

A Közös Agrárpolitika Jövője: Elemzési Keretrendszer

Dr. Jámbor Attila
egyetemi tanársegéd
Budapesti Corvinus Egyetem
attila.jambor@uni-corvinus.hu

1. Bevezetés

A Közös Agrárpolitika (KAP) már több mint 50 éve folyamatosan fejlődik és 2013-ban történetének újabb szakasza zárul le. 2014. január 1-től ugyanis újabb hétéves költségvetési periódus kezdődik az Európai Unióban, amely többek között a mezőgazdaságot is érinti. 2010 áprilisában hivatalosan is megkezdődött az Európai Bizottság kommunikációja (a társadalmi vita elindításával) a KAP következő reformjáról, amelynek keretében az eredetileg megfogalmazott négy kérdésre¹ minden EU polgár, bármilyen érintett intézmény, kutatóintézet vagy szakértő válaszolhatott. A nemzetközi vita nagyságára jellemző, hogy a kérdésekre közel 5700 válasz érkezett, messze felülmúlva a Bizottság várakozásait. A hozzászólásokat egy július közepén megtartott brüsszeli konferencián értékelték és elemezték, majd a konferenciát követően (2010. július 20-án) hivatalosan is lezárult a nyilvános vita és az Európai Bizottságban kezdetét vette a jövő agrárpolitikájának érdemi kidolgozása, amelynek eredményeképpen 2010. november 18-án nyilvánosságra hozták a hivatalos Bizottsági javaslatot a Közös Agrárpolitika jövőjéről. A társadalmi vitától függetlenül 2008 (a "Health Check") óta a nemzetközi tudományos szakmai életben is számos cikk, tanulmány és jelentés jelent meg a KAP jövőjéről.

Mind a vitából, mind a hivatalos állásfoglalásból kitűnik, hogy a KAP reformja nem csak mezőgazdasági területeket érint. A globális élelmiszerellátástól és élelmiszer-biztonságtól kezdve a klímaváltozás kezelésén át egészen a vidékfejlesztésig számos kérdés kerül terítékre. A cikk célja, hogy a tudományos és társadalmi vita keretében megjelent nemzetközi és hazai vélemények összefoglalásával, a jelenlegi agrárpolitikára ható intézményi tényezők bemutatásával és a Bizottsági álláspont ismertetésével kidolgozza a KAP jövőjének elemzési keretrendszerét. Ennek érdekében a cikk röviden áttekinti a KAP fejlődésének eddigi útját, hogy a szakmai és társadalmi vitában elhangzott főbb álláspontok leírásával és csoportosításával felépítse az elemzési keretrendszer egyik oldalát. A másik oldalt pedig a Közös Agrárpolitikára ható intézményi tényezők azonosítása és a novemberben megjelent Bizottsági álláspont ismertetése adja. Az egyes elemek leírása után a cikk ismerteti a szerző által javasolt elemzési keretrendszert, majd összegzi az elmondottakat.

2. A KAP fejlődésének rövid története

A fejezet röviden bemutatja a Közös Agrárpolitika fejlődését és történetének legfontosabb fordulópontjait annak érdekében, hogy megértsük, hogyan érte el a rendszer jelenlegi állapotát.

¹ 1. Miért van szükség egy európai Közös Agrárpolitikára?
2. Mit várnak az EU polgárai a mezőgazdaságtól?
3. Miért kell megreformálni a Közös Agrárpolitikát?
4. Milyen eszközökre van szüksége a jövő Közös Agrárpolitikájának?

2.1. A korai évek

A Közös Agrárpolitika a Római Szerződés aláírásával alakult meg és az 1960-as években lépett működésbe. Az alapító tagállamok közös agrárpolitikája iránti igényt a mezőgazdaság sajátos piaci kudarcai, az élelmiszer ellátás hiányának világháborús élménye valamint a mezőgazdasági foglalkoztatottság magas súlya együttesen szolgáltatták. Az agrárpolitika stabilizáló szerepe jól tetten érhető a KAP 1957-ben megfogalmazott és máig élő céljaiban is (Halmai, 2004):

1. a mezőgazdasági termelékenység emelése, a műszaki fejlesztés fokozásával, a mezőgazdasági termelés racionalizálásával és a termelési tényezők lehető legjobb felhasználásával (*agrármodernizációs cél*)
2. a mezőgazdasági lakosság számára méltányos és társadalmilag elfogadható jövedelem és életszínvonal biztosítása (*jövedelempolitikai cél*)
3. az agrárpiacok stabilizálása, a mezőgazdasági termelők és a fogyasztók külső hatásoktól történő védelme (*piacstabilizálási cél*)
4. az élelmiszerellátás biztonságának a garantálása (*élelmiszerbiztonsági cél*)
5. a fogyasztói igények méltányos árú kielégítése (*élelmiszer-politikai cél*)

A célok és az elérésük érdekében használt kezdeti szabályozó eszközök (árrendszer, vámtarifák, exporttámogatás, intervenció) jól tükrözték az európai agrárpolitika növekvő protekcionizmusát. Önellátó, a világpiaci árváltozásoktól független, a közösség mezőgazdasági termelőinek jövedelmét és a foglalkoztatottságot a külföldi versenytől kényesen megóvó rendszer jött létre, amely addig soha nem tapasztalt kiszámíthatóságot eredményezett. Az Európai Bizottság szerint a korai évek jellemzői a fentiekkel összhangban az ellátás biztonság kiépülése, a növekvő termelékenység, a piac-stabilizálás és a jövedelem-támogatás voltak (1. ábra).

1. ábra: A Közös Agrárpolitika fejlődése



Forrás: EC (2009) alapján saját szerkesztés

2.2. A krízis évek

Ahogy közgazdaságilag gyorsan belátható, a világpiaci árakat tartósan meghaladó belső árak rögzítése túltermelést és feleslegeket eredményezett. Az 1970-es évek végére a túltermelés és vele szoros összefüggésben a rohamosan növekvő költségvetési kiadások belső

nyomást jelentettek és változásokat sürgettek. Ezen felül az 1973-as olajválság, a vele párhuzamosan kibontakozó árfolyam-ingadozás (és Bretton Woods összeomlása), a rossz időjárás miatt globálisan kialakuló élelmiszer-válság és az 1973-as első bővítési kör tovább nehezítették a KAP alapvető problémáinak megoldását. Ezen felül a rendszer a közösségen belüli kiszámíthatóság ellenére a világpiacon bizonytalanságot és torzítást eredményezett és a GATT Uruguay-i fordulójának (1986-1994) meghirdetésével egyre nagyobb külső nyomás is helyeződött a közösségi döntéshozókra, miszerint az agrárpolitikát gyökeresen át kell alakítani. Ezt az igényt támasztották alá az 1980-as évek közepén meghozott első kiigazítási intézkedések mérsékelt eredményei is.

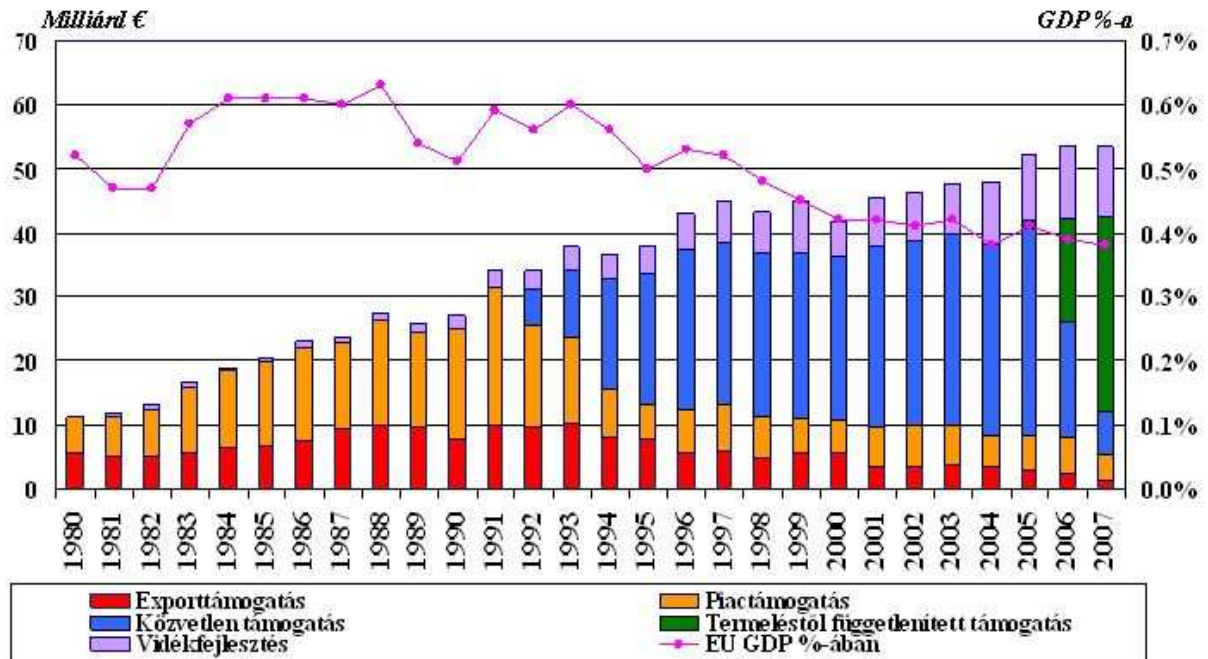
2.3. A KAP reformjai

Világossá vált tehát, hogy az 1960-as évek termelékenység-ösztönző politikája az 1990-es évtizedben már nem működtethető tovább, így a KAP következő reformjai egyre inkább a versenyképesség és fenntarthatóság irányába vitték el a Közös Agrárpolitikát. A Ray MacSharry nevével fémjelzett 1992-es reform alapvető változásokat hozott a közösségi agrárpolitikába, melyek közül talán a legnagyobb hatásúak a közvetlen támogatások bevezetése és az ahhoz kapcsolódó "szétválasztási" folyamat voltak. Az 1992-es reformintézkedések a csökkenő feleslegek és a költségvetés stabilizálása irányába hatottak, valamint új elemként emelték be a közösségi agrárpolitikába az agrár-környezetvédelmi elemeket. Az 1992-es reform intézkedéseit vitte tovább az Agenda 2000 reformcsomag is, amely a vidékfejlesztést beemelte a KAP 2. pillérévé, megerősítve a mezőgazdasági multifunkcionalitás elismert logikáját. Bevezették továbbá (ugyan egyelőre csak önkéntes alapon) a modulációt és kölcsönös megfeleltetést is, amely a támogatások jobb elosztását és a környezetvédelem nagyobb szerepét volt hivatott hangsúlyozni Európán belül.

Habár tovább követte a versenyképesség és fenntarthatóság útját, a 2003-as KAP reform alapvető változást hozott a Közös Agrárpolitikába az egységes farmtámogatás (SPS) bevezetésével, amely ezúttal a termelést és a jövedelmeket választotta szét. A piaci orientáció jegyében az EU15 tagországokban 2003-tól a gazdaságok nem terület alapon, hanem korábbi lehívásaik alapján, alanyi jogon kapnak közvetlen támogatást, amelynek egyetlen feltétele a kölcsönös megfeleltetésben leírt környezeti alapelvek betartása. Ezzel a közvetlen támogatásokat a WTO "kék dobozából" a "zöld dobozba" helyezték, azaz piacot nem torzító támogatásként kezelik őket. A 2003-as reform kapcsán gyökeresen átalakult a vidékfejlesztés rendszere és finanszírozása is, felkészítve a rendszert a 21. századi kihívásokra. Nem titkolt célja volt továbbá a 2003-as reformnak az EU15 tagállamok mezőgazdaságának felkészítése az újonnan csatlakozó tagországok érkezésére, külön feltételeket szabva számukra a koppenhágai megállapodásnak megfelelően. A 2008-as "Health Check" a 2003-as reformcsomag által kijelölt irányokat megerősítve minimális változtatásokat hozott a KAP rendszerében. A tejkvóták és a területpihentetés megszüntetésével, valamint az intervenciók rendszer korlátozásával egyre inkább a liberalizáció irányában hatott.

A fent összefoglalt rövid történet költségvetési vonatkozásait mutatja be a 2. ábra, amelyen jól látható, hogyan nőtt meg a közvetlen kifizetések és később a termeléstől függetlenített támogatások aránya az exporttámogatások és piactámogatások kárára, illetve hogyan növekszik folyamatosan a vidékfejlesztésre fordított összegek nagysága és aránya. Az ábra továbbá jól mutatja, hogy a Közös Agrárpolitikára évente elköltött 40-60 milliárd euró az EU GDP-jének mindössze 0,4-0,6%-a, amely két adat közül minden szakértő saját álláspontja szerint hangsúlyozza egyiket vagy másikat.

2. ábra: A Közös Agrárpolitika költségvetésének fejlődése, 1980-2007



Forrás: Haniotis (2009) alapján saját szerkesztés

3. A Közös Agrárpolitika jövője

A Közös Agrárpolitika fentiekben röviden vázolt története alapján már számos nézet látott napvilágot annak jövőjéről. Néhány szerző a közvetlen kifizetésekre és azok hatásaira (Swinnen, 2009) helyezi a hangsúlyt, mások az agrárpolitika "kizöldítéséről" írnak (Garrod, 2009), míg megint mások az egész rendszer átalakításának lehetőségét vizsgálják (Bureau and Mahé, 2008). A szakmai vitában megjelenő és a társadalmi vita által megerősített vélemények alapvetően három csoportba sorolhatók (Jambor and Harvey, 2010b): élelmiszerpiacok, vidékfejlesztés és agrár-környezetvédelem. A cikk ezen kategóriák mentén tekinti át a vitákban előkerült főbb kérdésköröket.

3.1. Élelmiszerpiacok

A szakmai és társadalmi vitában felmerülő kérdések egy része egyértelműen az élelmiszerpiacokhoz kötődik. Alapvetően három témakör sorolható ide: a közvetlen támogatások, az élelmiszer ellátás kérdései és a versenyképesség ügye.

3.1.1. Közvetlen támogatások

Az élelmiszerpiacok kapcsán a közvetlen támogatások reformja mindkét vita egyik legfontosabb területe. Az 1992-ben létrehozott és 2003-ban drasztikusan megváltoztatott közvetlen támogatások ma már a termeléstől nagy részben leválasztottak és a WTO szabályai szerint "zöld dobozosnak" (nem torzító jellegűnek) minősülnek. Az EU agrárköltségvetésének évente közel 75-80%-át, mintegy 37 milliárd eurót költ erre a támogatási formára, amellyel a termelők hosszú távú jövedelem-stabilitását kívánják garantálni (EC, 2009).

Ennek ellenére a közvetlen támogatásokkal szemben számos kritika felmerül azok hatékonysága kapcsán. Vajon mennyire hatékony ez a támogatási forma? A kérdés kétféleképpen vizsgálható: rövid és hosszú távon. Ha rövidtávon kívánjuk megválaszolni a

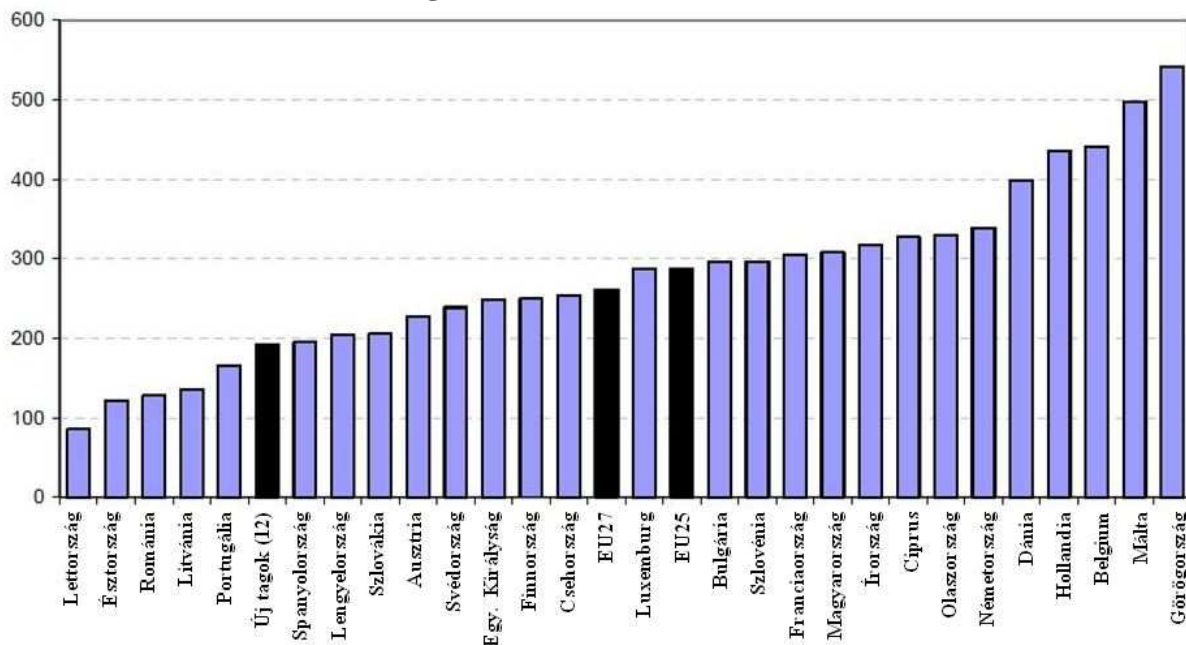
kérdést, az eredmény egyértelmű lesz: a közvetlen támogatások hatékonyak, hiszen növelik a termelők jövedelmét és az éves mezőgazdasági jövedelem meghatározó részét teszik ki szerte Európában. Ez a fajta megközelítés azonban nem túl célravezető, hiszen nem vizsgálja a színtalpak mögött látható hosszú távú hatásokat és torzítja a valós képet (Swinnen and van Herck, 2010).

Swinnen (2009) például rámutat, hogy hosszú távon a közvetlen támogatások nem hatékonyak, mivel (1) a mezőgazdasági foglalkoztatottság folyamatosan csökken a növekvő támogatások ellenére; (2) a mezőgazdasági háztartások jövedelmének nagy része ma már farmon kívüli bevételi forrásokból származik; (3) a támogatások elosztása földrajzilag és gazdaság-méretek szerint is rendkívül aránytalan; (4) a támogatások nagy része az alapanyaggyártóknál és a földtulajdonosoknál realizálódik a termelők helyett, ráadásul emeli a földárakat.

A mezőgazdasági foglalkoztatottság, illetve a mezőgazdaság súlya a nemzetgazdaságon belül évek óta folyamatosan csökken egész Európában, míg a közvetlen támogatások mértéke évek óta növekszik (legalábbis az új tagországokban). Ez az ellentmondás bizonyítja, hogy a közvetlen támogatások nem képesek a mezőgazdaság foglalkoztatási problémáin enyhíteni, ráadásul a 2007-08-as élelmiszerválság is megmutatta, hogy nem képesek a piacok/jövedelmek stabilizálására sem. Továbbá a mezőgazdasági háztartások jövedelmének többsége farmon kívüli bevétel és arra sincsen bizonyíték, hogy a fejlett OECD tagországok farmháztartásai tendenciaszerűen alacsonyabb jövedelemmel rendelkezzenek, mint más háztartások, ezért a közvetlen támogatások jövedelem-kiegészítő szerepe sem indokolt (Swinnen, 2009).

A közvetlen támogatások eloszlása földrajzilag és farm-méretek szerint is torzít. A klasszikus 80-20 szabálynak megfelelően a támogatások 80%-át a kedvezményezettek 20%-a kapja (Gorton et al., 2009, Zahrnt, 2009). A kisebb gazdaságok ráadásul több szempontból is hátrányos helyzetben vannak, ugyanis a kis méretük és a bonyolult adminisztráció miatt csak minimális támogatást kapnak vagy egyáltalán nem vesznek részt a rendszerben. A közvetlen támogatások földrajzi torzítottságára rámutat Zahrnt (2009) is, akinek számításai szerint a hektáronkénti támogatások Portugália 174 eurójától Görögország több mint 500 eurójáig terjednek. A közvetlen támogatások földrajzi torzítottságát támasztja alá Velazquez (2008) is, aki az EU27 tagállamok által kapott közvetlen támogatások értékét osztja el a bázisterület nagyságával (3. ábra). Az ábrán jól látható, hogy akár ötszörös különbségek is előfordulhatnak az egyes tagállamok által kapott közvetlen támogatások mértékében, ami semmiképpen nem felel meg az agrárpolitikában is oly sokat hangoztatott szolidaritás és egyenlőség elvének. Megfigyelhető továbbá az is, hogy Magyarország az EU27 átlagánál a számítási mód szerint magasabb közvetlen támogatási összeget kap egy hektárra vetítve.

3. ábra: Közvetlen támogatások mértéke az EU27-ben 2007-ben (euró/ha)



Forrás: Saját szerkesztés Velazquez (2008) alapján

A közvetlen támogatásokkal szembeni súlyos kritika továbbá, hogy azok nagy része az alapanyag-gyártóknál és földtulajdonosoknál realizálódik, mivel ezen érdekcsoportok eleve úgy alakítják áraikat, hogy figyelembe veszik a termelőknek juttatott támogatásokat is. Így a termelői jövedelem nem vagy csak kisebb mértékben növekszik, mint ahogyan a rendszer indokolná. A földárak szisztematikus növekedése is piactorzító hatású, a földtulajdonosok ugyanis a föld árába beleszámolják a jövőben azután járó támogatásokat is.

A közvetlen támogatások további problémája, hogy a Koppenhágai megállapodás értelmében az új tagállamokban (Szlovénia és Málta kivételével) mértékük eltér az EU15 országokban alkalmazott szinttől. Habár a csökkentett mértékű támogatásokat az új tagállamok nemzeti forrásból kiegészíthetik (top-up), az eljárás logikája megkérdőjelezi a "közös" elbánás elvét. A fenti kritikák a közvetlen támogatások rendszerének átalakítását indokolják, ám egyelőre nincsen megállapodás annak módját illetően. A leginkább elfogadott nézet szerint a közvetlen támogatásokat fokozatosan le kell építeni és az így megspórolt forrásokból biztonsági háló rendszert kell kiépíteni és/vagy a közjavak előállítását támogatni (Swinnen, 2009).

A biztonsági háló megoldás melletti érvrendszer szerint az elmúlt években a mezőgazdasági piacokon megnövekedett bizonytalanság és áringadozások indokolják egy biztonsági rendszer fenntartását hasonló események jövőbeni hatásainak enyhítésére. Kérdés azonban, hogy a közvetlen támogatások vajon tényleg jobban képesek-e a piacok ingadozásait és a termelők kockázatait enyhíteni, mint a piaci alapú (biztosítási) szolgáltatások (Jambor and Harvey, 2010a).

A közjavak előállításának támogatása és azoknak a közvetlen támogatásokkal való összekapcsolása szintén népszerű ötletnek számít szakmai körökben, erről részletesen az agrár-környezetvédelemmel foglalkozó alfejezetben lesz szó. Más nézetek szerint a közvetlen támogatások rendszerét egy általános szerződés-kötési rendszerre kellene átalakítani (Bureau and Mahé, 2008), ahol a termelők a szerződésben vállalt teljesítés fejében kapnának támogatást (attól függően, hogy pontosan mit vállaltak). Ehhez kapcsolódóan többen felvetik,

hogy a jövőben a támogatások alapja a társadalmi hasznosság kellene legyen és ennek érdekében a kereszt-megfelelési rendszert kibővítve a támogatások feltételül különböző agrár-környezeti szolgáltatások teljesítését (táj-megőrzés, minőségi termékek előállítása, stb.) szabnák (Jambor and Harvey, 2010a).

Néhányan a közvetlen támogatások fokozatos megszüntetését egy KAP kötvény kibocsátásán keresztül képzelik el, amely szerint a termelők a kötvény birtokában egy előre meghatározott ideig minden évben kapnának támogatást, majd a kötvény lejártával elveszne ez a joguk. Más szavakkal a KAP kötvény a jövőbeni közvetlen támogatások összegét adná oda az arra jogosult termelőknek (akár egy összegben, akár futamidő alatt), majd végérvényesen eltörölné a határidő lejárta után a közvetlen támogatások intézményét (Jambor and Harvey, 2010b).

Felmerül továbbá a közvetlen támogatások finanszírozásának kérdése is. Bureau and Mahé (2008) szerint a közvetlen támogatásokat a jövőben a vidékfejlesztési programokhoz hasonlóan társfinanszírozással kellene nyújtani, amely növelné az elszámolhatóságot és a rendszer legitimitását. A társfinanszírozás kérdése ebben az esetben azonban a KAP esetleges "nemzetiesítésével" (nemzeti hatáskörbe utalásával) fenyeget, amely hosszú távon magában hordozza a közös politika felbomlását is.

Látni kell azonban, hogy a közvetlen támogatások ellentételezés nélküli csökkentése akut problémákat okozna az új tagországokban, ahol a mezőgazdaság versenyképessége többnyire gyenge, a mezőgazdasági foglalkoztatottak száma magas és a szektorra fordítható nemzeti források korlátozottak (Csáki, 2007). Ezt erősíti a magyar szakértők társadalmi vitában tanúsított álláspontja is, amely szerint a Közös Agrárpolitikának a jövőben a közvetlen támogatásokat mindenképpen fenn kell tartania (MNVH, 2010).

3.1.2. Élelmiszer-ellátás

A közvetlen támogatások átalakítása mellett az élelmiszerek előállításával kapcsolatos kérdések képezik az élelmiszer piacokhoz kapcsolódóan a vita második kulcsterületét. A kérdéskörön belül három nagy, ámde egymással szorosan összefüggő téma különíthető el: ellátás-biztonság, élelmiszer-biztonság és élelmiszer lánc menedzsment.

Az ellátásbiztonság Európában a második világháború után kulcskérdés volt, azonban az elmúlt 20-30 évben jelentősége a legutóbbi élelmiszerválság ellenére csökkent. A kérdéskör kapcsán fontos leszögezni, hogy a mezőgazdaság elsődleges funkciója továbbra is az élelmiszer előállítás Európában, különösen úgy, hogy a FAO (2009) előrejelzései szerint 2050-re 9 milliárd embert kell élelmiszerral ellátni a világon, akik ráadásul különböző jövedelmi szinttel és változatos táplálkozási szokásokkal rendelkeznek. A népességi növekedés a FAO szerint 70%-al növeli az élelmiszer előállítás iránti igényt hosszú távon, amelynek Európára is hatása lesz. Ezért is kulcskérdés, hogy az európai mezőgazdaság fenntartsa és fejlessze termelési kapacitásait, hozzájárulva ezzel a nemzetközi kereskedelemben való versenyképes részvételhez is.

Látni kell azonban, hogy Európában és a világ fejlett országaiban az élelmiszer-ellátás biztonsága ma már keresleti és nem kínálati probléma, azaz nem élelmiszerből van kevés, hanem fizetőképes keresletből (Swinnen and van Herck, 2010). A probléma különösen az utóbbi évek globális élelmiszer és pénzügyi válsága kapcsán került előtérbe, mivel a mezőgazdasági árak növekedésével és a háztartások költségvetésének romlásával az élelmiszer-kiadások aránya is megnő. Főként a vidéki térségek szegényebb rétegei

tapasztalhatták meg ennek a folyamatnak a káros hatásait, így bizonyos szempontból az ellátás-biztonság vidéki munkahelyek és stabil életszínvonal teremtésének a kérdése is.

Mindezek mellett a szakértők többsége egyetért abban, hogy a jövőben a KAP-nak fenn kell tartania azt az ösztönzési rendszert, amely hozzásegíti Európát ahhoz, hogy önálló legyen olyan élelmiszerekből, amelyeknek termelési adottságai megvannak. Felmerül továbbá annak kérdése is, hogy az Európai Unió milyen mértékben járuljon hozzá a világ élelmiszer ellátásának biztonságához. Egyes nézetek szerint az élelmiszerhez való hozzájutás alapvető emberi jog, így a KAP-nak támogatnia kell azt mindenhol a világon, míg mások szerint a KAP-nak inkább abban kell segítenie a fejlődő országokat, hogy maguk lássák el élelmiszereket a saját polgáraikat (EC, 2010a).

Az európai fogyasztók azonban nemcsak elegendő élelmiszert vágnak, hanem sokféleségre és magas minőségre is. Az elmúlt években jól látható a minőség kérdésének előtérbe kerülése egész Európában, különösen a globális élelmiszer-válság kapcsán. Egyre nagyobb igény mutatkozik a helyben előállított, egészséges és magas tápértékkel rendelkező élelmiszerek iránt. Ennek érdekében a legtöbb szakértő szerint a jövő KAP-jának az eredetvédelmet és a helyi termékek promócióját kiemelt prioritásként kell kezelnie. A 2013 utáni agrártámogatásoknak pedig fontos szerepet kell játszaniuk a biotermelés támogatásában is, amely úgy képes egészséges és biztonságos élelmiszert előállítani, hogy közben a környezetet is kíméli. Továbbra sem mutatkozik enyhülés az európai GMO szkepticizmus iránt, a nyilvános vitában a polgárok többsége nem támogatja a GMO élelmiszerek elterjedését és azokat egyértelműen az egészségre károsnak tartja (EC, 2010a).

Az élelmiszer-előállítás során felmerülő harmadik nagy kérdéskör az élelmiszer láncok ügye. Az elmúlt évtizedben Európa-szerte megjelenő és viharos sebességgel elterjedő hiper- és szupermarket láncok ugyanis nagymértékben megváltoztatták a mezőgazdasági termékek ellátási láncát. A regionális beszerzési rendszerekkel dolgozó áruházláncok újszerű és rendkívül kompetitív feltételrendszerekkel mind a termelők, mind a fogyasztók számára új kihívásokat hoztak. Habár a fogyasztók az erős árverseny egyértelmű nyertesei, a polcokon található, néhány esetben alacsony minőségű élelmiszerek a rendszer nem kívánatos következményei és a jövőben az agrárpolitika határozott fellépését igénylik. A termelői oldal sajnos úgy tűnik, hogy nem minden esetben képes az új kihívásoknak és üzleti gyakorlatnak megfelelni (Csaki and Jambor, 2009).

Éppen ezért a mindkét vitában nyilvánossá vált álláspontok többsége szerint a KAP-nak a jövőben segítenie kell a gazdálkodókat az új viszonyokhoz történő adaptációban és erősítenie kell a pozíciójukat az ellátási láncon belül. Ezen felül elő kell segíteni a helyi és regionális szintű piacok létrejöttét, ahol a termelők és fogyasztók közvetlenül is találkozhatnak. Különösen fontos célok ezek a kisgazdaságok számára, akik az utóbbi időkben komoly piacra lépési gondokkal küszködnek. Esetükben az összefogás és a közös fellépés támogatása is elengedhetetlenül fontos (MNVH, 2010)

3.1.3. Versenyképesség

Az élelmiszer piacokhoz kapcsolódó harmadik kérdéskör az európai mezőgazdasági versenyképesség ügye. Egyfelől el kell ismerni, hogy a mezőgazdaság szerepe a vidéki térségekben továbbra is meghatározó, másfelől foglalkoztatottsági és a vidéki gazdaságban betöltött szerepe révén is kiemelt jelentőséggel bír. Különösen fontos a versenyképesség támogatása, amikor a világ döntő részén a mezőgazdasági termelékenység egyértelműen

lelassult, a globalizáció erősödik és a mezőgazdasági árak gyorsan változnak. Az Európai Unióban számos területen alapvető változások szükségesek a versenyképesség fokozására.

Az első ilyen terület a termelékenység növelése. Ezt a kutatás-fejlesztési ráfordítások és az innovációs kiadások növelésével kell a jövőben segíteni (Bureau and Mahé, 2008), amellyel a gazdák a fejlettebb technológiák révén képesek lennének magasabb hozzáadott értékű termékek előállítására. A termelékenység növelése ezen felül elképzelhetetlen a humántőke fejlesztése nélkül. Az agrár-oktatás fejlesztése új ismereteket képes széles rétegek számára elérhetővé tenni, amely a termelékenység növelésén túl növeli a mezőgazdasági vállalkozások növekedési esélyeit, csökkenti a munkanélküliséget és a fiatalokat megtartja a mezőgazdaságban (ahelyett, hogy elősegítené tömeges elvándorlásukat). Az agrár-oktatás speciális formájaként a szaktanácsadási programok nagyobb mértékű támogatásában is fontos szerepet kell játszania a jövő KAP-jának a szakértők többsége szerint (EC, 2010a).

A termelékenység növelése mellett a versenyképesség fejlesztésének kiemelt eleme a piaci áringadozások kezelése és ehhez kapcsolódóan a mezőgazdasági kockázatok kezelése (Jambor and Harvey, 2010a). A kérdéskör jogosan merül fel az agrárpolitikával foglalkozó szakértőkben, hiszen világos, hogy a KAP keretei között jelenleg jövedelemstabilizálás folyik, ám az áringadozásokra mint a mezőgazdasági kockázatok egyik legfőbb elemére jelenleg az uniós agrárpolitikának nincsen ráhatása (Swinnen and van Herck, 2010). A leginkább elfogadott nézetek szerint a jövőben a Közös Agrárpolitikának egy állami- és magánbiztosítások rendszerén alapuló kockázatkezelési eszköztárat kellene a mezőgazdasági piacokra bevezetnie és támogatnia, amely képes lenne a piaci bizonytalanságok és áringadozások kezelésére (Jambor and Harvey, 2010a). Nem biztos azonban, hogy az állami beavatkozás hatékonyabb eredményekre jut ezen a téren, mint a jelenleg a piacon elérhető különböző magánbiztosítási formák (Swinnen, 2009).

A versenyképesség fejlesztésének fontos eleme a földpolitika reformja is. Az uniós országok egy részében továbbra is meglévő restriktív földpolitikák és a birtokkonszolidáció hiánya ugyanis negatív hatással van a versenyképességre, mivel a mezőgazdaságba áramló tőke és a hatékony gazdálkodás ellen hatnak. A restriktív tulajdonviszonyok rendezése a jövőben elengedhetetlen feltétele a versenyképes gazdálkodásnak, kérdés azonban, mennyire képes a KAP a mezőgazdasági földdel kapcsolatos kérdéseket központilag kezelni (MNVH, 2010).

A megfelelő mezőgazdasági finanszírozás hiánya továbbra is az egyik legfontosabb akadálya a mezőgazdasági versenyképesség növekedésének. A gazdálkodók és vidéken élő vállalkozók pénzügyi szolgáltatásokhoz (hitel, lízing, stb.) való hozzájutása elengedhetetlen feltétele a versenyképes gazdálkodásnak, ráadásul az utóbbi évek pénzügyi válsága csak súlyosbította a helyzetet. A KAP-nak a jövőben nagyobb hangsúlyt kell fordítania a mezőgazdaság és vidéki vállalkozások finanszírozására, lehetőség szerint célzott programokkal (Jambor and Harvey, 2010a).

A versenyképesség fejlesztésénél nagy hangsúlyt kell fordítani a kisgazdaságok lehetőségeinek fejlesztésére is. A Közös Agrárpolitika ugyanis jelenleg nem képes megfelelő életszínvonalat biztosítani ezen gazdák többségének, ráadásul a kis területen gazdálkodók helyi és regionális piaci kapcsolatai is fejletlenek, megnehezítve a piacra jutásukat. A mezőgazdasági munkalehetőségek alacsony száma miatt pedig éppen ezen gazdák vagy családjuk többsége kényszerül arra, hogy végleg elhagyja a vidéket. Különösen súlyos a helyzet az új tagországok esetében, ahol az Európai Unió kisgazdaságainak közel fele (mintegy 4,5 millió gazdaság) található (Csaki and Jambor, 2009). A problémát tovább

súlyosbítja, hogy az új tagállamok jelentős részében a kisgazdaságok az ún. duális farmstruktúra részei, azaz relatíve sokan relatíve kis területet művelnek meg, sokszor szaktudás és elegendő tőke nélkül. A Közös Agrárpolitikának a szakértők többsége szerint fel kell ismernie ezt a problémát és irányított programokkal kezelnie kell azt (Csaki and Jambor, 2009). Ennek keretében a piacra jutási lehetőségek támogatása és a kisgazdaságok számára célzott programok kiírása javasolt valamint egy mezőgazdaságból való kilépési támogatás programjának kidolgozása is indokolt.

Végül, de nem utolsósorban intézményrendszeri változások is szükségesek a versenyképesség növeléséhez. A túlságosan centralizált és bürokratikus intézmények megbénítják az ügyintéztést, csökkentve ezzel a támogatási programok hatékonyságát is. A KAP-nak a jövőben az agrárpolitika kidolgozásánál az egyszerűsítés elvének alapján a jelenleginél sokkal inkább felhasználó-barát rendszert javasolt életbe léptetnie.

3.2. Vidékfejlesztés

A közéleti és szakmai vita élelmiszer piacok mellett megjelenő második nagy csoportja a vidékfejlesztés, mint a KAP második pillére körül bontakozik ki. Az első és legfontosabb kérdés, hogy vajon a közös agrárpolitika minden terület igényeinek megfelel? Lehet-e egyetlen közös politikát a különböző adottsággal rendelkező vidéki térségekre alkalmazni. A hozzászólások többsége alapján a válasz egyértelmű: nem. Világos ugyanis, hogy a jelenleg is működő Közös Agrárpolitikát az EU-15-ök körülményeire és adottságaira tervezték. Kérdéses ugyanakkor, hogy vajon ezek az adottságok mennyiben adaptálhatók az új tagországokra. Ahogyan Gorton et al. (2009) kimutatják, a KAP nem megfelelően működik az új tagországokban (1) az EU-15 és az új tagállamok vidéki térségeinek alapvető eltérései; (2) a farmszerkezet eltérései; (3) a két pillér közötti forrásmegosztás elégtelensége és (4) a vidékfejlesztési programok elégtelen végrehajtása miatt. A szerzők kiemelik ezen felül, hogy a vidékfejlesztési politika által kínált "közös menürendszer" sem az új, sem a régi tagországokban nem képes a valódi problémákat kezelni. További probléma, hogy a jelenlegi uniós vidékpolitika számos különböző forrásból és programból tevődik össze, megosztva ezzel a vidékfejlesztési, a regionális és a kohéziós alapokat is, nem is beszélve a rendszer átláthatatlan voltáról.

A fenti problémák alapvető szemléletváltást igényelnek. Először is végig kellene gondolni a vidékpolitika, a regionális politika és a kohéziós politika közötti átfedési pontokat és el kellene döntenie azok egymáshoz való viszonyát. Másodsor a szakmai és közéleti hozzászólások a jövőbeni vidékpolitika két fő céljának annak integráltságát és célzottságát tartják. Előbbi jelző alatt a jelenleg futó mindenfajta vidékfejlesztési program és támogatási forma közös és átlátható politikába való összefogását értik, míg utóbbinak célja, hogy a meghirdetett programok jobban fókuszáljanak a meglévő problémákra és ne általános fejlesztést szolgáljanak.

A jövőben továbbá a vidékfejlesztési politikának nagyobb hangsúlyt kell fektetnie a vidéki szegénység elleni küzdelemre. Célzottan a vidéki szegénység problémáit érintő programok szükségesek, úgy, mint a vidéki gazdasági növekedés elősegítése és a vidéki infrastruktúra fejlesztése. A vidéki gazdasági növekedés a munkahelyteremtésen keresztül a vidéki jövedelem biztosításában játszik fontos szerepet, hozzájárulva ezzel a szegénység egyik alapvető problémájának enyhítéséhez. A vidéki infrastruktúra fejlesztése (oktatás, egészségügy, stb.) révén pedig elérhető, hogy a szegényebb rétegek is jobb életkörülmények között éljenek és ezzel megállítható a vidéki elvándorlás negatív tendenciája is (Csáki, 2007).

Fontos prioritás a helyi igények megfelelő kezelése is. A vidékfejlesztési programokban nagyobb részt kellene kapniuk a helyi kezdeményezéseknek, a döntéshozatalban pedig a helyi civil szféra képviselőinek. Ezáltal a közös vidékpolitikán belül térségre szabott programok kerülnének megvalósításra.

Végül a vidékfejlesztési politikának nagyobb forrásokat kell kapnia a fenti célok megvalósításához. A jelenlegi két pillér közötti torzított forráselosztást enyhíteni kell, sőt egyes szakértők szerint a vidékfejlesztési források többségbe kerülése lenne az ideális (Jambor and Harvey, 2010a).

3.3. Agrár-környezetvédelem

Habár a mezőgazdasággal összefüggő környezetvédelem alapvetően a vidékfejlesztéshez tartozik, mégis érdemes külön kezelni az agrár-környezetvédelemhez kötődő véleményeket és hozzászólásokat a vita kapcsán. A harmadik nagy csoport alapvetően négy résztémát foglal magában: a közjavak, a bioenergia, a klímaváltozás és az agrár-környezetvédelmi programok ügyét.

A mezőgazdaság másodlagos funkciói által előállított "termékek" (pl. tájkép, biodiverzitás, stb.) gondolata már régóta jelen van a multifunkcionális mezőgazdaság szakirodalmában, mely szerint a közjavak piacának hiánya miatt állami beavatkozás szükséges azon gazdálkodók támogatására, akik ilyen javakat állítanak elő (Bureau és Mahé, 2008). Zahrnt (2009) már egyenesen azt javasolja, hogy a KAP egyik pillérévé emeljék a közjavakat és az egyes tagállamokra bízna, hogyan építik le a közvetlen támogatásokat. Nem világos azonban a szakirodalom és a társadalmi vita alapján sem, hogy pontosan milyen szolgáltatások fejében, kik mekkora támogatást kapnának közjavak előállítására. Nincs ugyanis okunk feltételezni, hogy a jelenleg kapott támogatásoknak bármilyen módon is köze lenne a gazdák által előállított közjavak értékéhez. Ráadásul az is kérdéses, hogy az állami programok mennyire hatékonyan képesek kezelni magát a problémát (Jambor and Harvey, 2010a). Mindezek ellenére a Bizottsági kommunikáció jelen állása szerint ez az opció tűnik a legvalószínűbbnek, vagyis úgy tűnik, a közvetlen támogatásokat valamilyen formában a közjavak előállításához fogják kötni (EC, 2010c).

A mezőgazdasági bioenergia (biomassza és bioüzemanyagok) témaköre az utóbbi években a KAP reformoktól függetlenül is a figyelem középpontjába került az üvegházhatású gázok növekvő kibocsátása, a növekvő energiaárak és energiatülszórás, valamint a mezőgazdasági munkahely teremtési lehetőségek miatt. Számos előnyük ellenére azonban néhány komoly veszélyt is jelentenek. Egyrészt veszélyeztetik az élelmiszer-termelést, mivel mezőgazdasági alapanyagokat használnak fel, akárcsak a feldolgozóipar. Ezzel növelik az élelmiszerárakat, amely különösen a válságok idején súlyosbító tényező. Másrészt tömeges elterjedésükkel veszélyeztetik a föld és vízkészleteket is. Legnagyobb problémájuk azonban, hogy továbbra sem támasztható alá tudományos alapon egyértelműen az energiamérlegük, illetve a megtérülési mutatójuk, azok döntően a számítás módjától függenek (Jambor and Harvey, 2010a). A jövő közös agrárpolitikájának azonban nem szabad feltevésekre építeniük, így az iparág támogatása csak a tények ismeretében indokolt, amely megköveteli a bioenergiát érintő innováció és a kutatás-fejlesztés támogatását.

A klímaváltozás alapvetően nem mezőgazdasági probléma, mégis érinti a szektort is. A legfrissebb becslések szerint az üvegházhatású gázok kibocsátásához a mezőgazdaság 13,5%-al járul hozzá világszerte, míg a klímaváltozás is komoly hatással van a mezőgazdaságra,

megváltoztatva a termelési adottságokat (hőmérséklet, csapadék, stb.). Nem ismerjük azonban pontosan az érintett helyszíneket és a hatások mértékét sem, ahogyan még a vita után sem világos, hogy a KAP-nak a jövőben a kutatás-fejlesztési források növelésén kívül pontosan milyen intézkedésekkel kellene küzdenie a klímaváltozás káros hatásai ellen (Jambor and Harvey, 2010a).

Az agrár-környezetvédelmi programok kulcsfontosságú szerepet töltenek be a mezőgazdasággal összefüggő környezetvédelmi tevékenységekben, ösztönözve a gazdákat a fenntartható gazdálkodási gyakorlatra való átállásra. Számos előnyük ellenére azonban kevésbé ismertek ezen ösztönzők ökológiai hatásai, illetve nem világos működésük hatékonysága sem (Jambor and Harvey, 2010a). A jövőbeni cél ezen a területen a monitoring rendszer fejlesztése, a gazdálkodók viselkedésének és prioritásainak jobb megértése és a rendszerre való tényleges átállással járó előnyök feltérképezése kell legyen a vita szereplőinek többsége szerint. Többen felvetik a fenntartható földgazdálkodási rendszer központi bevezetésének és a közvetlen támogatások agrár-környezetvédelmi részének erősítési gondolatát is.

4. Az intézményi tényezők

A fenti három kérdéskör (élelmiszerpiacok, vidékfejlesztés, agrár-környezetvédelem) mellett létezik négy olyan intézményi tényező, amely alapvetően befolyásolja a Közös Agrárpolitika reformját (Jambor and Harvey, 2010b).

Ezek közül az első az Európai Unió költségvetése, amelynek mind főösszege, mind az egyes intézkedések mentén meghatározott részösszegei komolyan behatárolják a mezőgazdaság és vidékfejlesztés jövőbeni fejlesztési irányait. A 2010. október 19-én a költségvetés jövőjéről kiadott Bizottsági kommunikáció öt alapvetet határoz meg a jövőben (EC, 2010b): (1) prioritás-orientáltság, (2) hozzáadott érték- és (3) eredményorientáltság, (4) szolidaritás (5) és saját erőforrásokra építés. Ezek alapján a Bizottság szerint az Európai Unió költségvetésének a jövőben a mindenkori politikai prioritásokat és ezek közül is kiemelten a 2020-as EU-stratégia teljesülését kell szolgálnia. A közösen irányított költségvetésnek a hozzáadott értékek (méretgazdaságossági előnyök) jobb kihasználásán túl a jövőben jól mérhető eredményekre kell épülnie, ami megköveteli egy átgondolt monitoring rendszer felállítását. Mindezek mellett a költségvetésnek kezelnie kell az Európai Unión belüli sokszínűséget és áttekinthetően, saját forrásokra építkezve kell gazdálkodnia.

A második intézményi tényező a WTO és annak Doha-i fordulója a nemzetközi kereskedelem szabályozásáról. Habár a 2001 óta folyó tárgyalások már évek óta holtpontra vannak, egyes nézetek továbbra sem zárják ki a 2012/13-as lezárást, amely ekkor komoly hatással lehetne a KAP reformra. Egyfelől a 2005-ös Hong Kong-i megállapodásban is megjelenő exporttámogatások eltörlésének terve alapvető változásokat hozna az európai mezőgazdasági piacsabályozásban, másrészt a kockázatkezelés és áringadozások kapcsán is számos esetben előkerül egy olyan rendszer kidolgozásának az ötlete, amely egyszerre képes a mezőgazdasági jövedelmeket stabilizálni és a WTO "zöld dobozos" kategóriájába esni (Swinnen, 2009). Összességében azonban biztos, hogy egy esetleges WTO megállapodás és az abban vállalt kötelezettségek komoly külső hatással lehetnek a KAP következő reformjára.

A harmadik intézményi tényező az EU 2020-as növekedésorientált stratégiája, amely alapvetően határozza meg a KAP jövőbeni mozgásterét. A közösségi szintű stratégia öt fő célkitűzéséhez a Közös Agrárpolitika több ponton is képes hozzájárulni. Egyrészt a megújuló

energiák támogatásával és az agrár-környezetvédelmi elemek elterjesztésével hozzájárul az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentéséhez, másrészt a helyi gazdaság és munkalehetőségek fejlesztésével képes a foglalkoztatottság növelésére és a vidéki szegénység csökkentésére, harmadrészt a kutatási-fejlesztés támogatásán keresztül hozzájárul a közösségi szintű innovációhoz. Az országok közötti forráselosztás várható kiegyenlítése pedig a javaslat szerint hozzájárul egy egyenletes fejlődési pályához.

A negyedik intézményi tényező a Lisszaboni megállapodás, amely többek között közvetlenebb beleszólási lehetőséget biztosít az Európai Parlamentnek az európai agrárpolitikába is. Az Európai Parlament Mezőgazdasági Bizottságának a Lisszaboni megállapodás 2009-es életbe lépése óta közös döntési joga van a Miniszterek Tanácsával bizonyos kérdésekben, amely a döntési folyamatot még demokratikusabbá teszi. A közös döntési joggal a szakértők többsége szerint egyre inkább elhúzódik majd a döntéshozatal, megakadályozva ezzel a radikálisabb reformcsomagok keresztülvitelét (Jambor and Harvey, 2010b). Másrészt a Lisszaboni Megállapodás a nemzeti választásokon keresztül is hatást gyakorolhat a jövőben a KAP-ra, hiszen az egyes tagállamokban győztes politikai pártok delegáltjaik révén a korábbiakhoz képest közvetlenebb módon alakíthatják az uniós agrárpolitikát is.

5. A Bizottsági javaslat

A szakmai és társadalmi vitában megjelenő fenti tényezők mindegyike szerepel a Bizottság 2010. november 18-án a KAP jövőjéről kiadott hivatalos állásfoglalásában (EC, 2010c). Az állásfoglalás három fő célt és azokkal összefüggésben konkrét javaslatokat fogalmaz meg az egyes szabályozó eszközök (közvetlen támogatások, vidékfejlesztés, stb.) átalakításának kapcsán, illetve elemzi a jövőben lehetséges agrárpolitika irányokat. Összességében a javaslat kiáll amellett, hogy szükség van európai szintű, nemzetek fölötti Közös Agrárpolitikára, mivel a szinergiában rejlő előnyök miatt sokkal hatékonyabban lehet a rendelkezésre álló forrásokat elosztani, mint ahogyan azt a különálló nemzeti agrárpolitikák tennék.

5.1. A KAP jövőbeni céljai

A dokumentum három fő célt határoz meg a jövőben a Közös Agrárpolitika számára: (1) életképes élelmiszer-termelés, (2) a természeti erőforrások fenntartható használata és a klímaváltozás elleni küzdelem, (3) kiegyensúlyozott területi fejlődés. Az első céllal összefüggésben a Bizottság javaslata szerint a Közös Agrárpolitikának a jövőben is hozzá kell járulnia a farmjövedelmek stabilizálásához, különös tekintettel arra, hogy a Bizottság kimutatásai szerint a mezőgazdasági árak ingadozása és a mezőgazdasági kockázatok nagyobb mértékűek, a mezőgazdasági jövedelmek viszont alacsonyabbak a más szektoroknál tapasztaltnál. Ezzel összefüggésben az életképes élelmiszer termelés céljának megfelelően a mezőgazdasági versenyképesség fejlesztésének a Bizottság kulcsszerepet szán a jövőben, különös tekintettel az élelmiszer láncok széttöredezettségére. A javaslat továbbá az első célhoz kötődően a jövőben is kompenzálná a kedvezőtlen adottságú területeken való mezőgazdasági termelést a földek elhagyásának veszélyét csökkentendő.

A természeti erőforrások fenntartható használata és a klímaváltozás elleni küzdelem céljának megfelelően a Bizottsági javaslat támogatná a közjavak előállítását, mivel indoklásuk szerint a mezőgazdaság által előállított közjavak értékesek, de ezt a piac önmagában nem képes honorálni. Továbbá kiemelt szerepet kapna a jövő agrárpolitikájában a "zöld-növekedés" támogatása innovációval, amely jellemzően új technológiák, termékek vagy termelési

folyamatok támogatását jelentené. A második cél elérésének fontos eleme továbbá a klímaváltozás elleni küzdelem és az arra adott mezőgazdasági válaszlépések kidolgozása.

Az uniós retorikában újdonságnak számító kiegyensúlyozott területi növekedés célját a Bizottság alapvetően a vidéki foglalkoztatottság, a vidékgazdaság fejlesztésével és ehhez kapcsolódóan a diverzifikáció valamint a mezőgazdasági termelési struktúra sokféleségének támogatásával kívánja elérni. A diverzifikációs tevékenység célja a helyi erőforrások és képességek jobb kihasználása, míg a strukturális sokféleség fenntartása (a kisgazdaságok és helyi piacok fontosságának elismerése) a javaslat szerint a vidéki térségek vonzerejéhez és identitásához járul hozzá.

5.2. A szabályozó eszközök átalakítása

A fenti célok elérésnek érdekében és a felmerült problémák kapcsán szükség van a jelenlegi szabályozó eszközök kisebb-nagyobb mértékű átalakítására.

5.2.1. Közvetlen támogatások

Az átalakítandó eszközök közül a Bizottsági javaslat elsőként említi a közvetlen támogatások rendszerének megújítását, amelyet az újraelosztás, újratervezés és célzottság elveinek mentén kívánnak megtenni, biztosítva ezzel a gazdasági (jövedelem-stabilizálás) és környezeti (a közjavak biztosítása) elveknek való együttes megfelelést. A jövőben az egységes, fix rátát a Bizottság egyenlőbb, a termelési körülmények sokféleségét tükröző elosztási rendszerrel váltaná fel és ennek érdekében korlátozná az egyes tagállamok kifizetéseinek alsó és felső határait. Ez a gyakorlatban a javaslat szerint úgy működne, hogy a közvetlen támogatásoknak egy minimális szintjét minden termelő alanyi jogon kapná a jövőben is, amely jog örökölhető lenne, ám a jelenlegi rendszerrel megegyezően a kifizetések feltétele továbbra is a kölcsönös megfeleltetés betartása. A minimális alsó mellé egy felső határt is bevezetne a Bizottság, amely korlátozná a nagyobb gazdaságok által kapott közvetlen támogatások mértékét. Az alapjövédemen felül a közvetlen támogatásoknak lenne egy "zöld-komponense", amely előre meghatározott agrár-környezetvédelmi szolgáltatások nyújtása esetén járna. Ettől függetlenül a Bizottsági állásfoglalás szerint minden hátrányos környezeti körülmények között gazdálkodó a 2. pillérből finanszírozva, terület alapon kapna jövedelem-kompenzációt. Ezen felül a közvetlen támogatások egy része önkéntes alapon és előre rögzített formában továbbra is nyújtható termeléshez kapcsolódóan és megmarad a kölcsönös megfeleltetés rendszere is, noha a tervek szerint egyszerűsödik. Végül új szabályként a kistermelők célzott támogatása is elérhető lesz az új rendszerben.

5.2.2. Termékpálya intézkedések

A Bizottsági állásfoglalás alapján a jövőben a mezőgazdasági termékpályákhoz kapcsolódó intézkedések továbbra is piacorientáltak maradnak, különös tekintettel a válságok idején tanúsított szerepükre. Az eszközök akadálytalan működésének megteremtése és a rendszer egyszerűsítése azonban a Bizottság szerint elengedhetetlen. Konkrét javaslatként fogalmazódott meg az intervenciók időszak meghosszabbításának, a piaci zavarok esetén automatikusan életbe lépő intézkedéseknek és a magántárolás támogatásának a gondolata, kifejezetten biztonsági háló céllal. Új ötletként merült fel az európai minőségi politika megújításának gondolata is. Két termékpálya konkrétan is megemlítsre kerül a javaslatban: a 2008-as "Health Check" döntésének megfelelően a tejkvóta 2015-ben megszűnik és a Bizottságnak hasonló terve van a cukorkvótákkal is, amelyek megszűnése 2014/2015-re

várható. Végül a termékpálya intézkedések címszó alatt az állásfoglalás megjeleníti az élelmiszer-láncok működésének fejlesztését is. Az intézkedések célja ebben az esetben a termelők ellátási láncban megszerzett jövedelmének és alkuerejének a növelése és a szerződéses feltételek termelőknek kedvező átalakítása.

5.2.3. Vidékfejlesztés

A Bizottsági javaslatban megjelölt három fő célnak megfelelően a vidékfejlesztési politika kulcsszavai is a környezet, a klímaváltozás és az innováció lesznek a jövőben, amelyek mögött a helyi igényeknek jobban megfelelő fejlesztések elősegítése áll. A vidékfejlesztési programok fentebb ismertetett hibáit figyelembe véve kidolgozásra kerül továbbá egy monitoring rendszer, amely képes a vidékfejlesztési intézkedések és a kifizetések hatékonyságát mérni és ezáltal a programokról visszacsatolást nyújtani. Az állásfoglalás megemlíti a vidékfejlesztési és más uniós fejlesztési politikák összhangba hozását valamint az egymáshoz szorosan kapcsolódó vidékfejlesztési intézkedések összehangolását is, habár azok részleteiről nem esik szó.

Összességében a fentiek alapján úgy tűnik, hogy a Közös Agrárpolitika alapvető szerkezete nem változik meg a jövőben, inkább kiigazítás mint átfogó reform várható. Látható továbbá, hogy az állásfoglalás egyelőre csak az agrárpolitika jövőbeni szerkezetét vázolja fel, a részletes szabályozásokra még várni kell.

5.3. Lehetséges irányok

A Bizottsági a célok és a szabályozó eszközök átalakítása mellett az állásfoglalás röviden bemutatja a jövőben lehetséges agrárpolitikai fejlesztési irányokat is. Az első opció szerint a Közös Agrárpolitikán kiigazításokat fognak elvégezni a leginkább kritikusnak tartott területeken a folyamatosság és kiszámíthatóság jegyében, elősegítve a hosszú távú tervezést a mezőgazdasági piaci szereplők számára. A második fejlesztési irány egy reformot vetít előre, amely a fenntarthatóság, az egyenlőség és a célzottság jegyében zajlana a hatékonyságra és a hozzáadott értékre koncentrálna. Ez az egyébként leginkább valószínű opció a gazdasági, környezeti és társadalmi kihívásokat venné figyelembe és megfelelné az EU 2020-as versenysztratégia céljainak is. Az agrárpolitika harmadik lehetséges fejlesztési iránya egy átfogóbb reform lenne, melynek keretében a jövedelemtámogatásokat fokozatosan leépítenék és a környezeti elemekre valamint a klímaváltozásra koncentrálnának.

Az 1. táblázat a fenti fejlesztési irányokat és a szabályozó eszközöket jeleníti meg egyszerre a leírtak könnyebb áttekinthetősége érdekében.

1. táblázat: A KAP jövőjének három lehetséges iránya

Megnevezés	Közvetlen támogatások	Termékpálya intézkedések	Vidékfejlesztés
1. opció	Egyenlőbb elbánás bevezetése a tagállamok között	1. Kockázatkezelő eszközök támogatása 2. A hatályos piacszabályozó eszközök egyszerűsítése	A Health Check által kijelölt út folytatása a klímaváltozás, vízvédelem, biodiverzitás, megújuló energiák és innováció növekvő mértékű támogatásával
2. opció	Egyenlőbb elbánás bevezetése a tagállamok között az alábbi változtatásokkal: 1. alapösszeg bevezetése 2. a közjavak előállításának kiegészítő támogatása 3. hátrányos természeti környezetben termelők kiegészítő támogatása 4. speciális esetekben önkéntes termeléshez köthető támogatás	A hatályos piacszabályozó eszközök egyszerűsítése és fejlesztése	1. A jelenlegi intézkedések felülvizsgálata, a környezet, klímaváltozás, strukturális átalakulás és innováció támogatása a helyi igényeknek való megfelelés érdekében 2. Kockázatkezelő eszközök bevezetése és egy "zöld dobozos" jövedelemstabilizációs támogatás bevezetése 3. A tagállamok közötti támogatások újraosztása objektív kritériumok alapján
3. opció	1. A közvetlen támogatások rendszerének megszüntetése 2. A közjavak és a hátrányos természeti környezetben való termelés támogatása	Az összes piaci szabályozás eltörlése az esetleges piaci zavarokat (válságokat) enyhítő intézkedések kivételével	A környezetvédelemre és klímaváltozásra fókuszáló intézkedések bevezetése

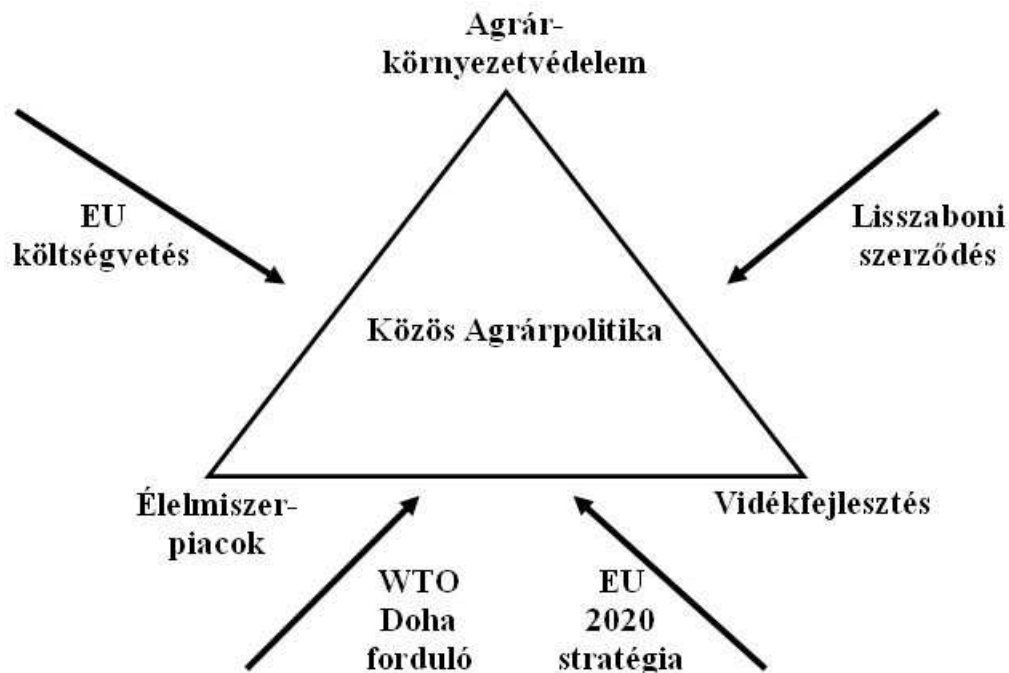
Forrás: Saját szerkesztés EC (2010c) alapján

6. Az elemzési keretrendszer

A szakmai és társadalmi vitában megjelenő álláspontok csoportosításából és a megjelent Bizottsági állásfoglalásból felvázolható egy elemzési keretrendszer, amely a Közös Agrárpolitika egyes részterületeit/kérdéseit és az intézményi tényezőket foglalja egységes keretbe (4. ábra). Az elemzési keretrendszer használatának előnye, hogy az eddigiekben felmerült bármely agrárpolitikai kérdéskör elhelyezhető benne, világossá válnak a KAP jövőjét alapvetően befolyásoló összefüggések és kapcsolatok és ráadásul egyszerűen leírhatóvá válik az egyébként rendkívül bonyolult és szerteágazó agrárpolitikai intézkedéshalmaz. Ezen felül jól láthatóvá válnak a Közös Agrárpolitika jövőjére hatással lévő külső tényezők. A 4. ábra továbbá jól tükrözi a Közös Agrárpolitika időbeliségét is,

mivel a cikk elején leírt eddigi fejlődési pálya és a múltban felmerült kritikák alapján a jelenben képes ábrázolni a jövőbeni fejlődés várható irányait.

4. ábra: A KAP jövőjének elemzési keretrendszere



Forrás: Saját szerkesztés

A 4. ábrán felvázolt elemzési keretrendszer további előnye, hogy tartalmazza a fenntartható rendszerek elemzésének három klasszikus (gazdasági, társadalmi és környezeti) aspektusát is: az élelmiszerpiacok a gazdasági, a vidékfejlesztés a társadalmi, az agrár-környezetvédelem pedig a környezeti elemeket jeleníti meg. A 4. ábra továbbá egyértelműen utal arra is, hogy a Közös Agrárpolitikában elkülönülő három terület (élelmiszerpiacok, vidékfejlesztés és agrár-környezetvédelem) szabályozása három pillérrel logikusabb és átláthatóbb lenne, mint a jelenlegi kétpilléres rendszer, ahol a vidékfejlesztésen belül zajlik az agrár-környezetvédelem szabályozása is.

Az elemzési keretrendszer továbbá jól mutatja az intézményi tényezők hatását is a jövő agrárpolitikájára. A belső és külső hatások erősségüktől függően különböző mértékben befolyásolják a háromszög nagyságát, vagyis a Közös Agrárpolitika mozgásterét, míg az egyes sarokpontok kijelölik azokat a területeket, amelyekkel a KAP a jövőben foglalkozik. Az ábra további előnye, hogy a rendszert megfelelő indexekkel operacionalizálva a háromszög minden oldalán meghatározható a megfelelő agrárpolitikai intézkedések aktuális súlya, amelyet mindhárom oldalon elvégezve a tagországok agrárpolitikai prioritásai alapján egy-egy pontként elhelyezhetők a háromszög belsejében. Más szavakkal az ábra operacionalizált változata lehetőséget ad az egyes tagországok agrárpolitikájának egymás közötti és EU27 átlagához viszonyított összehasonlítására, rámutatva ezzel az egyes tagországok agrárpolitikájának különböző súlypontjaira.

Következtetések

A cikk a Közös Agrárpolitika következő reformja kapcsán a szakmai és társadalmi vitában valamint a Bizottsági állásfoglalásban megjelent főbb területeket tekintette át és kidolgozott egy elemzési keretrendszert, amely alapul szolgálhat a téma kapcsán felmerülő jövőbeni elemzéseknek és kutatásoknak. Megállapította, hogy a Közös Agrárpolitikában megjelent különböző területeket és kérdéseket érintő álláspontok és vélemények az élelmiszerpiacok, vidékfejlesztés és agrár-környezetvédelem köré csoportosulnak és négy intézményi tényezővel (EU költségvetés, WTO Doha forduló, EU 2020-as stratégia és Lisszaboni megállapodás) együtt elemzési keretrendszert alkotnak.

A keretrendszer egészét tekintve elmondható, hogy a Közös Agrárpolitika jövőbeni reformjának átfogónak és teljesnek kell lennie és nem szabad rész megoldásokra törekednie. A cikk rámutatott, hogy a KAP eredeti céljait felül kell vizsgálni és a jövő agrárpolitikájának a 21. századi kihívásoknak megfelelő célokra kell koncentrálnia. Világossá vált továbbá, hogy a Közös Agrárpolitikát az EU-15-ök adottságai és igényei alapján tervezték, azonban az új tagországok tapasztalatai azt mutatják, hogy az ezen adottságokra épülő egységes agrárpolitika nem terjeszthető ki univerzálisan. A jövőben egy sokkal inkább fair agrárpolitika kialakítása a cél, amely figyelembe veszi az új tagországok igényeit is. A fenti megállapításokon túl a rendszer egyes részterületeivel kapcsolatosan az alábbi megállapításokra jutott a cikk:

1. A közvetlen támogatások rendszere jelen formájában nem hatékony, ezért átalakításra szorul. Az enyhébb változatok szerint biztonsági hálónak és a közjavak biztosításának eszközévé kell alakítani, erőteljesebb nézetek szerint pedig fokozatosan le kell építeni őket.
2. Biztosítani kell a jövőben is Európa-szerte a megfelelő élelmezés és élelmiszer-biztonságot. Ennek keretében a KAP-nak kiemelt célja kell legyen az egészséges élelmiszerek elfogadható áron és minőségben történő biztosítása és eljuttatása a fogyasztókhoz.
3. Az élelmiszer előállításához kapcsolódóan a KAP-nak figyelembe kell vennie a globális élelmiszerláncban bekövetkezett változásokat is. Segítenie kell a gazdákat az új körülményekhez való adaptációban és erősítenie kell pozíciójukat az ellátási láncban belül.
4. A mezőgazdaság még mindig fontos gazdasági ágazat, ennek felismerése az agrár-versenyképesség fejlesztésének kulcskérdése. A versenyképesség fejlesztésének elengedhetetlen feltétele a termelékenység, a földpolitikák, a mezőgazdasági finanszírozás és az intézményrendszer fejlesztése.
5. A versenyképességhez kapcsolódóan kiemelten fontos a kisgazdaságok speciális támogatása. A nagyszámban, különösen az új tagországokban jelen lévő kis gazdaságokat szinte teljesen kizárja a jelenlegi uniós agrárpolitika, amelynek a jövőben célzott politikai csomagot kell kidolgoznia ezen csoport speciális igényeit figyelembe véve.
6. A vidékfejlesztési politika mindig is fontos szerepet játszott a vidéki életszínvonal alakításában. A jövőben kiemelt cél a vidékpolitika, a regionális politika és a kohéziós politika közötti kapcsolat tisztázása. Ennek keretében a KAP vidékfejlesztési politikájának a jövőben integrált és célzott programokban kell gondolkodnia a "közös menürendszer" használata helyett, valamint nagyobb hangsúlyt kell fektetnie a helyi igények biztosításának.

7. A vidékfejlesztéshez kapcsolódó kiemelt cél a vidéki szegénység kezelése. Komplex megközelítés és magas szintű, átfogó programok szükségesek a vidéki szegénység speciális problémáinak megoldására.

8. Végül, de nem utolsósorban a KAP-nak kiemelt célja kell legyen az agrár-környezetvédelmi programok keretében a közjavak megfelelő támogatása, a klímaváltozás elleni küzdelem és a megújuló energiaforrások támogatása. Az agrár-környezetvédelmi programok hatékonyságát felül kell vizsgálni és monitoring rendszerüket fejleszteni kell.

Irodalom

Bureau, J.C. and Mahé, L.P. (2008): CAP reform beyond 2013: An Idea for a Longer View, Notre Europe Report, Paris

Csáki, Cs. (2007): Változó prioritások a világ agrártermelésében. Fejlesztés és Finanszírozás, 2007. 1. szám

Csaki, Cs. and Jambor, A. (2009): The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States. FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Policy Studies on Rural Transition, No. 2009-4, October 2009

European Commission (EC) (2009): The CAP in Perspective: from Market Intervention to Policy Innovation. European Commission DG Agriculture and Rural Development, Agricultural Policy Perspectives Briefs, No.1, December

European Commission (EC) (2010a): The Common Agricultural Policy after 2013: Public Debate, Summary Report. Brussels, Belgium

European Commission (EC) (2010b): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments. The EU Budget Review. Brussels, Belgium

European Commission (EC) (2010c): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments. The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Brussels, Belgium

FAO (2009): How to Feed the World in 2050? FAO Discussion Paper published in 23 September 2009, Rome, Italy

Garrod, G. (2009): Greening the CAP: Improving the Delivery of Environmental Benefits, Invited paper presented at the BEPA (Bureau of European Policy Advisers) Workshop, Brussels, 26 February 2009.

Gorton, M., Hubbard, C. and Hubbard, L. (2009): The folly of the European Union Policy Transfer: Why the Common Agricultural Policy (CAP) does not fit Central and Eastern Europe? Regional Studies, 43(10), 1305-1317.

Halmai, P. (2004): A reform ökonómiája. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest

Haniotis, T. (2009): Reflections on the Common Agricultural Policy from a long-term perspective, Bureau of European Policy Advisors (BEPA) Workshop 3, Feb, 2009, (Session 1 discussion opener)

Jambor, A. and Harvey, D. (2010a): Review of the Challenges of CAP Reform. Centre for Rural Economy Discussion Paper Series No. 27, Newcastle University, UK

Jambor, A. and Harvey, D. (2010b): CAP Reform Options: A Challenge for Analysis and Synthesis, Centre for Rural Economy Discussion Paper Series No. 28, Newcastle University, UK

Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat (2010): Összefoglaló a Közös Agrárpolitika társadalmi vitájával kapcsolatban. 2010. június

Swinnen, J.F.M. (2009): On the Future of Direct Payments. Paper presented at the BEPA Workshop. February 26, 2009, European Commission, Brussels

Swinnen, J.F.M. and van Herck, Kristine (2010): Towards a “Green Deal” for EU Agriculture?. IN Ferto, I. Forgacs, Cs. and Jambor, A. (eds.) (2010): Changing Landscape of European Agriculture. Essays in Honour of Professor Csaba Csaki. Agroinform, Budapest, pp. 260

Velazquez, B. (2008): The Single Payment Scheme in the Impact Assessment of the CAP “Heath Check”. Paper prepared for the 109th EAAE Seminar. Viterbo, Italy

Zahrnt, V. (2009): Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform, ECIPE Working Paper, No. 08/2009, Brussels, Belgium