandó gyepterülettel. 2015-ben és 2016-ban az állandó gyepek aránya 5 tagállamban több mint 5%-kal csökkent (CY, EE, egy francia régió, RO és UK – Anglia). Eközben 6 tagállam (CY, DE, EE, LU, IT, PT) egy előzetes engedélyezési vagy figyelmeztető rendszert vezetett be, hogy szorosan kövesse a változás tendenciáját.



4.7. ábra

Az állandó gyepterületek aránya az összes mezőgazdasági területhez viszonyítva az új tagállamokban
 Megjegyzés: Málta nem rendelkezik állandó gyepterülettel.

Forrás: EB 2018e

Zöldítés – ökológiai fókuszterület

Az ökológiai jelentőségű területek (EFA) nyilvántartásának célja a biológiai sokféleség javítása. Ennek érdekében a teljes szántóterület legalább 5%-ának a gazdaság szántóterületéhez viszonyítva ilyen feltételeknek kell megfelelnie. Az EFA alá tartozó gazdálkodók körülbelül 75 millió hektár szántóterületet művelnek, ami az EU teljes szántóterületének közel 70%-át teszi ki.

A kötelezettség alá nem eső gazdaságok nem tartoznak a közvetlen kifizetések rendszerébe, vagy mentesülnek a kötelezettség alól. Az EU egészét illetően az EFA-szabályok betartása alól mentesített gazdaságok mintegy 65%-ának kevesebb mint 15 hektár szántóföldje van. Mivel 12 tagállamban kisebb üzemméretű termelők gazdálkodnak, a mérhetőtárból fakadó mentesség esetükben körülbelül a termelők 100%-ának ad felmentést az előírás teljesítése alól. Ezzel szemben EE és FI esetében az erdészeti mentesség adja a mentesség csaknem 100%-át, míg LV és SE esetében a mentesülők 50%-ának emiatt nem kell az EFA-követelményeket teljesíteni. További jelentős mentességeket élveznek a termelők PT, LU, IT, SI és UK esetében a gyepterületekre, fehérjenövényekre vagy parlagon hagyott területekre vonatkozó könnyítés miatt.

Az EFA-kötelezettség végrehajtása érdekében 2015-ben – abszolút értékben, súlyozási tényezők alkalmazása nélkül – 10 millió hektár földet jelentettek be. Az 5%-os minimális EFA-terület a súlyozási tényező figyelembevételével egyébként az EU mezőgazdasági területének a 9%-át fedi le, ami majdnem kétszerese az előírt értéknek. Az EFA keretében elszámolt szántóterületek aránya különösen magas MT (21%), HR (16%) és ES (16%) esetében, míg DK, DE, AT, SI és FI esetében az EFA-val érintett szántóterületek aránya csak 5% és 7% között mozog. Az egész EU-t tekintve egyébként az EFA-val érintett szántóföldi

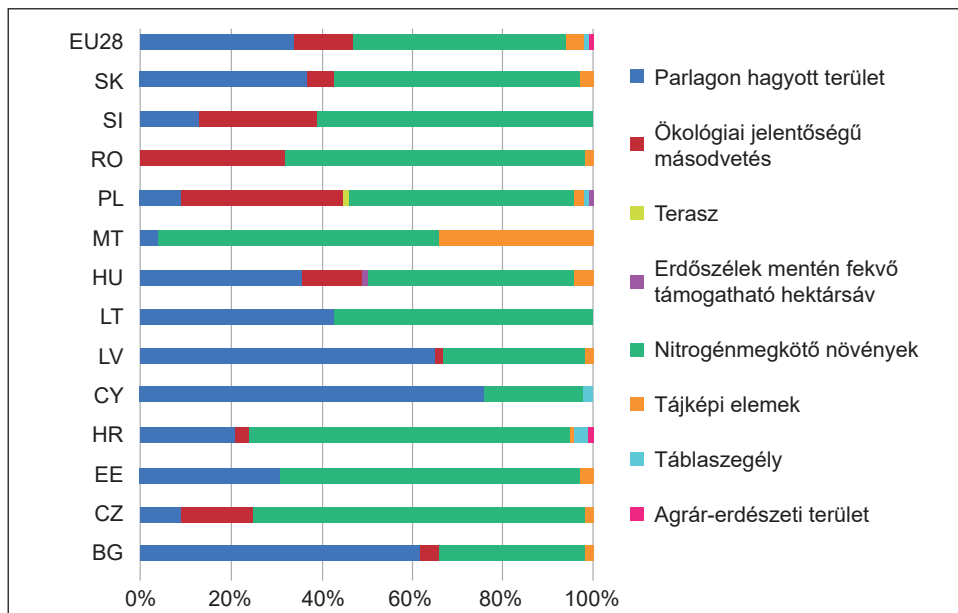
területek aránya 13%, kiemelkedő értéket egyébként NL, MT (26%), BE (22%) és HR (22%) esetében lehet kimutatni.

2015-ben a leggyakrabban bejelentett EFA-típusok a ténylegesen vagy potenciálisan termelő mezőgazdasági területekhez kapcsolódóan a következők voltak:

1. nitrogénmegkötő növények (a tényleges EFA-terület 37,3%-a),
2. másodvetés (33,4%) és
3. parlagon hagyott terület (25,9%).

Ez a három tényező az összes EFA-elem által lefedett terület 94%-át tette ki.³⁷ Az egyéb területek, mint például a tájképi elemek (például fás sáv, magányosan álló fa, kunhalom) vagy a táblaszegély csak 1,7%-ot és a 0,7%-ot értek el.

A tagállami szinten megjelenő EFA-elemek földrajzi alapokon megvalósuló elemzése keretében elmondható, hogy a tájképi elemek és a táblaszegélyek EFA-elemként megvalósuló elszámolása jelentős mértékben csak IE, UK és MT esetében mutatható ki. A parlagon hagyott területek inkább egyes mediterrán országokban (ES, PT és CY), valamint északi tagállamokban (például FI és LV) jelentek meg nagy számban. A nitrogénmegkötő kultúrák inkább HR, CZ, IT, PL és RO esetében fordulnak elő nagy számban. A másodvetés alkalmazása pedig BE, DK, DE, LU és NL esetében volt bevett gyakorlat.



4.8. ábra

*Az egyes EFA-elemek fő típusainak megosztása az új tagállamokban
(a súlyozási tényezők alkalmazását követően)*

Forrás: EB 2018e

³⁷ A súlyozási tényezők alkalmazása után a három meghatározó EFA-elem együttesen, némi csökkenés után az összes EFA-terület 93%-át érte el.

2016-ban és 2017-ben a zöldítés esetében a fő mutatókat érintően jelentős eltérést nem lehetett kimutatni. A legtöbb mutatóban csak néhány százalékpontos eltérést lehetett uniós szinten kimutatni.

4.12. táblázat

A zöldítésre vonatkozó egyes mutatószámok összehasonlítása (EU28, 2015–2017)

Megnevezés	2015	2016	2017
Zöldítéssel érintett területek aránya az összes mezőgazdasági területhez képest	40%	41%	41%
Zöldítéssel érintett termelők aránya az összes termelőhöz képest	75%	78%	79%
A terménydiverzifikációval érintett szántóföldi területek aránya	75%	77%	77%
Állandó gyepek aránya a teljes mezőgazdasági terület vonatkozásában	30%	30%	29%
EFA hatálya alá tartozó szántóföldi terület aránya az összes szántóföldi területhez képest	70%	71%	71%
EFA-területek aránya a szántóföldi területhez képest (súlyozással)	13%	14%	15%
EFA-területek aránya a szántóföldi területhez képest (súlyozás nélkül)	9%	9%	10%

Forrás: EB 2018e

A fiatal mezőgazdasági termelők támogatása

A fiatal mezőgazdasági termelők támogatása (YFP) a tagállamok esetében kötelező, a termelők számára önkéntesen választható kifizetés. A legfeljebb 40 éves korú mezőgazdasági termelőket célozza meg, akik először kezdenek mezőgazdasági termelésbe, vagy akik már létrehozták a gazdaságukat a program első kérelmét megelőző 5 évben. A YFP felső határa a közvetlen kifizetések keretének 2%-a. Ha egy tagállamban szükséges összeg meghaladja a YFP szerinti becsült pénzügyi szükségletként bejelentett százalékos arányt, akkor a tagállamoknak csökkenteniük kell az alapfizetéseket mindenkinek, hogy fedezzék ezt a hiányt a legfeljebb 2%-os határértékig.

A tagállami működés sajátosságait illetően az alábbi megállapítások foglalhatók össze:

- 6 tagállam (IE, EL, ES, NL, AT, PT) jelentette be, hogy a 2016-os időszakra vonatkozó pénzügyi keretének legfeljebb 2%-át fordítja erre a jogcímre. 13 tagállam (BE, DE, FR, HR, IT, LV, LT, LU, PL, SI, FI, SE, UK) 1 és 2% közötti értéket jelentett le. A fennmaradó 9 tagállam (BG, CZ, DK, EE, CY, HU, MT, RO, SK) kevesebb mint 1%-ot tervezett erre az intézkedésre. 2015-ben a fiatal gazda jogcímre allokált források a teljes közvetlen támogatási keret 1,33%-át tették ki, 2016-ban ez az érték 1,23%-ra csökkent.³⁸

³⁸ A csökkenés lehetséges okaként jelent meg, hogy több tagállam is túlbecsülte a tervezett felhasználás mértékét és a valós tapasztalatok alapján korrekciót hajtott végre. Ezzel együtt mivel a YFP-re fordított forrásokat célzott és elkülönített forrásként kell kezelni az elkülönített keret kihasználatlansága forrásvesztést okoz a tagállamnak.

- A YFP kiszámításának módját illetően 14 tagállam és 3 régió választotta az átlagos értéket, ami az egy hektárra vetített tagállami általános közvetlen támogatási érték 25%-a (BE – Flandria, BE – Vallónia, DK, IE, FR, CY, LT, LV, HU, NL, AT, PL, SI, SK, FI, SE, UK – Észak-Írország). Egy tagállam átalánydíjat (LU) vezetett be. A fennmaradó 11 tagállam és 3 régió úgy döntött, hogy az alaptámogatás 25%-át adják a termelőknek (BPS alapon: DE, HR, PT, UK – Wales; SAPS alapon BG, CZ, EE, RO vagy a jogosultságok általános értéke alapján EL, ES, IT, MT, UK – Anglia és UK – Skócia).
- 15 tagállam és 5 régió a támogatási jogosultságok felső határát vagy a hektárok számát a 90 ha vagy 90 jogosultság értékében határozta meg (BE – Vallónia, BE – Flandria, CZ, DE, DK, ES, IT, CY, LT, LV, HU, MT, NL, PT, SI, FI, SE, UK – Skócia, UK – Észak-Írország). Míg két tagállam és egy régió (EL, HR és UK – Wales) úgy döntött, hogy a minimálisan megengedett értéket 25 jogosultságban vagy hektárban határozza meg; a többi tagállam esetében 25 és 90 közé esett a maximálisan támogatható hektár, illetve támogatás.
- Az országok többsége úgy döntött, hogy nem vezet be a lehetséges termelők esetében az uniós jogszabályi alapokon túli további alkalmassági kritériumokat a megfelelő készségek és képzés tekintetében. 9 tagállam és 3 régió alkalmazta ezeket a kritériumokat (BE – Flandria, BE – Vallónia, BG, IE, ES, FR, HR, LU, AT, PT, SK és UK – Észak-Írország). Ezek közül BE – Vallónia, ES, FR, LU, PT és SK a képzési és képzettségi kritériumot is előírta, bár ezeket többségben elsősorban alternatívaként alkalmazták. Ezenkívül IE, ES, HR, LU, SK és UK – Észak-Írország a jogi személyként kérelmezők esetében vezetett be további támogathatósági kritériumokat.

A kistermelői rendszer

A kistermelői rendszert (SFS) alkalmazó 15 tagállam közül BG, DE, EE, EL, HR, MT, AT, PL és RO a közvetlen támogatás összege alapján évente egyszerűen meghatározták az érintett termelőket megillető összeget. BG ezenkívül 500 euróra felkerekíti az alacsonyabb összegeket. 4 tagállam (ES, IT, HU és SI) választotta azt a rendszert, amelyben a kistermelőket megillető támogatási összeget az egyes résztvevők esetében a 2015-ben megállapított értékek alapján határozzák meg. HU 500 euróra kerekíti fel azon termelők támogatását, akik alacsonyabb összegre lennének jogosultak. 2 tagállam (LV és PT) a kistermelői támogatási rendszer keretében átalányösszeget (500 euró) vezetett be minden résztvevő számára. HR és SI esetében 657 és 1050 euróban állapították meg a maximális szintet, a többi alkalmazó tagállam esetében ez az uniós jog alapján meghatározott 1250 euró.³⁹

³⁹ A 2015. évi kifizetés összegét azon közvetlen kifizetések teljes értéke alapján számítják ki, amelyekre a mezőgazdasági termelő 2015-ben jogosult volna, ha a normál támogatási rendszerben marad.

4.13. táblázat

A kistermelői támogatási rendszer meghatározásának elvei az új tagállamokban

Tag- állam	A kifizetés meghatározásának módszere						Maximum- összeg euróban
	Évenként meghatározott összeg		A 2015. évben meghatározott összeg			Általány- összeg 500 euróig fel- kerekítve	
	500 euróig felkerekítés	Nincs fel- kerekítés	Van kiigazítás a külső konver- gencia miatt	Nincs kiigazítás a külső konver- gencia miatt	500 euróig felkerekítés		
BG	X						1250
EE		X					1250
HR		X					657
LV						X	500
HU			X		X		1250
MT		X					1250
PL		X					1250
RO		X					1250
SI				X			1050

Forrás: EB 2016

A kistermelői igényeket a tagállamok kétféleképpen rögzíthették.

- Az egyik változat szerint az új támogatási rendszer alkalmazása első évének október 15-éig lehetett benyújtani ilyen kérelmet.⁴⁰
- A másik változat automatikus befogadást tett lehetővé. Ezzel összesen kilenc tagállam élt: EL, ES, HR, IT, MT, AT, PL, PT, RO.

A minimális követelmények és az aktív gazdálkodókra vonatkozó előírás

A közvetlen támogatások igénybevétele során minimális követelmények bevezetésére nyílt lehetőség a tagállamok számára. Így döntöttek arról, hogy kifizetési küszöbértéket vezetnek be, ez alatt nem történik kifizetés. Ezzel együtt a minimális támogatható terület nagyságát is rögzítették, amely 0,3 hektártól (CY és MT) egészen 5 hektárig terjed (UK – Anglia). Az új tagállamok esetében megjelenő határértékeket a következő táblázat tartalmazza.

Az úgynevezett aktív termelői előírás keretében is lehetőség van arra, hogy a közvetlen támogatáshoz való hozzáférést a tagállamok korlátozzák. Fő szabály szerint olyan termelők juthatnak támogatáshoz, akik érdemi mezőgazdasági tevékenységet végeznek. Ennek keretében az alábbi tagállami lehatárolásokat lehet összefoglalni.

⁴⁰ A megadott határidőn túli késedelmes jelentkezés a kistermelői támogatási rendszerben történő részvételre nem lehetséges.

4.14. táblázat

A közvetlen támogatások igénybevétele során előírt minimális feltételek

Tagállam	Minimális területnagyság, hektár	Hektár és/vagy állategyed után kifizethető legkisebb támogatás összege, euró
BG	0,5	100
CZ	1,0	
EE	1,0	100
HR	1,0	100
CY	0,3	100
LV	1,0	100
LT	1,0	100
HU	1,0	100
MT	0,3	100
PL	1,0	200
RO	1,0	100
SI	1,0	100
SK	1,0	100

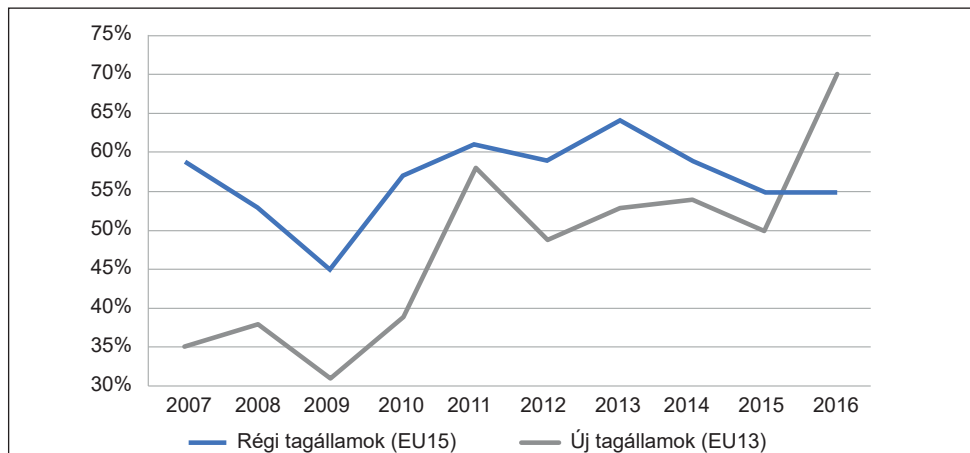
Forrás: EB 2016

7 tagállam (BG, DE, EE, IT, MT, NL, RO) döntött úgy, hogy tevékenységeket vagy vállalkozásokat pótlólagosan ad az uniós jogszabály által meghatározott negatív listához. Az új tagállamok közül BG a kormányzati és önkormányzati igazgatási szerveket és azok érdekeltségeit zárta ki, EE az erdőgazdaságokat, míg RO az unióban legszélesebb körben bővítette a negatív listát. RO esetében a következő tevékenységet végzők nem vehetnek igénybe közvetlen támogatást: építőipari cégek, nemzeti és magán-erdőgazdaságok, börtönök, valamint a közösségek, városok, önkormányzatok, megyék és a területi közigazgatási szervek.

4.7.2. Egyéb tagállami hatások és következmények

A mezőgazdasági jövedelem a csatlakozást követő időszakban jelentősen nőtt az új tagállamokban. Ennek eredményeként az egyes nemzetgazdaságokban elérhető átlagos jövedelemhez fokozatosan közelített az agráriumban foglalkoztatottak által elérhető jövedelem színvonala.

Az előbbi ábrán egyértelműen megjelenik, hogy az EU egészét illetően a mezőgazdasági jövedelem szintje általában lényegesen alacsonyabb, mint a teljes nemzetgazdaságban elérhető átlagjövedelem. Elmondható, hogy az EU15-ben az óránkénti mezőgazdasági bevételek – 2009-et leszámítva – az átlagos jövedelem 53-64%-a között ingadoztak, és döntően stagnáló trendet mutattak. Az EU új tagállamaiban a mezőgazdasági bevételek gyorsabb ütemű felzárkózásának lehettünk a tanúi. Noha alacsonyabb bázisról indult a fejlődés, mint a régi tagállamokban, 2016-ra a mezőgazdasági tevékenység révén elérhető jövedelem aránya meghaladta a régi tagállamok szintjét. Ennek eredményeként az óránkénti mezőgazdasági jövedelem 2007-ben csak a teljes gazdaságban elérhető átlag egyharmada volt, de 2014-re megközelítette az EU15 értékét, és elérte az 54%-ot, majd 2016-ra 70%-ra emelkedett. Megjegyzést igényel, hogy nemcsak a mezőgazdaságban, hanem az egész gazdaságban gyorsabban nőnek a jövedelmek az új tagállamokban, mint az EU15 országaiban.



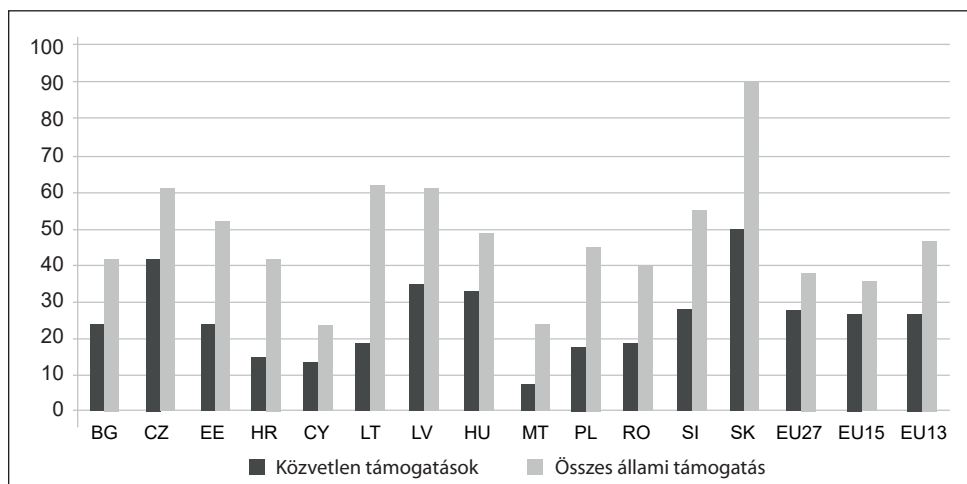
4.9. ábra

A mezőgazdasági jövedelem alakulása a nemzetgazdasági átlagos jövedelem arányában

Forrás: EB 2018c

Támogatások aránya és jelentősége a tagállamokban

A KAP fokozatos fejlődése során napjainkra egyértelművé vált, hogy az uniós mezőgazdasági termelők igen nagy mértékben függenek a támogatások különböző változataitól (példaként leginkább a közvetlen kifizetéseket, a nemzeti támogatásokat, valamint a vidékfejlesztés jogcíme révén elérhető forrásokat kell megemlíteni). A közvetlen kifizetések részesedése az uniós átlag tekintetében a mezőgazdasági tényezők jövedelmében 2011–2015 között 27% volt.



4.10. ábra

A közvetlen kifizetések és egyéb támogatások aránya az összes mezőgazdasági jövedelemben (% , 2011–2015 átlag)

Forrás: EB 2018d

A közvetlen támogatások aránya az átlagnál jóval magasabb volt a Cseh Köztársaságban, Írországban, Luxemburgban, Szlovákiában és Svédországban, ahol több mint 40%-os értéket lehetett kimutatni. Ezzel szemben Horvátországban, Cipruson, Máltán és Hollandiában 15%-ot sem érte el az érték. A termelők számára elérhető összes jövedelemtranszferet figyelembe a teljes állami támogatás átlagosan az EU mezőgazdasági termelői jövedelmének 38%-át érte el a 2011 és 2015 közötti adatok vizsgálata alapján.

Az állami támogatás mezőgazdasági jövedelemben való részesedésének e különbsége nagymértékben tükrözi a tagállamok jelenlegi támogatásának eloszlását (elsősorban az EU15-tagállamok korábbi termelési eredményei, valamint az EU13-ban a gazdaságok szerkezete és a támogatható földterületek alapján lehet érdemi különbségeket kimutatni). Ez összhangban van a tagállamok szakosodásával és az egész EU-ban a mezőgazdaság versenyképességének különbségeivel is.

Megállapítható, hogy a különböző támogatások egyes tagállamokban eltérő súllyal jelennek meg. Ez alapján több csoport is kialakítható:

- meghatározó a termeléstől függetlenített közvetlen kifizetések aránya (DK, NL, DE és RO);
- meghatározó a termeléshez kötött támogatások aránya (FI, LV és PT);
- nagyon nagy szerepet játszik a mezőgazdasági jövedelmekben a kedvezőtlen adottságú területek (LFA) támogatása (FI, LU és MT);
- egyéb vidékfejlesztési intézkedéseknek (környezetvédelmi intézkedések és a nemzeti feltöltések is) van nagy szerepe (AT, EE, LU és SI).

4.8. Távolabbi kilátások

Az új tagországok, közöttük Magyarország agrárgazdasága számára a csatlakozás jelentős lehetőségeket nyitott meg. A csaknem 510 millió fogyasztót átfogó belső piac korábban elképzelhetetlen teret nyit a versenyképes agrártermelés számára.

Ugyanakkor a csatlakozási folyamat nagy erővel hozta felszínre az érintett agrárgazdaságok szerkezeti problémáit. Az adaptáció előrehaladásával e problémák (a versenyképesség, az agrárstruktúra gyengeségei, további nemzetgazdasági pozícióvesztés veszélye) egyre erősebben jelentkeztek.

A csatlakozás kezdeti időszakában a figyelem érthető módon az EU-támogatások folyósítására irányult. E téren a korábbi felkészülésbeli elmaradottságokat az érintett országok nagy erőfeszítésekkel többnyire sikeresen leküzdötték, hiszen minden tagország elemi nemzeti érdeke a számára elérhető EU-támogatások pontos és visszafizetésektől mentes felhasználása. A lemaradás gyors leküzdésének kedvező hatásaként több adminisztratív és ellenőrzési folyamatot a régi tagállamokban alkalmazott eljárásokhoz képest hatékonyabban vezettek be és alkalmaztak. Példaként említhető meg, hogy több új tagállamban már évek óta elektronikus kérelmezési rendszert alkalmaznak, míg egyes régi tagállamokban még papíron zajlik a kérelembeadás.

Az adaptáció tartós sikerének központi tényezője azonban a piaci helytállás, a versenyképesség. A közvetlen támogatások terén az új tagországok hátrányára fennálló támogatási diszparitás 2013-ra megszűnt, ami már önmagában kedvezően érintette az új tagok versenypozícióit. Ám a versenyképességi kihívás óriási:

- a KAP-reformfolyamat előrehaladása tovább növeli a belső piaci verseny intenzitását;
- a támogatási rendszer, valamint annak átalakulása a KAP-reformokhoz kapcsolódó ciklusokkal együtt folyamatos szemléletmódváltást igényel a termelőktől, ami hatással van az ágazat finanszírozási helyzetére is;
- fokozódik a környezeti és éghajlatvédelmi intézkedések jelentősége és az ezek keretében elvárt termelői teljesítések, amelyek a technológiailag kevésbé fejlett vagy alacsonyabb mérethatékonyságú üzemek számára fokozott terhet fognak jelenteni;
- a gazdasági konvergencia a reálfolyamatok felértékelődéséhez vezet, amely különösen az alacsony termelékenységgű ágazatok versenyképességét érinti kedvezőtlenül;
- az adaptáció előrehaladásával mind a reálbérek, mind a földköltség jelentősen emelkedhetnek, ugyanakkor számítani lehet az energia- és takarmányköltségek további emelkedésére is;
- számos új tagállamot felkészületlenül érhet a klímaváltozás, valamint az input- és outputpiacokon megjelenő áringadozás jelentette negatív hatások kezelésének igénye, ebből kifolyólag felerősödik a kockázatkezelés szerepe és jelentősége;
- nehézséget okoz a nemzeti források célzott felhasználásának hiánya, problémás a nemzeti kedvezőtlen folyamatok lokális kezelése;
- mindezek miatt az agrárgazdaságban a termelékenység lényeges emelése a versenyképesség alapvető feltétele.

A termelékenység növekedése csak az agrárszerkezet hatékonyságalapú átalakítása révén valósulhat meg. A nélkülözhetetlen szerkezeti változások alapvető tényezője a piaci struktúra javítása, a korábbi szorosabb piaci kapcsolat és hatékonyabb együttműködést eredményező kapcsolati rendszer kialakítása lehet. E folyamatok előmozdításában pozitív szerepet tölthetnek be a Közös Agrárpolitika támogatásai is.

Áttekintendő fogalmak

- Állami kereskedelmű ország
- Szektorális megállapodás
- Európai Megállapodás
- Koppenhágai kritériumok
- Előcsatlakozási stratégia
- Csatlakozási tárgyalások
- Csatlakozási Partnerség
- Közösségi Vívmányok Átvétele Nemzeti Program
- Előcsatlakozási alapok
- Új tagállamok felvételének eljárási menete
- Országvélemény
- Közösségi joganyag átvilágítása (acquis screening)
- Agrár-adaptáció közgazdasági problémái
- Csatlakozási forgatókönyvek
- Agrárgazdasági transzformáció
- „Lépcsős” formula

- Kiegészítő nemzeti támogatás („top up”)
- Egyszerűsített területi alapú támogatás (SAPS)
- Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
- pillérek közötti rugalmasság
- redisztributív támogatás
- fiatalgazda-támogatás
- termeléshez kötött támogatás
- zöldítés
- kistermelői támogatási rendszer
- támogatási diszparitás

Felhasznált irodalom

- BUCKWELL, A. (1996): *Towards a common agricultural and rural policy for Europe, Winegarten Memorial lecture*. NFU, Shaftesbury Avenue, London on 10th December.
- CSÁKI, Cs. – NASH J. (1997): *The agrarian economies of Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States: Situation and perspectives*. Washington D.C., World Bank.
- ELEKES A. – HALMAI P. – UZONYI GYÖRGYNÉ – VÁSÁRY V. (2003): *Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája: Fogalomtár*. Budapest, Agroinform.
- ELEKES, A. – HALMAI, P. – VELIKOVSKY, L. (2006): *How decoupled is the European Union's Single Farm Payment?* 26th Conference of the International Association of Agricultural Economists, Queensland, Australia on 12–18th August. Elérhető: <https://ideas.repec.org/p/ags/iaae06/25339.html> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- ELEKES, A. – HALMAI, P. (2005): *Declining „Common” Agricultural Policy? CAP reform of 2003 and its national implementation in the member states*. The XIth EAAE Congress: The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System, Copenhagen on 24–25th August. Elérhető: <https://core.ac.uk/download/pdf/7026206.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (1996): *European Economy No. 2. The CAP and Enlargement – Economic Effects of the Compensation payments*, Brussels.
- Európai Bizottság (2016): *Direct payments 2015–2020: Decisions taken by Member States*. Elérhető: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/simplimentation-decisions-ms-2016_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- Európai Bizottság (2018a): *Direct payments*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/direct-payments.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 18.)
- Európai Bizottság (2018b): *Statistical factsheet*. 2018. május. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-statistical-factsheet-eu_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 13.)
- Európai Bizottság (2018c): *CAP post-2013: Key graphs & figures: Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income*. Elérhető: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph4_en.pdf (A letöltés dátuma 2018. 05. 03.)
- Európai Bizottság (2018d): *CAP post-2013: Key graphs & figures: Evolution of agricultural income as a share of average income in the economy*. Elérhető: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph5_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 03.)
- Európai Bizottság (2018e): *Green direct payments*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/green-direct-payments.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 11.)

- Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (2002): *Melléletek a Magyar–EU agrárkereskedelemben az exportunk számára biztosított kedvezményekről*. Európai Integrációs Főosztály, belső anyag.
- Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (2003): *Az európai integráció hatása az agrárágazatban*. Európai Integrációs Főosztály, belső anyag.
- HALMAI P. (1992): *Veszélyek és remények. Krízisben a „sikerágazat”*. Budapest, MTA KTI.
- HALMAI P. – PÁLOVITS B. (1997): Az EU-tagság agrárgazdasági hatásmechanizmusai. *Külgazdaság*, 41. évf. 2. sz.
- HALMAI P. (2001): A Közös Agrárpolitika. In KENDE T. – SZŰCS T. szerk.: *Az Európai Unió politikái*. Budapest, Osiris.
- HALMAI P. szerk. (2002): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HALMAI P. (2003): Agrárátalakulás, tökeleépülés, beruházások. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 1. évf. 4. sz. 8–18.
- HALMAI P. (2004): Az agrárgazdaság EU-adaptációja. Várható feszültségek, gazdaság- és társadalompolitikai kihívások. *Politikatudományi Szemle*, 13. évf. 1–2. sz. 203–222.
- HALMAI, P (2006): Integration of the Hungarian Agro-economy into the EU – Squeaky Adaptation, Long-term Structural Tensions. *Development and Finance*, Vol. 4. No. 2. 32–41.
- HALMAI, P. szerk. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HALMAI P. (2010): Közös Agrárpolitika. In KENGYEL Á. szerk.: *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HALMAI P. (2015): Közös mezőgazdasági politika. In KENDE T. szerk.: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Wolters Kluwer.
- KAPRONCZAI I. (2010): *A magyar agrárgazdaság az adatok tükrében az EU csatlakozás után*. Budapest, Agrárgazdasági Kutatóintézet. Elérhető: http://repo.aki.gov.hu/315/1/ai_2010_12.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- KSH (2018): *Mezőgazdasági számlák rendszere, folyó alapon (1998–)*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_omr002b.html (A letöltés dátuma: 2018. 09. 13.)
- MARCOURS, K. – SWINNEN, J. (2002): Patterns of Agrarian Transition. *Economic Development and Cultural Change*. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 50, No. 2, 365–394.
- MATHIJS, E. – NOEV, N. (2002): *Commercialization and Subsistence in Transition Agriculture: Empirical Evidence from Albania, Bulgaria, Hungary and Romania*. EAAE-Congress, Zaragoza. Commercialization and Subsistence in Transaction Xth EAAE Congress ‘Exploring Diversity in the European Agri-Food System’, Zaragoza (Spain), 28–31 August.
- POULIQUEN, A. (2001): *Competitivités et revenus agricoles dans les secteurs agri-alimentaires des PECO*. Implications avant et après adhésion pour les marchés et la politique de l’UE. Brussels Independent Study Commissioned by DG Agriculture.
- SIPOS, A. – HALMAI, P. (1987): A mezőgazdaság szervezetrendszere a gazdasági reformfolyamatban. *Gazdaság*, 20. évf. 41–84.
- SIPOS, A. – HALMAI, P. (1988a): *Válászüton az agrárpolitika. A mezőgazdaság szervezeti rendszere a reformfolyamatban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- SIPOS, A. – HALMAI, P. (1988b): Organisation System and Economic Mechanism in Hungarian Agriculture. *Acta Oeconomica*, Vol. 39, No. 3–4. 199–230.
- SIPOS A. – HALMAI P. (1993): Jelenkori agrárproblémák. *Gazdaság*, 26. évf. 2. sz. 47–60.
- VÁSÁRY M. – VASA L. (2015): Agrárkereskedelmi eredmények a tízéves uniós tagság fényében. *Külügyi Szemle*, 14. évf. 1. sz. 117–140.

5. Közös piaci szervezetek, közös piacszervezés

Nagy Attila

Az Európai Unió mezőgazdaságának piacát napjainkban az ágazati sajátosságokat tükröző, de *egységes, úgynevezett közös piacszervezési rendelet* szabályozza. A piacszabályozás több mint 50 éves történetében 2007-ig a termékpályánkénti, ágazatonkénti szabályozás volt a jellemző, azonban 2007-ben az összesen 21 különböző szabályozást összevonták. Így egységes, közös piacszervezés jött létre, amely a korábbi számos ágazati jogszabályt egyetlen rendeletbe foglalta, és az összes, EU-ban alkalmazott piaci intézkedést tartalmazta.

A jelenleg hatályban lévő 1308/2013/EU (2013. december 17.) európai parlamenti és tanácsi rendelet a 2007-es szabályozás továbbfejlesztett változata. További egyszerűsítéseket és a korábbinál is horizontálisabb megközelítést alkalmaz. Korábban termékenként, ágazatonként kiépített közös piaci szervezetek működtek, esetenként egészen eltérő szabályozási elemekkel. Egyes ágazatokban a termelést korlátozó kvótarendszer működött, míg más ágazatokban csak a kereslet-kínálat szabályozására került sor például az export ösztönzésével. Az ágazatok adottságait figyelembe veszi a jelenlegi szabályozás is. Ám a korábbi, ágazatonkénti szabályozás helyett nem az egyes ágazatok rendelkeznek piacszabályozási eszközökkel, hanem a különböző piaci eszközöket alkalmazzák egyes ágazatokban. E megkülönböztetés más nézőpontból is jelentőséggel bír.

A piaci eszközök egységesítése azt is jelenti, hogy a mezőgazdasági piacok közös szervezésében rendelkezésre álló piaci eszközök egy-egy csoportja más és más célt szolgál. A termelői jövedelmek kiegészítése már nem a piaci intézkedésektől függ, ezt a szerepet a közvetlen kifizetések vették át. A piaci eszközök célja a piaci problémák, válságok gyors kezelése, valamint a tartósan jelentkező világpiacon problémák, illetve az EU és a világpiacon közötti különbségek EU-szintű kezelése.

A KAP-reform 2020 után is folytatódik. Az Európai Bizottság 2018 júniusában hozta nyilvánosságra a 2021–2027 közötti költségvetési időszakra vonatkozó jogszabálytervezeteket. A közös piacszervezés tekintetében a legszembetűnőbb változás: a termékspecifikus támogatásokat (például nemzeti méhészeti programok, borászat támogatásai, iskolatej- és iskolagyümölcs-programok stb.) a közös stratégiai terv rendelete szabályozza. A közös piacszervezési rendelet több közös szabálya már nem, vagy csak érintőlegesen lesz érvényes ezekre a támogatási programokra. Ugyanakkor a termékspecifikus támogatási programok megszűnnének, vagy szűkülnének. Ilyen értelemben a 2007-es reform nagyobb változást hozott: akkor a külön termékpálya-szabályozásokat összevonták. A KAP 2020-jogszabályjavaslatokban ilyen mértékű módosítások nem történtek. Ám a közös piacszervezésről csak leegyszerűsített, szinte csak a biztonsági háló és a piaci szerveződések (termelői csoportok, termelői szervezetek, szakmaközi szervezetek) szabályozását tartalmazó rendelet lesz.

5.1. A közös piaci szervezetek kialakulása, fejlődése, rendszere, működési mechanizmusa¹

A mezőgazdaságban a közös piacszerzés gondolata korán felmerült, de nem az egész mezőgazdaságot összefogó, minden ágazatra kiterjedő, egységes rendszer létrehozása volt a fő cél, hanem a termelés növelése, majd később a termelés növekedése miatt keletkező feleslegek levezetése és kezelése. Az egyes mezőgazdasági ágazatokat különböző mértékben érintették a piaci problémák, ezért eltérő szabályozások keletkeztek. Természetesen a hasonló problémákkal szembesülő ágazatokban hasonló intézkedések jelentek meg, de nem azzal a céllal, hogy azok általános, minden ágazatban alkalmazható piaci eszközöké váljanak, hanem egyszerűen csak azért, mert praktikusnak és logikusnak tűnt az adott ágazatban másik ágazatban már alkalmazott, hatékony eszköz alkalmazása.

Elsőként a gabonapiaci szabályozást (úgynevezett gabonapiaci szervezetet) hozták létre 1962-ben, amelynek működése aztán 1967-re teljesedett ki. Ekkor vezették be a közös belső piaci árakat, valamint a harmadik országokra vonatkozó egységes feltételeket, az árlefölözési rendszert, amelynek keretében a beszedett vámokból finanszírozták az exportot. Azóta a rendszert többször is átalakították, az alapelvek viszont sokáig ugyanazok maradtak. A rendszer átfogó reformja 1992-ben kezdődött a MacSharry-reformmal, majd folytatódott az *Agenda 2000* programmal, illetve 2003-ban sor került egy újabb KAP-reformra, a „Mid-term Review”-ra, azaz a félidei felülvizsgálatra. Mindez oda vezetett, hogy az államtámogatásokat felváltották a közvetlen jövedelemtámogatások, amelyek többségét már nem a megtermelt mezőgazdasági termékek mennyiségéhez kötötték, és egyre nagyobb szerepet kapott a vidékfejlesztés és a nemzetközi versenyképesség, tehát a környezeti és a gazdasági fenntarthatóság. Később, 2007-ben egységesítették a korábban 21 agrárágazat piaci szervezetét, 2013-ban pedig az úgynevezett közös piacszerzési rendeletben megerősítették a termelői és szakmaközi szerveződéseket, valamint a piaci válságintézkedéseket.

5.1.1. A piaci szervezetek fő típusai

A közös piacszerzést 2007-ig agrárpiaci rendtartásnak nevezték, amely számos piaci szervezetből állt, termékcsoportonként külön-külön szabályozással. Az egyes piaci szervezetek szükségképpen jelentős mértékben eltértek egymástól. A fogalmak és eszközök különbségei mellett az egyes piaci szervezetek működési módja is eltért egymástól, amely az érintett termékek előállítás, felhasználás, külkereskedelmi és más sajátosságaihoz igazodott. Eltérő volt a szabályozás az export-, illetve az import túlsúlyával jellemezhető piaci szervezetek, a széles körben elterjedt vagy csak szűkebb termelőcsoportok által termelt növények, továbbá állati termékek esetében is.

Az EU agrárpiaci szervezeteinek lényegében három típusa alakult ki:

1. *Külső védelem és intervenció.* Ezen piaci rendtartások esetében az EU határát megcélzó – magas vámterhelést tartalmazó importszabályozás – és támogatást nyújtó exportszabályozás a belső árak stabilizálásának igényével kapcsolódott össze. Így

¹ Az alábbiakban nagymértékben támaszkodtunk a következő műre: HALMAI 2007. Felhasználtuk továbbá: ELEKES et al. 2003, HALMAI 2001, 2010, 2015 műveit.

a külső védelem mellett belső árrezsim is működött, adminisztratív („intézményi”) árakkal: alapár, intervenciós ár, küszöbár. Ezek az árak alkották az intervenciós rendszert, amelynek körébe alapvető fontosságú termékek tartoztak, az EU mezőgazdaságában termelt termékek mintegy 65%-a (gabona, rizs, cukor, tejtermékek, marha-, juh- és sertéshús, egyes zöldségek és gyümölcsök, asztali borok, olívaolaj). E körön belül még megkülönböztethetők a „szigorúbban szabályozott”, jellemzően termeléskorlátozási rendszerrel is rendelkező piaci rendtartások (mindenekelőtt a gabona, a tej, a cukor és a marhahús piaci szervezete), illetve a „laza típusú szabályozás” (például sertéshús, egyes zöldségek és gyümölcsök stb.). Utóbbiak esetében a piaci egyensúly rugalmasabb biztosítására olyan, általánosabb eszközök kerültek bevezetésre, mint például a magántárolás, a termelői szervezetek támogatása, a felesleg esetleges denaturalálása stb. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a „szigorúbb” piaci szervezetekbe tartozó termékek értékesítésének döntő hányada sem az intervenció keretében valósult meg, hanem a szabadpiacon. Az intervenciós értékesítés csak a piaci beavatkozással érintett, a piac által fel nem vett feleslegként jelentkező termékmennyiségre vonatkozott. Egyes rugalmasabban szabályozott rendtartások (például a sertéshús) esetében az eszközök között a gyakorlatban csak elméleti lehetőség volt a kötelező felvásárlás, a valóságban ezt csak ritkán alkalmazták. A piaci válságok kezelésére ezen ágazatokban inkább a magántárolás alkalmazására került sor.

2. *Külső védelem intervenció nélkül.* E termékkörbe általában nem az alapvető, elsődleges jelentőségű élelmiszerek tartoznak, illetve olyan termékek, amelyek előállításuk többségében független a földtől mint természeti erőforrástól. Az érintett termékek (tojás, baromfi, minőségi borok, virágok, egyes zöldség- és gyümölcsfélék) az EU mezőgazdasági termelésének körülbelül 20%-át képviselték. E piaci szervezetek esetében szükségtelenek voltak a belső piac támogatását célzó intervenciók. Ezekben az ágazatokban a piaci szervezet mint szabályozás kizárólag az importés az exportrezsimre korlátozódott.
3. *A külső védelem hiánya, egyidejűleg közvetlen támogatás.* E csoportba jellemzően olyan termékek tartoznak, amelyekből az EU nettó importőr (repce, napraforgó, olívaolaj, gyapot, dohány, fehérjetakarmányok stb., ez az EU mezőgazdasági termelésének körülbelül 3%-a). E termékek esetében liberális importrezsim érvényesült, ugyanakkor korábban a hazai termelés védelme céljából a feldolgozóipar kompenzációs célú támogatást kapott. (A támogatás az EK belső árai és az azoknál jellemzően jóval alacsonyabb világpiaci árak különbségét hidalta át, így a feldolgozóipar érdekelt lehetett a közösségi eredetű nyersanyag felvásárlásában.) E rendszert utóbb az adott terméket előállító mezőgazdasági termelők közvetlen támogatása váltotta fel. Egyes speciális termékek esetében eleve területegységre vagy egységnyi termékre vetített átalánytámogatást alkalmaztak (len-, kender-, komló és vetőmagtermelés). Az eszközök különleges kombinációja jellemezte a durumbúza piaci szervezetét. Ugyanakkor 1992 után, a gabonapiaci szervezet reformja nyomán a területpihentetéssel összekapcsolt közvetlen jövedelemtámogatások nagy szerepet kaptak a szántóföldi növénytermelés befolyásolásában is. E konstrukciók viszonylag mérsékelt árszínvonalat eredményeztek, viszont biztosították a termelők jövedelmét és a közösségi termelés fennmaradását.

5.1.2. Az egységes piacszerzés kialakulása

Az 1996–2005. évi költségvetési kiadások alapján a következő kép bontakozott ki: a közös piaci szervezetek kiadásainak mintegy 80%-a jutott az első csoportba sorolt piaci rendtartásokra. A második a kiadások 3%-át, míg a harmadik azok csaknem 10%-át képviselte. Ugyanakkor az egységes támogatási rendszer bevezetését követően az I. pillér közvetlen támogatásai már nem kapcsolódtak egy-egy közös piaci szervezet működéséhez.

A KAP-reformfolyamatok során a fenti „klasszikus” osztályozás határai egyre inkább elmosódtak. Az első és a második típus esetében a külső védelem szintje – a WTO-kötelezettségek teljesítésével is összefüggésben – jelentősen csökkent. Csökkentek az importterhek, illetve igen nagy mértékben mérséklődtek az exporttámogatások. Ugyancsak csökkent a belső árgaranciák szintje, sőt egyes „szigorúbban szabályozott” piaci szervezetek (például a marhahús) esetében egyre inkább a magántárolás alkalmazása lett életszerű, és nem az intervenció. Megkezdődött a mennyiségi szabályozások, korlátozások leépítése is. A lazábban szabályozott piaci szervezetek esetében is a beavatkozások mérséklése, a piaci koordináció szerepének növekedése lett a fő irány.

Nagy jelentőségű változás ment végbe a KAP-reform során kialakult közvetlen támogatási rendszerben. *A közvetlen támogatások elkülönültek a piaci szervezetektől*, és két rendszer alakult ki: a „*Single Payment Scheme*” (SPS), amelyben a támogatás a gazdaság méretén alapul, és a „*Single Area Payment Scheme*” (SAPS), amelyben a támogatás alapja a megművelt fölterület. Magyarországon a SAPS-rendszert vezették be.

A korábbi rendszer lényeges technikai változását jelentette az *egységes (egyetlen) közös piaci szervezet, új nevén egységes közös piacszerzés* létrehozása.

A piaci folyamatok változása, valamint a szabályozási környezet átalakulása is abba az irányba mozdult, hogy az intervenciót és mennyiségi szabályozásokat (kvótákat) folyamatosan megszüntették. Elsőként a borágazatban szűnt meg a termeléskorlátozó rendszer 2006-ban, majd a tejágazatban 2014-ben, végül pedig a cukorkvóta szűnt meg 2017-ben.

A piacszerzésben meglévő eszközök azt célozzák, hogy piaci beavatkozásra csak piaci probléma esetén kerüljön sor, csak a szükséges mértékben. Ennek megfelelően egy úgynevezett biztonsági háló rendszere alakult ki, amely minden korábbi piaci eszközt, így például az intervenciót vagy a magántárolást is tartalmazza, azonban ezen eszközök alkalmazását nem köti ágazatokhoz, és legfőképpen nem teszi kötelezővé. A *biztonsági háló* mára sokkal inkább menürendszerben működő, használható beavatkozás lista, amelyből az EU és a tagállamok csak piaci válság esetén alkalmazzák a feltétlenül szükséges eszközöket.

Mindemellett az EU-ban folyamatosan zajlik az egyszerűsítési folyamat. A „*technikai egyszerűsítés*” (mint horizontális akció) célja a jogi keret, az adminisztratív eljárások és menedzsmentmechanizmusok felülvizsgálata, korszerűsítése, a nagyobb költséghatékonyság elérése, valamint a szakpolitikai célok eredményesebb megvalósítása, anélkül hogy az aktuális szakpolitikai keret megváltozna.

Az egyetlen piaci rendtartás egyszerűbb jogi keretet teremtett. 21 ágazatspecifikus tanácsi rendelet helyett egyetlen átfogó rendeletet kell alkalmazni, amely az említettekén kívül egyéb nem szektorspecifikus rendeleteket is magába olvaszt. Harmonizálta a szabályokat a piacpolitika klasszikus területein (például intervenció, magántárolás), horizontális intézkedéseket hozott létre. Az egyszerűsítés – ami nem pusztán konszolidáció – megnyilvánult a jogi aktusok/intézkedések számának drasztikus csökkentésében, az eszközök és intéz-

kedések harmonizálásában, a transzparencia fokozásában, a hozzáférhetőség növelésében, valamint az adminisztrációs költségek csökkentésében.

Az egyszerűsítés természetesen számos kérdést, problémát is felvetett. A mezőgazdaságban a heterogén természeti adottságok a jellemzőek. Jelentős eltérések mutatkoznak az üzemszerkezetben, és figyelembe kell venni a WTO külső nyomását. Az EU döntéshozatali mechanizmusát áthatja az államigazgatási hagyományok sokszínűsége, valamint a tagországok és intézmények eltérő szintű és minőségű érdekérvényesítő képessége.

5.2. A közös piacszerzés jelenlegi működése, legfontosabb eszközei²

5.2.1. A biztonsági háló – piaci intervenció és magántárolás

A piacok stabilizálása és a mezőgazdaságból élők megfelelő életszínvonalának biztosítása érdekében, valamint figyelembe véve egyrészt az egyes ágazatok eltérő igényeit, másrészt a különböző ágazatok közötti kölcsönhatásokat, ágazatonként eltérő, differenciált piactámogatási rendszert alakítottak ki, valamint közvetlen támogatási rendszereket vezettek be. A piactámogatás keretében alkalmazott intézkedések intervenció vagy magántárolási támogatás formájában valósulhatnak meg.

Az egyértelműség és az átláthatóság érdekében az intervencióra vonatkozó rendelkezéseket közös jogszabályi szerkezetbe foglalták. Ezt szolgálja az a rendszer, hogy az egyes piaci eszközöket aktiváló árak tekintetében különbséget kell tenni a referencia-küszöbértékek és az intervenció árak között. Ennek során különösen fontos annak egyértelművé tétele, hogy csak az állami intervenció céljából meghatározott intervenció ár felel meg a mezőgazdaságról szóló WTO-megállapodás 3. melléklete 8. pontjának első mondatában említett „alkalmazott szabályozott árak” (piaci ártámogatás). A piaci intervenció vagy más néven beavatkozás nemcsak állami intervenció formájában valósulhat meg, hanem előre meghatározott árak alkalmazása nélkül, más formában is. A WTO szempontjából piaci intervenciónak számít ugyanis minden olyan intézkedés, amely a belső piac normál működésébe beavatkozik, például az export támogatása vagy állami felvásárlás nélkül történő termékkivonás (magántárolás) is.

A korábbi közös piacszerzés keretében alkalmazott gyakorlat és a megszerzett tapasztalatok alapján az intervenció rendszerek az egyes érintett ágazatok tekintetében az év bizonyos időszakaiban állnak rendelkezésre. Az intervenció árak egyes termékek bizonyos mennyiségeire vonatkozóan rögzített árak, egyéb esetekben pedig pályázati úton állapítják meg azokat.

A jelenlegi szabályozásban az alábbi *referencia-küszöbértékek* meghatározására került sor:

- a) a gabonaágazat tekintetében 101,31 euró/tonna, ami a raktárba szállított áruk nagykereskedelmi, kirakodás előtti állapotára vonatkozik;
- b) a hántolatlan rizs tekintetében a meghatározott szabványos minőség esetében 150 euró/tonna, ami a raktárba szállított áruk nagykereskedelmi, kirakodás előtti állapotára vonatkozik;

² A fejezet nagymértékben az 1308/2013/EU (2013. december 17.) európa parlamenti és tanácsi rendelet szövegére támaszkodik.

- c) a szabványos minőségű, csomagolatlan cukor tekintetében a gyártelepi referencia-küszöbérték:
- a fehér cukor esetében: 404,4 euró/tonna;
 - a nyerscukor esetében: 335,2 euró/tonna;
- d) a marha- és borjúhúságazat tekintetében 2224 euró/tonna a legalább nyolc hónapos szarvasmarhafélék hasított testére vonatkozó uniós osztályozási rendszer szerinti hasított testre;
- e) a tej- és tejtermékágazat tekintetében:
- 246,39 euró/100 kg a vaj esetében;
 - 169,80 euró/100 kg a sovány tejpor esetében;
- f) a sertéshús tekintetében 1509,39 euró/tonna a súly és a színhústartalom alapján meghatározott szabványos minőségű hasított testre, a sertések hasított testére vonatkozó uniós osztályozási rendszerrel összhangban, az alábbiak szerint:
- legalább 60 kg, de 120 kg-ot el nem érő tömegű hasított testek: „E” osztály;
 - legalább 120 kg, de legfeljebb 180 kg tömegű hasított testek: „R” osztály;
- g) az olívaolaj-ágazat tekintetében:
- 1 779 euró/tonna az extra szűz olívaolaj esetében;
 - 1 710 euró/tonna a szűz olívaolaj esetében;
 - 1 524 euró/tonna a kétfokos szabadzsírsav-tartalommal rendelkező „lampante” olívaolaj esetében, ez az összeg tonnánként 36,70 euróval csökken a zsírsavtartalom minden további foka után.

5.2.2. Az intervencióra és magántárolásra vonatkozó alapelvek

Az intervenció keretében történő felvásárlásra vagy a magántároláshoz nyújtott támogatásra kizárólag az Európai Unióból származó termékek jogosultak. A növényekből előállított termékek, illetve a tejből előállított termékek csak abban az esetben jogosultak a fent említett felvásárlásra vagy támogatásra, ha azokat az unióból származó növényből, illetve az unióban termelt tejből állították elő.

5.2.1.1. Intervenció

Intervenció keretében felvásárolható termékek köre:

- a) közönséges búza, durumbúza, árpa és kukorica;
- b) hántolatlan rizs;
- c) a 0201 10 00 és a 0201 20 20 – 0201 20 50 KN-kód alá tartozó, marha- és borjúhúságazati friss vagy hűtött hús;
- d) jóváhagyott uniós vállalkozás által előállított vaj, amelynek minimális vajzsír-tartalma 82 tömegszázalék, maximális víztartalma pedig 16 tömegszázalék, és amely közvetlenül és kizárólag olyan pasztörözött tejszínből készült, amelyet közvetlenül és kizárólag tehéntejből nyertek;

- e) jóváhagyott uniós vállalkozás által tehéntejből porlasztásos eljárással előállított kiváló minőségű sovány tejpor, amelynek minimális fehérjetartalma a zsírintes szárazanyag 34,0 tömegszázaléka.

Intervencióra az alábbi időszakokban nyílik lehetőség:

- a) a közönséges búza, a durumbúza, az árpa és a kukorica tekintetében adott év november 1-jétől május 31-ig;
- b) a hántolatlan rizs tekintetében adott év április 1-jétől július 31-ig;
- c) a marha- és borjúhús tekintetében egész évben;
- d) a vaj és a sovány tejpor tekintetében adott év március 1-jétől szeptember 30-ig.

A búza, a vaj és a sovány tejpor esetében az intervenciós időszak automatikusan megnyílik minden évben, a többi termék esetében a piaci helyzet függvényében az Európai Bizottság tesz javaslatot intervenció alkalmazására. Ha az aktuális piaci helyzet úgy kívánja, az Európai Bizottság meghosszabbíthatja az intervenciós időszakot.³ Erre például 2015-ben sor is került, mikor az alacsony tejárak miatt kialakult tejszíni válságra tekintettel az Európai Bizottság a vaj és sovány tejpor intervenciós időszakát 2015. október 1-jétől 2016. február 29-ig meghosszabbította.

5.2.2.1. Magántárolás

A magántárolási támogatásra jogosult termékek köre:

- a) fehér cukor;
- b) olívaolaj;
- c) lenrost;
- d) legalább nyolc hónapos szarvasmarhafélék friss vagy hűtött húsa;
- e) közvetlenül és kizárólag tehéntejből nyert tejszínből előállított vaj;
- f) sajt;
- g) tehéntejből előállított sovány tejpor;
- h) sertéshús;
- i) juh- és kecskehús.

Magántárolási⁴ támogatás meghirdetésére akkor kerülhet sor, ha az érintett termékekre vonatkozó jegyzett uniós piaci átlagárak, referencia-küszöbértékek és termelési költségek változása azt indokolta, vagy az ágazaton belüli haszonkulcsokra jelentős negatív hatást gyakorló, különösen súlyos piaci helyzet alakul ki, vagy az az adott gazdasági fejlemények nyomán szükséges.

³ Az intervenciós ár az az ár, amelyen a termékeket állami intervenció keretében felvásárolják, amennyiben az intervenció rögzített áron történik. Ha az intervenciót pályázat útján hirdetik meg, az intervenciós ár az a legmagasabb ár, amelyen az állami intervencióra jogosult termékeket felvásárolják.

⁴ A magántárolási támogatás célja az érintett termékek esetében keletkezett piaci árutöbbletek ideiglenes kivonása a piacról. A magántárolási támogatást csak addig szabad fenntartani, amíg a piaci árak rendeződnek, és a piac alkalmassá válik a betárolt készletek fokozatos levezetésére. Ennek érdekében a leggyakrabban alkalmazott magántárolási konstrukció általában több tárolási időszak lehetőségét is biztosítja.

A magántárolási támogatásokat Magyarország ugyan kismértékben, de aktívan használja. Azok különösen a sertéshús esetében kiemelt jelentőségűek. Hazánkban 2007-ben 1335 tonna, 2011-ben 1825 tonna, míg 2014-ben 300 tonna sertéshús volt magántárolásban hazánkban. Ezek az akciók az érintett piaci szereplők védelmét célozták. Az adott piaci helyzetben a felvásárlási árak további csökkenését fékeztek, illetve megállították.

5.2.3. Támogatási programok

A közös piacszervezés keretein belül több támogatási program is működik, amelyeknek nem elsődleges célja a piac stabilizálása, de fontos eszközök az egészséges életmód, egyes regionális hagyományok vagy más közcélok eléréséhez.

5.2.3.1. Iskolagyümölcs- és iskolazöldség-program

Az iskolagyümölcs- és iskolazöldség-program keretében támogatás nyújtható az oktatási intézményekben tanuló gyermekeknek a gyümölcs- és zöldségágazat, a feldolgozottgyümölcs- és feldolgozottzöldség-ágazat, valamint a banánágazat termékeivel történő ellátásához, valamint ezen termékek logisztikájához és elosztásához, az eszközökhöz, a népszerűsítéshez, a monitoringhoz, az értékeléshez, valamint a kísérő intézkedésekhez.

A programban részt venni kívánó tagállamoknak nemzeti vagy regionális szinten előzetes stratégiát kell kidolgozniuk a program végrehajtására. A tagállamoknak rendelkezniük szükséges a program eredményességének biztosításához szükséges kísérő intézkedésekről is, amelyek közé tartozhat az egészséges táplálkozási szokásokkal, a helyi élelmiszerláncokkal és az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemmel kapcsolatos oktatást szolgáló intézkedésekről szóló tájékoztatás. A tagállamok stratégiáik kidolgozásakor listát állítanak össze az adott program keretében engedélyezhető gyümölcs- és zöldségágazati, feldolgozottgyümölcs- és feldolgozottzöldség-ágazati, valamint banánágazati termékekről.

A termékeket objektív kritériumok alapján nemzeti szinten választják ki, amely kritériumok között szerepelhetnek többek között egészségügyi és környezeti megfontolások, a szezonális jelleg, a változatosság, a fajta vagy a termények elérhetősége, a lehetőségekhez mérten előnyben részesítve az uniós eredetű termékeket, és különösen a helyi beszerzést, a helyi piacokat, a rövid ellátási láncokat és a környezeti előnyöket.

Az Európai Unió ezenkívül – az 1306/2013/EU rendelet 6. cikke alapján – finanszírozhat az iskolagyümölcs- és iskolazöldség-programhoz kapcsolódó tájékoztatási, monitoring- és értékelési intézkedéseket is, beleértve a programmal kapcsolatos figyelemfelkeltést és a kapcsolódó hálózatba szervezési intézkedéseket is.

Magyarországon az iskolagyümölcs-program sikeresen működik, 2015-ben mintegy 557 ezer gyermek kapott körülbelül 29 héten keresztül friss zöldséget és gyümölcsöt. Ez az iskolás gyermekek több mint 95%-át jelentette.

5.2.3.2. Iskolatejprogram

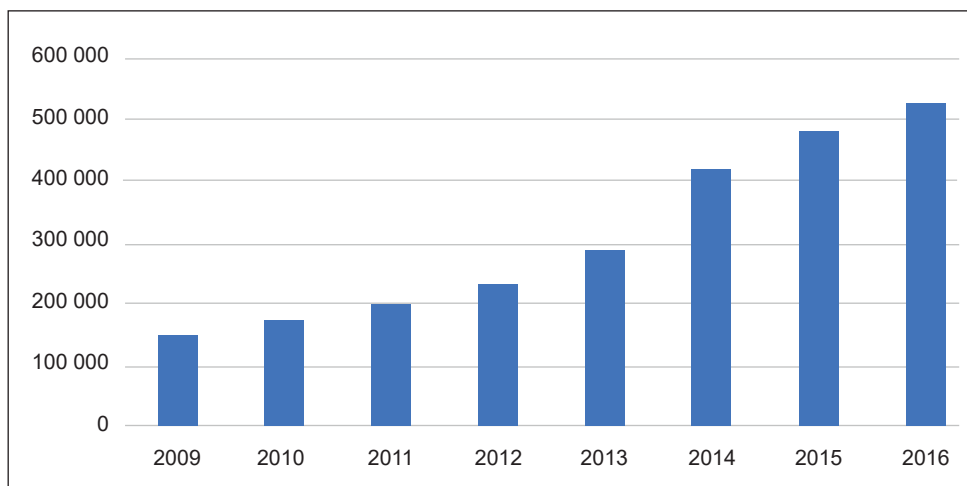
Az iskolatejprogram keretében az oktatási intézményekben tanuló gyermekeknek az egyes tejtermékekkel és feldolgozott tejtermékekkel⁵ való ellátásához nyújtható támogatás. Ezen termékkör magában foglalja a folyadéktejet, ízesített tejalapú italokat, joghurtokat, savanyított tejtermékeket és a sajtot is.

2015. augusztus 1-jétől a programban részt venni kívánó tagállamoknak – nemzeti vagy regionális szinten – előzetes stratégiával szükséges rendelkezniük a program végrehajtására. A tagállamok rendelkezhetnek a program eredményességének biztosításához szükséges kísérő intézkedésekről is, amelyek közé tartozhat például az egészséges táplálkozási szokásokkal, a helyi élelmiszerláncokkal és az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelemmel kapcsolatos oktatást szolgáló intézkedésekről szóló tájékoztatás.

A tagállamok az uniós támogatáson felül mind az iskolagyümölcs- és iskolazöldség-, mind pedig az iskolatejprogramban nyújthatnak nemzeti támogatást.

A programokban részt vevő tagállamok a termékosztás helyszínén felhívják a figyelmet a támogatási programra és az Európai Uniónak a programmal kapcsolatos támogató szerepére, amit plakáton kell jól látható helyen megjeleníteni.

Magyarországon az iskolatejprogram sikeresen működik, évről évre növekszik a programban ellátott gyermekek száma. Míg például 2010-ben 164 ezer gyermek vett részt a programban, addig 2015-ben már több mint 470 ezer gyermek kapott naponta friss tejterméket.



5.1. ábra

Az iskolatejprogramban részt vevő gyermekek száma (2009–2016)

Forrás: FM 2017

⁵ A 0401, a 0403, a 0404 90 és a 0406 KN-kód (Kombinált nomenklatúra – Vámtarifaszám) vagy a 2202 90 KN-kód alá tartozó termékek vonatkoznak erre.

5.2.3.3. Az olívaágazatot támogató programok

Az olívaolaj és étkezési olívbogyó előállításához Görögország, Franciaország és Olaszország külön támogatási programot indíthat.

5.2.3.4. A zöldség- és gyümölcságazat támogatásai

A gyümölcs- és zöldségágazat *termelői szervezetei és azok társulásai működési alapot* hozhatnak létre. Az alapot a következőkből finanszírozzák:

- a) pénzügyi hozzájárulások
 - a termelői szervezet tagjai és/vagy maga a termelői szervezet; vagy
 - termelői szervezetek társulásai e társulások tagjai révén;
- b) a Bizottság által meghatározott, a termelői szervezeteknek vagy ezek társulásainak nyújtható uniós pénzügyi támogatás, amennyiben az említett társulások operatív programot vagy részleges operatív programot nyújtanak be, irányítanak és hajtanak végre.

A működési alapok kizárólag a tagállamoknak benyújtott és általuk jóváhagyott operatív programok finanszírozására használhatók fel.

A gyümölcs- és zöldségágazati *operatív programok* legalább hároméves és legfeljebb ötéves időtartamra szólnak. A programok akkor elfogadhatók, ha a termelői szervezetek számára előírt tevékenységek közül legalább kettőt folytatnak. Ilyen tevékenységek lehetnek például

- a) a termelés tervezése, ideértve a termelés és a fogyasztás előrejelzését és monitoringját;
- b) a termékek minőségének javítása a friss és a feldolgozott termékek esetében is;
- c) a termékek kereskedelmi értékének növelése;
- d) a friss vagy feldolgozott termékek promóciója;
- e) környezetvédelmi intézkedések – különösen a vízre vonatkozóan – és környezet-kímélő termelési módszerek, a biogazdálkodást is beleértve;
- f) válságmegelőzés és -kezelés. (Forrás: 1308/2013/EU rendelet.)

A *válságmegelőzés és -kezelés* célja a gyümölcs- és zöldségpiaci válságok elkerülése és kezelése, és ebben az összefüggésben a következőkre terjed ki:

- a) a forgalomba hozott mennyiség kezelését hatékonyabbá tevő beruházások;
- b) képzésre vonatkozó intézkedések és a legjobb gyakorlatok cseréje;
- c) promóció és kommunikáció, akár a megelőzés érdekében, akár válság idején;
- d) a költsönös kockázatkezelési alapok létrehozásával kapcsolatos adminisztratív költségek támogatása;
- e) gyümölcsösök újratelepítése, amennyiben ez a kötelező kivágást követően egészségügyi vagy növényegészségügyi okokból szükséges, és amennyiben azt a tagállam illetékes hatósága rendeli el;
- f) piacról történő árukivonás;
- g) zöldsüret vagy a gyümölcs- és zöldségfélék be nem takarítása;
- h) betakarítási biztosítás.

A betakarítási biztosítás támogatásának hozzá kell járulnia a termelők bevételeinek biztosításához olyan esetekben, amikor a termelők természeti katasztrófák, kedvezőtlen időjárási jelenségek, betegségek vagy kártevőfertőzések következtében veszteségeket szenvednek el.

A termelői szervezetek a válságmegelőzési és kezelési intézkedések finanszírozásához piaci feltételekkel kölcsönt vehetnek fel. Ebben az esetben a tőke és a kölcsön után járó kamatok visszafizetése az operatív program részét képezheti, és így jogosult lehet uniós pénzügyi támogatásra.

A válságmegelőzés és -kezelés esetében a „zöldszüret” és a „be nem takarítás” alatt az alábbi tevékenységekre nyílik lehetőség:

- a) „zöldszüret”: a nem forgalmazható éretlen termékek egy adott területen végzett teljes betakarítása; az érintett termékek nem lehetnek károsodottak a zöldszüret előtt, sem éghajlati okokból, sem betegség miatt, sem egyéb okokból;
- b) „be nem takarítás”: a folyó termelési ciklus megszakítása az érintett területen úgy, hogy a termék jól fejlett és egészséges, szép és forgalmazható minőségű. A termékek éghajlati jelenségek vagy betegség miatti megsemmisülése nem minősül be nem takarításnak.

Az operatív programoknak két vagy több környezetvédelmi intézkedést szükséges tartalmazniuk, és a programok kiadásainak legalább 10%-ának környezetvédelmi intézkedéseket ajánlatos szolgálnia.

Az uniós pénzügyi támogatás megegyezik a pénzügyi hozzájárulások ténylegesen befizetett összegével, és legfeljebb a felmerült tényleges kiadások 50%-áig terjedhet. Az uniós pénzügyi támogatás maximális mértéke az egyes termelői szervezetek és/vagy ezek társulásai által forgalmazott termékek értékének 4,1%-a. A termelői szervezetek esetében ez a százalékarány azonban a forgalmazott termékek értékének 4,6%-ára növelhető, amennyiben a forgalmazott termékek összértékének 4,1%-át meghaladó összeget csak válságmegelőzési és -kezelési intézkedések céljaira használják fel. Termelői szervezetek társulásai esetében ez a százalékkérték a forgalmazott termékek értékének 4,7%-ára növelhető, amennyiben a forgalmazott termékek értékének 4,1%-át meghaladó összeget csak a termelői szervezetek társulása által a tagjai nevében végrehajtott válságmegelőzési és -kezelési intézkedések céljaira használják fel.

A termelői szervezet kérésére – valamely operatív program vagy az operatív program valamely része tekintetében – az 50%-os felső határ 60%-ra emelhető, amennyiben a szóban forgó program az alábbi feltételek legalább egyikét teljesíti:

- a) több olyan uniós termelői szervezet nyújtja be, amelyek különböző tagállamokban, több államot érintő rendszerek keretében működnek;
- b) szakmaközi alapon működő rendszerbe bekapcsolódott egy vagy több termelői szervezet nyújtja be;
- c) kizárólag a 834/2007/EK tanácsi rendelet (1) hatálya alá tartozó biotermékek termelésére vonatkozó egyedi támogatást érinti;
- d) olyan elismert termelői szervezet első benyújtott operatív programja, amely két elismert termelői szervezet egyesüléséből jött létre;
- e) termelői szervezetek elismert társulásának első benyújtott operatív programja;
- f) olyan tagállamok termelői szervezetei nyújtják be, amelyekben a gyümölcs- és zöldségtermés kevesebb mint 20%-át forgalmazzák termelői szervezetek;

- g) az EUMSZ 349. cikkében említett legkülső régiók egyikének termelői szervezete nyújtja be.

Az 50%-os felső határ 100%-ra emelkedik a gyümölcs- és zöldségfélék piacról történő kivonása esetében akkor, ha a kivont mennyiség nem haladja meg az egyes termelői szervezetek által forgalmazott termékek mennyiségének 5%-át, és rendeltetése:

- a) ingyenes szétosztás a tagállamok által e célból elismert jótékonyági szervezetek és alapítványok körében a tevékenységük során történő felhasználásra, olyan személyek megsegítésére, akiknek a közsegélyezéshez való jogát a nemzeti jog elismeri, különösen azért, mert a létszükségletek terén hiányt szenvednek; vagy
- b) ingyenes szétosztás a tagállamok által kijelölt büntetés-végrehajtási intézmények, iskolák, egyéb, jogszabályban meghatározott intézmények, gyermeküdültetési táborok, kórházak és idősotthonok körében, amelyek minden szükséges lépést megtesznek annak biztosítására, hogy az így szétosztott mennyiségek csak az ilyen létesítmények által szokásosan vásárolt mennyiségek kiegészítését képezzék.

Olyan régiókban, ahol a gyümölcs- és zöldségágazatban a termelők szervezettségének foka különösen alacsony, a Bizottság – a tagállamok kellően indokolt kérésére – engedélyezheti a tagállamoknak, hogy a termelői szervezetek számára az uniós pénzügyi hozzájárulás legfeljebb 80%-át kitevő *nemzeti pénzügyi támogatást* fizessenek. Ez a támogatás a működési alapot egészíti ki.

A tagállamok *nemzeti keret* hoznak létre, amely tartalmazza a környezetvédelmi intézkedésekkel kapcsolatos általános feltételeket. A tagállamok az általuk javasolt keretet benyújtják a Bizottságnak, amely a benyújtást követő három hónapon belül módosításokat írhat elő, amennyiben úgy véli, hogy a javaslat nem járul hozzá az EUMSZ 191. cikkében, valamint a hetedik uniós környezetvédelmi cselekvési programban rögzített célkitűzések eléréséhez. Az egyéni gazdaságokat érintő, operatív programok által támogatott beruházások esetében is szem előtt kell tartani a szóban forgó célkitűzéseket.

Minden tagállam létrehozza a gyümölcs- és zöldségpiachoz kapcsolódó fenntartható operatív programokra vonatkozó *nemzeti stratégiáját*.

5.2.3.5. *A szőlő- és borágazat támogatási programjai*

A szőlő- és borágazatban 5 éves támogatási programok működnek, amelyek időtartamukban nem illeszkednek az EU általános 7 éves költségvetési ciklusaihoz, ezért a költségvetési tervezéskor az ágazat támogatásait determinációként kell kezelni. A szőlő- és borágazat 5 éves támogatási ciklusokban működik, jelenleg (a kézirat lezárásakor) a 2014–2018 időszakban járunk, a következő 5 éves időszak 2019–2023 lesz. Fontos szabály, hogy a szőlő- és borágazat támogatási programjai nem használhatóak fel a tagállamok vidékfejlesztési programjaiban szereplő intézkedésekhez, így például a beruházási vidékfejlesztési támogatásokban nem szerepelhetnek olyan jogcímek, amelyeket a tagállam a borágazati támogatási programjában működtet. Ha például a támogatási program része a szerkezetátalakítás, amelynek keretében szőlőművelő gépeket támogat egy tagállam, akkor a vidékfejlesztési programban a szőlőművelésre már nem lehet gépberuházási támogatásra jogcímet meghirdetni.

A szőlő- és bortermelő tagállamok ötéves támogatási programot nyújtanak be a Bizottság részére, amely programnak a közös piacszerkezési rendeletben meghatározott támogatható intézkedések közül legalább egyet tartalmaznia kell. Természetesen a tagállami programok figyelembe vehetik a regionális sajátosságokat.

A támogatási programoknak legalább a következő elemeket kötelező tartalmazniuk:

- a) a javasolt intézkedések részletes bemutatása és számszerűsített célkitűzései;
- b) a konzultációk eredményei;
- c) a várható technikai, gazdasági, környezeti és társadalmi hatások felmérése;
- d) az intézkedések végrehajtásának ütemezése;
- e) általános finanszírozási táblázat, amely bemutatja a felhasználandó forrásokat és a forrásoknak az intézkedések közötti tervezett, indikatív felosztását a költségvetési kereteknek megfelelően;
- f) a monitoring és értékelés során alkalmazandó kritériumok és számszerűsített mutatók, valamint a támogatási programok megfelelő és hatékony végrehajtásának biztosítására hozott intézkedések;
- g) a támogatási program végrehajtásáért felelős illetékes hatóságok és szervek kijelölése.

Támogatható intézkedések

A támogatási programok az alábbi intézkedések közül egyet vagy többet tartalmazhatnak:

- a) promóció;
- b) a szőlőültetvények szerkezetátalakítása és átállítása;
- c) zöldszüret;
- d) kölcsönös kockázatkezelési alapok;
- e) betakarítási biztosítás;
- f) beruházások;
- g) borágazati innováció;
- h) melléktermék-lepárlás.

A *promóciós támogatás* célja az uniós borokat érintő tájékoztató és promóciós intézkedések finanszírozása a tagállamokban. Az intézkedésnek a bor felelősségteljes módon történő fogyasztására, az eredetmegjelölésekre és a földrajzi jelzésekre vonatkozó uniós rendszerekkel kapcsolatos tájékoztatásra vagy harmadik országokban az uniós borok versenyképességének javítására kell irányulnia.

Az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel, illetve a borszőlő fajtájának jelzésével ellátott borok esetében kizárólag az alábbi tevékenységek támogathatók:

- a) olyan PR-tevékenységek, illetve promóciós és reklámtevékenységek, amelyek elsősorban az uniós termékek által a minőség, az élelmiszer-biztonság és a környezet szempontjából nyújtott magas színvonal kiemelését célozzák;
- b) nemzetközi jelentőségű eseményeken, vásárokon vagy kiállításokon való részvétel;
- c) tájékoztató kampányok, különösen az eredetmegjelölésekre, a földrajzi jelzésekre és a biotermelésre vonatkozó uniós rendszerek kapcsán;

- d) új piacok felmérése a piacbővítés érdekében;
- e) a tájékoztató és promóciós intézkedések eredményeit felmérő tanulmányok.

A tájékoztató vagy promóciós intézkedésekhez nyújtott uniós hozzájárulás nem haladhatja meg a támogatható kiadások 50%-át.

A szőlőültetvények szerkezetátalakításához és átállításához kapcsolódó intézkedések célja a bortermelők versenyképességének javítása. A szőlőültetvények szerkezetátalakítása és átállítása kizárólag akkor támogatható, ha a tagállamok benyújtják a termelési potenciáljukra vonatkozó jegyzéket. A szőlőültetvények szerkezetátalakítási és átállítási támogatása – amely a fenntartható termelési rendszerek javításához és a borágazat környezeti hatásainak mérsékeléséhez is hozzájárulhat – kizárólag a következő tevékenységek közül egyre vagy többre nyújtható:

- a) fajtaváltás, ideértve az átoltással történő fajtaváltást is;
- b) a szőlőültetvények áttelepítése;
- c) szőlőültetvények újratelepítése, amennyiben ez a kötelező kivágást követően egészségügyi vagy növényegészségügyi okokból szükséges, és amennyiben azt a tagállam illetékes hatósága rendeli el;
- d) a szőlőültetvény természetstechnológiai módszereinek javítása, különösen a fenntartható termelés fejlett rendszereinek bevezetése.

A természetes élettartamuk végéhez érő szőlőültetvények rendes megújítása: ugyanannak a parcellának ugyanazzal a borszőlőfajtával és ugyanolyan szőlőtermesztési rendszerrel történő újratelepítése nem támogatható. A tagállamok további előírásokat is megállapíthatnak, különösen a megújított szőlőültetvények korát illetően.

A szőlőültetvények szerkezetátalakítási és átállítási támogatása – ideértve a szőlőültetvény természetstechnológiai módszereinek javítását is – kizárólag az alábbi formákban valósulhat meg:

- a) a termelők ellentételezése az intézkedés végrehajtásából adódó bevételkiesésért;
- b) a szerkezetátalakítás és az átállítás költségeihez való hozzájárulás.

A termelők számára a bevételkiesésért nyújtott ellentételezés a vonatkozó veszteség akár 100%-át is fedezheti, és az alábbi opciókban valósulhat meg:

- a) a telepítési jogra vonatkozó átmeneti szabályozást meghatározó rendelkezéseitől eltérve, az átmeneti szabályozás időtartamának végéig, egy meghatározott, három évet meg nem haladó időtartamra szólóan a régi és az új szőlőültetvények együttes fenntartásának engedélyezése;
- b) pénzbeli ellentételezés.

A szőlőültetvények szerkezetátalakításának és átállításának tényleges költségeihez való uniós hozzájárulás nem haladhatja meg az 50%-ot. A kevésbé fejlett régiókban a szerkezetátalakítás és átállítás költségeihez nyújtott uniós hozzájárulás mértéke azonban akár 75% is lehet.

A „zöldszüret” a még éretlen állapotban lévő szőlőfürtök teljes megsemmisítése vagy eltávolítása, és ennek következtében az érintett terület terméshozamának nullára való csökkentése. A zöldszüreti támogatás az uniós borpiacon a kereslet és a kínálat mérlegének helyreállításához járul hozzá a piaci válság megelőzése érdekében.

A kölcsönös kockázatkezelési alapok létrehozására irányuló támogatás azon termelőknek nyújt segítséget, akik a piaci ingadozások ellen kívánják biztosítani magukat. A kölcsönös kockázatkezelési alapok létrehozására irányuló támogatás az alap adminisztratív költségeit fedező átmeneti és csökkenő mértékű támogatás formájában nyújtható.

A *betakarítási biztosítás* támogatása a termelők bevételeinek biztosításához járul hozzá olyan esetekben, amikor a termelők természeti katasztrófák, kedvezőtlen időjárási jelenségek, betegségek vagy kártevőfertőzések következtében veszteségeket szenvednek el. A biztosítási szerződésekben meg kell követelni, hogy a kedvezményezettek megtegyék a szükséges kockázatmegelőzési intézkedéseket. A betakarítási biztosítás támogatása uniós pénzügyi hozzájárulás formájában nyújtható.

Támogatás nyújtható a feldolgozólétesítményekre, borászati infrastruktúrára, valamint marketingstruktúrára és -eszközökre irányuló tárgyi vagy immateriális beruházásokhoz. E beruházások célja, hogy javítsák a vállalkozás összeteljesítményét és a piaci igényekhez való alkalmazkodását, valamint növeljék annak versenyképességét, és céljuk a szőlőből készült termékek előállítása vagy forgalmazása, többek között az energiatakarékosság, a globális energiahatékonyság és a fenntartható folyamatok javítása céljából.

A *beruházási támogatás* maximális mértéke:

- a) kizárólag a 2003/361/EK bizottsági ajánlás (1) szerinti mikro-, kis- és középvállalkozásokra alkalmazható;
- b) ezen túlmenően az EUMSZ 349. cikkében említett legkülső régiók, valamint a 229/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 1. cikkének (2) bekezdésében meghatározott kisebb égei-tengeri szigetek valamennyi vállalkozása tekintetében is alkalmazható.

A 2003/361/EK ajánlás mellékletének I. címe 2. cikkének (1) bekezdése alá nem tartozó, 750 alkalmazottnál kevesebbet foglalkoztató vagy 200 millió eurónál kevesebb árbevétellel rendelkező vállalkozások esetében a maximális támogatásintenzitás megfelelődik.

Nem nyújtható támogatás a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatások tekintetében nehéz helyzetben lévő vállalkozások részére.

A támogatható beruházási költségekhez nyújtott uniós hozzájárulás maximális mértéke:

- a) 50% a kevésbé fejlett régiókban;
- b) 40% a kevésbé fejlett régióktól eltérő régiókban;
- c) 75% a legkülső régiókban. (Forrás: 1308/2013/EU rendelet.)

Támogatás nyújtható *borászati innovációhoz*: új termékek, eljárások és technológiák kifejlesztésére irányuló tárgyi vagy immateriális beruházásokhoz. A támogatás célja, hogy javítsa a szőlőből készült uniós termékek értékesíthetőségét és versenyképességét, és annak a tudástranszfer is a részét képezheti.

Támogatás nyújtható a borkészítés melléktermékeinek önkéntes vagy kötelező lepárlásához. A támogatás összegét az előállított szesz alkoholtartalmának térfogatszázalékára és hektoliterenként kell rögzíteni. A támogatásban részesült lepárlásból származó alkoholt – a versenytorzítás elkerülése érdekében – kizárólag ipari vagy energetikai célokra szabad felhasználni.

5.1. táblázat

Magyarország által 2014–2018 között meghirdetett és tervezett támogatási programok (ezer euróban)

Intézkedés	1234/2007/EK rendelet	2014	2015	2016	2017	2018	Összesen
SPS		0	0	0	0	0	0
Promóciós tevékenység harmadik országok piacára	103p. cikk	1 000	1 000	1 000	2 000	2 000	7 000
Szőlőültetvények szerkezetát- alakítása és átállása	103q. cikk	22 603	22 603	26 603	25 603	25 603	123 015
Zöldszüret	103r. cikk	0	0	0	0	0	0
Kockázati alap	103s. cikk	0	0	0	0	0	0
Szüreti biztosítás	103t. cikk	0	0	0	0	0	0
Beruházások	103u. cikk	4 000	4 000	0	0	0	8 000
Melléktermék lepárlás	103v. cikk	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	7 500
Összesen		29 103	29 103	29 103	29 103	29 103	145 515

Forrás: FM 2014

A piaci támogatásoktól független új támogatási konstrukció lehetősége jelent meg 2016 után. A szőlő- és borpiacon szabályozásban a kvótarendszert felváltó új elemként jelent meg a telepítési engedélyezési rendszer 2016-tól. Ennek keretében a tagállamok évente legfeljebb 1%-kal növelhetik a szőlőterületüket. Mivel ezek a területek minden esetben új területek bevonását jelentik a szőlőtermesztésbe, a klasszikus szerkezetátalakítási támogatás nem elérhető e területekre. Az Európai Bizottság ezért megteremtette a lehetőséget annak, hogy a tagállamok a vidékfejlesztési programjaik keretében az új borszőlőültetvények *telepítésére támogatást* biztosítsanak. E lehetőséggel Magyarország is élt: meghirdették az új borszőlőültetvények támogatását biztosító pályázati felhívást, amely 2018-tól pályázható.

5.2.3.6. A méhészeti ágazat támogatása

A méhészeti termékek termelésére és forgalmazására vonatkozó általános feltételek javítása céljából a tagállamok hároméves időszakokra szóló nemzeti programokat dolgozhatnak ki a méhészeti ágazatra vonatkozóan. A méhészeti programokhoz nyújtott uniós hozzájárulás a viselt kiadások 50%-ával egyenértékű. Az uniós hozzájárulásra való jogosultság érdekében a tagállamoknak tanulmányt kell készíteniük a területükön működő méhészeti ágazat termelési és forgalmazási szerkezetéről.

A méhészeti programokban az alábbi intézkedések szerepelhetnek:

- technikai segítségnyújtás a méhészek és a méhészek szervezetei részére;
- a méhcsaládokat megtámadó kártevők és betegségek – különösen a varroatozisz – elleni védekezés;
- a vándorméhészet észszerűsítése;
- a méhészeti termékek elemzését végző laboratóriumok támogatását célzó intézkedések annak elősegítése érdekében, hogy a méhészek forgalmazzák termékeiket, és növeljék azok értékét;

- e) az unióban található kaptárak állománypótlásának támogatására irányuló intézkedések;
- f) együttműködés szakosodott szervezetekkel a méhészettel és a méhészeti termékekkel kapcsolatos alkalmazott kutatási programok végrehajtása terén;
- g) piacmonitoring;
- h) a termékek minőségének javítása a termékekben rejlő lehetőségek jobb piaci kihasználása érdekében.

5.2.4. Szőlőtelepítési engedélyezési rendszer

A közös piacszervezési rendeletben meghatározott és osztályozott borszőlőfajták csak engedély birtokában telepíthetők vagy telepíthetők újra. A tagállamok az engedélyt a termelők által benyújtott, objektív és megkülönböztetéstől mentes jogosultsági kritériumoknak megfelelő kérelmek alapján, hektárban kifejezett meghatározott terület tekintetében adják meg. Az engedélyt a termelő díj fizetése nélkül kapja meg. Az engedélyek a megadásuk időpontjától számított három évig érvényesek. Amennyiben a termelő nem használja fel a részére megadott engedélyt annak érvényességi ideje alatt, igazgatási szankciókra számíthat.

A tagállamok minden évben akkora területre biztosítanak engedélyt új telepítések számára, amely megfelel a területükön már szőlővel betelepített teljes terület 1%-ának, az előző év július 31-i adatokat figyelembe véve. A tagállamok azonban nemzeti szinten alacsonyabb százalékos értéket is alkalmazhatnak, és az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel bíró borok termelésére jogosult területek vagy földrajzi jelzést nem viselő területek esetében regionális szinten korlátozhatják az engedélyek kibocsátását (*védelmi mechanizmus*).

A szakmai szervezetek szerepe felértékelődik, mivel az új rendszerben a tagállamok figyelembe vehetnek olyan ajánlásokat, amelyeket a borágazatban működő elismert szakmai szervezetek, termelői érdekcsoportok vagy a tagállami jogszabályok alapján elismert szakmai szervezetek tesznek, feltéve hogy az ajánlások megtétele előtt az érintett földrajzi területen reprezentatív érdekelt felek megállapodást kötöttek. Az ajánlások legfeljebb három évre szólhatnak.

A tagállamok automatikusan megadják az engedélyt azon termelők részére, akik 2016. január 1-jét követően szőlőt vágznak ki, majd kérelmet nyújtanak be. Ily módon a kivágott területtel – tiszta szőlőtermő területben kifejezve – megegyező nagyságú területet lehet engedélyezni (újratelepítés).

A tagállamok az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel bíró szőlő termelésére jogosult területeken szakmai szervezet által készített ajánlás alapján azon szőlőkre korlátozhatják az újratelepítést, amelyek az oltalom alatt álló eredetmegjelölés vagy az oltalom alatt álló földrajzi jelzés tekintetében a kivágott szőlővel azonos feltételeket teljesítenek.

A termelőknek saját költségükön ki kell vágniuk a szőlőt az engedély nélkül betelepített területeken.

5.3. Forgalmazási szabályok⁶

Egyes mezőgazdasági termékekre az Európai Unióban forgalmazási szabályok vonatkoznak.

A forgalmazási előírások az alábbi ágazatok és termékek közül egyre vagy többre alkalmazhatók:

- a) olívaolaj és étkezési olajbogyó;
- b) gyümölcs- és zöldségfélék;
- c) feldolgozott gyümölcs- és zöldségtermékek;
- d) banán;
- e) élő növény;
- f) tojás;
- g) baromfihús;
- h) emberi fogyasztásra szánt kenhető zsírok;
- i) komló.

A forgalmazási előírások az alábbi szabályozásokat foglalhatják magukban:

- a) műszaki meghatározások, megjelölések és kereskedelmi megnevezések;
- b) osztályozási kritériumok, például osztályok, súly, méret, kor és kategória szerinti besorolás;
- c) a fajok, a növényfajta vagy az állatfaj, illetve a kereskedelmi típus;
- d) kiszerelés, a kötelező forgalmazási előírásokhoz kapcsolódó címkézés, csomagolás, a csomagolóközpontokra alkalmazandó szabályok, jelölés, a betakarítás éve és különleges kifejezések használata;
- e) a küllem, az állag, a húsosság, a termékjellemzők és a víztartalom százalékos aránya;
- f) a termelés során használt különleges anyagok, illetve összetevők vagy alkotóelemek, ideértve ezek mennyiségét, tisztaságát és azonosítását;
- g) a gazdálkodás típusa és a termelési módszer – ideértve a borászati eljárásokat is –, valamint a fenntartható termelés fejlett rendszerei;
- h) must és bor házasítása – ideértve a vonatkozó fogalom meghatározásokat is –, keverés és az arra vonatkozó korlátozások;
- i) a begyűjtés gyakorisága, szállítás, tartósítás és kezelés, tárolási módszer és hőmérséklet, tárolás és szállítás;
- j) a termelés helye és a származási hely, a baromfihús és a kenhető zsírok kivételével;
- k) egyes anyagok és eljárások alkalmazására vonatkozó korlátozások;
- l) egyedi felhasználás;
- m) a jelöléseknek és kereskedelmi megnevezéseknek meg nem felelő termékek elhelyezésére, tartására, értékesítésére és felhasználására, valamint a melléktermékek elhelyezésére vonatkozó feltételek.

⁶ A fejezet nagymértékben az 1308/2013/EU (2013. december 17.) európai parlamenti és tanácsi rendelet szövegére támaszkodik.

A zöldség- és gyümölcs-, a komló- és a borágazatokban, az ágazati sajátosságokat is figyelembe vevő, további szabályokat is alkottak, amelyek a fenti elvek mentén, de az egyes termékek adottságait, történelmi jellegét és piaci jellemzőit is figyelembe veszik.

A fenti szabályokon túl egyes termékek esetében a tagállamok elfogadhatnak vagy fenntarthatnak olyan nemzeti szabályokat, amelyek különböző minőségi szinteket állapítanak meg a kenhető zsirok vonatkozásában. E szabályoknak lehetővé kell tenniük az említett minőségi szinteknek különösen a termékek előállításához felhasznált nyersanyagokra, a termékek érzékszervi tulajdonságaira, valamint fizikai és mikrobiológiai stabilitására vonatkozó kritériumok alapján történő meghatározását.

A „hagyományos” kifejezés jelzi:

- a) adott termék uniós vagy nemzeti jogszabály alapján oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel van ellátva; vagy
- b) az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel ellátott termék előállítási vagy érlelési eljárását, illetve minőségét, színét, származási helyének jellegét vagy valamely, a termék történetéhez kapcsolódó eseményt.

5.3.1. Egyes ágazatokra vonatkozó egyedi szabályok (kvótarendszerek, kvóták kivezetése)

5.3.1.1. Cukorágazat

A cukorágazatban a 2016/2017-as gazdasági év végéig a termelést korlátozó kvótarendszer működött, amely tagállamokra lebontott termelési kvótákat jelentett. Magyarország a kvótarendszerben 105 420 tonna cukorkvótával rendelkezett. A kvótarendszer részét képezte a cukorrépa minimálárának meghatározása is, amelyet évente a Tanács állapított meg. Az elmúlt években ennek átlagos mértéke 26 euró/tonna volt.

A cukorrépa és a cukornád vásárlásának feltételeit, ezen belül többek között a vetés előtti szállítási szerződéseket az egyrészt a cukorrépa és a cukornád uniós termelői – vagy a nevükben eljáró azon szervezetek, amelyeknek tagjai –, másrészt az uniós cukorgyártó vállalkozások – vagy a nevükben eljáró azon szervezetek, amelyeknek tagjai – közötti, szakmán belüli írásos megállapodások szabályozzák. A cukorgyártó vállalkozásoknak értesíteniük kell a gyártás helye szerinti tagállam illetékes hatóságait a szakmán belüli megállapodásokról és szerződésekről, és meg kell különböztetniük a kvótacukorra és a kvótán felüli cukorra vonatkozó megállapodásokat és szerződéseket.

A Bizottság, különösen a kvótarendszer megszűnését követő időszakról kezdődően a cukorpiaci árak jelentésére szolgáló információs rendszert hozhat létre, amely a cukorpiaci árszintek közzétételére szolgáló intézkedéseket is magában foglalhat.

A cukrot, izoglükózt, illetve inulinszirupot gyártó vállalkozások birtokában lévő cukorkvóta, izoglükózkvóta, illetve inulinszirup-kvóta alapján *termelési díjat* kell kivetni.

Termelési visszatérítés nyújtható a cukorágazatban, ha kvótacukor gyártásához nem áll rendelkezésre a világszintű árak megfelelő áron többletcukor vagy behozott cukor, többlet-izoglükóz vagy többlet-inulinszirup.

A Bizottság az uniós piac megfelelő szintű cukorellátásának biztosításához szükséges ideiglenes intézkedéseket is hozhat. Az intézkedések a szükséges mennyiség tekintetében és a szükséges időre kiigazíthatják a behozott nyerscukor után fizetendő vám szintjét.

Kvótán kívüli termelés

A kvótán felül előállított cukrot, izoglükózt vagy inulinszirupot:

- a) fel lehet használni egyes termékek feldolgozásához;
- b) át lehet vinni a következő gazdasági év kvóta-termelésébe;
- c) fel lehet használni a legkülső régiók különleges ellátási rendszerében;
- d) exportálni lehet a Bizottság által meghatározott mennyiségi korlátozásokon belül;
vagy
- e) a belső piacra lehet bocsátani abból a célból, hogy a kínálatot az előzetes ellátási mérleg alapján a kereslethez igazítsák.

Az egyéb mennyiségekre többlettilletéket vet ki a Bizottság.

5.3.1.2. Borágazat

A tagállamok szőlőkatasztert vezetnek, amely naprakész információkat tartalmaz a termelési potenciállal kapcsolatban. 2016. január 1-jétől ez a kötelezettség csak azokra a tagállamokra alkalmazandó, amelyek létrehozzák a szőlőültetvények engedélyezésére vonatkozó rendszert, vagy nemzeti támogatási programot léptetnek életbe. A kötelezettség 2015. december 31-ig nem vonatkozik azokra a tagállamokra, amelyekben az osztályozott borszőlőfajtákkal betelepített összterület kevesebb, mint 500 hektár. Azok a tagállamok, amelyek támogatási programjaiban szerepel a szőlőültetvények szerkezetátalakítása és átállítása is, a szőlőkataszter alapján minden évben március 1-jéig benyújtják a Bizottságnak a termelési potenciáljukra vonatkozó, naprakésszé tett jegyzéket.

5.3.1.3. Tej- és tejtermékágazat

A tej- és tejtermékágazatban a tagállamok dönthetnek úgy, hogy írásbeli szerződést kell kötni, vagy ajánlatot kell tenni minden olyan esetben, amikor a területükön belül egy mezőgazdasági termelő egy nyerstej-feldolgozónak nyers tejet szállít. Ha a tagállam előírja a kötelező szerződést, arról is döntenie kell, hogy a felek között kötött ilyen szerződés a szállítás mely szakaszára vagy szakaszaira vonatkozik, ha a nyers tej szállítását egy vagy több begyűjtő végzi.

A szerződést vagy ajánlatot:

- a) a szállítás megkezdése előtt kell elkészíteni;
- b) írásban kell rögzíteni; és
- c) annak tartalmaznia kell különösen az alábbi elemeket:
 - a szállított tejért fizetendő árat, amely:

- állandó és a szerződésben rögzített, és/vagy
- kiszámítása a szerződésben megállapított különböző tényezők összesítésével történik, amelyek között szerepelhetnek a piaci fejlemények változását tükröző piaci mutatók, a szállított mennyiség és a szállított nyers tej minősége vagy összetétele,
- a szállítható és/vagy szállítandó nyers tej mennyiségét és e szállítások ütemezését,
- a szerződés időtartamát, amely lehet határozott vagy határozatlan, és a felmondási záradékot,
- a kifizetési időszakokra és eljárásokra vonatkozó részleteket,
- a nyers tej átvételére vagy szállítására vonatkozó rendelkezéseket, valamint
- a vis maior esetén alkalmazandó szabályokat.

A mezőgazdasági termelők, nyerstej-begyűjtők vagy -feldolgozók által kötött nyerstej-szállítási szerződések valamennyi eleméről a felek szabadon tárgyalhatnak.

Az elismert tej- és tejtermékágazati termelői szervezetek tárgyalásokat folytathatnak mezőgazdasági termelő tagjaik nevében közös termelésük egy része vagy egésze tekintetében a nyers tejnek a termelő által a nyers tej feldolgozója vagy begyűjtője számára történő szállítására vonatkozó szerződésről. A termelői szervezet tárgyalásokat folytathat:

- a) függetlenül attól, hogy a mezőgazdasági termelők átruházzák-e a nyers tej feletti tulajdonjogot a termelői szervezetre, vagy sem;
- b) függetlenül attól, hogy a tárgyalt ár azonos-e a mezőgazdasági termelő tagok egy részének vagy összességének közös termelése tekintetében;
- c) feltéve, hogy az adott termelői szervezet tekintetében valamennyi alábbi feltétel teljesül:
 - az ilyen tárgyalások által érintett nyers tej mennyisége nem haladja meg a teljes uniós termelés 3,5%-át;
 - az ilyen tárgyalások által érintett nyers tejnek bármely adott tagállamban termelt mennyisége nem haladja meg az adott tagállam teljes nemzeti termelésének 33%-át; és
 - az ilyen tárgyalások által érintett nyers tejnek bármely tagállamba szállított mennyisége nem haladja meg az adott tagállam teljes nemzeti termelésének 33%-át.

A fentiekén túl egy elismert termelői szervezet, vagy azok társulása – korlátozott időtartamra – kötelező szabályokat állapíthat meg az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel ellátott sajt kínálatának a szabályozására.

5.3.2. Termelői szervezetek, szakmaközi szervezetek

5.3.2.1. Termelői szervezetek

A tagállamok – kérelem alapján – elismerhetik azokat a termelői szervezeteket, amelyek:

- a) valamely meghatározott ágazatban működő termelők közül állnak;
- b) a termelők kezdeményezésére jöttek létre;

- c) meghatározott célokkal működnek, amelyek legalább egyike az alábbiakra vonatkozhat:
- a termelés megtervezésének és a kereslethez való hozzáigazításának biztosítása, különösen a minőség és a mennyiség tekintetében;
 - a kínálati oldal koncentrációja és a tagok által előállított termékek forgalomba hozatala, többek között közvetlen üzletszerzés révén;
 - a termelési költségeknek és a környezetvédelmi és állatjóléti előírások teljesítése céljából végrehajtott beruházások megtérülésének optimalizálása és a termelői árak stabilizálása;
 - kutatások folytatása és kezdeményezések kidolgozása a fenntartható termelési módszerekkel, innovatív gyakorlatokkal, a gazdasági versenyképességgel és a piac alakulásával kapcsolatban;
 - a környezetkímélő termesztési gyakorlatok és termelési technikák, illetve megfelelő állatjóléti gyakorlatok és technikák használatának előmozdítása, valamint technikai segítségnyújtás az ilyen gyakorlatok és technikák alkalmazásához;
 - a termelési szabványok használatának előmozdítása és az ehhez biztosított technikai segítségnyújtás, a termékminőség javítása, valamint oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel, oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel vagy nemzeti minőségigazolós címkével ellátott termékek fejlesztése;
 - a melléktermékek és a hulladékok kezelése, különösen a víz, a talaj és a táj minőségvédelme tekintetében, valamint a biológiai sokféleség megőrzése vagy előmozdítása;
 - hozzájárulás a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodáshoz és az éghajlatváltozás mérsékléséhez;
 - kezdeményezések kidolgozása a promóció és a forgalmazás terén;
 - a gyümölcs- és zöldségágazatban működő operatív programok kidolgozása;
 - a szükséges technikai segítségnyújtás biztosítása a határidős piacok és a biztosítási rendszerek alkalmazásához. (Forrás: 1308/2013/EU rendelet.)

A tej- és tejtermékágazatban azok a termelői szervezetek ismerhetők el, amelyek:

- a) a termelők kezdeményezésére jöttek létre;
- b) meghatározott célokkal működnek, amelyek közül egy vagy több az alábbiakra vonatkozhat:
 - a termelés megtervezésének és a kereslethez való hozzáigazításának biztosítása, különösen a minőség és a mennyiség tekintetében,
 - a kínálati oldal koncentrációja és a tagok által előállított termékek forgalomba hozatala,
 - a termelési költségek optimalizálása és a termelői árak stabilizálása.

A tagállamok – kérelem alapján – elismerhetik a termelői szervezetek azon *társulásait*, amelyek meghatározott ágazatokban működnek, és elismert termelői szervezetek kezdeményezésére jöttek létre.

5.3.2.2. Szakmaközi szervezetek

A tagállamok – kérelem alapján – elismerhetik azokat a szakmaközi szervezeteket, amelyek:

- a) a termeléshez és az élelmiszer-ellátási lánc következő szakaszainak legalább egyikehez kapcsolódó gazdasági tevékenységek képviselőiből állnak: egy vagy több ágazat termékeinek előállítására vagy kereskedelmére, a forgalmazást is beleértve;
- b) az őket alkotó szervezetek vagy egyesületek összességének vagy egy részének a kezdeményezésére jöttek létre;
- c) tagjaik és a fogyasztók érdekeit figyelembe véve, meghatározott céllal működnek, amelyek egyike többek között az alábbiakra vonatkozhat:
 - a termelés és a piac ismeretének és átláthatóságának növelése, többek között a már megkötött szerződések tekintetében a termelési költségekre, az árakra – adott esetben árindexekkel kiegészítve –, a mennyiségekre és a szerződéses időtartamra vonatkozó összesített statisztikai adatok közzététele és a potenciális jövőbeli regionális, nemzeti vagy nemzetközi szintű piaci fejlemények elemzése révén;
 - a termelési potenciál előrejelzése és a piaci ártendenciák feljegyzése;
 - a termékek forgalomba hozatala jobb koordinációjának elősegítése, különösen piackutatás és piaci tanulmányok révén;
 - a potenciális exportpiacok felkutatása;
 - az uniós szabályoknak megfelelő szabványos szerződésminták kidolgozása a mezőgazdasági termékek felvásárlók számára történő eladása és/vagy a feldolgozott termékek nagy- és kiskereskedők számára történő szállítása tekintetében, figyelembe véve a tisztességes versenyfeltételek kialakításának és a piaci torzulások elkerülésének szükségességét;
 - a termékekben rejlő lehetőségek teljesebb körű kiaknázása, többek között az értékesítési piacok szintjén, valamint a gazdasági versenyképesség és az innováció megerősítésére irányuló kezdeményezések kidolgozása;
 - azon információk biztosítása és kutatások elvégzése, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a termelés innovatívabbá, észszerűbbé és hatékonyabbá váljon, illetve a piaci igényeknek, valamint a fogyasztói ízlésnek és elvárásoknak jobban megfelelő termékek előállítására, és adott esetben feldolgozására és forgalmazására irányuljon, különös tekintettel a termékminőségre, és ezen belül is az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel ellátott termékek sajátosságainak megőrzésére, valamint a környezetvédelemre;
 - az állategészségügyi készítmények, növényvédő szerek használatának csökkentését, az egyéb adalékok jobb kezelését, a termékek minőségének, valamint a talaj- és vízvédelemnek a biztosítását, az élelmiszer-biztonságnak – elsősorban a termékek nyomon követhetősége révén történő – előmozdítását, valamint az állatok egészségének és jólétének javítását célzó lehetőségek felkutatása;
 - olyan módszerek és eszközök kidolgozása, amelyek segítségével a termék minősége a termelés és adott esetben a feldolgozás és a forgalomba hozatal összes szakaszában javítható;

- az ökológiai termelés, valamint az eredetmegjelölések, minőségi védjegyek és földrajzi árujelzők védelme, oltalma és előmozdítása érdekében történő bármilyen tevékenység végzése;
- kutatások ösztönzése és folytatása az integrált termelés, a fenntartható termelés vagy egyéb környezetbarát termelési módszerek terén;
- egészséges és felelős fogyasztási minták előmozdítása a belső piacon és/vagy a veszélyes fogyasztási mintákhoz kapcsolódó ártalmakról szóló tájékoztatás;
- a belső és külső piacokon a termékek fogyasztásának előmozdítása és/vagy a termékekkel kapcsolatos információk nyújtása;
- a melléktermékek kezeléséhez, valamint a hulladék csökkentéséhez és kezeléséhez való hozzájárulás. (Forrás: 1308/2013/EU rendelet.)

Az alábbi ágazatokban működő termelői szervezeteket – kérésre – a tagállamoknak el kell ismerniük (*kötelező elismerés*):

- gyümölcs- és zöldségágazat az érintett ágazatba tartozó egy vagy több termék tekintetében és/vagy a kizárólag feldolgozásra szánt ilyen termékek vonatkozásában,
- az olívaolaj és az étkezési olajbogyó ágazata,
- selyemhernyó-ágazat,
- komlóágazat,
- az olívaolaj és az étkezési olajbogyó ágazatában, valamint a dohányágazatban.

Abban az esetben, ha egy tagállam adott gazdasági térségében vagy térségeiben működő, elismert termelői szervezet, termelői szervezetek elismert társulása vagy elismert szakmai közti szervezet valamely adott termék előállításának, kereskedelmének vagy feldolgozásának tekintetében reprezentatív minősül, az érintett tagállam a szervezet kérésére – korlátozott időtartamra – kötelezővé teheti a szóban forgó gazdasági térségben vagy térségekben működő egyéb, a szervezethez nem tartozó gazdasági szereplők – egyének vagy csoportok – számára az említett szervezeten belüli egyes megállapodásokat, döntéseket vagy összehangolt magatartásokat (*a szabályok kiterjesztése*). A „gazdasági térség” olyan határos vagy szomszédos termelési régiókból álló földrajzi övezet, amelyekben a termelési és a piaci értékesítési körülmények azonosak.

Valamely szervezet vagy társulás akkor minősül reprezentatív minősül, ha az adott tagállam érintett gazdasági térségében vagy térségeiben:

- a) az érintett termék vagy termékek előállításának, kereskedelmének vagy feldolgozásának alábbi részét átfogja:
 - a gyümölcs- és zöldségágazati termelői szervezetek esetében a 60%-ot, illetve
 - más esetekben legalább kétharmadot; és
- b) a termelői szervezetek esetében az érintett termelők legalább 50%-a a termelői szervezetek tagjai közé tartozik.

Kiterjesztést az alábbi célok egyikére lehet kérni:

- a) a termelésre és a piacra vonatkozó jelentéstétel;
- b) a termelésre vonatkozóan az uniós vagy nemzeti szabályokban meghatározottaknál szigorúbb szabályok;
- c) az uniós szabályoknak megfelelő szabványos szerződésminták kidolgozása;

- d) forgalmazás;
- e) környezetvédelem;
- f) a termékekben rejlő lehetőségek előmozdítását és kiaknázását szolgáló intézkedések;
- g) az ökológiai termelés, valamint az eredetmegjelölések, a minőségi védjegyek és a földrajzi jelzések védelmét szolgáló intézkedések;
- h) a termékek értékének különösen a közegészséget nem veszélyeztető új felhasználási módok által történő növelésére irányuló kutatások;
- i) a termékek minőségének javítását célzó tanulmányok;
- j) kutatás, különösen az olyan művelési módszerek területén, amelyek lehetővé teszik a növényvédő szerek és az állategészségügyi készítmények használatának csökkentését, és biztosítják a talaj védelmét, valamint a környezet állapotának védelmét vagy fejlesztését;
- k) a minőségi minimumkövetelmények, valamint a csomagolásra és a kiserelésre vonatkozó minimumszabályok meghatározása;
- l) a minősített vetőmag használata és a termékminőség ellenőrzése;
- m) állategészségügyi, növényegészségügyi és élelmiszer-biztonság;
- n) a melléktermékek kezelése.

Ha elismert termelői vagy szakmaközi szervezet szabályai kiterjesztésre kerülnek, és azok az ágazatban működő gazdasági szereplőknek az általános gazdasági érdekét szolgálják, akkor a tagállam úgy határozhat, hogy azoknak a gazdasági szereplőknek, akik nem tagjai a szervezetnek, de az említett tevékenységekből fakadó előnyöket élvezik, be kell fizetniük a szervezet számára az annak tagjai által fizetett pénzügyi hozzájárulás egészét vagy annak egy részét. A befizetett összegnek a tevékenységgel kapcsolatban felmerült költségeket kell szolgálni.

5.3.3. Export-import szabályozás

Behozatali és kiviteli engedélyek. Az alábbi termékeknek az Európai Unióban való szabad forgalomba bocsátás céljából történő behozatala vagy az unióból való kivitele engedély bemutatásához köthető:

- a) gabona,
- b) rizs,
- c) cukor,
- d) vetőmag,
- e) olívaolaj és étkezési olajbogyó,
- f) a len- és kenderágazaton belül a kender vonatkozásában,
- g) gyümölcs- és zöldségfélék,
- h) feldolgozott gyümölcs- és zöldségfélék,
- i) banán,
- j) bor,
- k) élő növény,
- l) marha- és borjúhús,
- m) tej és tejtermékek,

- n) sertéshús,
- o) juh- és kecskehús,
- p) tojás,
- q) baromfihús,
- r) mezőgazdasági eredetű etil-alkohol.

Az engedélyek az unió egész területén érvényesek.

A Bizottság a nemzetközi szerződésekkel összhangban határozhat meg *behozatali vámokat* a mezőgazdasági termék esetében.

A mezőgazdasági termékek esetében a közös vámtarifában megállapított vámtételek mellett *kiegészítő behozatali vámokat* is lehet alkalmazni azoknak a káros hatásoknak a megelőzése vagy ellensúlyozása érdekében, amelyek az uniós piacot a szóban forgó termékek behozatala következtében esetleg érhetik, amennyiben:

- a) a behozatal az unió által a Kereskedelmi Világszervezetnek bejelentett szintnél („küszöbár”) alacsonyabb áron történik; vagy
- b) a behozatal mennyisége egy adott évben egy meghatározott szintet („küszöbmeny-nyiség”) meghalad.

Az *export-visszatérítés* célja, hogy az export világpiaci áron történő lebonyolításához a nemzetközi megállapodásokból eredő korlátokon belül, az említett árfolyamok vagy árak és az uniós árak közötti különbség export-visszatérítés révén kiegyenlítődjön. Ennek érdekében az export-visszatérítés – *fokozatosan végleg megszűnő rendszerben* – a következő termékek esetében alkalmazható:

- a) gabona,
- b) rizs,
- c) cukor,
- d) marha- és borjúhús,
- e) tej és tejtermékek,
- f) sertéshús,
- g) tojás,
- h) baromfihús.

5.3.4. Piaci zavarok kezelése, rendkívüli intézkedések

5.3.4.1. Rendkívüli intézkedések

Annak érdekében, hogy hatékonyan és eredményesen lehessen fellépni speciális esetekben, a Bizottság az adott piaci helyzet kezeléséhez szükséges intézkedéseket hozhat. Ezek azok az esetek, amikor a belső vagy a külső piacokon bekövetkező jelentős áremelkedés vagy -csökkenés *piaci zavar* kialakulásának veszélyével fenyeget, illetve amikor egyéb, a piacot jelentősen megzavaró vagy ennek veszélyét előrevetítő események és körülmények merülnek fel, és ha ez a helyzet vagy annak a piacra gyakorolt hatásai valószínűsíthetően

fennmaradnak vagy tovább romlanak. Ezek az intézkedések azonban csak abban az esetben hozhatók meg, ha a közös piacszerkezési rendeletben meglévő egyéb intézkedések elégtelennek bizonyulnak.

Amennyiben piaci zavar kialakulásával fenyegető, rendkívül sürgető okok azt szükségessé teszik, *sürgősségi eljárás* is alkalmazható, amikor a Bizottság saját hatáskörben jár el. E rendkívül sürgető okok között szerepelhetnek az olyan helyzetek, amikor azonnal fel kell lépni a piaci zavar kezelése vagy megelőzése érdekében. Ebben az esetben a piaci zavar kialakulásának veszélye olyan gyorsan vagy váratlanul jelentkezik, hogy azonnali fellépésre van szükség a helyzet hatékony és eredményes kezelése vagy annak megakadályozása érdekében, hogy a piaci zavar kialakuljon, fennmaradjon, és súlyosabb vagy elhúzódó piaci zavarrá fajuljon. Erre van szükség akkor is, amikor az azonnali fellépés késleltetése a piaci zavar tényleges bekövetkezéséhez vagy súlyosbításához vezetne, illetve a későbbiekben már több intézkedést tenne szükségessé a veszély vagy zavar orvoslására, vagy pedig káros hatást gyakorolna a termelésre vagy a piaci feltételekre.

Ezen intézkedések – a piaci zavarnak vagy a piaci zavar veszélyének kezeléséhez szükséges mértékben és időtartamra – kiterjeszthetik vagy módosíthatják a közös piacszerkezési rendeletben biztosított egyéb intézkedések hatályát. Ezenkívül időbeli tartamát vagy más aspektusait, export-visszatérítéseket állapíthatnak meg, vagy részben vagy teljes körűen felfüggeszthetik a behozatali vámokat, többek között bizonyos mennyiségek vagy időszakok tekintetében.

Az állatbetegségekhez, valamint a közegészségügyi, illetve állat- és növényegészségügyi veszélyekből eredő fogyasztói bizalomvesztéshez kapcsolódó intézkedések keretében a Bizottság rendkívüli támogatási intézkedéseket fogadhat el a nehéz helyzetbe került piac tekintetében.

Ezek az intézkedések a következő ágazatok bármelyike esetében alkalmazandók:

- a) marha- és borjúhús,
- b) tej és tejtermékek,
- c) sertéshús,
- d) juh- és kecskehús,
- e) tojás,
- f) baromfihús.

Szükség esetén a Bizottság kibővítheti a fenti termékek körét.

A fenti intézkedéseket a tagállamok kezdeményezésére kell meghozni. Azonban csak akkor, ha az érintett tagállam haladéktalanul megtette a betegség felszámolásához szükséges egészségvédelmi és állategészségügyi intézkedéseket. Csak abban a mértékben és arra az időtartamra van erre mód, amely a szóban forgó piac támogatásához feltétlenül szükséges.

Az unió ezen intézkedésekhez a tagállamok által viselt kiadások 50%-ával egyenértékű társfinanszírozást nyújt. A marha- és borjúhúságazat, a tej- és a tejtermékágazat, a sertéshúságazat, valamint a juh- és kecskehúságazat tekintetében azonban az unió a száj- és körömfájás elleni küzdelem esetében a kiadások 60%-ával egyenértékű társfinanszírozást nyújt.

5.3.4.2. Egyedi problémák kezelése

A Bizottság egyedi problémák megoldására szolgáló, szükséges és indokolható szükség-helyzeti intézkedéseket fogadhat el. Az ilyen intézkedések eltérhetnek a közös piacszervezési rendelet egyéb intézkedéseitől, de csak a feltétlenül szükséges mértékig és a feltétlenül szükséges időtartamra. Egyedi problémák megoldása érdekében, kellően indokolt, rendkívül sürgős esetben, amely olyan helyzetekhez kapcsolódik, amelyek valószínűsíthetően a termelési és a piaci körülmények olyan gyors rosszabbodását okozzák, amelyet a szükséges intézkedések késedelmes elfogadása esetén nehezen lehetne kezelni, a Bizottság sürgőségi eljárást is alkalmazhat. Az egyedi problémák kezelésére meghirdetett intézkedések legfeljebb tizenkét hónapig maradhatnak hatályban. Amennyiben az említett időtartam leteltét követően az említett intézkedések elfogadásához vezető egyedi problémák továbbra is fennállnak, a Bizottság a probléma tartós megoldása érdekében a saját hatáskörben hozhat még intézkedéseket.

5.3.4.3. Megállapodások és döntések súlyos piaci egyensúlytalanság idején

A piacon uralkodó súlyos egyensúlytalanságok idején a Bizottság *versenyjogi mentességet* adhat az elismert termelői szervezetek, ezek társulásai, valamint az elismert szakmaközi szervezetek megállapodásai és döntései tekintetében, azonban ezek a döntések nem áthatják alá a belső piac megfelelő működését, kizárólag az érintett ágazat stabilizálására törekedhetnek, és besorolhatók az alábbi kategóriák közül legalább egybe:

- a) piacról történő árukiegészítés vagy a termékek ingyenes szétosztása;
- b) feldolgozás;
- c) magántárolás;
- d) közös promóciós intézkedések;
- e) minőségi követelményekkel kapcsolatos megállapodások;
- f) a növényeket és állatokat sújtó kártevők és betegségek uniós belüli terjedésének megakadályozásához vagy az unióban bekövetkezett természeti katasztrófák következményeinek kezeléséhez szükséges mezőgazdasági inputanyagok közös beszerzése;
- g) a termelés ideiglenes tervezése, figyelembe véve a termelési ciklus sajátos jellegét.

A közös piacszervezés a 2000-es évek előtt a legnagyobb EU-s költségvetéssel működő támogatási boríték volt, azonban a piacszabályozás átalakulása, a WTO-megállapodások és egyéb nemzetközi egyezmények a közvetlen piactámogatások mértékének csökkentését, egyes támogatásformák eltűnését eredményezték. A piacszabályozás az elmúlt évtizedekben egyre inkább átalakult piacszervezéssé. A szabályozásban nem a támogatások mértéke lett a legfontosabb, hanem azok hatékonysága, valamint az a szemlélet, hogy a lehető legkisebb piaci beavatkozással az intézkedések hozzájáruljanak a piaci egyensúly mielőbbi visszaállításához. Az agrárágazat támogatásainak mennyiségi része átkerült a közvetlen támogatási borítékba, a piaci támogatások célja a piac egyensúlyának fenntartása.

Az európai uniós csatlakozás óta a magyar piaci szereplők aktívan használják a meghirdetett piaci eszközöket. Az elmúlt közel másfél évtizedben sor került Magyarországon

gabonaintervencióra, sertéshús-magántárolásra, export-visszatérítés igénylésére szinte minden ágazatban, valamint részt vettünk a rendkívüli piaci intézkedésekben, például a zöldség- és gyümölcs- vagy a tejágazatban meghirdetett piactámogatásokban is. A piaci intézkedések Magyarországon közvetlenül, és a többi tagállam által igénybe vett eszközökön keresztül, a közvetett hatásokban is érezhetőek, a legtöbb esetben a piaci árakban.

A legtöbb piaci eszköz fontos a gyakorlatban a hazai érintettek számára. Kiemelkedő jelentőségű a szakmaközi szervezetekkel összefüggő, a piaci zavarelhárító, valamint a borágazattal – különösen a szőlőültetvények szerkezetátalakításával – kapcsolatos intézkedések népszerűsége. Az integrált ágazati együttműködés teremtheti meg a versenyképes gazdálkodást. Elismert szakmaközi szervezetek működnek a zöldség-gyümölcs, a tej- és tejtermék-, a vetőmag-, a bor-, a sertés-, marha- és baromfi- és tojáságazatokban. Az együttműködés ágazatonként változó mértékben, de túlnyomó részben átfogja a termelést, feldolgozást és az értékesítést is.

Áttekintendő fogalmak

- közös piaci szervezet
- agrárpiaci rendtartás
- közös piacszervezés
- egységes (egyetlen) közös piacszervezés
- piaci eszközök egységesítése
- piaci szervezetek típusai
- biztonsági háló
- piaci intervenció
- magántárolás
- intervenciós ár
- referencia-küszöbérték
- magántárolási támogatás
- termelői szervezetek
- támogatási programok
- működési alap
- operatív program
- válságmegelőzés és -kezelés
- szőlőültetvények szerkezetátalakítása és átállítása
- zöldszüret
- kölcsönös kockázatkezelési alap
- betakarítási biztosítás
- termelési díj
- termelési visszatérítés
- szakmaközi szervezet
- kötelező elismerés
- szabályok kiterjesztése
- behozatali és kiviteli engedélyek
- kiegészítő behozatali vámok

- piaci zavarok kezelése
- rendkívüli intézkedések
- sürgősségi eljárás
- versenyjogi mentesség

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról, és a 922/72/EGK, a 234/79/EK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- ELEKES A. – HALMAI P. – UZONYI GYÖRGYNÉ – VÁSÁRY V. (2003): *Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája: Fogalomtár*. Budapest, Agroinform.
- ELEKES A. – HALMAI P. (2005): A nemzeti agrárpolitika szűkülő lehetőségei – Körvonalazódik az új WTO mezőgazdasági megállapodás. *Külgazdaság*, 49. évf. 11–12. sz. 76–95.
- ELEKES A. – HALMAI P. (2008): A WTO Doha-fordulója – (Rész)eredmények, tapasztalatok, kilátások. *Külgazdaság*, 52. évf. 9–10. sz. 34–77.
- HALMAI P. (2001): A Közös Agrárpolitika. In KENDE T. – SZŰCS T. szerk.: *Az Európai Unió politikái*. Budapest, Osiris.
- HALMAI P. szerk. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HALMAI P. (2010): Közös Agrárpolitika. In KENGYEL Á. szerk.: *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai.
- HALMAI P. (2015): Közös mezőgazdasági politika. In KENDE T. szerk.: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Wolters Kluwer.

6. A vidékfejlesztés fogalma az Európai Unióban

Maáczi Miklós

6.1. Mi a vidék?

A következőkben, témánknak megfelelően, az Európai Unió által alkalmazott statisztikai módszertant mutatjuk be. *A statisztikai vidékfogalomtól meg kell különböztetni a vidéki területek lehatárolását.* Ez utóbbit a támogatáspolitikában bizonyos támogatások jogosultsági feltételeként szabjuk meg, ha azt szeretnénk, hogy egyes támogatások csak vidéki vagy csak városi térségekben legyenek hozzáférhetők. A *vidék lehatárolása* tagállami hatáskör, például Magyarországon sem az EU itt leírt statisztikai terminológiáját alkalmazzuk.

Az EU-ban a vidékfejlesztési támogatások nemcsak az itt leírt vidéki területeken elérhetőek, de még csak nem is a tagállamok által lehatárolt vidéki területeken (tipikusan ilyen például az agrár-környezetgazdálkodás, AKG, ami minden mezőgazdasági területen alkalmazható, sőt alkalmazni is kell, függetlenül attól, hogy a terület faluhoz vagy városhoz tartozik-e). Egyes támogatástípusoknál viszont (leginkább a vidéki térségfejlesztés és LEADER esetében) egyértelműen meg kell határozni, hogy mely településen élők vehetik igénybe, ekkor van jelentősége a lehatárolásnak.

6.1.1. Az Európai Unió által alkalmazott statisztikai módszertan

A módszert az EU statisztikai hivatala, az Eurostat alkalmazza annak érdekében, hogy össze tudja hasonlítani a városban és vidéken élő populáció jellemzőit. 2010-ben az Európai Bizottság (a továbbiakban EB vagy Bizottság) új tipológiát hozott létre az OECD módszertana alapján, amelyben az alapvetően vidéki, az átmeneti és az alapvetően városi térségek fogalmát használja.

A fenti EU-számítás módszertana populációs rácsot alkalmaz, ahol egy cella egy négyzetkilométer. A cellákból olyan városi klasztereket hoznak létre, amelyekben a népsűrűség négyzetkilométerenként minimum 300 fő, a minimális népesség 5000 fő. Minden cella, amely ezeken a városi klasztereken kívül esik, vidékinek minősül. A városi klaszterek meghatározásához a celláknak érintkezniük kell egymással (akár átlósan is). Ha a központi cella a népsűrűségi küszöbérték felett van, akkor az egy csoportba kerül a környező nyolc cellával, amelyek meghaladják a népsűrűségi küszöbértéket.

A térség vidékinek való minősítése egyebekben megegyezik az OECD-módszertannal.

6.1.2. A vidéki területek lehatárolása Magyarországon

Magyarországon az egymást követő vidékfejlesztési programokban a város-vidék elválasztás nem közigazgatási besorolás, hanem a település mérete, illetve a népsűrűség alapján történik. A programok alapján *vidékinek minősül az a település, amelynek népsűrűsége a 120 fő/km²-t nem haladja meg, vagy a lakossága 10 ezer főnél kevesebb, kivéve a budapesti agglomerátum településeit, de beleértve azon nem vidékinek számító településeket, amelyekben a teljes népesség több mint 2%-a él külterületeken.* Ez a lehatárolás ugyanakkor a 2014–2020-as vidékfejlesztési programnak csak a 6. prioritására érvényes, a többi prioritás, illetve tengely esetében a területi lehatárolás intézkedésenként változó lehet.

6.1.3. Mi jellemzi a vidéki területeket Magyarországon és az Európai Unióban?

Az Európai Unió 28 tagállamában 2016-ban *a lakosság több mint 55,3%-a élt az EU-meghatározás szerinti alapvetően vidéki vagy átmeneti térségekben, amely az EU területének 88,2%-a* (alapvetően vidéki terület 44%, ahol a lakosság 24%-a él), ezért a vidékfejlesztés rendkívül fontos szakpolitikai terület. Magyarországon ezek a számok: alapvetően vidéki terület 27,6%, átmeneti térség 71,8%, a két térségben együtt a lakosság 82,1%-a él (EU 2017).

A vidéki területeket általánosságban a gyengébb gazdasági teljesítmény jellemzi, amely több tényezőtől tevődik össze:

- elvándorlás és a lakosság öregedése,
- alacsonyabb képzettség,
- alacsonyabb munkatermelékenység,
- a közszolgáltatások általánosan alacsonyabb szintje.

Hogyan írhatjuk le a vidéki térségek állapotát statisztikai mutatókkal, a statisztikailag vidéknek minősülő területeken? Az EU a vidéki területek jellemzőit az úgynevezett kontextusindikátorokkal méri (lásd később). Ezekből ragadunk ki az alábbiakban egy-egy jellemző példát.

Egy főre eső GDP

A vidéki területek hátrányát talán ez a mutató fejezi ki legjobban. Míg az EU 28 tagországában 2016-ban az átlag egy főre eső GDP 29 ezer euró volt, addig a vidéki területeken csak 19 802 euró (városokban 34 107 euró). Magyarországon az egy főre eső GDP-átlag 11 500 euró, a vidéki területeken 6782 euró, városokban 22 103 euró.

Népsűrűség

Az EU 28 tagországában 2016-ban a népsűrűség 117,1 fő/km², a vidéki területeken 51,2 fő/km², a városokban 444,3 fő/km², Magyarországon az átlag 105,8 fő/km², a vidéki területeken 72,8 fő/km², a városokban 3349,5 fő/km².

Munkatermelékenység

Az EU összességében 2016-ban egy fő 57 416,7 euró hozzáadott értéket állított elő, vidéki területen 42 259,2 eurót, míg a városokban 63 730,3 eurót. Magyarországon összesen 21 705,8 euró az egy főre eső hozzáadott érték, vidéken 17 427,4 euró, a városokban 24 170,1 euró. Az EU-ban a teljes hozzáadott érték 13,3%-át, míg Magyarországon 12,1%-át termelik meg a vidéki területeken.

Képzettség

Az EU 1,7 millió vidéki korai iskolaelhagyója (azok a 18–24 évesek, akik csak alapszintű oktatásban részesültek, és nem is kívánnak továbbtanulni) a teljes EU-lakosság korai iskolaelhagyóinak 15,5%-át jelenti. Az EU 2020 célja a korai iskolaelhagyók számának 10%-os csökkentése a teljes EU-népességben.

Az egyetemi oktatásban részesülők aránya a vidéki területeken mindössze 24,55%. Az EU 2020 által megkívánt arány 40% a teljes EU-népességben. A továbbtanulási lehetőségek ilyen alacsony szintje lehet a legfontosabb oka annak, hogy sokan elvándorolnak, városokban vagy külföldön keresnek lehetőséget.

Vidéki szegénység

Az EU-n belül 2015-ben a szegénységgel fenyegetett népesség 23,8% volt, a vidéki területeken ez a szám 25,5%, városokban 24%. Magyarországon ezek a számok: teljes népesség 28,2%, vidéki terület 32,5%, város 21,6%. Összességében a városokban több szegény él, de a szegények teljes lakossághoz viszonyított aránya, mint látszik, a vidéki területeken a nagyobb. A szegénységgel való fenyegetettség ráadásul leginkább a fiatalokat érinti. Ez újabb oka a negatív migrációs rátának, tehát a vidéki területekről való elvándorlásnak.

A 2014–2020 közötti uniós programidőszakra vonatkozóan a Magyarországnak jutó uniós források felhasználásának keretdokumentumát jelentő Partnerségi Megállapodás (PM) megállapításai szerint *a vidéki térségek demográfiai helyzete folyamatos romlást mutat*. A területi eltéréseket vizsgálva megállapítható, hogy az alapvető és átmeneti vidéki térségek többségét *idősödés* sújtja. A regisztrált álláskereső aránya jóval meghaladja az országos átlagot (vidéki térségek: 7,3%, országos átlag: 5,5%). Hasonló különbséget mutat a 180 napon túli regisztrált álláskereső aránya is (vidéki térségek: 3,5%, országos átlag: 2,7%). Az előregedésen túl az európai vidéki térségek döntő többségére jellemző *elvándorlás* is komoly problémát jelent: a vándorlási különbözet csaknem 27 ezer fő volt a vidéki térségek rovására 2002 és 2011 között. A településeket népességekategória szerint vizsgálva, minden 10 ezer főnél alacsonyabb népességű települést összességében vándorlási veszteség jellemezett. A vidéki életminőséget, a vidéken élő lakosság vállalkozási és munkavállalási feltételeit – különösen a tanyás, aprófalvas térségekben – rontja az *alapvető szolgáltatások, infrastruktúra (úthálózat stb.) országos átlagnál alacsonyabb színvonala*. A hazai felnőtt lakosság 40%-a digitálisan írástudatlan, különösen jellemző ez a kistelepüléseken élőkre.

Nagy a lemaradás az idősök, hátrányos helyzetűek és alacsony végzettségűek körében. A romák több mint 60%-a vidéken, falusias környezetben, többnyire periférikus térségekben él. A kihasználható természeti vagy kulturális értékekkel nem rendelkező, nagyvárosoktól távoli vidéki területeken a mutatók rosszabbak az átlagnál, a munkanélküliség és elvándorlás még inkább érinti ezeket.

A „vidéki” jelző semmiképpen *nem azonos az elmaradottal*. Európában, de Magyarországon belül is rendkívül sokféle vidéki terület létezik. Sok vidéki terület tud élni a lehetőségeivel, építeni meglévő adottságaira, mint az említett természeti vagy kulturális értékek, vagy a társadalmi tőke. Az utóbbi évek hatalmas infokommunikációs fejlődése, a globalizáció a nagyvárosok hatókörét jelentősen megnövelte, a lakosság széles köre számára tette lehetővé, hogy vidéken éljen, de városban dolgozzon, ez pedig nemcsak a vidéken élőknek jelent lehetőséget, hanem a városi lakosság vidékre költözését is ösztönözheti. Az infokommunikációs lehetőségek bővülése szélesíti a tanulási lehetőségeket, a szolgáltatásokhoz való hozzájutást is.

6.2. Mit értünk vidékfejlesztésen?

Jelen fejezetben vidékfejlesztésen kizárólag az EU vidékfejlesztési politikáját értjük, a vidékfejlesztés fogalmát ezért e politika szinonimájaként használjuk. Ezt azért fontos leszögezni, mert *az EU-n kívüli szakirodalom vidékfejlesztés-meghatározása eltér ettől*, továbbá a tagországok is alkalmaznak nemzeti költségvetésük terhére egyéb vidékfejlesztési intézkedéseket (Magyarországon ilyen például a tanyaprogram). A vidékfejlesztés ilyen értelemben *elsősorban támogatáspolitikai*, a tagországok által befizetett források bizonyos szempontok szerinti újraelosztását jelenti. Az EU a támogatásra jogosult intézkedések pontos leírásával segíti, hogy a vidékfejlesztés a tagországok által meghatározott közös, távlati célokat szolgálja.

Az EU vidékfejlesztési politikája jelenlegi formájában a Közös Agrárpolitika (KAP) fejlődésével jött létre, annak agrár-struktúrapolitikai elemeiből, amelyek az agrárszektor szerkezeti problémáira keresték a megoldást. Ma már vidékfejlesztésen az agrárgazdaság sokszínű társadalmi szerepét, valamint a mezőgazdaság és a széles értelemben vett vidéki gazdaság összefüggéseit feltáró, az egyenlőtlenségeket kezelő, valamint a környezeti kérdéseket is magában foglaló politikát értjük, amelynek végső célja, hogy a vidéki térségek a társadalomban betöltött *gazdasági, ökológiai és szociális funkcióik* ellátására tartósan képesek legyenek. Célja, hogy javítsa a foglalkoztatási helyzetet, a jövedelemszerkezetet, a lakhatási körülményeket és a szolgáltatások szintjét, lehetőségeihez mérten megőrizze vagy növelje a helyi lakosság számát, megőrizze annak életformáját, valamint a kulturális háttérét is: a hagyományos foglalkozásokat, ételeket, nyelvet, öltözködést és szokásokat.

A központi beavatkozást (tehát a vidékfejlesztési politika működtetését) indokolja az a meggyőződés, hogy a vidéki területek alkalmazkodóképessége korlátozott, miután a piaci mechanizmusok ezeken a területeken különböző okokból nem tudnak zavartalanul működni.

Támogatás nélkül a vidéki térségek nem tudják kielégíteni a társadalom velük szemben támasztott igényeit: a karbantartott táji és épített értékeket, az egészséges környezet fenntartását. A vidék értékeinek fenntartása gazdaságosan csak egy-egy szerencsés helyzetű

térségben, egy-egy speciális termék esetében lehetséges, a fenntartás amúgy általában csak vissza nem térülő gazdasági áldozatvállalás révén biztosítható.

Az EU vidékfejlesztési politikája mindazonáltal nem kezelheti a vidéki területek összes problémáját. Ezek közül jó néhányat a nemzeti, regionális vagy helyi keretek között kell megoldani (itt nemcsak támogatásokra gondolunk, hanem földpolitikára, oktatáspolitikára, egészségügyre stb.).

Az EU vidékfejlesztési politikája nem választható el azoktól az általános összefüggésektől, amelyek között kialakult. A vidékfejlesztés a KAP II. pillére, tehát az EU agrárpolitikájának része. Fontos szerepe van ennek következtében a mezőgazdaság szerkezeti átalakításában. Területi jellege következtében ugyanakkor választ kell adnia a vidéki területek gazdasági, szociális és környezeti problémáira, valamint be kell ágyaznia a mezőgazdaságot és az erdészetet a vidéki gazdaság keretei közé. A vidékfejlesztési programoknak mindhárom elemet (gazdaságfejlesztés, környezetgazdálkodás, vidéki életminőség fejlesztése) vizsgálniuk kell, és mindháromat kezelniük kell, célzott támogatás formájában. *A három elemre jutó forrásoknak lehetőség szerint egyensúlyban kell lenniük*, a felosztást a programok által megfogalmazott erősségek-gyengeségek befolyásolják, de egyik elem sem kihagyható, vagy csökkenthető aránytalanul.

A vidéki területek széles skálája a sarkköröktől a sivatagokig, a kieső, távoli területektől a városokat körülvevő területekig, valamint az a követelmény, hogy a politikának az EU szintjén kell többletértéket létrehoznia, szükségessé teszi a célok egyértelmű meghatározását, ugyanakkor az eszköztárnak kellően széles körűnek kell lennie, hogy az egymástól nagyon eltérő karakterű és helyzetben lévő területek problémáit kezelni tudja.

Sokszor felmerül a kérdés, hogy *mennyiben különbözik a vidékfejlesztés a területfejlesztéstől*, a regionális politikáktól. A különbségeket az EU szintjén a következőkben tudjuk megfogalmazni:

1. A vidékfejlesztés a Közös Agrárpolitika része, míg a területfejlesztés az EU kohéziós politikájának (tehát a különböző régiók fejlettsége közelítésének, az elmaradottabb régiók fejlesztésének) eszköze. A vidékfejlesztésnek is van kohéziós (felzárkóztató) eleme, ennek összetevői valóban nem sokban különböznek a kohéziós politika eszközeitől, egyes elemeit mindkét politika támogathatja (tipikus példája ennek a vidéki mikroállalkozások fejlesztése). Itt hozzá kell tennünk, hogy a két eszköz (vidékfejlesztés és regionális politika) egyszerre nem támogathat azonos intézkedéseket, vagy térbeli (vidéki terület – nem vidéki terület, ami nem azonos a vidék-város elválasztással), vagy időbeli lehatárolást kell alkalmazni.
2. A vidékfejlesztés sokkal kötöttebb eszközrendszerrel (előre definiált intézkedések) dolgozik.
3. A vidékfejlesztési intézkedések legnagyobb részénél (2., 3., 4., 5. prioritás, lásd később) meghatározó az agráriumhoz (mezőgazdaság, elsődleges élelmiszer-feldolgozás) vagy az erdészethez való kötődés.
4. A vidékfejlesztés egyes támogatástípusai (terület- vagy állatlétszám-alapú kompenzációs támogatások) ismeretlenek a kohéziós politika eszköztárában.
5. A vidékfejlesztés intézményrendszere a KAP intézményrendszerébe illeszkedik, a kohéziós politikának más intézményei vannak. Bár a két intézményrendszer hasonló, de vannak egymástól teljesen eltérő elemei.
6. Az intézményrendszerhez hasonlóan a monitoring- és értékelési rendszer is eltérő.

A két politika közelítése EU-szintű törekvés és kötelezettség, elérendő stratégiai céljaik azonosak (lásd EU 2020 stratégia), de fontos hangsúlyozni, hogy két önálló (szak)politikai eszközről beszélünk. Ezen túl a már említett elválasztási kényszer (kettős finanszírozás lehetőségének kizárása) a két politika szoros integrációját hátráltatja, sok esetben lehetlenné teszi.

6.3. Az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának fejlődése¹

6.3.1. Történeti áttekintés

A vidékfejlesztési politika az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) orientációs részlegének létrehozásával jöhetett létre. *Az 1960-as évek közepétől* az orientációs részleg finanszírozta a mezőgazdasági üzemek termelési struktúrájának, illetve az agrártermékek feldolgozási és értékesítési feltételeinek fejlesztését. A hangsúly tehát a fizikai tőkebefektetéseken, azaz a beruházásokon volt, az agrár-struktúrapolitika két súlyponti területén: az üzemeken belül és a feldolgozási láncban. A beruházások támogatása a szektor versenyképességét volt hivatott növelni.

Az 1970-es évek elején az akkori mezőgazdasági biztosról Mansholt-tervnek nevezett dokumentum részeként már *az emberi erőforrások fejlesztése is előtérbe került*, például a korkedvezményes nyugdíj és a szakképzést támogató intézkedések formájában. Az első, területileg lehatárolt támogatás az 1970-es évek közepén a kedvezőtlen adottságú területekre (KAT) vonatkozó irányelv elfogadása volt. Ez lehetővé tette, hogy bizonyos mutatók alapján meghatározzanak olyan területi egységeket, amelyek magasabb területalapú támogatásra jogosultak. Erre a speciális többlettámogatásra a kedvezőtlen adottságú, ennél fogva alacsony jövedelmezőségű területek váltak jogosulttá. A cél az volt, hogy megállítsák a mezőgazdaságból és a vidéki területekről való elvándorlást, amely egyes vidéki területek túlélését, illetve a természeti környezet és a táj fenntartását veszélyeztette. Ezzel először jelent meg a területi elem az agrár-struktúrapolitikában, amely egyszerre célozta a gazdasági, a társadalmi és a természeti egyensúly megteremtését, illetve megtartását.

Az 1970-es évek végére – azzal, hogy a fő célok az életképes méretű gazdaságok létrehozása, illetve a gazdaságok és a piac összekapcsolása lettek – a KAP részeként egy új, *struktúrapolitikai összetevő jelent meg*, bár ezen agrár-struktúrapolitikai célok támogatásának súlya a piacsabályozási elemhez képest jóval kisebb volt.

Az 1980-as években a területi elem nagyobb jelentőséghez jutott. Megszülettek az első területi alapon lehatárolt programok a strukturális alapok (tehát a regionális politikai eszközök) és a KAP összekapcsolására (például Hainaut, Belgium). 1988-tól *az EMOGA orientációs részlege a strukturális alapok (lásd később) egyike lett*, így a regionális politikák már integrálták magukba az agrár-struktúrapolitika eszközeit is, illetve hozzájárultak a mezőgazdasági termelés alkalmazkodásához és az agrártermelők jövedelemforrásainak bővítéséhez. Ekkor jelent meg *a vidékfejlesztés agrártermelésen túlmutató politikaként* való értelmezése.

¹ Lásd CSATÁRI et al. 2009, 2010; ELEKES et al. 2003; HALMAI 2001, 2004, 2007, 2010, 2015; JÁMBOR–MIZIK szerk. 2014; KÓNYA 2012; MAÁ CZ 2001; SZŰCS–MAÁ CZ 2012.

Az 1990-es évek elején kezdődött a KAP reformja, amelyet az tett szükségessé, hogy a termelésösztonzés elérte határait (az élelmiszer-biztonság átcsapott túltermelésbe, az intenzív talajművelés visszafordíthatatlan környezeti károkat okozott). Ez magával hozta három intézkedés bevezetését, illetve megerősítését, amelyeket az EMOGA Garancia-részlegéből finanszíroztak: kordedvezményes nyugdíj, agrár-környezetgazdálkodás, illetve a mezőgazdasági területek erdősítése. Ezáltal a vidékfejlesztési támogatások köre kibővült, és a vidékfejlesztés környezeti összefüggései is konkrét formát kaptak, de mint a fentiek-ből kitűnik, a különböző intézkedéseket *két különálló pénzügyi alapról finanszírozták*: a versenyképességhez kötődő támogatásokat és a beruházásokat az EMOGA Orientációs részlegéből, a jövedelemptóoló és a környezet megóvását szolgáló támogatásokat az EMOGA Garanciarészlegéből.

Az 1990-es évek közepén tehát a vidékfejlesztés sok különféle intézkedést jelentett, amelyeket egy-egy speciális probléma megoldására vezettek be, azonban a rendszer nem állt össze egységes egészzé. Az egységes vidékfejlesztési politika igénye először az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 1996-ban elfogadott *Vidéki Térségek Európai Kartájában* jelent meg. A Karta fogalmazta meg először, hogy a vidéknek

- *gazdasági* (a lakosság élelmiszerrel történő ellátása, a gazdálkodók képzettségüknek megfelelő jövedelmének biztosítása, megújuló nyersanyagok termelése, kis mezőgazdasági és nem mezőgazdasági vállalkozások és szolgáltatások támogatása, a pihenés és a turizmus támogatása, a genetikai alapok fenntartása);
- *ökológiai* (az élet biológiai alapjainak – föld, víz és levegő – megőrzése, a meglévő biotópok és a tájak, a biodiverzitás, tehát az állat- és növényfajok, illetve a tájak változatosságának fenntartása, a vadállatok megóvása) és
- *szociokulturális* (helyi közösségek fenntartása, a városiakkal azonos életfeltételek, a modern információs technológiák biztosítása)

funkciói vannak.

A Kartával csaknem egy időben, szintén *1996-ban, az írországi Corkban megtartott konferencián az EU (akkor még Európai Közösségek) tagállamai megfogalmazták a vidékfejlesztés alapelveinek 10 pontját*:²

1. *A vidék előnyben részesítendő*: A vidékfejlesztésnek az Európai Unió programjában *elsők közt kell szerepelnie*, és alapvető politikává kell válnia. Ennek célja a falvakból való elvándorlás megfordítása, a szegénység leküzdése, a foglalkoztatás és esélyegyenlőség ösztönzése, a jobb minőségre, egészségre, biztonságra, személyes fejlődésre és kikapcsolódásra való igény kielégítése, a vidéki életszínvonal emelése. A vidéki és városi területek között meg kell teremteni az igazságosabb egyensúlyt.
2. *Integrált megközelítés*: A vidékfejlesztési politika koncepciója multidiszciplináris, alkalmazása multiszektoralis, területi dimenziója világos.
3. *Diverzifikáció* (több lábbon állás): A gazdasági és szociális tevékenység diverzifikációja érdekében nyújtott támogatás fő célja a keretek biztosítása az önfenntartó magán- és közösségre alapozó kezdeményezések részére: beruházás, szakmai

² Lásd www.terport.hu/webfm_send/545 (A letöltés dátuma 2020. 05. 05.)

segítség, üzleti szolgáltatások, megfelelő infrastruktúra, oktatás, képzés, az információs technika vívmányainak beépítése. A kisvárosok mint a vidéki területek szerves részeinek és a fejlődés szempontjából kulcstényezőinek a megerősítése, és az életképes vidéki közösségek fejlesztésének, valamint a falvak megújulásának az elősegítése.

4. *Fenntarthatóság*: A vidékfejlesztésnek olyan formája támogatandó, amely fenntartja az európai vidéki tájak (természeti erőforrások, biodiverzitás és kulturális identitás) minőségét oly módon, hogy azok a következő nemzedékek lehetőségeit illetően nem csorbulnak.
5. *Szubszidiaritás*: Az EU vidéki területeinek sokfélesége következtében a vidékfejlesztési politikának a szubszidiaritás elvét kell követnie, tehát *a döntéseket meghozni, a szabályokat megalkotni a lehető legalacsonyabb igazgatási szinten kell*. Amennyire lehetséges, a politika legyen decentralizált és a különböző érintett (helyi, regionális, nemzeti és európai) szintek együttműködésén, illetve szövetkezésén alapuló. A részvételre és a „lentől felfelé” történő megközelítésre kell helyezni a hangsúlyt, amely kihasználja a vidéki közösségek kreativitását és szolidaritását.
6. *Egyszerűsítés*: A jogszabályalkotás tekintetében a vidékfejlesztési politikának, nevezetesen annak mezőgazdasági elemének radikális egyszerűsítésen kell átesnie.
7. *Programozás*: A vidékfejlesztési programok alkalmazásának alapja a koherens és átlátható eljárás mód. Minden régióknak csak egy vidékfejlesztési programja lehet, amelyet egységesen kell végrehajtani.
8. *Finanszírozás*: A helyi vidékfejlesztési projektek elősegítése érdekében ösztönözni kell a helyi pénzügyi erőforrások felhasználását. Támogatni kell a pénzügyi eszközök használatát a vidéki hitelezési formákban, ösztönözni a magán- és a közösségi finanszírozási formák szinergiáját, a kisvállalkozásokra háruló pénzügyi terhek enyhítését, a bankszektor (állami és magán) és egyéb pénzügyi közvetítők aktívabb részvételét.
9. *Igazgatás*: A regionális és helyi önkormányzatok, valamint a közösségre alapuló csoportok *adminisztratív képességét és hatékonyságát fokozni kell* technikai segítségnyújtással, képzéssel, a vidéki területek hálózatba kapcsolásával.
10. *Értékelés, kutatás*: Az eljárások átláthatóságának, a közpénzek jó felhasználásának, a kutatás és innováció ösztönzésének, valamint a helyes információkon alapuló társadalmi vita biztosításának érdekében *meg kell erősíteni a nyomon követést (monitoring), az értékelést, ideértve a kedvezményezettek szempontjából történő értékelést*.

Mindez megerősítést nyert az *Agenda 2000* reformprogram keretében, amely a versenyképes mezőgazdaság, a környezetvédelem és az új tagállamok csatlakozására való felkészülés jegyében mind a KAP, mind a strukturális alapok reformját tartalmazta. A vidékfejlesztési politika újragondolása már annak a felismerésnek a hatása alatt történt, hogy

- *a mezőgazdaságnak a termék-előállításán túl szerepe van a természeti és társadalmi közjavak előállításában is;*

- a vidékfejlesztésnek a környezet megóvását és a vidéki társadalom egészségének igényeit is szolgálnia kell.

Az *Agenda 2000*-rel a vidékfejlesztés a KAP II. pillérévé vált, feladata egyrészt a KAP I. pillérében található piaci intézkedések reformjának teljessé tétele, másrészt a strukturális alapok céljaihoz való hozzájárulás volt.

Minden addig létező támogatási eszközt/intézkedést egységes jogszabályi szerkezetbe foglaltak. Az intézkedések megvalósítására a tagállamoknak, illetve a régióknak többéves programokat kellett alkotniuk. Az 1257/1999/EK rendelet – az akkori vidékfejlesztési rendelet – 22 intézkedésből álló választási lehetőséget kínált, amelyekből a tagállamok összeállíthatták saját vidékfejlesztési programjukat úgy, hogy az az agrárszerkezetátalakítást, a környezetvédelmet és a mezőgazdaságon kívüli vidékfejlesztést a legjobban szolgálja.

2000-ben indult el a LEADER közösségi kezdeményezés (lásd ott) 3. generációja, az alulról jövő, helyi vidékfejlesztési programok támogatása céljából.

2003-ban a KAP félidős értékelése az II. pillér további reformját eredményezte, egyrészt bevezette az egységes üzemtámogatást, másrészt meghatározta azon környezeti, köz-, állat- és növényegészségügyi, valamint állatjóléti előírásokat, amelyek betartása a támogatások – ideértve a vidékfejlesztési támogatásokat is – kifizetésének feltételévé vált (kölcsonös megfeleltetés). Lehetővé tette továbbá az úgynevezett modulációt, amelynek keretében a tagállamok az I. pillérből a II. pillérbe csoportosíthatnak át támogatási forrásokat. A vidékfejlesztési intézkedések közé beillesztették továbbá az EU-előírásoknak való megfelelést, az élelmiszer-minőségi rendszerekben való részvételt támogató intézkedéseket, valamint az állatjóléti intézkedést, amelyek teljesebbé tették az I. pillér támogatásainak körét.

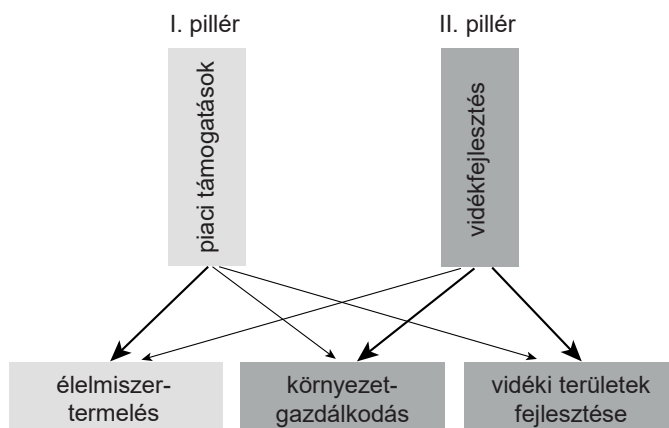
2003 novemberében Salzburgban vidékfejlesztési konferenciára került sor a Bizottság és a tagállamok részvételével, amely a vidékfejlesztési politika következő három célját határozta meg:

- az agrárágazat (élelmiszer-termelés) versenyképességének növelése,
- környezetgazdálkodás és tájvédelem,
- az életminőség javítása a vidéki térségekben és a gazdasági tevékenységek diverzifikációjának (változatossá tételének) előmozdítása.

Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája ettől az időponttól kezdve e három terület támogatását, előmozdítását tűzte ki céljául. A három cél három irányítási rendszer – gazdaságpolitika, környezeti politika és szociális politika – egységét jelenti.

A salzburgi konferencia javasolta azt is, hogy a LEADER közösségi kezdeményezést integrálják a vidékfejlesztési programok fő áramába, és a vidékfejlesztést helyezték egységes programozási és finanszírozási keretek közé.

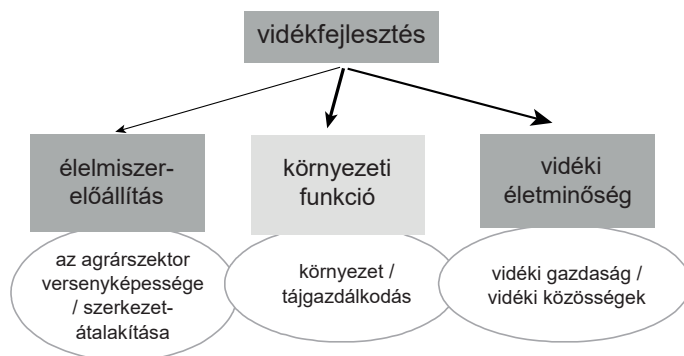
A KAP két pillérébe tartozó intézkedések által támogatott területeknek így kialakult a következő ábrán bemutatott szerkezete.



6.1. ábra

A KAP szerkezete

Forrás: a szerző szerkesztése



6.2. ábra

A vidékfejlesztés funkciói

Forrás: a szerző szerkesztése

A vidékfejlesztés tehát szektorális politikából (mezőgazdasági szektorpolitika) *erős területi dimenzióval rendelkező politikává* vált. Az általa lefedett terület immár magában foglalja az agrárgazdaságot, az erdészetet, a nem művelt természeti területeket és a falvakat, kisvárosokat is. A vidékfejlesztés elvileg lefedi mindazokat a fejlesztési területeket, amelyek nem köthetők a nagyvárosokhoz.

Mindezt megerősítette az *OECD 2006-ban* megjelentett *A vidéki térségek újra felfedezése* című dokumentuma, amely megállapítja, hogy a sikeres regionális politika és vidékfejlesztés feltétele az a fajta *paradigmaváltás*, amely a felülről lefelé tervezett, központilag irányított, csak támogatásokra épített politika helyett az alkalmazott eszközök sokkal szélesebb körét és a *társadalmi részvételt* helyezi előtérbe. Olyan fejlesztési stra-

tégiát kell alkotni, amely minden befolyásoló tényezőt figyelembe vesz: az infrastruktúrát, a rendelkezésre álló munkaerőt, a helyi vállalkozások összetételét. Nagyobb figyelmet kell szentelni a *helyi erőforrásoknak és tudásnak*, mint a kívülről bevitt beruházásoknak és tőkének. Mindezt a helyi szereplőkkel közösen kell megalkotni, bevonva a nemzeti, a regionális és a helyi önkormányzatokat és egyéb érdekelteket is, a központi kormányzat csökkenő szerepvállalása mellett. Ezek eredményeképpen multiszektorális, térségközpontú fejlesztés valósul meg, amely segít meghatározni és kiaknázni a vidéki térségek változatos fejlesztési potenciálját. Az Új vidéki paradigma szerint ezért *a helyre kell koncentrálni a szektorok helyett*, tehát a vidékfejlesztésnek nem a mezőgazdaságból élők jövedelmi helyzetét kell javítania, hanem a vidéki térségek versenyképességét kell szolgálnia, a vidéki értékek feltárásával, a kihasználatlan források felhasználásával (OECD 2006).

A 2007–2013-as programozási időszak a vidékfejlesztés további önállósodását hozta: az EU az 1290/2005/EK rendelettel *egységes vidékfejlesztési alapot hozott létre* (EMVA). Ezzel megteremtődött a vidékfejlesztési intézkedések finanszírozásának közös alapja.

A Tanács 1698/2005/EK rendelete az EMVA-ból nyújtandó vidékfejlesztési támogatás formáiról, feltételeiről, intézményrendszeréről rendelkezik. Ennek alapján a vidékfejlesztési támogatásokat egységes programozás, pénzügyi menedzsment és ellenőrzési rendszer alapján lehetett a kedvezményezettekhez eljuttatni. A rendelet a vidékfejlesztés fő céljai alapján *négy úgynevezett fejlesztési tengelyt jelölt ki*, és meghatározta az egyes tengelyekre a vidékfejlesztési tervekben (nemzeti vagy régiós) elkülönítendő legkisebb forrásarányt.

A négy tengely a következő volt:

- I. Az agrárgazdaság versenyképessége
- II. Környezetgazdálkodás és földhasználat
- III. Diverzifikáció és életminőség
- IV. LEADER

A 2007–2013-as időszakban az EMVA megszűnt mint strukturális alap. Ezért ezekben az években a regionális politikák és a vidékfejlesztés egymástól különállóan működtek, azzal együtt persze, hogy a tagországoknak kötelességük volt a különböző alapokból finanszírozott intézkedések és támogatások összehangolása.

2011-ben a 2014–2020-as időszakra való felkészülést más alapokon kezdte el az Európai Bizottság. Megállapítást nyert, hogy *a vidékfejlesztés és a regionális politikák elválasztása nem szolgálta a vidék érdekeit*, ezért az EMVA ismét a strukturális alapok, új nevükön az *Európai Strukturális és Beruházási Alapok (ESBA)* egyike lett. A támogatási rendszer egységesítését kötelezettséggé tette, hogy 2010-ben *megjelent az EU 2020 stratégia*, amely egyértelmű célokat és prioritásokat határozott meg az egész EU számára a foglalkoztatás, a klímaváltozás hatásainak enyhítése és a növekedés területén, így a támogatásoknak szükségképpen ezeket a célokat kell egységesen szolgálniuk.

A 2014–2020-as operatív programok és a vidékfejlesztési program megalkotása során ezzel együtt egyértelművé vált, hogy az alapok egységes kezelésére, egymást kiegészítő jellegének kézzelfoghatóvá tételére még nincs meg az összes feltétel. Bár a nagy célok között, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA), amelyek a vidéki területeket is támogathatnák, sőt a kohézió, az egyes térségek fejlettsége kiegyenlítésének érdekében támogatniuk is kellene, egyértelműen szinte csak a városokra koncentrálnak. A Bizottság a már említett elválasztási kényszer (kettős finanszírozás kizárása)

miatt, valamint az alapok forrásainak koncentrációja érdekében csak nagyon indokolt esetben teszi lehetővé, hogy a vidéki területeket bármilyen módon finanszírozzák az ERFA-ból és az ESZA-ból, figyelmen kívül hagyva a három alap forrásai közötti nagyságrendbeli különbséget. Ugyanígy nem közeledtek egymáshoz a programokat működtető intézmények sem, az uniós rendeletek miatt nem lehet az EMVA-t és a többi ESB-alapot ugyanolyan hivatalokkal irányítani. Legjobb példa az integrált kezelés nehézségeire a LEADER továbbfejlesztéseként beharangozott Közösségvezérelt Helyi Fejlesztés (CLLD), amelyet a fejlesztéspolitika új eszközeként minden alap és operatív program alkalmazhatott volna, azonban az egyes források felhasználásának intézményrendszeri és eljárásrendi összehangolása oly sok kérdést és bizonytalanságot eredményezett, hogy a többalapú CLLD-t végül csak igen korlátozottan, pár tagállamban sikerült elindítani. Ugyanígy a legtöbb országban nem sikerült megvalósítani, hogy 2014–2020 között adott fejlesztéshez, beruházáshoz több alap forrásait is fel lehessen használni (integrált fejlesztések). Egymáshoz kapcsolódó beruházásokra továbbra is külön-külön kell pályázni az egyes alapokhoz, ennek minden adminisztrációs terhével és kockázatával együtt.

A 2016. szeptember 5–6. között megtartott corki konferencián (*Cork 2.0 Európai Vidékfejlesztési Konferencia*)³ az EU 28 tagállamának küldöttségei kidolgozták és Phil Hogan, az EU mezőgazdasági és vidékfejlesztési biztosa vezetésével kihirdették az agrárvidékfejlesztés alapvető dokumentumát, a *cork nyilatkozatot*. A Konferencia 10 pontból álló programot fogalmazott meg:

1. *Vidéki jólét elősegítése*

A vidék megújulóképeségének kiaknázása elmarad a lehetőségektől. A vidékfejlesztési politikáknak a változatos vidéki területekre épülő fejlesztési stratégiákra és a több szempontú megközelítésre kellene alapulni.

2. *Vidéki értéktermelési láncok erősítése*

Az uniós politikáknak jobban kell összpontosítania a vidéki értéktermelői láncok és hálózatok integrált fejlesztésére. Új megközelítésre van szükség ahhoz, hogy a fogyasztók élelmiszer-minőséggel kapcsolatos aggodalmait és az egészséges ételre való igényük válaszokra találjanak.

3. *A vidék életképességének növelése*

A vidéki térségekbe való befektetésnek a társadalom számára hasznos hozzáadott értékek termelésére kell fókuszálnia. A politikáknak olyan fenntartható kezdeményezéseket kellene támogatni, amelyek a versenyképes vidéki gazdaság fejlődését és a sokszínű mezőgazdasági termelés növekedését ösztönzik.

4. *A vidéki környezet megőrzése*

A megfelelő környezetgazdálkodás kulcsfontosságú szerepet tölt be az ember és környezete kapcsolatában. Kiemelt fontosságú, hogy a vidékfejlesztési politikákban hangsúlyosan jelenjenek meg az európai természeti és kulturális értékek megőrzésére irányuló elképzelések.

5. *A természeti erőforrások hatékony kezelése*

A növekvő igény a táplálék, takarmány és más termékek irányába egyre nehezedő nyomást gyakorol a természeti erőforrásokra. Szükség van innovatív, tudományos alapon működő és mindenki számára elérhető megoldásokra, amelyekkel többet

³ Lásd https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 13.)

lehet termelni kevesebből, és az erőforrásaink nagyobb eséllyel lehetnek elérhetőek még a jövő generáció számára is.

6. *Fellépés a klímaváltozással szemben*

A vidéki és városi területeken egyaránt kihívást jelent a megváltozott klimatikus viszonyokhoz való alkalmazkodás. A vidékfejlesztési politikáknak az olyan stratégiák támogatására kellene összpontosítaniuk, amelyek a hatékony adaptációra és a klimatikus hatások enyhítésére irányulnak.

A *Párizsi Megállapodás* globális éghajlatváltozási egyezmény, amely 2015. december 12-én jött létre Párizsban. Ez volt a 21. éves ülése (COP 21) az 1992-ben aláírt ENSZ éghajlatváltozási keretegyezményének (UNFCCC) és a kiotói jegyzőkönyvet aláíró országok 11. találkozója. A találkozó célja a világ minden országára kiterjedő jogilag kötelező erejű általános egyezmény megalkotása volt a klímaváltozás ügyében. A megállapodás a 2020 utáni időszakra vonatkozik, és részét képezi egy a globális felmelegedés mértékének „jóval 2°C alatt” tartását szolgáló cselekvési terv is.

7. *Az innováció és tudásátadás támogatása*

A vidéki közösségeknek is részt kellene venniük a tudásalapú gazdaságban annak érdekében, hogy teljes mértékben hasznosítani tudják a kutatás-fejlesztés legújabb eredményeit. Ennek a folyamatnak a megerősítésére a vidéki gazdák és vállalkozók közötti együttműködést, tudásátadást és hálózatosodást kellene támogatni.

8. *A vidéki fejlesztések irányításának javítása*

A közösségi alapon működő csoportok, valamint a helyi és regionális önkormányzatok adminisztratív kapacitása és hatékonysága fejlesztésre szorul. A LEADER és más hasonló programok sikereire alapozva kellene bottom-up típusú helyi közösségvezérelt kezdeményezéseket támogatni annak érdekében, hogy a vidéki potenciált még hatékonyabban ki lehessen aknázni.

9. *A vidékfejlesztési politikák közvetítésének és átláthatóbbá tételének javítása*

A célzottabb és ugyanakkor rugalmasabb vidékfejlesztési politikák kialakítása alapvető fontosságú, természetesen azoknak túlzottan bonyolulttá és átláthatatlanná tételének az elkerülésével. Hatékony és okos adminisztratív eszközök létrehozásával és bevezetésével csökkenteni lehetne az adminisztratív terhet a kedvezményezettek és a nemzeti és regionális hatóságok esetében is.

10. *Az elszámolhatóság és teljesítmény javítása*

A vidékfejlesztési politikáknak következetesnek, elszámolhatónak és az elérni kívánt céllal összhangban kell lenniük.⁴ Kiteintve a *2021–27-es programozási időszakra*: A Bizottság 2021–2027-re vonatkozó KAP-jogszabálytervezeteiből, amelyek e sorok megírásakor még hosszas tagországi (Tanács) és európai parlamenti viták előtt állnak, már látszik:

- a vidékfejlesztés ismét kikerül a strukturális politikák (ESBA-alapok) közül, és kizárólag a Közös Agrárpolitika része lesz;
- a vidékfejlesztést tagállamonként a KAP I. pillérével együtt kell tervezni;

⁴ Lásd <https://hirlevel.egov.hu/2016/09/11/kihirdettek-az-eu-agrar-vidékfejlesztésenek-alapvető-dokumentumát-a-cork-i-nyilatkozatot/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 13.)

- a vidékfejlesztés súlypontjai a környezet (klíma), az innováció és a fiatal gazdák támogatása lesznek;
- mindezek együtt azt jelentik, hogy a vidékfejlesztést alapvetően az agrárpolitikai célok fogják vezérelni, nem elfelejtve a strukturális politikával való összhang szükségességét és a vidékfejlesztés társadalmpolitikai jelentőségét.

A források tekintetében a Bizottság javaslatai még szintén viták előtt állnak, azonban a közösségi források szűkülése (Nagy-Britannia kilépése) miatt a KAP forrásai szűkülni fognak, a szűkülés pedig sokkal inkább fogja jellemezni a KAP II. tengelyét (vidékfejlesztés), mint a KAP I. tengelyét.

Ezért szükséges leszögezni, hogy a továbbiakban *a vidékfejlesztés 2020-ig tartó szabályozásával foglalkozunk*, a 2021-től következő időszakra vonatkozóan nem bocsátkozunk jóslatokba.

6.3.2. A vidékfejlesztés a KAP céljain belül

A 2013-as KAP-reform alapidokumentumai meghatározták, hogy a Közös Agrárpolitikának milyen kihívásokra kell választ adnia. Ezek *gazdasági* (élelmiszer-biztonság és globalizáció, a termelékenység csökkenése, áringadozás, magas beszerzési árak, a gazdálkodók kiszolgáltatott helyzete az élelmiszerláncban), *környezeti* (erőforrás-hatékonyság, víz- és talajminőség, az élőhelyek és a biodiverzitás fenyegetettsége) és *területi* (a vidéki területek kedvezőtlen demográfiai, gazdasági és szociális helyzete) természetűek.

Ennek megfelelően a KAP céljai:

1. gazdaságos élelmiszer-termelés,
2. a természeti erőforrások fenntartható kezelése és klímavédelem, valamint
3. kiegyensúlyozott területi fejlődés.

Látható, hogy *a vidékfejlesztés mindhárom KAP-cél megvalósulásához hozzájárul*, hiszen jelentős tényező a gazdálkodás jövedelmezővé tételében (például beruházások és kockázatkezelés), a környezetgazdálkodásban és a vidéki térségek fejlesztésében is.

A vidékfejlesztésnek ezzel együtt sok olyan célja van: az elvándorlás megelőzése, a szegénység elleni küzdelem, a munkahelyteremtés serkentése és az esélyegyenlőség kialakítása, amelyek *nem köthetők kizárólag az agrárgazdasághoz*. A mezőgazdaságban dolgozók mezőgazdaságon kívüli munkavállalásának ösztönzésével, a falvak, a táj képének általános rendezésének igényével a vidéken élő agrár- és nem agrár népesség életkörülményeinek, életszínvonalának javításával *a vidékfejlesztés társadalmi szerepe túlmutat az agrárpolitika hatókörén*. A vidéki területek azzal együtt, hogy sokszor elmaradottabbak a városoknál, lehetőségeket nyújtanak az új ágazatokban meglévő növekedési tartalékok, a rekreáció, továbbá a vonzó lakó- és munkakörnyezet fejlesztése tekintetében.

A mezőgazdaság és az erdészet gazdasági súlya, valamint a foglalkoztatásban betöltött szerepe folyamatosan csökken. A vidéki területeken a széles értelemben vett *agrárgazdaság csak az egyik – és sokszor nem is a legfőbb – jövedelemforrás*.

Ahogy a vidékfejlesztés nem azonos csak a mezőgazdaság fejlesztésével, *az agrárszektor sem azonos a vidéki gazdasággal, de annak legfontosabb állandó eleme*. A szektor

fontos forrása a jövedelmeknek és a foglalkoztatásnak, még akkor is, ha aránya a GDP-ben, illetve a foglalkoztatásban nem meghatározó. Bár a mezőgazdaság az elmúlt évek gazdasági-társadalmi átalakulását követően elvesztette a nemzetgazdaságban korábban betöltött fontos szerepét, de még mindig sok vidéki település – elsősorban a kisebb falvak – egyetlen gazdasági bázisa. Az agrárágazat jelentősége jóval túlnő a GDP-n belül elfoglalt részarányán. Az egész élelmiszer-gazdaság, az eszközgyártóktól kezdve az élelmiszer-kereskedelemtől, már a GDP 30%-át foglalja magában (KÓNYA 2012).

Továbbá *a mezőgazdaság és az erdészet mint a fő területhasználók határozzák meg alapvetően a táj arculatát. Ezáltal szerepük a vidék fejlesztési lehetőségeinek kiaknázásában nem megkerülhető.*

A vidékpolitikának *a mezőgazdaságot szélesebb összefüggésben kell kezelnie.* Meg kell erősítenie a mezőgazdaság szerepét a környezet megóvásában, a biztonságos élelmiszer-termelésben, a vidéki munkaerő és népesség megtartásában.

A vidékfejlesztés tehát *egyszerre terjeszti ki a vidék fogalmát az agrárgazdaságon túli összetevőkre és az agrárgazdaság szerepének értelmezését az élelmiszer-előállításra túlra.*

6.4. Az Európai Unió fejlesztési stratégiái és programjai

6.4.1. Az Európa 2020 stratégia

Az „Európa 2020” az Európai Unió 2010-ben útnak indított, 10 évre szóló növekedési és foglalkoztatási stratégiája.⁵ Célja volt: egyrészt az Unió kivezetése a 2008-ban kezdődött gazdasági válságból, másrészt annak elősegítése, hogy az EU *orvosolni tudja az uniós növekedési modell hiányosságait, és megteremtse az intelligens, fenntartható és befogadó növekedés feltételeit.*

A stratégia *öt kiemelt cél* formájában határozta meg, milyen eredményeket kell az Európai Uniónak 2020 végére elérnie a következő területeken: 1. kutatás és fejlesztés, 2. éghajlat-politika/energiaügy, 3. oktatásügy, 4. társadalmi befogadás, valamint 5. a szegénység elleni küzdelem.

A stratégia célkitűzéseinek megvalósítását *hét kiemelt kezdeményezés* („Innovatív Unió”, „Mozgásban az ifjúság”, „Európai digitális menetrend”, „Erőforrás-hatékony Európa”, „Iparpolitika a globalizáció korában”, „Új készségek és munkahelyek menetrendje”, „Szegénység elleni európai platform”) segíti. Ezek a kezdeményezések keretet biztosítanak ahhoz, hogy *kölcsönösen felerősítsék egymást* azok az erőfeszítések, amelyeket az Európai Unió és a tagállami hatóságok az Európa 2020 stratégia prioritásainak megvalósítása érdekében tesznek az innováció, a digitális gazdaság, a foglalkoztatás, az ifjúság, az iparpolitika, a szegénység elleni küzdelem, valamint az erőforrás-hatékony terén.

A stratégiában megfogalmazott célkitűzések elérését más, uniós szintű eszközök is segítik, így például az *európai egységes piac, az uniós költségvetés és az EU külkapcsolati politikája.*

⁵ Lásd <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:HU:PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 13.)

Az Európa 2020 végrehajtása és a megvalósítás nyomon követése az *európai szemeszter* – a gazdasági és költségvetési politikák koordinációjának éves ciklusa – keretében valósul meg. (Lásd részletesen: HALMAI 2020a, b.) Az Európa 2020 stratégia olyan növekedést hivatott megvalósítani, amely

- *intelligens*, azaz az oktatási, a kutatási és az innovációs beruházásokra összpontosít,
- *fenntartható*, mert kulcseleme az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való átállás, és
- *inkluzív*, azaz a *meglévő belső erőforrásokra épít*, mivel nagy hangsúlyt fektet a munkahelyteremtésre és a szegénység csökkentésére.

6.4.2. Az Európa 2020 stratégia céljai

2020-ra az EU egészének teljesítenie kell az alábbi öt célt:

1. *Foglalkoztatás*
 - Biztosítani kell, hogy a 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya elérje a 75%-ot.
2. *Kutatás-fejlesztés (K+F)*
 - Az Európai Unió GDP-jének 3%-át a kutatásba és a fejlesztésbe kell fektetni.
3. *Éghajlatvédelem és fenntartható energiagazdálkodás*
 - Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20%-kal csökkenteni kell az 1990-es szinthez képest (vagy akár 30%-kal, ha adottak az ehhez szükséges feltételek).
 - A megújuló energiaforrások arányát 20%-ra kell növelni.
 - Az energiahatékonyságot 20%-kal kell javítani.
4. *Oktatás*
 - A korai iskolaelhagyók arányát 10% alá kell csökkenteni.
 - El kell érni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezzen.
5. *Küzdelem a szegénység és a társadalmi kirekesztés ellen*
 - Legalább 20 millióval csökkenjen azok száma, akik nyomorban és társadalmi kirekesztettségben élnek, illetve akik esetében a szegénység és a kirekesztődés reális veszélyt jelent.

Az *öt uniós szintű cél* alapján minden egyes EU-tagállam nemzeti célokat határoz meg, figyelembe véve az egyes országok különböző helyzetét és a helyi viszonyokat. Teljesítésüknek nem feltétele a terhek megosztása: olyan közös célokról van szó, amelyek eléréséhez tagállami és uniós intézkedésekre egyaránt szükség van.

A célok egymással összefüggnek és egymást erősítik:

- az oktatás tökéletesítése elősegíti, hogy javuljon a foglalkoztathatóság és csökkenjen a szegénység;
- a gazdasági életben végzett kutatási-fejlesztési és innovációs tevékenységek megsokszorozódása és a forrásfelhasználás hatékonyságának javítása révén Európa versenyképesebbé válik, és új munkahelyek jönnek létre;

- a környezetkímélő technológiákba történő beruházás hozzájárul az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez, egyúttal pedig új üzleti és foglalkoztatási lehetőségeket teremt (Európai Bizottság 2014).

Az uniós tagállamok mindegyike elkötelezte magát amellyel, hogy teljesíti az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott célkitűzéseket. A megvalósítás érdekében az uniós célok alapján nemzeti célokat határoztak meg, és növekedésösztönző szakpolitikákat dolgoztak ki. A növekedést azonban csak akkor sikerülhet a kívánt mértékben előmozdítani, ha az egyes országok egyéni erőfeszítéseiket célzottan és összehangoltan hajtják végre. Ezért az Európai Bizottság létrehozta a gazdaságpolitikai koordináció évente ismétlődő ciklusát, az *európai szemesztert*. Az EB minden évben részletesen elemzi a gazdasági és strukturális reformokról szóló tagállami programokat, és a következő 12-18 hónapra ajánlásokat fogalmaz meg az egyes tagországok számára (*országspecifikus ajánlások*). Az európai szemeszter azzal indul – rendszerint az év vége felé –, hogy a Bizottság elfogadja az éves növekedési jelentést. Az éves növekedési jelentésben a Bizottság meghatározza, hogy a következő évben mely célok jelentenek prioritást az EU számára a növekedésösztönzés és a munkahelyteremtés terén.

Az éves növekedési jelentés alapján az EU kormány- és államfői márciusban uniós szakpolitikai iránymutatást bocsátanak ki a tagállamok számára. Az Európai Tanács tavaszi ülésén az állam- és kormányfők az éves növekedési jelentés alapján áttekintik:

- az általános makrogazdasági helyzetet,
- az öt uniós cél megvalósítása terén elért előrehaladást,
- a kiemelt kezdeményezések keretében elért eredményeket.

A Tanács szakpolitikai *iránymutatással szolgál* a költségvetési és a makrogazdasági strukturális reformok, valamint a gazdasági növekedést ösztönző területek vonatkozásában, és *tanácsokat fogalmaz meg* a lehetséges kapcsolódási pontokkal kapcsolatban. A tagállamok áprilisban benyújtják a rendezett államháztartás létrehozására irányuló terveiket (stabilitási, illetve konvergenciaprogramok), és előterjesztik, milyen reformok és intézkedések révén kívánnak előrehaladást elérni az intelligens, fenntartható és inkluzív (belső erőforrásokra építő) növekedés felé a foglalkoztatás, a kutatás, az innováció, az energiaügy és a társadalmi befogadás területén (*nemzeti reformprogramok*). A Bizottság májusban/júniusban kiértékeli ezeket a programokat, és megfogalmazza az országspecifikus ajánlásokat. Ezt követően a Tanács megvitatja, az Európai Tanács pedig jóváhagyja az ajánlásokat. Így tehát a tagállamok már az Uniótól kapott szakpolitikai tanácsok birtokában kezdhetik meg a következő évre tervezett költségvetésük véglegesítését.

Végezetül a Tanács június végén vagy július elején hivatalosan is elfogadja az országspecifikus ajánlásokat. Ha a tagországok a megadott időkereten belül nem tesznek lépéseket az ajánlásokban foglaltak megvalósítása céljából, szakpolitikai figyelmeztetésben lehet őket részesíteni. Túlzott makrogazdasági és költségvetési egyensúlyhiány esetén ösztönözöket és szankciókat is életbe lehet léptetni annak érdekében, hogy a tagállamok végrehajtsák a szükséges intézkedéseket (Európai Bizottság 2014).

6.4.3. A Horizont 2020 program

Az Európa 2020 programhoz hasonlóan 2014-től 2020-ig tartó keretprogram a Horizont 2020 program, amely a regionális politikákhoz és a vidékfejlesztéshez nem kapcsolódik közvetlenül, de céljait minden EU-s fejlesztési programnak figyelembe kell vennie, és azok végrehajtását elő kell segítenie. Nagyon fontos, hogy a program *a fejlesztési politikákban 2020-ig központi jelentőségű innovációs fejlesztések egyik fő finanszírozója*. A Horizont 2020 az Unió kutatás-fejlesztési és innovációs politikáját 2014–2020 között meghatározó program, amely minden eddiginél nagyobb, közel 79 milliárd eurós költségvetéssel gazdálkodik. A program a kontinens globális versenyképességének növelését célzó Európa 2020 stratégia „Innovatív Unió” elnevezésű kiemelt kezdeményezésének egyik alappillére.

Három kezdeményezést (FP – Kutatási Technológiafejlesztési és Demonstrációs Keretprogram; CIP – Versenyképességi és Innovációs Keretprogram; EIT – Európai Innovációs és Technológiai Intézet), *foglal magában*, és a korábbi keretprogramoknál egyszerűbb adminisztrációt, valamint új, innovációorientált szemléletet vezet be. A Horizont 2020 program kiválósági alapon, nemzetközi versenyben, közvetlenül Brüsszelből elnyerhető pályázati forrásokat jelent, vagyis *a rendelkezésre álló pénzügyi keretből mindegyik tagállam anynyit hasznosít, amennyire képes*: a pályázatok brüsszeli elbírálásánál döntő szempont a kiválóság, a magas szakmai szintű és jól menedzselt konzorcium, illetve az uniós szinten is mérhető hatás.

A program kiemelt célja, hogy *a tudományos áttörésekből üzleti lehetőségeket biztosító innovatív termékek és szolgáltatások születhessenek*, ezért a kutatástól a piaci hasznosításig terjedően az innovációs lánc minden szakaszához támogatást nyújt. A hangsúlyt a társadalmi kihívások kezelésére és az Európai Unió társadalmát érintő problémák megoldására helyezik (például egészségügy, energia, közlekedés területein). Egyszerűsítik az adminisztratív szabályokat és eljárásokat, áttekinthetőbbé teszik a finanszírozási rendszert, gyorsítják a szerződéskötést, a pályáztatás szinte teljes mértékben elektronikus úton történik. A program *kiemelten kezeli a kis- és középvállalkozói szektort*: a Horizont 2020 program egyik fontos újdonsága, hogy a kkv-k támogatására új eszközt vezet be az Európai Bizottság, amely az innovációs lánc teljes folyamatában – az ötlettől a piaci bevezetésig – végigkíséri a kkv-kat. Egy-egy vállalkozás önállóan is pályázhat a kiírásokra, míg korábban ez csak nemzetközi konzorciumokban volt lehetséges.

A Horizont 2020 program szerkezete *három pillérre* épül:

1. *Kiváló tudomány* – az EU-nak a tudományos kiválóság terén világviszonylatban betöltött vezető szerepének megerősítését célozza.
2. *Vezető ipari szerep* – Európa vezető szerepét hivatott megalapozni a kutatás-fejlesztés és innováció területén, amit a kulcsfontosságú technológiák támogatásával, a tőkéhez való szélesebb körű hozzáférés biztosításával, valamint a kis- és középvállalkozások segítésével terveznek elérni.
3. *Társadalmi kihívások* – az Európa egésze számára kihívást jelentő társadalmi kérdések megoldásához kíván hozzájárulni az egészségügy, élelmiszerbiztonság és fenntartható mezőgazdaság, az energia, a közlekedés, az éghajlatváltozás és környezetvédelem, valamint az inkluzív, innovatív és biztonságos társadalmak területein (Nemzeti Innovációs Hivatal 2014).

6.4.4. Európai Innovációs Partnerség a fenntartható és termelékeny mezőgazdaságért

Az Európai Innovációs Partnerségek (EIP) 2014-től új eszközt jelentenek az EU kutatási és innovációs tevékenységében. Az EIP-ek *a globális kihívásokra kívánnak választ adni, a társadalom jólétét szolgálják, továbbá hozzá kívánnak járulni a kapcsolódó szektorok és piacok modernizációjához.*

Az EIP-ek a teljes kutatási és innovációs láncban közreműködnek, együttműködésre készítve annak minden magán- és közszereplőjét EU-, nemzeti és regionális szinten egyaránt annak érdekében, hogy: a) a kutatási és fejlesztési erőfeszítések hatékonysága nagyobb legyen, b) a bemutató és kísérleti beruházásokat koordinálják, c) a szükséges rendeletek és szabványok a lehető leggyorsabban megszülethessenek és d) felkeltsék az igényt, különösen egy jobban koordinált közbeszerzésen keresztül, hogy a találmányok, új technológiák minél előbb a piacra kerülhessenek.

A legfontosabb, hogy ezek a tevékenységek ne egymástól függetlenül menjenek végbe, mint az általában szokásos, hanem az EIP-ek segítségével a lépéseket egymással összehangoltan, egymásra építve lehessen megtenni, megszüntetve ezzel a kényszerű megtorpanásokat.

Az EIP-ek összerendezik, egyszerűsítik és koordinálják a meglévő eszközöket és kezdeményezéseket, valamint ahol szükséges, újakkal egészítik ki azokat. Ez könnyebbé teszi a partnerek számára az együttműködést, valamint jobb és gyorsabb eredményekhez vezet. Ezáltal a létező eszközöket egy egységes, koherens politikai keretbe helyezik. Legfontosabb tényező a rugalmasság, hiszen nem lehet minden helyzetre megfelelő, egységes szabályokat alkotni.

EIP-eket csak ott indíthatnak, és csak olyan tevékenységekből állhatnak, *ahol a központi kormányzati beavatkozás egyértelműen indokolt*, és ahol az uniós szintű, nemzeti és regionális együttműködés a kutatás-fejlesztést, valamint az igény oldalon a cél elérését igazolhatóan gyorsabbá és hatékonyabbá teszi.

Összesen öt EIP indult el a 2014–2020-as tervezési időszakban:

1. EIP az aktív és egészséges öregedésért;
2. EIP a fenntartható és termelékeny mezőgazdaságért;
3. EIP az intelligens városokért és közösségekért;
4. EIP a vízért;
5. EIP a nyersanyagokért.

Az öt EIP az EU 2020 stratégia „Innovatív Unió” kiemelt kezdeményezését hivatott alátámasztani egy versenyképesebb gazdaság, nagyobb foglalkoztatás és jobb életminőség érdekében.

Az EIP-et a fenntartható és termelékeny mezőgazdaságért (EIP-AGRI) 2012-ben indította el az EB. Célja *hozzájárulni egy versenyképes és fenntartható mezőgazdasági és erdészeti szektor működtetéséhez*, amely „többet ér el kevesebből”. Elősegíti az egyenletes és állandó élelmiszer-, takarmány- és élőanyag-ellátást, valamint a véges természeti erőforrások fenntartható kezelését. Az EIP-AGRI ennek érdekében *együttműködésre készíteti az innováció szereplőit*: gazdálkodókat, tanácsadókat, kutatókat, vállalkozókat, nem kormányzati szervezeteket (NGO-k), és hidakat épít a kutatás és a gyakorlat között.

Az EIP-AGRI innovációs modellje azonban túlmutat azon, hogy a laboratóriumi eredményeket a gyakorlatba ültesse (ez a lineáris innovációs modell). *„Interaktív innovációs*

modellt” valósít meg, amely a szereplőket arra inspirálja, hogy olyan többszereplős projektekben vegyenek részt, amelyek egy adott problémára keresik a választ, vagy egy konkrét lehetőséget dolgozzanak ki. Ezekben az úgynevezett operatív csoportokban új meglátások és ötletek születnek, és a meglévő tudás olyan megoldásokban egyesül, amelyeket gyorsabban lehet a gyakorlatba ültetni. Ez a módszer minden résztvevő részéről ösztönzi az innovációt, és elősegíti a kitűzött kutatási célok elérését.

Az EIP-AGRI-n belül megvalósuló innováció lehet technológiai, nem technológiai, szervezeti vagy társadalmi, alapulhat új vagy meglévő gyakorlaton. Az új ötlet lehet egy új termék, gyakorlat, szolgáltatás, gyártási mód stb. Az ötlet akkor válik innovációvá, ha széles körben elfogadottá válik, és bebizonyosodik, hogy a gyakorlatban is hasznos. Azt, hogy mi a valódi innováció, csak hosszabb idő eltelte után lehet megmondani.

Az innovációba gyakorlati szereplőket is szükséges tehát bevonni, nemcsak mint egy kísérlet alanyait, hanem felhasználva vállalkozási tudásukat és tapasztalatukat és közös tulajdont létrehozva velük.

6.5. A vidékfejlesztés céljai, prioritásai

6.5.1. A vidékfejlesztés 6 prioritása és 18 fókuszterülete

Az EMVA alaprendelete, az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete értelmében *a vidékfejlesztési célkitűzések teljesítésére hat, a közös stratégiai keret tematikus célkitűzéseinek megfeleltethető uniós vidékfejlesztési prioritás keretében kerülhet sor.*

1. *A tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdőgazdálkodásban és a vidéki térségekben.*

Ezen belül az úgynevezett fókuszterületek:

- a) az innovációnak, az együttműködésnek és a tudásbázis gyarapításának az ösztönzése a vidéki térségekben;
- b) a kapcsolatok erősítése a mezőgazdaság, az élelmiszer-termelés és az erdőgazdálkodás, valamint a kutatás és az innováció között, egyebek mellett a környezetgazdálkodás és a környezeti teljesítmény javítása céljából;
- c) az egész életen át tartó tanulás és a szakképzés előmozdítása a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban.

2. *A mezőgazdasági üzemek életképességének javítása és a versenyképesség fokozása valamennyi régióban és a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében, valamint az innovatív gazdálkodási technológiák és a fenntartható erdőgazdálkodás előmozdítása.*

Fókuszterületek:

- a) valamennyi mezőgazdasági üzem gazdasági teljesítményének javítása, valamint a mezőgazdasági üzemek szerkezetátalakításának és korszerűsítésének a megkönnyítése, mindenekelőtt a piaci jelenlét, a piacorientáltság és a mezőgazdasági tevékenységek diverzifikálásának fokozása céljából;
- b) a megfelelően képzett mezőgazdasági termelők mezőgazdasági ágazatba való belépésének megkönnyítése és ezen belül is különösen a generációs megújulás elősegítése.

3. *Az élelmiszerlánc szervezésének* – többek között a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának, az állatjólétnek és a mezőgazdaság terén alkalmazott kockázatkezelésnek – *az előmozdítása.*

Fókuszterületek:

- a) az elsődleges termelők versenyképességének javítása, mégpedig azáltal, hogy megfelelőbb módon integrálják őket az agrár-élelmiszeripari láncba a minőségrendszerek révén, a mezőgazdasági termékek értékének növelése, valamint a helyi piacokon, a rövid ellátási láncokban, továbbá a termelői csoportokban és szervezetekben és a szakmaközi szervezetekben folytatott promóció;
 - b) a mezőgazdasági üzemekben megvalósuló kockázatmegelőzés és -kezelés támogatása.
4. A mezőgazdasággal és az erdőgazdálkodással kapcsolatos ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása.

Fókuszterületek:

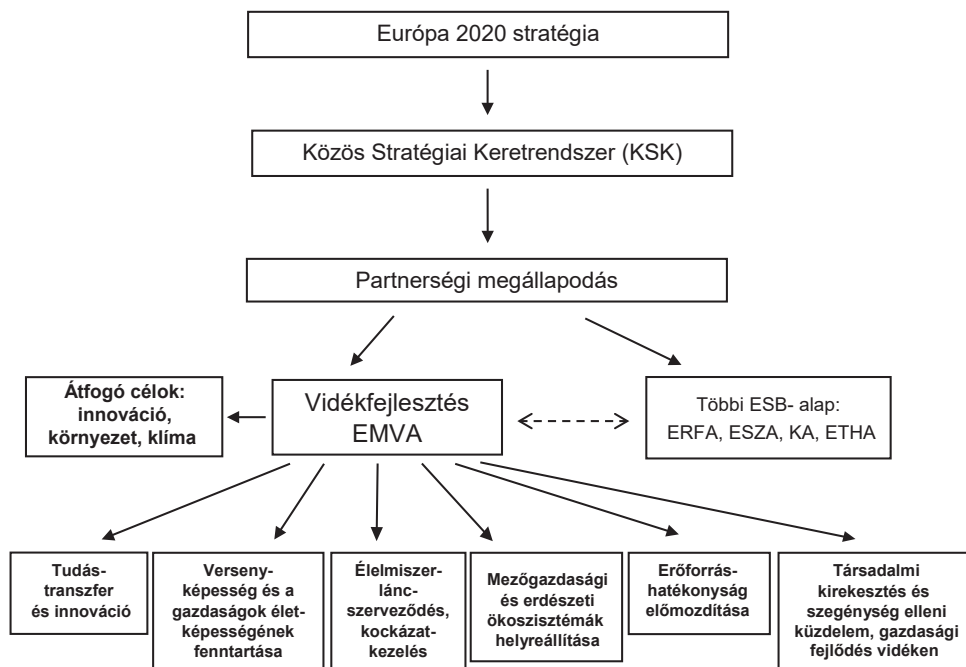
- a) a biológiai sokféleség helyreállítása, megőrzése és javítása, beleértve a Natura 2000 területeken és a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területeken, jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodást, valamint az európai tájak állapotának helyreállítását, megőrzését és javítását;
 - b) a vízgazdálkodás javítása, a műtrágya- és peszticidhasználat szabályozásának javítását is beleértve;
 - c) a talajerózió megelőzése és a talajgazdálkodás javítása.
5. *Az erőforrás-hatékonyság előmozdítása*, valamint a karbonszegény és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, az élelmiszeripari és az erdészeti ágazatban.

Fókuszterületek:

- a) a mezőgazdaság általi vízfelhasználás hatékonyságának fokozása;
 - b) a mezőgazdaság és az élelmiszer-feldolgozó iparág általi energiafelhasználás hatékonyságának fokozása;
 - c) a megújuló energiaforrások, a melléktermékek, a hulladékok, a maradékanyagok és más, nem élelmiszer jellegű nyersanyagok biogazdasági célokra történő átadásának és felhasználásának megkönnyítése;
 - d) a mezőgazdaságból származó, üvegházhatást okozó gázok és ammónia kibocsátásának csökkentése;
 - e) a széntárolás és -megkötés előmozdítása a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodásban.
6. *A társadalmi befogadás előmozdítása*, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben.

Fókuszterületek:

- a) a diverzifikálásnak, kisvállalkozások alapításának és fejlesztésének, valamint a munkahelyteremtésnek a megkönnyítése;
- b) a helyi fejlesztés előmozdítása a vidéki térségekben;
- c) az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőbbé tétele, használatuk előmozdítása és minőségük javítása a vidéki térségekben.



6.3. ábra

A vidékfejlesztés tervezési hierarchiája

Forrás: a szerző szerkesztése az Európai Bizottság alapján, lásd https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_236 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

A prioritások használata a korábbi tengelyek helyett abból a felismerésből született, hogy *egy-egy intézkedés nemcsak egy megnevezett célhoz tud hozzájárulni, hanem többhöz is.* Így például egy beruházás, amely növeli a versenyképességet, egyben előmozdíthatja az erőforrás-hatékonyságot is (például fűtés-korszerűsítés). Az intézkedések így szabadabban, rugalmasabban használhatók a programban vállalt kötelezettségek teljesítésére.

Miután az EMVA az ESB-alapok egyike, a 11 tematikus célhoz ugyanúgy hozzá kell járulnia, mint a hat prioritás teljesüléséhez. A tervezés szempontjait figyelembe véve ezért *szükség volt arra, hogy a 18 prioritást összekössék a tematikus célokkal,* csak így lehet megmondani, hogy egy-egy tematikus célra mekkora forrást tervez a tagállam. Az egymáshoz rendelést az 6.1. táblázat mutatja. Felmerülhet a kérdés, hogy miért van szükség részben egyező, részben mégis más prioritásokra a vidékfejlesztésben, ha egységes fejlesztéspolitikáról beszélünk. A választ a *vidékfejlesztés kettős természetében* kell keresnünk, amely szerint a vidékfejlesztés ugyanúgy része a Közös Agrárpolitikának, mint a regionális politikának, így *céljait ehhez a kettősséghez kell igazítani.*

6.1. táblázat

A vidékfejlesztési fókuszterületek és az ESBA tematikus célok megfeleltetése

Vidékfejlesztési fókuszterületek	ESBA tematikus célok
1. prioritás: a tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdőgazdálkodásban és a vidéki térségekben	
(a) az innovációnak, az együttműködésnek és a tudásbázis gyarapításának az ösztönzése a vidéki térségekben	1. a kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése
(b) a kapcsolatok erősítése a mezőgazdaság, az élelmiszer-termelés és az erdőgazdálkodás, valamint a kutatás és az innováció között, egyebek mellett a környezetgazdálkodás és a környezeti teljesítmény javítása céljából	1. a kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése
(c) az egész életen át tartó tanulás és a szakképzés előmozdítása a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban	10. az oktatásba és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében
2. prioritás: a mezőgazdasági üzemek életképességének javítása és a versenyképesség fokozása valamennyi régióban és a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében, valamint az innovatív gazdálkodási technológiák és a fenntartható erdőgazdálkodás előmozdítása	
(a) valamennyi mezőgazdasági üzem gazdasági teljesítményének javítása, valamint a mezőgazdasági üzemek szerkezetátalakításának és korszerűsítésének a megkönnyítése, mindenekelőtt a piaci jelenlét, a piacorientáltság és a mezőgazdasági tevékenységek diverzifikálásának fokozása céljából	3. a kkv-k, a mezőgazdasági, illetve a halászati és akvakultúra-ágazat versenyképességének a növelése
(b) a megfelelően képzett mezőgazdasági termelők mezőgazdasági ágazatba való belépésének megkönnyítése és ezen belül is különösen a generációs megújulás elősegítése	3. a kkv-k, a mezőgazdasági, illetve a halászati és akvakultúra-ágazat versenyképességének a növelése
3. prioritás: az élelmiszerlánc szervezésének – többek között a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának, az állatjólétnek és a mezőgazdaság terén alkalmazott kockázatkezelésnek – az előmozdítása	
(a) az elsődleges termelők versenyképességének javítása, mégpedig azáltal, hogy megfelelőbb módon integrálják őket az agrár-élelmiszeripari láncba a minőségrendszerek révén, a mezőgazdasági termékek értékének növelése, valamint a helyi piacokon, a rövid ellátási láncokban, továbbá a termelői csoportokban és szervezetekben és a szakmaközi szervezetekben folytatott promóció	3. a kkv-k, a mezőgazdasági, illetve a halászati és akvakultúra-ágazat versenyképességének a növelése
(b) a mezőgazdasági üzemekben megvalósuló kockázatmegelőzés és -kezelés támogatása	3. a kkv-k, a mezőgazdasági, illetve a halászati és akvakultúra-ágazat versenyképességének a növelése
4. prioritás: a mezőgazdasággal és az erdőgazdálkodással kapcsolatos ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása	
(a) a biológiai sokféleség helyreállítása, megőrzése és javítása, beleértve a Natura 2000 területeken és a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területeken, jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodás, valamint az európai tájak állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása	5. az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdítása 6. a környezet megővése és védelme és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása

(b) a vízgazdálkodás javítása, a műtrágya- és peszticidhasználat szabályozásának javítását is beleértve	5. az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdítása 6. a környezet megóvása és védelme és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása
(c) a talajerózió megelőzése és a talajgazdálkodás javítása	5. az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdítása 6. a környezet megóvása és védelme és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása
5. prioritás: az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint a karbonszegény és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, az élelmiszeripari és az erdészeti ágazatban	
(a) a mezőgazdaság általi vízfelhasználás hatékonyságának fokozása	6. a környezet megóvása és védelme és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása
(b) a mezőgazdaság és az élelmiszer-feldolgozó iparág általi energiafelhasználás hatékonyságának fokozása	4. az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban
(c) a megújuló energiaforrások, a melléktermékek, a hulladékok, a maradékanyagok és más, nem élelmiszer jellegű nyersanyagok biogazdasági célokra történő átadásának és felhasználásának megkönnyítése	4. az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban
(d) a mezőgazdaságból származó, üvegházhatást okozó gázok és ammónia kibocsátásának csökkentése	4. az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban
(e) a széntárolás és -megkötés előmozdítása a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodásban	4. az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban
6. prioritás: a társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben	
(a) a diverzifikálásnak, kisvállalkozások alapításának és fejlesztésének, valamint a munkahelyteremtésnek a megkönnyítése	8. a fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása
(b) a helyi fejlesztés előmozdítása a vidéki térségekben	9. a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem
(c) az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőbbé tétele, használatuk előmozdítása és minőségük javítása a vidéki térségekben	2. az IKT-khoz való hozzáférésnek, azok használatának és minőségének a javítása

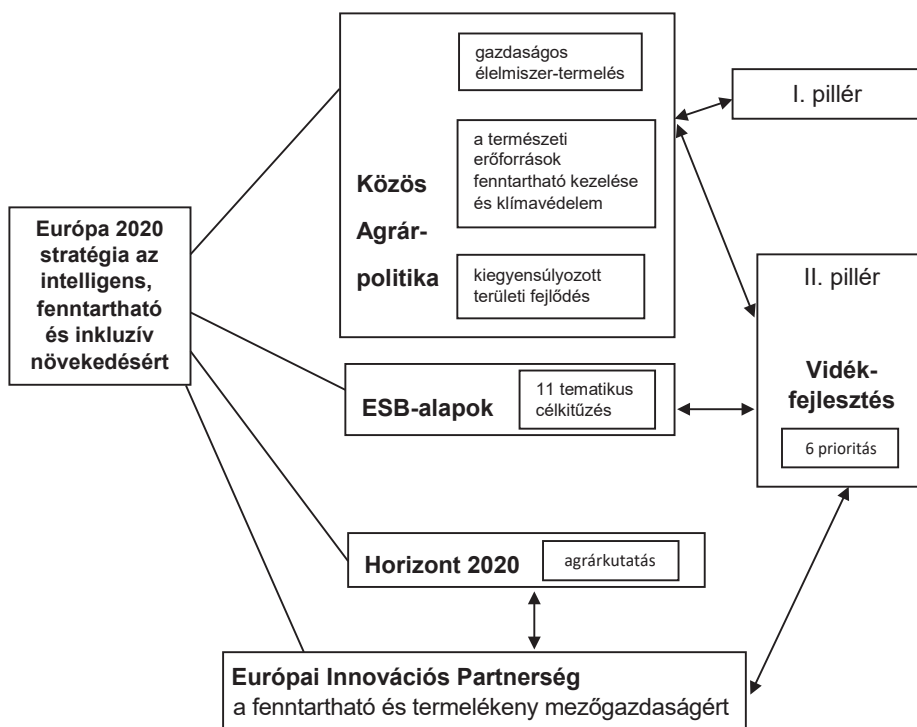
Forrás: Magyarország kormánya, 2020, elérhető: www.palyazat.gov.hu/node/56582
(A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

6.5.2. Az átfogó célok: innováció, környezet, klíma

A prioritások mindegyike hozzájárul az innovációval, a környezettel, valamint az éghajlatváltozás mérséklésével és az ahhoz való alkalmazkodással kapcsolatos átfogó célkitűzések teljesüléséhez.

Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a tagállami vagy régiós programokban ki kell mutatni, hogy a prioritásokhoz rendelt intézkedések az átfogó célokat vagy azok valamelyikét lefedik, ezzel is hozzájárulva az Európa 2020 stratégia megvalósulásához.

Az ismertetett stratégiai programok és fejlesztési politikák egymáshoz való viszonyát a 6.4. ábrán mutatjuk be.



6.4. ábra

Az EU fejlesztési programjainak egymásra épülése

Forrás: Európai Bizottság 2010, 2012–2020, 2020

6.6. Az alapok működtetésének alapelvei

Az ESB-alapok, így a vidékfejlesztési alap működése egyaránt öt alapelvre épül. Ezek a *programozás, az addicionalitás, a partnerség, a szubszidiaritás és a koncentráció*. De meg kell említeni olyan szabályokat is, amelyek általánosságban jellemzik a programokat. Ezek az utófinanszírozás és az úgynevezett n+3 szabály.

6.6.1. Programozás

Minden ESB-alapot tagállami vagy regionális szinten *program* alapján kell elosztani. A program biztosítja, hogy a források nem ad hoc döntések alapján, hirtelen felmerülő igények kielégítésére, hanem *hosszú távra tervezve*, a valós szükségletek alapján jutnak el a kedvezményezettekhez. A program időtartama mindig illeszkedik az uniós költségvetési ciklushoz, ami legtöbb esetben hét év. Ugyanakkor a hétéves hossz a programban foglalt intézkedések lekötésére vonatkozik. *Lekötésnek* nevezzük, amikor a támogatási döntés

megszületik, és erről a támogatási szerződés vagy határozat elkészül. A támogatás kifizetése ugyanis sok esetben (jellemzően beruházások) *utófinanszírozás* alapján történik, a kifizetés csak akkor történik meg, ha a kedvezményezett a támogatott célt megvalósította (elvégezte a beruházást), és erről a számlát (illetve a költségeket összesítő kifizetési kérelmeket) benyújtja a kifizetést végző szervnek. A szerv a számlák ellenőrzése után teljesíti a *kifizetést* (vagyis a költségek meghatározott arányban történő visszafizetését). Az utófinanszírozásra a támogatások hatékonyságának, a közpénz védelmének érdekében van szükség annak érdekében, hogy csak a valóban megvalósult projektek részesüljenek támogatásban. Ha a támogatáshoz már a támogatási döntéssel együtt hozzá lehetne jutni, a tervezett, de végül meg nem valósult projektekre kifizetett támogatások a valóban megvalósított projektekre jutó forrásösszeget csökkentenék.

A lekötéstől tehát megkülönböztetjük a kifizetést. A program hétéves ciklusa alapvetően a lekötésre vonatkozik, a hét év alatt van lehetősége a tagállamnak a programban szereplő összegek elosztására. A lekötés és kifizetés különbsége az, ami egy-egy program irányító hatóságának (IH) talán a legnehezebben áthidalható probléma, leginkább beruházások esetében, hiszen a kedvezményezett akár a nemzeti jogszabályban vagy pályázati kiírásban meghatározott utolsó pillanatig várhat a megvalósítással. Ha ekkor azonban mégsem valósítja meg a beruházást (amelyekhez ráadásul jellemzően a legnagyobb forrást igénylő támogatásokat veszik igénybe), a lekötés nem válik kifizetéssé, a forrás „bennragad”, az irányító hatóságnak tehát újra meg kell nyitnia a pályázási lehetőséget, vagy át kell csoportosítania a fel nem használt összegeket.

A támogatási döntéstől a megvalósításig adható idő lerövidítése nem feltétlenül jó megoldás, hiszen egy beruházás megvalósítása, még ha kis beruházásról van is szó, rengeteg időt vehet igénybe az engedélyek beszerzésétől (építési beruházások) az önrész előteremtésén keresztül akár a kedvezőtlen időjárás miatti leállásokig. A megvalósításra adott idő lerövidítése tehát azt eredményezheti, hogy a beruházás külső tényezők miatt nem tud megvalósulni, a forrás ismét bent marad. Az IH-nak – a kifizető ügynökséggel együtt – tehát meg kell találnia az egyensúlyt az intézkedés típusától függően a nem túl hosszú, de nem is túl rövid engedélyezett lekötési időszak között.

A kifizetés az ESB-alapok alaprendelete értelmében egészen 2023. december 31-ig, tehát a programozási időszak lezárása után még három évig megtörténhet. Ezt nevezzük *n+3 szabálynak*, ami az egyes programokra allokált éves forrásokra is érvényes: az éves összeget az adott évet követő három éven belül kell kifizetni. Az n+3 szabályt nemcsak az utófinanszírozás (a lekötést, mint írtuk, évekkel később követheti a kifizetés) indokolja, hanem az is, hogy a kifizetett támogatásokkal a támogatást kezelő szervnek (vidékfejlesztés esetében ez a Kifizető Ügynökség, KÜ) a Bizottság felé is el kell számolnia, ami a számlák ellenőrzésén túl további jelentős adminisztrációs terhet jelent. A Bizottság a tagállam felé ugyanúgy utófinanszírozás rendszere alapján fizet (kivéve a tagállamnak fizetett előleget), tehát csak számlával vagy egyéb módon igazolt összegeket térít a tagállamnak. Egy-egy program költségvetése *nem előre kifizetett és bankban tartott összeg*, hanem egy keret, amely lehívható az EU költségvetéséből, amennyiben a kifizetések szabályosak voltak. Az az összeg, amelyet a tagállam a rendelkezésre állás után három évig nem hív le, elvész a tagállam számára, de ez nem visszafizetést jelent, hanem a lehetőségtől való elesést.

Annak érdekében, hogy a tagállam a lehetőséggel élni tudjon, a lehető legjobb támogatásfelhasználási, úgynevezett *abszorpciós képességgel* kell rendelkeznie. Az abszorpciós

képesség növelésére akkor van szükség, ha egy-egy intézkedésre viszonylag nagy összeg és nagyszámú, de a teljes lekötéshez nem feltétlenül elegendő kedvezményezett jut. Ebben az esetben *a tagországnak erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy a támogatást valóban igénybe tudják venni a potenciális kedvezményezettek*. Ilyenkor minél nagyobb számú, esetlegesen érintett kedvezményezett érdeklődését kell felkelteni adott támogatási forma iránt. Erre szolgálnak a tájékoztatási kampányok, egyes képzések, tanácsadás stb.

A program hét, illetve az n+3 szabály értelmében tíz éve alatt természetesen változások állhatnak be, egyes prioritásokra, vagy intézkedésekre elkülönített összegek kevésnek bizonyulnak, máshol kisebb az érdeklődés a vártnál. Változhatnak továbbá a végrehajtás körülményei, a jogosultak köre, a területi vagy az időbeli lehatárolás stb. Ezekben az esetekben *programmódosításra* van szükség. A program módosítását, éppúgy, mint a programot magát, az egyes programok monitoringbizottságai hagyják jóvá. Módosítást kezdeményezhet az irányító hatóság, de a monitoringbizottság tagjai is. Miután *a program teljes keretének felhasználása az IH felelőssége*, legtöbbször ő kezdeményezi az intézkedések közötti átcsoportosítást. Az ilyen módosítások a programciklus vége felé közelítve gyakoribbá válnak, mert ekkor már nemcsak a lekötési, hanem a kifizetési adatok is rendelkezésre állnak, és látszik, hogy mely intézkedések esetében van még igény és lehetőség források elköltésére, illetve melyek azok, ahol már biztosan nincs meg erre az esély.

A Bizottság 808/2014/EU végrehajtási rendelete értelmében a program lényegét érintő *programmódosítás* (például az EMVA-ból származó hozzájárulás mértékének megváltoztatása) *a programozási időszak során legfeljebb háromszor javasolható*, az utolsót 2020. szeptember 30-ig be kell nyújtani.

A többi módosítástípus tekintetében (mint például intézkedések közötti forrásátcsoportosítás) egyszeri javaslat nyújtható be naptári évenként és programonként, kivéve 2023-ban, amikor több javaslat is előterjeszthető azon módosítások tekintetében, amelyek kizárólag a finanszírozási terv kiigazítását érintik. Az utolsó ilyen módosítást 2023. szeptember 30-ig lehet benyújtani. Figyelembe veszik tehát az n+3 szabályt, illetve azt, hogy a programkifizetés utolsó évében a teljes lehívás érdekében, illetve, mivel a lekötések sok esetben ekkor válnak kifizetéssé, a forráshiányos intézkedések keretének pótlása érdekében még a legvégső pillanatban is szükség lehet forrásátcsoportosításra.

Soron kívüli módosításra is lehetőség van, ha természeti katasztrófa történik, vagy ha változnak az uniós jogszabályok, illetve a 2019-es eredményességi felülvizsgálatot követően.

6.6.2. Adicionalitás

Addicionalitás alatt az ESB-alapok legtöbb intézkedése esetében kötelező társfinanszírozást értjük, amely azt jelenti, hogy egy projekt megvalósításának forrása legalább három forrásból származik: *EU-támogatás, nemzeti önrész és saját rész*. Az EU-támogatás és a nemzeti önrész együttesen a *közkiadás*, a saját rész a *magánforrás*. A nemzeti önrész nem feltétlenül a központi költségvetésből származik, lehet tartományi, regionális forrás, vagy mindezek együtt. Itt rögtön meg kell jegyezni, hogy a vidékfejlesztési támogatások nagy részét kivevő föld- vagy állatszámalapú, kompenzációs támogatások esetében nincs saját rész, csak EU-s és nemzeti rész.

Miért van szükség a társfinanszírozásra? A közkiadás és a projekt teljes költségének megosztása is ugyanazt a célt szolgálja: a közös felelősséget a megvalósításban. A támogatás összegének biztosításában osztozik az EU és a tagállam vagy a régió, annak érdekében, hogy magukénak érezzék a támogatás kifizetésének felelősségét, valamint a kedvezményezett is legyen tudatában, hogy nemcsak a távoli és megfoghatatlan EU, hanem a saját állama is támogatja. Továbbá, ha a támogatást szabálytalanul fizetik ki, nem vonható vissza a kedvezményezettől, vagy nem fizetik, az a nemzeti költségvetésre is hatással legyen. A projekt teljes költségének megosztása a közforrás és a magánforrás között, tehát hogy a kedvezményezettnek – sok esetben jelentős – saját forrást is fel kell használnia, szintén azt a célt szolgálja, hogy a projekt ne valami felülről kapott ajándék, hanem saját erőfeszítés eredménye legyen, saját kockázattal. A közkiadás/magánforrás aránya a *támogatásintenzitás*. A kompenzációs támogatások esetében támogatásintenzitásról nem beszélhetünk, illetve az intenzitás ezeknél az intézkedéseknél 100%.

A támogatásintenzitás, ha a kedvezményezett magánszemély vagy vállalkozás, jellemzően alacsonyabb, mint ha a közzsférába tartozik (például önkormányzat). A szabályozás azt ismeri el, hogy az önkormányzat költségvetése jellemzően sokkal behatároltabb, mint egy vállalkozásé, ezért még kis önrészt is csak nehezen tud előteremteni. Ráadásul az önrész is közkiadás, így a *projektmegvalósítás forrásainak hármas felosztása önkormányzat vagy állami szerv esetében nem is érvényes*. Az állami szerveket és az önkormányzatokat a korábbi tervezési időszakokban sújtotta az a kötelezettség, hogy projektmegvalósítás során felmerült általános forgalmi adóra (áfa) támogatást nem vehettek fel (ez a többi pályázó esetében is így van), azonban ők az áfát nem is tudták visszaigényelni. A 2014–2020-as szabályozás lehetővé teszi a vissza nem igényelhető áfa támogatási összegbe való beszámítást. Ez nagy könnyebbség például az önkormányzatoknak, azonban az is igaz, hogy az áfa támogatása EU-forrás átforgatása nemzeti költségvetési bevétellé, ami egyéb esetekben nem megengedett.

6.6.3. Társfinanszírozás és támogatásintenzitás az EMVA esetében

Az EMVA-rendelet *mind a lehetséges maximális és minimális EMVA-hozzájárulás mértékét (az EU-forrás arányát a közkiadáson belül), mind a lehetséges maximális támogatásintenzitást* rögzíti. Ez utóbbit csak a mezőgazdasággal kapcsolatos támogatások esetén (az úgynevezett I. melléklet szerinti – az EU működését szabályozó szerződés, EUMSz I. melléklete szerinti –, általánosan használt kifejezés szerint *Annex I termékek termelésének támogatása*, ami a mezőgazdaságban megtermelt, legfeljebb elsődlegesen feldolgozott termékeket jelenti). A többi támogatásra (továbbfeldolgozott élelmiszerek előállítás, erdészeti támogatások, szolgáltatások, vidéki térségek nem mezőgazdasági támogatása stb.) az állami támogatásokra vonatkozó általános EU-szabályok érvényesek, ezek közül leginkább relevánsak az úgynevezett de minimis és az úgynevezett csoportmentességi rendeletek.

A *társfinanszírozás aránya*, tehát a lehetséges maximális EMVA-arány a közforráson belül megegyezik a többi ESB-alap esetében alkalmazott aránnyal:

- a támogatható közkiadások 85%-a a kevésbé fejlett régiókban és a legkülső régiókban (Magyarország esetében minden megye, kivéve a közép-magyarországi megyéket);

- a támogatható közkiadások 75%-a az átmeneti régiókban, tehát minden olyan régió esetében, ahol az egy főre jutó GDP a 2007–2013-as időszakban nem érte el az EU25⁶ átlagos GDP-jének a 75%-át, de ahol az egy főre jutó GDP meghaladja az EU27⁷ átlagos GDP-jének a 75%-át;
- a támogatható közkiadások 63%-a az egyéb átmeneti régiók esetében;
- a támogatható közkiadások 53%-a a fejlett régiókban (Magyarország esetében a közép-magyarországi megyék és Budapest).

Az EMVA hozzájárulásának minimális mértéke 20%. Minimális EMVA-forrást azért szükséges meghatározni, hogy jobb költségvetési helyzetben lévő országok esetében is biztosítva legyen, hogy megmarad a támogatások EU-s jellege, ne lehessen a teljes támogatást nemzeti forrásokból fedezni. A tagállam ugyanis dönthet úgy, hogy nem veszi igénybe a maximális EMVA-hozzájárulást, ekkor nagyobb saját költségvetésből megnövelheti a vidékfejlesztésre jutó támogatást (a támogatások intenzitását azonban nem, amennyiben az rögzítve van a jogszabályokban).

- A társfinanszírozási arányra sok kivétel is vonatkozik, a társfinanszírozás a következő esetekben lehet magasabb, vagy kell kötelezően alacsonyabbnak lennie: 80% a fejlett és átmeneti, 90% a kevésbé fejlett régiók esetében a tudásátadás (képzés) és tájékoztatási tevékenységek támogatása, a termelői csoportok és szervezetek létrehozásának támogatása, valamint az együttműködések támogatása, a LEADER, valamint a fiatal gazdák induló támogatása kapcsán;
- 75% (tehát a kevésbé fejlett régiók esetében az általánosnál alacsonyabb⁸) az olyan műveletek esetében, amelyek hozzájárulnak a környezettel, továbbá az éghajlatváltozás mérséklésével és az ahhoz való alkalmazkodással kapcsolatos beruházások, az erdőtelepítés és fásítás és az agrár-erdészeti rendszerek létrehozása, az agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos műveletek (AKG), az ökológiai gazdálkodás, a Natura 2000 kifizetések és a víz keretirányelvhez⁹ kapcsolódó kifizetések, a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések, az erdő-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos szolgáltatások és természetmegőrzési intézkedések esetében;
- 100% az uniós szintű pénzügyi eszközök esetében (lásd később);
- az érintett intézkedés tekintetében alkalmazandó hozzájárulási arány további 10 százalékponttal növelve az egyéb pénzügyi eszközökre biztosított hozzájárulás esetében;
- 100% a KAP I. pillérből esetlegesen átcsoportosított források esetében.

⁶ Az EU régi tagállamai + a 2004-ben csatlakozott 10 ország.

⁷ Az EU25 + Románia és Bulgária (Horvátország a kalkulációban nem szerepel, 2013-ban lett tagállam).

⁸ Az alacsonyabb társfinanszírozást az indokolja, hogy az EU a környezettel és klímával kapcsolatos támogatások esetében nagyobb tagállami felelősségvállalást vár el.

⁹ Az Európai Unió vízügyi szabályozása a Víz Keretirányelv (2000/60/EK, Water Framework Directive). A Víz Keretirányelv a nevéből fakadóan „keretet” kíván biztosítani a vízzel kapcsolatos szabályozásoknak, azzal az általános céllal, hogy a patakok, tavak és felszín alatti vizek úgynevezett „jó állapotot” érjenek el. Ez részletesen a következőket jelenti: a vizekkel kapcsolatban lévő élőhelyek védelme, állapotuk javítása; a fenntartható vízhasználat elősegítése a hasznosítható vízkészletek hosszú távú védelmével; a szennyezőanyagok kibocsátásának csökkentésével a vízminőség javítása; a felszín alatti vizek szennyezésének fokozatos csökkentése, és további szennyezésük megakadályozása; az árvizek és az aszályok ökológiai hatásának mérséklése.

A támogatás-intenzitások, illetve az adható legmagasabb támogatási összegek az EMVA-rendelet II. mellékletében szerepelnek, itt csak a lényegesebbeket kiemelve:

- tanácsadási szolgáltatások, üzemvezetési és helyettesítési szolgáltatások esetében 1500 euró tanácsadásonként, tanácsadók képzésére 200 ezer euró hároméves időszakonként;
- minőségrendszerekhez kapcsolódó tájékoztatási és promóciós tevékenységek esetében a támogatható költség 70%-a;
- a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszerei esetében 3000 euró mezőgazdasági üzemenként, évente;
- mezőgazdasági beruházások esetében a kevésbé fejlett régiókban 50%, a fejlett régiókban 40%, ami további 20 százalékponttal növelhető – feltéve, hogy a maximális kombinált támogatási mérték nem haladja meg a 90%-ot – a fiatal mezőgazdasági termelők vagy olyan fiatal mezőgazdasági termelők, akik a támogatás iránti kérelem benyújtását megelőző öt évben már megkezdték mezőgazdasági tevékenységüket, kollektív beruházások és integrált projektek, a hátrányos természeti adottságokkal és egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek, az EIP keretében támogatott műveletek, továbbá AKG-hoz és ökológiai gazdálkodáshoz kapcsolódó beruházások esetében;
- elsődleges élelmiszer-feldolgozás beruházásai esetében a kevésbé fejlett régiókban 50%, a fejlett régiókban 40%, ami további 20 százalékponttal növelhető az EIP keretében támogatott vagy a termelői szervezetek egyesüléséhez kapcsolódó műveletek esetében, feltéve, hogy a maximális kombinált támogatási mérték nem haladja meg a 90%-ot;
- nem termelő beruházások, valamint mezőgazdasági és erdőgazdálkodási infrastruktúra esetében 100%;
- a természeti katasztrófák által károsított mezőgazdasági termelési potenciál helyreállítása és megfelelő megelőző intézkedések esetében 80%, kollektív beruházásoknál 100%;
- a természeti katasztrófák és katasztrófaesemények által károsított mezőgazdasági terület és termelési potenciál helyreállítása érdekében végrehajtott műveletek támogatható beruházási költségei esetében 100%;
- fiatal mezőgazdasági termelőnként, nem mezőgazdasági tevékenységenként 70 ezer euró az induló támogatásokra, 15 ezer mezőgazdasági kisüzemek támogatása esetében;
- agrár-erdészeti rendszerek létrehozása esetében 80%;
- erdőgazdálkodási technológiákra, valamint erdei termékek feldolgozására, értékesítésére irányuló beruházások esetében a kevésbé fejlett régiókban 65%, a fejlett régiókban 40%;
- termelői csoportok és szervezetek létrehozása esetén az elismerést követő első öt év során az értékesített termelés 10%-a, évenként legfeljebb 100 ezer euró. A támogatásnak folyamatosan csökkennie kell.
- AKG esetében 600 euró hektáronként és évenként az évelő növények esetében, 900 euró hektáronként és évenként a specializált évelő növények esetében, 450 euró hektáronként és évenként az egyéb földhasználati módok esetében, 200 euró

számosállat-egységként (száe) és évenként a tenyésztésből való kivonás veszélye által fenyegetett helyi fajták esetében;

- ökológiai gazdálkodás esetében 600 euró hektáronként és évenként az évelő növények esetében, 900 euró hektáronként és évenként a specializált évelő növények esetében, 450 euró hektáronként és évenként az egyéb földhasználati módok esetében;
- Natura 2000 kifizetések esetében maximum 500 euró hektáronként és évenként a legfeljebb öt évig tartó kezdeti időszakban, ezután maximum 200 euró hektáronként és évenként;
- a vízkeretirányelvhez kapcsolódó kifizetések esetében maximum 50 euró hektáronként és évenként;
- hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések esetében 25 euró hektáronkénti és évenkénti minimum a támogatásban részesülő kedvezményezett mezőgazdasági területének átlaga alapján, 250 euró hektáronkénti és évenkénti maximum, 450 euró hektáronkénti és évenkénti maximum a hegyvidéki területek esetében;
- erdő-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos szolgáltatások és erdővédelem esetében hektáronként és évenként 200 euró;
- termény-, állat- és növénybiztosítás esetében 65% a fizetendő biztosítási díjból;
- kedvezőtlen éghajlati jelenségek, állat- és növénybetegségek, kártevőfertőzések, valamint környezeti események esetére létrehozott kölcsönös kockázatkezelési alapok esetében 65% a támogatható költségekből;
- jövedelemstabilizáló eszköz esetében 65% a támogatható költségekből.

A többi támogatásra, mint említettük, az állami támogatás szabályai érvényesek.

A tagállam vagy régió dönthet úgy, *hogy a kedvezményezetteknek nem adja meg a lehetséges legmagasabb támogatást*, ez attól függ, hogy mekkora forrást szán egy-egy intézkedésre, illetve mennyi kedvezményezettre számít. Agrárpolitikai vagy fejlesztéspolitikai kérdés, hogy sok kedvezményezettnek juttatunk, de kevesebb támogatást, vagy kevés kiválasztottnak többet.

A támogatásintenzitás megállapítása a jogszabályok adta kereteken belül az irányító hatóság egyik legnagyobb felelősséggel járó döntése – a később tárgyalandó kiválasztási kritériumok megállapítása mellett. Ezen belül is leginkább a beruházások, különösen az agrár- és élelmiszeripar társfinanszírozási aránya érdemel figyelmet, a többi esetben az általános állami támogatási szabályok érvényesek, vagy önkormányzati beruházásokról beszélünk, ahol az intenzitási értékek legtöbbször magasabbak. Látható, hogy az agrárberuházásokra maga az alapjogszabály is viszonylag alacsony maximális társfinanszírozási értéket állapít meg. Ez indokolt abból a szempontból, hogy *lehetőleg csak olyanok kapjanak támogatást, akik hozzá tudják adni a kellő saját forrást*, ezáltal a beruházást sajátjuknak érzik, felelősen döntenek arról, hogy pályáznak-e, csak olyan beruházásba fognak bele, amit valóban működtetni kívánnak a továbbiakban. A magas önrész viszont azt is eredményezi, hogy csak olyanok fognak pályázni, akiknél már elegendő tőke halmozódott fel, „a pénzt az kapja, akinek már eleve volt”. Tegyük hozzá, hogy az utófinanszírozás alapelve is ezt erősíti, hiszen előre finanszírozni egy beruházást csak az tud, akinél már megvan a kellő tőke, vagy pedig hitelképes, és a bankoktól hozzá tud ahhoz jutni. A hitelképes, saját forrást felmutatni tudó

kör az is, ahol a holtteher (lásd fent) a leginkább jelentkezik, tehát a beruházást támogatás nélkül is meg tudták volna valósítani.

A magas önrésszel tehát a közpénzt védjük, alacsony önrésszel lesznek olyanok, akiknél a tőkehiány valóban hasznos és átgondolt beruházást hiúsít meg, sokan lesznek viszont olyanok is, akik a támogatás ígéretével bármibe belevágnak, legfeljebb végül nem valósítják meg azt. Ez *sok lekötött, de ki nem fizetett forrást, rosszabb esetben támogatás-visszafizetési kötelezettséget eredményez*, a program nem hajtható végre ütemesen, a kiírások késése miatt sokan elesnek a támogatástól, akik pedig megvalósították volna a beruházást. Ezt kell tehát mérlegelni a lehetséges maximális intenzitás csökkentésekor, illetve ezt mérlegelték az alapjogszabály megalkotói is. A két megközelítés közötti konfliktust például a *pénzügyi eszközök* alkalmazása (lásd később) tudná feloldani az önrész hitelből történő biztosításával és az utófinanszírozás áthidalásával.

6.6.4. Partnerség, szubszidiaritás, koncentráció

A *partnerség* alapelve szerint a programok létrehozásába nemcsak az EB-t és a tagállamot, illetve a régiót kell bevonni, hanem az összes érdekelt szereplőt: szakmai szervezeteket, önkormányzatokat, nem kormányzati szerveket, illetve akár a széles közvéleményt is a lehetőségek adta kereteken belül. A programok tervezetét ezért szakmai vitára kell bocsátani írásban (ennek ma a legelterjedtebb módja az interneten való közzététel), de minden egyéb módszert is fel kell használni arra, hogy minden érintett (stakeholder) véleménye tükröződjön az elfogadott programban: szakmai viták, konferenciák, sajtómegjelenés stb. Természetesen a meghatározó a programot elkészítő kormány szerv, illetve maga a kormány állásfoglalása, ezt alapjaiban befolyásolhatja az EB véleménye. Az érintettek véleményének figyelembevétele az adott szerv jelentőségétől, súlyától is függ. Azt is mérlegelni kell, hogy egymásnak ellentmondó vélemények hogyan fogadhatók el, ezért az EB felé be kell mutatni, hogy a programkészítő mennyi és milyen véleményeket kapott, és azokat hogyan vette figyelembe, vagy miért hagyta figyelmen kívül. Sok érintett természetes igénye, hogy már a programozás első percétől végig jelen lehessen a folyamatban, a programkészítőnek viszont annyi jogszabályi kötöttsége van, a kormány és az EB részéről annyi igény jelentkezik nála, hogy a programváltoztatásokat csak bizonyos időközönként tudja közrebocsátani, a viták eredményét pedig sokszor felülírják a finanszírozók szempontjai. Ezzel együtt mindent meg kell tenni, hogy a program tartalma a társadalom minden rétegének véleményét tükrözze.

A partnerség nemcsak a program készítése, hanem végrehajtása során is alapelv, ekkor a partnerség megtestesítője a monitoringbizottság (lásd később).

A *szubszidiaritás*, mint már korábban említettük, azt jelenti, hogy a döntéseket meghozni, a szabályokat megalkotni a lehető legalacsonyabb igazgatási szinten kell. A „lehető legalacsonyabb” jelentheti a tagállami szintet (a vidékfejlesztés esetében például a legtöbb pályázatot országosan írják ki), de jelentheti a kistérségi szintet is (jellemző példa a LEADER helyi vidékfejlesztési stratégia). Általánosságban minél „közelebb van” a döntéshozás a szabályozás által érintettekhez (támogatás esetében a kedvezményezettekhez), annál jobb, de persze ennek vannak korlátai, hiszen bármennyire hasznos lenne ugyanazt a támogatást kistérségenként más-más feltételekkel kiírni, az adminisztráció, a támogatások kiosztása egy ponton túl kaotikussá válik, éppen az érintettek kárára.

A *koncentráció*, mint az ESB-alapok, így a Közös Stratégiai Keretrendszer (KSK) egyik alapelve, azt jelenti, hogy az EU forrásait a lehető legcéltobbabban kell felhasználni. A lehetséges vidékfejlesztési intézkedések viszonylag alacsony száma eleve a koncentráció irányába hat, de ezen túl is törekedni kell arra, hogy a támogatás minél kevesebb intézkedésen keresztül jusson el a kedvezményezettekhez, a célokat viszont nagyon gondosan meg kell határozni, igazodva az EU 2020 céljaihoz.

6.7. A vidékfejlesztési program tartalma

A vidékfejlesztési program kötelező fejezeteit az Európai Bizottság határozta meg a tag-államok egyetértésével. Ennek megfelelően a programnak tartalmaznia kell:

1. az előzetes (ex ante) értékelést, beleértve a stratégiai környezeti vizsgálatot (SKV) is;
2. a SWOT-analízist és a szükségletek beazonosítását;
3. a stratégia leírását;
4. az előfeltételek (ex ante kondicionalitások) teljesítéséről szóló értékelést;
5. az eredményességmérési keret leírását;
6. a kiválasztott, alkalmazandó intézkedések leírását;
7. az értékelési tervet;
8. a pénzügyi tervet;
9. az indikátortervet;
10. a kiegészítő nemzeti finanszírozásra vonatkozó információkat;
11. a támogatásoknak az EU-s állami támogatásokkal kapcsolatos szabályai szerinti értékelését;
12. a többi ESB-alap és az egyéb EU-s finanszírozási eszközök (például LIFE-program¹⁰) hozzájárulását a vidékfejlesztéshez;
13. a program végrehajtását megvalósító intézmények leírását, illetve a végrehajtást szabályozó jogi kereteket;
14. a partnerek bevonására tett intézkedéseket, illetve a partnerség keretében a program kialakítása érdekében lefolytatott konzultációkat;
15. a nemzeti vidéki hálózat leírását;
16. a programmal kapcsolatban a megbízhatóság, az ellenőrizhetőség és a hibák elkövetése kockázatának előzetes értékelését;
17. a tematikus alprogramokat.

6.7.1. A vidékfejlesztés főbb intézkedései

A következőkben áttekintjük az EMVA-rendeletben foglalt vidékfejlesztési intézkedéseket. Az intézkedéseket – mint már említettük – három csoportba sorolhatjuk:

1. *A többletköltségek és/vagy elmaradt jövedelem kompenzálására szolgáló intézkedések.* Ezen támogatásokat jellemzően a földterület nagysága vagy az állatok száma

¹⁰ A LIFE az EU környezeti, természetmegőrzési és klímavédelmi tevékenységeket finanszírozó pénzügyi eszköze. 1992 óta a LIFE mintegy 4200 projektet finanszírozott 3,4 milliárd euró értékben.

alján állapítják meg. A támogatási és a kifizetési kérelmezés alapján a KAP I. pillérbe tartozó támogatásokra hasonlítanak, kérelmezésük is sokszor az egységes kérelemben történik. Kifizetésük nem számla alapon történik, hanem éves juttatásként, a területalapú kifizetésekkel együtt. Jellemző intézkedések az agrár-környezetgazdálkodási műveletek, a Natura 2000 területek, a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek támogatásai. Hogy mennyi a többletköltség és a vélt elmaradt jövedelem, azt pontosan ki kell számolni, és a vidékfejlesztési programban is közölni kell, de a kifizetés nem haladhatja meg az EMVA-rendelet II. mellékletében közölt maximális értékeket (lásd fent, a támogatási intenzitásoknál).

2. *Beruházási típusú támogatások.* A támogatási kérelmet (amely lehet pályázat is) és a kifizetési kérelmet projektenként kell benyújtani. A finanszírozás utólag (a projekt befejezése vagy egyes mérföldkövek teljesítése után) történik, a projekt megvalósításához sokszor nagymértékű önrész felhasználása is szükséges. A támogatásra előleg vehető fel.
3. *Egyéb támogatások.* Az egyéb támogatások rendkívül sokfélék, ezért nem lehet azokat külön-külön kategóriákba sorolni. Lehetnek egyösszegű kifizetések (például képzés, tanácsadás vagy induló támogatás – fiatal gazdák), éves, degresszív kifizetések (termelői csoportok). Külön kezelés alá esnek a működésiköltség-kifizetések (technikai segítségnyújtás, LEADER-akciócsoportok).

A támogatások lehetséges maximális mértékét a társfinanszírozás során már leírtuk, itt külön nem jelezzük.

6.7.2. Képzés és tanácsadás

A képzési intézkedés keretében a szakképzéshez és a készségek elsajátításához kapcsolódó fellépések, valamint demonstrációs és tájékoztatói tevékenységek támogathatók. A szakképzéshez és a készségek elsajátításához kapcsolódó tevékenységek *magukban foglalhatnak tanfolyamokat, szakmai találkozókat és személyre szabott képzést is.*

A tanácsadási támogatás támogatja magát a gazdálkodót a tanácsadás igénybevételében, a tanácsadói szolgáltatás megteremtését és a tanácsadók képzését is.

Legtöbbször egyösszegű kifizetések.

6.7.3. A mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszereinek támogatása

Az EU-ban az élelmiszer-előállítók számára különböző minőségrendszerek léteznek, amelyekben *a termék sajátos jellemzői vagy a sajátos gazdálkodási vagy termelési módszerek (például ökológiai termékek) alapján vehetnek részt a gazdálkodók vagy vállalkozók.* A támogatás az e rendszerekhez való csatlakozást teszi lehetővé vagy mozdítja elő.

A rövid ellátási láncok támogatása szempontjából fontos, hogy a támogatás önkéntes mezőgazdaságtermék-tanúsítási rendszerekhez való csatlakozáshoz is jár, amelyeket

a tagállamok a legjobb gyakorlatokra vonatkozó uniós iránymutatásoknak megfelelőként ismernek el.

Támogathatók tájékoztatási és promóciós tevékenységek, a rendszerekbe való belépés és a tagsággal járó egyéb kifizetések is. Ez utóbbi esetben a támogatás éves, legfeljebb öt éven keresztül nyújtható.

6.7.4. Tárgyi beruházások a mezőgazdaságban és az élelmiszeriparban

Ezen intézkedés alá tartozik minden mezőgazdasági, erdészeti és élelmiszeripari termelő és nem termelő beruházás, ennek megfelelően a *vidékfejlesztési támogatások igen nagy része az intézkedés körébe tartozik*. Ebben az esetben ezért nagy jelentősége van annak, hogy az irányító hatóság az intézkedésen belül milyen műveleteket támogat. Mint már jeleztük, ezt meghatározza, hogy az intézkedés mely fókuszterületekhez kapcsolódik, és milyen indikátorok teljesítése kötődik hozzá.

Mint az intézkedés neve is mutatja, utófinanszírozású, számla- vagy egyszerűsített elszámolású projekteket támogat.

Elsősorban a már említett Annex I-be tartozó, elsődleges feldolgozású mezőgazdasági termékek előállítása támogatható, kivételes esetben a továbbfeldolgozás is.

Támogathatók ingatlanberuházások, gépbeszerzések, valamint a kiadásokhoz kapcsolódó általános költségek, például az építésszek, mérnökök díjai, tanácsadási díjak, a környezeti és a gazdasági fenntarthatóságra vonatkozó tanácsadással kapcsolatos díjak, a megvalósíthatósági tanulmányok költségeit is beleértve, számítógépes szoftverek beszerzése, erdőgazdálkodási tervek kidolgozásának költségei.

A támogatáshoz legfeljebb 50% előleg vehető fel (az utófinanszírozás és az önrész át-hidalásának érdekében), megfelelő biztosíték felmutatásával.

Öntözési beruházás esetében a beruházás csak abban az esetben támogatható, ha *rendelkezésre áll vagy a beruházás részeként kiépül egy olyan vízfogyasztásmérő rendszer, amely a támogatott beruházás szintjén lehetővé teszi a vízfogyasztás mérését*, valamint ha előzetes értékelés azt állapítja meg, hogy a beruházás a meglévő berendezés vagy rendszer műszaki paramétereiből kiindulva legkevesebb 5 és 25% közé tehető mértékű *potenciális vízmegtakarítást eredményez* majd. Ha a beruházás olyan, talajvízből vagy felszíni vizekből álló víztesteket érint, amelyek a vízgyűjtő-gazdálkodási tervben – vízmennyiséggel kapcsolatos okok miatt – jó állapotnál¹¹ – rosszabb minősítést kaptak, akkor a becsült vízmegtakarításnak legalább 50%-nak kell lennie. Amennyiben a beruházás az öntözött terület növelésére irányul, hatáselemzéssel kell bizonyítani, hogy ez nem jár majd hátránnyal a környezetre nézve. Az említett jónál rosszabb minősítésű területeken az öntözött terület a támogatásból nem növelhető.

¹¹ Jó állapot: A vizek víz keretirányelv szerinti jó állapota egyrészt az emberi egészség, másrészt az ökoszisztémák állapotából indul ki. Akkor tekinthető egy víztest jó állapotúnak, ha az ivóvízellátásra vagy egyéb célra (rekreáció, öntözés) használt víz minősége megfelel a használat által szabott követelményeknek, illetve a vizektől függő ökoszisztémák működését nem zavarják az ember által okozott változások.

A beruházásokkal kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy a fő törekvés nem a mezőgazdasági, erdészeti és élelmiszeripari vállalkozások egyszerű pótló vagy új beruházásainak támogatása, és ezáltal jövedelmi helyzetének javítása, hanem olyan beruházások támogatása, amelyek hozzájárulnak:

- az energiahatékonyság növeléséhez (szigetelés, fűtés, világítás);
- a vízfelhasználás hatékonyságának növeléséhez (ezért kap kiemelt szerepet az öntözés támogatásának szabályozása amellet, hogy a vízkészletek védelmét is célozza);
- megújuló energia felhasználásához (napenergia, szélenergia, hulladékfelhasználás, alternatív fűtési rendszerek);
- innovatív alkalmazásokhoz.

A beruházásoknak tehát a fókuszterületek minél nagyobb számát kell megcélózniuk, a programoknak pedig ezen intézkedés keretében kell leginkább törekedniük az átfogó célok (környezet, klíma, innováció) teljesítésére.

6.7.5. Természeti károk helyreállítása

Támogatható a természeti *katasztrófákra való felkészülés, valamint a bekövetkezett katasztrófa utáni kárenyhítés is*, tehát olyan, megelőző intézkedésekre irányuló beruházások, amelyek célja a valószínűsíthető természeti katasztrófák, kedvezőtlen éghajlati események és katasztrófaesemények következményeinek mérséklése, illetve a természeti katasztrófák, kedvezőtlen éghajlati események és katasztrófaesemények által károsított mezőgazdasági földterületek és termelési potenciál helyreállítására irányuló beruházások. Ez utóbbi esetben a beruházás teljes egészében támogatható, önrész felhasználása nélkül – az utófinanszírozás viszont érvényes. Nem támogatható ellenben a bevételkiesés ellentételezése.

6.7.6. Fiatal gazdálkodók induló támogatása

A fiatal mezőgazdasági termelők több intézkedésből is kaphatnak támogatást, sőt a legtöbb esetben a támogatásintenzitás tekintetében kedvezményben részesülnek, a legfontosabb támogatási forma azonban, hogy *legfeljebb 70 ezer eurót legalább két részletben, öt éven belül felvehetnek, induló támogatásként*. A támogatás feltétele, hogy a 40 évesnél fiatalabb kedvezményezett üzleti tervet készítsen, amelyben vállalja, hogy 18 hónapon belül aktív mezőgazdasági termelővé válik.

A támogatás kétségkívül nagy szerepet játszik a mezőgazdasági termelők átlagéletkorának csökkentésében, fiatalok vidéken való letelepedésében, így a vidékfejlesztés céljait nagymértékben szolgálja, de azt is meg kell jegyezni, hogy sok esetben nem új mezőgazdasági termelők jutnak támogatáshoz, hanem a családi vállalkozás továbbviteléhez jutnak a fiatalok forráshoz, így új szereplők csak korlátozottan jelennek meg az intézkedés hatására.

6.7.7. A mezőgazdasági termelés diverzifikálása

A mezőgazdasági termelést folytatók több lábon állásának, a mezőgazdasági tevékenység mellett más, nem mezőgazdasági tevékenység beindításának és fejlesztésének, diverzifikációjának támogatása fontos a vidéki lakosság jövedelmi helyzetének javítása, ezáltal helyben tartása szempontjából.

A mezőgazdasági termelők ezért a fiatal gazdákhhoz hasonló *induló, egyösszegű vagy több részletben nyújtott támogatást és/vagy utófinanszírozott beruházási támogatást kaphatnak, ha meglévő tevékenységük mellett újat indítanak* (például vidéki bolt, szolgáltatás a gazdaság területén belül vagy azon kívül).

Vállalkozás beindítására felvett támogatás esetén a fiatal gazdákhhoz hasonlóan üzleti tervvel lehet pályázni.

Miután nem mezőgazdasági termelésről van szó, a támogatás mértékét az EMVA-rendelet nem tartalmazza, az állami támogatás szabályainak és a programban bemutatott stratégiának megfelelő mértékű támogatás adható, az intézkedésre jutó összes forrás figyelembevételével.

6.7.8. Nem mezőgazdasági mikro- és kisvállalkozások támogatása

A diverzifikációs intézkedéshez hasonló, de *nem mezőgazdasági termelők által pályázható támogatási forma*, amely nem a mezőgazdasági termelők jövedelmi helyzetének javítását, hanem a vidéken élő, nem mezőgazdasági vállalkozók vagy magánszemélyek helyben maradását vagy városiak vidékre települését szolgálja amellet, hogy adott esetben a vidéki szolgáltatások színvonalát is javítja.

6.7.9. Alapvető szolgáltatások és a falvak megújítása a vidéki térségekben

Rendkívül összetett intézkedés, a diverzifikáció és a mikrovállalkozások támogatásával együtt kiteszi a 2007–2013-as III. tengelyes, tehát a vidéki térségek fejlesztését szolgáló intézkedéseket, a nem mezőgazdasághoz kapcsolódó vidékfejlesztést.

Támogatható:

- a vidéki térségekben található települések és falvak, valamint az általuk biztosított alapvető *szolgáltatások fejlesztésére*, valamint a Natura 2000 területek és egyéb, magas természeti értéket képviselő területek védelmére és kezelésére vonatkozó *tervek kidolgozása és naprakésszé tétele*;
- *beruházások a kis méretű infrastruktúra valamennyi típusának létrehozása, fejlesztése vagy bővítése terén*, beleértve a megújuló energiával és az energiamegtakarítással kapcsolatos beruházásokat is;
- *széles sávú infrastruktúra*, beleértve annak létrehozását, fejlesztését és kiterjesztését is, passzív széles sávú infrastruktúra és hozzáférés biztosítása széles sávú szolgáltatásokhoz és nyilvános e-kormányzati megoldásokhoz;
- a vidéki népesség számára nyújtott helyi alapvető – többek között szabadidős és kulturális tevékenységekkel kapcsolatos – *szolgáltatások és a kapcsolódó infrastruktúra létrehozására, fejlesztésére vagy bővítésére* irányuló beruházások;

- a rekreációs infrastruktúra, a turisták tájékoztatása és a kis méretű turisztikai infrastruktúrák tekintetében megvalósított *közhasznú beruházások*;
- a *falvak kulturális és természeti örökségének, a vidéki tájnak és a nagy természeti értékű területeknek a megőrzésével, helyreállításával és korszerűsítésével* – az ezekhez kapcsolódó társadalmi-gazdasági szempontokat, valamint a környezettudatosságot célzó intézkedéseket is beleértve – *kapcsolatos tanulmányok és beruházások*;
- olyan beruházások, amelyek a tevékenységek áthelyezésére és a vidéki településeken, illetve azokhoz közel található épületek vagy más létesítmények átalakítására irányulnak az életminőség javítása vagy a település környezeti teljesítményének fokozása céljából.

A VP a széles sávú infrastruktúra fejlesztését nem támogatja, minden ilyen típusú fejlesztés a GINOP része. A VP továbbá erősen lecsökkenti a nem termelő, csak a vidéki élet minőségét javító beruházások volumenét, miután közkeletű az a vélekedés, hogy a vidékfejlesztési források nagy része az elmúlt időszakokban csak templom- és főtérfelújításra ment. Ez cáfolható a forrásfelhasználás összetételével, az viszont kétségtelenül igaz, hogy az ilyen beruházások csak átmenetileg jelentettek munkahelyteremtést (akkor sem biztos, hogy vidéki vállalkozások számára). Azt is hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy ezeket a beruházásokat jellemzően önkormányzatok valósították meg, amelyeknek más forrásuk nem volt arra, hogy a települések képét javítsák, márpedig a települések általános állapotának javítása is eszköze lehet a lakosság helyben tartásának. A VP-n belül is volt törekvés például a belterületi utak javítása támogathatóságának bevezetésére, ez viszont akkora forrást igényelne, amire a VP költségvetése nem ad lehetőséget, még akkor sem, ha az intézkedés sokkal nagyobb súlyt kapna. A forrás lecsökkentése tehát azt jelenti, hogy a településeknek az EU-s forrás helyett más forrásból kell fejlesztéseiket megvalósítani (mint említettük, a VP-n kívül más OP-k a vidéki településeket nem támogatják, így ez a lehetőség sem áll fenn).

Szintén kimaradt a VP-ből a turisztikai infrastruktúra fejlesztése. Ennek vélhetően az az oka, hogy az előző tervezési időszakokban a turisztikai infrastruktúra-fejlesztés fogalma sokak szemében leszűkült a magán szálláshely-fejlesztésre, amelyről viszont azt tartják, hogy leginkább családi házak felépítésére szolgált, amelyek a projekt fenntartási idejének lejárta után valóban családi házként fognak funkcionálni. Biztosan van erre is példa, viszont azt is el kell mondani, hogy egyrészt a turisztikai fejlesztés sokkal többet jelent szálláshelyfejlesztésnél (említhetők itt a falusi vendégasztal – saját termékek kínálása –, kiránduló-pihenőhelyek, túraútvonalak kialakítása stb.), másrészt a falusi turizmus kiépítése bizonyíthatóan az egyik leghatékonyabb jövedelemkiegészítő tevékenység mezőgazdasági és nem mezőgazdasági termelésből élők számára, elsősorban persze turisztikai vonzerővel rendelkező vidéki térségekben.

6.7.10. Az erdőterületek fejlesztésére és az erdők életképességének javítására irányuló beruházások, erdő-környezetvédelem

Az erdőgazdálkodás támogatására – a már említett erdészeti beruházásokon túl – külön intézkedéscsoport szolgál, amely magában foglalja a következő intézkedéseket:

- *erdőtelepítés és fásítás;*
- *agrár-erdészeti rendszerek létrehozása;*
- az erdőtüzek, természeti katasztrófák és katasztrófaesemények által okozott *erdőkárok* – többek között károkozók és kórokozók elszaporodása, valamint az éghajlaltal kapcsolatos fenyegetések által előidézett károk – *megelőzése és helyreállítása;*
- az erdei ökoszisztémák *ellenálló képességének és környezeti értékének*, valamint az éghajlatváltozás mérséklésére való képességének *növelését célzó beruházások;*
- erdőgazdálkodási technológiákra, valamint *erdei termékek feldolgozására*, mobilizálására és értékesítésére *irányuló beruházások;*
- *erdő-környezetvédelmi és éghajlaltal kapcsolatos műveletek* és természetmegőrzés.

Az erdészeti támogatások esetében intézkedésenként változik, hogy csak magántulajdonban vagy önkormányzati tulajdonban lévő erdők esetében vehetők fel, vagy pedig állami erdők (köztulajdonban lévő erdők) is jogosultak-e a támogatásokra.

Az erdősítés és fásítás keretében a támogatás összetevői a telepítési költségek, az elmaradt bevételek kompenzálása és a telepítés költségeihez való hozzájárulás hosszú távon, 12 éven át. Állami erdőkben csak a telepítés költségei támogathatók.

Agrár-erdészeti rendszereknek az olyan földhasználati rendszerek tekintendők, amelyekben ugyanazon a földterületen fákat is nevelnek és mezőgazdasági tevékenységet is folytatnak. A támogatás az ezek létrehozásával kapcsolatos költségek fedezését, valamint a fenntartási költségeket fedező, legfeljebb öt éven át nyújtható hektáronkénti éves kifizetéseket foglalja magában.

Az erdőkárok megelőzésére szolgáló infrastruktúra támogatásában és a károk helyreállításának támogatásában állami tulajdonban lévő erdők is részesülhetnek. Bevételekiesés ellentételezésére a támogatás nem adható.

Az erdő-környezetvédelmi kifizetések csak azokra a kötelezettségvállalásokra terjedhetnek ki, amelyek túlmutatnak a nemzeti erdőtörvényben vagy más vonatkozó nemzeti jogszabályban meghatározott kötelező előírásokon. A programban minden ilyen követelményt azonosítani kell. A kötelezettségvállalások teljesítését öt évtől hét évig terjedő időtartamra kell vállalni. A kifizetések ellentételezést biztosítanak a kedvezményezettek számára a vállalt kötelezettségek következtében felmerülő többletköltségek és elmaradt bevétel egy része vagy egésze tekintetében.

6.7.11. Termelői csoportok és szervezetek létrehozása

A termelői csoportok támogatása a következő célokra adható:

- a) a termelői csoportokban vagy szervezetekben tagsággal rendelkező termelők termelésének és teljesítményének a *piaci követelményekhez való igazítása;*
- b) az áruk közös forgalomba hozatala, beleértve az értékesítésre való előkészítést, az értékesítés központosítását és a nagy tételben vásárlók ellátását;
- c) *közös szabályok megállapítása* a termeléssel és különösen a betakarítással és a rendelkezésre állással kapcsolatos információkra vonatkozóan, valamint

- d) egyéb, termelői csoportok és szervezetek által végezhető tevékenységek, például a *vállalkozói és marketingképességek fejlesztése*, valamint innovációs folyamatok megszervezése és előmozdítása.

A támogatás csak üzleti terv alapján elismert csoportoknak adható. A támogatást az üzleti terv alapján, átalányösszegű támogatásként, éves részletekben, degresszíven (évente csökkenő részletekben) kell kifizetni az attól az időponttól számított legfeljebb öt éven keresztül, amikor a termelői csoportot vagy szervezetet elismerték.

6.7.12. Agrár-környezetgazdálkodási és éghajlattal kapcsolatos műveletek

Az agrár-környezetgazdálkodási (AKG) támogatások a vidékfejlesztési programokban *hagyományosan a legnagyobb volumenű támogatást képviselik a kompenzációs (többletköltségeket és elmaradt jövedelmet pótló) támogatások között*. Az AKG az intézkedések szempontjából különös jelentőséggel bír, ugyanis kötelező belefoglalni minden vidékfejlesztési programba, és a tagország teljes területén elérhetővé kell tenni (nem szűkíthető le például a vidéki területekre).

Az AKG keretében a mezőgazdasági termelők vagy mezőgazdasági termelői csoportok önkéntes alapon vállalják olyan műveleteknek mezőgazdasági földterületen történő végrehajtását, amelyek az agrár-környezetvédelmi és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó *kötelezettségvállalások közül egy vagy több teljesítéséből állnak*. Az ezen intézkedéshez kapcsolódó kötelezettségvállalások teljesítését öt évtől hét évig terjedő időtartamra kell vállalni. Csak az egyéb jogszabályok által kötelezővé tett követelményeken túl vállalt kötelezettségek támogathatóak.

Az AKG követelményeit az EU-előírásokra alapozva a tagállamok határozzák meg. Magyarországon az NVT-ben és az ÚMVP-ben célprogramokhoz lehetett csatlakozni, a célprogramok előírásainak teljesítését évente ellenőrizték.

Fontos, hogy csak olyan követelményeket állapítsanak meg, amelyek teljesítése valóban *többletköltségeket és/vagy jövedelemkiesést okoz*, az AKG ne váljon a területalapú I. pilléres kifizetések egyszerű kiegészítőjévé, jövedelempótlás helyett extraprofitá.

Külön tagállami szabályozást igényel, hogy *az AKG által támasztott követelmények és a KAP I. pillérében kötelező zöldítés követelményei ne fedjék egymást*, kettős finanszírozás ne történjen, azaz ugyanazért a tevékenységért kétszeres kompenzáció ne legyen felvehető.

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az AKG keretébe tartozó műveletek végrehajtását vállaló személyek számára biztosítsák az ilyen műveletek végrehajtásához szükséges ismereteket és információkat. Ezt megtehetik többek között az adott kötelezettségvállaláshoz kapcsolódó szaktanácsadás útján és/vagy azáltal, hogy az ezen intézkedés alapján történő támogatásnak feltételül szabják a megfelelő képzésben való részvételt.

6.7.13. Ökológiai gazdálkodás

Az ökológiai gazdálkodásra vonatkozó intézkedés előírásai hasonlóak az AKG-hoz, egészen a 2007–2013-as programozási időszak végéig a két intézkedés nem is vált el egymástól.

A kedvezményezettek számára a vállalt kötelezettségek következtében felmerülő többlet-költségek és elmaradt bevétel egy része vagy egésze tekintetében kell a támogatást nyújtani. Olyan mezőgazdasági termelőknek, illetve mezőgazdasági termelők olyan csoportjainak ítéltető oda támogatás a mezőgazdasági terület után hektáronként, akik, illetve amelyek önkéntes alapon vállalják, hogy áttérnek az ökológiai gazdálkodási gyakorlatok és módszerek alkalmazására, illetve a jövőben is folytatják azt.

Támogatás csak azokra a kötelezettségvállalásokra nyújtható, amelyek túlmutatnak a kötelező előírásokon, a műtrágya és a növényvédő szerek használatára vonatkozó kapcsolódó minimumkövetelményeken, valamint a nemzeti jogszabályokban meghatározott vonatkozó kötelező követelményeken.

A kötelezettségvállalásoknak öt évtől hét évig terjedő időtartamra kell szólniuk.

6.7.14. Natura 2000 kifizetések és a vízkeretirányelvhez kapcsolódó kifizetések

Szintén a felmerülő többletköltségek és elmaradt bevétel ellentételezése céljából történő támogatási forma, amely *mezőgazdasági termelőknek és magán-erdőgazdálkodóknak, valamint magán-erdőgazdálkodók társulásainak ítéltető oda*, a kötelező előírásokon felüli vállalások fejében.

Kedvezményezettek lehetnek azok a gazdálkodók, akik a támogatást a következő területekre veszik fel:

- Natura 2000 mezőgazdasági és erdőterületek;
- egyéb olyan körülhatárolt természetvédelmi területek, amelyeken a gazdálkodásra vagy az erdőkre alkalmazandó környezetvédelmi korlátozások vannak érvényben, feltéve, hogy e területek aránya vidékfejlesztési programonként legfeljebb a program területi hatálya alá tartozó, a Natura 2000 hálózathoz tartozóként kijelölt területek 5%-a;
- a víz keretirányelv alapján a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekbe felvett mezőgazdasági területek.

6.7.15. Hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések

Hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek a következők lehetnek:

- a) hegyvidéki területek;
- b) a hegyvidéki területeken kívüli egyéb, jelentős természeti hátrányokkal rendelkező területek; és
- c) egyéb, sajátos hátrányokkal rendelkező területek.

A hegyvidéki területeken kívüli területek akkor minősülnek *jelentős természeti hátrányokkal rendelkező* és ezáltal támogatható *területnek* [b) pont], ha a mezőgazdasági területet *legalább 60%-ban az alább felsorolt kedvezőtlen adottságok legalább egyike sújtja* olyan mértékben, hogy az eléri az EMVA-rendelet III. mellékletében feltüntetett küszöbértéket az alábbi tényezők vonatkozásában:

1. alacsony hőmérséklet,
2. szárazság,
3. túlzott talajnedvesség,
4. a talaj korlátozott vízelvezető képessége,
5. a talaj kedvezőtlen szerkezete és kövessége,
6. csekély gyökerezési mélység,
7. a talaj kedvezőtlen kémiai tulajdonságai,
8. meredek lejtő.

A támogatás juttatásának ezért előfeltétele, hogy a tagállam felmérje mezőgazdasági területeit, és közigazgatási egységeként megállapítsa, hogy mely területek jogosultak a támogatásra. A területek lehatárolása után úgynevezett finomhangolást kell végezni abból a célból, hogy kizárják azokat a területeket, amelyekben a jelentős természeti hátrányokat sikerült beruházások vagy gazdasági tevékenységek révén felszámolni, vagy ha bizonyos termelési módszerek vagy gazdálkodási rendszerek ellentételezik a bevételkiesést (például egyes prémiumtermékek ára, amelyeket az adott területen termelnek, éppen a kedvezőtlen adottságok miatt eleve rendkívül magas).

A sajátos hátránnyal sújtott területek [c] pont] olyan területek, ahol – bár a gazdálkodás tartósan veszteséges – szükséges földgazdálkodást folytatni a környezet védelme vagy javítása, a táj megőrzése és a térség idegenforgalmi potenciáljának fenntartása, illetve a partvidék védelme érdekében. A sajátos hátrányokkal sújtott területeknek a természetes termelési feltételek szempontjából hasonló mezőgazdasági területekből kell állniuk, amelyek összterülete nem haladhatja meg az érintett tagállam területének 10%-át. E területeket szintén előzetesen szükséges lehatárolni.

Magyarországon hegyvidékinek minősülő területek nincsenek, jellemzőek viszont a b) pontban említett egyéb, valamely jelentős hátránnyal küzdő területek.

A hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek mezőgazdasági termelőinek járó kifizetések évente, a mezőgazdasági terület után hektáronként ítéltetők oda a mezőgazdasági termelők számára az érintett területen folyó mezőgazdasági termelést sújtó hátrányokkal összefüggésben felmerülő többletköltségek és elmaradt bevétel teljes vagy részleges ellentételezése céljából.

A természeti hátránnyal érintett területek aránya az új lehatárolás alapján hazánkban 20,7%, ami uniós összehasonlításban alacsony (VP 2014–2020).

Az ilyen típusú intézkedések egészen a 2007–2013-as programozási időszak végéig kedvezőtlen adottságú területek (KAT) néven futottak, a lehatárolást azonban a 2014–2020-as programozási időszakban már teljesen új alapokra kellett helyezni.

6.7.16. Állatjólét

Ezen intézkedés keretében azoknak a mezőgazdasági termelőknek ítéltetők oda állatjóléti kifizetések, akik önkéntes alapon vállalják olyan műveletek végrehajtását, amelyek egy vagy több állatjóléti kötelezettségvállalás teljesítéséből állnak.

Az állatjóléti kifizetések csak a kötelező előírásokon és egyéb vonatkozó kötelező követelményeken túlmutató kötelezettségvállalásokra terjednek ki. A programban azonosítani

kell ezeket a vonatkozó követelményeket. A szóban forgó kötelezettségvállalások teljesítését egytől hét éves időtartamig terjedő időszakra kell vállalni. A kifizetések odaitélése évente történik, és azok ellentételezést biztosítanak a mezőgazdasági termelők számára a vállalt kötelezettség következtében felmerülő többletköltségek és elmaradt bevétel egésze vagy egy része tekintetében.

6.7.17. Együttműködések támogatása

Az együttműködések támogatása a 2014–2020-as programozási időszak új intézkedése. Tudatosan lazábban szabályozott a többi intézkedésnél, ami abból a felismerésből adódik, hogy *az együttműködések igen hatékonyan tudják szolgálni a vidékfejlesztés céljait*, de rendkívül sokféle együttműködés létezhet, amelyeket ezért egységesen szabályozni sem lehet. Ami összefogja a támogatott együttműködések, az az innovatív cél, tehát hogy *az összefogás maga is egy innovatív eljárás kidolgozása érdekében jöjjön létre, vagy olyan új területeket célozzon meg, ahol az együttműködés eddig nem volt jellemző*, de semmiképpen nem volt támogatott. Kiemelendő, hogy az EIP operatív csoportok (lásd fent) ezen intézkedésen keresztül juthatnak működési támogatáshoz, illetve a rövid ellátási láncok jórészt ezen intézkedések segítségével tudnak megszerveződni, promóciót folytatni.

Az intézkedés keretében nyújtott támogatás azt a célt szolgálja, hogy előmozdítsa a legalább két szereplő részvételével megvalósuló együttműködés különböző formáit, ezen belül különösen a következőket:

- a) *együttműködésre irányuló megközelítések az uniós mezőgazdasági ágazat, erdészeti ágazat és élelmiszerlánc különböző szereplői között, valamint egyéb olyan szereplők – többek között termelői csoportok, szövetkezetek és szakmaközi szervezetek – között, akik, illetve amelyek hozzájárulnak a vidékfejlesztési politika célkitűzéseinek és prioritásainak megvalósításához;*
- b) *új klaszterek és hálózatok kiépítése;*
- c) *a mezőgazdaság termelékenységét és fenntarthatóságát célzó EIP operatív csoportok létrehozása és működtetése.*

A megvalósuló együttműködésnek különösen a következőkhöz kell kapcsolódnia:

- *kísérleti projektek;*
- *új termékek, gyakorlatok, folyamatok és technológiák kifejlesztése a mezőgazdasági, az élelmiszeripari és az erdészeti ágazatban;*
- *kis gazdasági szereplők között a közös munkafolyamatok megszervezése és az eszközök és a források megosztása terén, valamint a vidéki turizmussal kapcsolatos turisztikai szolgáltatások fejlesztése és/vagy marketingje tekintetében folytatott együttműködés;*
- *horizontális és vertikális együttműködés az ellátási lánc szereplői között a rövid ellátási láncok és a helyi piacok létrehozása és fejlesztése érdekében;*
- *a rövid ellátási láncok és a helyi piacok fejlesztésével kapcsolatos, helyi kontextusban végrehajtott promóciós tevékenységek;*
- *az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése vagy az ahhoz való alkalmazkodás céljából végrehajtott közös fellépések;*

- környezetvédelmi projektekre és alkalmazásban lévő *környezetvédelmi gyakorlatokra irányuló közös megközelítések*, a hatékony vízgazdálkodást, a *megújuló energia* alkalmazását és a mezőgazdasági tájkép megőrzését is ideértve;
- *horizontális és vertikális együttműködés* az ellátási lánc szereplői között az élelmiszer- és az energiatermelésben, valamint az ipari folyamatokban való felhasználásra szánt biomassa fenntartható biztosítása terén;
- a *LEADER helyi fejlesztési stratégiáktól eltérő*, más partnerek csoportjait bevonó helyi stratégiák végrehajtása;
- *erdőgazdálkodási üzemtervek* vagy azokkal egyenértékű eszközök kidolgozása;
- a *mezőgazdasági termelői tevékenységek diverzifikálása*, méghozzá az egészségügyi ellátással, a szociális integrációval, a közösség által támogatott mezőgazdasággal és a környezeti és élelmiszerügyi oktatással kapcsolatos tevékenységekre bontás formájában.

A jogosult költségek a következők lehetnek:

- az érintett területre vonatkozó *tanulmányok, megvalósíthatósági tanulmányok költségei*, valamint az üzleti terv, az erdőgazdálkodási üzemterv vagy az azzal egyenértékű eszköz, illetve helyi fejlesztési stratégia kidolgozásának költségei;
- az érintett területen folytatott *szervezési tevékenységek költségei* valamely közös területi projekt megvalósíthatóvá tétele vagy egy projektnek a mezőgazdaság termelékenységét és fenntarthatóságát célzó európai innovációs partnerségnek operatív csoportja általi végrehajtása érdekében. A klaszterek esetében a szervezési tevékenységek képzések szervezésére, a tagok közötti hálózatépítésre és új tagok beszervezésére is irányulhatnak;
- az együttműködéshez kapcsolódó *működési költségek*;
- *az üzleti tervek, a környezetvédelmi tervek, az erdőgazdálkodási üzemtervek* vagy azokkal egyenértékű eszközök, a helyi fejlesztési stratégiák *végrehajtásához kapcsolódó egyedi projektek közvetlen költségei*, vagy egyéb innovációs – köztük tesztelési – célú fellépések közvetlen költségei;
- *promóciós tevékenységek költségei*.

Üzleti terv, környezetvédelmi terv, erdőgazdálkodási üzemterv vagy valamely azzal egyenértékű eszköz, illetve fejlesztési stratégia végrehajtása esetén a tagállamok a támogatást nyújthatják egy, az együttműködés költségeit és a végrehajtott projektek költségeit egyaránt magában foglaló keretösszeg formájában, vagy fedezhetik kizárólag az együttműködés költségeit, és a projekt végrehajtásának finanszírozásához más intézkedésekhez vagy más uniós alapokhoz tartozó pénzeszközöket használhatnak fel.

6.7.18. Kockázatkezelés

A kockázatkezelés támogatása a KAP I. pilléréből került át a vidékfejlesztésbe a 2014–2020-as programozási időszakban, egyben a kockázatkezelés új formáit is támogathatóvá tette.

A kockázatkezelés támogatása a következőkre terjedhet ki:

1. kedvezőtlen éghajlati események, állat- vagy növénybetegségek, kártevőfertőzés vagy környezeti esemény által a mezőgazdasági termelőknek okozott gazdasági veszteségek ellen kötött *termény-, állat- és növénybiztosítás biztosítási díjaihoz nyújtott pénzügyi hozzájárulások*;
2. *kölcsönös kockázatkezelési alapok* számára kedvezőtlen éghajlati események, állat- vagy növénybetegségek, kártevőfertőzés vagy környezeti esemény által okozott *gazdasági veszteségek mezőgazdasági termelők számára történő pénzügyi ellentételezéséhez nyújtott pénzügyi hozzájárulások*;
3. *kölcsönös kockázatkezelési alapok* számára nyújtott pénzügyi hozzájárulások formájában *biztosított jövedelemstabilizáló eszköz*, amelynek célja ellentételezés nyújtása azoknak a mezőgazdasági termelőknek, akiknek jövedelme jelentős mértékben visszaesett.

A 2. és 3. pont közötti különbség, hogy a 2. pont esetében valamilyen katasztrófa következtében történő gazdasági veszteségről, a 3. pont esetében előre nem meghatározott okból történő (például gazdasági válság, exportpiac kiesése stb.) jövedelemkiesésről van szó.

A kölcsönös kockázatkezelési alap olyan, a tagsági viszonyral rendelkező mezőgazdasági termelők biztosítása céljából a tagállam által a nemzeti jogával összhangban akkreditált rendszer, amelynek keretében *kompenzációs kifizetésben részesülnek azok a tagok, akik a fenti okok miatt gazdasági veszteségeket szenvedtek el*, illetve akiknek jövedelme jelentős mértékben visszaesett.

A támogatás kiterjed a kölcsönös kockázatkezelési alap létrehozásával kapcsolatos igazgatási költségekre, legfeljebb három évre elosztva, fokozatosan csökkentve, illetve a kölcsönös kockázatkezelési alap által a mezőgazdasági termelők számára pénzügyi ellentételezésként kifizetett összegekre is.

6.7.19. Technikai segítségnyújtás

A technikai segítségnyújtás (TS) *nem támogatási intézkedés*, alapvetően a program végrehajtását teszi lehetővé, a tagállami irányító hatóságok és az Európai Bizottság számára biztosít forrást ahhoz, hogy a programhoz kapcsolódó kötelező feladatokat EU-s társfinanszírozás segítségével tudja végrehajtani.

A technikai segítségnyújtás *egy részét maga a Bizottság használja fel*, szintén a programokhoz kapcsolódóan monitoring, audit, értékelés stb. célokra, az EMVA esetében kiemelten az európai vidékfejlesztési hálózat és az EIP-hálózat létrehozásához és működtetéséhez kapcsolódó költségek finanszírozására, továbbá az uniós minőségrendszerek által alkalmazott jelölésekhez és szimbólumokhoz kapcsolódó fellépésekre. Erre a célra a tagállamok programjuk költségvetésének 0,25%-át a Bizottságra ruházzák.

A tagállami *előkészítési, irányítási, monitoring, értékelési, tájékoztatási és kommunikációs, hálózatépítési, panaszkezelési, kontroll- és auditintézkedésekre* a program költségvetésének 4%-a használható fel. Ajánlott, hogy a tagállam a technikai segítségnyújtáson belül külön összeget fordítson a kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentését

szolgáltató intézkedésekre, beleértve az elektronikus adatszere-rendszereket, valamint a tagállam hatóságainak és a kedvezményezetteknek ezen alapok kezelésével és igénybevitelével kapcsolatos kapacitásai megerősítését szolgáló intézkedéseket.

Az EMVA esetében a technikai segítségnyújtásból kötelező fedezni a nemzeti vidékfejlesztési hálózat létrehozását és működtetését.

6.8. LEADER/CLLD

A LEADER (francia betűszó: Liaison Entre Actions pour le Developpement de l'Economie Rurale = közösségi kezdeményezés a vidéki gazdaság fejlesztéséért) *a vidékfejlesztési intézkedések között különleges szerepet tölt be*, ezért indokolt azoktól külön tárgyalni. Valaképpen nem is intézkedés, hanem *tervezési módszertan*, amely nagyszámú intézkedést fed le, de a vidékfejlesztési programban ettől függetlenül külön intézkedésként szerepel. Sokak szemében a LEADER maga a vidékfejlesztés, hiszen vidéki településeken járva gyakran lehet a névvel találkozni, a valóságban azonban messze nincs így: a 6. prioritás egy intézkedése, amely a legtöbb tagországban csak a források 5%-át használja fel.

1991-ben úgynevezett közösségi kezdeményezésként indult, de 2007-től már a vidékfejlesztési programok kötelező eleme. 2014-től szerepe tovább bővült, már nemcsak az EMVA, hanem *a többi ESB-alap forrásait is lehet LEADER-szerűen felhasználni*, így neve is megváltozott, és általános megnevezéssel közösségvezérelt helyi fejlesztésnek nevezik (community-led local development, CLLD), de az EMVA vonatkozásában továbbra is LEADER-ről beszélünk. Ez annál is inkább indokolt, mert a 2014–2020-as programok elfogadása rámutatott, hogy a LEADER kiterjesztése a többi alapra egy-két kivételtől eltekintve nem tud megvalósulni. Ennek legfőbb oka a korábban már többször említett lehatároláscentrikus bizottsági megközelítés. Hiába van meg a jogszabályi hivatkozás, az EMVA-n kívüli ESB-alapok a vidéki területek finanszírozását nem tekintik feladatuknak, így az alapok közös felhasználása a vidéki területeken lehetetlenné válik.

A LEADER lényege az *alulról felfelé történő tervezés és végrehajtás*, ami azt jelenti, hogy a tagállami vidékfejlesztési programon belül a források egy részét helyi (kistérségi) szinten megalkotott stratégiák alapján osztják szét. Sok kis vidékfejlesztési program (községvezérelt helyi fejlesztési stratégia) jön létre, amelyek az ott élőknek fontos intézkedéseket tartalmaznak. A program megalkotói a helyi közigazgatás, a vállalkozók és civil szervezetek által alkotott úgynevezett *helyi akciócsoportok* (HACS), amelyekben egyik szféra aránya sem lehet nagyobb 49%-nál. A HACS feladata a stratégiaalkotáson túl a *helyi program lebonyolítása*, amihez tényleges döntéshozatali jogkört is kap. Egy-egy HACS területe *földrajzilag összefüggő*, 10 és 100 ezer közötti lakosságú településcsoport. A HACS-ok területének elismerése az irányító hatóság feladata, így az IH dönti el azt is, hogy a vidéki területek mekkora hányadán ismer el HACS-okat. A döntést a források nagysága befolyásolhatja. Mindenképpen *indokolt a teljes vidéki terület lefedése HACS-okkal*, hiszen a le nem fedett területeken lakók a LEADER támogatási lehetőségéből kimaradnak.

A LEADER-nek az évek során *részletes módszertana alakult ki*, amely azonban tiszta formájában csak kevés helyen tud működni. Miután a LEADER-tervezést és -végrehajtást a nagy VP-tervezés és -programozás kereteibe kell illeszteni, elkerülhetetlen a helyi célok központi felülvizsgálata, ami konfliktusokhoz vezet.

A LEADER-nek hét alappillért szokás említeni, amely meghatározza ezt a típusú fejlesztést: 1. *területalapú fejlesztés*, 2. *alulról építkező megközelítés*, 3. *háromoldali partnerség* (vállalkozói, civil és közszféra), 4. *innováció*, 5. *integrált ágazatközi megközelítés* (gazdasági, környezeti és társadalmi/szociális célok, amelyek közül kétségkívül a társadalmi/szociális vonatkozás a legmeghatározóbb), 6. *hálózati működés* (eredmények, tapasztalatok, eljárások és módszerek cseréje az EU-n belül a HACS-ok között, a kormányzati szervek bevonásával), 7. *kooperáció* (különböző HACS-ok közös projektjei).

A LEADER végrehajtása nagy vonalakban a következő lépésekből áll:

1. Az IH felhívására bizonyos települési kör helyi akciócsoportot alakít. Az akciócsoport méretére vonatkozóan az IH az EU-kereteken belül szűkebb korlátokat is szabhat.
2. Az IH megadja a felhatalmazást az akciócsoportnak a stratégia elkészítésére.
3. Az akciócsoport jogi személyként (általában egyesületként) megalakul. Ez nem kötelező lépés, de miután az akciócsoport maga is támogatásban részesülő kedvezményezett, praktikus, ha az IH ezt előírja. Más, Magyarországon nem alkalmazott módszer, hogy a HACS igazgatási és pénzügyi kérdésekben vezető partnert jelöl ki tagjai közül, így a HACS-nak nem kell jogi személynek lennie.
4. *A HACS elkészíti a stratégiát.* Ehhez igénybe vehet külső szakértőket, de megírhatja saját maga is. Miután a stratégia megalkotása már jelentős forrásokat igényelhet, az IH felkészülési támogatást nyújthat már a stratégia írásának folyamán. A stratégia megfelelő kidolgozása akár fél-egy évet is igénybe vehet, ezért a felkészülési támogatás a HACS működésének fontos feltétele. A felkészülési támogatás felhasználható képzéseken való részvételre, képzések tartására (pályázók felkészítése), tanulmányírássra, konzultáció igénybevételére stb. A felkészülési támogatás akkor sem vonható vissza, ha a stratégiát végül nem fogadják el. Az IH egyébként ilyen esetben akkor jár el helyesen, ha további időt ad a HACS-nak, újabb konzultációkat, képzéseket tart, és ismét lehetőséget ad a stratégia benyújtására.
5. *A stratégiát az IH elfogadja.* Az IH-nak a stratégiák kiválasztásához ugyanúgy kiválasztási kritériumokat kell közzétennie, mint az egyes vidékfejlesztési intézkedések esetében. A támogatásban részesülő stratégiákat bizottságnak kell kiválasztania, az IH egyetértése esetén a bizottság döntését hagyja jóvá.
6. A stratégia alapján a HACS működési költség elszámolására jogosult.
7. A HACS a stratégiában foglaltaknak megfelelően – az IH-val egyeztetve *kiírja a pályázatokat*. A pályázatkírássra sokféle megoldás létezik, a lehetőség lehet folyamatosan nyitott (ez a legjobb megoldás a kedvezményezettek szempontjából), de vonatkozhat csak adott pályázati időszakokra (ez abból a szempontból praktikusabb, hogy megkönnyíti a pályázatok egymáshoz viszonyítását, a pontozást és a forrás-gazdálkodást, továbbá az IH és a KÜ számára adminisztratív könnyebbség, mivel csak egy-egy adott időszakban kell a pályázatok értékelését végezni, igaz, akkor jóval nagyobb számban).
8. *A beérkezett pályázatokat a HACS értékeli, de a KÜ-nek is értékelnie kell azokat* az alapjogosultságok, az EU-szabályoknak való megfelelés szempontjából, továbbá a projektek adminisztratív és helyszíni ellenőrzését is a KÜ-nek kell végeznie. A HACS végezhet a KÜ által delegált feladatokat is, ez azonban nem

- a legszerencsésebb megoldás, mert nagy a veszélye, hogy adminisztratív, hatósági feladatai miatt szolgáltató jellege háttérbe szorul.
9. A HACS-nak mindeközben folyamatosan el kell végeznie a pályázatok kiírásával és értékelésével egyenértékűen fontos tevékenységét: *a közösségépítést, a kedvezményezettek tájékoztatását, a pályázatok kommunikálását, a lehetséges kedvezményezettek felkutatását, érdeklődésük felkeltését (projektgenerálás), a segítséget a pályázatírásban* (ami semmiképpen nem a pályázatok megírását jelenti). A legjobb megoldás, ha a beadott pályázat egy interaktív folyamat vége, ami a kedvezményezett és a HACS között zajlik a cél meghatározásától kezdve az adminisztratív buktatók elkerülésén keresztül a minőségi pályázat megalkotásáig. Fontos továbbá, hogy a támogatásban végül nem részesülők újra pályázhassanak akár ugyanarra a projektre is, újabb interaktív folyamat során. A HACS-nak tehát nem egy bürokratikus intézménynek kell lennie, hanem a területén élőknek egy biztos pontot kell jelentenie, ahová pályázati ötleteikkel bármikor fordulhatnak.
 10. A HACS-nak folyamatos tevékenysége a *kapcsolatépítés tagállamon belül és azon kívül*, tapasztalatcsere más EU-s HACS-okkal, részvétel a nemzeti vidéki hálózat és az Európai Vidéki Hálózat munkájában.
 11. A HACS végzi a *monitoring- és az értékelési tevékenységet*, amelyet saját helyi stratégiája, illetve a vidékfejlesztési program számára előír.
 12. A tevékenysége ellentételezéseként kapott működési költséggel havi rendszerességgel elszámol a KÜ felé.

A stratégiának vannak kötelező elemei, ezek közül legfontosabbak:

- a stratégia által lefedett terület és lakosság meghatározása;
- a terület fejlesztési szükségleteinek és lehetőségeinek elemzése, beleértve az erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek elemzését;
- a stratégia és célkitűzései leírása;
- cselekvési terv, amely bemutatja, hogyan történik a célkitűzések alapján az intézkedések meghatározása;
- a stratégia irányítási és monitoring intézkedéseinek leírása, amely bemutatja, hogyan képes a helyi akciócsoport végrehajtani a stratégiát, valamint az értékelésre vonatkozó konkrét intézkedések leírása;
- a stratégia pénzügyi terve, beleértve az egyes érintett ESB- alapokból tervezett forráselosztást.

A LEADER nagy előnye, hogy *a stratégiájában foglalt intézkedések esetében nem kell az EMVA és többi ESB-alap közötti lehatárolást vagy az EMVA többi intézkedésétől történő lehatárolást figyelembe vennie*, elvileg bármilyen intézkedést tervezhet, amely az EU 2020 stratégia céljaihoz illeszkedik. Ez lehetővé teszi az akciócsoportok számára, hogy olyan, az operatív programokból kimaradó célokat támogassanak, mint a *vidéki gazdaságfejlesztés, vidéki szegénység kezelése, kirekesztett társadalmi csoportok integrációjának elősegítése, vidéki foglalkoztatási programok* stb. Hogy a lehatárolási problémák miért akadályozzák a CLLD kiteljesítését, azzal magyarázható, hogy az EMVA-n kívüli többi alap esetében már az operatív programban meg kell indokolni, hogy miért van szükség CLLD típusú tevékenységre, és ez az indoklás az, aminek során a Bizottság a tapasztalatok alapján leg-

többször nem látja kellően alátámasztottnak azt, hogy a vidéki térségek finanszírozásában más alap is részt vegyen.

A LEADER története kivülálló számára sikertörténet lehet, hiszen 30 év alatt kis közösségi kezdeményezésből a vidékfejlesztési politika részévé, majd a vidékfejlesztési politika kötelező elemévé vált, 2014-től pedig már más alapokat is lehet LEADER-szerűen tervezni. Akik közelebbről ismerik, azonban tudják, hogy bár egyes területeken valóban sikeres (például hálózatba szerveződés, legjobb tapasztalatok cseréje, aktív nemzetközi tevékenység), mint támogatási program, *nem vált általánosan elfogadottá*. A LEADER magyarországi tapasztalatai alapján ezért szükséges összefoglalni, hogy egy ilyen, a kedvezményezettek érdekeit messzemenően figyelembe vevő, a vidékfejlesztés általános céljait talán a legjobban követni tudó programot miért övez folyamatos bizalmatlanság. A bizalmatlanságot bizonyítja egyrészt a többi alapok fent említett tartózkodása, de az is, hogy az 5% kötelező forráson kívül a legtöbb tagállam az EMVA-n belül sem juttat e célra forrást.

A válasz a bizalmatlanság okaira talán leginkább az alulról felfelé építkező végrehajtásban kereshető. A HACS-ok számára széles körű jogosítványokat ad az EU, ezáltal *központi döntések helyett helyi döntésekre helyezi a hangsúlyt*, így az IH úgy érezheti, hogy a források egy része elosztásában nem a központi elvárások érvényesülnek, helyi szereplők egymás közötti pénzosztása folyik. Ezt a megfelelő stratégiák elfogadásával ki lehet persze küszöbölni, de a gyanú mindenképpen körbelengi a módszert.

Másik probléma, hogy az EU pénzügyi és igazgatási szabályai nem vesznek tudomást a LEADER-módszer sajátosságairól, a források helyben való kiosztásáról az Európai Számvevőszék is többször megállapította, hogy kockázatokat hordoz magában, nem kellően szabályozott folyamat, nem követhető teljes mértékben a források útja. Az IH és a KÜ ezért még szigorúbb eljárásokat vezet be, a HACS-okat függő helyzetbe hozzák, a helyi végrehajtástól idegen struktúrákat kényszerítenek rájuk (a HACS például csak arról dönthet, hogy egy pályázat megfelel-e a stratégiájában foglaltaknak, de a kiválasztásban más szerepe nincs), így a helyi intézkedések már szinte semmiben nem különböznek a központi intézkedésektől, a HACS elveszti kapcsolatát a pályázóival.

A függő helyzetet tovább erősíti, hogy a működési forrásokat az IH biztosítja, a KÜ felé kell azokkal elszámolni, ráadásul utófinanszírozott módon, így a HACS napi működése folyamatos bizonytalanságban van, forrásai bármikor lecsökkenthetők, szabálytalanság gyanúja miatt felfüggeszthetők, szabálytalanság gyanúja pedig gyakran felmerül központilag finanszírozott szerveknél, különösen, ha kis méretűek, a számvitelben sokszor gyakorlatlanok. Ezt a helyzetet csak úgy lehet oldani, ha a HACS-nak egyéb működési forrásai is vannak, hitelt azonban gyakorlatilag nem vehet fel, hiszen a kamatköltségek nem elszámolhatók az EU-támogatásból. Az utófinanszírozás hátrányait a remények szerint csökkentheti a jövőben az *egyszerűsített költségelszámolásra való áttérés*.

A működési költségekkel kapcsolatban Magyarországon gyakran éri az akciócsoportokat az a vád, hogy a LEADER-források nagy részét magukra költik. Ha megnézzük a számokat, azt kapjuk, hogy a magyarországi 95 helyi akciócsoport működési költsége az ÚMVP esetében a program összesen 9 (7+2) évére 43,47 millió euró, egy akciócsoporthoz évente 50 845 euró, mintegy 15 millió forint, ami a pazarló költségvetés vádjának semmiképpen nem felel meg, ha tekintetbe vesszük az átlagban három alkalmazottat, az irodafenntartás költségeit, a tetemes üzemanyag-költségeket.

A LEADER-ről összefoglalóan kijelenthető, hogy *jó módszer, bizonyos támogatások elosztására az egyetlen hatékony módszer*. A vidéki területek nagy részét sújtó súlyos problémákra (elváándorlás, elszegényedés stb.) megfelelő választ adhat, különösen, ha az önkormányzatok általános forráshiányát is tekintetbe vesszük. *A LEADER az egyetlen támogatási mód, ahol olyan, egészen kis méretű projekteket lehet támogatni, amelyekre az országos kiírású jogcímek nem alkalmasak*. Ezek pont azok a jogcímek, amelyekre a közösségek sehonnan máshonnan nem kapnak támogatást, ideértve az állami költségvetést is. *A vidékfejlesztési támogatások között tehát indokolt lenne nagyobb szerepet biztosítani számára*. Mindenképpen tovább kell tehát dolgozni azon, hogy elfogadott módszerré váljon a vidékfejlesztési, sőt a fejlesztési programozáson belül általában.

6.9. Az EMVA és a többi ESB-alap költségvetése az Európai Unióban és Magyarországon

6.9.1. Az ESB-alapok költségvetése 2014–2020 között az Európai Unióban és Magyarországon

A vidékfejlesztési forrásokkal kapcsolatban természetesen a legfontosabb kérdés, hogy *menynyi forrás jut e célokra*. Jelenleg a 2014–2020-as költségvetési időszakot tudjuk vizsgálni. A kérdésre a források nagysága önmagában nem ad választ, hiszen nyilvánvalóan mindig kevés a forrás arra, hogy mindent megvalósítsunk belőle, amire a jogszabály lehetőséget ad, de abban is van igazság, hogy nincs olyan kevés forrás, amit ne lehetne jól elkölteni.

A vidékfejlesztés többi EU-s szakpolitikához képest elfoglalt súlyáról viszont sokat elmond, ha az EU összes, illetve a Magyarországnak juttatott forrásaikat hasonlítjuk össze.

Ezért három összehasonlítást végzünk:

1. Az EMVA, illetve a vidékfejlesztési program forrása az EU-ban és Magyarországon.
2. A KAP I. és II. pillérének forrása az EU-ban és Magyarországon.
3. A vidékfejlesztésre jutó források az EU-csatlakozásra való felkészülés óta eltelt időben.

Az EMVA, illetve a többi ESB-alap forrását az úgynevezett *többoldalú pénzügyi keret (Multilateral Financial Framework, MFF)* határozta meg 2013 februárjában. Ezt a hétéves keretet hosszú tárgyalások és egyeztetések után végső formájában az Európai Tanács (az állam- és kormányfők fóruma), majd az Európai Parlament fogadja el.

Az MFF szerkezetéből az alapokra jutó források pontosan nem láthatók, mivel azokat már a Bizottság számolja ki az alapadatokra támaszkodva. A vidékfejlesztésre jutó forrásokat a korábbi költségvetési időszakok MFF-táblázatai külön nem tartalmazták, a mostani az első költségvetési időszak, amikor erről is döntöttek a vezetők. Ennek oka az, hogy *az összes elosztható forrás csökkent a korábbi időszakokhoz képest* (a tagállamok nem járultak hozzá a nagyobb EU-s költségvetésbeli szerepvállalásukhoz), a tagállamok száma pedig nőtt, így a vidékfejlesztést is az alku részévé tették, hogy súlyozni tudjanak az országok között: aki több kohéziós forráshoz jutott, annak a vidékfejlesztési költségvetéséből vettek vissza, és fordítva. Ez így persze meglehetősen leegyszerűsítése a tárgyalásoknak, hiszen rengeteg alku és kompenzáció eredménye a kialakult költségvetés.

Az MFF a 2014–2020-as időszakban 2013-as áron 1 082 555 millió eurót, azaz 1,08 ezer milliárd eurót osztott fel. Ebből az 1a sorra, („versenyképesség a növekedésért és a munkahelyekért”) 13%, azaz 142 133 millió euró, az 1b sorra („gazdasági, szociális és területi kohézió”) 34%, azaz 366 791 millió euró, a kohéziós politikákra összesen (1a és 1b sorok) 509 milliárd euró, 2. sorra (a „fenntartható növekedés: természeti erőforrások”, ami a KAP-nak felel meg)) 420 034 millió euró, ebből a KAP I. pillérre az MFF 29%-a, 312 735 millió euró, a vidékfejlesztésre az MFF 9%-a, 95 577 millió euró jutott.

6.2. táblázat

A 2014–2020-as MFF-források megoszlása a három vizsgált területen (millió euró)

Kohéziós alapok	508 924
KAP I.	312 735
KAP II. vidékfejlesztés	95 577

Forrás: a szerző szerkesztése az Európai Tanács alapján, lásd www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

6.3. táblázat

A Magyarországnak jutó források alapok szerint 2014–2020-ban (euró)

ERFA	10 756 780 690	43,1%
ESZA	4 712 139 925	18,9%
KA	6 025 427 012	24,2%
EMVA	3 455 336 493	13,8%
ETHA	39 096 293	0,1%
Összesen	24 988 780 413	100%

Forrás: a szerző szerkesztése az Európai Bizottság alapján, lásd https://ec.europa.eu/info/publications/partnership-agreement-hungary-2014-20_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

Fejlesztési programok szerint Magyarországon a felosztás a következőképpen néz ki, eredményességmérési keret nélkül, csak uniós forrás, társfinanszírozás nélkül.

6.4. táblázat

A Magyarországnak jutó források fejlesztési programok szerint (euró)

Gazdaságfejlesztési és innovációs operatív program (GINOP)	7 475 353 227
Terület- és településfejlesztési operatív program (TOP)	3 069 402 945
Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési operatív program (KÖFOP)	812 607 481
Versenyképes Közép-Magyarország operatív program (VEKOP)	435 881 232
Környezeti és energiahatékonysági operatív program (KEHOP)	3 024 089 692
Integrált közlekedésfejlesztési operatív program (IKOP)	3 070 799 732
Emberierőforrás-fejlesztési operatív program (EFOP)	2 399 405 940
Vidékfejlesztési program (VP)	3 430 667 652
Magyar halgazdálkodási operatív program (MAHOP)	36 750 516

Forrás: a szerző szerkesztése a Magyar kormány alapján, lásd www.palyazat.gov.hu/doc/4378 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

A magyar VP a fentiek alapján hét év alatt az EU költségvetéséből 3,45 milliárd eurót oszthat el. A fejlesztési programok forrásait nézve ez nem tűnik kevésnek, ha viszont figyelembe vesszük, hogy a már említett lehatárolási kötelezettség miatt a vidéki területek szinte csak az EMVA-forrásokat vehetik igénybe, akkor kimondható, hogy a Magyarország területét 66,6%-ban kitevő alapvetően vidéki területek és 33,1%-ban kitevő átmeneti területek 13%-nyi forráshoz jutnak, ami viszont már meglehetősen aránytalanságot jelez.

6.9.2. A KAP két pillérének költségvetése az Európai Unióban és Magyarországon 2014–2020-ban

Az MFF alapján a KAP I. pillére a 2014–2020-as költségvetési időszakban 252,23 milliárd eurós költségvetéssel gazdálkodhat, míg a KAP II. pillére 95,3 milliárd euróval. Magyarországon a KAP I. pillérből közvetlen kifizetésekre a hét év alatt 8,8 milliárd euró jut, a KAP II. pillérré 3,45 milliárd. *A KAP II. pillérének forrása tehát az EU-ban 37,8%-a a KAP I. pillérnek, Magyarországon 39,2%-a.* Hozzá kell tenni, hogy mind a KAP I. pillérének, mind a KAP II. pillérének éves költségvetési plafonjai is jogszabályban rögzítettek, így van olyan év, amikor ez az arány még rosszabb, de miután a KAP I. pillérének kifizetései nem húzódnak át egyik évről a másikra, a KAP II. pilléréi pedig igen (n+3 szabály, lekötés-kifizetés elválása egymástól), a különbségek kiegyenlítődnek.

A vidékfejlesztési forrásoknak legalább 50%-a – az 1–5. prioritások jelentős része – szintén a gazdálkodóknak jut, így ez a kör mindkét KAP-pillér legfőbb kedvezményezettje Magyarországon.

6.9.3. A magyar vidékfejlesztési programok költségvetése 2000–2020

EU-s értelemben vett vidékfejlesztési programozás 2000 óta létezik Magyarországon, ekkor indult el a SAPARD néven ismert program (Special Assistance Program for Agriculture and Rural Development), amely a vidékfejlesztés számára létrehozott úgynevezett *előcsatlakozási alap* volt a végül 2004-ben csatlakozott 10 ország számára. Magyarország SAPARD-tervét csak 2002-ben fogadták el, a tényleges támogatások 2003-ban indultak el. Az eredetileg hét évre (2000–2006) szóló terv forrásait így Magyarország végül három év (2002–2004) alatt használta fel.

A 2004–2006-os, a 2004-ben csatlakozott országok számára csonka programozási időszakban Magyarországon két EU-s társfinanszírozású vidékfejlesztési program futott, az *AVOP (Agrár-vidékfejlesztési Operatív Program)* és az *NVT (Nemzeti Vidékfejlesztési Terv)*. Ebben az időszakban EMVA még nem létezett, az AVOP-ot az EMOGA (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap) orientációs részlege (a vidékfejlesztési források) finanszírozta, az NVT-t a Garanciarészleg (közvetlen támogatások és piaci intézkedések, amelyek között voltak kifejezetten vidékfejlesztési célú támogatások, amelyek később az EMVA-ba kerültek, mint például fiatal gazdák, agrár-környezetgazdálkodás, kedvezőtlen adottságú területek stb.).

A 2007–2013-as programozási időszakban az ekkor létrehozott EMVA társfinanszírozta az immár *egységes vidékfejlesztési rendelet alapján az ÚMVP-t* (Új Magyarország Vidékfejlesztési Program).

A 2014–2020-as programot egyszerűen Vidékfejlesztési Programnak hívjuk és VP-ként rövidítjük.

Az öt program forrásait nehéz összehasonlítani, hiszen a teljes program költségvetése csak az ÚMVP és a VP esetében összevethető. Érdemes azonban áttekinteni az éves költségvetéseket, hogy legyen képünk a Magyarországnak jutó vidékfejlesztési forrásokról. A SAPARD ilyen szempontból nehezen értékelhető, hiszen fő célja az intézményrendszer felkészítése volt, és kompenzációs kifizetéseket Magyarországon nem is finanszírozott. Az AVOP és az NVT forrásait összeadva lehet a 2004–2006-os forrásokat megítélni.

Mindezek alapján a következő számokat kapjuk (csak az EU-forrást vesszük figyelembe, magyar társfinanszírozás nélkül):

- a SAPARD költségvetése 213,3 millió euró volt, éves költségvetése így 71,1 millió euró.
- Az AVOP és az NVT összes költségvetése 918,028 millió euró, ebből az éves költségvetés 306 millió euró.
- Az ÚMVP költségvetése 3,86 milliárd euró, éves költségvetése 551,44 millió euró.
- A VP költségvetése 3,45 milliárd euró, éves költségvetése 493,6 millió euró.

A vidékfejlesztési források tehát egyenletesen emelkedtek a tagság első tíz évében, 2014-től azonban csökkennek, a VP az ÚMVP 89,51%-át teszi ki, a csökkenés tehát több mint 10%. A csökkenés magában is viszonylag nagymértékű, de ha még azt is hozzátesszük, hogy több eddig KAP I-es intézkedés átkerült a KAP II-be (például kockázatkezelés), továbbá hogy Magyarország élni kíván a KAP II-ből a KAP I-be való átcsoportosítás lehetőségével, valamint, hogy a társfinanszírozási arányok változtak (a lehetséges maximális EU-s forrás nőtt), így a magyar költségvetés, élve a lehetőséggel, már kevesebb forrással járul hozzá a vidékfejlesztési programhoz, a csökkenés már akár 25-30%-os, ami a programozást alapjaiban változtatja meg az előző évekhez képest.

A vidékfejlesztési források csökkenésének kiegyenlítésére eredetileg *tervben volt, hogy a kohéziós forrásokat a vidéki területekre is kiterjesztik*, de ez a már említett lehatárolási problémák miatt, továbbá amiatt, hogy a Magyarországra jutó kohéziós források maguk is mintegy 15%-kal csökkentek, *csak igen korlátozottan következett be*. A GINOP finanszírozza a városiak mellett a vidéki mikro-, kis- és középvállalkozásokat is (bár ennek negatív hatása is lehet, nevezetesen, hogy célzott támogatás híján a vidéki vállalkozások a pályázás során hátrányba kerülnek a városiakkal szemben) és a bizonyos méreten felüli elsődlegesen feldolgozott élelmiszert előállító vállalkozásokat. A TOP a helyi gazdaságot, a turizmust és a megújulóenergia-előállítást egyes vidéki térségekben is finanszírozza. Az EFOP a társadalmi és gazdasági felzárkózás által vezérelt térségi integrált programban a vidéki térségekben is finanszíroz projekteket.

6.5. táblázat

A magyar vidékfejlesztési programok összes és éves forrása (euró)

Program	Teljes	Éves*
SAPARD	233 720 524	77 906 841
AVOP+NVT	317 218 750 + 600 810 217 = 918 028 967	306 009 655
ÚMVP	3 860 091 392	551 441 627
VP	3 455 336 493	493 619 499

Megjegyzés: Az éves költségvetés ebben az esetben egyszerű osztás eredménye, a programokban meghatározott éves költségvetések némileg változtak.

Forrás: a szerző szerkesztése a Magyar kormány adatai alapján, lásd SAPARD-AVOP-NVT: <https://sapard-avop-nvt.kormany.hu/nv>, ÚMVP: www.terport.hu/vidékfejlesztés/uj-magyarország-vidékfejlesztési-program, VP 2014-2020: www.palyazat.gov.hu/node/56582 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

6.10. A 2000–2020 közötti magyar vidékfejlesztési programok általános jellemzői

A programok áttekintése után felmerül a kérdés, hogy van-e közös jellemzőjük az eddig lezajlott, a jelenleg is zajló, illetve a tárgyalás alatt álló vidékfejlesztési programoknak?

A válasz egyértelműen igen. A közös jellemzők a következők:

- A programok forrásai döntő részben az agrárszektor tőkepótlását szolgálták/ szolgálgják.* Ez látszik az agrárberuházások támogatásának magas arányából, de még az NVT-, illetve az ÚMVP AKG-forrásain belül is a döntő részt a viszonylag egyszerűen teljesíthető integrált szántóföldi célprogram tette ki, ami a földalapú támogatás kiegészítő forrásaként működött.
- A vidéki területek fejlesztésére szánt források alacsony és egyre csökkenő részaránya.* A SAPARD-ban még 32% volt az ilyen jellegű kifizetés, az AVOP-ban 26,5%, az ÚMVP-ben 18,48%, a VP tervezete szerint már csak 15,8%.
- A képzésre, szaktanácsadásra szánt források kirívóan alacsony szintje:* az ÚMVP-ben és a VP-ben is 1,8%.
- Az AKG aránya az AVOP+NVT-ben még 47% volt, a II. tengely az ÚMVP-ben 32,4%, a VP-ben a környezeti intézkedések (körülbélül a volt II-es tengelyes intézkedések) aránya 34%, ezen belül viszont az AKG a teljes programnak már csak 16%-a. A környezeti intézkedések aránya tehát a két hétéves programban szinten marad, az AKG szűkül, de ez jórészt a fent említett szántóföldi integrált program elmaradásának tudható be, ami pozitív fejlemény.*
- Az összetettebb, nagyobb adminisztrációt igénylő, de a vidék céljait jobban szolgáló intézkedések kerülése a programozás során.* Ide sorolhatóak – csak a VP-t tekintve – a pénzügyi eszközök alkalmazása, a REL, az együttműködés, az integrált intézkedések, de maga a LEADER is.

6.11. Összefoglaló gondolatok a vidékfejlesztésről

Az uniós vidékfejlesztési programok nem tudták és nem tudják megoldani a vidék problémáit. Állandóan változó jogi környezetben működnek, nem örök érvényű alapvetésekre épülnek. Fel tudják erősíteni a tagországok erőfeszítéseit egyes céljaik elérése érdekében, hozzá tudnak járulni egyes intézkedések sikeréhez – amennyiben azok egyeznek az Európai Unió céljaival –, de alapvető változásokat nem tudnak indukálni. A vidéki területek adott társadalmi, gazdasági és környezeti közegben léteznek, ahol a támogatások nyújtása csak egy tényező a sok közül, amely e közeget alakítja. A tagországoknak az a felelőssége, hogy a támogatásokat olyan célokra nyújtsák, amelyekkel nem egy-egy pontszerű hiányt pótolnak, hanem hosszabb távú javuló tendenciákat tudnak beindítani.

Áttekintendő fogalmak

- vidék
- térségek
- vidékfejlesztés
- Vidéki Térségek Európai Kartája
- vidékfejlesztés alapelvei
- KAP II. pillére
- vidékfejlesztési politika céljai
- új vidéki paradigma
- EMVA
- vidékfejlesztési tengelyek
- Corki Nyilatkozat (2016)
- Európa 2020 stratégia
- Európai Innovációs Partnerség
- vidékfejlesztési prioritások
- vidékfejlesztési fókuszterületek
- ESB-alapok
- működési alapelvek
- társfinanszírozás
- támogatásintenzitás
- vidékfejlesztési program
- vidékfejlesztési intézkedések
- LEADER
- CLLD (Community-led Local Development)
- helyi akciócsoportok (HACS)
- AVOP
- NVP
- ÚMVP
- VP

Felhasznált irodalom

- BAKSA A. – VÁSÁRY M. (2013): *A Közös Agrárpolitika Magyarországon. Várható kilátások*. Budapest, MNVH.
- BUCKWELL, A. (1998): *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe (Report of an Expert Group)* EU Commission, DG VI. 1998. (7.3 Rural Development Incentives).
- CSATÁRI, B. – HALMAI, P. – TÓTH, E. (2009): *A vidék jövője – az agrárpolitikától a vidékpolitikáig*. In BANCZEROWSKI JANUSZSNÉ – BÁRDOSI VILMOSNÉ HORÁNYI K. – HORVÁTH Cs. – SZEMENYEI I. – WAGNER P. szerk.: *Stratégiai kutatások, 2008–2009. Kutatási jelentések*. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal – Magyar Tudományos Akadémia.
- CSATÁRI, B. – HALMAI, P. – VÁSÁRY, V. (2010): *Új vidékpolitika felé. Változó európai paradigma, növekvő hazai kihívások*. In SZARKA, L. – HORÁNYI, K. – HORVÁTH, Cs. szerk.: *Stratégiai kutatások 2009–2010. Kutatási jelentések*. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal – Magyar Tudományos Akadémia.
- ELEKES A. – HALMAI P. – UZONYI GYÖRGYNÉ – VÁSÁRY V. (2003): *Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája: Fogalomtár*. Budapest, Agroinform.
- Európai Bizottság (1996): *Cork-i nyilatkozat. The Cork Declaration*. Elérhető: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2006): *Cork 2.0 Európai Vidékfejlesztési Konferencia, Cork 2.0 Nyilatkozat*. Angolul: *Rural Development Conference, Cork 2.0 Declaration*. Elérhető: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2010): *Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája – Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2012): *Sajtóközlemény: A Bizottság megtette javaslatát a Strukturális Alapokra vonatkozó közös programozási eszközrendszerre – Commission proposes one programming tool for all structural funds* Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_236 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2012–2020): *Európai Innovációs Partnerség – Mezőgazdaság*. Elérhető: https://eip.fm.gov.hu/?page=pages&page_name=eip-agri. Angolul: *European Innovation Partnership – Agriculture*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2014): *Az Európa 2020 stratégia röviden*. Elérhető: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_hu.htm (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2014): *Az európai szemeszter*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2014–2020): *Mi a Horizont 2020 program – What is Horizon 2020*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/what-horizon-2020> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2017): *A Közös Agrárpolitika indikátorai – Common Agricultural Policy-Common agricultural policy indicators*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/cap-indicators_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

- Európai Bizottság (2020): A közös Agrárpolitikáról dióhéjban. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2020): Európai Strukturális és Befektetési Alapok. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- HALMAI P. (2001): A Közös Agrárpolitika. In KENDE T. – SZŰCS T. szerk.: *Az Európai Unió politikái*. Budapest, Osiris.
- HALMAI P. (2004): Az agrárgazdaság EU-adaptációja. Várható feszültségek, gazdaság- és társadalompolitikai kihívások. *Politikatudományi Szemle*, 13. évf. 1–2. sz. 203–222.
- HALMAI P. szerk. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HALMAI P. (2010): Közös Agrárpolitika. In KENGYEL Á. szerk.: *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai.
- HALMAI P. (2015): Közös mezőgazdasági politika. In KENDE T. szerk.: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Wolters Kluwer.
- HALMAI P. (2020a): *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Dialóg Campus. Elérhető: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/15859> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 11.)
- HALMAI P. (2020b): *Mélyintegráció. A Gazdasági és monetáris Unió ökonómiaja*. Budapest, Akadémiai Kiadó. (Megjelenés alatt.)
- JÁMBOR A. – MIZIK, T. szerk. (2014): *Bevezetés a Közös Agrárpolitikába*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- KÓNYA E. (2012): *A SAPARD program hatása a közép-kelet európai országok vidékfejlesztési rendszerében, doktori értekezés*. Gödöllő, SZIE.
- MAÁ CZ M. (2001): *A vidékfejlesztés helye, szerepe és fejlődési lehetőségei az Európai Unióban, doktori értekezés*. Gödöllő, SZIE.
- Magyar SAPARD, AVOP és NVT programok. Elérhető <https://sapard-avop-nvt.kormany.hu/nvt> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Magyar ÚMVP program. Elérhető: www.terport.hu/vidékfejlesztés/uj-magyarország-vidékfejlesztési-program (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Magyar Vidékfejlesztési Program 2014–2020. Elérhető: www.palyazat.gov.hu/node/56582 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Magyarország Partnerségi Megállapodása 2014–2020. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/publications/partnership-agreement-hungary-2014-20_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Magyarországi operatív programok 2014–2020. Elérhető: www.palyazat.gov.hu/doc/4378 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Nemzeti Innovációs Hivatal (2014): A Horizont 2020 program. Elérhető: www.h2020.gov.hu/horizont2020-program (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- OECD Rural Policy Reviews (2006): *The New Rural Paradigm. Policies and Governance*. OECD.
- SZŰCS I. – MAÁ CZ M. szerk. (2012): *A hazai agrárszabályozás felépítése, intézményrendszere. Érthető és világos sorozat*. Budapest, Magyar Agrárkamara – Szaktudás.
- Többoldalú Pénzügyi Keret, Multilateral Financial Framework, MFF 2014–2020. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Víz keretirányelv, azon belül Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási terve (é. n.). Elérhető: www.vizugy.hu/index.php?module=content&programelemid=61 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

Vákát oldal

7. Az Európai Unió agrárstruktúrája

Pál Zsombor

A Közös Agrárpolitika részletes bemutatása és elemzése után e rendszert szembesíteni szükséges az Európai Unió ténylegesen működő agrárszerkezetével, az agrárstruktúrával.¹

7.1. A mezőgazdaság nemzetgazdasági szerepe

Az Európai Uniót alkotó országok népessége, gazdaságának mérete és gazdasági fejlettsége között óriási különbségek vannak (HALMAI 2007). A 2004 után csatlakozott 13 tagország a népesség ötödét adta 2017-ben, részesedésük a GDP-ből viszont 15% volt. A három legnagyobb nemzetgazdaság, Németország, az Egyesült Királyság és Franciaország a GDP több mint felét, a népesség 42%-át tette ki. Az egy főre jutó GDP tekintetében pedig Luxemburg, Írország és Ausztria áll az élen, míg Bulgária, Horvátország zárja a sort. A két szélső érték között több mint ötszörös a különbség, igaz, 2007 óta 1,6 százalékponttal csökkent.

A mezőgazdaság nemzetgazdasági szerepe jelentős különbségeket mutat a tagországok között (HALMAI 2007). A mezőgazdaság részesedése a makrogazdasági mutatókból a keleti és déli tagországokban a legmagasabb, míg a nyugati és északi tagországokban a legalacsonyabb. Az EU egészében a mezőgazdaság a bruttó hozzáadott érték 1,6%-át állította elő 2017-ben, ugyanakkor Romániában, Bulgáriában és Görögországban 4-5% közötti ez a mutató, míg Luxemburgban, az Egyesült Királyságban és Németországban nem éri el az 1%-ot sem. A foglalkoztatás esetében még élesebbek a különbségek. A Közösség egészében a foglalkoztatottak 4%-a dolgozik főállásban az ágazatban. Romániában a mezőgazdaság adja a foglalkoztatottak ötödét, Görögországban és Lengyelországban a tizedét. Ezzel szemben az Egyesült Királyságban, Belgiumban és Máltán a foglalkoztatottak 1%-a dolgozik az ágazatban.

Az elmúlt évtizedekben a legtöbb tagországban mérséklődött a mezőgazdaság részesedése a bruttó hozzáadott értékből és a foglalkoztatásból. Ez a gazdasági fejlődés velejárója, természetes folyamat, mivel a nemzetgazdaság diverzifikálódik, új tevékenységek jelennek meg, valamint a legtöbb esetben a mezőgazdaság lassabban fejlődik, mint a nemzetgazdaság egésze. Emellett a technológiai fejlődés és a gazdaságstruktúra változásának eredményeként hosszú távon csökken a mezőgazdaság munkaerő iránti igénye, ezzel párhuzamosan a nemzetgazdaság több dinamikus fejlődő ágazatában emelkedik a foglalkoztatás.

A tagországok közötti különbségek tovább csökkentek, a szélső értékek közötti különbségek mérséklődtek. A mezőgazdaság bruttó hozzáadott értékének aránya 2007-ben

¹ Lásd CSATÁRI et al. 2009, 2010; ELEKES et al. 2003; HALMAI 2001, 2002, 2004, 2007.

és 2017-ben is a legmagasabb Romániában, a legalacsonyabb Luxemburgban volt, de a közöttük lévő különbség 5,6-ról 4,5 százalékpontra mérséklődött. A foglalkoztatási arány tekintetében a Románia és az Egyesült Királyság közötti különbség 24,5-ről 19,3 százalékpontra csökkent.

7.1. táblázat

Az Európai Unió főbb makromutatói és a mezőgazdaság nemzetgazdasági részesedése

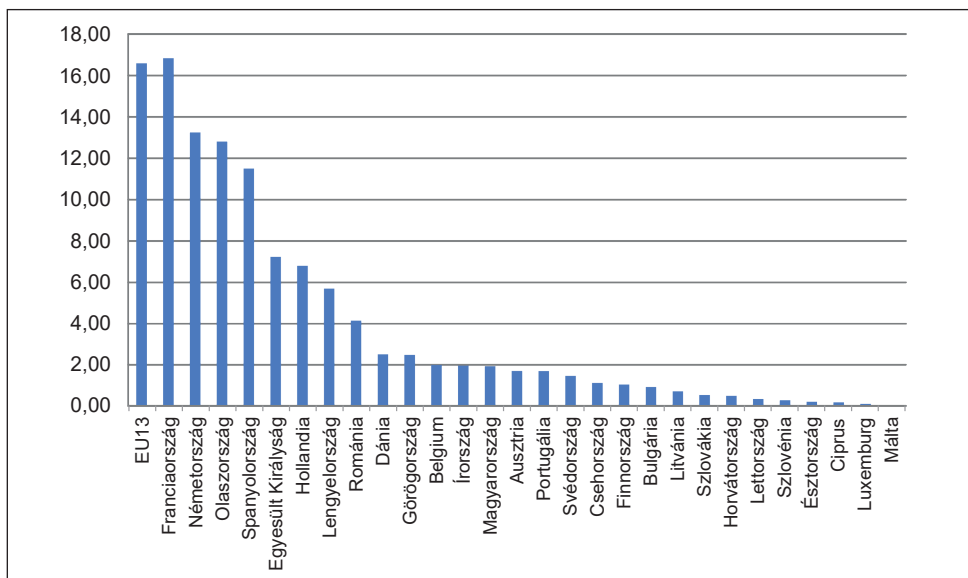
	Népesség (millió fő)	GDP megoszlása (%)	Egy főre jutó GDP az EU28 százalékában	Mezőgazdaság részesedése			
				Bruttó hozzáadott értékből (%)		Foglalkoztatásból (%)	
				2007	2017	2007	2017
				2017			
EU28	511,5	100,0	100,0	1,7	1,6	5,1	3,9
Belgium	11,4	2,6	116,6	1,0	0,7	1,8	1,1
Bulgária	7,1	0,7	49,2	5,5	4,3	7,2	6,8
Csehország	10,6	1,8	88,4	2,2	2,3	3,6	2,8
Dánia	5,7	1,4	125,2	1,4	1,3	2,8	2,1
Németország	82,5	19,9	123,2	0,8	0,7	2,2	1,2
Észtország	1,3	0,2	77,2	3,5	2,8	4,7	3,4
Írország	4,8	1,7	184,4	1,2	1,0	4,8	4,2
Görögország	10,8	1,4	67,4	3,4	4,0	10,6	11,5
Spanyolország	46,5	8,4	92,5	2,7	2,9	4,4	4,3
Franciaország	67,0	13,6	104,2	1,8	1,7	3,4	2,5
Horvátország	4,2	0,5	61,6	4,4	3,7	10,7	6,4
Olaszország	60,6	11,3	95,9	2,1	2,1	3,8	3,6
Ciprus	0,9	0,1	83,8	2,3	2,0	3,6	2,1
Lettország	2,0	0,3	67,2	3,7	3,9	9,7	6,9
Litvánia	2,8	0,4	78,2	3,9	3,4	11,1	7,4
Luxemburg	0,6	0,3	253,4	0,5	0,3	1,8	1,1
Magyarország	9,8	1,3	68,3	4,0	3,9	4,6	5,0
Málta	0,5	0,1	96,1	2,0	1,1	1,8	1,1
Hollandia	17,1	4,3	128,4	2,0	2,1	2,7	1,9
Ausztria	8,8	2,2	127,6	1,6	1,3	4,9	3,5
Lengyelország	38,0	5,2	69,8	3,4	2,4	14,0	10,0
Portugália	10,3	1,5	77,0	2,3	2,2	7,5	4,0
Románia	19,6	2,4	62,7	6,1	4,8	25,8	20,3
Szlovénia	2,1	0,3	84,8	2,1	2,1	7,7	4,6
Szlovákia	5,4	0,8	76,9	4,0	3,6	4,2	2,7
Finnország	5,5	1,2	109,1	2,7	2,7	4,3	3,4
Svédország	10,0	2,4	122,0	1,6	1,2	2,0	1,5
Egyesült Királyság	65,8	13,6	105,3	0,6	0,7	1,3	1,0

Forrás: EUROSTAT

Azt fontos kiemelni, hogy a mezőgazdaság nem csupán árutermelő ágazat, szerepe a GDP-hez való hozzájárulása mellett jelentős a biztonságos, egészséges élelmiszer-termelésben, a természeti erőforrásokkal való hatékony és fenntartható gazdálkodásban, a vidéki foglalkoztatásban, valamint a sokszínű, változatos vidéki táj fenntartásában.

7.2. A mezőgazdasági termelés szerkezete

Az Európai Unió mezőgazdasága erősen koncentrált, a kibocsátás nagy részét a régi tagországok adják, és részesedésük az elmúlt 10 évben csak enyhén csökkent. Az EU15 országai 2017-ben a mezőgazdasági kibocsátás 83,4%-át adták, 0,2 százalékponttal kevesebbet, mint 2016-ban, és 0,4 százalékponttal kevesebbet, mint 2007-ben. Az öt legnagyobb termelő ország (Franciaország, Németország, Olaszország, Spanyolország és az Egyesült Királyság) 2017-ben az EU mezőgazdasági kibocsátásának közel kétharmadát (61,6%-át) adta. A magyar mezőgazdaság kibocsátása 1,9%-a volt az EU28 kibocsátásának.



7.1. ábra

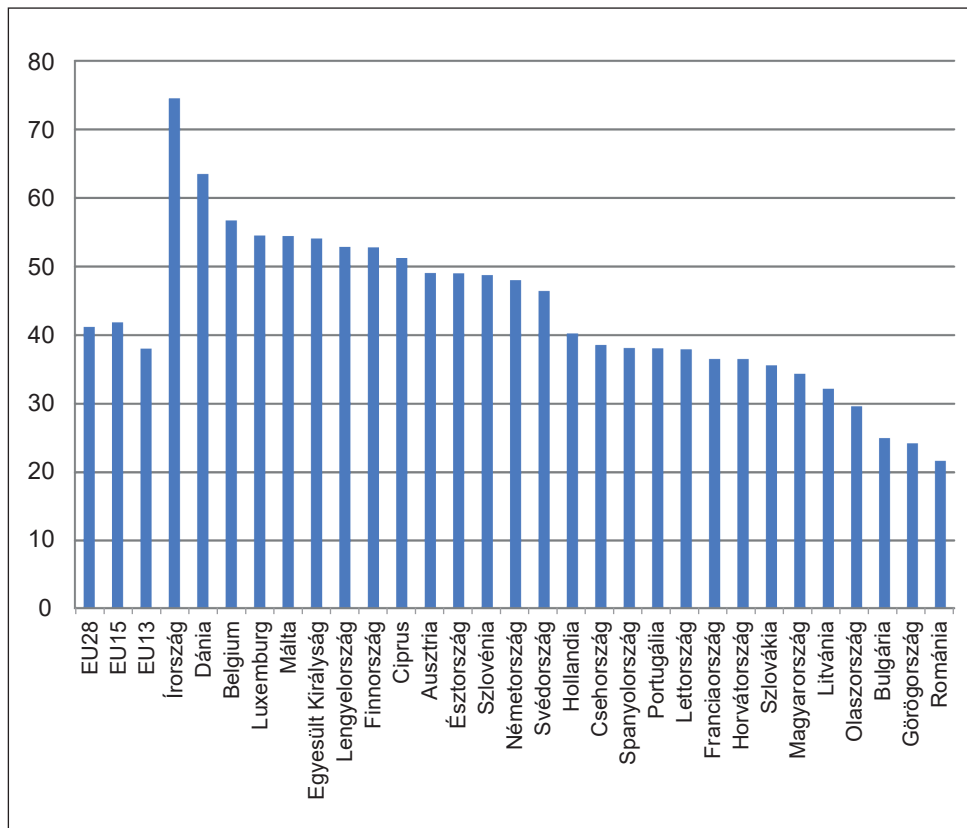
Az Európai Unió mezőgazdasági kibocsátásának országokénti megoszlása (2017, %)

Forrás: EUROSTAT Mezőgazdasági Számlarendszer második előzetese

A Közösség mezőgazdaságának szerkezete kiegyensúlyozott. Az EU teljes, szolgáltatásokkal és másodlagos tevékenységekkel együtt mért, alapáras kibocsátásából 2017-ben a növényi és kertészeti termékek 50,1%-ot, az állatok és állati termékek 41,2%-ot tettek ki, az elmúlt 10 évben ez az arány nem változott érdemben. A fennmaradó részt a mezőgazdasági szolgáltatások és a másodlagos tevékenységek adták.

Ugyanakkor a tagállamok között jelentősek az eltérések. A növénytermesztés aránya a déli, illetve keleti országokban, Romániában, Görögországban, Bulgáriában, Spanyolországban és Magyarországon a legmagasabb, az állattenyésztés részesedése pedig az északnyugati országokban, úgymint Írországban, Dániában, Belgiumban, Luxemburgban és az Egyesült Királyságban a legjelentősebb. Általánosságban elmondható, hogy az EU régi tagállamaiban magasabb az állattenyésztés részesedése a mezőgazdasági kibocsátásból, ami kedvezőbb szerkezetet takar, és hozzájárul a kiegyensúlyozottabb kibocsátáshoz, valamint kedvező a hozzáadott érték és a foglalkoztatás növekedése szempontjából.

Az új tagországokban emelkedett a növénytermesztés aránya a csatlakozás óta, amely az alábbi fő okokkal magyarázható. A Közös Agrárpolitika szerkezete a növénytermesztést részesíti előnyben, emellett nem volt elég forrás a beruházásigényes állattenyésztés fejlesztéséhez. Ugyanakkor az EU-csatlakozás éles versenyt eredményezett a régi tagországok modern technológiát alkalmazó állattartóival. Az állattenyésztés termelése kevésbé rugalmas, nehezebben alkalmazkodik a piaci változásokhoz, ezért pénzügyi kockázatai magasabbak. Azt is meg kell említeni, hogy az állattenyésztés minden napra munkát ad a gazdálkodóknak, ezért is vonzóbb sokak számára a szántóföldi növénytermesztés.



7.2. ábra

Az állattenyésztés részesedése a mezőgazdasági kibocsátásból (2017, %)

Forrás: EUROSTAT Mezőgazdasági Számlarendszer második előzetese

A legtöbb mezőgazdasági ágazat esetében Franciaország a legnagyobb termelő (búza, kukorica, árpa, repace, bor, szarvasmarha, tej, baromfi), a szója esetében Olaszország a legnagyobb kibocsátó, a cukorrépa és a burgonya legnagyobb előállítója Németország, a sertés, a friss zöldségek, a friss gyümölcsök, az olajbogyó és a tojás esetében Spanyolország vezet, míg az Egyesült Királyság a Közösség első számú juhtenyésztője.

Az Európai Unió mezőgazdaságának *munkaerő-felhasználása* jelentősen csökkent az elmúlt 10 évben, ami a folyamatos koncentrációra, a szerkezet- és technológiaváltásra mutat rá. A kibocsátásukhoz viszonyítva magas az új tagországok munkaerő-felhasználása, de az esetükben nagyobb a csökkenés mértéke is. Az EU mezőgazdasága 2017-ben 9,5 millió éves munkaerőegységet használt fel. Ez azt jelenti, hogy a mezőgazdasági tevékenység végzése 2017-ben annyi időt kötött le a nem fizetett és az időszakos munkavégzést is figyelembe véve, mintha 9,5 millióan egész évben teljes munkaidőben dolgoztak volna. Ebből a régi tagállamok 51,4, az újak 48,6%-ban részesedtek, vagyis az új tagállamok részesedése a munkaerő-felhasználásból háromszorosa a kibocsátásban képviselt arányuknak. Ez a jövedelmezőség szempontjából nem kedvező, valamint azt mutatja, hogy az új tagországok több élők munkát és kevesebb tőkét alkalmaznak a termelés során. Tízéves távlatban (2007 és 2017 között) az EU mezőgazdaságának munkaerő-felhasználása ötödével csökkent, ezen belül az új tagországokban negyedével (26,8%), a régi tagországokban 12,6%-kal csökkent a munkaerő-felhasználás.

A csökkenés elsősorban a nem fizetett (családi) munkaerő-felhasználásnak tudható be, hiszen az negyedével esett vissza, a fizetett munkaerő-felhasználás enyhén emelkedett (+1,2%). Ez a folyamat is a szerkezetváltásra mutat rá, mivel a koncentrációval párhuzamosan egyre inkább elmozdul a mezőgazdaság az önellátástól az árutermelés felé, és a nagyobb gazdaságokban szükség van foglalkoztatottakra is. A foglalkoztatás csökkenése elsősorban a kisebb gazdaságokban figyelhető meg (Európai Bizottság 2017).

7.2. táblázat

A munkaerő-felhasználás alakulása az Európai Unióban (1000 éves munkaerőegység)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Összes munkaerő-felhasználás											
EU28	11 878	11 592	11 223	10 345	10 073	10 028	9 913	9 737	9 504	9 490	9 488
EU15	5 580	5 434	5 197	5 212	5 087	5 030	4 933	4 900	4 867	4 852	4 877
EU13	6 298	6 157	6 026	5 133	4 986	4 997	4 980	4 837	4 637	4 637	4 610
Nem fizetett munkaerő-felhasználás											
EU28	9 428	9 165	8 863	7 998	7 739	7 688	7 603	7 360	7 088	7 055	7 010
EU15	3 918	3 789	3 614	3 583	3 467	3 432	3 335	3 269	3 203	3 175	3 153
EU13	5 510	5 376	5 249	4 415	4 272	4 256	4 268	4 091	3 885	3 880	3 856
Fizetett munkaerő-felhasználás											
EU28	2 450	2 427	2 360	2 347	2 334	2 339	2 310	2 377	2 416	2 434	2 478
EU15	1 662	1 645	1 583	1 629	1 620	1 598	1 598	1 631	1 664	1 677	1 724
EU13	787,4	781,51	777,63	718,08	714,08	742	712	747	752	758	754

Forrás: EUROSTAT Mezőgazdasági Számlarendszer

A termelés intenzitásában rejlő különbségeket jól mutatja az *egy hektár mezőgazdasági területre jutó alapáron számított kibocsátás*. Ebben a mutatóban a régi tagországok jelentős előnye figyelhető meg. A régi tagállamok 2017-ben egy hektáron átlagosan 2807 euró értékű terméket állítottak elő, az EU13-ban ez a mutató 1370 euró volt, az előbbi értéknek

a fele (49%-a). Az *egységnyi munkaerőre vetített kibocsátást* tekintve még nagyobb a régi tagországok előnye. Az EU15 átlagában egy munkaerőegységre 2017-ben 73,1 ezer euró kibocsátás jutott, míg az új tagállamok esetében ez az érték 15,4 ezer euró volt, a régi tagországok értékének ötöde (21%-a). A fenti különbségek elsősorban a fejlettebb agrotechnológia használatával, magasabb automatizáltsággal, a jobb teljesítményű genetikai alapokkal, magasabb inpuhasználattal, az állattenyésztés magasabb arányával és a jobb infrastruktúrával magyarázhatóak.

7.3. táblázat

A mezőgazdasági termelés intenzitása

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hektárra jutó kibocsátás (euró/ha)											
EU28	1 992	2 115	1 834	2 063	2 257	2 338	2 402	2 367	2 329	2 272	2 391
EU15	2 356	2 449	2 146	2 438	2 635	2 767	2 828	2 792	2 763	2 673	2 807
EU13	1 108	1 295	1 038	1 141	1 333	1 291	1 362	1 327	1 273	1 287	1 370
Éves munkaerő egységre jutó kibocsátás (euró/ÉME)											
EU28	30 825	33 352	30 679	35 929	40 184	41 553	43 152	43 372	43 865	42 798	45 049
EU15	54 976	58 518	55 692	59 915	65 919	69 552	72 435	72 203	72 043	69 976	73 097
EU13	9 427	11 140	9 109	11 576	13 926	13 370	14 147	14 168	14 289	14 361	15 379

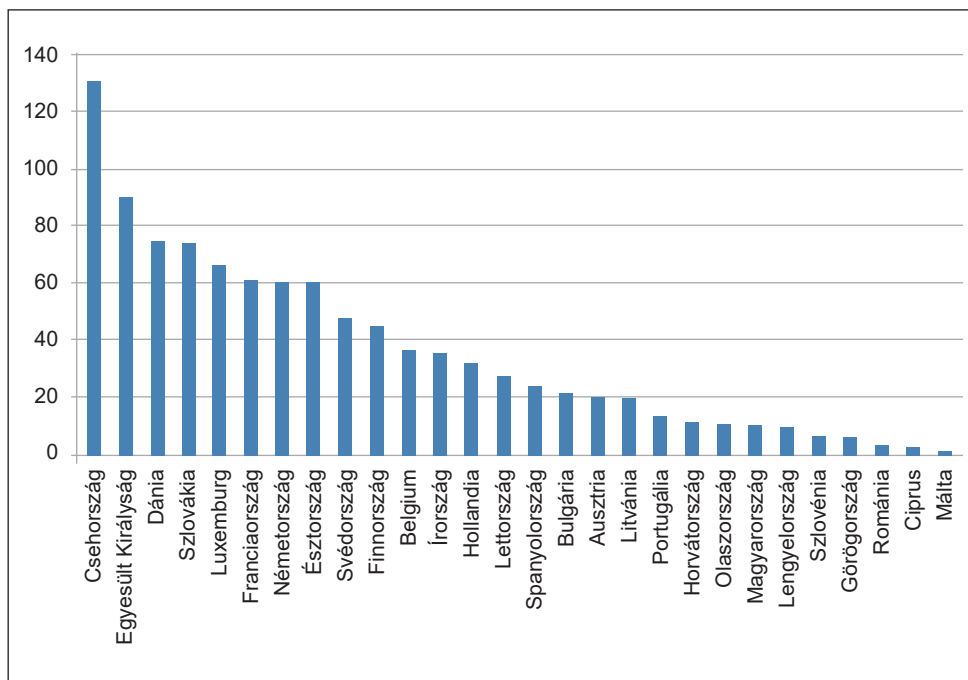
Forrás: az EUROSTAT Economic accounts for agriculture- values at current prices (aact_eaa01) (https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=aact_eaa01&lang=en), agricultural labour input statistics: absolute figures (aact_ali01) (https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=aact_ali01&lang=en) és Crop production in national humidity (apro_cpnhl) (https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=apro_cpnhl&lang=en) adatai alapján (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

7.3. Gazdaság szerkezet

Az Európai Unióban 2016-ban 10,5 millió gazdaság 173,3 millió hektár mezőgazdasági területet művelt. A gazdaságok harmada Romániában, 13%-a Lengyelországban, 11%-a Olaszországban és 9%-a Spanyolországban működött. Ezekben a számokban a tagországok statisztikai hivatalai által használt különböző gazdaságkülönbözet is szerepet játszanak.

Többéves távlatban a gazdaságok számának jelentős csökkenése figyelhető meg, 2005 és 2016 között az üzemek negyede szűnt meg. A tagországok mindegyikében csökkent a gazdaságok száma. Ezzel párhuzamosan folyamatos a koncentráció, a birtokméretek növekedése. Míg 2005-ben 12, 2016-ban már 17 hektár jutott egy gazdaságra. Az új tagországokban a kisebb birtokméreteknel fogva is gyorsabb a koncentráció: az EU13 országaiban 2005 és 2016 között 51%-kal, az EU15 országaiban 39%-kal növekedett az egy gazdaságra jutó mezőgazdasági terület.

Természetesen jelentősek a tagországok gazdaság szerkezeté közötti különbségek. A legnagyobb birtokméretek Csehországban, az Egyesült Királyságban, Szlovákiában, Dániában, Franciaországban és Németországban figyelhetők meg. Ezzel szemben Máltán, Cipruson, Romániában, Szlovéniában és Görögországban a legelaprózottabb a birtok szerkezet.



7.3. ábra

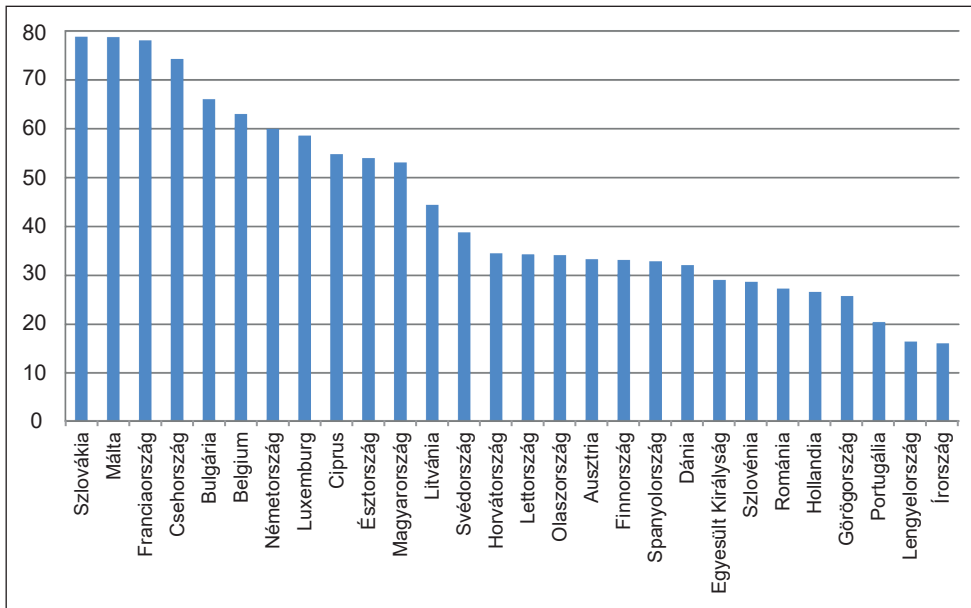
Az egy gazdaságra jutó mezőgazdasági terület az EU-tagországokban 2016-ban

Forrás: EUROSTAT gazdaságszerkezeti összeírások

Az Unióban sok a 2 hektár alatti kisgazdaság/mezőgazdasági háztartás, a földhasználatuk azonban nem jelentős. Az EU üzemeinek 42%-a használ 2 hektárnál kisebb mezőgazdasági területet, részesedésük a teljes földhasználatból 2% volt 2016-ban. A kisgazdaságok aránya Máltán, Cipruson, Bulgáriában, Romániában és Magyarországon meghaladja a 70%-ot, míg Finnországban, Svédországban, Dániában, Írországban és az Egyesült Királyságban nem éri el az 5%-ot. Ezen kisüzemek aránya a földhasználatban 46% Máltán, 15% Cipruson, és 12% Romániában, ezzel szemben a többi tagországban legfeljebb néhány százalék.

A versenytárs agrártermelő országokhoz viszonyítva az Európai Unió birtokméretei kicsinek számítanak. Az egy gazdaságra jutó mezőgazdasági terület Braziliában 64, Chilében 107, az Egyesült Államokban 170, Kanadában 315, Argentínában 590 hektár, Ausztráliában pedig meghaladja a 3000 hektárt. (Európai Bizottság 2017)

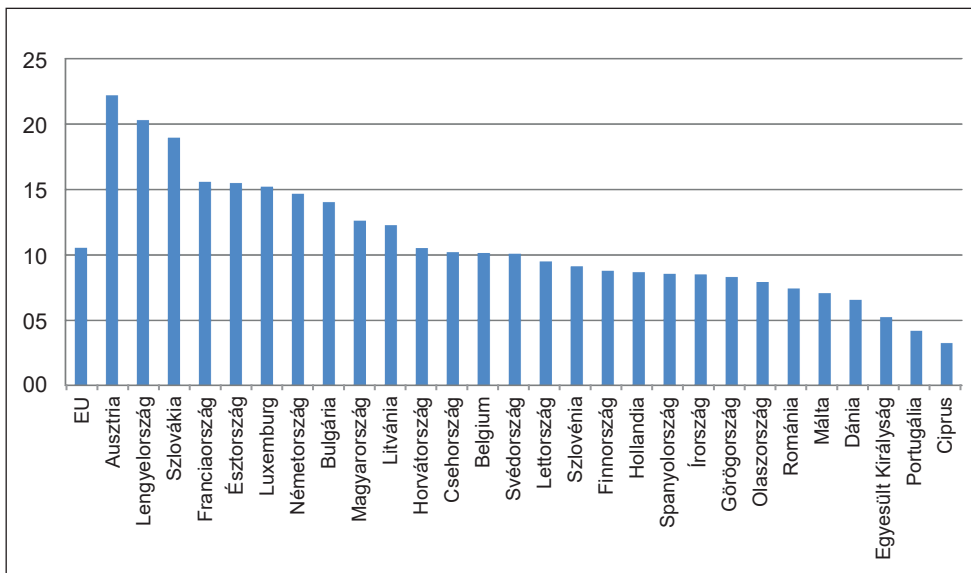
A földhasználatban jelentős a *haszonbérlet* szerepe, az EU mezőgazdasági területének 43%-át használták bérlők 2013-ban. A tagországok között nagy különbségek figyelhetők meg. A terület mintegy négyötöde volt bérlemény Szlovákiában, Máltán és Franciaországban, míg Írországban és Lengyelországban csupán 16%-os volt ez az arány.



7.4. ábra

A bérelt területek aránya a mezőgazdasági területből 2013-ban

Forrás: EUROSTAT gazdaságszerkezeti összeírások



7.5. ábra

A 40 évnél fiatalabb gazdálkodók aránya az EU-tagországokban 2016-ban

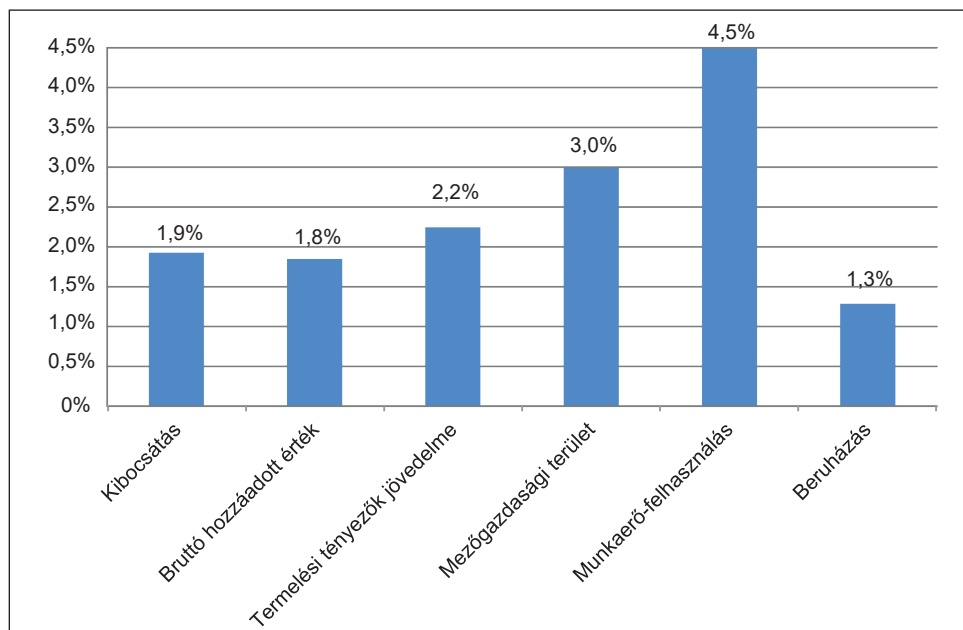
Forrás: EUROSTAT gazdaságszerkezeti összeírások

Az Európai Unióban komoly probléma a gazdatársadalom elöregedése, a gazdálkodók egyharmada 65 évnél idősebb volt 2016-ban, míg a 40 évnél fiatalabbak aránya mindössze 11% volt. A 40 év alatti gazdálkodók aránya Ausztriában, Lengyelországban és Szlovákiában a legmagasabb (mintegy egyötöd), míg Cipruson, Portugáliában és az Egyesült Királyságban csak néhány százalékot tesz ki. A gazdálkodók többsége (58%) 55 évnél idősebb az Európai Unióban, arányuk Cipruson, Portugáliában és Romániában meghaladja a kétharmadot, míg Ausztriában, Finnországban és Lengyelországban csak minden harmadik gazda idősebb 55 évnél.

7.4. A magyar mezőgazdaság helye az Európai Unióban

Az Európai Unió mezőgazdasági területének 3,0%-a található Magyarországon, és az EU mezőgazdasági munkaerő-felhasználásának 4,5-4,8%-át adta hazánk az elmúlt években. A magyar mezőgazdaság az EU mezőgazdasági kibocsátásának és hozzáadott értékének évek óta stabilan mintegy 2%-át teszi ki, részesedése a termelési tényezők jövedelméből ennél magasabb, közel 2,2-2,5%-os volt.

Hazánk mezőgazdasága az uniós csatlakozás óta jelentős mértékben fejlődött, hatékonysága, versenyképessége és jövedelmezősége elkezdett felzárkózni a régi tagországokéhoz. Ennélfogva a magyar mezőgazdaság részesedése nőtt a termelési és jövedelmi mutatókban. Ugyanakkor hazánk mezőgazdaságában még sok tartalék rejtőzik, adottságainak még jobb kihasználásával szerepe az EU mezőgazdaságában a következő években tovább nőhet.

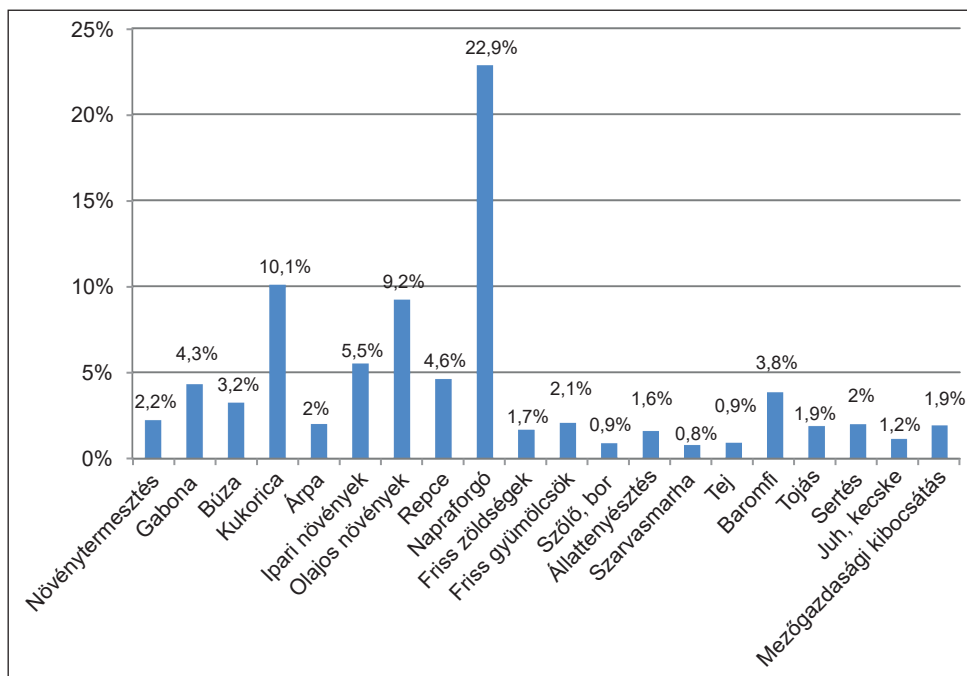


7.6. ábra

A magyar mezőgazdaság az EU-ban 2017-ben (%)

Forrás: EUROSTAT, beruházás és mezőgazdasági terület 2016

A magyar mezőgazdaság részesedése a növényi termékek kibocsátásából 2-2,4%, az állattenyésztésből pedig 1,6-1,8%-os volt az utóbbi években. Hazánk teljesítménye különösen magas a gabona (főként a kukorica), az olajos magvak (elsősorban a napraforgó) termelésében, valamint a baromfityénységben.



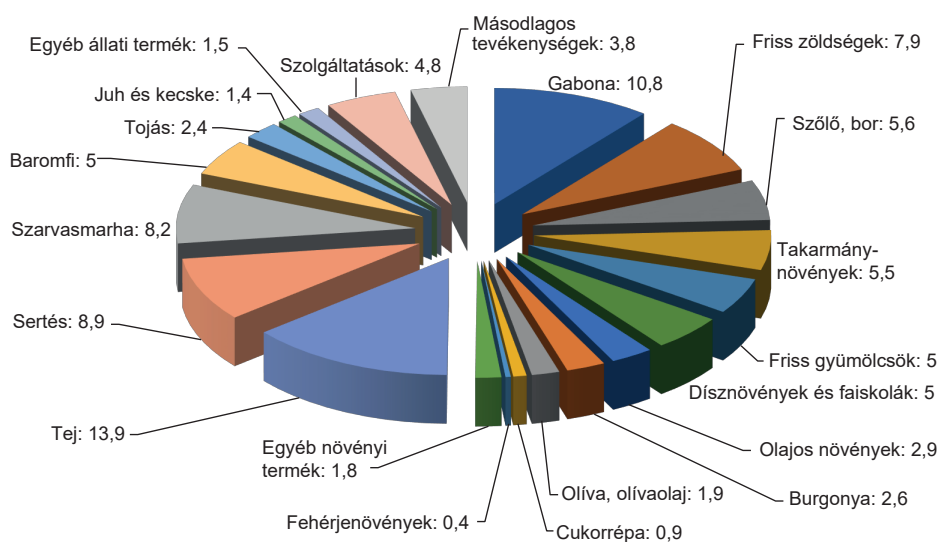
7.7. ábra

Magyarország részesedése az EU mezőgazdaságának kibocsátásából 2017-ben
(a repce és a napraforgó 2016-os adat)

Forrás: EUROSTAT Mezőgazdasági Számlarendszer második előzetese

7.5. A mezőgazdasági termelés

Az Európai Unió mezőgazdaságának kibocsátása kiegyensúlyozott felét a növényi termékek, négytizedét az állatok, állati termékek, a fennmaradó részt a mezőgazdasági szolgáltatások, másodlagos tevékenységek tették ki 2017-ben. A növénytermesztésen belül a legjelentősebb a gabonafélék szerepe, a teljes mezőgazdasági kibocsátás több mint tizedét adták. Kedvező, hogy a munkaiigényes és magasabb hozzáadott értéket termelő növénytermesztési kultúrák (friss zöldségek, friss gyümölcsök, szőlő, bor, olíva, olívaolaj, valamint a dísznövények és faiskolák) a kibocsátás negyedét tették ki. Az állattenyésztésen belül a legjelentősebb a szarvasmarha-ágazat (vágómarha és tej), amely a teljes kibocsátás közel negyedét képviselte. Érdeemes megjegyezni, hogy a vágómarha-kibocsátás mintegy kétharmada tejhasznú tehén (Európai Bizottság 2017). Emellett fontos még a sertés- és a baromfiágazat (vágóbaromfi és tojás) szerepe.



7.8. ábra

Az EU mezőgazdasági kibocsátásának szerkezete 2017-ben (%)

Forrás: EUROSTAT Mezőgazdasági Számlarendszer

A legtöbb mezőgazdasági termék esetében növekedett az Európai Unió termelése az elmúlt tíz évben. A fontosabb termékek közül csak a vágómarha, a vágójuh és a cukor előállításuk csökkent, de ez utóbbi esetében a cukorkvóta 2017-es eltörlése jelentős változásokat hozott.

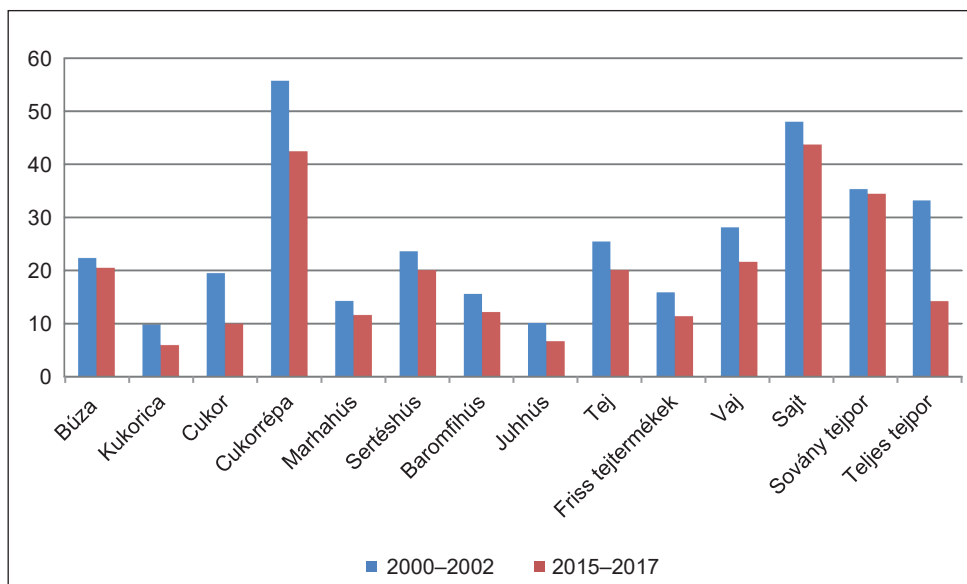
7.4. táblázat

Az Európai Unió termelése néhány fontos mezőgazdasági termékből (ezer tonna)

	2000–2002	2015–2017	Változás (%)
Búza	130 159	153 316	+17,8
Kukorica	59 153	61 286	+3,6
Cukor	20 207	17 131	-15,2
Cukorrépa	135 172	112 465	-16,8
Marhahús	8 526	8 038	-5,7
Sertéshús	21 887	23 526	+7,5
Baromfihús	11 154	14 183	+27,2
Juhhús	1 170	974	-16,8
Tej	150 510	163 493	+8,6
Friss tejtermékek	46 719	46 807	+0,2
Vaj	2 210	2 415	+9,3
Sajt	8 077	10 005	+23,9
Sovány tejpor	1 177	1 550	+31,7
Teljes tejpor	848	742	-12,4

Forrás: OECD-FAO Agricultural Outlook 2017–2026 Database, lásd: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HIGH_AGLINK_2017 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

Az Európai Unió a jelentősebb agrártermelők közé számít, bár az elmúlt 10-15 évben több mezőgazdasági termék esetében is vesztett a világgiazi részesedéséből a harmadik országok, többek között Brazília javára. Az EU adja a világ búzatermelésének mintegy ötödét, és ez az arány nem változott érdemben az elmúlt másfél évtizedben. Ezzel szemben az EU kukoricapiaci részesedése 10-ről 6%-ra mérséklődött, miközben a termésmennyiség nem változott jelentősen. Ez elsősorban az USA és Kína növekvő termelésének tudható be. Az EU továbbra is nettó importőr kukoricából.



7.9. ábra

Az Európai Unió részesedése néhány fontos mezőgazdasági termék termeléséből (%)

Forrás: OECD-FAO Agricultural Outlook 2017–2026 Database

Az EU termelése a világ sertéshústermelésének ötödét teszi ki, ugyanakkor a növekvő termelés ellenére a 2000-es évek eleje óta csökkent a részesedése, elsősorban Kína, az USA és Brazília dinamikusan bővülő kínálatának eredményeként. Hasonlóképpen mérséklődött az EU részesedése a marhahús, a baromfihús és a juhhústermelésből is. Az EU marhahústermelésének piacvesztése mögött a termelés csökkenése, valamint a versenytárs országok, elsősorban Brazília, Kína, Törökország és Mexikó termelésének növekedése áll. Az Európai Unió adja a világ baromfihús-kibocsátásának 12%-át, az elmúlt másfél évtizedben ez a részesedése mérséklődött, ami mögött az EU termelésénél nagyobb mértékben növekvő brazil, kínai és USA-termelés áll. A juhhús piaci részesedésének csökkenése a termelés mérséklődésének és a versenytársak, elsősorban Kína termelése emelkedésének a következménye. Az Európai Unió a világ második legnagyobb tejtermelője India után, a világtermelés ötödét adva. Az elmúlt másfél évtizedben India, Kína és az USA termelése dinamikusan bővült, ennek betudhatóan az EU világgiazi részesedése a növekvő kibocsátás ellenére csökkent.

A sajt és a sovány tejpor esetében az EU a világ legnagyobb termelője, piaci részesedése a 2015–2017 közötti években a termelés közel felét, illetve harmadát tette ki. A friss tejtermékek és a vaj esetében India átvette a vezetést, míg a teljes tejpor esetében Új-Zéland előzte meg a Közösséget.

Az Európai Unió önellátó a legtöbb mezőgazdasági termékből (termelése meghaladja a fogyasztását), ez alól a juhhús, a kukorica, a szója és a napraforgó képez kivételt. Az önellátottsági szint kiugróan magas az exportorientált termékek, a sovány és a teljes tejpor esetében, mivel a termelés a fogyasztás kétszeresét tesz ki (Európai Bizottság 2017). A többi termék esetében az önellátottság 100 és 127% között alakult 2015 és 2017 között.

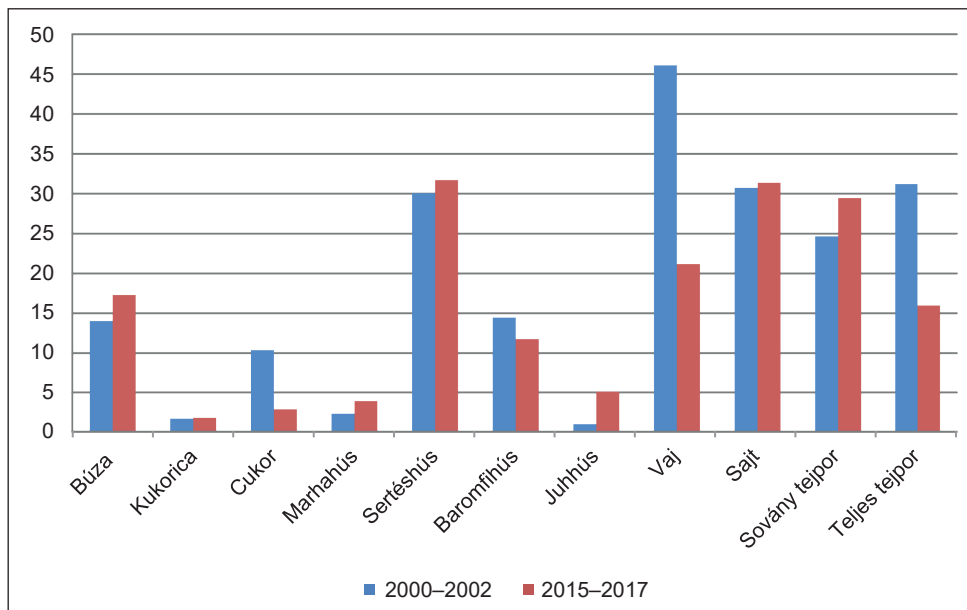
7.5. táblázat

Az EU önellátottsági szintje néhány fontos mezőgazdasági termék esetében

	2015	2016	2017
Búza	127	116	122
Kukorica	81	90	88
Repce	100	102	99
Napraforgó	56	56	61
Szója	38	39	38
Cukor	80	95	110
Marhahús	101	102	103
Sertéshús	110	113	112
Baromfihús	104	104	105
Juhhús	86	87	91
Friss tejtermékek	102	103	102
Vaj	108	108	106
Sajt	107	107	108
Sovány tejpor	208	203	192
Teljes tejpor	224	207	210

Forrás: Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága

Az EU részesedése a fontosabb mezőgazdasági termékek exportjából változatosan alakult 2000 óta. A búza, a marhahús, a sertéshús, a juhhús és a sovány tejpor esetében érdemben emelkedett a Közösség szerepe a nemzetközi kereskedelemben, ennek köszönhetően a sertéshús- és a soványtejpor-export közel harmadát, és a búzaexport közel ötödét adta 2015 és 2017 között. Ezzel szemben az EU részesedése csökkent a cukor, a baromfihús, a vaj és a teljes tejpor esetében, ami annak köszönhető, hogy a versenytárs országok kivitele dinamikusabban bővült. Az EU továbbra is a világ sajtextportjának közel egyharmadát adja, hasonlóan a 2002 és 2004 közötti évekhez.



7.10. ábra

Az EU részesedése néhány fontosabb mezőgazdasági termék exportjából

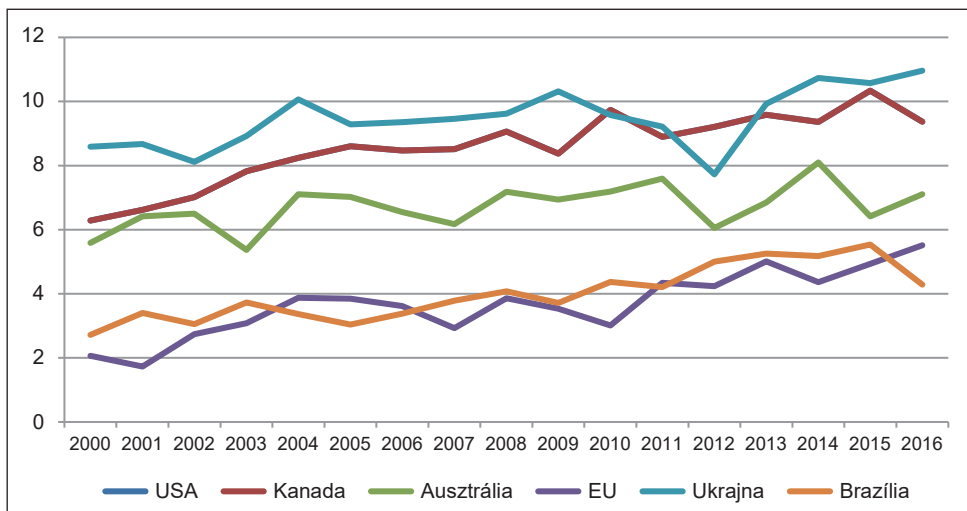
Megjegyzés: cukor: 2001–2003, tejtermékek: 2002–2004.

Forrás: OECD-FAO Agricultural Outlook 2017–2026 Database

7.6. Hozamok

Az EU hozamai a főbb szántóföldi növények esetében nemzetközi viszonylatban is igen magasak, ami elsősorban a kedvező természeti adottságoknak, az intenzív termelési rendszereknek, illetve a magas szintű agrotechnológiának és szaktudásnak köszönhető. A régi tagországokban magasabbak a hozamok, mint az újakban, de az elmúlt másfél évtizedben folyamatos volt az utóbbiak felzárkózása. Ebben annak is szerepe volt, hogy az EU15 országaiban lelassult a hozamnövekedés az alábbi okok miatt: a magas szintű termelési rendszerek megközelítették az elméleti maximumot, a további érdemi előrelépéshez átütő erejű innováció szükséges. A Közös Agrárpolitikában nagyobb teret nyertek a termeléstől elválasztott támogatások, amelyek az extenzívebb termelést ösztönzik. Továbbá a klímaváltozás is károsan hat a hozamokra (Európai Bizottság 2017).

A kukorica esetében az EU hozamai magasak, de elmaradnak az USA és Kanada hozamaitól, mivel azon országokban engedélyezett a GMO-növények termesztése. Ennek ellenére a régi tagországok kukorichozama (különösen Németorszáé és Olaszorszáé) megközelíti az USA szintjét a magas szintű agrotechnológiának köszönhetően. Minden főbb termelő országban nagy ingadozást mutatnak a kukorichozamok, de az ezredforduló óta jelentős mértékben emelkedtek.

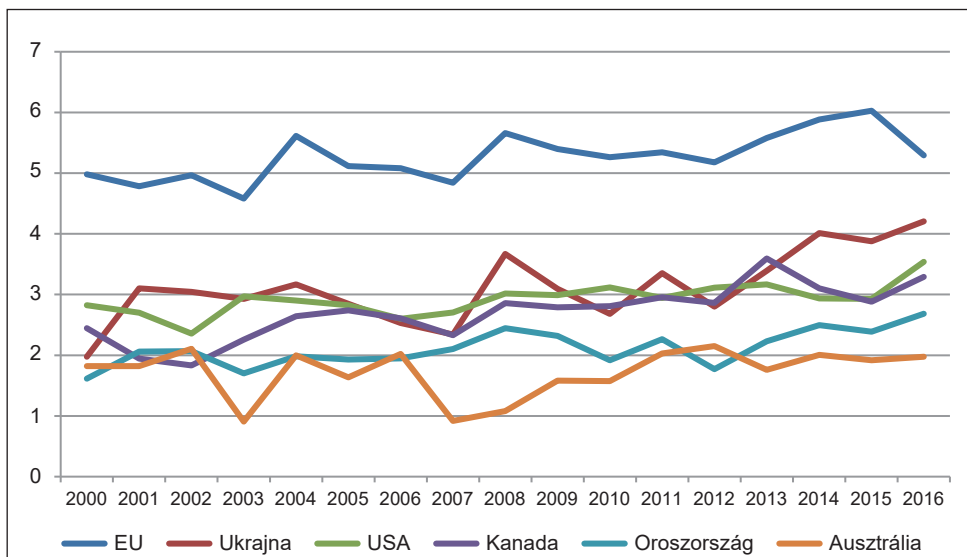


7.11. ábra

A főbb termelő országok kukoricáhozama (tonna/hektár)

Forrás: FAOSTAT

Az EU rendelkezik a legmagasabb búzáhozammal a főbb termelő országok közül, amiben a kedvező természeti adottságok mellett a fejlett agrotechnológiának is szerepe van (Európai Bizottság 2017). A kukoricával összehasonlítva a búzáhozamok kiegyensúlyozottak.

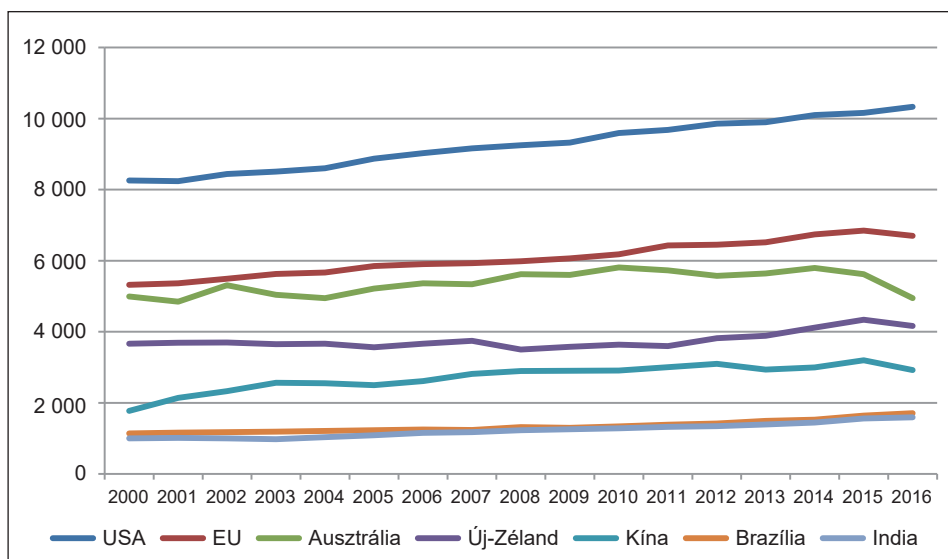


7.12. ábra

A főbb termelő országok búzáhozama (tonna/hektár)

Forrás: FAOSTAT

Az Európai Unió tejhozama a versenytárs országokkal összehasonlítva magasnak számít. A tagországok éves tehenenkénti tejhozama megközelíti a 7 ezer kilogrammot, miközben a nagyrészt legeltető termelési rendszerrel rendelkező Új-Zélandon alig haladja meg a 4 ezer kilogrammot. Az USA-ban a keveréktakarmány az elterjedt, ennek is köszönhetően a tejhozam meghaladja a 10 ezer kilogrammot tehenenként. Az EU-ban változatos a tejelő tehenek takarmányozása, többek között Írországban elsősorban legelőre alapozott, míg Észak-Olaszországban és Spanyolországban a vásárolt takarmány a meghatározó. Ennek köszönhetően jóval egyenletesebb, az időjárásnak kevésbé kitett az EU-termelés, mint például Ausztráliában vagy Új-Zélandon. Ugyanakkor a takarmányárak hatása is nagyobb az uniós termelőkre. Az EU tejhozama folyamatosan nő a javuló genetikai háttérnek, tartástechnológiának és takarmányozásnak köszönhetően (Európai Bizottság 2017).



7.13. ábra

A főbb termelő országok tejhozama (kg/tehen/év)

Forrás: FAOSTAT

7.7. Termelékenység

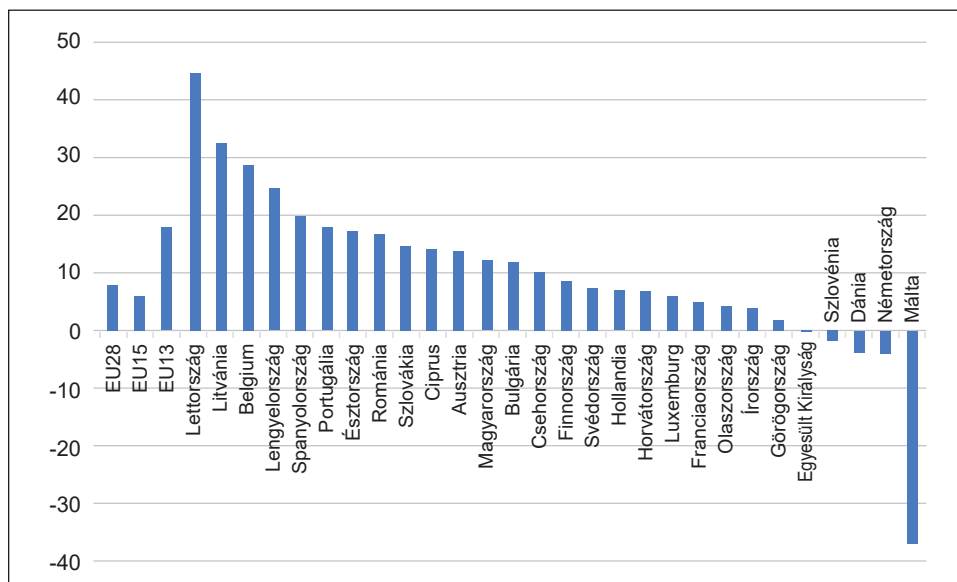
A világ élelmiszer-termelése növekvő számú és egyre jelentősebb kihívások elé néz. Elég itt keresleti oldalon a népességnövekedésre, az urbanizációra és a javuló életszínvonalra, kínálati oldalon pedig az éghajlatváltozásra, a természeti erőforrások – mint a termőföld, öntözővíz – szűkülésére és az ezekből következő, a termelés környezetterhelését korlátozó szabályozásokra vagy a fejlett világ gazdatársadalmának előregedésére gondolni. A fentiek hatására az európai mezőgazdaság esetében kulcskérdés a termelés hatékonyságának a növelése, vagyis többet termelni kevesebb ráfordítással.

A teljes tényezőtermelékenység átfogó képet nyújt a termelékenység változásáról. A mutató a kibocsátás változásának azt a részét foglalja magában, amely nem az intenzi-

vebb inpuhasználattal magyarázható, hanem a technológia, a termelésszervezés és a menedzsment hatékonysága javulásának köszönhető. Az EU teljes tényezőtermelékenysége 2005 és 2016 között tovább nőtt, de kisebb mértékben, mint az azt megelőző tíz évben. Míg 1995 és 2005 között a termelékenység éves növekedése meghaladta az 1%-ot, 2005 és 2016 között 0,7%-ra lassult (Európai Bizottság 2016 és 2017). Összességében 8%-kal nőtt az EU mezőgazdaságának teljes tényezőtermelékenysége 2005 és 2016 között.

Ugyanakkor jelentős a különbség a régi és az új tagországok termelékenységének növekedési üteme között. A régi tagországok mezőgazdaságának termelékenysége 2005 és 2016 között évente 0,5%-kal, az új tagországoké 1,6%-kal emelkedett. Ennek köszönhetően a 11 év alatt elért javulás az előbbi esetben 6, az utóbbiban 18% volt. Ez egyrészt annak köszönhető, hogy az új tagországokban később kezdődött és még most is nagymértékű a struktúraváltás, a koncentráció és a termékpálya szerkezetének változása. Emellett a termelékenység emelkedésében fontos a technológiát, a logisztikát, a kutatás-fejlesztést és az infrastruktúrát érintő beruházások szerepe. Végül azt is meg kell említeni, hogy az új tagországok termelői sok esetben a régi tagországokban már alkalmazott technológiát, szervezési és marketingmegoldásokat veszik át, ami szintén magyarázza a gyorsabb fejlődést (Európai Bizottság 2016).

Az egyes tagországok termelékenységének növekedésében jelentősek a különbségek. A legnagyobb mértékben a balti országok, Belgium, Spanyolország és Portugália teljes tényezőtermelékenysége javult 2005 és 2016 között. Ezzel szemben Máltán nagymértékben, Németországban, Dániában és Szlovéniában enyhén mérséklődött a mutató.



7.14. ábra

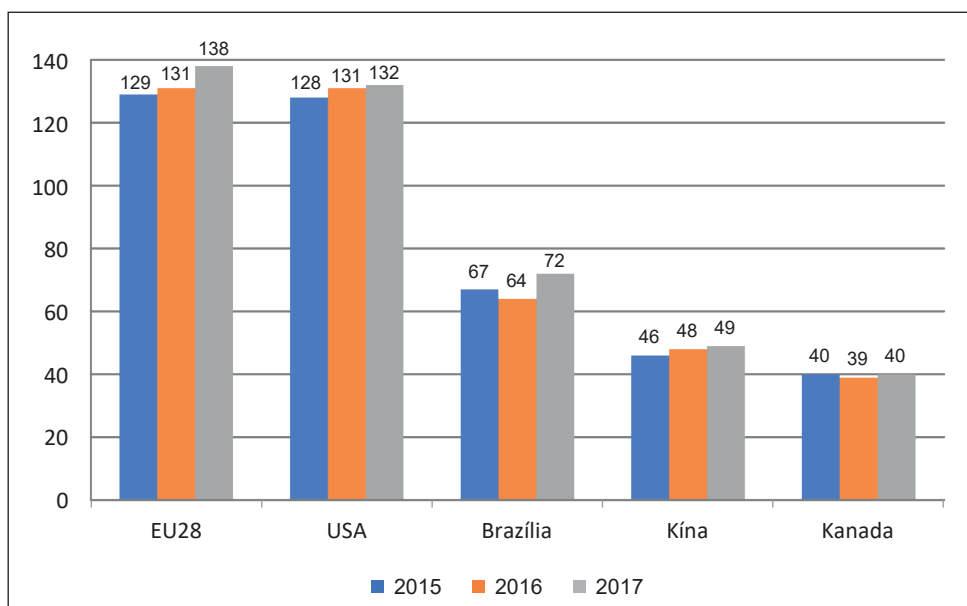
A mezőgazdaság teljes tényezőtermelékenységének változása az Európai Unióban 2005 és 2016 között

Forrás: Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, CAP kontextus indikátorok, lásd: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/cap-indicators/context-indicators_en (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

7.8. Agrár-külkereskedelem

Az Európai Unió szempontjából csak a harmadik országokkal folytatott kereskedelem számít külkereskedelemnek, míg a tagországok esetében az egymással folytatott kereskedelem is, ezért az EU külkereskedelme kisebb, mint a tagországok külkereskedelmének összege. A tagországok külkereskedelmének közel háromnegyede irányult a belső piacra, és kicsit több, mint negyede a harmadik országokba 2016-ban, bár egy évtized alatt ez utóbbi jelentősen emelkedett (Európai Bizottság 2017).

Az agrártermékek iránti kereslet és kínálat földrajzilag egyre inkább szétválík egymástól, ezért folyamatosan bővül az agrár-külkereskedelem. A világ legnagyobb agrárexportőre az Európai Unió és az USA közel azonos kivitellel, őket követi Brazília, Kína és Kanada. Az Európai Unió 2013 óta a világ vezető agrárexportőre.

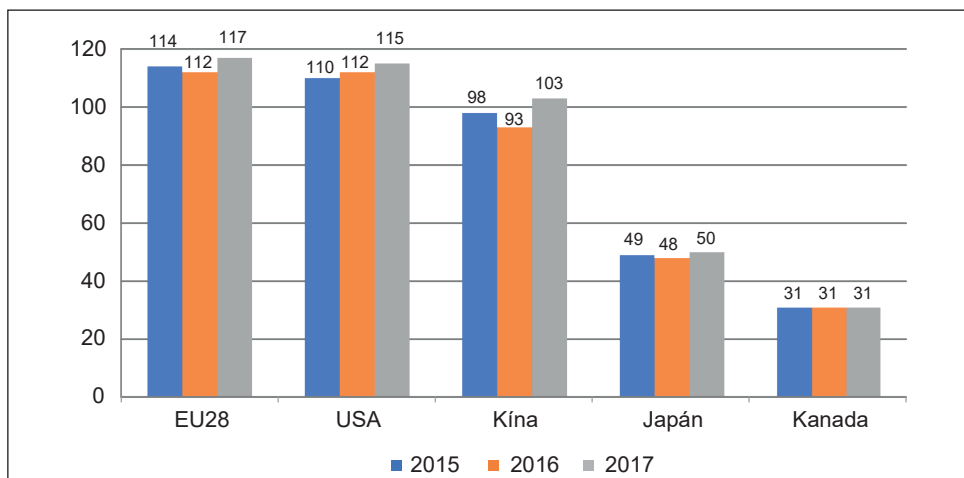


7.15. ábra

A világ vezető agrárexportőrei (milliárd euró)

Forrás: Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság

Az importoldalón is az EU és az USA áll az élen, majd Kína, Japán és Kanada következik. Az agrár-külkereskedelem főbb szereplői alapvetően három csoportba sorolhatók: az EU, USA, Kína és Kanada jelentős mezőgazdasági termeléssel rendelkezik, esetükben az export és az import egyaránt nagymértékű. Brazília, Argentína, Ausztrália és Új-Zéland elsősorban exportőrök, az importjuk elhanyagolható mértékű. Japán és Oroszország ezzel szemben a vezető importőrök között szerepelnek (Európai Bizottság 2018).



7.16. ábra

A világ vezető agrárimportőrei (milliárd euró)

Forrás: Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság

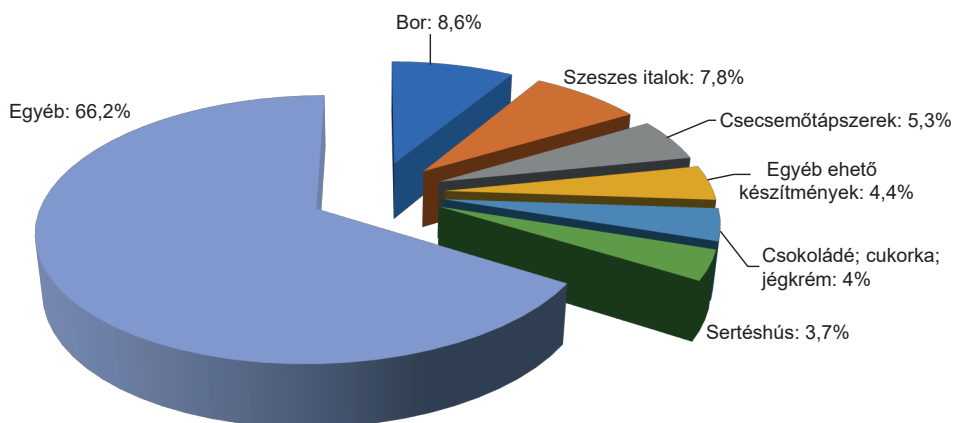
Az Európai Unió évek óta a világ vezető agrárexportőre és -importőre (Európai Bizottság 2018). Agrárkivitele 2007 és 2017 között 2009-et kivéve minden évben emelkedett, ennek köszönhetően 2017-ben újabb rekordértéket ért el. Az EU agrárexportja 2017-ben 138 milliárd euró volt, 5,1%-kal több, mint 2016-ban. Az exporttal párhuzamosan a Közösség agrárimportja is jelentősen bővült, csak 2009-ben és 2016-ban maradt el az egy évvel ezelőttitől. Az EU agrárimportja 2017-ben 117 milliárd euróra bővült, ezzel 4,5%-kal haladta meg a 2016. évet. Az EU agrárexportja a kétszeresére bővült 2007 és 2017 között, és 2010 óta az export meghaladja az importot is, vagyis a közösség agrártermékekből nettó exportőr. A külkereskedelmi többlet 20,5 milliárd eurót tett ki 2017-ben, 9%-kal bővült egy év alatt.

Az agrártermékek jelentős mértékben járulnak hozzá az Európai Unió teljes külkereskedelméhez, arányuk meghaladja a bruttó hozzáadott értékből való részesedésüket. Az agrártermékek részesedése a termékexportból 7,5%, az importból 6,6% volt 2016-ban, külkereskedelmi többletük a teljes többlet közel felét adta.

A külkereskedelem részesedése egyre magasabb az EU agrártermeléséből, ennek köszönhetően a külpiacon egyre fontosabbak az agrárgazdaság fejlődése szempontjából. Az export aránya a feldolgozatlan termékek termelési értékéből 2008 és 2016 között 7,7%-ról 12,3%-ra, a feldolgozott termékek esetében 6,7%-ról 10,5%-ra bővült (Európai Bizottság 2018).

A kivitel termékskálája széles, a termékpálya minden szegmenséből megtalálhatók benne termékek, a feldolgozatlan tömegtermékektől kezdve a magasan feldolgozott, egyedi igényeket kielégítő élelmiszeripari termékekig. Ugyanakkor a feldolgozott termékek a meghatározóak, ami kedvező a hozzáadott érték, a kivitel kiegyensúlyozott növekedése és a foglalkoztatottság szempontjából. Az EU agrárexportjának több mint negyzedét tették ki a magasan feldolgozott élelmiszerek 2017-ben, ez az arány az elmúlt évtizedben folyamatosan emelkedett (Európai Bizottság 2018).

Az export termékszerkezete mérsékelten koncentrált. A legjelentősebb termékcsoportot a bor, a szeszes italok és a csecsemőtápszerek jelentették 2017-ben, a teljes kivitel 22%-át adva. Ezt követték a különböző ehető készítmények, a csokoládé és a sertéshús, egyaránt 4%-os részesedéssel. Az első hat termékcsoport részesedése a teljes agrárexportból enyhén meghaladta az egyharmadot.



7.17. ábra

Az EU agrárexportjának szerkezete 2017-ben (%)

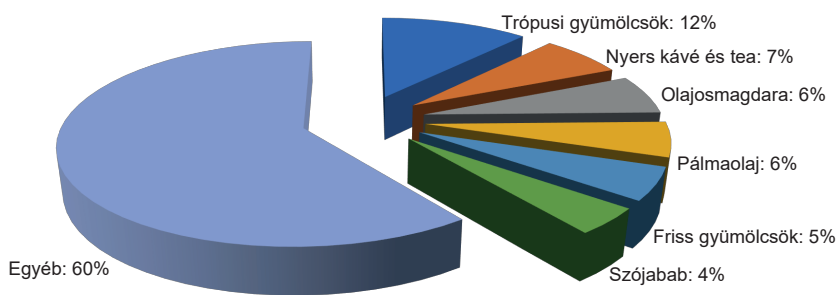
Forrás: Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága

Ezzel szemben az import nagy részét a tömegtermékek adják, alacsonyabb feldolgozottsági fokkal. A magasan feldolgozott termékek részesedése az importból mindössze 17% volt 2017-ben. Ez az érték nagyságrendekkel elmarad az exportban képviselt arányuktól, ami az EU agrárszektorának versenyképességét mutatja (Európai Bizottság 2018).

Az agrárimport alapvetően három fő kategóriából áll: olyan termékekből, amelyet éghajlati adottságok miatt nem, vagy csak kis mennyiségben termel az EU (többek között trópusi gyümölcsök), takarmány-alapanyagok (többek között szója, napraforgóda-ra), illetve alapanyagok az élelmiszeripar számára (többek között pálmaolaj) (Európai Bizottság 2018).

Az agrárimport esetében enyhén magasabb a koncentráció. A három legjelentősebb termékcsoport, a trópusi gyümölcsök, a nyers kávé és tea és az olajdarák az import negyedét, a pálmaolajjal, a friss gyümölcsökkel és a szójababbal kiegészülve több mint 40%-át adta 2017-ben.

Az Európai Unió agrárexportjának legfontosabb célországa az USA, Kína, Svájc, Oroszország és Japán, a teljes agrárkivitel 40%-át adva. Az EU agrárimportjának főbb származási országai Brazília, az USA, Argentína, Ukrajna és Kína.



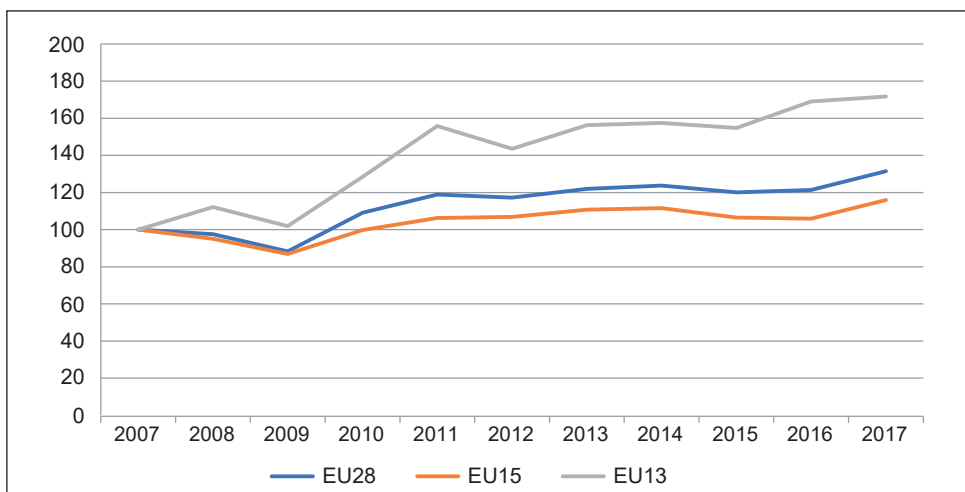
7.18. ábra

Az EU agrárimportjának szerkezete 2017-ben (%)

Forrás: Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága

7.9. Jövedelem

Az elmúlt évtizedben a mezőgazdasági termelés jövedelmezősége látványosan emelkedett az európai Unióban, ugyanakkor jelentős különbségek figyelhetők meg. A jövedelmezőség az új tagországokban nagyobb mértékben javult, mint a régiókban. Ennek hatására érdemi felzárkózás történt. A mezőgazdasági munka jövedelmezőségének alakulását jól tükrözi az éves munkaerőegységre jutó reáljövedelem változása. Ez a mutató 2007 és 2017 között a régi tagországokban 16, az új tagországokban 72%-kal emelkedett. Ez annak az eredménye, hogy az új tagországokban nagyobb mértékben nőtt a reáljövedelem, valamint jobban csökkent a mezőgazdaság munkaerő-felhasználása. A jövedelem növekedését a Közös Agrárpolitika forrásainak csatlakozás utáni meredek emelkedése és a fejlett mezőgazdasággal rendelkező tagországokban alkalmazott termelési technológiák átvétele is elősegítette.

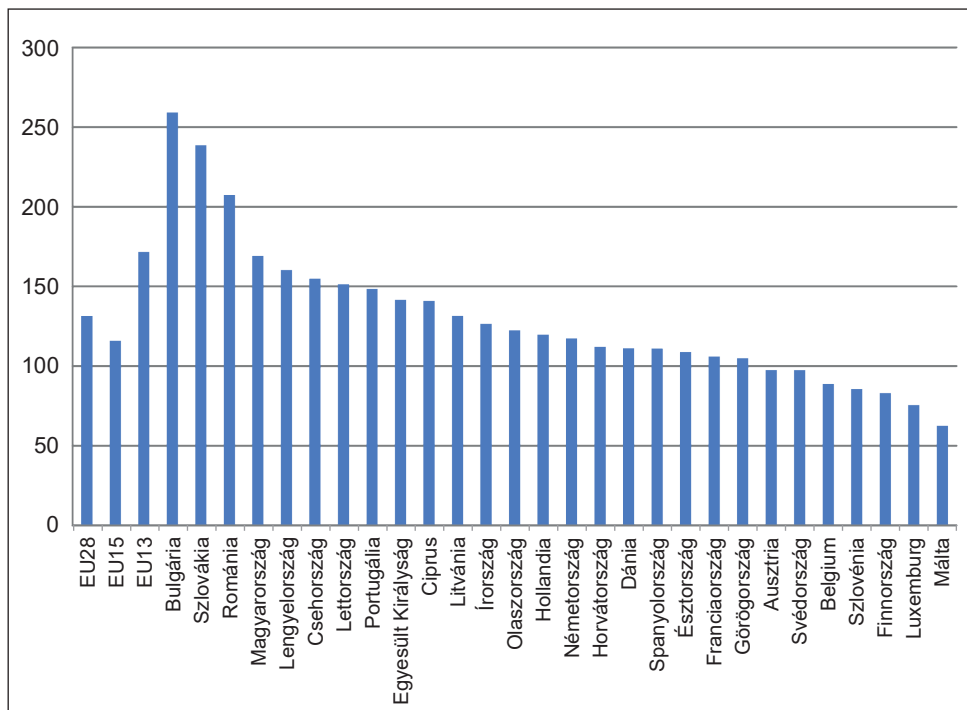


7.19. ábra

Az éves munkaerőegységre jutó reáljövedelem változása az Európai Unióban (2007 = 100)

Forrás: EUROSTAT

Az éves munkaerőegységre jutó reáljövedelem 2007 és 2017 között Bulgáriában, Szlovákiában és Romániában több mint kétszeresére emelkedett, de Magyarországon is több mint kétharmaddal növekedett. Ezzel szemben Máltán egyharmaddal, Luxemburgban egygyeddél esett vissza, de csökkent Finnországban, Szlovéniában, Belgiumban, Ausztriában és Svédországban is.



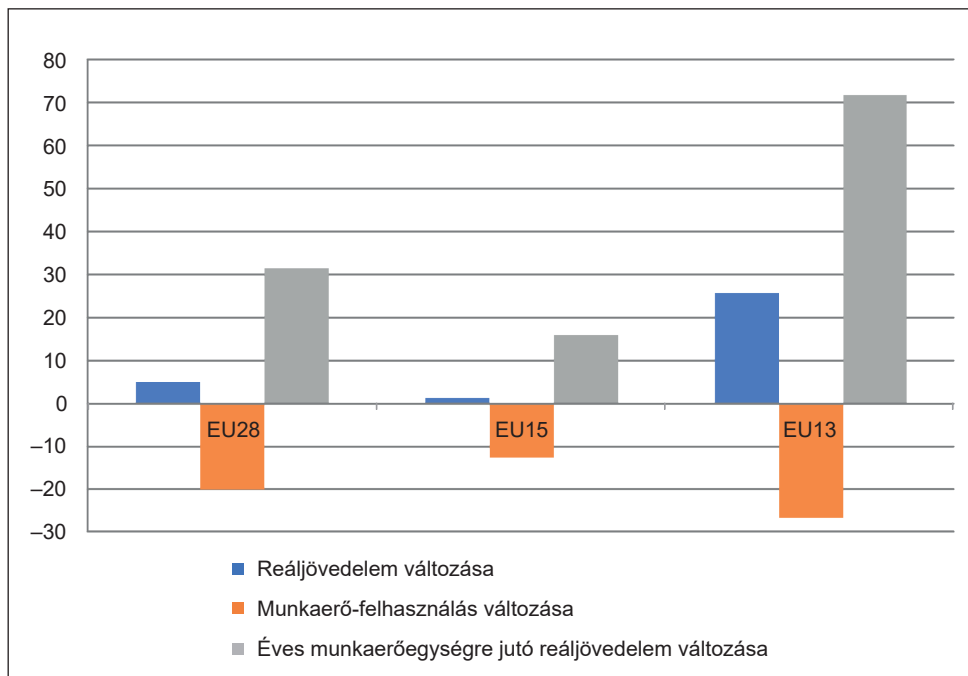
7.20. ábra

Az éves munkaerőegységre jutó reáljövedelem 2007 és 2017 közötti változása (2007 = 100)

Forrás: EUROSTAT

Az éves munkaerőegységre jutó reáljövedelem változását a reáljövedelem és a munkaerő-felhasználás különböző mértékben okozta. A reáljövedelem a tagországok többségében emelkedett, míg a munkaerő-felhasználás mindössze Írországban és Máltán bővült. Az EU szintjén a jövedelmezőség 32%-os javulása a reáljövedelem 5%-os növekedésének és a munkaerő-felhasználás 20%-os csökkenésének a következménye. A régi tagországokban 16%-kal növekedett a jövedelmezőség, mivel 1,4%-kal növekedett a reáljövedelem, és 13%-kal csökkent a munkaerő-felhasználás. Az új tagországok jövedelmezőségének 72%-os javulása a reáljövedelem 26%-os emelkedésének és a munkaerő-felhasználás 27%-os csökkenésének köszönhető. Az élenjáró országok közül Bulgáriában és Szlovákiában a munkaerő-felhasználás csökkenése, Romániában és Magyarországon a reáljövedelem emelkedése volt

a meghatározó. Előbbiek esetében negyedével növekedett a reáljövedelem, és felével csökkent a munkaerő-felhasználás. Romániában felével emelkedett a reáljövedelem, és mintegy negyedével csökkent a munkaerő-felhasználás. Magyarországon a reáljövedelem 57%-os növekedése mellett 7%-kal csökkent a munkaerő-felhasználás. Azokban az országokban, amelyekben csökkent a jövedelmezőség (Máltát kivéve), a reáljövedelem és a munkaerő-felhasználás is visszaesett.



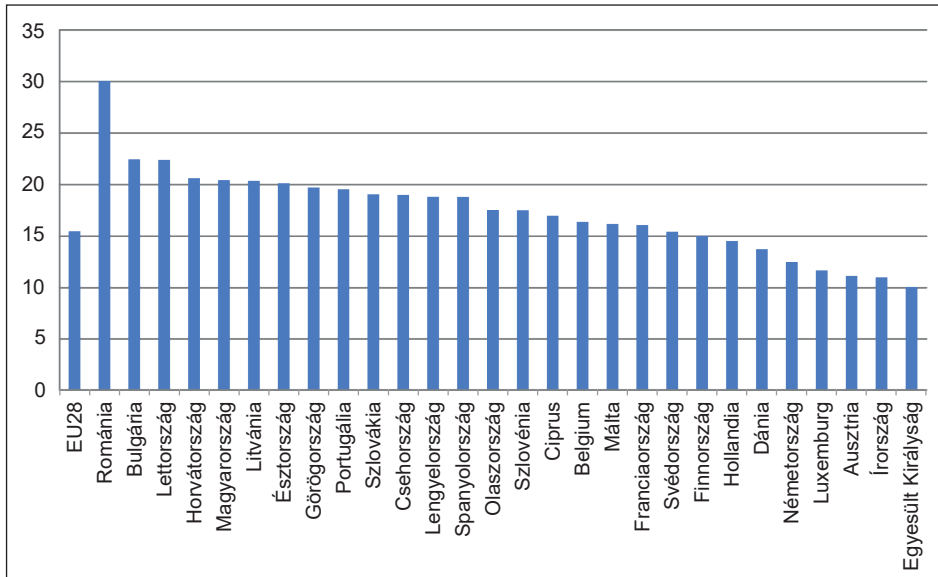
7.21. ábra

A jövedelmezőség összetevőinek 2007 és 2017 közötti változása (%)

Forrás: EUROSTAT

7.10. Élelmiszer-fogyasztás és árak

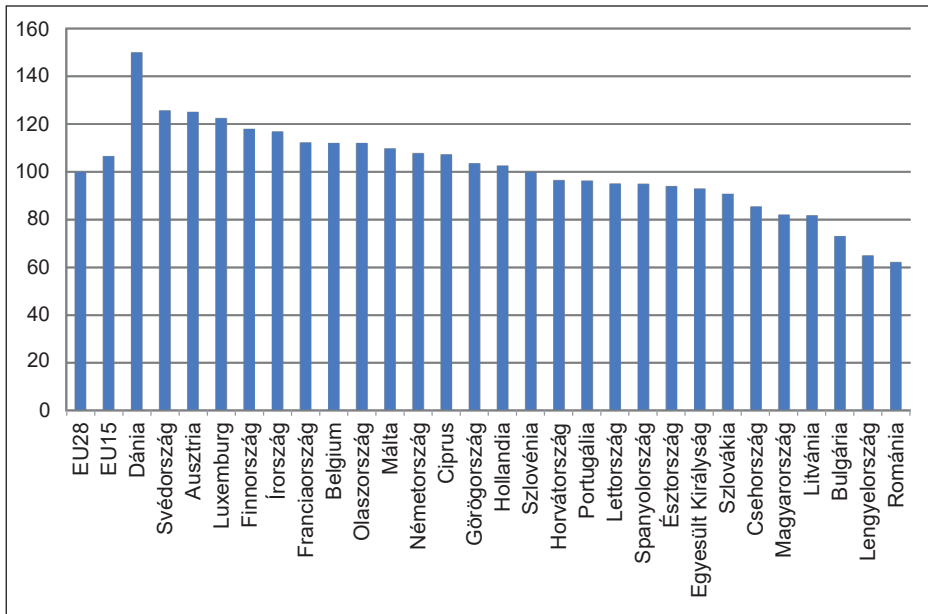
Az élelmiszerekre és alkoholmentes italokra fordított kiadások aránya szoros összefüggésben van a gazdasági fejlettséggel. Minél fejlettebb egy ország, annál kisebb az alapvető szükségletekre (többek között élelmiszerekre) fordított kiadások aránya, és annál több elkölthető jövedelem marad egyéb célokra. A Közösség egészében a háztartások kiadásai 15%-át költötték élelmiszerekre és alkoholmentes italokra 2017-ben. Ez az arány Romániában, Bulgáriában és Lettországon meghaladta a 20%-ot, míg az Egyesült Királyságban, Írországon és Ausztriában 10-11%-ot képviselt.



7.22. ábra

Az élelmiszerek és alkoholmentes italok részesedése az összes kiadásból 2017 (%)

Forrás: EUROSTAT, harmonizált fogyasztóiár-index számításához használt súlyok alapján



7.23. ábra

Az élelmiszerek és alkoholmentes italok árainak aránya az Európai Unióban 2017-ben (EU28 = 100)

Forrás: EUROSTAT

Az Európai Unió tagországainak élelmiszerárait jelentős különbségek fedezhetők fel, amit elsősorban az adórendszer, az élelmiszer-kereskedelem szerkezete, a bérköltségek és a fogyasztói preferenciákból adódó minőségi különbségek magyaráznak. A fejlettebb országokban többnyire drágábbak az élelmiszerek. A legmagasabb élelmiszer-árszínvonal 2017-ben Dániában, Svédországban és Ausztriában volt megfigyelhető, míg Romániában, Lengyelországban és Bulgáriában voltak a legolcsóbbak az élelmiszerek. Dánia és Románia árszintje között 2,4-szeres volt a különbség.

Áttekintendő fogalmak

- agrárstruktúra
- főágazati arányok
- a termelés intenzitása
- gazdaságszerkezet
- birtokszerkezet
- üzem nagyság
- haszonbérlet
- termelési szerkezet
- önellátottsági fok
- termelékenység
- éves munkaerő egység

Felhasznált irodalom

- CSATÁRI B. – HALMAI P. – TÓTH E. (2009): A vidék jövője – az agrárpolitikától a vidékpolitikáig. In BANCZEROWSKI JANUSZSNÉ – BÁRDOSI VILMOSNÉ HORÁNYI K. – HORVÁTH Cs. – SZEMENYEI I. – WAGNER P. szerk.: *Stratégiai kutatások, 2008–2009. Kutatási jelentések*. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal – Magyar Tudományos Akadémia.
- CSATÁRI B. – HALMAI P. – VÁSÁRY V. (2010): Új vidékpolitika felé. Változó európai paradigma, növekvő hazai kihívások. In SZARKA, L. – HORÁNYI, K. – HORVÁTH, Cs. szerk.: *Stratégiai kutatások 2009–2010. Kutatási jelentések*. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal – Magyar Tudományos Akadémia.
- ELEKES A. – HALMAI P. – UZONYI GYÖRGYNÉ – VÁSÁRY V. (2003): *Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája: Fogalomtár*. Budapest, Agroinform.
- Európai Bizottság (2016): Productivity in EU agriculture – slowly but steadily growing. *EU Agricultural Markets Briefs*, No 10, December 2016. Elérhető: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/market-briefs/pdf/10_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 16.)
- Európai Bizottság (2017): *Facts and figures on EU agriculture and the CAP*. Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/studies-and-reports/economic-analyses-and-briefs_en (A letöltés dátuma: 2018. 06. 16.)

- Európai Bizottság (2018): *Agri-food trade in 2017: another record year for EU agri-food trade*. Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/news/documents/agricultural-trade-report_map2018-1_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 16.)
- HALMAI P. (2001): A Közös Agrárpolitika. In KENDE T. – SZÜCS T. szerk.: *Az Európai Unió politikái*. Budapest, Osiris.
- HALMAI P. szerk. (2002): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HALMAI P. (2004): Az agrárgazdaság EU-adaptációja. Várható feszültségek, gazdaság- és társadalompolitikai kihívások. *Politikatudományi Szemle*, 13. évf. 1–2. sz. 203–222.
- HALMAI P. szerk. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HALMAI P. (2010): Közös Agrárpolitika. In KENGYEL Á. szerk.: *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HALMAI P. (2015): Közös mezőgazdasági politika. In KENDE T. szerk.: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Wolters Kluwer.

8. Az Európai Unió agrártermék- és élelmiszer-szabályozási rendszere, előírásai¹

Szegedyné Fricz Ágnes

A Közös Agrárpolitika alapvető célkitűzései közé tartozott a biztonságos, jó minőségű és méltányos áron történő élelmiszer-ellátás biztosítása. A mezőgazdasági termékek és élelmiszerek minőségére irányuló közös szabályozás a megalakulása után azonnal megkezdődött. A tagállamok eltérő élelmiszer-biztonsági, minőségi követelményei az áruk szabad áramlásának korlátját, *technikai akadályát* képezték. Az élelmiszerek műszaki-minőségi követelményeire vonatkozó egységes szabályozás kialakítása hosszadalmas folyamat volt. Egy-egy közösségi jogszabály kidolgozása éveket vett igénybe, mivel a Tanácsban egyhangú döntésre volt szükség. Amennyiben valamelyik tagország attól tartott, hogy a harmonizált előírás saját gazdaságára hátrányos lesz (például csökkenő export, munkahelyek elvesztése, versenyhátrány), megakadályozhatta annak elfogadását. Néhány termékre és termékcsoporthoz elkészült az összetételre és az előállítási eljárásra vonatkozó, többszöri módosításon átesett, de ma is érvényes irányelv. A termék-előírásoknak ezt a szabályozási módját *vertikális szabályozásnak* nevezzük. A szabályozott termékek például: kakaó, csokoládé, egyes cukorféleségek, gyümölcslevek, dzsemek, lekvárok, gyorsfagyasztott zöldség és gyümölcs, ásványvizek, kávékivonatok stb.

Az élelmiszerek termékfajtajától független *horizontális szabályozása* kezdettől fogva a fogyasztók egészségvédelmét és biztonságát szolgálja. A horizontális szabályozások valamely termékcsoporthoz vagy a termékek összességére vonatkoznak: például az adalékanyagok tisztaságára, az élelmiszerekkel érintkező anyagokra és tárgyakra, az élelmiszerek jelölésére, az élelmiszer-higiéniára, a hatósági élelmiszer-ellenőrzésre, a besugárzással kezelt és gyorsfagyasztott termékekre, különleges táplálkozási célú élelmiszerekre, a biotechnikai eljárással létrehozott génmódosított (GMO) növényi termékekre stb.

A kereskedelmi akadályok elhárításának egyik megoldása az Európai Bíróság ítéleteinek általánosítása. Általánosítható hatályú határozatában (a *dijoni feketeribizli-likőr* ügyében) 1979-ben a Bíróság a Franciaországban előállított Bols Crème de Cassis gyümölcslikőr esetében az áruk szabad mozgásának elvét erősítő, precedensértékű döntést hozott. Ennek alapján bármely áru, amelyet valamelyik tagországban az ottani előírások-

¹ A fejezet megírása során nagymértékben felhasználásra került: HALMAI 2007 témakör szerinti fejezete. Lásd továbbá: ELEKES–HALMAI–UZONYI GYÖRGYNÉ–VÁSÁRY 2003.

nak megfelelően állítottak elő és forgalmazznak, a Közösség egészében is forgalmazható *(kölcsonös elismerés elve)*.²

8.1. Codex Alimentarius

A Codex Alimentarius, azaz a nemzetközi élelmiszertörvény a fogyasztók, az élelmiszer-előállítók, a feldolgozók, a nemzeti élelmiszer-ellenőrző hatóságok és a nemzetközi élelmiszer-kereskedelem számára az egész világon elfogadott közös hivatkozási alap. A szabványosítási szervezetet az ENSZ két szakosított szervezete, az Élelmészeti és Mezőgazdasági Világszervezet (Food and Agriculture Organization, FAO) és az Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization, WHO) hozta létre 1962-ben. A FAO/WHO közös szabványosító programjának célja:

- a fogyasztók egészségének védelme és a tisztességes kereskedelem biztosítása,
- a nemzetközi szervezetek szabványosítási tevékenységének elősegítése,
- a szabványosítási tevékenység prioritásainak meghatározása, kezdeményezése és irányítása a megfelelő szervezeteken keresztül,
- regionális és nemzetközi szintű szabványok kidolgozása, ahol lehetséges együttműködés más nemzetközi szabványosítási szervezetekkel,
- szabványok megjelentetése.

A Codex Alimentarius szabványok, jó gyakorlatok és útmutatók gyűjteménye. A szabványok két fő csoportba sorolhatók: meghatározott termékhez kapcsolódó szabványok és általános, horizontális szabványok.

A termékszabványok egy-egy termék jellemzőit, minőségi paramétereit írják le. A legtöbb termékpálya rendelkezik szabványokkal: gabonafélék, zsírok és olajok, hal és haltermékek, friss zöldség és gyümölcs, feldolgozott zöldség és gyümölcs, gyümölcslevek, tej és tejtermékek, cukor, kakaó és csokoládé.

A horizontális szabványoknak általános és termékspecifikus előírásai is lehetnek. Az élelmiszerek jelölésével kapcsolatos szabványok az általános, minden csomagolt élelmiszerre vonatkozó előírások mellett termékspecifikus előírásokat is tartalmaznak. Egy meghatározott jellemzőt szabályoznak a maximális szermaradékértékeket (maximum residue limits – MRL) tartalmazó szabványok, amely szermaradékok származhatnak növényvédő szerekből vagy állatgyógyászati szerekből. Az általános szabványok közé tartoznak még az adalékanyagok felhasználására vonatkozó szabványok, a toxinok és szennyezőanyagok maximális értékét meghatározó szabványok is.

² A forgalmazás technikai akadályát képező eseteket bemutató, az EU Bizottság megrendelésére az 1990-es évek elején megjelent tanulmány számos korlátot tárt fel. Ezek közül kiemelkedik a német „sörtisztasági törvény”, amely szerint nem nevezhető sörnek (ezért nem forgalmazható) az a termék, amely vízben, malátán, sörélesztőn és komlón kívül más komponens is tartalmaz. A száraztészta-tisztasági törvény Olaszországban, Franciaországban és Görögországban volt érvényben, s azt jelentette, hogy tészta csak durumbúzából készíthető. Lágy búzából készült lisztet nem volt szabad a tésztahoz adni. Franciaország nem engedélyezte a cukor helyett az aszpartám nevű édesítőszer, sem csokoládé-alapanyagként keményített növényi olajok felhasználását. Németország nem engedélyezte a növényi zsírtartalmú jégkrémek forgalomba hozatalát. A felsorolt esetek megszüntetése a belső piac zavartalan termékfolyama mellett az EU egésze tekintetében nagyobb gyártási egységeket, a nyersanyagok szélesebb és olcsóbb választékát, ezáltal fogyasztóiár-csökkenést eredményezett.

Fontos szerepük van az analitikai és mintavételi módszereknek a szabványokban a meghatározott különböző határértékek meghatározásában.

A Codex gyakorlati szabályaiban (Codex code of practice) határozzák meg a termelés, feldolgozás, szállítás, tárolás szabályait, amelyek a biztonságos élelmiszer előállításának alapját képezik. Az élelmiszer-higiénia általános elvei között került meghatározásra többek között a veszélyelemzés és kritikus ellenőrzési pont (HACCP – Hazard Analysis and Critical Control Point) élelmiszer-biztonsági irányítási rendszer.

A Codex-útmutatók (Codex Guidelines) két csoportba sorolhatók:

- kulcsfontosságú területekhez meghatározott alapelvek: mikrobiológiai kockázatbecslés; élelmiszerek kockázatbecslése; import-export ellenőrzés és bizonylatolás; esszenciális tápanyagok élelmiszerhez adása;
- útmutatók az alapelvek vagy általános Codex-szabványok magyarázatára: például a tápanyag-összetételi állítások, a bioélelmiszerek jelölése stb.

A Codex munkájának eredményeit jól mutatja az elfogadott dokumentumok száma:

- Termékszabványok – 186
- Termékre vonatkozó útmutatók, gyakorlati szabályok – 46
- Általános jelölési szabványok – 9
- Általános higiéniai útmutatók, gyakorlati szabályok – 8
- Kockázatbecslési útmutatók – 3
- Szennyezőanyag-szabvány, útmutató, gyakorlati szabály – 12
- Adalékanyaggal kapcsolatos előírás – 1112
- Ellenőrzési, bizonylatolási eljárás – 8
- Analitikai, mintavételi szabály – 15
- Növényvédőszer-maradék határértéke – 2930
- Állatgyógyászatiszer-maradék határértéke – 441
- Regionális útmutatók – 3

8.1.1. A Codex Alimentarius működése

A Codex tagja lehet minden ország, amely tagja a FAO-nak és/vagy a WHO-nak. 2013-ban a tagok száma 189 ország és egy szervezet, az Európai Unió. Szavazati joggal csak a tagországok rendelkeznek. A szabványosítási munkában tanácskozási joggal további 224 szervezet képviselteti magát.

8.1.2. A Codex Alimentarius szervei

Főbizottság (Codex Alimentarius Commission – CAC)

A Codex Alimentarius Főbizottsága az ENSZ Közgyűléshez hasonlóan a tagországok delegátusainak részvételével évente egyszer ülésezik Genfben vagy Rómában, amelyen a megfigyelőszervezetek is részt vesznek. A CAC a Codex legfőbb döntéshozó szerve. Célokat, elveket és a konkrét szabványalkotási munka kereteit határozza meg, dönt a dokumentumok

elfogadásáról. Munkáját a tagállamok képviselőiből választott elnök, illetve három elnök-helyettes irányítja.

Végrehajtó Bizottság (Executive Committee)

A Főbizottság ülései közötti időszakban a Főbizottság nevében eljárva irányítja, felügyeli a szervezetben folyó munkát. Szükség szerinti gyakorisággal ülésezik. Tagjai a Főbizottság elnöke és helyettesei, a regionális koordinációs szakbizottságokat (hat ilyen szakbizottság van) vezető úgynevezett regionális koordinátorok és egy-egy tag a világ hét fő térségéből.

Titkárság

A FAO székhelyén, Rómában működő Titkárság feladata, hogy a szabványosítási munkához szükséges háttérfeladatokat ellássa. Ezek közé tartozik a különböző dokumentumok előkészítése, továbbítása a tagok és a szakbizottságok, valamint a CAC számára, az ülésekhez kapcsolódó egyes szakmai feladatok koordinálása, az ülésekről jelentés készítése. Fontos feladata a Codex Alimentarius honlapjának működtetése (www.codexalimentarius.org).

A dokumentumok kidolgozása nagyszámú, a világ különböző országaiban működő szakbizottságokban folyik. A szakbizottságok működésében közös, hogy egy-egy tagállam látja el az adott szakbizottság titkársági/házigazda (host country) szerepét.

Általános Szakbizottságok (General Subject Committees)

Az élelmiszerlánc egészét érintő témákkal foglalkoznak a horizontális szakbizottságok: általános elvek, higiénia, jelölés, analitika és mintavétel, növényvédőszer-maradékok, állatgyógyászati maradékok, szennyező anyagok, élelmiszer-adalékanyagok, import- és exportbizonyítványok, különleges táplálkozási célú élelmiszerek.

Az egyes szakbizottságok tesznek javaslatot a kidolgozandó dokumentumokra, és a Főbizottság egyetértése esetén elvégzik azok kidolgozását. A véglegesített dokumentumok a Főbizottság jóváhagyása után válnak a Codex Alimentarius-rendszer részévé.

Termék Szakbizottságok (Commodity Committees)

Ezek annyiban térnek el az általános szakbizottságoktól, hogy csak egy-egy termékcsoporthal foglalkoznak (vertikális munka). A Termék Szakbizottságok viszont egy idő után (ha az adott termék szabályait elkészítették) munkájukat felfüggesztve úgynevezett alvó bizottságokká válnak. A 2018-ban aktív öt Szakbizottság: Friss Gyümölcs és Zöldség, FELDOLGOZOTT Gyümölcs és Zöldség, Zsírok és Olajok, Cukor, Hal és Haltermékek.

Analitikai és Mintavételi Módszerek Codex Szakbizottság (Codex Committee on Methods of Analysis and Sampling – CCMAS)

A CCMAS titkársági feladatait 1972 óta Magyarország látja el. A szakbizottság évente egyszer Budapesten tartja az értekezletét.

A CCMAS hatáskörébe tartozó feladatok:

- a) az analitikai és mintavételi Codex-módszerek kidolgozási kritériumainak meghatározása;
- b) a Codex és más, analitikai és mintavételi módszerekkel foglalkozó nemzetközi szervezetek közti koordináló testület szerepének betöltése;
- c) a b) szakaszban említett szervezetek ajánlásai alapján olyan analitikai és mintavételi referencia-módszerek megadása, amelyek megfelelnek a Codex-szabványok céljaira, és amelyek általában több élelmiszer esetén alkalmazhatók;
- d) a Codex Termék Szakbizottságok által javasolt analitikai és mintavételi módszerek áttekintése, ha szükséges, módosítása, és ha megfelelőek, elfogadása, kivéve az élelmiszerekben található növényvédőszer-maradékok és állatgyógyászati szermaradékok analitikai és mintavételi módszereit, a mikrobiológiai minőség és biztonság, valamint az élelmiszer-adalékanyagok előírásainak való megfelelés megítélésére szolgáló módszereket, amelyek nem tartoznak e Szakbizottság feladatkörébe;
- e) mintavételi tervek és eljárások kidolgozása;
- f) a Főbizottság vagy bármely Codex Szakbizottság által előterjesztett speciális mintavételi és analitikai problémák megvitatása;
- g) az élelmiszer-vizsgáló laboratóriumok jártasságának, valamint a laboratóriumi minőségbiztosítási rendszereknek az elbírálására szolgáló eljárások, protokollok, irányelvek és kapcsolódó anyagok kidolgozása.

Ideiglenes Kormányközi Célbizottságok (Ad hoc Intergovernmental Task Forces)

Abban különböznek a szakbizottságoktól, hogy mandátumuk meghatározott időre (5 év) és csak előre meghatározott dokumentumok létrehozására szól. Működési rendjük azonos a Szakbizottságokéval. 2014-ben a Takarmány Célbizottság működött.

Regionális Koordinációs Szakbizottságok (Coordinating Committees)

A Codex-család az egész világot képviselő, eltérő fejlettségű, kultúrájú, szokású országokból áll. A világ hat térségében – Afrika, Ázsia, Európa, Latin-Amerika és Karib-térség, Közel-Kelet, Észak-Amerika és délnyugat-csendes-óceáni térség – működő koordinációs szakbizottságok az egyes térségek érdekeinek képviselőit látják el. Ez alapvetően kétirányú tevékenységet jelent. Egyrészt a Codex-munka (stratégiák, munkatervek, konkrét dokumentumok kidolgozása) saját érdekeik szerinti befolyásolása; másrészt önálló, csak a saját térségükre vonatkozó dokumentumok (jellemzően az általános elvek, például

kockázatelemzés konkrét érvényre juttatása) kidolgozása. Működésük rendje a többi szakbizottságéval azonos. Elnökeiket regionális koordinátoroknak nevezik, és tagjai a Végrehajtó Bizottságnak.

A Codex alapelve, hogy a döntéseket konszenzussal, vagyis minden ország egyetértésével kell meghoznia. Az eljárási rendben (Procedural Manual) pontosan leírt munkamenet a szakmailag illetékes szakbizottságok kezdeményezésére indul el. A szakbizottság (a dokumentum pontos nevével, a kidolgozás részletes indoklásával) javaslatot tesz a Főbizottságnak a munka elindítására.

Az Codex-dokumentumok létrehozása a követő munkalépcsők (Steps) szerint történik:

1. Első lépcsőben a Főbizottság vagy a Végrehajtó Bizottság megvizsgálja, hogy a Codex-kritériumoknak és -prioritásoknak megfelel-e a javaslat, és pozitív döntésben engedélyezi a munkát.
2. Második lépcsőben a szakbizottsági ülésen a feladatra jelentkező és a Szakbizottság által elfogadott tagország szakértői elkészítik a dokumentum első tervezetét (proposed draft standard).
3. Harmadik lépcsőben az első tervezetet a Titkárság minden tagországnak és az adott szakbizottság munkájában részt vevő megfigyelő szervezetnek véleményezésre megküldi.
4. Negyedik lépcsőben a Szakbizottság ülésén tárgyalják meg a tervezetet. Itt döntenek az előző lépcsőben írásban megküldött, valamint az ülésen felvetett észrevételekről, és a Titkárság ezzel módosítja az első tervezetet.
5. Ötödik lépcsőben a Szakbizottság az első tervezetet benyújtja a Főbizottságnak vagy a Végrehajtó Bizottságnak, amely (ha az megfelel a Codex-elveknek, -szabályoknak) azt tervezetté (draft standard) nyilvánítja, és a további munkát engedélyezi.
6. Hatodik lépcsőben a tervezetet a Titkárság ismét megküldi véleményezésre a tagországoknak és megfigyelő szervezeteknek. Ha a tervezet témája ezt szükségesé teszi, akkor az érintett általános Codex-szakbizottságok (például jelölés, analitika, higiénia stb.) véleményét is ki kell kérni. Ezzel azt biztosítják, hogy például a tervezet jelölési szabályai összhangban legyenek az általános jelölési szabályokkal.
7. Hetedik lépcsőben ismét a Szakbizottság ülése tárgyal az írásban megküldött, valamint az ülésen felmerült véleményekről, és ezzel a tervezet tárgyalását befejezi, azt jóváhagyásra a Főbizottságnak benyújtja.
8. Nyolcadik lépcsőben a Főbizottság határoz a tervezetről. Elfogadása esetén a dokumentum a Codex Alimentarius-dokumentumrendszer részévé válik.

Az eljárási rend szerint gyorsított munkarend is létezik. Ha a dokumentum elfogadása sürgős, és az első tervezet munkái során a szövegről teljes konszenzus alakult ki, az ötödik lépcső (a Végrehajtó Bizottság elfogadása) után a következő lépcsők kihagyásával benyújtható a Főbizottságnak szabvánnyá nyilvánításra.

Az eljárási rend lehetővé teszi, hogy a szakbizottság a dokumentum egy-egy problémájának megoldására szűkebb (a vitában leginkább érintett néhány tagállamból álló) munkacsoportot (Working Group) hozzon létre: ezek a szakbizottsági ülés idején vagy azon kívül külön üléseznek (úgynevezett fizikai munkacsoport), illetve az ülést megelőzően elektronikusan tárgyalnak (elektronikus munkacsoport).

8.1.3. A Codex munkájának tudományos háttere

A Codex-dokumentumok tekintélye, elismertsége nagymértékben köszönhető tudományos megalapozottságuknak.

A Codex-munkának elindítása óta rögzített és következetesen érvényre juttatott alapelve, hogy a kidolgozott dokumentumoknak tudományos elemzéseken kell alapulniuk.

Ennek érdekében a Codex rendkívül nagy súlyt helyez:

- a szabályozás tudományos elveinek kidolgozására (például kockázatbecslés);
- a világon meglévő tudományos eredmények összegyűjtésére;
- a még kellően nem tisztázott kérdések kutatásának ösztönzésére.

A szabványosítási munkát a Codextől független, a FAO és a WHO által működtetett három testület segíti:

- FAO/WHO Élelmiszer-adalék Szakértői Bizottság (JECFA): 1955-ben alapították az élelmiszerekben felhasználható adalékanyagok, a mennyiségek, a tisztasági követelmények stb. megállapítására.
- FAO/WHO Növényvédőszer-maradék Értekezletek (JMPR): 1963-ban alapították a felhasználható növényvédőszeres és megengedett maradékaik megállapítására.
- FAO/WHO Mikrobiológiai Kockázatbecslési Szakértői Értekezletek (JEMRA): 2000-ben alapították a mikrobiológiai követelmények korszerű elveken alapuló megállapítására.

Ezek a szervezetek nem elveket, tudományos véleményeket rögzítenek, hanem meghatározzák azokat az anyagokat és határértékeiket, amelyek a fogyasztók egészségének veszélyeztetése nélkül használhatók. Az általuk megállapított értékek a megfelelő Codex-szakbizottságok (adalék, növényvédőszer, higiénia) kidolgozandó dokumentumainak alapjául szolgálnak. Ezen bizottságok tagjait nem a tagországok vagy megfigyelő szervezetek delegálják, hanem a nyilvános felhívásra jelentkező legkiválóbb szakértők közül választják ki.

A világkereskedelem fejlesztését az azt akadályozó tényezők fokozatos felszámolásával segíteni akaró *GATT-egyezmény* (General Agreement on Trade and Traffic – Általános Kereskedelmi és Vámszerződés) keretében egy évtizedig folyó világméretű tárgyalások eredményeként 1995-ben létrejött Világkereskedelmi Szervezet, a WTO (World Trade Organization) két igen fontos egyezményt fogadott el a kereskedelmet akadályozó úgynevezett technikai akadályok megszüntetésének segítésére. E „technikai akadályok” alatt az egyes országok eltérő szabályait, előírásait, ellenőrzési, engedélyezési rendszereit értik, amelyek megnehezítik, drágítják, lassítják a termékek kereskedelmét.

A *TBT* (Technical Barriers of Trade – Kereskedelem Technikai Akadályai) egy általános, minden termékre kiterjedő egyezmény, amely elismeri, hogy minden országnak joga van a fogyasztó védelmében szükséges szabályozási, ellenőrzési intézkedések meghozatalára. Ezen intézkedések azonban nem válhatnak a külföldi termékeket a belföldivel szemben hátrányos helyzetbe hozó akadályokká. Nem haladhatják meg az ésszerű szinteket. Ezt az „ésszerűséget” a vonatkozó nemzetközi dokumentumok, vagy ezek hiányában tudományos eredmények alapján lehet elfogadni.

Az *SPS* (Sanitary and Phyto Sanitary – Egészségügyi és Növényegészségügyi) egyezmény jellegéből következően elsősorban az élelmiszereket érinti. Ez az egyezmény már név

szerint említve rendszeresen a Codexre hivatkozik mint olyan dokumentumok forrására, amely az észszerűen elvárható fogyasztói védelmet jelenti. A Codexben rögzített előírásoknál szigorúbb nemzeti szabályok tehát a kereskedelem indokolatlan akadályozását jelenthetik.

Mindkét egyezmény a WTO keretében felállítandó részleg feladatává teszi a betartatás, vagyis a nemzeti szabályozás esetleges „észszerűtlen”, a kereskedelmet akadályozó voltának vizsgálatát és az ez ellen megteendő konkrét lépéseket.

A Codex-szabványok nemzeti szabályozásba való bevezetésének három módozata lehetséges:

- teljesen átveszi a dokumentumot;
- részlegesen (csak bizonyos elemeit) veszi át;
- nem veszi át, de a nemzetközi kereskedelemben alkalmazza, tehát a Codexnek megfelelő termékek behozatalát nem gátolja.

8.1.4. Az Európai Unió és a Codex Alimentarius

Az Európai Unió 2003 óta egyedüli szervezatként tagja a Codex Alimentariusnak. Az EU képviseletét a Bizottság látja el. Az EU és mind a 28 tagállam aktívan részt vesz a Codex Alimentarius munkájában. Az üléseket megelőzően a Bizottság koordinálásával kialakítják a közös álláspontot minden egyes kérdésben. Az uniós szinten harmonizált kérdésekben, például egyes élelmiszer-biztonsági ügyekben az EU Bizottság, az uniós szinten nem harmonizált kérdésekben az EU-s elnökséget vivő tagállam képviseli. Szavazati joggal csak a tagállamok rendelkeznek, ezért az üléseken nyilatkozni kell az EU-nak arról, hogy hány tagállam álláspontját képviseli az adott ülésen. Az európai érdekek képviselete érdekében ezért nagyon fontos, hogy minél több uniós és unión kívüli európai ország személyesen képviseltesse magát az üléseken.

8.2. Szabványalkotó szervezetek, nemzetközi és EU-szabványok

Az *Európai Szabványügyi Bizottság* (Comité Européen de Normalisation – CEN) 1961 óta működik. Tagjai az EU- és az EFTA-országok szabványosító intézményei. A CEN megalakulása előtt (és jelenleg is) a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (International Organization for Standardization – ISO) nemzetközi szabványokat alkot. A CEN tagjai általában ISO-tagok is. Együttműködésük eredményeként az ISO-szabványokat a CEN változatlan formában, *EN* jelével ellátva adja ki.

A CEN keretében folytatott szabványosítás főbb jellemzői: egységes vizsgálati és mintavételi módszereket hoznak létre; horizontális módszerként jelölik az összes élelmiszer vizsgálatára alkalmas eljárásokat (adalék- és szennyezőanyagok vizsgálata), ideértve az élelmiszerrel érintkező anyagok vizsgálatát is; a széles szakértői bázison nyugvó munkával szabványokkal egységesítik az érintett eljárásokat.

Magyarországon a szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény értelmében a Magyar Szabványügyi Testület (MSZT) képviseli Magyarországot az európai és nemzetközi szervezetekben, vesz részt ezek munkájában. Az MSZT együttműködik az Európai Unió és tagállamai szabványügyi testületeivel a közösségi szabályozásból adódó kötelezettségek

végrehajtása érdekében. Nemzetközi szinten elfogadott, szabványokon alapuló tanúsítási rendszert működtet a rendszertanúsítás terén, olyan információs szolgáltatást működtet, amely a nemzeti szabványokon túl tartalmazza az európai, valamint a nemzetközi szabványok adatait mindenki számára elérhető módon.

Az európai szabvány nemzeti átvétele a nem kompatibilis szabvány visszavonásával, az EN jel nemzeti szabványjellel történő kiegészítésével (például MSZ EN...) valósul meg. A szabványok ajánlottak, nem kötelezőek a termelőre. Ugyanakkor a gyártó biztos lehet abban, hogy terméke megfelel az EU általános biztonsági szabványainak, amennyiben a CEN-előírásnak megfelel. Az ISO és a CEN közötti megállapodás részeként a CEN átveszi az ISO-szabványokat. Külön figyelmet érdemelnek az ISO-ban kidolgozott minőségügyi rendszerszabványok (az ISO 9000:2000-es sorozat, az ISO 22000-es sorozat), amelyeket a CEN EN jelű szabványként fogad el. *A szabványosítás új koncepciója hozzájárult az egységes piac fejlődéséhez.* Az európai szabványosítási rendszer fontos szerepet kapott a belső kereskedelemben, a termékeknek a tagországok közti szabad áramlásában. (CEN, 17–18)

Nemzetközi Állategészségügyi Szervezet, Office International des Epizooties – OIE. Az állatbetegségek elleni nemzetközi összefogás eredményeképpen 1924. január 24-én alakították meg az OIE-t. A szervezet mint nemzetek közötti szervezet felelős az állategészségügyi és állatjóléti szabályozás javításáért. A WTO egyik referenciaszervezete, amelynek 2013-ban 178 ország volt a tagja. Az OIE regionális és alregionális irodákat tart fenn, együttműködik számos nemzetközi és regionális szervezettel.

Nemzetközi Növényvédelmi Egyezmény, International Plant Protection Agreement – IPPC. Az ICCP a növényegészségügyi kérdésekkel foglalkozó nemzetközi egyezmény, amelyet 181 ország írt alá. Célja, hogy a természet és a vadon előforduló növényeket megvédje a kártevőktől, visszaszorítsa azok elterjedését. Az IPPC titkársági feladatait a FAO látja el.

8.3. A szabványok szerepe a szabályozásban

A gyártókkal szembeni minőség- és biztonsági kihívások hatására adta ki 1987-ben az ISO a 9000-es szabványsorozatot a vállalati minőségirányítási rendszer önkéntes felépítésére. A szabványsorozat a vállalati minőségbiztosítási elemeket állítja működőképes rendszerbe.³ Ez a sorozat általánosan alkalmazható, nincs élelmiszergyártásra specifikus előírása. A hazai élelmiszergyártó üzemek többsége az 1990-es években az ISO 9002 szabványnak megfelelő biztosítási rendszert vezetett be. A szabványsorozat felülvizsgálata eredményeképp 2000-ben adta ki az ISO a *9001:2000 szabványt*, amely a tanúsítási követelményeket, a 9000:2000 szabványt, amely a definíciókat tartalmazza, továbbá a 9004:2000 szabványt, amely a fejlesztéshez szükséges útmutató. Magyar változata MSZ EN ISO jelzettel került forgalomba.

A környezetirányítási rendszerekről az *ISO 14 000 szabványsorozat* 2004-ben készült el. Hazai fordítása MSZ EN ISO 14001:2005 jelzettel hozzáférhető. Az élelmiszer-biztonsági

³ Az a tény, hogy a gyártó üzem tanúsított minőségbiztosító rendszert működtet, csak feltétel, de nem garancia a kibocsátott termék megfelelőségére. A termék megfelelő, ha a vonatkozó jogszabályi előírásokat (rendeleteket, irányelveket) kielégíti.

irányítási rendszerekre az ISO 9001 szabvány felépítésére támaszkodó *ISO 22000:2005* szabvány vonatkozik. A folyamatközpontú szabvány a HACCP-rendszer alapelveit integrálja azokkal a szabályozásokkal, amelyek az élelmiszerláncban a lánc következő tagjához továbbított termék élelmiszer-biztonságának fenntartásához szükségesek. Az alcím: „Az élelmiszerláncban részt vevő szervezetekre vonatkozó követelmények” jelzi, hogy az új fogalom, az *élelmiszerlánc* beépült az élelmiszer-biztonság fogalomtárába. A szabvány összekapcsolja a HACCP-rendszert azokkal a programokkal, amelyek az élelmiszerlánc következő tagjához továbbított termékre vonatkozó, azonosított veszélyek csökkentéséhez szükségesek. A lánc teljessége (mezőgazdasági termelők, elsődleges élelmiszer-előállítók, élelmiszergyártók, kereskedők) kiterjed a beszállítói körre (növényvédőszer- és műtrágyagyártók, állatgyógyászati szereket előállítók, adalékanyag-gyártók, fuvarozók, raktározók, gépgyártók, tisztítószereket gyártók, csomagolóanyag-előállítók).

A szabályozás alapelve, hogy nem minden szabályozási pont kritikus, ezért a veszélyt elhárító kritikus intézkedések mellett a *veszélyt csökkentő jó cselekvési gyakorlatoknak* (jó gyártási, jó mezőgazdasági, jó higiéniai, jó disztribúciós, jó állatgyógyászati gyakorlat) is helyük van.

A minőségbiztosító rendszerszabványok vállalati alkalmazását tanúsíttatni kell. A tanúsítást az *EN 45000 szabványsorozatban* előírt követelményeknek megfelelő szervezet végzi.

A hazai rendszertanúsító szervezeteknek rendelkezniük kell a magyar Nemzeti Akkreditáló Testület akkreditációjával. A tanúsítványok kölcsönös nemzetközi elfogadása céljából a 90-es évek elején létrejött az *IQNet*, az Irányítási Rendszereket Tanúsító Szervezetek Nemzetközi Hálózata, amelynek tagjai (Magyarország részéről a Magyar Szabványügyi Testület) egymás tanúsításait elismerik.

8.4. A közös piaci szervezetekbe tartozó termékek minőségének szabályozása

Az egyes termékfélékre az általános szabályok mellett termékspecifikus követelmények érvényesülnek. Az előírt értékek alkalmasak a termékek osztályba sorolására, az osztályos minősítéshez tartozó ár megállapítására, több felhasználói cél (például takarmánybúza, durumbúza) esetén a megfelelőség eldöntésére. A specifikus követelmények meghatározása nélkülözhetetlen a piaci rendtartások működtetéséhez: a piaci intervencióhoz, a termék- és a magántárolási támogatáshoz.

8.4.1. Növényi eredetű termékek minőségének szabályozása

A gabonafélékre, az olajnövényekre, a cukrokra, valamint a friss gyümölcs- és zöldségfélékre⁴ vonatkozó EU-előírásokat tekintjük át röviden a következőkben.

- a) *Gabonafélék* (búza, rozs, árpa, durumbúza, kukorica, nemescirok). A minőséget leíró szabályok egységes rendszerben megjelenő követelményei:

⁴ A gyümölcs- és zöldségfélék szabályozásának alapját az ENSZ EGB-előírások jelentik.

- fizikai követelmények: illat, szín, nedvességtartalom, kifogásolható alkotórészek mennyisége;
- technológiai követelmények: fehérjetartalom, szedimentációs érték, Hagberg-szám;
- egyéb követelmények: hektoliter-súly, amilolites aktivitás (csak kenyérbúzánál).
A gabonafélék minőségi követelményeit a 8.1. táblázat tartalmazza.

8.1. táblázat

Intervencióban átvett gabonafélék minőségi minimum-előírásai

	Durumbúza	Búza	Rozs	Árpa	Kukorica
A) Víztartalom legfeljebb	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%
B) Egyéb sértetlen gabonamagvak legfeljebb	12%	12%	12%	12%	12%
Hibák:	–	–	–	–	–
1. törött szemek aránya	6%	5%	5%	5%	10%
2. hibás szemek aránya	5%	7%	5%	12%	5%
a) zsugorodott	–	–	–	–	–
b) egyéb gabonaszem	3%	–	–	5%	–
c) rovarragott szemek	–	–	–		–
d) szárításkor túlhevített szemek	0,50%	0,50%	3%	3%	3%
3. foltos szemek	5%	–	–	–	–
fuzáriummal fertőzött szemek	1,5%	–	–	–	–
4. csírázott szemek	4%	4%	4%	6%	6%
5. vegyes szennyeződések	3%	3%	3%	3%	3%
a) ártalmas és egyéb magvak	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%
b) túlszáritás miatt károsult szemek	0,05%	0,05%	–	–	–
c) idegen anyagok	–	–	–	–	–
d) magháj	–	–	–	–	–
e) anyarozs	0,05%	0,05%	0,05%	–	–
f) romlott szem	–	–	–	–	–
g) rovartest vagy részei	–	–	–	–	–
C) Fajsúly min.	78	73	70	62	–
D) Fehérjetartalom	11,5%	11,5%	–	–	–
E) Hagberg-esési szám	220	220	120	–	–
F) Zelany-index	–	22	–	–	–

Forrás: CAP Monitor 2006

- b) Az olajos növények közül a napraforgómag és a repcemag minőségét szabályozzák részletes előírások. Az olajtartalom, a víztartalom és a keverékesség (idegen magvak jelenléte) képezik az összetétel meghatározó tényezőit. Az étolajat a feldolgozás módja szerint szűz, hidegen sajtolt és finomított étolajként nevezik meg.

- c) *Cukrok*. A hatályos szabályozás félfehér, fehér, extra fehér kristályosított cukrokra vonatkozik. A polarizációra, az invertcukor-tartalomra, a nedvességtartalomra és a maradék kén-dioxidra ad előírást. Szabályozza az értékelhető pontok (hamutartalom, szín, oldat színe) számítási módját. A cukortermékek közül a cukor- és az invertcukoroldatra, a glukózra, a szárított glukózsörpre, a dextróz-monohidrátra, a vízmentes dextrózra vonatkozik.
- d) A közös piaci szervezetben meghatározott *friss zöldségekre és gyümölcsökre* terjed ki a szabályozás. A Bizottság végrehajtási rendeletben határozta meg a termék-specifikus forgalmazási előírásokat alma, citrusfélék, kivi, fejes saláta, fodros endíviasaláta és széles levelű endíviasaláta, őszibarack és nektarin, körte, szamóca, étkezési paprika, csemegegyzöld, paradicsom esetében:⁵
- Az EU-szabályozásban meghatározottnál gyengébb minőségű termék nem kerülhet forgalomba. A minimális követelmények:
- ép: sérüléstől, madárkártól, rovarkártól mentes;
 - egészséges: kártevőktől, kártevők okozta károsodástól mentes;
 - tiszta: látható tisztátalanságtól (föld, szennyeződés, trágya) mentes;
 - friss: nem lehet fonnyadt;
 - idegen szagtól, íztől mentes: nem érintkezhet ízt, szagot átadó anyaggal (csomagolóanyagok, ragasztóanyagok, jelölőfestékek);
 - rendellenes mértékű külső nedvességtől mentes: esőtől, mosóvíztől mentes, harmat vagy párakondenzáció okozta nedvesség nem zárható ki;
 - megfelelően fejlett: a fogyasztóhoz csak az optimális fejlettségű, illetve érett-szerű áru juthat el.

A friss zöldséget és gyümölcsöt a felsorolt jellemzők, a súly és méret alapján *minőségi osztályokba* (extra, I., II. oszt.) *sorolják*. Az áru csomagolási egységeire tűréshatár érvényes, azaz a jelzett mérettől és a jelzett minőségi osztálytól az áru meghatározott százalékáig eltérhet. Eltérő minőségű egyedek extra minőség esetén általában 5-10% között, I. és II. osztály esetén 10-15% között fordulhatnak elő. Ennél nagyobb arány esetén az árut alacsonyabb osztályba sorolják.

A terméknek homogénnek kell lennie (azonos fajta, eredet, minőségi kategória, érettség, esetleg szín).

A *csomagolás* módja a minőségi osztályba sorolástól függ. A csomagolt termék megjelöléséhez a következő adatokat kell feltüntetni: csomagoló vagy feladó neve, címe, a termék megnevezése, fajtája, származási ország (esetleg termesztési hely), minőségi osztály, méretosztályozás, súly vagy darabszám.

Ömlesztett áru megjelöléséhez szükséges adatok: származási ország, minőségi osztály, fajta.

Az importtermékekre vonatkozó előírások az EU-előírásokkal azonosak. Az import *minőségvizsgálata* a vámolás helyén, csak az EU határán, mintavételes minősítéssel történik. Amennyiben a termék a jelzett minőségi osztálytól, illetve a vonatkozó előírásoktól eltér, az árut

⁵ Ha egy termék eleget tesz az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (ENSZ EGB) által elfogadott hatályos előírásnak, úgy kell tekinteni, hogy a termék megfelel az általános forgalmazási előírásnak.

- visszaküldik;
- újraosztályozzák;
- alsóbb osztályba sorolják;
- egyéb célra (például friss fogyasztás helyett feldolgozás) irányítják az exportőr és importőr beleegyezésével, illetve közreműködésével.

A zöldségek és gyümölcsök *megfelelőségének* alapvető kritériuma, hogy felületükön és belsejükben ne tartalmazzanak olyan növényvédőszer-maradékokat, amelyek az emberi egészségre károsak. A határellenőrzés során véletlenszerűen vett minták vizsgálata alapján döntenek az áru megfeleléséről. A harmadik országokból származó árut *növényegészségügyi bizonyítvány* kíséri, amely hatósági bizonylat arról, hogy csak engedélyezett aktív anyagokat tartalmazó vegyszerekkel vagy más ágensekkel kezelték az árut, s a szermaradvány a közösségi határértéket nem haladja meg.

8.4.2. Állati eredetű termékek minőségének szabályozása

Az állati izomszövetre (tőkehús), a tejre és a tojásra egyaránt érvényesek a fogyasztó biztonosságát garantáló állategészségügyi követelmények. A főbb termékcsoportok⁶ specifikus minőségügyi szabályozását az alábbiak jellemzik.

- Vágómarha-minősítés.* A *feldolgozóipar és a tőkehús-csomagolók* a hús tömegét, minőségi arányait, a faggyú mennyiségét, a hús-csont és hús-faggyú arányt, az életkort, a hasított féltesttömeget, az érettséget tekintik minőségi tényezőkné, s a következő fő kategóriákba sorolják: bika-, tinó-(ökör), tehén- és üszőhús. A *fogyasztó* a hús konyhatechnikai és élvezeti értékét befolyásoló jellemzőket (szín, márványozottság, várható ízletesség, omlósság) tekinti elsődlegesnek.
- A marhahúspiacokon történő szerkezetváltás során és a hús értékesítése megkönnyítésének érdekében 1981-ben egységes sémát (EUROP-rendszer) dolgoztak ki az EU keretében, amely figyelembe veszi *az egyes kereskedelmi osztályokat* (lásd 8.2. táblázat). A marhahúspiaci szervezetben az intervenció árát *bizonyos húsmínőség számára* határozzák meg. (Hímnemű kifejtett marha: az R3-as kereskedelmi osztályba tartozó kettéhasított fiatal bika és ökör.)
- Sertésminősítés.* A vágás utáni objektív minősítés útján határozzák meg az élő sertés vágóértékét. A zsírintes hústartalom (harántcsíktolt izom) százalékát a hasított sertés összsúlyára vonatkoztatva állapítják meg az EUROP-rendszerben. (A 60% és a feletti színhústartalom a legjobb, S osztályba tartozik.) Az osztályozási módszert, a mérés kivételét, az adatok statisztikai értékelését, a módszer türesét nemzeti előírások szabályozzák.
- Baromfihús-minősítés.* A minőség és súly szerinti osztályozásra, a csomagolásra, raktározásra, szállításra, kikészítésre, megjelölésre, feliratozásra vonatkozó közösségi szabályok egyre pontosabb és finomabb követelményeket támasztanak. A baromfihúsokat két minőségi osztályba sorolják. Megszabják a darabolt test víztartalmát.

⁶ A legutóbbi években megvalósult a juh- és kecskehús, a nyúl- és a vadhús minősítésének EK-szabályozása is.

8.2. táblázat
Szarvasmarha-minősítés (EUROP-rendszer)

a) A hasított test, főleg az értékes testrészek (comb, hát, lapocka) formái	
Osztályozása	Leírás
E = kiváló	Az összes testforma domború – különösen domború, az izomzat különlegesen jól fejlett
U = nagyon jó	Az összes testforma domború, az izomzat nagyon jól fejlett
R = jó	Az összes testforma egyenes, az izomzat jól fejlett
O = elfogadható	A testforma egyenestől homorúig, az izomzat átlagosan fejlett
P = gyenge	Az összes testforma homorútól nagyon homorúig, az izomzat gyengén fejlett
b) A hasított test faggyúsága	
Osztályozás	Leírás
1 = nagyon kevés	Nincs, vagy kevés faggyú
2 = kevés	Vékony faggyúréteg, az izom csaknem mindenhol jól látszik
3 = átlagos	A comb és a lapocka kivételével az izmokat faggyú fedi, a mellüregben csekély faggyúlerakódás
4 = sok	Az izmokat faggyú fedi, azonban a combon és a lapockán az izom részben látható
5 = nagyon sok	Az egész testet faggyú fedi, a mellüregben vastag faggyúlerakódás

Forrás: 14/1998. (IV. 3.) FM rendelet alapján a szerző szerkesztése

e) *Tej- és tejtermék-minősítés.* Romlásra való hajlamuk, nélkülözhetetlenségük, az érzékeny korosztályok (kisgyermek, öregek) étkezésében elfoglalt pozíciójuk, kiemelt, az egészséges táplálkozással egybeforrt imázsuk miatt e termékkört korán és igen széleskörűen szabályozták. A szabályozást a piaci szervezet és a higiénés vonatkozások vezérelték.

A termékutánzatoktól történő éles megkülönböztetésük miatt meghatározták azokat a megnevezéseket (tej, vaj, sajt stb.), amelyek csak tejből készült termékekre használhatók. A tagállamoknak lehetőségük volt arra, hogy továbbra is alkalmazzanak egyes megnevezéseket olyan termékek esetében, amelyek nem tejből készülnek. Magyarországon az alábbi megnevezések használata továbbra is jogszerű: vajretek, gyümölcsajt (például birsalmasajt), disznósajt vagy hússajt vagy fejsajt, haltej, kakaóvaj, kókusztej, mogyoróvaj, vajbab, vajkörte.⁷

A fogyasztói tej közös piacon belüli szabad áramlása érdekében – a lehetséges eljárások (pasztörözés, ultramagas hőmérsékletű [UHT-] kezelés, sterilizálás) definiálásával, majd a nyers tej és a tejtermékek gyártásához alkalmas tej jellemzőinek leírásával – egységesítették a *hőkezelt tej* fogalmát. A teje és tejtermékre mikrobiológiai határérték-előírásokat tettek közzé, amelyek a gyógyszerhatású szermaradványokra érvényes határértékkel együtt nyerstej-átvételi, illetve késztermék-forgalmazási kritériumként érvényesülnek. A tej esetleges hamisítását (vizezés, lefőlés) a fagyáspont és a sűrűség mérésével ellenőrzik. A tej eredeti víztartalmát a technológia során (például UHT-kezelés gőzbeűvással) megnövelni nem szabad.

⁷ A Bizottság 2010/791/EU határozata (2010. december 20.) az 1234/2007/EK tanácsi rendelet XII. melléklete III.1. pontjának második bekezdésében említett termékek jegyzékéről.

A piaci szervezet szempontjából jelentős tejtermékek vámszabályainak meghatározása során az érintett termék részletes összetételét, a csomagolás módját és egységét is feltüntették. A termék összetétele nem tárgya semmiféle más szabályozásnak.

- f) *Tojásmínősítés.* A közösségi szabályozás szigorítását a szalmonellózisok fellépése sürgette. A piaci forgalom számára minőségi és súlykategóriákat képeztek (A kategória = friss tojás; B = kevésbé friss vagy hűtött; C = ipari felhasználásra). Extra friss a heti két alkalommal begyűjtött tojás. A tojás súlykategóriái: XL >73 gramm, L 63–73 gramm, M 53–63 gramm, S <53 gramm. A csomagolás, raktározás, szállítás, jelölés is a szabályozás tárgya. Az ipari felhasználásra gyártott tojástermékek (létojás, porított, fagyasztott) szabályozása az állati eredetű termékekre általánosan érvényes higiéniai követelményeket (mikrobiológiai határértékek) és szermaradvány- (gyógyszerhatású anyagok, hormonok, antibiotikumok, peszticidek, detergens) határértékeket, valamint a csomagolásra, tárolásra, szállításra, jelölésre vonatkozó előírásokat tartalmazza.

8.5. Az európai uniós élelmiszer-előállítás és szabályai (élelmiszertörvény, higiéniai csomag)

8.5.1. Az Európai Unió élelmiszerjogának általános elvei és követelményei

Az EU-n belül biztosítani kell az emberi egészség magas szintű védelmét. Ennek egyik feltétele, hogy minden állampolgára számára azonos követelmények szerint előállított, biztonságos élelmiszer álljon rendelkezésre. Ez csak akkor érhető el, ha az élelmiszerlánc minden elemére kiterjedően – a szántóföldtől az asztalig szemlélet alapján – uniós szintű élelmiszerjogot alakítanak ki.

Az élelmiszerlánc minden eleme hatással lehet az élelmiszer-biztonságra, ezért figyelembe kell venni az élelmiszer-termelési folyamat minden aspektusát, az alapanyagok és a takarmány előállításától az élelmiszerek fogyasztóhoz való jutásáig.

Az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (a továbbiakban: 178/2002/EK rendelet) *„megteremti az emberi egészség magas szintű védelmének és az élelmiszerekkel összefüggő fogyasztói érdekvédelem biztosítékának alapját, figyelembe véve az élelmiszer-kinálat sokszínűségét, beleértve a hagyományos termékeket, miközben biztosítja a belső piac hatékony működését. A rendelet rögzíti az egységes alapelveket és kötelezettségeket, a szilárd tudományos alapok megteremtésének előfeltételeit, a hatékony szervezeti megoldásokat, valamint az élelmiszer- és takarmánybiztonság ügyben a döntési folyamatot segítő eljárásokat.”*

E rendelet meghatározza az „élelmiszer” fogalmát, amelybe beletartozik minden olyan feldolgozott, részben feldolgozott vagy feldolgozatlan anyag vagy termék, amelyet emberi fogyasztásra szánnak, illetve amelyet várhatóan emberek fogyasztanak el. Az élelmiszer fogalmába beletartozik az élelmiszer-előállítás, -feldolgozás vagy -kezelés során szándékosan hozzáadott bármely anyag, többek között a víz is.

Nem minősül élelmiszernek a takarmány, az élő állat, a betakarítás előtti növények, a gyógyszerek, a kozmetikai termékek, a dohány és dohánytermékek, a kábítószeres, valamint a szermaradványok és szennyezések.

Az EU-s élelmiszerjog szerint élelmiszeripari vállalkozás az a nyereségérdekelt vagy nonprofit, köz- vagy magánvállalkozás, amely az élelmiszerek termelésével, feldolgozásával és forgalmazásával összefüggő tevékenységet folytat. Az élelmiszeripari vállalkozó, legyen az természetes vagy jogi személy, felelős az általa ellenőrzött élelmiszeripari vállalkozáson belül az élelmiszerjog követelményeinek betartásáért.

Az élelmiszerjog szempontjából igen lényeges, hogy „forgalomba hozatalnak” számít az élelmiszer vagy takarmány készen tartása eladás céljára, beleértve az élelmiszer vagy takarmány eladásra való felkínálását vagy az élelmiszerek és takarmányok ingyenes vagy ellenérték fejében történő átadásának bármely egyéb formáját, valamint az élelmiszerek és takarmányok eladását, forgalmazását vagy átadásának egyéb módját.

A 178/2002/EK rendelet élelmiszerek, valamint takarmányok termelésére, feldolgozására és forgalmazására vonatkozik. Az élelmiszerjog célja, hogy az Európai Unió területén megvalósuljon az élelmiszerek és takarmányok szabad mozgása. A rendelkezések előkészítése vagy bevezetése során tekintettel kell lenni a nemzetközi szabványokra, kivéve, ha a vonatkozó szabványok vagy azok egyes részei nem alkalmasak az élelmiszerjog törvényes céljainak megvalósítására, illetve tudományos okok szólnak ellene, vagy ha a vonatkozó szabványok az EU-ban megfelelőnek minősített védelmet nem biztosítják.

Az emberi élet és egészség magas szintű védelmének érdekében az élelmiszerjognak a kockázatelemzésre kell támaszkodnia. A „kockázatelemzés” három összefüggő elemről áll: „kockázatértékelésből”, „kockázatkezelésből” és a „kockázati kommunikációból”. A kockázatértékelés olyan tudományosan megalapozott eljárás, amely a veszély azonosítását, a veszély jellemzését, a veszélynek való kitettség értékelését és a kockázat jellemzését foglalja magában. A kockázatkezelés során az érdekelt felekkel konzultálva a kockázatértékelés eredményei alapján mérlegelik az alternatívákat, amelyek a megfelelő megelőzési és ellenőrzési eljárásokat eredményezhetik.

A kockázati kommunikáció a kockázatelemzés utolsó eleme, amely a veszélyekről, a kockázatokról a kockázatértékelők, a kockázatkezelők, a fogyasztók, az élelmiszer- és takarmányipari vállalkozások, a tudósok és egyéb érdekelt felek közötti kommunikációt jelenti.

Példa: Az élelmiszer-ellenőrző hatóság egy élelmiszerben növényvédőszer-maradék mennyiségét vizsgálja:

- kockázatértékelés: a növényvédőszer-maradék mennyisége magasabb a megengedett határértéknél;
- kockázatkezelés: a terméket emberi fogyasztásra alkalmatlannak minősítik;
- kockázati kommunikáció: a hatóság az érintett előállítóval elemzi a magasabb növényvédőszer-maradék jelenlétének lehetséges okait. Amennyiben a terméket már értékesítették, intézkedni kell annak visszahívásáról.

Az élelmiszerjog feladata, hogy a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgálja, ezért olyan rendelkezéseket kell hozni, amelyek megelőzik a megtévesztő gyakorlatok alkalmazását, az élelmiszerek hamisítását, valamint a fogyasztókat félrevezető gyakorlatok alkalmazását.

Az Európai Unió területén forgalmazott, harmadik országból származó élelmiszereknek meg kell felelniük az uniós élelmiszerjog szerint előállított feltételeknek.

Az Európai Unió és a tagállamok hozzájárulnak az élelmiszerekre és a takarmányokra vonatkozó nemzetközi műszaki szabványok és a közegészségügyi, illetve a növényegészségügyi szabványok kidolgozásához. Hozzájárulnak az élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó meghatározott intézkedések egyenértékűségének elismeréséről szóló megállapodások előkészítéséhez, és megkülönböztetett figyelmet szentelnek a fejlődő országok különleges fejlesztési, pénzügyi és kereskedelmi igényeinek.

Az élelmiszerjog fontos eleme a nyomonkövethetőség. Ez azt jelenti, hogy a termelés, feldolgozás és forgalmazás minden szakaszában biztosítani kell az élelmiszerek, a takarmányok, az élelmiszer-termelésre szánt állatok, valamilyen élelmiszerbe vagy takarmányba bekerülő egyéb anyagok útjának nyomonkövethetőségét. A vállalkozóknak rendelkezniük kell olyan rendszerekkel és eljárásokkal, amelyek lehetővé teszik a termék nyomonkövethetőségét.

8.5.2. Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (European Food Safety Authority – EFSA)

A 178/2002/EK rendelet hozta létre az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóságot (European Food Safety Authority – a továbbiakban: EFSA). Az EFSA feladata, hogy tudományos tanácsokat adjon és tudományos, illetve szakmai segítséget nyújtson a közösségi törvényhozásnak és politikáknak minden olyan területen, amelynek közvetlen vagy közvetett hatása van az élelmiszerek és takarmányok biztonságára. Az EFSA feladata továbbá, hogy mint független tanácsadó testület felhívja a figyelmet az élelmiszerekkel és takarmányokkal kapcsolatos kockázatokra. Az EFSA, a Bizottság és a tagállamok szorosan együttműködnek annak érdekében, hogy elősegítsék a kockázateértékelés, a kockázatelemzés és a kockázati kommunikáció tényleges egységességének megteremtését.

Az EFSA szakmai működését a 14 tagból álló Igazgatótanács biztosítja. Tagjait a Parlamenttel való konzultációt követően a Bizottság nevezi ki. Az ügyvezető igazgató felelős a szervezet napi tevékenységéért. Biztosítja, hogy az elfogadott munkaprogram szerint végezze a szervezet a feladatát. Az EFSA mellett működő Tanácsadó Fórum tanácsokkal segíti az ügyvezető igazgatót a szervezet feladatainak ellátásában. Az ügyvezető a tudományos szakvélemények iránti kérések fontossági sorrendjének megállapításához is kérheti a Fórum szakvéleményét. A Tudományos Bizottság és az állandó tudományos testületek – mindegyik saját illetékességi területén – felelősek a Hatóság tudományos szakvéleményeinek elkészítéséért. Az EFSA megalakulást követően az alábbi 8 tudományos testületet állították fel, amelyekben független szakértők tevékenykednek:

- élelmiszer-adalékanyagok és ízesítők, élelmiszeripari segédanyagok és élelmiszerrel érintkező anyagok tudományos testülete;
- állatok takarmányozására használt adalékanyagok, termékek és anyagok tudományos testülete;
- növényegészségügyi, növényvédelmi termékek és szermaradványaik tudományos testülete;
- géntechnológiával módosított szervezetek tudományos testülete;

- diétás termékek, táplálkozás és allergiák tudományos testülete;
- biológiai veszélyek tudományos testülete;
- élelmiszerláncba bekerülő szennyezőanyagok tudományos testülete;
- állategészségügy és állatvédelem tudományos testülete.

8.5.3. Sürgősségi riasztórendszer – Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF)

A 178/2002/EK rendelet alapján hozták létre a sürgősségi riasztórendszert (a továbbiakban: RASFF). A RASFF-hálózat tagjai a tagállamok, a Bizottság és az EFSA. A hálózat működtetéséért a Bizottság felelős. Amennyiben a hálózat valamelyik tagja élelmiszerekből és takarmányokból eredő, az emberi egészséget veszélyeztető, súlyos, közvetlen vagy közvetett kockázatról szerez tudomást, ezt az információt a sürgősségi riasztórendszer keretében haladéktalanul jelenti a Bizottságnak, amely haladéktalanul továbbítja az információt a hálózat tagjainak.

A RASFF rendszerében a beérkező bejelentések az élelmiszer-biztonsági kockázat mértéke alapján lehetnek riasztások (alert), tájékoztatások (information notification) vagy határ-visszautasítás (border rejection notification).

A riasztásokat a RASFF-központ emelkedő sorrendű számokkal jelzi, 0001-től fölfelé (évszám.sorszám; például 2012.0006).

A tájékoztatások esetében az értesítés nem tesz szükségessé gyors fellépést egy másik tagországban (például a termék még nem érte el a piacukat, a termék szavatossága lejárt, a termék nem jutott a piacra). A tájékoztatások formái 2011. február 1-től:

- *Tájékoztatás nyomon követésre* (information notification for follow-up): olyan termékkel kapcsolatos tájékoztatás, amelyet egy másik tagországban hoztak vagy hozhatnak forgalomba;
- *Tájékoztatás – figyelemfelhívó* (information notification for attention): olyan termékkel kapcsolatos tájékoztatás, amelyet:
 - csak az értesítő tagországban forgalmaznak; vagy
 - nem hoztak forgalomba; vagy
 - már nem forgalmaznak.

A tájékoztatásokat a RASFF-központ 2008. január 1-től a riasztásokkal együtt, emelkedő sorrendű számokkal jelzi (évszám.sorszám; például 2012.0001).

Határátkelőhelyen történt visszafordítás esetén közvetlen vagy közvetett egészségügyi kockázat miatt visszafordítanak egy tételt, és erről értesítik a tagállamokat. Az információkat a RASFF-központ évszámmal és AAA-tól indulva betűvel jelzi (évszám.betű; például 2012.AAB).

8.5.4. A Bizottság munkáját segítő Állandó Bizottság (Standing Committee)

A 178/2002/EK rendelet által létrehozott Élelmiszerlánc és Állategészségügyi Állandó Bizottság (Standing Committee on the Food Chain and Animal Health (a továbbiakban: SCFCAH) a Bizottság tevékenységét segíti. Tagjai a tagállamok képviselői, elnöke a Bi-

zottság képviselője. A SCFCAH 12 szekcióban végzi a munkáját. A bizottság az elnöke kezdeményezésére vagy valamelyik tag írásbeli kérelmére megvizsgálhat minden, az adott szekcióval kapcsolatos kérdést. 2014-ben az Állandó Bizottság elnevezése Növény, Állat, Élelmiszer és Takarmány Állandó Bizottság (SCPAFF – Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed).

8.6. Az Európai Unió élelmiszer-higiéniai szabályozása

Az élelmiszerjog egyik alapvető célja az emberi élet és egészség magas szintű védelme. A 178/2002/EK rendelet megállapította a nemzeti és közösségi élelmiszerjog egységes alapelveit és fogalommeghatározásait. Az élelmiszer-higiénia általános szabályait első ízben a 93/423/EGK irányelv határozta meg. Emellett számos irányelvet fogadtak el a Szerződés I. mellékletében szereplő termékek előállítására és forgalmazására vonatkozóan, különös tekintettel az egészségügyi előírásokra. A tapasztalatok azt mutatták, hogy az uniós szintű védelmet az élelmiszer-higiénia területén is az irányelvi szabályozást felváltó rendeletek útján lehet a legmagasabb szinten biztosítani. Az úgynevezett „higiéniai csomag” keretében 2004-ben megjelent rendeletek megerősítették az élelmiszer-higiénia uniós alapjait, és az állati eredetű élelmiszerekre vonatkozóan különleges higiéniai szabályokat állapítottak meg.

Az Európai Parlament és a Tanács élelmiszer-higiéniairól szóló 852/2004/EK rendelete állapítja meg az élelmiszeripari vállalkozásokra vonatkozó általános szabályokat az alábbi elvek mentén:

- az élelmiszer-biztonságért az élelmiszeripari vállalkozó az elsődleges felelős;
- az élelmiszer-biztonságot a teljes élelmiszerláncon keresztül biztosítani kell;
- HACCP-rendszer működtetésének szükségszerűsége;
- helyes gyakorlatokat leíró útmutatók kidolgozásának és alkalmazásának szükségessége;
- tudományos kockázatértékelésen alapuló mikrobiológiai kritériumok és hőmérséklet-szabályozási követelmények bevezetésének szükségessége;
- biztosítani kell, hogy a harmadik országokból származó élelmiszerek az uniós követelményeknek feleljenek meg.

A rendeletet nem kell alkalmazni a magáncélú használatra előállított élelmiszerek esetében, valamint a kis mennyiségű élelmiszer-előállítás esetében.

A higiéniai rendeletek vonatkozásában az alábbi definíciók ismerete alapvetően szükséges.

Az „élelmiszer-higiénia” alatt azokat az intézkedéseket és feltételeket értjük, amelyek a veszélyek ellenőrzéséhez és valamely élelmiszer emberi fogyasztásra való alkalmasságának az élelmiszer szándékolt felhasználásának figyelembevételével történő biztosításához szükségesek.

Az elsődleges termelésből származó termékeket, beleértve a termőföldből, állattenyésztésből, halászatból és vadászatból származó termékeket, „alaptermékeknek” nevezzük. A „feldolgozatlan termékek” olyan élelmiszerek, amelyekeken még nem végeztek feldolgozást, és idetartoznak a szétválasztott, részekre osztott, elvágott, szeletelt, kicsontozott, darált, megnyúzott, őrölt, vágott, tisztított, darabolt, kifejtett, tört, hűtött, fagyasztott, mélyfagyasztott vagy kiolvasztott élelmiszerek. A „feldolgozáson” az eredeti terméket lényegesen

megváltoztató bármely tevékenységet, beleértve a melegítést, füstölést, pácolást, érlelést, szárítást, marinírozást, kivonást, extrudálást vagy e folyamatok valamely kombinációját kell érteni.

Az élelmiszeripari vállalkozóknak biztosítaniuk kell, hogy az élelmiszerek termelésének, feldolgozásának és forgalmazásának az ellenőrzésük alá tartozó valamennyi szakasza megfeleljen a higiéniai rendeletben megállapított vonatkozó higiéniai követelményeknek.

A rendelet I. melléklete részletesen ismerteti az elsődleges termelésre vonatkozó higiéniai rendelkezéseket. A II. mellékletben pedig, nyolc fejezetben részletezve a valamennyi élelmiszeripari vállalkozóra vonatkozó általános higiéniai követelmények találhatók:

- az élelmiszer-előállító és -forgalmazó helyre vonatkozó általános követelmények;
- külön rendelkezések az élelmiszer-előállító és -forgalmazó helyre;
- ideiglenes előállító és forgalmazó helyekre (például mozgóárusok járművei) és az árusító automaták;
- szállítás;
- berendezésekre vonatkozó követelmények;
- élelmiszer-hulladék;
- vízellátás;
- személyi higiénia;
- élelmiszerekre alkalmazandó rendelkezések;
- élelmiszerek egyedi és gyűjtőcsomagolása;
- hőkezelés;
- képzés.

Veszélyelemzés, kritikus szabályozási pontok – HACCP (A Codex Alimentariusban szereplő alapelvek figyelembevételével). A HACCP-rendszer tudományos, rendszerszerű módszer a kockázatok felismerésére, meghatározására és elhárítására az elsődleges termelés, a feldolgozás, a forgalmazás, tárolás során. A HACCP-rendszer az élelmiszer-biztonság megelőző és költséghatékony eljárása. A HACCP-rendszer alkalmazási irányelvét a Codex Alimentarius Főbizottság 22. ülésének jegyzőkönyve (1997) tartalmazza.

Helyes gyakorlatokról szóló útmutatók kidolgozása. A rendelet arra ösztönzi a tagállamokat, hogy a hatóságok, a fogyasztók képviselői, valamint az adott szakágazatban tevékenykedő élelmiszeripari vállalkozók bevonásával a helyes gyakorlatokról szóló útmutatókat dolgozzanak ki. Az útmutatóknak figyelemmel kell lenniük a Codex Alimentarius vonatkozó szabályaira is. Magyarországon 2009-ben kezdődött meg a jó higiéniai gyakorlati útmutatók kidolgozása. 2013-ig 22 szakágazatra készült útmutató, amelyek mindenki számára ingyenesen, elektronikus úton elérhetők:

1. Útmutató az élelmiszer- és italadagoló automaták működtetése és az italcsapolás jó higiéniai gyakorlatához
2. Útmutató a sertés- és marhavágás, -bontás, -darabolás jó higiéniai gyakorlatához
3. Útmutató a baromfi és nyúl-félék vágásának és darabolásának jó higiéniai gyakorlatához
4. Útmutató a húskészítmények gyártása jó higiéniai gyakorlatához
5. Útmutató a halfeldolgozás jó higiéniai gyakorlatához
6. Útmutató a gyorsfagyasztott termékek jó higiéniai gyakorlatához (aktualizálva 2016. december)

7. Útmutató a konzervipar jó higiéniai gyakorlatához (aktualizálva 2016. december)
8. Útmutató a savanyított termékek előállításának jó higiéniai gyakorlatához
9. Útmutató a növényolajgyártás jó higiéniai gyakorlatához
10. Útmutató a tej és tejtermékek előállításának jó higiéniai gyakorlatához
11. Útmutató a jégkrémgyártás jó higiéniai gyakorlatához
12. Útmutató a malomipar jó higiéniai gyakorlatához
13. Útmutató a sütőipar jó higiéniai gyakorlatához
14. Útmutató a cukoripar jó higiéniai gyakorlatához
15. Útmutató az édesipar jó higiéniai gyakorlatához
16. Útmutató a száraztészta előállításának jó higiéniai gyakorlatához
17. Útmutató a tojástermékek előállítására, tojás csomagolására vonatkozó jó higiéniai gyakorlatához
18. Útmutató a hűtött élelmiszerek, hidegkonyhai készítmények jó higiéniai gyakorlatához
19. Útmutató a szeszesital-gyártás jó higiéniai gyakorlatához
20. Útmutató a söripar jó higiéniai gyakorlatához
21. Útmutató az alkoholmentes italok gyártásának jó higiéniai gyakorlatához
22. Útmutató a szikvíz-, szódagyártás jó higiéniai gyakorlatához

A 852/2002/EK rendeletben megállapított szabályokon felül az állati eredetű élelmiszerekre kiegészítő higiéniai szabályokat állapít meg az Európai Parlament és a Tanács 853/2004/EK rendelete. Állati eredetű terméket csak a tagállamok illetékes hatóságai által engedélyezett üzemben lehet előállítani, ezeket az élelmiszereket kizárólag a rendeletben részletesen szabályozott állategészségügyi jelöléssel vagy a terméken elhelyezett ovális alakú jelöléssel szabad forgalomba hozni. Az ovális jelben szerepelnie kell az országnév ISO-szabvány szerinti kétbetűs kódjának, valamint a létesítmény engedélyezési számának. A rendelet értelmében az állati eredetű termékeket a szükséges bizonyítványok és okmányok kísérik.

Az állati eredetű termékek ellenőrzésekor a közegészségügyre, adott esetben az állatok egészségére és jólétére vonatkozó szempontokra is figyelemmel kell lenni. A 854/2004/EK rendeletben szerepelnek a létesítmények hatósági ellenőrzésére vonatkozó előírások. A friss húsok ellenőrzésekor az alábbi szempontokat kell figyelembe venni: levágást megelőző élőállat- és a vágást követő húsvizsgálat, állatjólét, laboratóriumi vizsgálatok, különleges veszélyt jelentő anyagok.

8.7. Az Európai Unió állategészségügyi szabályozása

A mezőgazdasági termékek szabad áramlásának útjában álló akadályok jelentős részben a tagállamokban hatályban lévő eltérő állat- és növényegészségügyi előírások érvényesítéséből származtak. E korlátozások eltörléséhez közösségi szintű szabályozás volt szükséges. Annak alapján megszűnhettek a Közösségen belüli határellenőrzések, s a harmadik országokból érkező termékek ellenőrzése a Közösség határain történik. Az EU-s szabályozásban nem különül el élesen egymástól az egészségvédelem humán-, állat- és növényegészségügyi rendszere. Egymásra épül az állategészségügyi szabályozás és az állati eredetű élelmiszerek élelmezés-egészségügyi szabályozása. Különösen jelentős e témakörben az Egészségügyi

és Növényegészségügyi Megállapodás (SPS). Az SPS-megállapodás lehetővé teszi, hogy a tagországok meghatározott egészségvédelmi szintet tartsanak fenn, ám e védelem nem eredményezhet a nemzetközi kereskedelem előtti mesterséges, *protecionista akadályokat*.

A legutóbbi, az egész EU-szarvasmarhatartást érintő megrázkódtatás a BSE-kór⁸ megjelenése volt. Ez az állatbetegség zoonózisnak tekinthető, mivel Creutzfeldt–Jakob-szindrómaként hosszú lappangási idejű halálos emberi betegséget okozhat. Az EU-fogyasztó bizalma megrendült a BSE-krízis következtében: zuhant a marhahúsfogyasztás azokban az EU-tagországokban is, ahol a betegség nem bukkant fel. Az eset következményeként az Európai Parlamentben folyó viták arra kényszerítették az EU Bizottságot, hogy a tudományos tanácsadó testületek és az ellenőrző állomások rendszerét felülvizsgálja és átalakítsa.

A közös állategészségügyi előírások folytonos kiigazításának elfogadásával *a tagállamok kölcsönösen elismerik egymás vizsgálatait és ellenőrzéseit*, amelyeket az indulási pontokon az állat-, illetve növényegészségügyi bizonyítvány kiadása előtt végeznek. Az érkezéskori ellenőrzést szűrőpróbaszerűen vagy gyanú alapján végzik.

Az EU-ba szállító harmadik országoknak is be kell tartaniuk az EU-előírásokat. Ekvivalenciátárgyalások során döntenek el, hogy azok állat- és növényegészségügyi rendszere, hatósági intézményei elegendő garanciát nyújtanak-e a feladóhelyi ellenőrzés megbízhatóságát illetően.

8.7.1. Az állategészségügyi szabályozás alapjai

Az állategészségüggyel összefüggő, jogilag szabályozott területek az EU-ban: állatjárványügy (állatbetegségek megelőzése, lokalizálása, megszüntetése); állattenyésztés; állatnyilvántartás; tartási, szállítási, vágási körülmények; friss hús forgalmazása; közegészségügyi vonatkozások.

Az állatbetegségek megelőzésére, leküzdésére és megszüntetésére kidolgozott *stratégia* alapvető célja:

- a létező legmagasabb egészségi szint a betegségek kiirtása útján;
- a vakcináció megszüntetése bizonyos betegségek ellen, a beteg állomány kiirtása, ha a betegség fellép;
- az állatorvosi ellenőrzés erősítése a származási és feladási helyen, s a harmadik országokból érkező állatokra és termékekre;
- az állatmozgások követése számítógépes információval a Közösségen belül (*ANIMO*) és a harmadik országból importált állatokon állatorvosi ellenőrzéskor tapasztalt szabálytalanságok esetén (*SHIFT*);⁹
- közös eljárás a betegségek elleni küzdelem (a betegségek előfordulásának gyors bejelentése; harmonizált módszerek a behurcolt betegségek leküzdésére, a járványos betegségekkel szembeni tervezett fellépés; epidemiológiai egységek kialakítása;

⁸ Bovin Spongiform Encephalopathy – kergemarhakór.

⁹ Az *ANIMO* információs hálózat az állategészségüggyel, zootechnikával és állatszállítással kapcsolatos feladatokat végző 2500 hivatalt köti össze. E rendszer összekapcsolható a *SHIFT*-hálózattal (utóbbi: határ-ellenőrző pontok a harmadik országból érkező import vizsgálatára). Ezt a két hálózatot helyettesíti 2006-tól a *TRACES*-rendszer. A betűszót a kereskedelmi ellenőrzés és szakértői rendszerből képezték: Trade Control Expert System.

referencialaboratóriumok létrehozása az egységes diagnosztika biztosítása végett; az intézmények kompetenciájának meghatározása; pénzügyi támogatás és kompenzáció).

A közegészségügyi szempontú szabályozás alapvető feltételei: az állatok kezelésére felhasználható anyagok engedélyezése; az engedélyezett hatóanyagok, gyógyszer tartalmú takarmánypremixek előírás szerű forgalmazása és felhasználása; az állati eredetű élelmiszerek gyógyszer- és hormonmaradvány-tartalmának ellenőrzése. A hormonálisan ható hozamfokozószerek alkalmazási tilalmának betartása a KAP kölcsönös megfeleltetésének (cross-compliance) feltétele.

Az 1996-ban az Egyesült Királyságban csúcspontját elérő BSE-krízis következtében elválasztották a törvényhozási felelősséget a tudományos szakértői és az ellenőrzésért való felelősségtől. Az EU-fogyasztó egészségéért a DG XXIV. Főigazgatóság (fogyasztói politika) vált felelőssé. Ez az intézkedés a fogyasztóvédelem és a termelői érdek szétválasztását, a fogyasztó egészségének fokozott védelmét szolgálja. Újraértékelték a tudományos bizottságok feladatkörét, tudományos szakbizottságot hoztak létre a BSE-kutatás koordinálására és szaktanácsadásra, a szűrőpróbaszerű, kötelező vágóhídi ellenőrzések monitorozására. A Bizottságon belüli átszervezéseket követően az állatokkal és állati termékekkel kapcsolatos ügyekért is a DG SANCO (Egészség és Fogyasztóvédelem Igazgatósága) a felelős.

Az élelmiszerlánc-szemléletnek megfelelően minden kritikus ponton meg kell határozni a szükséges ellenőrzéseket és az azokhoz kapcsolódó információkat.

Az élő szarvasmarha és sertés Európai Unión belüli kereskedelmével összefüggő állategészségügyi szabályozás fő célja a fertőzések széthurcolásának megakadályozása volt. Ezért meghatározták a kötelezően bejelentendő marha- és sertésbetegségeket, a várakozási időket betegségfajtánként. A szállítandó állatokat a feladóhelyi felelős állatorvos által kiállított állategészségügyi bizonyítvány kíséri. Az élőállat-kereskedelemmel egyidőben szabályozták a friss hús Európai Unión belüli forgalmát.

Az állategészségügyi szabályozást egyrészt *zootechnikai előírások*, másfelől az állattartásra és -szállításra vonatkozó úgynevezett „*animal welfare*” (állatjóléti) normák egészítik ki.

8.7.2. Zootechnikai (állattenyésztési) előírások

A zootechnikai előírások az állatok azonosíthatóságára, nyilvántartására, a tiszta és hibrid tenyészeteket fenntartó szervezetek működésének szakmai szabályaira, az állatok teljesítmény-ellenőrző és genetikai értékmegállapító módszereire terjednek ki. Ez a szabályozás az EU-n belüli szabad állatkereskedelem előmozdítását is szolgálja. A szabályozás szerint az *állattartónak* a szarvasmarháiról minden állományváltozást tartalmazó *nyilvántartást kell vezetnie*. A nemzeti nyilvántartási rendszerek harmonizációját követően a fogyasztói tökehús származási feliratozása kötelezővé vált. A feliratozás feltétele az állattartói és nemzeti nyilvántartás tökéletes működése. A sertésnyilvántartásban az egyedi születéseket és elhullásokat nem kell rögzíteni. Kecskék, juhok esetében pedig csak az állományszámot kell nyilvántartani.

A szarvasmarhák *azonosító jelölése* a fülszám vagy a tetoválás. A jelölés 16 karakternyi alfanumerikus kód, amelyet közösségi szinten szabályoznak. A fülszám születési

„okmányok” minősül, csak az illetékes nemzeti hatóság hozzájárulásával távolítható el vagy cserélhető. A kód az állat és az üzem azonosítására alkalmas. A sertések, juhok, kecskék azonosítását nemzeti szinten szabályozzák. Az állatok azonosítása és nyilvántartása a KAP kölcsönös megfeleltetési feltétele.

A zootechnikai szabályozások érdekessége, hogy tárgyak nemcsak az élő állat, hanem az egyre nagyobb teljesítményű fajták kiemelkedő egyedeinek kereskedelmi forgalomba lépő spermiuma, petesejtje és embriója is.

8.7.2.1. Állatjóléti szabályozás

Az állatjóléti szabályozás a vágóállatok szállításának és elhelyezésének, levágásának körülményeire vonatkozik. Az uniós normák bizonyos türelmi idő után válnak kötelezővé a tagországokban. Az állatjóléti szabályozások betartása a KAP kölcsönös megfeleltetési feltétele.

8.7.2.2. Állattartási előírások

Az állat jólétének indikátorai: a növekedés, a szaporodási képesség, a viselkedés, a fiziológiai állapot, betegségre való hajlam. Az indikátorok segítségével az állattartási formák összehasonlíthatók, tudományos eszközökkel vizsgálhatók.

Az állattartás etikai kérdéseit eredetileg a fogyasztók vetették fel. Ez a nyomás indította el az állatjóléti politikát, amelynek keretében – egyebek között – meghatározták a sertések intenzív tartásának és a borjak védelmének minimum-előírását.

A sertések számára súlyuktól függő minimálisan biztosítandó teret állapítanak meg, amit hatóságilag ellenőriznek. Az új normát 1998-tól minden telepen érvényesíteni szükséges. A harmadik országokból importált állatokat legalább az előírttal azonos módon kell tartani, amit az illetékes hatóság igazol.

A szabályozás a sertéstartásra alkalmas épület és a berendezési tárgyak leírására is kiterjed. Megfelelő világításról kell gondoskodni; az állat – ha elkülönítve tartják – lássa társait; helye tiszta, pihenésre alkalmas legyen, a helyiségek hőmérséklete, légnedvessége, légcirkulációja feleljen meg az állat szükségleteinek. A feltételek teljesítése elsősorban az állatokat tömegesen tartó nagy telepekre érvényes. Az állatok nemétől és korától függő (kantsertés, anyakocák és malacok, szopós malacok) további tartási előírásokat is meghatároztak.

Hasonlóan felépített a borjak védelmének szabályozása. A korszerű elhelyezésre szolgáló új istállókat az előírásnak megfelelően kellett kialakítani, illetve a régieket 2007-ig kellett átalakítani. Harmadik országokból érkező állatok megfelelő tartási körülményeit a hatóság igazolja.

8.7.2.3. Az állatok szállítás alatti védelme

A szabályozás az egypatájúakra (ló, szamár, öszvér); a szarvasmarha-, a juh-, kecske- és sertésfélékre, a baromfira és a házinyúlra vonatkozik. A szállításhoz előzetes állatorvosi engedély szükséges. További követelmények: az állatot azonosító és regisztráló dokumentum

kísérje; a szállítóeszköz feleljen meg az előírásoknak; a kísérő személy(zet) képzettsége legyen megfelelő; a szállítás a *24 órát ne haladja meg*; útközben legyen mód itatásra, etetésre, pihentetésre, a hatóság előzetes értesítés alapján ellenőrizhesse az utazás időtartamát, útvonalát. Harmadik országból élőállat-szállítmány csak akkor indítható, ha az exportőr vagy az importőr nyilatkozik, hogy e követelményeknek a szállítás módja megfelel.

Az irányelvet újabb előírások követték, amelyekben meghatározták az egyes állatfajták maximális szállítási idejét, a pihentetés gyakoriságát és időtartamát, az együtt szállítható egyedek számát, a szállító jármű kialakításának módját az állatfajta függvényében.

Az állattartás és -szállítás szabályozásában az állatvédelem, a gazdaságosság és a fogyasztó számára a legjobb minőségű hús biztosításának célja nem választható szét. Az állatvédelem célja mindenekelőtt a *stresszhatás enyhítése*, amely súlycsökkentő és húsmi-nőségromtó hatású.

8.7.3. A friss hús termelése és értékelése

A friss (marha-, sertés-, juh-, kecske-) húrra vonatkozó egészségügyi előírásokat EK-irányelv tartalmazza. A szállítmányt csak egészségügyi bizonyítvány kíséretében lehet feladni. A bizonyítványt a berakodás helyén az illetékes hatósági állatorvos a célállomás nyelvéen tölti ki. Az egészségügyi bizonyítványt ugyancsak a hatósági állatorvos által kitöltött kereskedelmi dokumentum kíséri. Ezen kell például fagyasztott hús esetében a fagyasztás időpontját megjelölni. A harmadolt vagy negyedelt testnél kisebb darabokat és a csont nélküli húst csak az EK-előírásoknak megfelelő színvonalú darabolóüzemben lehet előállítani friss húsból vagy harmadik országból importált húsból.

A marha- és borjúhús jelölése kötelező (1760/2000 rendelet): kód- vagy referenciaszámmal, ami a kapcsolatot tartja fenn a felezett, negyedelt test és az állat, illetve állatcsoport közt. A kóddal minden húsdarab a vágott állathoz kapcsolható. A jelzés tartalmazza a vágóhid engedélyezési számát és az országot, ahol található. A test további szétvágása a darabolóüzemben történik, amelynek jelöléseként engedélyezési száma és azon ország megnevezése szolgál, ahol a darabolóüzem működik. Aprított húson csak a nyomonkövethetőségi kódot kell feltüntetni.

Részletesen meghatározták a *vágóhidakra és darabolóüzemekre, hűtőházakra vonatkozó állategészségügyi, -higiéniai szabályokat*. A szabályozás kitér a helyiségek építésének, belső burkolásának, vízhálózatának, csatornázottságának, szigetelésének, ventilációjának, világításának követelményeire; a kézmosási, eszközfertőtlenítési körülményekre; a személyi higiénia szolgáló feltételekre; a megmunkálóasztalok, szállítószalagok felületeinek kiképzésére; a hűtőberendezésekkel kapcsolatos követelményekre; a hulladéktárolás szabályaira. Az állatorvosi feladatok: a vágás előtti és utáni egészségvizsgálat, a darabolt és tárolt hús higiéniai ellenőrzése; az egészségügyi megfelelés jelölése; a friss hús csomagolásának ellenőrzése; s végül a szállítás alatt a tételt kísérő egészségügyi bizonyítvány kiállítása. Szigorúan megkülönböztetendő az emberi táplálkozásra alkalmas, illetve arra alkalmatlan hús.

Az üzemeltető feladata az *üzemi higiénia* (eszközök, gépek, termékek) *rendszeres ellenőrzése*. Az ellenőrzés eredményéről a hatósági állatorvost informálni szükséges. Az üzemeltetőnek gondoskodnia kell a személyzet folyamatos képzéséről a helyi termelési szerkezethez igazított higiénés termelési előírások alkalmazása végett.

A követelményeknek megfelelő, a tagországok illetékes hatóságai által *engedélyezett üzemekről nyilvántartást* kell készíteni, és azt meg kell küldeni a Bizottságnak. Az Európai Bizottság állatorvosai az illetékes nemzeti hatóságokkal együtt *helyszíni ellenőrzést* végezhetnek annak megállapítására, hogy az engedélyezett üzemek valóban megfelelnek-e az előírásoknak.

A tagországok feladata, hogy megfelelő adminisztratív vagy büntető intézkedéseket hozzanak az EU állategészségügyi előírásának megsértése esetében, főleg, ha a bizonyítványok és dokumentumok nem felelnek meg a hús tényleges állapotának; az azonosító jelölés nem szabályos; a húst ellenőrzésre nem mutatták be; a húst nem az eredetileg megállapított célra használták fel.

A hús forgalmazásának állategészségügyi feltételei. Az állategészségügyi szabályozás e területen meghatározza: a betegségek ellenőrzésének módszereit; az engedélyezett kezeléseket; az állati eredetű élelmiszerek feldolgozására és forgalmazására vonatkozó állategészségügyi követelményeket.

Az állatbetegségek, járványos állatbetegségek, az emberre is fertőző állatbetegségek terjedésének veszélye az állatforgalom közösségi kiszélesedésével egyidejűleg nagyobb lett. A tagállamok közötti belső határellenőrzés eltörlésével a feladat helyén végzett ellenőrzések jelentősége rendkívül megnőtt. Az egységes belső piac kiépítése a *nemzeti előírások harmonizálását, a közösségi előírások bevezetését* kívánta meg. A betegségek felsorolását, diagnosztizálását, gyógyítását, prevenciójának elveit az állatorvosi kutatások legújabb eredményei alapján, magas tudományos színvonalon az általános szabályozások függelékei tartalmazzák.

A tenyésztésben a *hormonok és hormonhatású anyagok* közül a növekedést serkentő nemi hormonok, a pajzsmirigyműködést gátló szerek és a tejelválasztást serkentő hormonok jelentősek, továbbá a betegségmegelőzést szolgáló (preventív) antibiotikumadagolás. Az antibiotikumok preventív alkalmazása egészségkárosító hatású lehet (rezisztenciavesztés). A hormonok alkalmazását a súlygyarapodás gyorsítására az EU már 1981-ben betiltotta, mivel a hormontartalmú hús az emberi egészségre esetleg káros lehet (morfológiai elváltozást okozhat).

Az állati szervezetbe juttatott hormon- és gyógyszerhatású anyagok, azok metabolitjai az állat levágása után a hús emberi fogyasztása szempontjából *szermaradványoknak* minősülnek. A szermaradványokra és határértékeikre vonatkozó előírásokat *élelmezés-egészségügyi irányelvek* tartalmazzák. A tagországok felelősségi körébe tartozik a hatósági ellenőrző hálózat fenntartása és az elvégzett vizsgálatok eredményeinek közzététele.

Laboratóriumi hálózat. A szermaradványok ellenőrzésére kétszintű laboratóriumi hálózat működik: *EU- és nemzeti szintű referencialaboratóriumok*. Referencialaboratóriumokat hoztak létre száj- és körömfájás-diagnosztikai, vakcina-ellenőrzési és sertéspestis-diagnosztikai feladatokra. A referencialaboratóriumok feladata *az egységes vizsgálati módszerek előírása*. A 32 nemzeti laboratórium *egy-egy vegyületcsoport szaklaboratóriumaként* működik. A kimutatásra és a mennyiségi meghatározásra alkalmas rutin, megerősítő (konfirmatív) és döntő (referencia-) módszereket kézikönyvek tartalmazzák. A mennyiségi meghatározáshoz és a módszerek biztonságának (ismételhetőség, összehasonlíthatóság) ellenőrzéséhez szükséges referenciaanyagokat (a vizsgálandó vegyületet pontos koncentrációban tartalmazó, főképp liofilezett – fagyasztva szárított – por alakú, eltartható készítményeket)

a Community Bureau of Reference (CBR) mint központi intézmény a referencialaboratóriumok közreműködésével biztosítja.

Az EU központi és tagországi állatorvosi laboratóriumai a jellegzetes vegyületcsoportok kimutatására és koncentrációjuk meghatározására a legkorszerűbb analitikai eljárásokat (gáz- és folyadékkromatográfia, tömegspektrometria, infravörös spektroszkópia, immunológiai módszerek) alkalmazzák.

Az állati eredetű egyéb termékek (tej, tojás) szermaradvány-vizsgálatai a gyógyszerhatású anyagokon kívül a *pesticidek* maradványaira terjednek ki. Nem hozhatók forgalomba azok a termékek, melyekben tiltott vagy a határértéknél nagyobb mennyiségű szermaradvány fordul elő.

Harmadik országokból érkező élő állatok vizsgálatának szervezése. Magyarország déli, délkeleti és keleti határának egy része egyszersmind az EU-határ. Az ország 2004. május 1-jei csatlakozásával egyidejűleg létre kellett hozni a határellenőrző állomásokat a harmadik országokból érkező élőállat-szállítmányok vizsgálatára. A kialakítás szempontjai: úthálózat; kirakáshoz, berakáshoz, etetéshez, itatáshoz elegendő felszerelés; megfelelő helyiség a vizsgálathoz, elegendő szakszemélyzet, laboratórium a vizsgálati anyagok feldolgozásához; kapcsolat az információs hálózattal.

Harmadik országból állatszállítmányok indításának feltétele az exportáló ország előzetes állategészségügyi minősítése. Ennek elemei: az állatállomány állapota, az ország környezet-egészségügyi helyzete, járványos állatbetegségek bejelentésének rendszeressége és gyorsasága, az állatbetegségek megakadályozására és ellenőrzésére vonatkozó érvényes előírások, az állategészségügyi szolgálatok felépítése és hatásköre.

Elfogadott harmadik ország állategészségügyi bizonyítványával az EU-ba beszállítható a marha, sertés, juh, kecske friss húsa.

8.8. Az európai uniós növényegészségügyi szabályozás alapjai

A növényegészségügyi jogszabályokkal érintett terület az EU-ban a következő fő fejezetekbe sorolható: a károsítók behurcolása, elterjedése elleni védelem; a növényi károsítók elleni szerek engedélyezésével, előállításával, forgalmazásával, alkalmazásával kapcsolatos szabály; a köztermesztésbe kerülő vetőmag, szaporítóanyag egészségének megóvása; növényi termékek felületén és belsejében előforduló vegyszermaradékok határértéke; a növényegészségügyi hatósági szervezetek feladatai; a növényegészségügyi infrastruktúra (ellenőrző állomások, laboratóriumi hálózat); növényegészségügyi vizsgálatra kötelezett növények (vetőmagvak, szaporító anyagok, burgonya, citrusfélék) termelőinek hatósági nyilvántartása; információs rendszerek.

Harmadik országokból érkező áruk növényvédelmi ellenőrzése az unió határán történik, további vizsgálatokat csak veszély esetén végeznek. A tagországok közötti határellenőrzés eltörlése következtében a növényegészségügyi ellenőrzés – az állategészségügyi vizsgálathoz hasonlóan – *a feladó ország kötelességévé* vált. Az ehhez szükséges hatósági és intézményi kereteket, a növényvédő szerek engedélyezését, a termékben kimutatható szermaradékok határértékét, a mintavétel és a vizsgálat módját, a bizonyítvány kiállításának szabályait, a növényi kártevők felsorolását, a növényvédelmi intézkedéseket (karantén, védőkörzet stb.) közösségi jogszabályok tartalmazzák.

Az ember egészségét tekintve döntő a növényvédő szerek friss termékekben található maradékainak mennyisége, ezért az EU szabályozta ezek határértékeit. Kijelölték a tagországokban a friss zöldség-gyümölcs egészségügyi (és minőségi) ellenőrzését végző szervezeteket. Az ellenőrzést esetenként az EU és a tagország ellenőrei közösen végzik.

A friss zöldség-gyümölcs forgalom, valamint egyéb növényi eredetű anyagok szállítása tekintetében jelentős előrelépés volt 1976-ban a Nemzetközi Növényvédelmi Egyezmény alapján *a tagországok hivatalos növényvédelmi szolgálatainak létrehozása*.

Növények magvai, élő növény, növényi rész, illetve termés beszállítása vagy átszállítása bármely ország területén csak származási bizonyítvány, illetőleg a feladó ország hivatalos, hatósági *növényegészségügyi bizonyítványa*, illetve az EU-tagországok területén *növényútlevél* (hivatalos címke és kísérő dokumentum) kíséretében lehetséges. E szabály célja, hogy a különböző károsítók – gyommagvak, növényi betegségek és állati kártevők – széthurcolását nemzetközi összefogással megakadályozzák.

Az egyes országok általában növényvédelmi törvényben vagy egyéb jogszabályban határozzák meg azokat a nemzetgazdasági szempontból számukra veszélyes károsítókat, amelyek még nincsenek jelen, vagy elterjedésük nem széles körű, visszaszorításuk indokolt, ezért ellenük aktív védekezés szükséges. A kontinensen még nem honos károsítók behurcolásának megakadályozása, illetőleg az egyes országokban előforduló veszélyes károsítók szétterjedésének megelőzése érdekében az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezetével (FAO) kötött egyezmény értelmében a tagországok kötelezettséget vállaltak a növényegészségügyi védelmi rendszer összehangolt működtetésére.

Irányelvben szabályozták a növények és növényi termékek károsítóinak a tagországokba való behurcolása elleni *növényvédelmi intézkedéseket*, a fertőzöttnek talált termékekre érvényes eljárásokat (kezelés, a fertőzött részek eltávolítása, zárlat alá vétel, szállítási előírások, megsemmisítés). A szabályozás a tilos, az előforduló és a védett zónákra érvényes károsítók (rovarok, atkák, fonalféreg, baktériumok, gombák, vírusok, parazitanövények) rendszerezett jegyzékbe foglalását is tartalmazza. A Bizottság joga a növényegészségügyi helyzet helyszíni ellenőrzése a tagországok illetékes hatóságának közreműködésével.

A szabályozás korszerűségét jellemezheti, hogy az *a biológiai készítményekre* (mikroorganizmusok, vírusok, géntechnológiával előállított szervezetek) is kiterjed. Az állami ellenőrzés mellett a mezőgazdasági termelő és a kereskedő saját kockázatára és anyagi felelőssége terhére köteles betartani a növényegészségügyi jogszabályokat, illetőleg az ezeket érvényesítő hatósági intézkedéseket. (E rendelkezések esetenként egyes országokra vagy növényekre importtilalmi rendelkezéseket is tartalmazhatnak.)

Az egyes tagországok növényegészségügyi előírásai és tilalmi rendelkezései nem teljesen egységesek, hanem érvényesítik az ország speciális nemzetgazdasági érdekeit. A beszállítandó növények, növényi termékek megfelelőségét a növényegészségügyi hatóság bizonyítványával, illetve a növényútlevéllel kell igazolni. A növényegészségügyi bizonyítvány kiadása azonban nem jár az adott tétel teljes terjedelmére és minőségére vonatkozó termelői szavatosság anyagi-jogi felelősségének átvállalásával. A hatósági igazolás kizárólag a szállítmányból vett mintára vonatkozik. Ez meghatározó jelentőségű, mert az importőr ország is mintavétel alapján dönt az áru átvételéről. Tehát a szállítmány homogén minőségének biztosítása a termelő kötelessége és kockázata. A termelőnek nem áll jogában – üzleti érdekből – a nemzeti növényegészségügyi követelményeket mérsékelő szerződési feltételeket érvényesíteni, ám joga van ezeknél szigorúbb feltételeket kikötni.

A növényegészségügyi bizonyítvány kiállítása rendszerint előzetes laboratóriumi és/vagy többszörös termőhelyi vizsgálatokat igényel.

8.8.1. A növényvédő szerekre vonatkozó szabályozás

A növényvédő szereket a közösségi előírások alapján az egyes tagországok növényvédelmi hatóságai engedélyezik. Az aktív anyagok toxikológiai tulajdonságainak mérlegelése alapján készül el az *engedélyezett anyagok jegyzéke*. Még nem dolgozták ki véglegesen azt a közösségi eljárást, amely a listára kerülő anyagok kiválasztásának szabályait tartalmazza, továbbá hiányzik még a növényvédő szerek értékelésének egységes szabályozása is.

Az egy-egy szakterületet szabályozó normák az évek során a kutatási eredmények gyakorlatba való átültetése nyomán számos módosításon mentek keresztül. Különösen érvényes ez a *peszticidek* aktív anyagának engedélyezésével, illetve tiltásával, határértékével kapcsolatos előírások esetében. A peszticidek osztályba sorolásáról, csomagolásáról és feliratozásáról 1967-ben kiadott irányelv egységesítette a veszélyt jelző szimbólumokat, a toxicitási jelöléseket, a biztonsági előírásokat, főleg a *közegészségügyi kockázat* kizárása végett. Későbbi irányelvek szabályozták a peszticidekkel kapcsolatos hatósági tevékenységet, a notifikációs (bejelentési) kötelezettséget, a disztribúcióra és az alkalmazásra érvényes eljárásokat. A peszticidek aktív anyagának fajtáit, osztályba sorolását folyamatosan módosítják az újabb kutatások eredményeitől függően. Eddig mintegy *80 aktív anyagot* engedélyeztek.

Az egyes növényi kártevőfajták elleni védekező eljárások alkotják az előírások jelentős csoportját (például a burgonya és vetőburgonya különféle kártevői elleni védekezés, gabonakártevők leküzdése, pajzstetű elleni védelem stb.).

A forgalmazási rend előírásán keresztül mind a fogyasztóvédelem, mind a környezetvédelem biztonságosabbá tehető. A „növényvédő szer engedélyezése során a környezet, az emberi és állati egészség kockázatának szempontjai legyenek elsődlegesek a növénytermesztés javításához képest”. E megközelítés a Közös Agrárpolitika új vonásait tükrözi. Korszerűség tükröződik abban a megfogalmazásában is, hogy biológiai (mikroorganizmusok, vírusok), biotechnológiai, növénykultúrás vagy növénytermesztési eljárásokkal, ezek racionális kombinációjával kívánják kiszorítani, illetve arra a minimumra csökkenteni a kémiai szerek alkalmazását, amelyet a gazdaságilag elfogadhatatlan károk és veszteségek elkerülésének igénye tesz szükségessé.

Érvényesül a közösségi termékforgalmazás alapelve: az egyik tagországban engedélyezett szerek és ezekkel kezelt növények a másik tagországban szabadon forgalmazhatók, hacsak annak nincs klimatikus akadálya. Szabad a tagországok döntési lehetősége abban, hogy veszély esetén a jegyzékben nem szereplő szereket engedélyezzenek. A növényvédő szerek kiegészültek a genetikailag módosított organizmusok védelmi célra való felhasználásával, ezért ezek körét is szabályozták. A növényvédő szerek felhasználásának csökkentését eredményezik egyes GMO szója- és kukoricafajták, amelyek génállománya rovarkártevők elleni védelmet és herbicidekkel szembeni toleranciát biztosít.

Az engedélyezési eljárást, a visszavonást, az aktív anyagok jegyzékbe foglalásának útját, az engedélyezés iránti kérelem tartalmát, a csomagolás, a feliratozás, a nyilvántartás követelményeit szigorúan szabályozzák. Ily módon, a tételek és szállítmányok követhetőségével zárt szabályozási rendbe foglalható a növényvédőszer-forgalom. Ezt szolgálja az ellenőrző

intézkedések pontos szabályozása is. A növényvédő szerek forgalmazási előírásának betartása a KAP kölcsönös megfeleltetési követelményei közé tartozik.

A növényvédő szerek kutatása-fejlesztése a gyógyszeripari fejlesztéshez hasonlítható, tőke- és szellemkapacitás-igényes, főleg a kipróbálási stádiumban nagyfokú szervezettséget igénylő folyamat. A gyártó számára az, hogy terméke az EU-jegyzékbe bekerül-e, döntő jelentőségű. A jegyzékbe foglaláshoz azonban az aktív és a kísérőanyagokat, a kipróbálás során nyert adatokat és értékelésük eredményét ki kell szolgáltatnia. Éppen ezért a szabályozás hangsúlyozottan kiemeli az adatvédelemre, az ipari és kereskedelmi titkot tartalmazó információk kezelésére érvényes követelményeket.

A növényvédelmi kutatások és nemzeti szabályozások koordináló szervezete az *Európai Növényvédelmi Szervezet* (EPPO – European Plant Protection Organization), amelynek munkájára a közösségi egységesítés is támaszkodik.

8.9. Az Európai Unió álláspontja a genetikailag módosított organizmusokról (GMO)

Genetikai módosítás vagy génszélesztet, géntechnológia, modern biotechnológia, rekombináns DNS-technológia néven jelölik az 1970-es évektől létező, a növények örökletes tulajdonságait módosító eljárásokat, amelyekkel először kukorica, szójabab, olajrepcse és gyapot bizonyos rovaroknak, herbicideknek ellenálló fajtáit hozták létre. Az EU 1990 óta rendeletileg szabályozta a génmódosított növények termesztését és forgalmazását. Az EU Bizottság által 2018-ig termelésre, importra vagy takarmány-, illetve élelmiszer célú felhasználásra elfogadott fajták számát a 8.3. táblázat tartalmazza.

8.3. táblázat

Az EU-ban elfogadott genetikailag módosított termékek száma

Genetikailag módosított növényfaj	Regisztrált fajta (db)
gyapot	12
kukorica	26
olajrepcse	5
szója	19
cukorrépa	1

Forrás: https://webgate.ec.europa.eu/dyna/gm_register/index_en.cfm
(A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.) alapján a szerző szerkesztése

A GMO-növények termelését a tagországok engedélyezhetik nemzeti törvényeik alapján (például Spanyolország, Franciaország). A GMO tulajdonosa az engedélyezési kérelmet az egyes tagországokhoz nyújtja be, engedélyezés esetén a növényt felveszik a nemzeti fajtajegyzékbe. Az EU-jegyzékbe átkerülnek a tagországokban elfogadott GMO-k. A Bizottság által elfogadott GM-növények nemzeti termelését elutasító tagországoknak a visszautasítást megfelelő tudományos súlyú, környezet- és egészségvédelmi indokokkal kell igazolniuk. 2003-ban az EU (1829/2003/EK) rendelettel szabályozta a genetikailag módosított élelmiszerek (és takarmányok) felhasználását annak előrebocsátásával, hogy nem lehet káros az egészségre és a környezetre, és nem vezetheti félre a fogyasztót. A GMO-t engedélyezés

előtt előzetesen kockázatelemzésnek kell alávetni. Az engedélyezéssel kapcsolatos összes tudományos elemző tevékenység az EFSA, az EU Élelmiszerbiztonsági Hivatalának feladata.

Magyarország kiemelten fontos stratégiai kérdésként kezeli a géntechnológiával módosított növényekkel kapcsolatos tevékenységek szabályozását és a magyar mezőgazdaság GMO-mentes státuszának megőrzését.

Magyarországon a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény rendelkezett először a genetikailag módosított szervezetekről. Ennek 9. §-a kimondja, hogy ilyen szervezetek létrehozása, a velük folytatott kísérletek, a termesztésük, az országba való behozataluk, illetve az országból történő kivitelük csak külön törvényben meghatározott feltételekkel és módon történhet meg.

Így fogadták el Magyarországon, a közép-kelet-európai országok közül elsőként, a géntechnológiai tevékenységeket szabályozó törvényt (a géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény – a továbbiakban: géntörvény). A géntörvény alapján minden géntechnológiai tevékenység engedélyköteles.

A törvény 2012-es módosítása fokozott védelmet biztosít a hagyományos és az ökológiai gazdálkodásból élőknek, valamint fontos eleme a génbankok védelme is.

Az USA-ban és a világ Európán kívüli részén a genetikailag módosított növényeket nagy arányban termesztik (gabonafélék 40%-a, szójabab körülbelül 50%-a, repce 50%-a, gyapot 52%-a). A hagyományoshoz hasonlított növény lényegi azonossága esetén nincs GM-jelölési előírás az USA Food and Drug Administration (FDA) szabályzata szerint. USA-adatok azt jelzik, hogy az iparilag előállított élelmiszerek 70%-ban egy vagy több géntechnikailag módosított növényből előállított összetevőt tartalmaznak.

A GM-vetésterület évi 20%-kal nő, ennek 96,5%-a 5 országban: Argentína, Brazília, USA, Kanada, Kína; GM-szójabab a világtermelés 70%-a. Egyidejűleg növekszik a GM-mentes zónák száma is.

A GM-növények megjelenésük sorrendjében elméletileg három fő csoportba sorolhatók:

- az *első generációs transzgénikus növények* az agrotechnikát segítik biotikus (vírus-, gomba-, baktérium-, rovar-), illetve abiotikus (herbicid-) rezisztencia kialakításával, például gyapot, szója, repce, kukorica;
- a *második generációs transzgénikus növények* esetében a növény anyagcseréjét (fehérje, szénhidrát, zsírsav), növekedését (hímsterilitás) és fejlődését (érés, virágzás) módosították, például paradicsom, repce, burgonya;
- a *harmadik generációs transzgénikus növények* bioreaktorokként felhasználhatók speciális molekulák előállítására, például a gyógyszer-, műanyag-, élelmiszeripar számára.

A jelenleg forgalomban lévő génmódosított növények részint a károsítókkal (rovarokkal) szemben, részint a gyomirtó szerekkel szemben ellenállóak. A második generációs cél olyan összetevők kialakítása a növényben, amelyek élelmiszerré feldolgozva a táplálkozási értéket javítják. Ilyen lehetőség új zsírsavakból, vitaminokból, nagyobb esszenciális aminosav-tartalmú fehérjékből álló növények termesztése. Már forgalomban van az „aranyrizs” nevű, második generációs rizsfajta, amelynek megnövelt A-vitamin-tartalmával hiánybetegség szüntethető meg. A második generációba tartozik például bioaktív tejalkotók termeltetése tejelő állatokkal. Tehennel a tej eltarthatóságát növelő lizozim és laktoperoxidáz enzimeket termeltettek.

Fogyasztóvédelmi szempontból a megfelelő feliratozás információs alapjog. Az 1830/2003/EK rendelet szerint a GMO-ból álló vagy GMO-ból készült vagy GMO-t tartalmazó termékeket jelölni kell. A jelölésbe tartozik az ilyen termékre jellemző egyedi kód. A nem GMO-termékeken kötelezően elhelyezendő tételjelölést (L) is fel kell tüntetni a GMO-terméken. A jelölés tegeye lehetővé a termék nyomon követését és visszahívhatóságát a terméklánc bármelyik szakaszában.

A GMO-ból készült élelmiszereken az eredeti növény genetikai módosításának részleteit történetét sem kell feltüntetni, ezt az egyedi kód tartalmazza. Az egyedi kód létrehozása és kiosztása, felügyelete és nyilvántartása az EFSA feladata. Az EU-ba importált termékekben a GMO-tartalom a véletlen szennyezés mértékéig a nem GMO-termékekben eltűrhető, ennek határa 0,9%. Az élelmiszerek esetében a 0,5%-ot nem haladhatja meg a véletlenül vagy technikailag elkerülhetetlen módon előforduló, olyan GMO-k mennyisége, amelyeket az Európai Unióban már biztonságosnak találtak és engedélyeztek. Mindkét esetben jelölni kell a címkén a GMO-jelenlétet.

Az EU GMO-referencialaboratóriumot hozott létre, amely a nemzeti referencialaboratóriumok európai hálózatára támaszkodik.

A jelölés szabályozása ellenére is fennáll a fogyasztó ellenérzése a GMO-élelmiszerekkel szemben, irracionális fenyegetettségérzését a szakszerű felvilágosító kampányok sem csökkentik. A természetes élelmiszerek elfogadott imázsa rendre szembekerül a génmanipuláció tényével. Ezenkívül az európai fogyasztó bizalma nem feltétlen a gyártó és az élelmiszer-ellenőrző hatóság gondosságával szemben. Az elutasítás elleni meggyőzés eszköze csak a világosan érthető jelölés lehet, amely megadja a lehetőséget a fogyasztó szuverén döntéséhez.

A feliratozás mai követelményének előzményeként az 1997 májusában megjelent, az új élelmiszerek feliratozásáról szóló irányelv a GMO-termékek címkézésére is vonatkozott. Ennek értelmében az élelmiszer-jelölési kötelezettség csak abban az esetben volt érvényes, ha a GMO-termék a hagyományosan előállított terméktől tudományosan kimutathatóan eltér, abban módosított fehérje vagy DNS található. Ezért jelölni azt az élelmiszert kellett, amely maga az élő, géntechnikailag módosított organizmus vagy élő, szaporodásra képes, géntechnikailag módosított organizmusokat tartalmaz, vagy összetétele a kiindulási termékhez képest módosult. A jelölés új szabályozása értelmében jelölendő az olaj, a lecitin, amelyet GMO-szójából állítottak elő, és jelölendő a szójadara, a kukoricakeményítő is, amelyet módosított GMO-kukoricából gyártottak, holott az olajban és a keményítőben nincs módosított örökítő struktúra.

A feliratozási kötelezettség nem terjed ki az élelmiszerekben alkalmazott GMO-enzimre, -aromaanyagokra és -adalékanyagokra.

A fogyasztóvédelem európai parlamenti képviselői mindezen kifogások ellenére is *mérföldkőnek* tartják az új termékek, köztük a GMO-k jelölési kötelezettségét. A jelölés előírásával Európa egyedülálló példát ad a fogyasztó információhoz való jogának gyakorlásához.

8.10. Az Európai Unió minőségpolitikai szabályozása

Az EGK 1992-ben indította útjára a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek földrajzi árujelzőket szabályozó rendszerét. A szabályozás célja, hogy segítse az európai agrár-gazdaság sokszínűségének fennmaradását. A kedvezőtlen helyzetű vagy távoli területeken

gazdálkodóknak is lehetőséget ad arra, hogy megőrizhessék hagyományos termékeiket. A vidéki környezet fenntarthatóságának fontos eszköze a földrajzi környezet hatására kialakult és generációk során fenntartott különleges tulajdonságú mezőgazdasági termékek termelésének és élelmiszerek előállításának ösztönzése.

A földrajzi árujelző célja, hogy a fogyasztók megfelelő, egyértelmű információkat kapjanak a különböző földrajzi területről származó termékek minőségi jellemzőiről, és egyben tisztességes jövedelmet biztosítsanak az ezen termékeket előállító termelők számára, valamint védelmet nyújtsanak a fogyasztók és az előállítók számára is a visszaélésekkel szemben.

Első ízben a 2081/1992/EGK tanácsi rendelet fektette le az oltalom alatt álló eredetmegjelölésre (OEM) és az oltalom alatt álló földrajzi jelzésre (OFJ) vonatkozó minőségügyi rendszer részletes szabályait. A hagyományos, különleges tulajdonságokkal rendelkező termékek (HKT) szabályozására vonatkozó rendelkezéseket a 2082/1992/EGK tanácsi rendelet tartalmazta.

A rendszer működtetésének tapasztalatai, a technológiák korszerűsödése, a technikai eszközök, berendezések fejlődése és nem utolsósorban a fogyasztói igények változása szükségessé tették a rendszer felülvizsgálatát.

2012-től az Európai Parlament és Tanács *1151/2012/EK rendelete* tartalmazza a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek minőségrendszereivel kapcsolatos követelményeket és szabályokat. A rendelet olyan minőségrendszereket hozott létre, amelyek alapján azok a mezőgazdasági termékek, amelyek értéknövelő jellemzőkkel rendelkeznek, vagy az előállításuk során alkalmazott termelési vagy feldolgozási módszereknek, illetve előállítási vagy forgalmazási helyüknek köszönhetően értéknövelő sajátosságokkal rendelkeznek, megkülönböztető jelöléssel rendelkezhetnek.

Uniósi oltalomra vonatkozó kérelem benyújtására a termékkel foglalkozó, elsősorban termelők és feldolgozók által létrehozott *csoporthozások* jogosultak. A kérelmek a Római Szerződés I. mellékletében felsorolt, emberi fogyasztásra szánt mezőgazdasági termékekre, valamint a rendelet I. mellékletében felsorolt egyéb termékekre terjed ki.

Az uniósi oltalmat elnyert termékeket az EU Bizottsága a DOOR-adatbázisban tartja nyilván. Az adatbázis elektronikus úton mindenki számára szabadon hozzáférhető.¹⁰

1996 óta több mint 1200 termék került uniósi földrajziárujelző-oltalomba, Magyarországnak 2013-ban 14 terméke szerepelt a nyilvántartásban.

8.10.1. Oltalom alatt álló eredetmegjelölések és földrajzi jelzések bemutatása

Földrajziárujelző-oltalomban akkor részesíthető egy termék, ha annak elnevezését hagyományosan használták vagy használnak. A termékről *termékleírást* kell készíteni, amely az előállításához szükséges nyersanyagokat, az adott termék főbb fizikai, kémiai, mikrobiológiai vagy érzékszervi jellemzőit tartalmazza. Pontosan körül kell határolni a földrajzi területet, ahol a termék előállítása megengedett. Ki kell dolgozni a termék meghatározott földrajzi területről való származását igazoló eljárásrendjét. Részletesen le kell írni a termék előállítási módját, valamint – adott esetben – az autentikus és egységes helyi előállítási módszereket. Ki kell térni a csomagolási, és ha szükséges, az egyedi jelölési előírásokra.

¹⁰ DOOR-adatbázis, elérhető: <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 17.)

Az oltalom elnyeréséhez szükséges, hogy pontosan meghatározzák a termék minősége és a földrajzi környezet közötti kapcsolatot.

Oltalom alatt álló eredetmegjelölés (OEM). Oltalom alatt álló eredetmegjelölésről akkor beszélhetünk, amikor a termék minősége vagy jellemzői alapvetően vagy kizárólag egy adott földrajzi környezetnek és az ahhoz kapcsolódó természeti és emberi tényezőknek köszönhetők. Ez a meghatározott földrajzi hely lehet egy település, régió vagy kivételes esetben egy ország. Az OEM esetén a termék-előállítás valamennyi szakaszának a meghatározott földrajzi területen kell történnie.

Oltalom alatt álló földrajzi jelzés (OFJ). Az oltalom alatt álló földrajzi jelzés olyan terméket jelöl, amely egy meghatározott helyről, régióból vagy országból származik, és amelynek valamely tulajdonsága, hírneve vagy más jellemzője alapvetően a földrajzi területnek tudható be. Az OFJ esetén az előállításának legalább egy szakasza a meghatározott földrajzi területen kell hogy történjen.

Hagyományos különleges termék (HKT). A hagyományos különleges termékek rendszerének célja, hogy a hagyományos előállítási módszerek és receptek megőrzése érdekében a hagyományos termékek előállítói számára segítséget nyújtson termékeik forgalmazásában és abban, hogy a fogyasztókkal megismertessék hagyományos termékeik és receptjeik értéknövelő tulajdonságait. Azok a termékek/élelmiszerek viselhetik a HKT megkülönböztető jelzőt, amelyek:

- hagyományos előállítási vagy feldolgozási módszerrel vagy hagyományos összetétellel készülnek, vagy
- hagyományosan használt nyersanyagokból vagy összetevőkből készülnek.

Csak olyan elnevezés jegyezhető be hagyományos különleges terméként, amely:

- az adott termék leírására hagyományosan használt elnevezés, vagy
- jelzi a termék hagyományos jellegét vagy sajátosságát.

HKT esetében is el kell készíteni az adott termék leírását tartalmazó dokumentumot. Ebben szerepelnie kell a termék leírásának, beleértve főbb fizikai, kémiai, mikrobiológiai és érzékszervi jellemzőit. Részletesen ki kell térni a termék sajátos jellegére. Az termék előállítási módját úgy kell ismertetni, hogy az reprodukálható legyen.

8.10.2. Az unós földrajziárjelző-oltalom megszerzésének eljárása

A mezőgazdasági termékek és élelmiszerek földrajzi árjelzőinek uniós oltalmára irányuló bejegyzés iránti kérelmet Magyarországon a Földművelésügyi Minisztériumba kell benyújtani. A Minisztérium a vonatkozó kormányrendelet alapján elvégzi a termékleírás részletes vizsgálatát, valamint a benyújtást követően haladéktalanul továbbítja azt a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalának. A Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala (a továbbiakban: SZTNH) soron kívül megvizsgálja a kérelmet abból a szempontból, hogy az kielégíti-e a rendelet követelményeit:

- a kérelemben szereplő termék földrajzi árjelzőnek tekinthető-e,
- a kérelmezett elnevezés nem szokásossá vált elnevezés, ütközik-e növény- vagy állatfajta nevével, illetve azonos alakú szavakkal és védjegyekkel.

A SZTNH a kérelem beérkezésétől számított két hónapon belül nyilatkozik arról, hogy egyetért-e a kérelemnek az Európai Bizottsághoz történő továbbításával.

A minisztérium, amennyiben az általa és a SZTNH által lefolytatott vizsgálat a termékleírást megfelelőnek találja, a kérelmet közzéteszi a minisztérium hivatalos lapjában. Amennyiben a kérelem a benyújtó csoportosuláson kívül valakinek az érdekeit sérti, a kérelemmel szemben a közzétételtől számított két hónapon belül kifogást lehet benyújtani.

A minisztérium (a miniszter aláírásával) – a SZTNH nyilatkozatával összhangban és a kormányrendelet alapján lefolytatott részletes vizsgálatát követően – a kérelem benyújtásától számított kilenc hónapon belül hoz határozatot. Amennyiben a kérelem megfelelt a vonatkozó jogszabályok kitételeinek, továbbítják azt az Európai Bizottsághoz.

A Bizottság további részletes vizsgálatát követően a tagországok is lehetőséget kapnak arra, hogy a termékleírást részletesen megismerjék és véleményezzék. Az uniós szintű vizsgálatot követően, ha sem Bizottság, sem a tagországok nem emelnek kifogást, a terméket bejegyzik az uniós regiszterbe, vagyis a DOOR-adatbázisba.

8.11. Az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás rendszere

Az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás során gondoskodni kell arról, hogy a fogyasztók a vásárlást megelőzően minden olyan információ birtokába kerülhessenek, amelyek alapján megalapozott vásárlási döntést tudnak hozni. Az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásnak pontosnak, egyértelműnek és a fogyasztók számára könnyen érthetőnek kell lennie. Ezek az információk nem vezethetik félre a fogyasztót.

Az Európai Gazdasági Közösség 1978-ban alkotta meg az élelmiszerek címkézésére, kiserelésére és reklámozására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló első irányelvét. A 80-as évektől egészen a 2000-es évek elejéig több alkalommal bővítették az élelmiszerek jelölésével kapcsolatos előírásokat, illetve módosították a vonatkozó irányelveket.

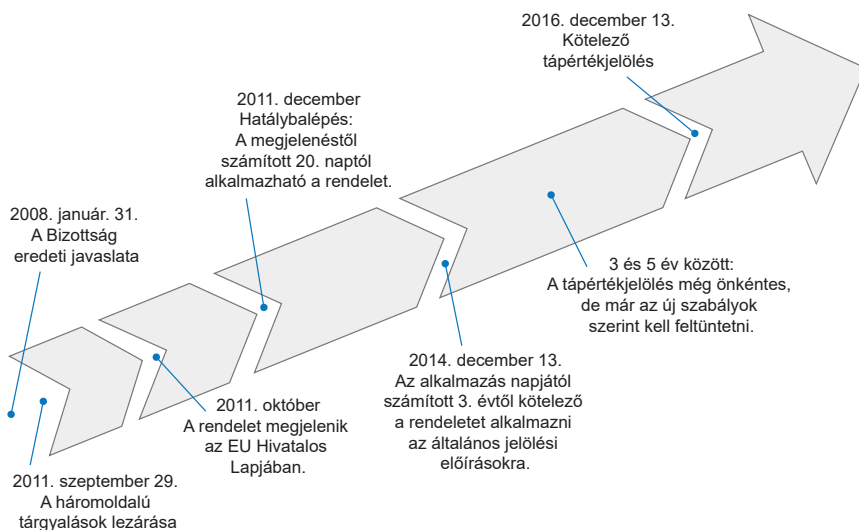
Ezért az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa az érthetőség és átláthatóság érdekében kidolgozta az élelmiszerekkel kapcsolatos információkat szabályozó horizontális jogszabályt, az azok címkézésére, kiserelésére és reklámozására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 2000/13/EK irányelvet.

2006-ban Rotterdamban az élelmiszer-jelölési konferencián fogalmazódott meg a fogyasztók tájékoztatását uniós szinten szabályozó jogszabály megalkotásának az igénye.

Az Európai Unió Bizottsága 2008. január 31-én nyilvánosságra hozta „Az élelmiszereken feltüntetett fogyasztói információkról” szóló rendelettervezetet, azzal a céllal, hogy az addigi irányelvi szabályozás helyett uniós szinten egységes szabályozást hozzanak létre.

A Bizottság, a Parlament, valamint a Tanács közötti többéves egyeztető munka eredményeképpen 2011. október 25-én hirdette ki az EU Parlament és a Tanács a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló 1169/2011/EU rendeletet. A rendeletben szereplő általános jelölési előírásokat 2014. december 13-tól, a tápértékjelöléssel kapcsolatos szabályokat pedig 2016. december 13-tól kell az Európai Unió területén kötelezően alkalmazni (8.1. ábra). A rendelet meghatározza az élelmiszerekkel kapcsolatos általános alapelveket, követelményeket és kötelezettségeket, amelyek valamennyi élelmiszer-vállalkozóra vonatkoznak. A rendeletet a végső fogyasztóknak szánt összes

élelmiszere alkalmazni kell, beleértve a vendéglátás, illetve a közétkeztetés által szállított élelmiszereket és a vendéglátás, illetve a közétkeztetés részére szánt élelmiszereket is.



8.1. ábra

Az 1169/2011/EU rendelet végrehajtási menetrendje

Forrás: a szerző szerkesztése a 1169/2011/EU rendelet alapján

A rendeletben meghatározták az élelmiszerekkel kapcsolatos általános, valamint a tápértékjelöléssel kapcsolatos szabályokat. A rendelet tartalmazza azokat a jelölési elemeket, amelyeket az előrecsomagolt élelmiszerek esetében a terméken fel kell tüntetni: élelmiszer neve; összetevők felsorolása; allergiát vagy intoleranciát okozó anyagok (II. Melléklet szerint); összetevők vagy összetevőcsoportok mennyisége; nettó mennyiség; minőségmegőrzési idő vagy fogyaszthatósági idő (nap/hónap/év sorrendben); különleges tárolási és/vagy felhasználási feltételek; felelős élelmiszer-vállalkozás neve vagy cégneve és címe; származási ország vagy eredet helye; felhasználási útmutató; 1,2 térfogatszázaléknál nagyobb alkoholtartalmú italok esetében alkoholtartalom térfogatszázalékban; tápértékjelölés (2016. december 13-tól kötelező). A fogyasztók körében végzett felmérések azt mutatták, hogy a szabályozás egységesítésén túl számos területen további részletes előírások meghozatalára van szükség. Bevezették ezért az olvashatóság fogalmát, részletes szabályok vonatkoznak az allergiát és intoleranciát okozó anyagok jelölésére, bővült azon termékek köre, amelyekre kötelező a származásra vonatkozó jelölést alkalmazni. Az élelmiszerek egyre nagyobb hányada kerül távértékesítéssel a fogyasztókhoz, így erre vonatkozóan is részletes előírásokat kellett kidolgozni. Folyamatosan nő azon fogyasztók száma, akik étrendjüket tudatosan kívánják kialakítani. Ehhez ismerniük kell az élelmiszerek tápanyagtartalmát. Az élelmiszerlánc szereplőinek öt év átmeneti időszak állt rendelkezésére, hogy a tápértékjelöléssel kapcsolatos kötelezettségüknek eleget tegyenek, azaz 2016. december 13-tól kötelező feltüntetni az előrecsomagolt élelmiszereken a tápértékjelölést.

8.4. táblázat
A kötelező elemek jelölésének betűmérete

A csomagolás vagy tároló edény legnagyobb felülete	Legalább 80 cm ²	Legalább 25 cm ²	Legalább 10 cm ²	10 cm ² alatt
Minimális betűméret (x magasság)	1,2 mm	0,9 mm	0,9 mm	0,9 mm
Kötelező elemek	Minden kötelező	Minden kötelező	Minden kötelező	Termék neve, allergén, nettó tömeg, minőség-megőrzési idő
Tápértékjelölés	Kötelező	Kötelező	Nem kötelező	Nem kötelező

Forrás: a szerző szerkesztése a 1169/2011/EU rendelet alapján

Jelenleg is vannak olyan vertikális jogszabályok, amelyek előírják a származási hely kötelező feltüntetését a következő termékeknel: zöldségek és gyümölcsök; olívaolaj; tojás; marhahús; baromfi; méz; borok; friss, hűtött, fagyasztott sertés-, juh-, kecske- és baromfihús.

A rendelet értelmében minden élelmiszer esetében kötelező feltüntetni a származási országot vagy az eredet helyét, ha annak hiánya félrevezető. A Bizottság végrehajtási szabályokat fog elfogadni arra vonatkozóan, hogy több összetevőt tartalmazó élelmiszereknél mely esetekben milyen jelölési kötelezettségeket kell majd alkalmazni.

8.11.1. Tápértékjelölés

Magyarországon az EU-csatlakozást megelőzően kötelező volt az élelmiszerek tápértékjelölése az előállítók számára, tehát már egy korábban is előírt kötelezettségről van szó. A csatlakozást követően kizárólag csak akkor volt kötelező a tápérték jelölése, amennyiben az élelmiszer-vállalkozó tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állítást helyezett el a termékén. Önkéntes alapon a csatlakozást követően is lehetett jelölni a tápértéket, 2013-tól azonban már csak a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló 1169/2011/EU rendeletben (továbbiakban: Rendelet) szabályozott módon.

A Rendelet értelmében a tápértékjelölés 2016. december 13-tól kötelező az előrecsomagolt élelmiszerek esetében.

A legjelentősebb változás az, hogy a Rendeletben lefektetett szabályoknak megfelelően, uniós szinten kell azonos módon ezt megtenni.

A kötelező tápértékjelölésnek az alábbi elemeket kell tartalmaznia:

- energiatartalom,
- zsír- és telítettsírsav-tartalom,
- szénhidrát- és cukortartalom,
- fehérjetartalom,
- sótartalom.

Lehetőség van önkéntesen egyéb elemek jelölésére is a 8.5. táblázat szerint.

8.5. táblázat
Tápértékjelölés megjelenítése

Átlagos tápérték 100 g termékben	
energia	kJ/kcal
zsír	g
– amelyből telített zsírsavak	g
– egyszerűen telítetlen zsírsavak	g
– többszörösen telítetlen zsírsavak	g
szénhidrát	g
– amelyből cukrok	g
– poliolok	g
– keményítő	g
rost	g
fehérje	g
só	g
vitaminok és ásványi anyagok	a XIII. mellékelet A részének 1. pontjában megadott egységekkel

Megjegyzés: A zöld színnel jelölt sorok a kötelező, a rózsaszínnel jelöltek az önkéntes elemek.

Forrás: a szerző szerkesztése a 1169/2011/EU rendelet alapján

A megadott tápértékeknek olyan átlagértékeken kell alapulniuk, amelyek

- az élelmiszer előállítója által végzett vizsgálatokon, vagy
- a felhasznált összetevők ismert vagy tényleges átlagértékeiből végzett számításokon, vagy
- általánosan meghatározott és elfogadott adatokból kiinduló számításokon alapulnak.

A Rendelet XV. melléklete tartalmazza a tápértékjelölés kifejezésének és feltüntetésének módját.

Az V. mellékletben sorolták fel azokat az élelmiszereket, amelyek mentesülnek a tápértékjelölés alól: például egy összetevőből álló feldolgozatlan termékek (liszt), fűszernövények, só, élelmiszer-adalékanyagok, aromák, rágógumi.

A szabályozás csak akkor éri el a célját, ha az élelmiszerlánc valamennyi szereplője azonos módon értelmezi és alkalmazza az előírásokat. Az egységes alkalmazás elősegítése érdekében ezért a Bizottság a tagállamok közreműködésével útmutatókat dolgozott ki. Ezek az útmutatók az EU minden hivatalos nyelvén mindenki számára elektronikus módon elérhetők.

8.12. Tételazonosító jelölése

Élelmiszer-biztonsági szempontból azok az élelmiszerek tekinthetők egy tételnek, amelyeket azonos körülmények között termeltek meg, állítottak elő vagy csomagoltak. A tételazonosító jelölés feladata, hogy a termék nyomomonkövethetőségének biztosítását segítse. Ez a jelölés tehát nem a fogyasztónak szóló tájékoztatás, hanem az élelmiszer-ellenőrző hatóságok számára jelent információt.

Az élelmiszer termelője, előállítója, csomagolója határozza meg, hogy mi minősül egy tételnek, és ő felelős a tételazonosító jelölés feltüntetéséért. A tételazonosító jelölés előtt „L” betűt kell feltüntetni, kivéve, ha az adott jelölés világosan megkülönböztethető az élelmiszer egyéb jelöléseitől. Az előrecsomagolt élelmiszereknél a csomagoláson vagy az élelmiszerhez rögzített címkén, a nem előrecsomagolt élelmiszereknél a csomagoláson vagy tárolóedényen vagy a kísérő dokumentumon kell jól láthatóan, tisztán olvashatóan, kitörölhetetlenül feltüntetni.

Nem kell tételazonosító jelölést alkalmazni olyan mezőgazdasági termékekre, amelyeket termelői szervezeteknek szállítanak, vagy továbbfeldolgozásra használnak; nem előre-csomagolt élelmiszerek esetén; amennyiben a csomagolás vagy tárolóedény legnagyobb oldalának a felülete kisebb 10 cm²-nél; amennyiben az élelmiszer minőségmegőrzési vagy fogyaszthatósági idejének lejárat dátuma tartalmazza legalább a hónapot és a napot.

Áttekintendő fogalmak

- Vertikális szabályozás
- Horizontális szabályozás
- CEN, Európai Szabványügyi Bizottság
- Kölcsönös elismerés elve
- FAO/WHO Codex Alimentarius-szabványok
- ISO 9000-es szabványsorozat
- Akkreditáció
- Oltalom alatt álló földrajzi jelzés (OFJ)
- Oltalom alatt álló eredetmegjelölés (OEM)
- Hagyományos különleges termék (HKT)
- GMO-k
- Kockázatelemzés
- Termékláncszemlélet
- Zootechnikai nyilvántartás és bizonyítvány
- Állattartási és állatszállítási szabályok
- Élelmezés-egészségügyi irányelvek állategészségügyi vonatkozásai
- Élelmezés-egészségügyi irányelvek növényegészségügyi vonatkozásai
- Élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás rendszere

Felhasznált irodalom

- ELEKES A. – HALMAI P. – UZONYI GYÖRGYÉNÉ – VÁSÁRY V. (2003): *Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája: Fogalomtár*. Budapest, Agroinform.
- ELEKES A. – HALMAI P. (2005): A nemzeti agrárpolitika szűkülő lehetőségei – Körvonalazódik az új WTO mezőgazdasági megállapodás. *Külgazdaság*, 49. évf. 11–12. sz. 76–95.
- ELEKES A. – HALMAI P. (2008): A WTO Doha-fordulója – (Rész)eredmények, tapasztalatok, kilátások. *Külgazdaság*, 52. évf. 9–10. sz. 34–77.
- ELEKES A. – HALMAI P. – UZONYI Gy. (2007): Az élelmiszer-biztonság közgazdasági hatásai. *Külgazdaság*, Vol. 51, No. 11–12. 38–59.

HALMAI P. (1995): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda Kiadó.

HALMAI P. (2002): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda Kiadó.

HALMAI P. szerk. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.

HALMAI P. (2010): Közös Agrárpolitika. In KENGYEL Á. szerk.: *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

HALMAI P. (2015): Közös mezőgazdasági politika. In KENDE T. szerk.: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Wolters Kluwer.

Vákát oldal

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: info@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Szabó Ilse
Korrektor: Bujdosó Hajnalka
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-281-8 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-282-5 (pdf)
ISBN 978-963-531-283-2 (epub)

A kötet *A modern állam gazdasági szerepének legújabb dimenziói* elnevezésű Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében folytatott kutatások eredménye. Az Európai Unió különlegesen összetett és sokat vitatott politikája, a Közös Agrárpolitika (KAP) rendszerét, annak egyes alapvető területeit tekinti át és elemzi. Noha az agrárgazdaság aránya a nemzetgazdasági teljesítményekben mérséklődik, a KAP az európai integráció hagyományosan kivételes jelentőségű területe.

A kötet a koncepcionális alapok és a kialakulási körülmények tárgyalásától elindulva bemutatja e közös politika alapvető kategóriáit és alrendszerét. Behatóan tárgyalja annak első és második pillérét, illetve reformfolyamatait, a nemzetközi kereskedelem és kereskedelem-politika összefüggéseit, továbbá a közös piaci szervezetek, illetve az egységes piacszervezés rendszerét. Nagy figyelmet fordít a keleti kibővülésre, az új tagállamok adaptációs folyamataira. Részletesen bemutatja a második pillért, a vidékfejlesztés területét, az agrárstruktúrát, továbbá az állat- és növényegészségügyi, illetve az élelmiszerügyi szabályozást.

A mű valamennyi, az európai integráció témakörei iránt érdeklődő olvasó figyelmébe teljes szívből ajánlható.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE