

**KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA 2014-2020:
A REFORMTERVEZETEK ALAPJÁN
VÁRHATÓ HATÁSOK ÉS KIHÍVÁSOK
MAGYARORSZÁGON**



**Budapest
2012**

Szerkesztette:

Potori Norbert

Szerzők:

Biró Szabolcs
Bögréné Bodrogi Gabriella
Kovács Máté
Kozak Anita
Mándi-Nagy Dániel
Molnár András
Papp Gergely
Popp József
Potori Norbert
Rácz Katalin
Radócné Kocsis Teréz
Székely Erika

Opponensek:

Udovecz Gábor, DSc
Jámbor Attila, PhD

HU ISSN
ISBN

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés	5
1. A Közös Agrárpolitika 50 éve	7
2. A 2014-2020 közötti költségvetési időszak pénzügyi keretei	13
3. A közvetlen támogatások javasolt új rendszere.....	15
3.1. Alaptámogatás	15
3.2. Zöld komponens	16
3.3. Kedvezőtlen természeti adottságú területek támogatása.....	17
3.4. Fiatal gazdálkodók támogatása	17
3.5. Termeléshez kötött támogatások.....	18
3.6. Kisgazdaságok egyszerűsített támogatása.....	19
3.7. Közvetlen kifizetések korlátozása.....	19
4. A közvetlen támogatások javasolt új rendszerének hatásvizsgálata Magyarországon.....	21
4.1. Módszer	21
4.2. Számítási eredmények.....	22
4.2.1. Zöld komponens.....	22
4.2.2. Kedvezőtlen természeti adottságú területek támogatása	24
4.2.3. Fiatal gazdálkodók támogatása	24
4.2.4. Termeléshez kötött támogatások.....	24
4.2.5. Kisgazdaságok egyszerűsített támogatása	25
4.2.6. Alaptámogatás.....	25
4.2.7. Közvetlen kifizetések korlátozása.....	27
4.3. A modellezési hatásvizsgálatok eredményei.....	28
5. A javasolt fontosabb piaci intézkedések.....	31
5.1. Intervenció.....	31
5.2. Rendkívüli intézkedések	31
5.3. Termelői szerveződések ösztönzése.....	32
5.3.1. Termelői szerveződések a tejvertikumban.....	35
5.3.2. Termelői szerveződések a zöldség- és gyümölcságazatban	36
5.4. Borszőlő-telepítési jogok eltörlése.....	39
5.5. Cukorkvóták megszüntetése.....	40
5.6. Tejkvóták megszüntetése	41
6. Vidékfejlesztés.....	45
6.1. A vidékfejlesztés jövőképe.....	45
6.1.1. Forgatókönyvek	45
6.1.2. Elosztási szempontok.....	47
6.1.3. Magyarországi elképzelések	48
6.2. Változások a vidékfejlesztés mozgásterében	52

6.2.1. Prioritások.....	52
6.2.2. Programozás	53
6.2.3. Intézkedések	57
6.2.4. Pénzügyi keretek	59
Összefoglalás.....	63
Hivatkozások jegyzéke.....	69
Mellékletek.....	73

TERVEZET

Bevezetés

Kiadványunk célja, hogy tömör, lényegre törő összefoglalást adjunk a Közös Agrárpolitika (KAP) 2014-2020 közötti uniós költségvetési időszakban várható átalakításáról, a változtatások Magyarország mezőgazdaságára gyakorolt hatásairól, továbbá betekintést engedjünk az Agrárgazdasági Kutató Intézetben (AKI) folyó agrárpolitikai elemzési és modellezési munkákba, amelyek támpontot adhatnak az ország tárgyalási pozíciójának kialakításához.

Az Európai Bizottság (EB) 2011. október 12-én hozta nyilvánosságra elképzeléseit a KAP megreformálásáról, immár rendelettervezetek formájában¹. Az Intézetben a közvetlen támogatásokról, a piaci intézkedésekről és a vidékfejlesztésről szóló javaslatokra, valamint az EB 2014-2020 közötti uniós költségvetési időszakra vonatkozó, 2011. június 29-én kiadott pénzügyi tervezetére alapozva végeztünk számításokat, készítettünk hatásvizsgálatokat.

Annak érdekében, hogy segítsük a reformjavaslatok értelmezését, az első fejezetben az immár félévszázados múltá visszatekintő KAP történelmét foglaljuk össze az EB Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságának áttekintéseire támaszkodva. A második fejezetben a KAP új pénzügyi kereteit vázoljuk, majd a harmadikban a közvetlen támogatások rendszerében javasolt legfontosabb változtatásokat vesszük sorra. A negyedik fejezetben bemutatjuk a közvetlen támogatások jövőbeli arányaira és kihasználtságára vonatkozó, széles adatbázisra támaszkodó számításaink eredményeit, valamint a direkt szubvenciók magyar mezőgazdaság főbb naturális változóira és termelési szerkezetére gyakorolt lehetséges hatásait. Ez utóbbi feladat egy új matematikai modell kidolgozását követelte meg, amiről szintén számot adunk. Az ötödik fejezetet a piaci intézkedések terén javasolt legfontosabb változtatásoknak szenteljük, végül a hatodik fejezetben a vidékfejlesztéssel kapcsolatos elképzeléseket tárgyaljuk.

Tudjuk, hogy a véglegesített rendeletek majd eltérnek a tervezetektől. Ez így volt mind a 2003. évi reform és annak felülvizsgálata, mind a 2007-2013 közötti uniós költségvetési időszak tervezése során. Mégis, ha a KAP jövőjét szeretnénk bemutatni és értékelni, az EB javaslatai tekinthetők a legjobb kiindulási alapnak. A véglegesített jogszabályok szerkezete nagy valószínűséggel megegyezik a tervezetkével, a részletekben és a százalékokban azonban nyilván lesznek változtatások. Ennek ellenére reméljük, hogy könyvünk nem csak a politikai döntéshozók, de a mezőgazdasági termelők, feldolgozók és a termékpiacok más szereplői, továbbá az agrár-felsőoktatás számára is hasznos, illetve jól hasznosítható információkat tartalmaz.

¹ Ezek a közvetlen kifizetésekről, az egységes piacszervezésről, a vidékfejlesztésről, a KAP finanszírozásáról, irányításáról és ellenőrzéséről, a mezőgazdasági termékek piacán az egyes támogatások és visszatérítések meghatározásáról, a közvetlen támogatásokhoz kapcsolódó, 2013. évi átmeneti rendelkezésekről, valamint a bortermelőkre vonatkozó speciális támogatásról szóló rendelettervezetek.

TERVEZET

1. A Közös Agrárpolitika 50 éve

A Közös Agrárpolitika (KAP) 50 esztendővel ezelőtt, 1962-ben született. E szakpolitika, amely – talán túlzás nélkül – az európai integráció sarokköve, felelős az európai polgárok biztonságos élelmiszerellátásáért, a mezőgazdaság versenyképességének és a vidéki térségek életképességének javításáért. A KAP az egyetlen olyan szakpolitika, amely közkiadásainak döntő részét az EU és nem a nemzeti költségvetés finanszírozza valamennyi tagországban. Az Európai Bizottság (EB) véleménye szerint a KAP az elmúlt fél évszázadban hozzájárult a gazdasági teljesítmény és a termelékenység folyamatos növekedéséhez, a kereskedelem bővüléséhez, valamint a háztartások élelmiszerekre fordított kiadásainak csökkenéséhez².

A KAP eddigi története két fő szakaszra osztható. A jogszabályok, illetve azok alapelvei az első harminc évben alig-alig változtak. A felmerülő és egyre komolyabb piaci, majd társadalmi kihívások azonban válaszlépéseket követeltek, így az 1992-ben elindított, mélyreható reformok óta a KAP folyamatosan változik. A mezőgazdasági szakpolitika történelmének fontosabb mérföldköveit az alábbiakban foglaltuk össze röviden (ld. még 1. ábra):

- 1958** Életbe lép a Római Szerződés, amellyel hat ország létrehozza az Európai Gazdasági Közösséget. Ebben külön foglalkoznak a mezőgazdasággal: a tagországok közötti kereskedelmet nehezítő vámtarifák és mennyiségi korlátozások megszüntetéséről, továbbá külső tarifarendszer bevezetéséről határoznak.
- 1962** Megszületik a KAP, amelynek fő célja, hogy az Európai Gazdasági Közösség polgárai megfizethető áron jussanak hozzá az élelmiszerekhez, a mezőgazdasági termelőknek pedig megfelelő életszínvonalat biztosítsanak. A Miniszterek Tanácsa dönt a gabonafélék közös piaci szervezetének elemeiről (importlefölözés, intervenció és export-visszatérítés). Ez a rendtartás szolgál mintául más közös piaci szervezetekhez, amelyek fokozatosan elszigetelik a belső piacokat.
- 1992** *Ray MacSharry* mezőgazdasági biztos a piaci támogatásokról a termelők támogatására helyezi a hangsúlyt. Az ártámogatás helyébe a termeléshez kötött közvetlen támogatások lépnek. Egyre fontosabbá válik a környezet megóvása, továbbá az élelmiszerminőség, a hagyományos és regionális élelmiszerek megbecsülése (eredetvédelem támogatása).
- 2000** A vidékfejlesztés a KAP részévé válik. A KAP e második pillére a többéves, célirányos, tagállami, regionális vagy lokális programokon keresztül kiemelt figyelmet fordít az EU gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésére.

² Ld. az Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága *The Common Agricultural Policy Explained* című kiadványát (http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf).

- 2003** *Franz Fischler* mezőgazdasági és vidékfejlesztési biztos megszünteti a közvetlen támogatások és a termelés közötti kapcsolatot. A mezőgazdasági termelők a korábbinál jobban igazodnak a piaci igényekhez. A közvetlen jövedelemtámogatások feltétele a megfelelés a környezetvédelmi, állatjóléti és élelmiszerbiztonsági követelményeknek.
- 2004-2007** Előbb tíz, majd további két, zömében kelet-európai ország csatlakozásával megkétszereződik a mezőgazdaságból élők száma az EU-ban.
- 2011-2013** A KAP újabb reformjának célja a mezőgazdaság gazdasági és ökológiai versenyképességének növelése, az innováció előmozdítása, a klímaváltozás kedvezőtlen hatásainak mérséklése, valamint a foglalkoztatás és a gazdaság növekedésének előmozdítása a vidéki térségekben.

1. ábra: A Közös Agrárpolitika fejlődése



Korai évek	Krízis évei	MacSharry-reform (1992)	Agenda 2000 (1999)	Fischler-reform (2003)	Health Check (2008)
Élelmezés-biztonság	Túltermelés	Csökkenő feleslegek	Folytatódó reformok	Piacorientáció	2003. évi reformok megerősítése
Javuló hatékonyság	Növekvő finanszírozási igény	Környezeti kérdések	Versenyképesség	Fogyasztóközpontúság	Új kihívások
Piacstabilizáció	Nemzetközi nyomás	Jövedelemstabilizáció	Vidékfejlesztés	Vidékfejlesztés	Kockázatok kezelése
Termelés ösztönzése	Strukturális intézkedések	Költségvetési stabilizáció		Környezetvédelem	
				Egyszerűsítés	
				WTO-kompatibilitás	

Forrás: Európai Bizottság

A termelékenység növelése

A KAP gyökerei az 1950-es évek Nyugat-Európájába nyúlnak vissza, amelynek társadalma súlyos veszteségeket szenvedett el a II. világháború éveiben. A mezőgazdasági termelés visszaesett és bizonytalanra vált az élelmiszerellátás. A KAP korai szakaszában a mezőgazdaság termelékenységének növelésén volt a hangsúly, annak érdekében, hogy folyamatos legyen az élelmiszerkínálat és a fogyasztók megfizethető áron jussanak hozzá a termékekhez. A KAP támogatásokat és magas felvásárlási árakat garantáló piacsabályozási rendszereket kínált a gazdálkodóknak, ezzel ösztönözve őket a termelés növelésére. Anyagi segítséget

nyújtott a gazdálkodás átszervezéséhez, például a gazdaságok bővítéséhez vagy a gazdálkodási és technológiai ismeretek gyarapítását szolgáló beruházásokhoz, annak érdekében, hogy a gazdaságok megfeleljenek az aktuális gazdasági és társadalmi kívánalmaknak. Lehetőséget adott továbbá a korengedményes nyugdíjazásra és támogatta a szakképzést.

Mindezen ösztönzők hatására javult a hatékonyság, ami az élelmiszertermelés és az önellátás gyors növekedéséhez vezetett. Végül számos terményből, illetve termékből feleslegek keletkeztek. Ezt a többletet – a termelői árak összeomlásának elkerülése érdekében – oly módon vonták ki a belső piacról, hogy támogatást nyújtottak tárolásukhoz (állami intervenció) vagy kivitelükhöz a harmadik országokba. Ezek az intézkedések azonban – azon túl, hogy nagy terhet róttak az EU költségvetésére – erősen torzították a nemzetközi kereskedelmet, ráadásul nem voltak mindig összhangban a gazdálkodók érdekeivel sem, ezért hamar népszerűtlenné váltak, különösen a fogyasztók és az adófizetők körében. Ugyanakkor egyre nőtt a társadalom aggodalma, kételye a mezőgazdasági termelés környezeti fenntarthatóságát illetően.

A termelés korlátozása

Az 1980-as és az 1990-es években az EU intézkedéseket hozott a termelés korlátozására. A tejágazatban gazdaságokra lebontott termelési kvótákat vezettek be, amelyek túllépését a mai napig büntetik; korlátozták a támogatásra jogosult, területek nagyságát, valamint a tenyészállatok létszámát. Bevezették a területpihentetést, ami kezdetben önkéntes, később kötelező volt. E szakpolitikai eszközök alkalmazásának köszönhetően fokozatosan apadtak a feleslegek. A KAP 1990-es években végrehajtott reformjai, amelyek célja az uniós és a világpiacon árközötti szakadék mérséklése volt, továbbá a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) tagállamai között 1995-ben született mezőgazdasági megállapodás az exporttámogatások, valamint a vámok csökkenését eredményezték. Az EU eközben fenntartotta, sőt, esetenként még növelte is a harmadik országokba irányuló mezőgazdasági és élelmiszeripari kivitelét. Mindazonáltal nettó importőr maradt bizonyos termékekből – különösen a kevésbé fejlett országokból származó áruféleségekből –, élelmiszeripari gazdaságának külkereskedelmi mérlege azonban összességében továbbra is kiegyensúlyozott.

A támogatások függetlenítése a termeléstől

A KAP-on már az 1990-es évek elején számos fontos változtatást hajtottak végre. A politikai döntéshozók egyre nagyobb figyelmet fordítottak a környezet megóvására, a fenntartható gazdálkodásra, a gazdálkodóknak pedig mind inkább tekintettel kellett lenniük a piaci viszonyok alakulására és reagálniuk kellett a társadalom prioritásainak változására is. Ez a hangsúlyeltolódás 1999-ben, az Agenda 2000 keretében kezdődött, és összességében a mezőgazdaság versenyképességének javítását szolgálta. Ekkortól a KAP egy fontos új elemet is magában foglalt: a vidékfejlesztési politikát, amely ösztönözte a vidéki kezdeményezéseket és ezzel egyidejűleg elősegítette a mezőgazdasági termelőknek

gazdaságaik átszervezését, tevékenységi körük bővítését, valamint a termények, illetve termékek hatékonyabb értékesítését. Emellett, az adófizetői pénzek hatékonyabb felhasználása érdekében, megszüntették a költségvetés felső határát.

További fontos reformokat hagytak jóvá 2003-ban, amelyek nyomán a közvetlen támogatások döntő részét 2005-2007 között elválasztották a termelési kötelezettségtől. A KAP a gazdálkodóknak szabadabb kezet adott a piaci igények kiszolgálásában. Ma már a támogatások közel 90 százaléka független a termeléstől. A jelenlegi rendszerben a gazdálkodók – a jövedelmek stabilitásának megőrzése érdekében – továbbra is részesülnek közvetlen támogatásokban, ehhez azonban számos környezetvédelmi, élelmiszerbiztonsági, növény-egészségügyi és állatjóléti előírást tiszteletben kell tartaniuk. Azoknak, akik ezt elmulasztják, vagyis nem teljesítik az ún. kölcsönös megfeleltetés (*cross compliance*) előírásait, közvetlen támogatásaik csökkenésével kell számolniuk. A támogatások elválasztása a termeléstől segít a gazdálkodóknak, hogy szabadon hozzák meg termelési döntéseiket, aszerint, hogy számukra mely tevékenység a legjövedelmezőbb, miközben továbbra is élvezik bizonyos, a gazdaság más szektoraiban nem alkalmazott szabályozók előnyeit.

Vidékfejlesztés

Az EU területének kb. 90 százaléka vidéki térség, ennek több mint a fele művelés alatt áll. Ez a tény már önmagában is rávilágít arra, hogy a mezőgazdaság milyen fontos az EU természeti környezete szempontjából. A mezőgazdálkodás az évszázadok során értékes, félig természetes élőhelyek egész sorának kialakításához és fenntartásához járult hozzá. Ma ezek uralják a táj arculatát EU-szerte, és jelentik a biológiai sokféleség alapját. Az EU az 1992. évi KAP-reform óta támogatja az agrár-környezetvédelmi programokat, amelyeket a tagállamok pályázatok keretében hirdetnek meg. E programok arra ösztönzik a gazdálkodókat, hogy a helyes mezőgazdasági gyakorlat alkalmazása mellett környezetvédelmi szolgáltatásokat nyújtsanak. Azok a gazdálkodók, akik legalább öt évre agrár-környezetvédelmi kötelezettségeket vállalnak, támogatást kaphatnak.

Tekintve, hogy az EU 27 tagállama népességének csaknem 60 százaléka a vidéki térségekben él, a vidékfejlesztés kiemelkedő fontosságú szakpolitikai terület. A vidéki térségekben a mezőgazdasági és erdészeti tevékenységek a földhasznosítás legfőbb formái, így az erős társadalmi szerkezet, a gazdasági életképesség, a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás és tájvédelem alapjaként fontos szerepet játszanak a vidéki közösségek életében. A vidékfejlesztés célja az életminőség javítása és a gazdasági tevékenységek sokszínűbbé tétele a vidéki térségekben. A közösségi kezdeményezés révén gyűjtött tapasztalatokra épülő LEADER célja a helyi vidékfejlesztési stratégiák végrehajtása a köz- és a magánszféra között létrejövő helyi partnerségeken keresztül.

A KAP a fogyasztóvédelem megerősödésével párhuzamosan komoly hangsúlyt helyezett az élelmiszer-higiéniára és az élelmiszerbiztonságra. Az EU kiemelten kezeli a helyes állat-egészségügyi gyakorlatot, valamint a fertőző

állatbetegségek megelőzését. Az EU állatjóléti jogszabályainak egyik alapelve, hogy az állatokat nem szabad elkerülhető fájdalomnak vagy szenvedésnek kitenni. Ezt tükrözik a haszonállatok tartására, szállítására és levágására vonatkozó szabályok, amelyeket a legújabb tudományos vizsgálatok eredményei alapján rendszeresen felülbírálnak. Az előírások betartása a társadalom egészének érdekeit szolgálja, de a gazdálkodókra jelentős terheket ró, ezért állatjóléti támogatásokat vehetnek igénybe a vidékfejlesztési intézkedések keretében.

Az EU bővítése

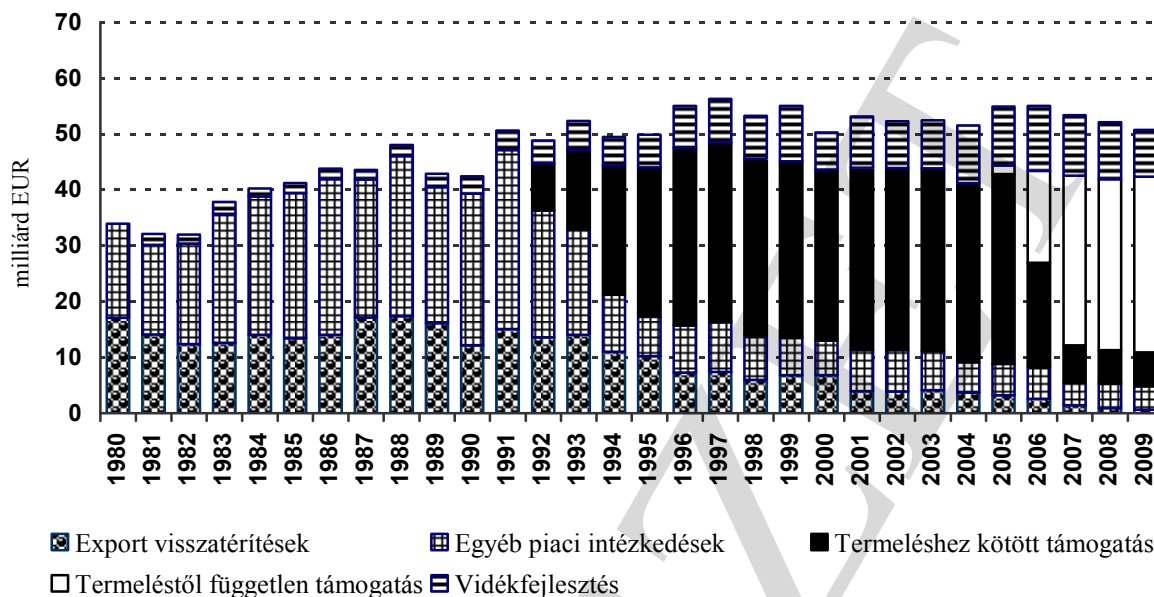
Az EU 2004. és 2007. évi bővítése tíz, majd további két országgal mérföldkő volt Európa újraegyesítésében. Az EU korábban 380 millió lakost számláló belső piaca közel 500 millió főre duzzadt. A 15 régi tagország 6 milliós „mezőgazdasági népessége” további 7 millió gazdálkodóval gyarapodott. A 12 új tagország kb. 55 millió hektár mezőgazdasági hasznosítású földterülettel növelte az EU-15 összesen 130 millió hektár mezőgazdasági területét. Noha ez 40 százalékos bővülést jelentett, az EU-27 termelése a legtöbb termék, illetve termék esetében mégis csupán 10-20 százalékkal nőtt.

Az új tagországokban a mezőgazdasági szektor modernizálása és szerkezetátalakítása terén az utóbbi években elért fejlődés ellenére az egyik legnagyobb kihívás továbbra is a mezőgazdasági termelés jövedelmezőségének és a vidéki közösségek általános életszínvonalának emelése. A régi és az új tagországok között fennálló, közismert életszínvonalbeli különbségek a vidéki térségekben még hangsúlyosabban jelentkeznek. (Megjegyzendő: a városi régiók átlagához mérve alacsonyabb jövedelmek és a magasabb munkanélküliség miatt az eltérések az új tagországokban még nagyobbak).

Költségvetés

A KAP egyike az EU legfontosabb átfogó gazdasági programjainak, így nem meglepő, hogy költségvetése jelentős súlyt képvisel az EU költségvetésében, hiszen gyakorlatilag átvállalta a nemzeti agrárpolitika szerepét és az agrártámogatások finanszírozását. Kezdetben a Közösség éves költségvetési kiadásainak túlnyomó hányadát, esetenként akár a kétharmadát meghaladó részét fordították a KAP-ra. A helyzet azonban mostanra megváltozott, a KAP kiadásait ugyanis korlátozzák. A 2007-2013 közötti uniós költségvetési időszak végén a KAP évi mintegy 55 milliárd euróba kerül, ami az EU teljes költségvetésének kb. 40 százaléka, az összesített GDP kevesebb, mint 0,5 százaléka (2. ábra). Szemléletes példával élve: az EU minden egyes polgára hetente átlagosan két euróval járul hozzá a KAP finanszírozásához. A tagállamok az agrárpolitikára vonatkozó döntéseket közösségi szinten hozzák meg, és ennek megfelelő költségvetést fogadnak el, eltérően más ágazatoktól, amelyek esetében a költségeket a nemzeti kormányok fedezik.

2. ábra: A Közös Agrárpolitika költségvetése (1980-2020)



Megjegyzés: 2007. évi áron.

Forrás: Európai Bizottság

Új kihívások

A korábbi reformok főleg a mezőgazdaságot érintő kihívásokra, így például a termékfelesleg levezetésére vagy az élelmiszerbiztonsági válságok kezelésére kerestek megoldásokat. Napjaink kihívásainak többsége azonban olyan tényezőkre vezethető vissza, amelyek kívül esnek a mezőgazdaságon, ezért átfogó politikai választ igényelnek. Ilyenek például a világgazdaság erősödő integrációja és a kereskedelem egyre nagyobb mértékű liberalizációja, a különböző nyersanyagok és energiahordozók árának szélsőséges és mind erősebben korreláló ingadozásai, az euróövezet válsága vagy az éghajlatváltozás, az édesvízkészletek szűkössége és a biológiai sokféleség csökkenése. Az EU mezőgazdaságnak ma más világpiaci környezetben, a korábbinál lényegesen kiélezettebb versenyben kell helyt állnia. A 2014-2020 közötti KAP alapvető célkitűzései e kontextusban a mezőgazdaság gazdasági és ökológiai versenyképességének javítása, az innováció előmozdítása, a klímaváltozás kedvezőtlen hatásainak mérséklése, valamint a foglalkoztatás és a gazdaság növekedésének előmozdítása a vidéki térségekben.

2. A 2014-2020 közötti költségvetési időszak pénzügyi keretei

Az EB már 2011. június 29-én a közvélemény elé tárta az Európai Unió 2014-2020 közötti hétéves költségvetési időszakának pénzügyi terveit (EC, 2011a). Ezek szerint a KAP forrásait 2013. évi nominálértéken befagyasztják, így összesen 435,5 milliárd euró jut majd az agrárpolitikai célok megvalósítására. Ebből az első pillér 317,2 milliárd euróval, míg a második pillér, a vidékfejlesztés 101,2 milliárd euróval részesedik. A két pillér kiadásai mellett többletforrásként 17,1 milliárd eurót lehet a következőkre fordítani:

- élelmezésbiztonsághoz és fenntartható mezőgazdasághoz kapcsolódó kutatások és fejlesztések (5,1 milliárd euró);
- élelmiszerbiztonság erősítése (2,5 milliárd euró);
- élelmiszersegély a leginkább rászorulóknak (2,8 milliárd euró);
- sürgősségi tartalék piaci beavatkozásokra (3,9 milliárd euró);
- nemzetközi kereskedelmi megállapodások hatásainak mérséklésére (legfeljebb 2,8 milliárd euró az Európai Globalizációs Alapból).

A javaslatot, amely kétségtelenül nem a fiskális szigor jegyében fogant, a dán elnökség 2012 júniusában felülvizsgálja, végső döntés azonban csak az év utolsó hónapjaiban várható.

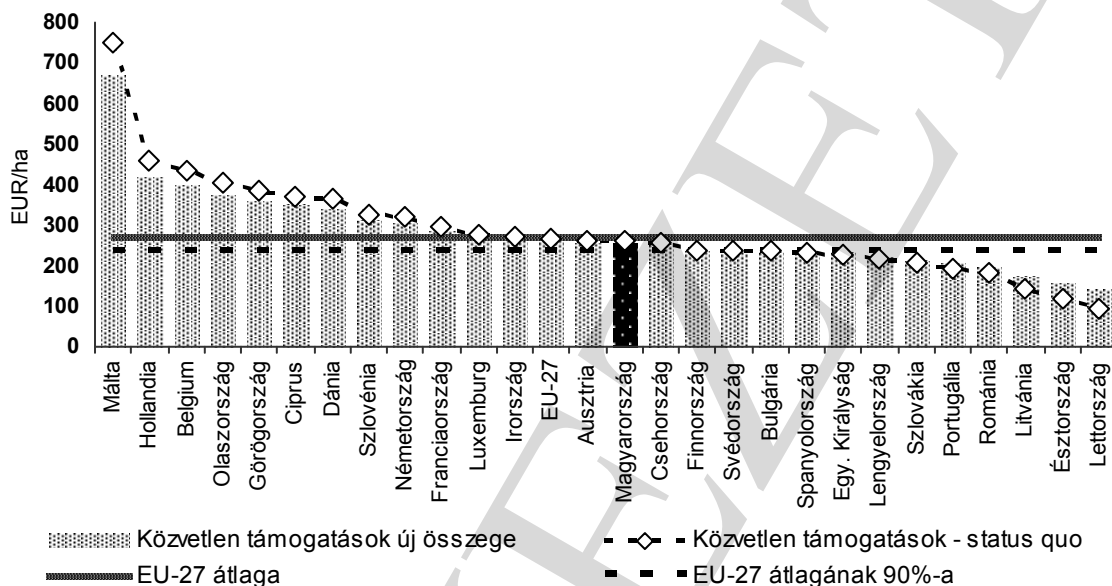
A KAP első pilléréhez rendelt források kisebb átcsoportosítására kerülhet sor 2014-2020 között. A tervezet értelmében, ha egy tagország első pilléres forrásainak összege egy hektárra vetítve nem éri el az EU-27 átlagának 90 százalékát, akkor az adott tagország első pilléres forrásai 2014-től az EU-27 átlagának 90 százaléka és a saját forrásszint különbségének egyharmadával nőne. E kiigazítást az EU-27 2013. évi átlagát meghaladó közvetlen támogatásban részesülő tagországok finanszíroznák (3. és 4. ábra). Ugyanakkor az első pilléres források nominálértéke nem vagy alig észrevehetően változna azon tagországok esetében, amelyek közvetlen támogatásai nem érik el az EU-27 átlagát, de meghaladják annak 90 százalékát. Ezek közé tartozik Magyarország is. (Az EB a 2013. évi 1313 millió euróhoz képest 2014-ben 1298 millió euró közvetlen támogatással számol Magyarország esetében, amely összeg három lépcsőben közel 4 millió euróval csökkenne 2017-ig.) Mivel politikailag igen érzékeny kérdésről van szó, a közvetlen támogatások újraelosztására tett javaslatán az EB aligha változtat.

A második pillér forrásainak 50 százalékát történelmi, 50 százalékát objektív kritériumok alapján osztanak szét a tagországok között 2014-től, de egy-egy tagország uniós vidékfejlesztési támogatása az EB háttérszámításai (EC, 2011b) szerint nem lesz kisebb, illetve nagyobb a jelenlegi összeg 90 százalékánál, illetve 110 százalékánál. Az uniós társfinanszírozás mértéke 50-100 százalék között változna.

A tagországok a 2014-2019 közötti időszakra megállapított első pilléres támogatásaik legfeljebb 10 százalékát átcsoportosíthatnák a második pillérbe. Azon tagországok, amelyek első pilléres támogatásai továbbra sem érik el az EU-27

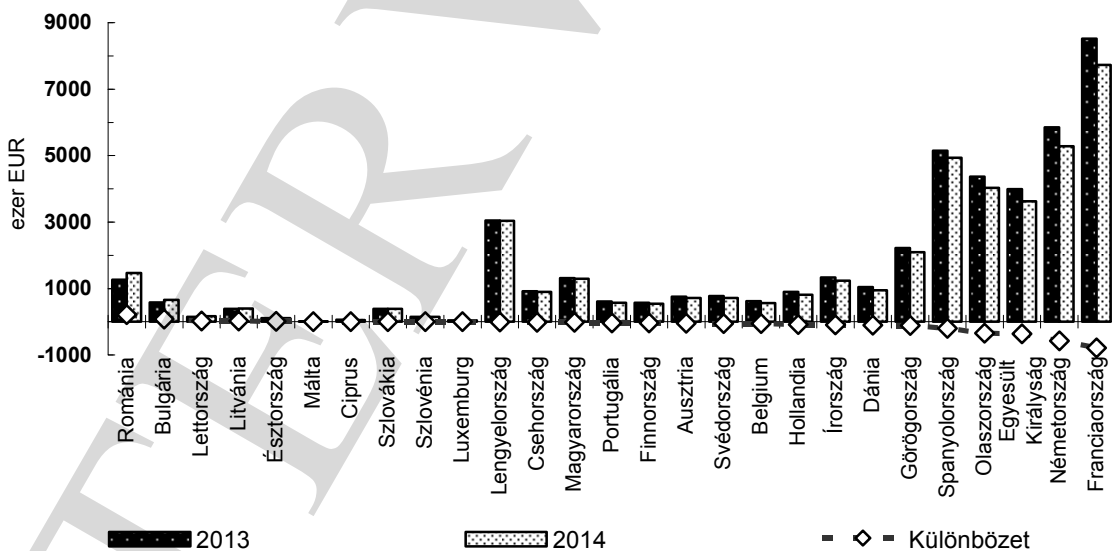
átlagának 90 százalékát, a 2015-2020 közötti időszakra megállapított második pilléres támogatásaik legfeljebb öt százalékát áthelyezhetnék az első pillérbe. A döntést, amely visszavonhatatlan, mindkét esetben 2013. augusztus 1-ig kell meghozni (EC, 2011c).

3. ábra: A közvetlen támogatások újraelosztása a tagországok között



Forrás: Európai Bizottság

4. ábra: A tagországok közvetlen támogatási forrásai 2013-ban és 2014-ben



Forrás: Európai Bizottság és a Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.)

3. A közvetlen támogatások javasolt új rendszere

3.1. Alaptámogatás

Az EB javaslata (EC, 2011d) szerint a jövőben a közvetlen támogatások között összegét tekintve a legjelentősebb tétel a tagországok első pilléres forrásainak – saját döntésüktől függően – kb. 40-70 százalékát képviselő ún. alaptámogatás lesz. E termeléstől függetlenített, területalapú támogatást újonnan létrehozott jogosultságok „aktiválásával” lehet majd hívni, ezért az összevont területalapú támogatási rendszert (*Single Payment Scheme*; SPS) alkalmazó tagországokban a 2004-2007 között bevezetett támogatási jogosultságok 2013. december 31-én hatályukat veszítik. Ez az időpont egyben az egyszerűsített kifizetési rendszer (*Single Area Payment Scheme*; SAPS) végét is jelenti.

Az új jogosultságok alapjának a 2014. május 15-ig bejelentett, támogatásra jogosult hektárok számát tekintenék. Támogatásra jogosult lenne minden terület, amelyen elsősorban mezőgazdasági tevékenységet folytatnak, illetve amely 2008-ban még támogatásra jogosult volt, de azon bizonyos környezetvédelmi okokból kifolyólag mezőgazdasági tevékenységet már nem folytatnak, ezért a jogosultság a jelenleg hatályos jogszabályok szerint megszűnt. Támogatási jogosultságokat tehát elvileg a jelenleginél nagyobb területre is kioszthatnak a rendszer bevezetésekor.

Támogatási jogosultságot kaphatna minden gazdálkodó, aki

- 2011-ben az SPS keretében legalább egy támogatási jogosultságot aktivált vagy kizárólag zöldséget és/vagy gyümölcsöt termelt és/vagy szőlőt művelt;
- 2011-ben a SAPS keretében területalapú támogatást igényelt, illetve ha nem igényelt, kizárólag olyan mezőgazdasági földterülettel rendelkezett, amely 2003. június 30-án nem minősült kultúrállapotban tartottnak.

Ugyan az új támogatási jogosultságokhoz rendelt összegek megállapításakor az egyes gazdaságok támogatottságában meglévő különbségeket még figyelembe lehet venni, tagországi, illetve régiós szinten legkésőbb 2019. január 1-ig azonos szintre kell hozni az alaptámogatás hektáronkénti összegét. Ez lehet tehát a gazdaságok eltérő történelmi bázisaiból (termelési szerkezet) fakadó különbségek tagországon, illetve régióon belüli felszámolásának határideje.

Az új támogatási jogosultságok – akárcsak a jelenlegiek – forgalomképesek lesznek, de csak ún. aktív gazdálkodókra ruházhatók majd át, ugyanakkor szabadon örökölhetők. Aktív gazdálkodónak az a természetes vagy jogi személy minősülne, aki, illetve amely

1. összes nem mezőgazdasági tevékenységből származó bevételének legalább 5 százalékával egyenlő közvetlen támogatásban részesült az előző pénzügyi évben, vagy

2. mezőgazdasági földterületein a tagállam által meghatározott alaptevékenységeket elvégzi.

Az első kitétel csak az 5000 eurót meghaladó összegű közvetlen támogatásra jogosult gazdaságokra vonatkozik. Ennek ellenére jelentős adminisztrációs terhet rónának a tagállamokra, hiszen a közvetlen támogatások kifizetése – a nem mezőgazdasági tevékenységből származó bevételek és a támogatások ellenőrzése miatt – az adóhatóság közreműködése nélkül nem történhetne meg.

Az alaptámogatás feltétele a kölcsönös megfeleltetés rendelkezéseinek betartása. Ezeket azonban egyszerűsítik és ésszerűsítik, aminek nyomán a jogszabályba foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK) száma a tervezet szerint öttel (13-ra), míg a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot (HMKÁ) előírásainak száma héttel (nyolcra) csökken. Ugyanakkor a víz-keretirányelv (2000/60/EK) és a növényvédő szerek fenntartható használata irányelvének (1107/2009/EK) hatályba lépésével az ezekben rögzített szabályok fokozatosan megjelennek a kölcsönös megfeleltetés rendelkezései között.

Az adminisztráció könnyítése érdekében 100 eurónál kisebb összegű támogatást nem fizetnek ki, illetve az egy hektárnál kisebb jogosult területre nem jár támogatás, jóllehet, az előterjesztők a tagállamok számára felkínálják a lehetőséget a határok módosítására az egyedi adottságokra tekintettel.

A tagállamoknak az alaptámogatás legfeljebb 3 százalékát nemzeti tartalékként kell elkülöníteniük. Ebből az újonnan belépőknek adhatnak támogatási jogosultságokat, illetve megemelhetik a támogatási jogosultságok névértékét olyan térségekben, ahol ezt különleges körülmények indokoltá teszik.

3.2. Zöld komponens

A környezetbarát gazdálkodási gyakorlat ösztönzésére a tagállamoknak első pilléres forrásaik 30 százalékát kellene elkülöníteniük. E direkt szubvenciót (ún. zöld komponens), amely kiegészíti az alaptámogatást, a tervezet szerint az alábbi feltételekhez kötik:

1. ha a gazdaság szántóterülete meghaladja a 3 hektárt, azon – ha a földhasználó termelő tevékenységet folytat (kivéve a gyepgazdálkodást és az időszakosan vízzel borított kultúrákat) – legalább három különböző növényt kell vetni, amelyek egyenként a terület több mint 5 százalékát foglalják el, de egyikük részaránya sem lehet nagyobb 70 százaléknál;
2. az új támogatási rendszerre történő áttérés évében bejelentett állandó gyepterületeket meg kell őrizni, azok a gazdaságok szintjén a 2014. évi bázisidőszakhoz képest legfeljebb 5 százalékkal csökkenhetnek;
3. a gazdaság által használt, alaptámogatásra jogosult terület legalább 7 százalékát (az állandó gyepterülettel nem számolva) ökológiai célokra kell hasznosítani (pl. tájvédelem, teraszok kialakítása, védőzónák létesítése, erdősítés vagy területpihentetés).

Azon gazdaságoknak, amelyek része vagy egésze Natura 2000 területen helyezkedik el, a zöld komponens elnyeréséhez szintén meg kellene felelniük e fenti elvárásoknak. Ezzel szemben az ökológiai (bio-) gazdálkodást folytatók automatikusan jogosultak lennének a kiegészítő támogatásra. A zöld komponensre a tagállamoknak első pilléres forrásaik jelentős hányadát, 30 százalékát kellene elkülöníteniük. Az előírások megszegésének büntetéséről, illetve a tagországokban így „felszabaduló” pénzek felhasználásának, átcsoportosításának lehetőségeiről egyelőre nincs a nyilvánosság számára is elérhető javaslat.

Egyelőre nem világos, hogy mi a különbség az első pillér úgymond „zöldítése” és az agrár-környezetgazdálkodási intézkedések között, amelyekre a második pillérből lehet támogatást nyújtani. Ha az ökológiai gazdálkodás automatikusan jogosulttá tesz valakit a zöld komponensre, akkor vajon a többi agrár-környezetgazdálkodási intézkedés miért nem?

Több tagállam, termelői szervezet és érdekképviselő véleménye szerint a termelés diverzifikálására vonatkozó előírás a gazdaságok egy csoportjára nézve nem életszerű, a 7 százalékos ökológiai célterület megkövetelése pedig túlzás (gondoljunk pl. olyan gazdaságokra – jellemzően Spanyolországban –, amelyek az öntözésbe ruháztak be). Felvetődik, hogy az ökológiai célterület kialakítását nem az egyes gazdaságokra, hanem több gazdaság összességére kellene előírni, az esetleges meg nem felelés miatt kiszabott büntetések felosztása azonban nem lenne könnyű feladat.

A gazdálkodók döntő hányada értelemszerűen a területpihentetés lehetőségét választja majd, aminek az ökológiai hozadéka csekély. Ráadásul a mérvadó nemzetközi előrejelző műhelyek abban egyetértenek, hogy a terményárak az elkövetkező tízéves időszakban is viszonylag magasak lesznek, és hosszabb távon a globális termőterület csak igen szűk korlátok között és többnyire komoly környezeti következmények árán növelhető (ld. DG Agriculture and Rural Development, 2011a).

3.3. Kedvezőtlen természeti adottságú területek támogatása

A tagállamok első pilléres forrásaik további legfeljebb 5 százalékának erejéig, bizonyos kritériumok alapján, külön támogatást nyújthatnának a kedvezőtlen természeti adottságú területeken gazdálkodóknak. Ez a második pillérből részben e gazdálkodói körnek fizethető szubvenció megfejezése lenne.

3.4. Fiatal gazdálkodók támogatása

A 40 évesnél nem idősebb, gazdaságukat az igénylést megelőző öt esztendőnél nem korábban elindító fiatal gazdálkodók támogatására a tagállamok közvetlen támogatási forrásaik legfeljebb két százalékát használhatnák fel. E kötelező jogcím, amely megfejezné az alaptámogatást és mértéke legfeljebb az adott

tagországban a támogatási jogosultságok hektárra vetített átlagának 25 százaléka lehetne, továbbá egy-egy igénylő legfeljebb 25 hektárra (azon tagországokban, ahol a gazdaságok átlagmérete a 25 hektárt meghaladja, legfeljebb az átlagnak megfelelő területre) vehet fel, a kedvezményezetteknek legfeljebb öt évig lehetne folyósítani. A jogosultság időtartama a gazdaság elindítása és a fiatal gazdálkodók támogatásának igénylése között eltelt évek számával csökkenne.

3.5. Termeléshez kötött támogatások

A tagállamok első pilléres forrásaik legfeljebb 5 százalékaig, míg Málta és a 2013-ban még egyszerűsített kifizetési rendszert (SAPS) alkalmazó országok, továbbá azok, amelyek

- 2013-ig támogatják a húshasznosítású tehenek tartását;
- vagy 2010-2013 között legalább egyszer összes közvetlen támogatási keretük több mint 5 százalékából termeléshez kötött támogatást nyújtottak a marhahizlalóknak (hazai viszonylatban értsd: bikahizlalóknak), juh- és kecsketartóknak, illetve átmeneti támogatást adtak a zöldség- és gyümölcstermelőknek;
- vagy 2010-2013 között legalább egyszer összes közvetlen támogatási keretük több mint 5 százalékát a környezetet kímélő vagy a környezet állapotát javító gazdálkodás ösztönzésére, a mezőgazdasági termékek minőségének és forgalmazásának javítására, a magasabb szintű állatjóléti előírások megvalósítására fordították;
- vagy 2010-2013 között legalább egyszer összes közvetlen támogatási keretük több mint 5 százalékát a rizs és/vagy a keményítőburgonya és/vagy a fehérjenövények és/vagy a héjas gyümölcsűek és/vagy a vetőmagvak és/vagy a cukorrépa és cukornád termelésének támogatására és/vagy a zöldség- és gyümölcsstermelés átmeneti támogatására és/vagy a juh- és kecsketartás és/vagy a hízómarhák és húshasznosítású tehenek tartásának támogatására költötték,

első pilléres forrásaik legfeljebb 10 százalékaig termeléshez kötött támogatásokat nyújthatnak olyan mezőgazdasági tevékenységek ösztönzésére, amelyek bizonyos térségekben fontos gazdasági, környezetvédelmi vagy szociális szerepet töltenek be. A tervezet e tevékenységek között említi többek között a tejtermelést, a kecske-, juh- és hízómarhatartást, a durumbúza-, rizs-, fehérjenövény-, zöldség- és gyümölcsstermelést. A támogatások fajlagos összegét azonban nem számszerűsíti. A tagállamok a termeléshez kötött közvetlen támogatásokat 2016. augusztus 1-ig felülvizsgálhatják annak érdekében, hogy 2017-től azok összegét esetleg növeljék, csökkentsék vagy egyes jogcímeiket akár megszüntessenek, illetve a kifizetés feltételeit módosítsák. A termeléshez kötött támogatások legfeljebb a termelés szinten tartását szolgálják.

3.6. Kisgazdaságok egyszerűsített támogatása

Az adminisztráció terheinek csökkentése érdekében a tagállamok – saját döntésük alapján – a kisgazdaságoknak 500-1000 euró közötti átalánytámogatást adhatnak (egyszerűsített kifizetés), amely kiváltaná az összes közvetlen támogatást, vagyis az igénylők más direkt szubvencióra, így például a zöld komponensre sem lennének jogosultak. Az egyszerűsített kifizetésben (*Small Farmers' Scheme*; SFS) részesülők mentesülnének a kölcsönös megfeleltetés előírásai alól (a vonatkozó jogszabályok megsértése nemzeti hatáskörben büntethető lenne, de az uniós támogatás emiatt nem csökkenne.) A támogatás egy kedvezményezettre jutó összege nem haladná meg az adott tagországban az összes támogatásra jogosult igénylő gazdaságra vetített átlagos közvetlen támogatási szintjének 15 százalékát vagy az összes közvetlen támogatás hektárra vetített átlagának háromszorosát. E célra az első pilléres források legfeljebb 10 százalékát lehetne felhasználni. A kisgazdaságok legkésőbb 2014. október 15-ig jelezhetik, ha ezen átalánytámogatásban szeretnének részesülni, azt később (2020-ig) már nem igényelhetik. A kisgazdaságok támogatási jogosultságait nem lehet átruházni, csak örökölni.

3.7. Közvetlen kifizetések korlátozása

Az EB 2014-től korlátozni kívánja az egyes igénylőknek kifizethető közvetlen támogatások összegét:

- 150 ezer és 200 ezer euró között 20 százalék;
- 200 ezer és 250 ezer euró között 40 százalék;
- 250 ezer és 300 ezer euró között 70 százalék;
- 300 ezer euró felett 100 százalék elvonását javasolja.

Ez azonban nem vonatkozna a környezetbarát gazdálkodási gyakorlatot folytatók alaptámogatást megfelelő támogatására, vagyis a zöld komponensre. Ráadásul annak érdekében, hogy a direkt szubvenciók megnyirbálása (brüsszeli szakzsargonnal *capping*) miatt ne essen vissza a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma, a jogalkotók figyelembe vennék az alkalmazottak után fizetett béreket, valamint azok adó- és járulékterheit: a közvetlen támogatásokból ezeket – a zöld komponens mellett – le lehetne vonni, így csupán a 150 ezer euró feletti maradványösszeget csökkentenék. Fontos megjegyezni, hogy Németország, az Európai Unión belül meghatározó politikai erő, mereven elutasítja a közvetlen kifizetések gazdaságonkénti korlátozását, amely a német politikusok szerint hátrányosan érintheti a keleti országokban működő mezőgazdasági szövetkezeteket.

TERVEZET

4. A közvetlen támogatások javasolt új rendszerének hatásvizsgálata Magyarországon

4.1. Módszer

A mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek termelésében, belföldi felhasználásában és külkereskedelmében várható folyamatokat az Agrárgazdasági Kutató Intézetben (AKI) megalkotott és folyamatosan továbbfejlesztett gazdasági modellezési eszköztárral vetítjük előre – elsősorban a politikai döntéshozók számára – immár másfél évtizede. Az eddig alkalmazott matematikai modellek az alábbiak:

- 1) A fontosabb makromutatók alakulását az országos és regionális szimulációs HUSIM modellel (ld. pl. Mészáros *et al.*, 1999, 2000a, 2000b; Udovecz, 2000; Mészáros és Spitálszky, 2002; Potori és Udovecz, 2004) becsültük, amellyel 1998 és 2006 között készítettünk agrárgazdasági előrejelzéseket.
- 2) A főbb termelőágazatokban az agrárpolitika és a piaci folyamatok hatására bekövetkező strukturális változások vizsgálatára 2007 óta a FARM-T modellt (ld. Udovecz *et al.*, 2007; Potori *et al.*, 2007) használtuk, amely a termékpályák közötti összefüggések, a feldolgozóipari struktúra, az inputfelhasználás, a piaci szereplők döntéshozatala, valamint a bel- és külpiazi kereslet-kínálati viszonyok komplex rendszerére épült.
- 3) Üzemi szintű előrejelzéseket 2000 óta a MICROSIM modellel (ld. pl. Keszthelyi és Kovács, 2004; Potori és Udovecz, 2004; Törzsök *et al.*, 2006) készítettünk. Ez a modell az összes tesztüzem eredménykimutatásának várható jövőbeni állapotát jeleníti meg.

A szerkezeti változások vizsgálatához most az AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán újonnan kifejlesztett szimulációs modellt alkalmaztunk, amely az általános egyensúlyi modellek családjába (ld. Arrow és Debreu, 1954) tartozik, mivel az árak, valamint a keresett és kínált termékek mennyiségeit szimultán módon határoztuk meg az egyes részpiacokon. Mégsem sorolható az alkalmazott és számított általános egyensúlyi modellek (AGE/CGE) körébe (ld. Mitra-Kahn, 2008), ugyanis szereplői minden szempontból heterogének (indulóállapotuk, célfüggvényük, sőt, döntési paradigmájuk is különböző lehet), továbbá döntéseiket mikroszinten modelleztük, és ebből vezettük le a makrováltozók alakulását. A modellezési folyamat lezárásaként az egyensúlyi állapotból egyéb gazdasági változókra is következtettünk.

A modell az FADN adatbázisra épült. Minden egyes mintabeli adatszolgáltatót szuverén döntéshozónak tekintettünk és tulajdonságaira az FADN adatokból nyertünk információt. Vizsgálatunk 14 ágazatra terjedt ki, ezek a búza-, árpa-, kukorica-, napraforgó- és repcetermelés, továbbá a húsmarha-, juh- és kocatartás, a tejtermelés, valamint a sertés-, broiler-, kacsá-, pulyka- és libahizlalás.

A modell sematikus működése (részletesebben ld. az 1. mellékletben) a következő néhány egyszerű lépésben foglalható össze:

1. Adatok beolvasása és különböző ágensek (termelők, fogyasztók, makroszektorok) betöltése, felépítése.
2. Egyensúlykereső ciklus:
 - a a kiindulási árak mellett minden szereplő meghatározza saját termékkeresletét, illetve termékkínálatát;
 - b a „kikiáltó” (függvény) definiálja a túlkínálati vektort;
 - c az árakat úgy módosítjuk, hogy csökkenjen a túlkínálati vektor euklideszi normája.
3. Egyensúlyi állapot (ár és kibocsátás) elmentése, valamint az egyensúlyi állapot következményeinek kiszámítása.

Az optimumfeladatokat a COBYLA algoritmus (ld. Powell, 1994) segítségével oldottuk meg. A modellezést nehezítette, hogy a KAP pontos implementációja rosszul viselkedő célfüggvényeket és korlátokat eredményezett az optimumfeladatban. Az egyensúly keresésének több módja ismert (ld. pl. Scarf, 1967), mi az egyensúlykeresést szintén COBYLA algoritmus segítségével oldottuk meg: az optimumkeresés célfüggvénye a túlkeresleti vektor euklideszi normája – ezt minimalizáltuk.

A modellben kizárólag optimalizáló ágenseket tételeztünk fel a termelői oldalon, a fogyasztói oldalon keresleti függvényekkel dolgoztunk. Az eredmények interpretálását segítő, az outputokat éves indexekként adtuk meg, amelyek bázisa a megelőző év. Kiindulásnak a 2013. évet vettük, amelyet azonosnak tekintettünk a 2010. esztendővel.

A közvetlen támogatások jövőbeli arányait és kihasználását a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) 2010. évi közvetlen támogatási adatbázisára, valamint a teszüzemi rendszer (FADN) futóátlagaira és 2010. évi adatbázisára (ld. Keszthelyi és Pesti, 2010) alapozva becsültük.

4.2. Számítási eredmények

4.2.1. Zöld komponens

A környezetbarát gazdálkodási gyakorlat támogatása az EB javaslat alapján az első pilléres források 30 százalékát emésztene fel, ami Magyarország esetében évi kb. 390 millió eurót jelentene. Becsléseink szerint e támogatás hektáronkénti összege évi 80 euró körül alakulna, ami persze attól is függ, hogy hányan preferálják a kistermelők egyszerűsített támogatását. Ugyanis az átjelentkező gazdálkodók sem az alaptámogatásra, sem más közvetlen támogatásra nem lesznek jogosultak.

A zöld komponens értékelésekor figyelembe kell venni a környezetbarát gazdálkodási gyakorlat feltételeinek történő megfelelés költségeit és

alternatívaköltségeit. Költségvonzata elsősorban az ökológiai célokra hasznosított terület kialakításának van, ugyanakkor e területeken alternatívaköltséggel is kalkulálunk, hiszen ezeken nem lehet haszonnövényeket termesztetni.

A 2010. évi adatok alapján 101,9 ezer gazdaságnak kellene legalább 7 százalékos ökológiai célterületet kialakítania. A jövedelmek megfelelés miatt várható visszaesése számításaink szerint e gazdaságok 80 százalékánál nem haladná meg a 20 eurót hektáronként (1. táblázat).

1. táblázat: Az ökológiai célterület kialakítása által érintett gazdaságok a jövedelem megfelelés miatti csökkenésének kategóriái szerint

0 EUR/ha		0>10 EUR/ha		10≤20 EUR/ha		20≤40 EUR/ha		>40 EUR/ha	
igénylők	terület	igénylők	terület	igénylők	terület	igénylők	terület	igénylők	terület
(db)	(ezer ha)	(db)	(ezer ha)	(db)	(ezer ha)	(db)	(ezer ha)	(db)	(ezer ha)
10 360	385,0	3119	739,2	68 325	3244,9	2082	132,4	18 057	205,1

Forrás: az AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítások

E 101,9 ezer gazdaság összesen 4706,7 ezer hektáron folytatott mezőgazdasági tevékenységet 2010-ben. E terület 7 százaléka 329,5 ezer hektárra rúgott – az újonnan kijelölt ökológiai célterületek összessége persze ennél kisebb lesz, hiszen a földek egy része pihentetett, illetve gyepterület volt.

Három hektárnál nagyobb szántóterületet 86,4 ezer gazdaság művelt 2010-ben, közülük 34,9 ezer azonban csak egy vagy két különböző növényt termesztett (e gazdaságok átlagterülete 12,6 hektárra rúgott). A megfelelés érdekében tehát e körnek változtatnia kellene termelési struktúráján. Elsősorban a kukoricatermelők érintettek: 2010-ben 92,7 ezer gazdaság összesen 1145,8 ezer hektáron termesztett kukoricát, közülük 27,2 ezren (272,8 ezer hektár összes művelt földdel) a terület több mint 70 százalékán (összesen 240,4 ezer hektáron). Mivel az SFS számításaink szerint 11,6 ezer kukoricatermelő számára lehet vonzó alternatíva, a többieknek együttesen 38 ezer hektárral kellene csökkenteniük a növény vetésterületét.

Fontos aláhúzni, hogy azoknak a gazdaságoknak, amelyek kis területen kiemelkedően nagy termelési értéket állítanak elő (pl. vetőburgonya-, csicsóka- vagy máktermesztés stb.) és jellemzően csak egy növénykultúrával foglalkoznak, az ökológiai célterület kialakítása és/vagy a termelési szerkezet diverzifikálása hektáronként 80 eurónál nagyobb jövedelemcsökkenést okozna, amit a zöld komponens nem kompenzál. Az ilyen gazdaságok száma 300 körül volt 2010-ben, átlagosan 22 hektárt műveltek meg.

Az állandó gyepterületekre vonatkozó megkötés – a fentiekkel ellentétben – számításaink szerint nem okozna költségnövekedést vagy bevételkiesést.

A diverzifikáció vonatkozásában célszerű a 3 hektár alsó határ 10 hektárra emelését javasolni, míg az ökológiai célterület esetében megfontolandó csak a már (2014-ben) így hasznosított területek megőrzésének előírása – hasonlóan az állandó gyepekhez. Ez ugyanis, amellet, hogy a piac aspektusából racionálisabb megoldás,

lehetőséget adna arra, hogy a zöld komponens az első pillér forrásainak 30 százalékánál kisebb hányadát tegye ki.

4.2.2. Kedvezőtlen természeti adottságú területek támogatása

Magyarországon az EU átlagához képest kicsi a kedvezőtlen természeti adottságú területek aránya. Mivel az ilyen területeken gazdálkodók egy része a második pillérből is részesülhet hasonló, de más feltételekhez kötött támogatásban, nem indokolt az első pillérből e célra forrást elkülöníteni, hiszen így csökkenne az alaptámogatásra fordítható összeg.

4.2.3. Fiatal gazdálkodók támogatása

Az EU és ezen belül Magyarország agrárgazdaságának egyik súlyos gondja a gazdálkodók kedvezőtlen korösszetétele, a fiatal gazdálkodók kis aránya. Az előterjesztés az alaptámogatás megfejlésével a 40 éves kort még be nem töltött, gazdaságukat az igénylést megelőző öt esztendőnél nem korábban elindító fiatal gazdálkodóknak kíván ösztönzést nyújtani. Kifogásolható azonban a támogatásra jogosult terület felső határa. Ez Magyarország esetében 25 hektár lenne, pedig így – miként az EB háttérszámításaiból (EC, 2011b) is kiderül – az e célra fordítható források csupán tizedrészét lehet kifizetni a pályakezdőknek. Hazai viszonyok között a fiatal gazdálkodók által vezetett életképes vállalkozások rendszerint 25 hektárnál nagyobb területet művelnek (üvegházak esetében persze ennél lényegesen kisebb a terület).

Magyarországon csak a kor és a birtokméret alapján kevesebb, mint 9500 gazdálkodó venné igénybe e támogatást. Ezek közel 76 százaléka 25 hektárnál kisebb területet művel meg, összesen 77,3 ezer hektárt, míg a maradék 160 ezer hektáron gazdálkodik. Utóbbiak azonban a 25 hektár felső határ miatt a 160 ezer hektár alig harmadára igényelhetnék a fiatal gazdálkodók támogatását. Ha megemelhetnék a korlátot, akkor 50 hektár felső határ esetén 38 ezer hektárral (összesen mintegy 1000 gazdaság lenne érintett), míg 100 hektáros limitnél 70 ezer hektárral (400 gazdaság lenne érintett) nagyobb lehetne a jogosult terület. A fiatal gazdálkodók támogatásának potenciális finanszírozási igénye 25 hektár felső határnál az első pilléres források mindössze legfeljebb 0,7 százalékára, de a 100 hektáros limitnél is csupán egy százalékára rúgna. E támogatási lehetőség maximális kihasználása érdekében tehát kezdeményezni kell a területi korlát feloldását, továbbá célszerű felvetni, hogy 40 éves korig minden igénylő részesülhessen a szubvencióból, ne csupán azok, aki öt éven belül indították el gazdaságukat.

4.2.4. Termeléshez kötött támogatások

Az elmúlt években többször felmerült, hogy Magyarország áttér az SPS-re annak érdekében, hogy a tejtermelőknek, a szarvasmarha- és juhtartóknak több támogatást lehessen nyújtani (ld. pl. Napi Gazdaság, 2011). Mivel a tervezet értelmében a kérődző állatok tartása 2014-2020 között is támogatható lesz, ráadásul

a szubvenciókat termeléshez lehet kötni, nincs értelme az SPS bevezetésének 2013-ban. Magyarországon a 10 százalékos opció elegendő az állattartás jelenleg termeléshez kötött támogatásainak kiváltására, sőt, a tejtermelést kivéve ezek növelésére is lehetőséget kínál. Ezek a támogatások (2. táblázat) a források közel 85 százalékát kötnék le. Fontos azonban emlékezni, hogy a termeléshez kötött támogatások legfeljebb a termelés szinten tartását szolgálhatják.

2. táblázat: A kérődző állatok tartásához kapcsolható támogatások 2014. évi becsült összege a kvóták jelenlegi kihasználtsága alapján

ezer euró

Húshasznú tehenek	Marhahizlalás	Tejtermelés	Anyajuhtartás
25 535	9 961	54 546	19 699

Forrás: az AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítások

4.2.5. Kisgazdaságok egyszerűsített támogatása

Az SFS olyan új lehetőség, amely harmonizál a magyar agrárpolitika elképzeléseivel. A tervezet alapján azonban egyelőre nem egyértelmű, hogy Magyarországon 500 vagy 1000 euró, illetve valahol e két szélsőérték között lesz majd az egy-egy igénylőnek kifizethető összeg. Informális értesülések szerint az EB a kisgazdaságok egyszerűsített támogatására Magyarország esetében 891 euróval kalkulált. Ugyanakkor, ha a javaslat értelmében az első pilléres források összegét elosztjuk a közvetlen támogatásra jogosultak számával, majd vesszük a kapott összeg 15 százalékát, akkor elérjük az 1000 eurót. Ha 1000 euróval számolunk, akkor a támogatásban részesülő gazdaságok szignifikáns része kerül olyan helyzetbe, hogy a nagyobb támogatási összeg miatt inkább ezt az átalánytámogatást választja. Ezzel viszont egyrészt kizárja magát a többi közvetlen támogatásból, másrészt támogatási jogosultságai nem lesznek szabadon forgalmazhatók, csupán örökölhetők, ami hátráltatja a birtokkoncentrációt. Mivel a kisgazdaságok egyszerűsített támogatásra a hétéves pénzügyi-tervezési időszakban egy alkalommal, legkésőbb 2014. október 15-ig lehet bejelentkezni, kulcsfontosságú a gazdálkodók megfelelő tájékoztatása.

Számításaink szerint a kisgazdaságok egyszerűsített támogatását a jelenleg közvetlen támogatásra jogosultak 39 százaléka, 69 ezer igénylő preferálja majd. Hozzájuk a támogatásra jogosult földterület alig több mint 3 százaléka, összesen 160 ezer hektár tartozik, ami így kikerül az alaptámogatás vetítési alapjából. E lépésnek köszönhetően az érintett gazdálkodói kör 32,6 millió euróval (gazdaságonként átlagosan 470 euróval) több támogatáshoz juthat, vagyis közel kétszer annyi szubvenciót vehet fel, mint 2013-ban.

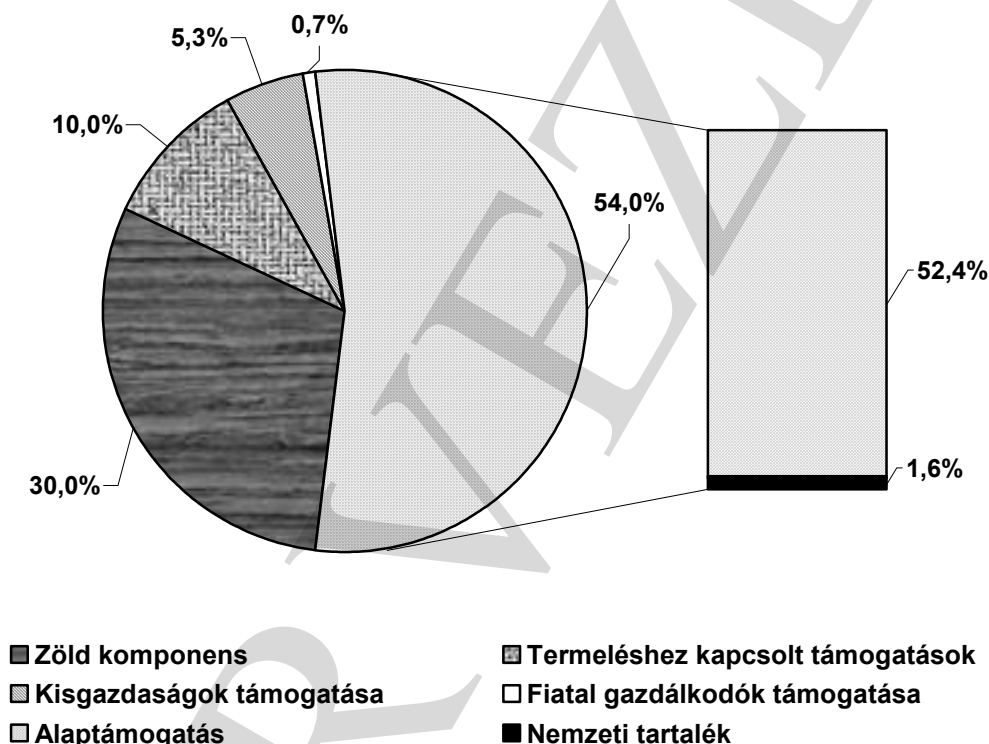
4.2.6. Alaptámogatás

Az alaptámogatás keretösszege minden tagországban annak függvényében változik, hogy a szabadon választható közvetlen támogatások közül melyeket

alkalmazza, továbbá hogy a kötelező és szabadon választható jogcímek finanszírozására, valamint a nemzeti tartalékra a források mekkora hányadát különíti el.

Számításaink szerint Magyarország az összes első pilléres források 54 százalékát fordítaná az alaptámogatásra (ebből a nemzeti tartalék 3 százalékpontot tesz ki), ami éves szinten kb. 0,7 milliárd eurót jelent. Amennyiben a kisgazdaságok egyszerűsített támogatását 69 ezren igénylik, akkor hektáronként 140 euró körüli alaptámogatással számolhatunk. Az első pillér ennek megfelelő felosztását a 5. ábra szemlélteti.

5. ábra: Az első pilléres források lehetséges felosztása Magyarországon



Forrás: az AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítások

Magyarországon a SAPS támogatás mellett a nemzeti kiegészítő támogatásokból, illetve a Tanács 73/2009/EK rendeletének (2009. január 19.) 68. cikke alapján a közvetlen támogatások keretéből elkülönített 10 százalékos forrásból elsősorban az állattartók és a kézimunka-igényes növénytermesztési ágazatok részesedtek 2011-ig. E források összesítve megközelítették a 180 millió eurót. A nemzeti kiegészítő támogatások összege a Koppenhágai Megállapodás értelmében 2011 és 2013 között fokozatosan nullára csökken (ld. Popp *et al.*, 2004), így az ágazatok közötti differenciálás fenntartása végett a közvetlen támogatási keretből elkülöníthető, eddig csak kb. 60 százalékig kihasznált források teljes kihasználása szükséges. E keret terhére hirdették meg a tejtermelők speciális támogatását, a dohány- és a rizságszat, a húsmarha- és a juhtartás, továbbá a zöldség- és a gyümölcságszatok szerkezetátalakítási programjait, valamint a biztosítási díjak

támogatását. E szubvenciók 2012-től mintegy 130 millió euró forrást jelentenek ezeknek az ágazatoknak. A kieső támogatások egy részét a tejtermelésben ellensúlyozza a piaci helyzet normalizálódása, egy átmeneti jogcím³, valamint a még rendelkezésre álló nemzeti források. Egyes ágazatokban azonban csökkennek a támogatások.

A 2011. évi *status quo* fenntartására a közvetlen támogatási források 10 százalékának (kb. 130 millió euró) termeléshez kötésén túl a nemzeti tartalék kínálna lehetőséget, ez azonban a tervezet értelmében legfeljebb 20,5 millió eurót tenne ki Magyarország esetében. Ezért célszerű felvetni, hogy a nemzeti tartalék ne csupán az alaptámogatás legfeljebb, hanem az első pilléres források 3 vagy akár 5 százaléka legyen, hiszen a támogatási jogosultságok névértékének megemelésére azon térségekben, ahol ezt a körülmények indokolják, egyébként rendkívül szűk lesz a mozgástér.

4.2.7. Közvetlen kifizetések korlátozása

A javaslat értelmében a kifizetések igénylőnkénti korlátozása akkor lépne életbe, ha egy gazdaság zöld komponens nélkül számított közvetlen támogatásainak munkavállalók után fizetett bérekkel, valamint azok adó- és járulékkerheivel csökkentett összege meghaladná a 150 ezer eurót. Az MVH és az FADN adatbázisából kiindulva, amennyiben hektáronként 143 euró alaptámogatással számolunk, a csökkentés a 760 hektárnál nagyobb területet használó vegyes profilú gazdaságok elenyésző hányadát, valamint az 1400 hektárnál nagyobb területet megművelő szántóföldi növénytermesztő gazdaságok egy részét érintené (3. táblázat).

3. táblázat: A közvetlen kifizetések korlátozása által potenciálisan érintett gazdaságok száma Magyarországon

Közvetlen kifizetések csökkentésének lépcsői	Csökkentés mértéke	Potenciálisan érintett gazdaságok	Összes elvonás az érintett gazdaságoktól
(EUR-tól)	(%)	(db)	(mio EUR)
150 000	20	209	1,44
200 000	40	107	1,57
250 000	70	61	1,82
300 000	100	40	6,87

Forrás: az AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítások

A rendelkezés a munkabérek megemelésére és a foglalkoztatás kifehéřítésére ösztönöz, ezért az alsó korlát minden bizonnyal felfelé toľódik majd el. Számításaink

³ Ld. a vidékfejlesztési miniszter 22/2012. (III. 9.) VM rendeletét a húsmarha- és a juhágazatokban nyújtott szerkezetátalakítási nemzeti program Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott különleges támogatásának igénybevételehez kapcsolódó feltételek megállapításáról.

szerint a *capping* csupán 209 gazdaságot érintene és összesen 11,7 millió euró átcsoportosításával járna a második pillérbe. Reálisan ennél nyilván kisebb lesz a nagyobb gazdaságoktól elvont összeg. Ezt egyébként Magyarország az Európai Innovációs Partnerségen keretében elsősorban a termelékenységre és fenntarthatóságra fókuszáló innovációs projektek finanszírozására fordíthatná, nemzeti társfinanszírozás nélkül.

4.3. A modellezési hatásvizsgálatok eredményei

A jelenlegi, bizonytalan gazdasági környezetben nehéz olyan modellezési keretrendszert felállítani, amely a KAP kontextusaként 2014-2020 között elfogadható állapotok hű leképezése. E problémát igyekeztünk úgy kiküszöbölni, hogy több forgatókönyvvel számoltunk. Ezek közös eleme a KAP forrásainak felosztása, a technológiai haladás és a költségpályák (KSH költségindexek) stabil alakulása a korábbi tendenciák szerint. A legfontosabb változó elem a forint-euró árfolyam alakulása: mi a 270-300 forint közötti árfolyamsávban végeztünk több szimulációt. Mivel az üzemanyag-árindex hektikus ingadozása erősíti a számítások bizonytalanságát, a közelmúlt eseményeit egyszeri sokknak tételeztük fel.

Az első hatásvizsgálatban a 270 forint (Hatásvizsgálat 1), míg a másodikban a 300 forint (Hatásvizsgálat 2) körüli árfolyam által definiált gazdasági környezetben modelleztük a közvetlen támogatások új rendszerének hatásait (4. táblázat). Ezek minden 2014-2020 közötti gazdasági évre közel azonosak, hiszen a gazdasági környezetet állandónak feltételezzük. (Az intertemporális struktúra valójában akkor releváns, amikor specifikus sokkhatásokat kívánunk modellezni.)

Ugyan a növénytermesztés kibocsátásának növekedése megtorpanhat a „zöldítés” miatt, az allokációs tendenciák azonban nem változnak: előreláthatóan folytatódik a kukorica és az olajosmagvak térnyerése a kalászos gabonafélék és a kisebb növénykultúrák rovására, amely folyamat katalizátora egyértelműen a globális és európai piaci konstelláció (Potori, 2011; Popp és Potori, 2010).

4. táblázat: Hatásvizsgálatok eredményei a növénytermesztésben

Ágazat	Vetésterület-index		Kibocsátás-index	
	Hatásvizsgálat 1	Hatásvizsgálat 2	Hatásvizsgálat 1	Hatásvizsgálat 2
Búza	0.97	0.98	0.98	0.98
Kukorica	1.01	1.02	1.02	1.02
Árpa	0.95	0.93	0.96	0.93
Repece	1.01	1.02	1.02	1.02
Napraforgó	0.99	0.99	1.00	0.99

Forrás: az AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítások

Az állattenyésztési ágazatok esetében az állatállomány változását modelleztük eltérő gazdasági környezetben (5. táblázat).

5. táblázat: Hatásvizsgálatok eredményei az állattenyésztésben

Ágazat	Állomány-index	
	Hatásvizsgálat 1	Hatásvizsgálat 2
Csirkehizlalás	1.01	1.00
Pulykahizlalás	0.97	0.96
Kacsahizlalás	1.04	1.05
Libahizlalás	1.01	1.00
Sertéshizlalás	0.95	0.95
Kocartartás	0.97	0.97
Húsmarhatartás	1.00	1.01
Tejtermelés	0.99	1.00
Juhtartás	1.01	1.02

Forrás: az AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítások

Miként az leszűrhető, a korábbi tendenciák (vö. Popp és Potori, 2009) középtávon többnyire folytatódnak az állattenyésztésben is. A közvetlen támogatásokból kizárt baromfiágazatok stagnálása vagy visszaesése egyértelműnek tűnik, kivéve a kacsahizlalást, ahol a termelés jövedelmezősége nőhet, így az ágazat mérsékelt fellendülésével lehet számolni. A direkt szubvencióban szintén nem részesíthető kocartartásban és sertéshizlalásban továbbra is lejtmenet valószínűsíthető, függetlenül a gazdasági környezettől és a támogatási struktúrától. A kérődző állatok tartását stabilizálhatja az új támogatási rendszer, így a kibocsátás szerény mértékben akár nőhet is. Noha a tervezett termeléshez kötött támogatások közvetlenül nem indukálhatnak növekedést, a marhahizlalás jövedelmezőségét mégis javíthatják.

Összességében megállapítható, hogy a magyar mezőgazdaság főbb reálváltozóira, termelési szerkezetére a közvetlen támogatások javasolt átalakítása nem gyakorolna szignifikáns hatást. A változtatások elsősorban a jövedelemtömeget és a jövedelemeloszlást érintenék. A jövedelemtömeg a termelésből kikerülő földterületek miatt 3 százalékkal csökkenne, míg az SFS révén a legkisebb gazdaságokhoz évi 32,6 millió euró áramlana a többi gazdaságtól.

Nyilvánvaló, hogy a gazdálkodók számára a KAP átalakítása fontos, de nem egyedüli tényező, amely a jövőt alakítja. Mivel Magyarország nyitott gazdaság, a mezőgazdasági termelés jövedelmezőségére 2014-2020 között sokkal nagyobb hatással lehet – a hatékonyság javítása mellett – majd az olyan faktorok összjátéka, mint például a tőkeellátottság, a kőolaj világpiaci árának alakulása, a feltörekvő országok gazdaságának teljesítménye, a lokális időjárási szélsőségek gyakoribb előfordulása és a fontosabb exportőr országok nemzetközi kereskedelmet megrendítő reakciói, továbbá a valutaárfolyamok ingadozása vagy akár az indexkereskedők és makroista befektetők aktivitása a határidős áru piacokon.

TERVEZET

5. A javasolt fontosabb piaci intézkedések

Az egységes piacszervezésről szóló jogszabálytervezet (EC, 2011e) kevés olyan módosítást tartalmaz, amely piaci intézkedéseket, illetve ezekhez kapcsolódó támogatásokat érint. Új tartalmi elemként a borszőlő-telepítési jogok eltörlése és a cukortermelési kvóták 2015. évi megszüntetése került a tervezetbe, jóllehet, az ágazati szereplők számára egyik lépés sem számít újdonságnak. A legjelentősebb változtatás a termelői szerveződésekre vonatkozó szabályozás.

5.1. Intervenció

A piaci intézkedések (intervenciós felvásárlás, magántárolás támogatása és export-visszatérítés) kikerülnek az első pillérből, finanszírozásuk a jövőben egy 3,9 milliárd euró nagyságrendű ún. sürgősségi tartalékból történik majd. Intervenciós felvásárlásra felajánlható termények, illetve termékek lesznek

- november 1. és május 31. között a búza, az árpa és a kukorica (referenciaár: 101,31 euró/tonna);
- április 1. és július 31. között a hántolatlan rizs (referenciaár: 150 euró/tonna);
- március 1. és augusztus 31. között a vaj (referenciaár: 2463,9 euró/tonna) és a soványtejpör (referenciaár: 1698 euró/tonna);
- míg egész évben a friss vagy hűtött marha- és borjúhús (referenciaár: 2224 euró/tonna R3 hasított test).

A referenciaáron búzából legfeljebb 3 millió tonnát, soványtejpörből 109 ezer tonnát, míg vajból a referenciaár legfeljebb 90 százalékaival egyenlő összegért 30 ezer tonnát lehet felvásárolni uniós szinten. Az e mennyiséget meghaladó felajánlások esetében – akárcsak az árpánál, a kukoricánál, a hántolatlan rizsnél, valamint a marha- és borjúhúsnál – tendert hirdetnek. Magántárolási támogatást többek között a fehér cukorra (a cukorkvóták 2015. szeptember 30-án esedékes eltörléséig, vagyis a termelés korlátozásának megszüntetéséig), a friss vagy hűtött marhahúsról, a vajra, a soványtejpörre, a sertés-, kecske- és juhhúsról lehet majd adni⁴. (A soványtejpör piacán 2014-ig csak intervenciós felvásárlásra van lehetőség.) A sertéshús referenciaára 1509,39 euró/tonna (hasított test) marad (EC, 2011e).

5.2. Rendkívüli intézkedések

A tervezet értelmében az EB felhatalmazást kapna arra, hogy jogi aktusokat fogadjon el, amikor az árak jelentős emelkedése vagy csökkenése, illetve valamilyen más tényező egy adott ágazat belpiacán vagy akár külpiacán zavart okozhat. Amennyiben a piaci zavar kockázata fenyegető, az EB sürgősségi eljárás keretében haladéktalanul alkalmazandó intézkedéseket hozhat.

⁴ E termékek körébe tartozik még – a teljesség kedvéért – az olívaolaj és a lenrost, amelyek Magyarország esetében nem relevánsak.

Az EB rendkívüli támogatási intézkedéseket foganatosíthat az állatbetegségek terjedésének megakadályozása, továbbá a közegészségügyi, illetve az állat- és növény-egészségügyi veszélyek miatt megrendült fogyasztói bizalom helyreállítása, a fogyasztói bizalomvesztésből eredő súlyos piaci zavarok kezelése végett. Az EU ezen intézkedésekhez a tagállamokat terhelő kiadások 50 százalékáig (a húsmarha-, a tej-, a sertés-, valamint a juh- és kecskeágazat esetében a száj- és körömfájás elleni fellépéshez kapcsolódó kiadásaik 60 százalékáig) társfinanszírozást nyújt.

Az EB a kellően indokolt, rendkívül sürgős egyedi ágazati problémák kezelése, megoldása érdekében azonnal alkalmazandó végrehajtási aktusokat is elfogadhat.

A rendkívüli intézkedések egyelőre a Tanács hatáskörébe tartoznak, az EB a beavatkozás gyorsítása miatt szeretné e lehetőséget magához ragadni. Sokan úgy vélik azonban, hogy ez nem szükséges, hiszen tanácsi ülést (agrárminiszterek) is össze lehet hívni néhány napon belül, amire egyébként volt is már példa. Megjegyzendő, hogy a rendelettervezet értelmében az Európai Parlament vagy a Tanács bármikor visszavonhatja az EB rendkívüli intézkedések hozatalára szóló felhatalmazását.

5.3. Termelői szerveződések ösztönzése

A termelői szerveződésekre vonatkozó szabályozási javaslat a termékpályák kiegyensúlyozottabb működését, ezen belül elsősorban a mezőgazdasági termelési struktúra javítását, valamint a mezőgazdasági termelők pozíciójának erősítését célozza. Az EB elképzeléseit a zöldség- és gyümölcságazatban, valamint az olívaágazatban már működő rendszer tapasztalataira alapozza, de figyelembe veszi a tejágazatra vonatkozóan, annak 2008/2009. gazdasági évi válsága nyomán a közelmúltban hozott piacsabályozási döntéseket⁵. A termelői szerveződések (termelői szervezetek és ezek társulásai, valamint szakmaközi szervezetek) önszabályozó, koordináló, termelés-szervező tevékenységét – annak előnyeit kihasználva – a mezőgazdaság egészére alkalmazható új piacsabályozó eszközként vezetnék be. A jogalkotók gondolatmenete alapján ettől egy-egy termék piacának stabilizálását, a szélsőséges áringadozások csökkenését, a piaci zavarok hatékonyabb kezelését, átláthatóbb kapcsolatrendszerek kialakítását lehet várni. Összegezve: a piacsabályozás az ágazati szereplők kezdeményezéseire épülhet⁶.

A tervezetben foglaltak szerint az EB a jövőben fokozatosan kivonulna a termékpályákról, csupán a minimális biztonsági háló fenntartására törekszik és a

⁵ Ld. az Európai Parlament és a Tanács 261/2012/EU (2012. március 14.) rendeletét.

⁶ Mindezt Dacian Cioloș, mezőgazdasági és vidékfejlesztési biztos a *Future for Agriculture 2012* konferencián (Brüsszel, 2012. március 27.) külön kiemelte és hangsúlyozta: a jövőben nem Brüsszelben határoznak arról, hogy miből mennyit termeljenek és mennyi kerüljön a külpiacokra; nem lesznek centralizált döntések.

működési kereteket fekteti le. Ugyanakkor önálló határozathozatalra is felhatalmazást kapna, ami korlátozná a tagállamok intézkedési hatáskörét.

Az EB három, különböző céllal, feladatkörrel és tagi összetétellel a mezőgazdaság bármely ágazatában, illetve vertikumában létrehozható szervezet szabályozásának alapjait fekteti le. A termelői csoportok tevékenységét a termelők önszervező, a foglalkoztatást és a vidék élhetőségét elősegítő tevékenységnek tekinti, amely jövedelmet, munkalehetőséget biztosít. A termelői szervezetek és azok társulásai, valamint a szakmaközi szervezetek szerepéről, működéséről és elismeréséről a piaci intézkedések (EC 2011e) között rendelkezik, míg ezek és a termelészervezés közvetlen feladatait ellátó termelői csoportok támogatásának feltételeit a vidékfejlesztésről szóló tervezetben (EC 2011c) határozza meg.

A tagállamoknak 2014-től el kell ismerniük a termelői kezdeményezésre létrehozott termelői szervezeteket, illetve azok társulásait, amelyek célja többek között a kínálat koordinálása és koncentrálása, a termelői árak stabilizálása, a termelési költségek optimalizálása, a környezetvédelem, a hulladékkezelés vagy a fenntartható gazdálkodás elősegítése.

Az egy-egy vertikumban tevékeny szervezetek vagy azok társulásai által életre hívott szakmaközi szervezetek – tagi összetételükből adódóan – a termékpályákon belüli magasabb szintű, vertikális együttműködést, piacszervezést, koordinációt segíthetik elő, illetve valósíthatják meg. A szakmaközi szervezetet, amely egy vagy több ágazat termékeinek előállításához, forgalmazásához és/vagy feldolgozásához kapcsolódó gazdasági tevékenységeket folytató piaci szereplők kezdeményezésére jött létre, kérelem alapján szintén el kell ismerni. A szakmaközi szervezet célja lehet többek között a termékforgalmazás koordinálásának javítása, az uniós szabályoknak megfelelő szerződésminták kidolgozása, a szerződéses árakra, mennyiségekre és a szerződések időtartamára vonatkozó statisztikák közzététele, a regionális vagy nemzeti piaci folyamatok elemzése, termelési eljárások fejlesztésének elősegítése, az eredetmegjelölés, minőségtanúsító védjegyek és földrajzi árujelzők alkalmazásának előmozdítása a fogyasztói tudatosság javítása érdekében stb.

Amennyiben egy szakmaközi vagy termelői szervezet egy tagországban vagy egy gazdasági térségben a termelés, a kereskedelem vagy a feldolgozás kétharmadát (a zöldség- és gyümölcs-termelői szervezetek esetében 60 százalékát) lefedi és a termelői szervezet esetében a termelők legalább fele tag, reprezentatívnak minősül. (A termelő fogalma előreláthatóan ágazatonként mást és mást takar majd.) A tagállam a reprezentatív szervezethez nem tartozó piaci szereplők számára korlátozott időre kötelezővé teheti a szervezeten belüli megállapodásokat, döntéseket vagy összehangolt magatartásokat, és előírhatja számukra a rendes tagok pénzügyi hozzájárulása részének vagy egészének befizetését⁷. Vagyis a reprezentatív

⁷ Az EB tájékoztatása szerint hasonló rendelkezésre mindössze hat élő példa van az EU-ban. Például Franciaországban egy termelői szervezet termésbecslésre, vetőmaghasználatra, betakarítás ütemezésére, minimális minőségi követelményekre, csomagolásra és címkézésre, továbbá műtrágyahasználat korlátozására és maximális szermaradvány-értékere vonatkozó előírásait terjesztették ki a karfioltermelőkre. A pénzügyi

szervezeteket igen komoly jogosítványokkal ruházhatja fel. A reprezentatív szervezethez nem tartozó piaci szereplőkre kiterjesztett, szervezeten belüli megállapodások, döntések vagy összehangolt magatartások célja lehet többek között a termelési és piaci jelentéstétel, szerződésminták, uniós vagy nemzeti előírásoknál szigorúbb termelési, forgalmazási, környezetvédelmi szabályok, minőségi minimumkövetelmények, csomagolásra és kiszerelesre vonatkozó minimumszabályok kidolgozása stb.

Az EB felhatalmazást kapna jogszabályok kidolgozására a termelői és szakmaközi szervezetek olyan tevékenységeinek ösztönzésére, amelyek elősegítik a kínálat piaci követelményekhez igazítását – kivétel ezek közül a feleslegek piacról történő kivonása. E tevékenységek irányulhatnak a minőség javítására, a termelés, a feldolgozás és a forgalmazás szervezettségének javítására, a piaci tendenciák értékeléséhez szükséges adatgyűjtés megkönnyítésére stb. Az intézkedések a vágott virágok kivételével az élő növényeket⁸, továbbá a sertés-, a baromfi-, a marha-, a juh- és a kecskehús-, valamint a tojástermelést érinthetik.

A termelői és szakmaközi szervezetek azon tevékenységei, amelyek célja az EU működéséről szóló szerződés 39. cikkében foglaltak (mezőgazdaság termelékenységének javítása, termelők megfelelő életszínvonalának biztosítása, piacok stabilizálása stb.) megvalósítása, mentességet kaphatnak a szerződés versenyszabályozásra vonatkozó 101. cikkének 1. pontja alól. (A 101. cikk 1. pontja kimondja, hogy a belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása.) E tevékenységek azonban nem vezethetnek megkülönböztetéshez, a piac felosztásához, szükségtelen torzításához vagy a verseny megszűnéséhez. A termelői és szakmaközi szervezetek nem rögzíthetik az árakat. Fontos aláhúzni, hogy kizárólag az EB jogosult megállapítani, hogy egy adott megállapodás, döntés vagy valamilyen összehangolt magatartás esetében indokolt-e a versenyszabályoktól eltérni vagy sem.

A termelői szervezetek és társulásaik, illetve a szakmaközi szervezetek elismerése csak belépő a hatóságokkal való együttműködésre, az nem jelent automatikusan elérhető támogatást. A második pilléres forrásokból azonban az elismert termelői és szakmaközi szervezetek részére támogatás adható többek között a horizontális és vertikális együttműködésre (pl. az ellátási lánc rövidítése érdekében), új termékek és technológiák fejlesztésére, kísérleti projektekre stb., amennyiben ezek szerepelnek a tagállam vidékfejlesztési programjában (ld. EC 2011c, 36. cikk).

hozzájárulás mértéke 4 euró/ezer darab, ebből 1,1 eurót kutatásra, a többi az intézkedések végrehajtására fordítják. Ugyancsak Franciaországban egy szakmaközi szervezet forgalmazási előírásait terjesztették ki a mogyoróhagyma-termelőkre.

⁸ Élő fák és egyéb növények, hagymák, gumók, gyökerek és hasonlók, valamint díszítőlomboszat.

5.3.1. Termelői szerveződések a tejvertikumban

A tejtermelés és a tejfeldolgozás struktúrája nagyban különbözik az egyes tagországokban. Az egyes piaci szereplők helyzete is jelentősen eltér egy-egy tagországon belül. Általánosságban mégis elmondható, hogy a kínálat koncentrációja alacsony, emiatt kiegyenlítetlen a tejtermelők és a tejfeldolgozók alkupozíciója. Az erőfölény gyakran visszaélésekhez vezet: mindenekelőtt a mezőgazdasági termelők a szállítási időpontjában ritkán tudják, hogy milyen árat kapnak a nyerstejért, mert a feldolgozók többnyire csak jóval később, a tejtermékek kialakított értékesítési ára függvényében állapítják meg a felvásárlási árakat. A tejvertikum működésének javítása érdekében egyre sürgetőbb a termelők alkupozíciójának erősítése. Ezt célozza az Európai Parlament és a Tanács 261/2012/EU (2012. március 14.) rendelete, amelyben rögzítik a tejtermelői szervezetek létrehozásának, illetve az ártárgyalások és a beszállítói szerződések megkötésének szabályait.

A rendelet értelmében a tagállam rendelkezhet úgy, hogy amikor a termelő akár közvetlenül, akár begyűjtőn keresztül a feldolgozónak nyerstejet szállít, az érintett piaci szereplők kötelesek még a szállítás megkezdése előtt írásbeli szerződést kötni. A szerződésnek tartalmaznia kell a szállított tejért fizetendő árat, a szállítható és/vagy a szállítandó mennyiséget, továbbá a szállítások ütemezését és a szerződés időtartamát, amely lehet határozatlan (felmondási záradékkal). A szerződésben rögzített ár lehet állandó és/vagy csak a szerződésben rögzített tényezők (piaci fejlemények, a szállított nyerstej mennyisége, minősége vagy összetétele) alapján változó. A felek a szállítási szerződés valamennyi eleméről szabadon tárgyalhatnak. A rendelkezés nem vonatkozik azon termelőkre, akik a nyerstejet olyan feldolgozó szövetkezetnek szállítják, amelynek tagja, és amelynek alapszabálya az előbbieket szerinti szerződés kötéséről rendelkezik.

Az elismert tejtermelői szervezet vagy tejtermelői szervezetek társulása a tagsága nevében tárgyalásokat folytathat a szállítási szerződésekről a feldolgozókkal vagy a begyűjtőkkel a közös termelés egy részéről vagy egészéről, függetlenül attól, hogy a termelők átruházzák a nyerstej feletti rendelkezés jogát a szervezetre vagy sem, illetve hogy a kialakított ár a tagok egy részének vagy összességének termelésére vonatkozik vagy sem⁹.

A tejvertikumban a termelői szervezetek korábban felsorolt opcionális működési céljai között megjelenik a környezetvédelem, a hulladékkezelés és a fenntartható gazdálkodás. Az elismert tejtermelői szervezet a tagjai nevében tárgyalhat a szállítási szerződésről a feldolgozóval vagy a begyűjtővel, ha a szállítandó mennyiség nem haladja meg

- az EU tejtermelésének 3,5 százalékát;

⁹ A termelők elvileg csak egy olyan termelői szervezet tagjai lehetnek, amely a nevükben szerződésekről tárgyalásokat folytat, a tagállamok azonban eltérhetnek e feltételtől, amennyiben a termelő üzemei különböző térségekben helyezkednek el.

- a tagország tejtermelésének 33 százalékát;
- a tárgyalásban érintett valamennyi tagállam összesített tejtermelésének 33 százalékát.

A versenyhatóság azonban eseti alapon dönthet úgy, hogy a termelői szervezet nem folytathat tárgyalásokat, ha ezt a piaci verseny megőrzése érdekében szükségesnek ítéli, vagy azért, hogy a tejfeldolgozást végző kis- és középvállalkozások ne kerüljenek hátrányos helyzetbe egy adott térségben.

A tejvertikumban a szakmaközi szervezetek korábban felsorolt opcionális működési céljai között megjelenik az egészséges fogyasztási minták előmozdítása, a promóció, valamint az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy földrajzi jelzéssel ellátott termékek sajátosságainak megőrzése.

5.3.2. Termelői szerveződések a zöldség- és gyümölcságazatban

Az EU 2014-2020 közötti költségvetési időszakára az EB zöldség- és gyümölcságazatot érintő legfontosabb célkitűzései közé sorolható a termelői pozíció javítása, a termelői szerveződések megerősítése, az értékesítési csatornák lerövidítésének elősegítése, illetve gyorsan és hatékonyan alkalmazható intézkedések bevezetése válsághelyzetekben. Az új KAP zöldség- és gyümölcságazatra vonatkozó legfontosabb eleme az ágazat szabályozásának és támogatásának megbontása. Míg a termelői és szakmaközi szervezetek működését az egységes közös piacról szóló rendeletben (EC, 2011e), szabályoznák, addig a termelői csoportok szabályozását az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásokról szóló rendeletben (EC, 2011c) fektetnék le. Mindez arra utal, hogy a jövőben a termelői és a szakmaközi szervezetek esetében elsősorban a piaci folyamatok befolyásolása, míg a termelői csoportoknál a termelők szerveződésének elősegítése, illetve a vidéki lakosság helyben tartása és jövedelmi helyzetének javítása kap prioritást.

Termelői szervezetek

A zöldség- és gyümölcs-termelői szervezetek esetében az EB a jövőben fokozottabban szeretné ellenőrizni a kifizetések hasznosulását. Ennek megfelelően a termelői szervezetek működését meghatározó operatív programok jóváhagyása nemzeti hatáskörből az EB hatáskörébe kerülhet át. A tagállamok jelenleg teljes szabadságot élveznek az operatív programok összeállítása és finanszírozása terén, a közösségi támogatás kifizetése az operatív program terveihez kapcsolódó kiadások alapján történik. Ezzel szemben a rendelettervezet értelmében az EB a jövőben a ráruházott jogkörök által szabályozhatja az operatív programok finanszírozására létrehozott működési alapok, a nemzeti keret és a nemzeti stratégia felépítését és tartalmát.

Az új tervezési periódusban megváltoznak az operatív programok nemzeti támogatásának uniós forrásból történő visszatérítésének feltételei. A tagországok azon régióiban, ahol a termelői szerveződések keresztül értékesített zöldségek és

gyümölcsök aránya különösen kicsi, az EB engedélyezheti a tagok és/vagy a termelői szervezet által a működési alapba befizetett összeg legfeljebb 80 százalékaival egyenlő nemzeti támogatás fizetését. A hatályos jogszabályok értelmében, ahol a termelői szervezetek a zöldség- és gyümölcsstermés mennyiségének kevesebb, mint 15 százalékat értékesítik, továbbá ahol a zöldség- és gyümölcsstermelés részesedése a mezőgazdasági termelésből legalább 15 százalék, az EU ezt a támogatást a tagállam részére visszatérítheti. A működési alapok legfeljebb 80 százalékos támogathatósága a következő költségvetési periódusban sem változna, azonban az EB a jövőben meghatározhatja a nemzeti támogatások visszatérítésének maximális értékét, továbbá előírhat a nemzeti támogatás engedélyezésére vonatkozó intézkedéseket. Ezen túl az EU csak abban az esetben finanszírozná utólag a nemzeti támogatásokat, amennyiben a termelői szervezetek, a termelői szervezetek társulásai, illetve a termelői csoportok együttesen az összes zöldség- és gyümölcsstermelés értékének kevesebb, mint 15 százalékat értékesítik.

Az EB a jövőben a termelői szervezetek működésének a koordinálásával szeretné megvalósítani a hatékony piacsabályozást annak érdekében, hogy az EU a jelenleginél hatékonyabban és gyorsabban reagálhasson a zöldség- és a gyümölcságazatban jelentkező piaci zavarokra és válsághelyzetekre. Ennek megfelelően a közös piacszervezésről szóló rendelettervezet számos válságmegelőzésre és -kezelésre vonatkozó átruházott hatáskört tartalmaz. Így például a jövőben az EB szabályozhatja az intézkedések megválasztását, a piacról történő árukivonást, illetve a zöld szüretre és a be nem takarításra vonatkozó feltételeket.

Termelői csoportok

Az EB-nek az elkövetkező időszakban alapvetően két célja van a termelői csoportokkal kapcsolatban:

- a. Az alapvetően kisebb termelőket tömörítő termelői csoportok az ötéves átmeneti periódust követően életképes termelői szervezetekké alakuljanak, amelyek szervezettségükből és árualapjukból adódóan erősebb tárgyalási pozícióba kerülnek, ebből adódóan kedvezőbb feltételekkel tudnak érvényesülni a kiskereskedelemben.
- b. Az EU kulcsfontosságúnak ítéli meg a termelői csoportok szerepét a vidéki népesség helyben tartásában és jövedelmi helyzetének a javításában, ezért a termelői csoportok létrehozása prioritásként szerepel a vidékfejlesztési intézkedések között.

A tagállamok jelenleg az előzetes (termelői csoportként történő) elismeréstől számítva öt éven keresztül az EU által utófinanszírozott nemzeti támogatást adhatnak a termelői csoportok létrejöttének ösztönzésére, illetve adminisztratív és beruházási költségeinek csökkentésére. A gyakorlatban a termelői csoportok ebből a támogatásból fedezik az EU felé teljesítendő adminisztrációs költségeiket, illetve ebből a forrásból finanszírozzák a beruházásaikat. A működési támogatás mértéke minden termelői csoport esetében a forgalmazott termékek értéke alapján kerül

meghatározásra: az első és a második évben 10 százalék, a harmadikban 8 százalék, a negyedikben 6 százalék, az ötödikben 4 százalék. A beruházási támogatások esetén az EU legfeljebb a költségek 50 százalékát finanszírozza, bizonyos esetekben, így például biotermékeket előállító termelői csoportok esetén, illetve azokban a tagállamokban, amelyekben a termelői szervezetek a gyümölcs- és zöldségtermesztés kevesebb, mint 20 százalékát forgalmazzák, ez az arány elérheti a 60 százalékot. Ugyanakkor az uniós támogatás maximális mértéke legfeljebb a termelői szervezetek által értékesített termelés értékének a 4,1 százaléka lehet.

Ez a keretszabályozás a jövőben sem változik, azonban az új céloknak megfelelően az új tervezési periódusban számos feltétellel bővül a termelői csoportok támogatása. Ennek megfelelően az EB a jelenleginél nagyobb hangsúlyt fektet arra, hogy az öt éven keresztül finanszírozott csoportok támogatása megtérüljön, azaz a szerveződések az ötéves átmeneti periódusban mindent megtégyenek, hogy azt követően magasabb szerveződési szintre léphessenek, és termelői szervezetté alakuljanak. Ennek megfelelően a termelői csoportok elismerésének a tagállamok által elfogadott üzleti terv lesz a feltétele, amelynek megvalósítását a tagállamoknak ellenőrizniük kell. Az ötödik évben csak megvalósult üzleti terv esetén fizethető ki a támogatás a termelői csoportok részére.

Az új szabályozás második hangsúlyos irányvonala a kistermelők kiemelt támogatása. Ennek megfelelően a jövőben csak a mikro-, kis- és közepes vállalkozásnak (kkv) minősülő termelői csoportok lesznek támogathatók. A támogatás mértéke 1 millió euró értékesített termelés alatt a jelenlegi szabályozáshoz képest nem változik, e felett azonban megfelelődik: az első és a második évben 5 százalék, a harmadikban 4 százalék, a negyedikben 3 százalék, az ötödikben 2 százalék. A támogatás maximális összege 100 ezer euró lesz. Ez az intézkedés szintén azt hivatott ösztönözni, hogy a termelői csoportok a megalakulásukat követően a termelői együttműködés minél hatékonyabb szervezésében és a forgalom növekedésében legyenek érdekelték és ezt követően, kilépve a vidékfejlesztés „keretei közül” egy adott méretet elérve, termelői szervezetekké alakuljanak. Szintén fontos eleme az új szabályozásnak, hogy míg jelenleg a termelői csoportok 100 százalékos támogatási intenzitás mellett a működési támogatás egy részét beruházásaik finanszírozására fordíthatják, addig az EMVA-ból társfinanszírozással megvalósítható támogatásokat a termelőknek egyénileg kell igényelniük. Bár ebből adódóan feltehetően szűkül az a termelői kör, amely hozzájuthat a beruházási forrásokhoz, ez az intézkedés is rámutat az EU azon szándékára, hogy a vidékfejlesztés keretein belül elsősorban a kisebb termelők és vállalkozások erősödjenek meg. Ezt mutatja azon beruházások köre is, amelyet támogat az EU:

- az üzem összteljesítményét javító beruházások;
- a feldolgozás fejlesztéséhez hozzájáruló beruházások;
- az értékesítés fejlesztéséhez hozzájáruló beruházások;
- a fejlesztéshez és korszerűsítéshez kapcsolódó infrastruktúrára irányuló beruházások.

- az agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások teljesítéséhez hozzájáruló beruházások.

5.4. Borszőlő-telepítési jogok eltörlése

A hatályos uniós jogszabályok tiltják a borszőlőfajták telepítését és átoltását. Borszőlőt telepíteni csak új telepítési joggal (ilyen pl. kísérletekre, oltványtermesztéshez, illetve saját fogyasztásra történő termeléshez adható) vagy újratelepítési joggal lehet. Az újratelepítési jog egy azonos nagyságú ültetvény kivágásával keletkezik. A termelő az újratelepítési jogát bármely, a tulajdonában lévő és szőlő telepítésére alkalmas területen felhasználhatja vagy átruházhatja. A bizonyos időn belül ki nem használt újratelepítési jogok az ún. nemzeti jogtartalékba kerülnek, ahonnan meghatározott ideig még kioszthatók és felhasználhatók. Ez biztosítja, hogy az újratelepítési jogok tagállami szinten nem vesznek el, és a szőlőtermesztési potenciál ellenőrizhető, illetve fenntartható legyen. (A közelmúltban lezárult kivágási támogatási program keretében felszámolt szőlőültetvények után értelemszerűen nem keletkezett újratelepítési jog.)

A borszőlő telepítésének tiltása és a hozzá kapcsolódó telepítési jogok rendszere 2015. december 31-ig marad érvényben uniós szinten, ám tagállami hatáskörben a szőlőtelepítések tiltása legkésőbb 2018. december 31-ig meghosszabbítható. A szőlőtelepítési tilalom megszüntetéséről még a 2008-ban bevezetett borreform rendelkezett. A szőlőtelepítési jogok eltörlésére a borpiaci egyensúly megteremtését követően azért került sor, mert a hatékonyabb termelőket korlátozta abban, hogy tevékenységüket bővítsék és versenyképességüket javítsák.

A szőlőtelepítési jogok eltörlését követően az EU-ban bárki bárhol telepíthetne szőlőt. Ez a minőségi szabályozás lehetőségének végét jelenti: az újratelepítési jogok felhasználását ugyanis akár jobb minőséget, keresettebb fajtát termő ültetvény létesítéséhez köthette a tagállam. Az újratelepítési jogok eltörlése tehát inkább a tömegborok előállítóinak kedvez. Magyarországon jelenleg csak a termőhelyi kataszteri osztályba sorolt területekre lehet borszőlőültetvényt telepíteni, és egyelőre nem tisztázott, hogy a jövőben nemzeti szabályozás keretében fenntartható lesz-e az eddig alkalmazott eljárás. Magyarország szempontjából a szőlőtelepítési jogok eltörlése azért sem kívánatos, mert könnyen versenyhátrányba kerülhet a tőkeerősebb szőlőtermelő tagországokkal szemben, aminek következménye a termelői jövedelmek visszaesése és a hazai szőlőterületek további csökkenése lehet. Magyarország ezért a telepítési jogok rendszerének fenntartása mellett foglalt állást. Ez azonban nem jelentené a szőlőterület befagyasztását a jelenlegi szinten, mivel a Hegyközségek Nemzeti Tanácsának adatai szerint a nemzeti jogtartalékban és a termelőknél meglévő újratelepítési jogok elegendőek a termelés esetleges növelését célzó szőlőtelepítésekhez.

A szőlőtelepítési jogok eltörlését Magyarország mellett Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Portugália, Németország, Ausztria, Románia, Bulgária

Luxemburg, Ciprus, Csehország, Szlovákia, Görögország és Szlovénia egyaránt ellenzi (Agra Facts, 25-12). Az EB a tagállamok tiltakozása miatt az újratelepítési jogok rendszerét felülvizsgáló magas szintű tanácsadó csoportot hozott létre, amelytől 2012 végéig vár megoldási javaslatot.

5.5. Cukorkvóták megszüntetése

Az EB a cukortermelési kvóták és a cukorrépa minimálárának eltörlését irányozza elő a 2014/2015. szezon végén. Noha erről már sokkal korábban, a cukorpiaci rendtartás megreformálásakor döntés született (IP/05/1473), a KAP átalakítása ismét felizzította a régi vitát. A lépéssel az EU legnagyobb cukortermelő tagországainak gazdálkodói és cukorgyártói sem értenek egyet, mivel a cukor világpiaci árának esetleges csökkenésekor aligha tudnak majd versenyezni a tengerentúlról importált nádcukorral¹⁰. Emellett többek között azzal érvelnek, hogy a piacszabályozás megszüntetése miatt erősödhet a belpiaci árak volatilitása és kiszámíthatatlanná válhat az EU cukorellátása. Magyarországon a cukorkvóta eltörlésének következményeként a cukorrépa-termelés további visszaesésével lehet számolni, ami egyrészt a gyengébb hatékonysággal, másrészt a kaposvári cukorgyár európai összevetésben kis kapacitásával magyarázható.

Magyarországon a közelmúltban felmerült a cukorkvóta önellátási szintre, vagyis a jelenlegi 105 ezer tonnáról 280-300 ezer tonnára emelése (ld. pl. a VM Agrárgazdaságért felelős államtitkárságának 2011. november 15-i sajtóközleményét). Tudni kell, hogy Magyarországon a cukorpiaci rendtartás korábbi átalakításakor, 2006/2007-ben a répatermelők és a cukorgyárak között konszenzus alakult ki a cukorkvóta 50 százalékanak visszaadásáról. (Az EU jogszabályok szerint azon tagországokban, amelyekben a cukorkvóta legalább felét visszaadták, a répatermelők termeléshez kötött támogatásban részesülnek öt éven keresztül.) Mivel azonban a Mátra Cukor Zrt. saját cukorkvótájának kitöltéséhez 2008 márciusában nem tudta megkötni a termeltetési szerződéseket, a cukorgyártók végül a kvóta 75 százalékaról mondtak le. Ebben a piaci szereplők anyagi érdekeltsége is szerepet játszott, ugyanis az EB a cukorkvóta visszaadásának erőteljesebb ösztönzése érdekében a répatermelőknek a 2008/2009. gazdasági évtől kiegészítő támogatás nyújtásáról is rendelkezett (IP/07/1401).

Erősen kétséges tehát, hogy Magyarország cukorkvótájának megháromszorozása uniós szinten politikai támogatást nyerne, ugyanis azon túl, hogy a kvóták visszaadását jelentős összeggel támogatta az EU (pontosabban a cukor magas árán keresztül maguk a fogyasztók), a reform keretében engedélyezett pótlólagos kvóták megszerzéséért a cukoripar szereplői igen magas árat fizettek.

¹⁰ Magyarország mellett a cukorkvóta fenntartása mellett érvel Franciaország, Németország Lengyelország, Belgium, Spanyolország, Litvánia, Finnország, Románia, Ausztria, Szlovákia, Görögország és Hollandia (Európai Cukorrépa Termesztők Nemzetközi Szövetsége, 2012).

Magyarország cukorönellátásához évi 2 millió tonna cukorrépat kellene feldolgozni. A kaposvári cukorgyár kapacitása napi 7-8 ezer tonna, így tehát – 100 napos kampányidőszakkal számolva – további napi 12-13 ezer tonna kapacításra lenne szükség. Cukoripari szakemberek véleménye szerint Kaposvár kedvező feltételek mellett legfeljebb 150 ezer tonna cukor előállítására lenne képes (ez 50 százalékos önellátottságot jelentene) és az alapanyagot is legfeljebb ekkora mennyiséghez lehetne optimálisan biztosítani. Még egy üzemnek kellene tehát épülnie, ennek költsége azonban a szükséges infrastrukturális beruházások nélkül is elérné a 60 milliárd forintot.

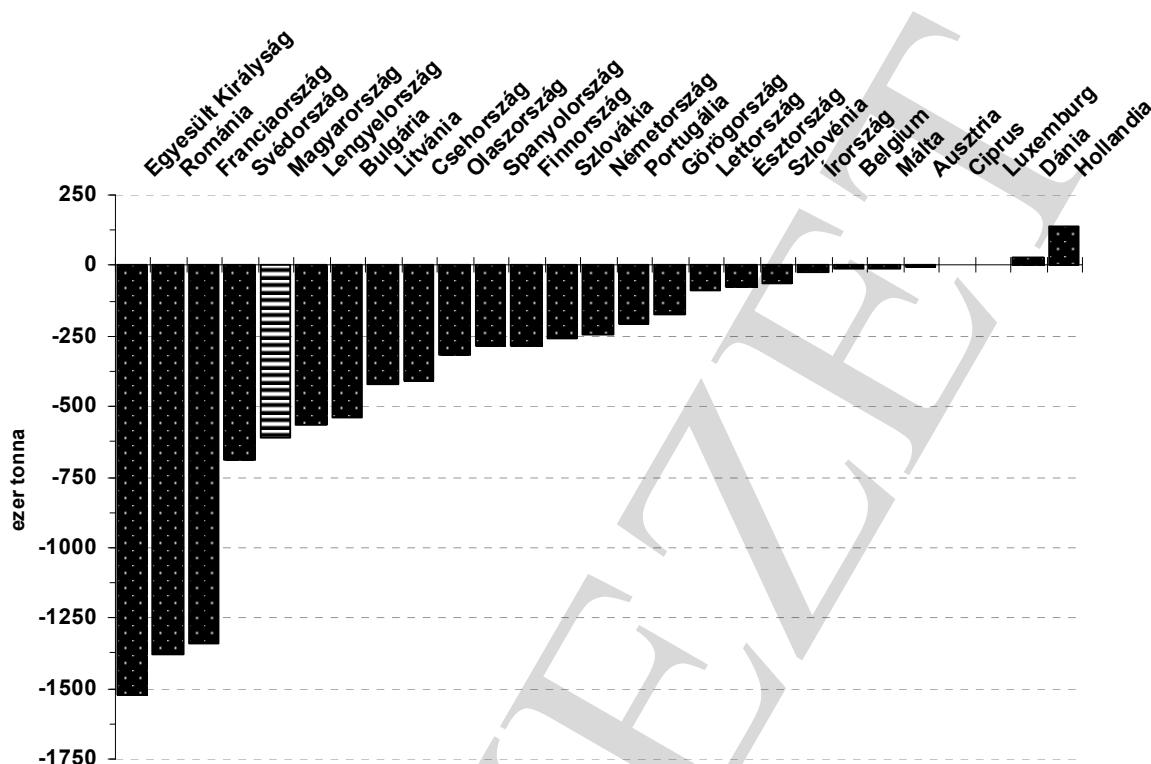
A hazai cukortermelés önellátási szintre emeléséhez persze nem csak egy új cukorgyár létesítésére lenne szükség, hanem a répatermelés műszaki feltételeinek fejlesztésére, elsősorban betakarítógépek beszerzésére is. Ez becsléseink szerint mintegy 33 millió euró (kb. 10 milliárd forint) forrást igényelne. Ráadásul az ágazat jövedelmezőségének biztosításához elengedhetetlen a hozamok stabilizálása, ami az inputok felhasználásának növelésén túl csak öntözéssel érhető el. Ilyen nagyságrendű beruházáshoz csak a hosszabb távon kiszámítható piaci és szabályozási környezet adhatna ösztönzést. Ehhez azonban a kvótaszabályozás, a minimálár és a piacvédelem fenntartása csupán 2020-ig nem elegendő.

5.6. Tejkvóták megszüntetése

A tejkvóták hatályát az EB még 2003-ban, a KAP *Franz Fischler* mezőgazdasági biztos nevével fémjelzett reformja keretében hosszabbította meg 2015. március 31-ig. A 2003. évi reform 2008-ban végrehajtott felülvizsgálata (*Health Check*) során döntöttek a tejkvóták fokozatos emeléséről azok kivezetése előtt. Első lépésként, tekintettel a tejpiacon helyzetre, a termelői és fogyasztói árak szárnyalására, 2008. április 1-jén az EU valamennyi tagországában 2 százalékkal növelték a büntetés nélkül előállítható tej mennyiségét. Ezt követően 2009. április 1. és 2014. március 31. között, öt lépcsőben, évi 1 százalékkal emelik a tejkvótát 26 tagországban, míg Olaszországban 2009. április 1-jén egyszeri 5 százalékos kvótaemelést hajtottak végre.

A nemzeti kvóta túllépéséért a tagállam büntető illetéket fizet, amelynek összege már néhány százalékos túltermelés esetén is jelentős lehet egy-egy kvótaévben. A nemzeti kvótát jellemzően Hollandia, Dánia, Ausztria, Ciprus és Luxemburg lépi túl, míg a kvóta kihasználtsága közel teljesnek mondható Lengyelországban, Franciaországban, Németországban, Belgiumban és Írországban (6. ábra).

6. ábra: A tejkvóták kihasználtsága az EU-tagországokban (2010/2011. kvótaév)



Forrás: Európai Bizottság

A többi tagország tejtermelése jelentősen elmarad a megállapított limittől, így ezekben a kvótarendszer elvileg már nem korlátozza a termelést¹¹. A nemzeti kvótát túllépő tagországok többletermelésük zömét a kvótát ki nem használó tagországokban vezetik le, rendszerint nyomott áron. A kvótaemelés felfüggesztésére, valamint a kvóták újraosztására azonban 2012-ben, mindössze két évvel az utolsó kvótaemelés és három évvel a kvóta megszüntetése előtt nincs esély.

A termelési korlátok felszámolása előreláthatóan főleg az észak-nyugati tagországoknak kedvez. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy az alaptámogatás hektáronkénti összegének tagországi, illetve régiós szinten legkésőbb 2019. január 1-ig végrehajtott kiegyenlítése nyomán a kedvezőtlen adottságú területeken várhatóan ezekben a tagországokban is visszaszorul a tejtermelés.

Legfontosabb exportpiacunkon, Olaszországban a 2009. évi (egyszeri) 5 százalékos kvótaemelés hatására a tejtermelés 2011-től érezhetően növekedésnek indult. Ennek nyomán egyrészt csökken az ország nyerstej-behozatala, másrészt éleződik a verseny az olasz piacra szállítók között, amit csak fokoz, hogy a szövetkezeti tulajdonú, francia Lactalis megszerezte az olasz Parmalat

¹¹ Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a gyakorlatban komoly befektető nagyobb mennyiségű kvótát csak sok kistermelőtől tudna összevásárolni, ami bonyolult és költséges vállalkozás.

részvényeinek 83,3 százalékát¹², amelynek a francia tulajdonosok is szállíthatnak tejet. Magyarországon a környező országok tejtermelésének előrelátható növekedésével párhuzamosan a nyerstejexport visszaesése valószínűsíthető. A belföldi piacon rekedt nyerstej egyre nagyobb nyomást gyakorol(hat) a hazai termelői árakra, ami felgyorsítja a tejtermelés elmúlt években tapasztalt csökkenésének ütemét.

A tejvertikumnak időben fel kell készülnie a változásokra. A tejtermékek fogyasztása hosszabb távon előreláthatóan sem Magyarországon, sem az EU-ban nem csökken¹³, így a vertikum jövőjét tekintve alapvető kérdés, hogy a hazai tejipar képes-e őrizni, esetleg javítani tudja-e pozícióit vagy sem. A legsürgetőbb teendő a tejtermelés és -feldolgozás hatékonyságának, versenyképességének javítása, hogy az képes legyen akár a teljes hazai tejtermelést felvenni. Ösztönözni kell a piaci szereplőket termelői szervezetek, illetve azok társulásai, valamint szakmaközi szervezetek létrehozására, amelyek működésükkel átláthatóbbá tehetik a termékpályát, megszilárdíthatják a szerződéses kapcsolatokat, kiszámíthatóbbá tehetik a termelési viszonyokat és lökést adhatnak a fejlesztéseknek.

¹² Az EB 2011 júniusában adta áldását a Lactalis és a Parmalat frigyére. Így az évi mintegy 14 milliárd liter tejet felvásárló Lactalis cégcsoport világelső lett a tejtermékek piacán.

¹³ Egészen pontosan az EU átlagában hosszabb távon a sajt, a teljes- és a soványtejpör fogyasztásának növekedése valószínűsíthető, míg a vajé várhatóan kismértékben visszaesik.

TERVEZET

6. Vidékfejlesztés

A mezőgazdaság versenyképességének javítása, a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és a közjavak előállítása mellett a vidéki életminőség emelése, a népesség megtartása jelentik a vidékfejlesztés legfontosabb területeit, céljait. Ehhez illeszkedve először áttekintjük a vidékfejlesztés általános jövőképét, a tagállami prioritásokat, és bemutatjuk a magyar elképzeléseket. Másrészt az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) rendelettervezete (EC, 2011c) alapján elemezzük a vidékfejlesztés 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó szabályozási javaslatát, annak érdekében, hogy feltárjuk a prioritások, a programozás, az intézkedések, illetve a pénzügyi keretek által meghatározott fontosabb változásokat. Kitérünk a vidékfejlesztési források tagállami elosztásának kérdésére is. A mozgástér alapos áttekintése azért fontos, mivel az új keretek a hazai programozás, tervezés, végrehajtás rendszerére is hatást gyakorolnak.

6.1. A vidékfejlesztés jövőképe

Az alfejezetben a KAP keretei között megvalósuló vidékfejlesztési elképzeléseket, tagállami szempontokat, illetve a magyar elképzeléseket mutatjuk be.

6.1.1. Forgatókönyvek

A KAP keretei között működő vidékpolitika 2013-at követő mozgásterét a gazdasági realitások szabta korlátok, az új kihívások és a korábbi működés tapasztalatai formálják. Mindezek tükrében mérsékelt reformok kirajzolódása figyelhető meg, ami nem borítja fel a különböző területeken kialakult érzékeny egyensúlyt, ugyanakkor kihasználja az új tervezési időszak adta változások, kiigazítások lehetőségét (Matthews, 2012; Groupe de Bruges, 2012; Arovuori, 2011). A 2013 utáni időszak kereteinek kialakítása során elsőként a külső és belső környezet körülményeit szükséges áttekinteni, amelynek legfontosabb elemei a következők (Freibauer, 2011; EC, 2011b; O'Driscoll, 2011):

- A társadalmi és környezeti visszacsatolások felerősítik a változtatások fontosságát, valamint a kockázatok és a bizonytalanság jelentőségét. Ezért fokozottan integrált politikákra van szükség. A változó körülményekhez való gyors alkalmazkodás kulcsfontosságú.
- A szakpolitikák megvalósítása során támaszkodni kell a legkorszerűbb technológiákra, ami hozzájárulhat a hatékonyság és az átláthatóság növeléséhez. Nagyobb összhangra van szükség a termelési funkció és a közjavak biztosítása között.
- A helyi adottságok, körülmények, lehetőségek a szakpolitika nagyobb differenciálását és fokozott stratégiai megközelítés érvényesítését teszik szükségessé, mindezt úgy, hogy közös célokat szolgáljon és biztosítható legyen a beavatkozások objektív értékelése.

A kiegyenlített területi fejlődés érdekében a jövőben várhatóan nagyobb hangsúlyt kapnak az „elhelyezkedés-alapú” megközelítések, amelyek az együttműködésre építve kívánják kiaknázni az endogén fejlődés lehetőségét (Flament, 2011). Ennek legfontosabb feltétele a különböző szinteken jelentkező kompetenciák megfelelő felmérése és döntéshozatali érvényesítése. Ez különösen igaz a LEADER és a komplex beavatkozások esetén (Zawalińska, 2011).

Az EB javaslatának (EC, 2011c) háttéréül szolgáló hatástanulmány (EC, 2011b) és annak mellékletei (EC, 2011f) a lehetséges következmények bemutatására a KAP átfogó szakpolitikai célkitűzéseit eltérő hangsúllyal kezelő és más-más lehetőségeket felvázoló szakpolitikai forgatókönyveket is megvizsgáltak, így nem zárható ki, hogy a végső szabályozás az egyes forgatókönyvek részlemeiből alakul ki. A lefolytatott hatásvizsgálatok, valamint munkacsoporti megbeszélések alapján az „integráció” forgatókönyvben foglaltak érvényesülése tűnik a legvalószínűbbnek¹⁴ a vidékfejlesztésben¹⁵.

Az „integráció” forgatókönyv a célirányosabb és „zöldebb” közvetlen kifizetések mellett, a korábbinál komplexebb megközelítésű vidékfejlesztéssel kívánja az agrárgazdaságot és a vidéki területeket fenntartható fejlődési pályára állítani. A hatékonyabb működtetés követelménye mellett, ugyanakkor a vidékfejlesztés forrásait reálértelemben befagyasztnak, a tagállamok közötti elosztásban viszont nagyobb szerephez jutnak a vidékfejlesztési célkitűzésekhez és prioritásokhoz igazodó objektív kritériumok¹⁶. A forgatókönyv elfogadásával a vidékpolitika az EU 2020 stratégiájához illeszkedik, valamint szorosabb koordináció valósul meg a vidékfejlesztési célkitűzések megvalósulásához is hozzájáruló EMVA-n kívüli alapok beavatkozásaival. Az innováció érvényesítését „Mezőgazdasági Termelékenység és Fenntarthatóság” elnevezésű Európai Innovációs Partnerségi hálózat segítheti. Hangsúlyt kapnak a környezet védelméhez és az éghajlatváltozás mérsékléséhez kapcsolódó szolgáltatások is. Végül olyan kockázatkezelési eszközök is bevezetését kezdeményezik, mint a „Globális Mezőgazdasági Kockázatkezelési Alap”, amely az EU Szolidaritási Alaphoz hasonló elven működne.

Az integráció forgatókönyv vidékfejlesztési intézkedéseinek gazdasági hatásai tekintetében az innovációs tevékenységek és a szélesebb körű együttműködések gyorsabb terjedése, valamint ezzel párhuzamosan az élelmiszerellátási láncok hatékonyságának növekedése várható. Az együttműködés

¹⁴ A másik két forgatókönyv jelentősebb változásokat eredményeznének, amely politikailag nem tekinthető valószínűnek.

¹⁵ Kijelenthető, hogy a szakpolitika folytonosságát a „kiigazítás” forgatókönyv képviselné. Végrehajtása érezhető javulást eredményezne a mezőgazdasági termelés versenyképessége, illetve a környezeti teljesítmény terén. Ugyanakkor kétséges, hogy a fundamentális változásoktól mentes megközelítés elfogadható választ adhat-e a jelenlegi és a várható kihívásokra. A „hangsúlyváltás” forgatókönyv ezzel szemben a beavatkozásokat a környezet védelmére és a klímaváltozás területére szűkítené le, viszont a kiegyenlített területi fejlődést szolgáló vidékfejlesztést más szakpolitikák fennhatósága alá vonná.

¹⁶ Erre a későbbiekben konkrét példát is hozunk.

ismert formáin túl új lehetőségeket a szakmaközi szervezetek, valamint a szerződéseken alapuló, akár határokon is átnyúló együttműködési formák támogatási lehetősége teremt. A vidékfejlesztési programok hatékonyabb megvalósulását az ex-ante értékelések eredményeinek érvényesítése, valamint a teljesítménytartalék elkülönítése is ösztönzi. A helyi gazdasági-társadalmi szükségletekhez történő igazodást az alulról jövő kezdeményezések felkarolása, LEADER „kezdőcsomagok” bevezetése, valamint a különböző alapokból származó források kombinálásának lehetősége segíti. Jámbor (2012) a második pillért érintő legfontosabb változásokat bemutatva a hazai érdekekkel kapcsolatban a vidékfejlesztés egészét átható integrált megközelítés széleskörű érvényesülésének igényét emeli ki. Fontos előrelépésként értékeli és jelentős pozitív hatást remél a kutatások és a gyakorlat közelítésétől is.

A javaslat kiemelten foglalkozik az egyszerűsítés kérdéseivel is. Ennek keretében a pillérek irányítási és ellenőrzési előírásainak egymáshoz igazítása és harmonizálása is megtörténik. A vidékfejlesztésben az egyszerűsítést szolgálja továbbá a tárgyi beruházások, az erdőgazdálkodáshoz kapcsolódó támogatások külön intézkedéscsomagba sorolása. A végrehajtás a monitoring és értékelés közös mutatórendszerének kialakításával egyszerűsödhet.

6.1.2. Elosztási szempontok

Az agrárgazdaság európai modelljében a többfunkciós mezőgazdaság és a vidék az élelmiszer-termelés mellett ökológiai-környezeti, valamint társadalmi-, gazdasági-, szociális-, illetve kulturális funkciókat is betölt. A vidékfejlesztés keretében a versenyképesség javítását szolgáló támogatások a beruházásokon, a környezeti állapot fenntartását, javítását elősegítő támogatások a közjavak előállítása során felhasznált többletmunkaerőn keresztül, míg a vidéki életminőség javítására irányuló támogatások a fogyasztás bővülésével idéznek elő multiplikátorhatásokat. A vidékfejlesztési támogatások jelenlegi, tengelyenkénti elosztási rendszere korántsem hatékony, és a támogatások egy része – a közvetlen kifizetésekhez hasonlóan – a vidéki térségeken kívül fejt ki jelentős hatást, „elszivárog”:

- A mezőgazdasági beruházások haszna az input és output oldalon is jelentkezik (Viaggia *et al.*, 2011a). A hatás mérséklésére a támogatások beruházástól „függetlenített”, az üzem munkaerő-ellátottságán, a specializáció mértékén, illetve az üzemvezetői várakozásokon alapuló üzemspecifikus kifizetésekké alakítandók. (Viaggia *et al.*, 2011b)
- A környezeti állapot javításához az üzemi szintű támogatások nem megfelelőek, mivel a környezeti állapot megőrzéséhez, a biodiverzitás fokozásához viszonylag nagyobb kiterjedésű területeken elvégzett komplex beavatkozások támogatása szükséges. (Mouysset *et al.*, 2012).
- Psaltopoulos *et al.* (2011) a támogatások hatásait a helyi gazdaság kapcsolatrendszerére vezetik vissza és megállapítják, hogy a vidéki területek veszteségeket szenvedtek el a városi területekkel összehasonlítva.

A vidékfejlesztésben továbbra is érvényes összefüggés, hogy a központi gazdasági térségek megközelíthetősége a gazdasági teljesítmény meghatározó

tényezője és feltétele. A gazdasági aktivitás színvonala alacsonyabb a külsőbb, periférikus térségekben¹⁷, mint a központi városi térségekben. A munkanélküliségi mutatók – különösen a tartós munkanélküliség – tekintetében főleg távoli, periférikus helyzetű vidéki térségek mutatnak jellemzően magasabb értékeket (McQuaid és Gregg, 2006). Eupen *et al.* (2012) a vidéki térségek új típusú lehatárolásánál a területi jövedelmeket, a megközelíthetőséget és a természeti értékeket veszik figyelembe. A területi fejlődést e változások határozzák meg. Michalek és Zarnekow (2012) szerint a jövedelmek, az elérhetőség, a környezetminőség, valamint a népesség aktivitása által befolyásolt migráció alapján kialakított komplex vidékfejlesztési index is jelentős területi különbségekre, azok folyamatos növekedésére, a vidéki területek kiegyensúlyozott területi fejlesztésének szükségességére hívja fel a figyelmet. A vidékfejlesztési támogatások tagállamok közötti elosztását ezért objektív követelményrendszer alkalmazásával indokolt megoldani.

A támogatások tagállami felosztásának paradoxona, hogy a támogatások hatékonyságának növelése mellett a tagállamok közül a nettó befizetők hozzájárulásuk csökkentésében, míg a kifizetésekből nagyobb arányban részesülők a támogatási szintjük további növelésében érdekeltek (O'Driscoll, 2011). A tagállami befizetési arányok szerint három csoport különíthető el: a nettó befizetőké¹⁸, a kiegyenlített arányban¹⁹, valamint a befizetett összegnél jóval nagyobb kifizetésben részesülőké²⁰. A gazdasági fejlettség különbségei alapján is azonosíthatóak az egyes tagállami csoportok. A déli tagállamok elsősorban a közvetlen kifizetések növelésével, míg az új tagállamok többsége inkább a vidékfejlesztés, mint szektorális politika részeként a strukturális átalakulás erősítésével jutna nagyobb forrásokhoz. Az Egyesült Királyság vezetésével több tagállam – például Hollandia, Svédország – is a vidékfejlesztés radikális reformját szorgalmazta. Franciaország és Németország viszont csak a kisebb „kiigazítások” mellett foglalt állást (IIEP, 2008).

6.1.3. Magyarországi elképzelések

Magyarország vidékfejlesztési politikája – a KAP javasolt vidékfejlesztési prioritásait²¹ elfogadva – a mezőgazdaság élelmiszertermelő funkcióját továbbra is elsődlegesnek tekinti, mivel az semmi mással sem helyettesíthető. Az elmúlt időszak tapasztalatait összegezve (Hungarikum Konzorcium, 2010; VM, 2011a) elmondható, hogy az ÚMVP a vidéki gazdaság, a környezet és a társadalom számára fejlesztési lehetőséget teremtett, közösségi kezdeményezéseket indukált, anyagiakban és szellemiekben egyaránt megmozgatta a vidéket. Ugyanakkor a

¹⁷ A külső perifériák mellett „árnyék helyzetben lévő” belső periférikus területek is léteznek.

¹⁸ Belgium, Hollandia, Luxemburg, Egyesült Királyság, Németország, Svédország, Málta, Olaszország, Ciprus.

¹⁹ Dánia, Franciaország, Ausztria, Finnország, Szlovénia.

²⁰ Portugália, Spanyolország, Cseh Köztársaság, Lengyelország, Szlovákia, Írország, Románia, Észtország, Görögország, Magyarország, Bulgária, Lettország, Litvánia.

²¹ A mezőgazdaság versenyképessége; természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás; vidéki térségek kiegyensúlyozott területi fejlesztése.

program inkább a tüneteket enyhítő, és nem pedig a kreatív megoldásokat kereső fejlesztéseket ösztönözte. A környezet és a vidék állapotának javításában a környezeti hozzáadott érték növelése kevésbé volt jellemző, azt elsősorban a források egyszerű lehívásának igénye motiválta. A vidéki térségeket inkább szociális kényszerek és az alapvető infrastrukturális szükségletek, mintsem a vállalkozásfejlesztés igénye vezérelték. A LEADER-ben a helyi döntési lehetőségek korlátozottak. Az ÚMVP hatásait tengelyenként értékelve:

- Az I. tengely (a mezőgazdasági és erdészeti ágazatok versenyképességének javítása) támogatásai a mezőgazdasági alapanyag-termelés beruházásaira összpontosultak, így kevés lehetőség maradt a feldolgozás, illetve a piacra jutás segítésére. A technológia fejlesztése inkább a munkaerőigény csökkenését eredményezte, és a humán erőforrások minőségi paraméterei sem javultak számottevően.
- A II. tengely (a környezet és a vidék fejlesztése) intézkedései (leginkább az AKG, a NATURA 2000, illetve az erdőtelepítések) a termelés fenntartása mellett teremtettek a gazdálkodók, valamint a mezőgazdaságban, erdészetben dolgozók számára legfeljebb kiegészítő munkalehetőséget.
- A III. tengelyben (a vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság diverzifikálása) az alacsony *abszorpciós kapacitást* figyelembe véve inkább a szociális ellátásokat, alapszolgáltatásokat érintő fejlesztések valósultak meg.
- A IV. tengely (LEADER) eredménye, hogy a vidéki térségeket lefedő, a települési önkormányzatok, vállalkozások és civil szervezetek együttműködésén alapuló helyi irányítási rendszer alakult ki, de a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok (például szegények, romák) a döntési folyamatban alulreprezentáltak.

A vidékfejlesztésben továbbra is kihívás maradt a hozzáadott érték és a munkahelyteremtés egyidejű növelése, valamint az ezt megalapozó innovatív ötletekre, elképzelésekre épülő vállalkozás- és gazdaságfejlesztés és az ezeket keretbe foglaló együttműködések kialakítása. Ennek megvalósítása a Nemzeti Vidékstratégia (NVS), a Darányi Ignác Terv, valamint a 2014-2020 tervezési időszak előtt álló kiemelt feladat. A jövőre vonatkozó iránymutatásként elsősorban a NVS (VM, 2011b) szolgál, amely a legtöbb területen összhangban van az EB törekvéseivel, a mezőgazdasági termelés tekintetében azonban az EB a versenyképességet, az NVS pedig „vidéki térségeink népességeltartó és népességmegtartó képességének javítását” tekinti elsődleges feladatnak.

A növekedés hajtóerejét – az EU 2020 „intelligens, fenntartható és inkluzív” középtávú növekedési stratégiájához illeszkedve – az új kihívásokra is választ adó innovatív megoldások és az alkalmazásukhoz szükséges jól képzett munkaerő, valamint a munkahelyteremtésből és a társadalmi jólét növekedéséből származó életszínvonal emelkedése fokozza (EC, 2010). A beavatkozási területek fejlesztési szükségletei alapján a következők tekintetében szükséges döntést hozni, hogy meg lehessen határozni a vidékfejlesztés jövőbeli irányvonalát:

- Gazdaságszerkezet, üzemstruktúra. Az életképes gazdaságok megerősítése, a szerkezetátalakítás, a diverzifikáció növeli a gazdaságok túlélési esélyeit, jövedelmet és megélhetést biztosít. A fejlesztések kedvezményezettjeinek meghatározásakor az üzemméret kapcsán mérlegelni kell a specializációból, mérethatékonyságból, tőkeellátottságból és a foglalkoztatási szerepből eredő különbségeket.
- Ágazati preferencia, hozzáadott érték, piacra jutás. Alacsony foglalkoztatási szint és hozzáadott érték helyett az élőmunka-igényes, magas hozzáadott értéket tartalmazó élelmiszerek előállítása támogatandó megalapozott piaci lehetőségek megléte esetén.
- Együttműködés. A piaci folyamatok elengedhetlenné teszik az együttműködést, amelynek érdekében a termelők közötti (horizontális), valamint az élelmiszerlánc szereplői közötti (vertikális) integráció módjának kiválasztása és területi szintjének lehatárolása szükséges. A termelői összefogás a tranzakciós költségek csökkentéséhez és a piaci alkuerő növeléséhez is hozzájárul, a piacra jutást is segíti, valamint növeli a transzparenciát.
- Kockázatkezelés. A mezőgazdasági beruházások megtérülése, a termelők jövedelemstabilitása az agrárkockázat-kezelés új alapokra helyezését, a kárenyhítés jelentős kibővítését igényli²². A természeti katasztrófák és katasztrófaesemények káros következményeinek elhárítására szolgáló intézkedések alkalmazása mellett elsősorban a termésbiztonságot veszélyeztető elemi károk (például aszály, felhőszakadás, fagykár) díjtámogatott biztosítási rendszerének bevezetésével, illetve a későbbiekben a jövedelembiztosítás (ún. csoportkockázati biztosítás) feltételeinek megteremtésével bővítendő.
- A vidékfejlesztés szociális szerepvállalása. A szociális szerepvállalás növelése, a vidéki szegénység mérséklése biztonsági hálóként is szolgál. A munka világába visszavezető, helyi erőforrásokra épülő célprogramokhoz közmunka, szociális földprogram és szövetkezetek kialakítása is szükséges.

Lemaradásunk mérsékléséhez kiemelt feladat a hozzáadott-értéket teremtő fejlesztések növelése, amelynek érdekében a következő beavatkozási területek azonosíthatók:

- A mezőgazdaság versenyképességének javítása a helyi, a hazai, az uniós és a világpiacon egyaránt. A minőségi termékek, biztonságos élelmiszerek-előállítása, a környezetvédelmi és állatjóléti előírások betartása mellett fontos a mezőgazdasági termelés hatékonyságának javítása, a szükséges beruházások biztosítása. Növelni indokolt a feldolgozottság és a megújuló energiatermelés szintjét, innovatív fejlesztések útján ösztönözni az új termékek piaci megjelenését, illetve a meglévők továbbfejlesztését, korszerűsítését. Ehhez kapcsolódik a szerkezetátalakítás ösztönzése, ami a

²² Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy megfelelő megelőző intézkedések nélkül az állami intervenció szükségessége, hatékonysága megkérdőjelezhető.

meglévő gazdaságok korszerűsítésével, életképes gazdaságok, mezőgazdasági vállalkozások számának növelésével, a termékek és tevékenységek diverzifikációjának elősegítésével érhető el. Ezzel kapcsolatban kiemelt feladat a mezőgazdasági termelést és a gazdaságok életképességét javító, egyben a természeti erőforrások fenntartható használatát elősegítő birtokrendezés. A termelők piaci alkuerejének növeléséhez a termelői együttműködés és összefogás erősítése, a piacra jutás segítése (pl. helyi piacok fejlesztése), valamint a marketing tevékenység egyaránt szükséges.

- A vidéki környezet egészére kiterjedő, a környezeti elemek állapotát védő hatékony természeti erőforrás-gazdálkodás elengedhetetlen az ökoszisztéma-szolgáltatások biztosításához. A megújuló energiaforrások fokozott hasznosítása mellett az üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátásának csökkentése, valamint a szénmegkötés együttesen hozzájárulnak az éghajlatváltozás ütemének mérsékeléséhez. Az ésszerű földhasznosítás pedig az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodást segíti elő. A támogatások elsődlegesen többlet környezeti közjavak előállítására és a klímaváltozás hatásainak csökkentésére irányulhatnak. A környezeti szempontok esetében figyelembe kell venni az ökoszisztéma fenntarthatóságát, a biodiverzitás megőrzését és a vízgazdálkodási célok érvényesülését.
- A vidék gazdaságának bővítése a helyi erőforrásokra alapozott, sokszínű helyi élelmiszertermelés és a feldolgozottság fokának növelése mellett munkahelyek megőrzésével és újak teremtésével (pl. „zöldfoglalkoztatás”), továbbá az alap- és közösségi szolgáltatások, illetve infrastruktúrák megerősítésével, vonzásközpontok bővítésével és fejlesztésével érhető el. A sikeres helyi fejlesztések fellendítésének alapja az értékmegőrző, aktív, innovatív és jól működő vidéki közösségek kialakítása, működése, amely a LEADER elvek²³ következetes érvényesítésével érhető el. A vidéki településen növelni kell a vidéki közösségek önszervező képességét. A legalacsonyabb jövedelmű vidéki háztartások részére segélyprogramok beindítása, az önellátás bővítése, a munka világába visszavezető aktív eszközök alkalmazása nélkülözhetetlen.

A vidékfejlesztésre rendelkezésre álló források célorientált és koncentrált felhasználását, továbbá a vidékfejlesztési, a regionális és a kohéziós támogatási rendszerek összehangolását a közpénzek hatékony felhasználásának igénye indokolja. A vidékfejlesztés színvonalának emelése olyan beavatkozásokat igényel, amelyek a természeti és termelési erőforrások optimális kihasználását, a fenntarthatóságot és a társadalmi kohéziót egyidejűleg erősítik. A szinergikus hatások érvényesítésével kiegyensúlyozottabb területi fejlődés érhető el. A területi és az ágazati szempontok figyelembevételével komplex és kiemelt programok indítására van szükség.

²³ Integrált megközelítés, partnerség, területalapú megközelítés, hálózatépítés, együttműködés, alulról jövő kezdeményezések támogatása.

További beavatkozási terület a humán és intézményi feltételek javítását megalapozó kapacitásépítés (pl. a fiatal agrárvállalkozók pályakezdésének elősegítése), a felkészültséget javító szakképzés és tanácsadás. Az innovációt katalizáló környezet, termelési, pénzügyi, tudományos és technikai igazgatási módszerek, technológiák intézményi információs és értékelési rendszerek (pl. távérzékelés) széleskörű alkalmazása, közszolgálatba állítása mind az eredményes fejlesztések háttérét biztosítják. A programozás és végrehajtás esetén a beavatkozás a bürokrácia egyszerűsítésére, az adminisztrációs terhek csökkentésére, az átláthatóság javítására irányul.

A vidékfejlesztési támogatások a fejlesztések legfontosabb forrásai maradnak a következő évtizedben is. A fejlesztési támogatások lehívása azonban elmarad a várakozásoktól, különösen az állattartók részéről, hiszen az akut tőkehiány, a drága hitelek, a piaci körülmények és kilátások, továbbá a támogatások feltételeként előírt termelési kötelezettség sokéves fenntartása a szereplők döntő többségét nem serkenti modernizációra. A társadalmi elvárás és a reális cél egyértelmű: az adott világgazdasági feltételek, a KAP szabályai, illetve a nemzeti keretek között agrárerőforrásainkat a lehető legnagyobb mértékben a GDP növelése és a foglalkoztatás (a megélhetés) szolgálatába állítani. Enélkül az agrárszereplők (értelmiség, gazdálkodók, feldolgozók) is úgy ítélik meg, hogy a magyar agrárgazdaság továbbra is strukturális feszültségekkel és gyenge versenyképességgel lesz jellemezhető. Így alapvető fontosságú az élelmezés-, energia- és környezetbiztonság érdekében a természeti és humán erőforrásaink magasabb szintű kihasználására építő stratégia megvalósítása (Popp *et al.*, 2008).

6.2. Változások a vidékfejlesztés mozgásterében

Az EMVA rendelettervezet javaslata (EC, 2011c) szerint a KAP keretén belül a vidékfejlesztés támogatásában a mezőgazdaság versenyképessége, a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás, az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó fellépés, valamint a vidéki térségek kiegyensúlyozott területfejlesztése átfogó célként jelennek meg. Megvalósításukhoz igazodik a programozási folyamat, az intézkedések végrehajtásának keretei, illetve a pénzügyi források elosztása is.

6.2.1. Prioritások

A végrehajtási mechanizmus a stratégiai megközelítésre épül, amelynek legfontosabb elemei az egyértelműen meghatározott közös prioritások, a hozzájuk rendelt, valamennyi tagállamra érvényes közös célok, valamint az eddigi tapasztalatok alapján szükséges kiigazítások. A KAP reformjának forgatókönyvei közül 2014-2020 között az integrációra irányuló scenárió érvényesül, amelynek főbb céljai:

- a források hatékony, méltányos, célirányos elosztása;
- a kifizetések „zöldítése”;

- az ágazati versenyképesség, a fenntartható fejlődés és az innováció, valamint az együttműködések ösztönözése;
- a gazdasági és környezeti kihívásokhoz történő alkalmazkodás elősegítése.

Az új keretrendszerben – az Európa 2020: „Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés” stratégiájával (EC, 2010) való összhang megteremtése érdekében – a környezet, az éghajlatváltozás és az innováció olyan kihívások, amelyek a vidékfejlesztés irányát minden eddiginél markánsabban meghatározzák. Ezzel összefüggésben a KAP második pillére a következő vidékfejlesztési prioritásokra és azon belül pontosan lehatárolt területekre épül:

1. A tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdészetben és a vidéki térségekben, valamint a kutatás, illetve az egész életen át tartó tanulás és a szakképzés területein.
2. A versenyképesség fokozása a mezőgazdasági termelésben, illetve a mezőgazdasági üzemek életképességének javítása a mezőgazdasági üzemek szerkezetátalakítása és a generációs megújulás területén.
3. Az élelmiszerlánc szervezés és a kockázatkezelés előmozdítása a mezőgazdaságban, az elsődleges termelők élelmiszerláncba integrálása, minőségrendszereken, a helyi piacokon és a rövid ellátási láncokban folytatott promóción, valamint termelői csoportokon és szakmaközi szervezeteken keresztül.
4. A mezőgazdaságtól és az erdészettől függő ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése, valamint a víz- és talajgazdálkodás javítása.
5. Az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint az alacsony széndioxid-kibocsátású és az éghajlatváltozáshoz alkalmazkodni képes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, élelmiszer-ipari és erdészeti ágazatban. A víz-, az energia- és a megújuló energiaforrások, valamint a melléktermékek és a hulladékok hasznosításának fokozása, illetve a dinitrogén-oxid- és metánkibocsátás csökkentése, a szénmegkötés növelése.
6. A társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése, továbbá a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben, a diverzifikáció, új kisvállalkozások alapítása, a munkahelyteremtés, valamint a helyi fejlesztések, illetve információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőbbé tétele érdekében.

A prioritások mindegyike hozzájárul az innovációval, a környezettel, valamint az éghajlatváltozás mérséklésével és az ahhoz történő alkalmazkodással kapcsolatos átfogó célok eléréshez. Ugyanakkor hiányzik a horizontális megközelítésben nélkülözhetetlen együttműködések előmozdításának prioritása, amely a többi prioritás hatékony érvényesülését fokozhatná.

6.2.2. Programozás

Az új prioritási rendszer kialakításán kívül a KAP-reform másik alapvető szempontja az egyszerűsítés, amely nemcsak az új szabályozással szemben, hanem a

tagállamok vidékfejlesztési programjainak tervezése során is elvárás. Az egyszerűsítést célzó intézkedések:

- Közös Stratégiai Keretrendszer (KSK) létrehozása. Az EU-alapok közös keretrendszerben kerülnek kialakításra, úgynevezett KSK alapot hoznak létre, illetve egyszerűsítik és harmonizálják a szabályozást. Az új szerkezetben a vidéki térségek fejlesztésére irányuló támogatások integrált vidékfejlesztési, szakpolitikai eszközként működnek.
- Partnerségi szerződés bevezetése. A tagállam és az EB valamennyi támogatást és alapot²⁴ magában foglaló partnerségi szerződést köt. Ezzel a tagállamok – az EB-vel együttműködve – a források felhasználásáról nemzeti hatáskörben, érdekeik szerint viszonylag tág keretek között dönthetnek.

Az EMVA rendelettervezet (EC, 2011c) az egyes prioritásokkal kapcsolatban előzetes elvárásokat fogalmaz meg, ezek a prioritásokhoz kapcsolódó előfeltételek (7. táblázat).

²⁴ Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Szociális Alap (ESZA), Kohéziós Alap (KA), EMVA, Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

7. táblázat: Vidékfejlesztési prioritások megvalósításának előfeltételei

Prioritás	Előfeltétel
1. A tudásátadás és az innováció előmozdítása	<ul style="list-style-type: none"> Nemzeti és/vagy Regionális Innovációs Stratégia. Tanácsadási kapacitás kialakítása.
2.-3. A versenyképesség fokozása, az élelmiszerlánc szervezése és a kockázatkezelés előmozdítása	<ul style="list-style-type: none"> Vállalkozási tevékenység megkezdésének megkönnyítése: <ul style="list-style-type: none"> a vállalkozás indításának időszükséglete legfeljebb három munkanap, költsége legfeljebb 100 EUR; a működéshez szükséges engedélyek beszerzése legfeljebb három hónap. a jogszabályok kis- és közepes méretű vállalkozásokra (KKV) gyakorolt hatásának rendszeres értékelése.
4. Ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása	<ul style="list-style-type: none"> A földterület jó mezőgazdasági és környezeti állapotára vonatkozó előírások nemzeti szintű meghatározása. A műtrágyák és növényvédő szerek alkalmazására vonatkozó minimumkövetelmények kialakítása; és a vonatkozó kötelező nemzeti előírások meghatározás. A katasztrófakezeléssel kapcsolatos, az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodást segítő nemzeti kockázatkezelési rendszerek működtetése.
5. Az erőforrás-hatékonyság előmozdítása	<ul style="list-style-type: none"> Üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátásának mérséklését szolgáló terv kidolgozása. Energiahatékonyság cselekvési terv kialakítása. Vízár szabályozás kidolgozása. Hulladékgazdálkodási terv elkészítése.
6. A társadalmi befogadás előmozdítása	<ul style="list-style-type: none"> Az EMVA források hozzáféréseinek szabályozása (irányítási, végrehajtási, pályázatkezelési területeken). Vállalkozási tevékenység megkezdését, működtetését elősegítő átfogó és inkluzív támogatási stratégia kidolgozása. A nagyon nagy sebességű új generációs hálózatok (Next Generation Access Networks, NGA) nemzeti terveinek elkészítése.

Forrás: (EC, 2011c) IV. számú melléklete alapján az AKI Vidékpolitikai Kutatások Osztályán készült összeállítás

A vidékfejlesztési programok hatékony végrehajtása érdekében horizontális előírások is megfogalmazásra kerültek a tagállamok számára:

- az irányítás hatékonyságának javítását célzó, a közigazgatás reformjára is kiterjedő stratégia elkészítése;
- a végrehajtáshoz szükséges humán erőforrások biztosítása, valamint
- a projekt-kiválasztási kritériumok pontos meghatározása, illetve a helyi fejlesztésekhez kiválasztott célok ismertetése és részletes indoklása.

A feltételek egyidejű teljesítése teszi lehetővé a tagállamok, illetve a potenciális kedvezményezettek számára az EMVA-forrásokhoz történő hozzáférést, valamint megkönnyíti a támogatott projektek megvalósítását is.

A tagállamok – a korábbi időszakhoz hasonlóan – egyaránt benyújthatnak egyetlen, a tagállam teljes területére vonatkozó vidékfejlesztési programot vagy több regionális programot. A vidékfejlesztési program az összes tagállamra érvényes közös célmutatók alapján magában foglalja a vidékfejlesztési prioritásokkal kapcsolatos célokat, az azok teljesítésére irányuló stratégiát, valamint a kapcsolódó intézkedéseket. A tagállami programozásnak meg kell felelnie az EU vidékfejlesztési prioritásainak, ki kell egészítenie az egyéb szakpolitikai programokat (különös tekintettel a mezőgazdasági piacokkal kapcsolatos politikára, a kohéziós politikára és a közös halászati politikára), ugyanakkor alkalmazkodnia kell a sajátos nemzeti körülményekhez és a különböző potenciális kedvezményezettekkel jellemezhető vidéki térségekhez. A rendeltetésszerűen a vidékfejlesztési programok kidolgozására, jóváhagyására és felülvizsgálatára vonatkozóan olyan előírásokat tartalmaz, amelyek túlnyomórészt a meglévő szabályokat követik, ugyanakkor van néhány újszerű eleme is. A tagállami sajátosságok korábbinál hangsúlyosabb megjelenítése érdekében tematikus alprogramok építhetők be a vidékfejlesztési programokba (8. táblázat).

A tematikus alprogramok²⁵ a fiatal gazdák, a kisgazdaságok, a hegyvidéki területek, valamint a rövid értékesítési láncok támogatására hozhatók létre. A fentiek mellett az alprogramoknak lehetőséget kell teremteniük a vidéki térségek fejlődésére jelentős hatást gyakorló mezőgazdasági ágazatok szerkezetének átalakítására. A beavatkozások hatékonyságának fokozása érdekében a tagállamok az alprogramok hatálya alá tartozó műveletek esetében magasabb támogatási mértéket (legfeljebb 90 százalékot) is előírhatnak.

További egyszerűsítést jelent, hogy a korábbi tengelyek megszűnnek, így a vidékfejlesztési programok prioritásokon, illetve a hozzájuk rendelt intézkedéseken alapulnak (2. melléklet). Annak érdekében, hogy az egyes intézkedések a tagállamok, illetve a kedvezményezettek sajátosságaihoz illeszkedjenek, azoknak megfeleljenek, több intézkedés esetében – az EB által előzetesen meghatározott kritériumok figyelembevételével – lehetővé válik különböző küszöbértékek, kategóriák tagállami meghatározása, alkalmazása. (Például vidéki térség lehatárolása, mezőgazdasági üzemméret kategóriái).

A monitoring és értékelés egyszerűsítését átdolgozott közös monitoring és értékelési rendszer szolgálja, a szakpolitikai prioritásokhoz igazodó indikátorrendszerrel. Azokban a tagállamokban, amelyek a megfelelő ellenőrzési

²⁵ Amennyiben a tagállamok tematikus alprogramokat építenek be a vidékfejlesztési programjukba, az egyes alprogramokhoz SWOT analízis, az elérendő célok, megvalósításukat segítő intézkedések, valamint a tervezett költségek és a várható eredmények meghatározása is szükséges. Tematikus alprogramok irányítása és végrehajtása az irányító hatóság által kijelölt szerv feladata lehet.

rendszereket alacsony hibaarány mellett működtetik, az EB lehetővé teszi a helyszíni ellenőrzések számának csökkentését.

A program végrehajtásról az első éves jelentést csak 2016-ban kell elkészíteni, amely a 2014-es és 2015-ös évekre vonatkozik majd. Nem lesz félidei értékelés, a tagállamok az előzetes és az utólagos értékelési jelentést készítik el. Ugyanakkor a 2017. évi végrehajtási jelentésnek ki kell térnie az addigi előrehaladás értékelésére. Az utóbbi 2023. december 31-ig nyújtható majd be.

8. táblázat: **Kiemelt intézkedések alprogramok szerint**

Intézkedések, műveletek	Tematikus alprogramok			
	Fiatal gazdák	Kisgazdaságok	Hegyvidéki területek	Rövid értékesítési láncok
Vállalkozási tevékenység megkezdéséhez nyújtott támogatás fiatal termelők számára	+	+		
Beruházások tárgyi eszközökbe	+	+	+	+
Tudásátadás és tájékoztatói tevékenységek	+	+	+	+
Tanácsadási, üzemvezetési, helyettesítési szolgáltatások	+	+	+	+
Együttműködés	+	+	+	+
Nem mezőgazdasági tevékenységekre irányuló beruházások	+	+		
Termelői csoportok létrehozása		+	+	+
LEADER		+	+	+
Mezőgazdasági termékek, élelmiszerek minőségbiztosítási rendszerei		+	+	+
Alapvető szolgáltatások, falumegújítás			+	+
Természeti és egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek támogatása			+	
Agrár-környezetvédelmi programok			+	
Mezőgazdasági üzemek és vállalkozások fejlesztése			+	
Agrár-erdészeti rendszerek létrehozása			+	

Forrás: (EB, 2011a) III. számú melléklet alapján az AKI vidékpolitikai Kutatások Osztályán készült összeállítás

6.2.3. Intézkedések

Tekintettel arra, hogy a legtöbb intézkedés egyszerre több célt vagy prioritást szolgál, már nem tengelyek mentén csoportosítottak. A rendelettervezet „intézkedés listát” határoz meg, amelyből a tagállamok a prioritásoknak megfelelő intézkedéskombinációt kiválaszthatják. Egy-egy intézkedés egyszerre több prioritás megvalósulását szolgálhatja (3. melléklet). A rendelettervezetben megjelenített intézkedések összetételét tekintve több változás is történt a 2007-2013-as időszakhoz képest. A változtatások nagyobb részben a már meglévő, de nem megfelelően működő intézkedések korrekcióját célozták:

- A kiigazítások az intézkedések végrehajtásával, a források igénybevételével kapcsolatos problémák rendezését (pl. az állatjóléti intézkedésnél [34. cikk] csökkent, az agrár-környezetvédelmi intézkedésnél [29. cikk] pedig nőtt a potenciális kötelezettségvállalási időszak) szolgálják, nagyobb mértékű hozzáférést, a korábbinál célirányosabb, hatékonyabb forrásfelhasználást tesznek lehetővé (pl. a jövőben kizárólag a KKV-nak minősülő termelői csoport juthat támogatáshoz [28. cikk]).
- Intézkedések összevonása a magasabb hozzáadott értéket képviselő integrált projektek kidolgozása és megvalósítása érdekében (pl. tárgyi beruházások [18. cikk], tanácsadási üzemvezetési és helyettesítési szolgáltatások [19. cikk]).
- Intézkedések megerősítése, kiterjesztése: A rendelettervezet egyes, már jelenleg is hatályban lévő intézkedéseket megerősít, illetve a többi intézkedést meghatározó, horizontális intézkedés formájában kiterjeszt. (Az együttműködési intézkedés a potenciális kedvezményezettek széles körében gazdasági, környezetvédelmi és szociális területen is lehetővé teszi a kooperációt. Az intézkedés hatálya kísérleti projektekre, valamint a regionális és nemzeti határokon átnyúló együttműködésekre is kiterjed. A tudásátadás és az innováció is átfogó, horizontális célkitűzésként jelenik meg, terjedését több intézkedés, az Európai Innovációs Partnerségi Hálózat létrehozása, Innovációs díj bevezetése is segíti. Megerősített intézkedésként került meghatározásra a LEADER is, amelynek esetében a jövőben lehetővé válik az egyéb uniós alapokból történő finanszírozás.)
- Új intézkedések kialakítása a gazdasági, társadalmi környezet változásaira (gazdasági válság, éghajlatváltozás, új tagállamok sajátosságai) reagálva. Az egyedi intézkedések jegyzéke több új intézkedést tartalmaz (pl. külön intézkedés az ökológiai termelés [30. cikk], a sajátos természeti hátrányokkal rendelkező területek [33. cikk], és a kockázatkezelési csomag részét képező jövedelemstabilizáló eszköz [40. cikk]).

Az új vidékfejlesztési politika az intézkedések tartalmi elemeit illetően jórészt a korábbi támogatási területeket viszi tovább (például versenyképesség, éghajlatváltozás, környezetvédelem), ugyanakkor egyes területek a korábbinál nagyobb hangsúlyt kapnak (például innováció, együttműködés, kockázatkezelés). Az éghajlatváltozás és az árak szélsőséges ingadozása következtében megnövekvő gazdasági kockázatok miatt megerősített, több pillérű kockázatkezelési csomag kerül bevezetésre. Ennek előfeltétele a kockázatok felméréséhez szükséges nemzeti értékelési rendszerek kialakítása. A kockázatkezelési csomagban a kialakult válsághelyzetek esetében alkalmazandó (a termelési potenciál helyreállítását, illetve a megelőzést is célzó) intézkedések mellett a termény-, állat- és növénybiztosításokhoz, valamint az állat- és növénybetegségek, illetve a környezeti károk ellen létrehozott kölcsönös kockázatkezelési alapokhoz is jár támogatás. Az intézkedéscsomag további eleme a természeti csapások következtében a gazdálkodók jelentős bevételkiesésének mérséklésére kialakított kölcsönös kockázatkezelési alapok által kezelt jövedelemstabilizáló eszköz. Az intézkedések

érvényesülését egyfelől az alkalmazás jellege (önkéntes vagy kötelező), másfelől az intézkedésre előírt minimális forrásarány szolgálja.

6.2.4. Pénzügyi keretek

A vidékfejlesztés támogatása 2014-2020 között a KAP teljes költségvetésének közel negyedét (23,2 százalék) kitevő EMVA-ból történik, ami a jövőben a Strukturális Alapokat összefogó, az Európa 2020 stratégia megvalósítását célzó már említett KSK része lesz (EC, 2010a). Az új szerkezet a várakozások szerint mind a nemzeti irányító hatóságok, mind a kedvezményezettek szempontjából megkönnyíti a projektek kezelését, különösen az integrált projektek végrehajtását. A vidékfejlesztést közvetetten a többi KAP-forrás, a közvetlen kifizetések és piaci kiadások (első pillér) valamint az egyéb agrárcélokra fordítható elkülönített támogatások, köztük az élelmiszer-biztonság, a leginkább rászoruló személyek élelmiszertámogatása, a mezőgazdasági válság esetére fenntartott céltartalék az Európai Globalizációs Alap forrásai, valamint a Kutatás és innováció különtámogatása is segíti.

A pénzügyi szabályok tekintetében – a többéves pénzügyi kerettel összhangban – a források évenkénti lebontására kerül sor. A vidékfejlesztési források elosztása a politikai célokhoz kötődő objektív kritériumok és a jelenlegi elosztási mechanizmus (múltbeli teljesítmény) figyelembevételével történik. Ahogyan a korábbi időszakban, a kevésbé fejlett régiókban a társfinanszírozás aránya 2014-2020 között magasabb (85 százalékos) (9. táblázat). Az intézkedések esetében az EMVA hozzájárulás legkisebb mértéke 20 százalék, maximális mértéke 80 százalék, amely a legkevésbé fejlett régiók, illetve a külső régiók programjai, valamint a rendeletben meghatározott tematikus alprogramok esetén 90 százalékra növelhető. Az innovációs projektek támogatási intenzitása – a régiók fejlettségétől függetlenül – 100 százalékos.

9. táblázat: **EMVA társfinanszírozási arányok**

Beavatkozási célterület	Támogatási arány (%)
Minimum EMVA társfinanszírozás	20
Kevésbé fejlett régiókban* és a külső régiókban	85
Minden más régióban	50
Bizonyos intézkedések** esetében	80-90
Innovációs projektekre	100

* Ahol az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) nem éri el az EU-27 átlagának 75 százalékát;

** Tudásátadás és tájékoztatási tevékenységek, termelői csoportok létrehozása, együttműködés vállalkozások beindításához nyújtott fiatal mezőgazdasági termelők támogatását célzó intézkedések, valamint a LEADER keretében megvalósuló helyi fejlesztések intézkedései esetében.

Forrás: (EC, 2011c) alapján az AKI Vidékpolitikai Kutatások Osztályán készült összeállítás

Az EMVA forrásból a célterületek szintjén legalább:

- 25 százalék az éghajlatváltozás mérséklésével és az ahhoz történő alkalmazkodással, valamint a földgazdálkodással kapcsolatos

tevékenységekre fordítható. Megvalósítását az agrár-környezetvédelmi, az éghajlathoz, az ökológiai termeléshez, valamint a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területekhez kapcsolódó intézkedések segítik.

- 5 százalék LEADER célokra költhető. Amennyiben több forrásból (alapból) kerül sor a LEADER fejlesztések megvalósítására, ún. vezető alapot kell kijelölni. Ebből finanszírozhatók a helyi fejlesztési stratégia működési, szervezési és kapcsolatépítési tevékenységeivel összefüggő költségei.
- 0,25 százalék a technikai segítségnyújtást szolgálja.
- 5 százalék az elkülönített teljesítménytartalék. Ez a keret abban az esetben osztható ki, ha a 2017-re és a 2019-re tervezett felülvizsgálatokon bebizonyosodik, hogy a források az adott tagállamban a kitűzött céloknak megfelelően és időarányosan hasznosultak²⁶.

Az is újdonság, hogy a KAP első pillérében a közvetlen támogatásoknál bevezetett támogatási felső határ alkalmazása miatt felszabaduló forrásokat a mezőgazdasági termelők által megvalósított innovációs projektek finanszírozására kell elkülöníteni. A tagállamoknak az EB a teljes programozási időszakra vonatkozóan kezdeti előfinanszírozási összeget biztosít, amely az adott tagállami programhoz nyújtott EMVA hozzájárulás 4 százaléka. Az összeg folyósítását – a költségvetési lehetőségektől függően – legfeljebb három részletben lehet teljesíteni. Az első részlet az érintett programhoz nyújtott EMVA hozzájárulás 2 százaléka. A rendeletervezet alapján lehetővé válik a pillérek között bizonyos fokú – a közvetlen kifizetések 5 százalékáig terjedő – átcsoportosítás. Az első pillérből a másodikba történő átcsoportosítás esetén a tagállamok vidékfejlesztési politikájukat erősíthetik, míg a második pillérből történő átcsoportosítással azok a tagállamok élhetnek, amelyekben a közvetlen kifizetések szintje nem éri el az uniós átlag 90 százalékát.

A vidékfejlesztési célok megvalósítása kapcsán az is alapvető kérdés, hogy az egyes tagállamok között milyen arányban oszlik meg az erre a célra rendelkezésre álló forrás. Az EMVA rendeletervezet (EC, 2011c) alapján a források tagállamok közötti felosztása figyelembe veszi:

- A vidékpolitikai céljait,
 - a mezőgazdaság versenyképességének fokozását;
 - a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodást és az éghajlatváltozás következményei elleni fellépést, valamint
 - a vidéki térségek kiegyensúlyozott fejlesztését.
- A múltbeli teljesítményt (a jelenlegi EMVA forráselosztás).

A jelenlegi „sajátos helyzetek és szükségletek” megoldására szolgáló forráselosztás helyett javasolt cél- és teljesítményorientált felhasználás a vidékfejlesztés hatékonyabb működését célozza. Ehhez az EB hatásvizsgálata (2011b) mutatószámokon, indikátorokon (4. melléklet) alapuló elosztási képleteket is megad. A legvalószínűbb „integráció” forgatókönyv objektív feltételeken alapuló forráselosztási képlete:

²⁶ A teljesítménytartalékkal kapcsolatos döntés késői időpontja a források lehívását könnyen megghiúsíthatja.

$$\{1/3 [(1/2 \text{ Mg. Terület} + 1/2 \text{ Munkaerő}) \times (1/\text{Munkatermelékenység})] + 1/3 [1/3 \text{ KAT} + 1/3 \text{ Natura 2000 terület} + 1/6 \text{ Erdőterület} + 1/6 \text{ Állandó legelő}] + 1/3 \text{ Vidéki népesség}\} \times (1/\text{GDP})$$

Az EB által javasolt forráselosztást, az „integráció” és az „átmeneti” scenáriók (5. melléklet) a vidékpolitikai célkitűzésekhez kapcsolódó indikátorok, illetve a gazdasági fejlettség tagállamok közötti eltérései határozzák meg. A szélsőséges változások mérséklése érdekében az „átmeneti” scenárió további, a forráselosztást módosító feltételeket vesz figyelembe:

- a teljes összeg egyik fele a jelenlegi tagállami arányok, míg a másik fele az új elosztási kulcs alapján osztható ki;
- egyetlen tagállam sem kaphat a jelenlegi arány 10 százalékaival kevesebbet, illetve többet;
- átmeneti időszakot kell biztosítani a fokozatos áttérés érdekében, illetve a kisebb területű tagállamok esetében kivételes elosztási módszerek alkalmazására is szükség lehet.

Az EB javaslatai az új tagállamok csoportjára nézve összességében kedvezőbbek, mint a jelenlegi forráselosztás. Magyarország viszont mindkét scenárió esetében 0,3-0,6 százalékponttal kevesebb támogatási forrás felett rendelkezhet. Ezért kísérleti számítást végeztünk, hogy azonos elvek mentén, de más indikátorokat alkalmazva kialakítható-e kedvezőbb pozíció Magyarország számára. Ehhez olyan indikátorokat kell választani (és a választást az EB-nál érvényesíteni), amelyek hátrányos helyzetünket igazolják (6. melléklet):

- Mezőgazdaság versenyképessége
 - primer szektor aránya a bruttó hozzáadott értékből, alapvetően vidéki területen;
 - munkatermelékenység;
 - mezőgazdasági bruttó beruházás aránya az ágazat bruttó hozzáadott értékéhez viszonyítva.
- Fenntartható környezet, éghajlatváltozás mérséklése
 - mezőgazdasági terület aránya;
 - magas természeti értékű területek aránya.
- Társadalmi kohézió, kiegyensúlyozott területi fejlődés
 - vidéki népesség aránya;
 - nettó migráció a vidéki jellegű (átmeneti és az alapvetően vidéki) területeken;
 - oktatásban és továbbképzésben részesülő felnőtt lakosok aránya a vidéki jellegű területeken;
 - gyors internet kapcsolattal (*Digital Subscriber Line, DSL*) rendelkezők aránya a vidéki jellegű területeken.

Az EB „átmeneti” változatát kiindulópontnak tekintve a felsorolt indikátorok segítségével az „A” változathoz a következő képletet használtuk:

$$\{1/3 [(1/2 \text{ Agrifood BHE} + 1/2 (1/\text{Mg. bruttó beruházás})) \times (1/\text{Munkatermelékenység})] + 1/3 [1/3 \text{ Mg. terület} + 1/3 \text{ Natura2000} + 1/3 \text{ MTÉT}] + 1/3 [(1/3 (1/\text{migráció}) + 1/3 \text{ Vidéki népesség} + 1/6 (1/\text{Internet előfizetés}) + 1/6 (1/\text{Élethosszig tartó tanulás})]\} \times (1/\text{GDP})$$

A „B” változathoz egyszerűbb, kevesebb indikátort tartalmazó képletet alkalmaztunk:

$$\{1/3 [\text{Agri food BHE} \times (1/\text{Munkatermelékenység})] + 1/3 \text{ MTÉT} + 1/3 (1/\text{migráció})\} \times (1/\text{GDP})$$

Az eredmények (5. melléklet) azt mutatják, hogy mindkét változat jelentősen, közel 20 százalékkal javítaná Magyarország pozícióját a források elosztásában az „átmeneti” scenárióhoz képest. Ugyanakkor mind az új, mind a régi tagállamok csoportjában a forráselosztás változatlan marad. Pozíciónk javításában mégsem reménykedhetünk, mivel nagyobb méretű tagállamok közül Spanyolország, Franciaország, Lengyelország, Svédország is 10 százalék feletti forrást veszítene.

Összefoglalás

1. Az Európai Bizottság (EB) 2011. október 12-én hozta nyilvánosságra elképzeléseit rendeletervezetek formájában a Közös Agrárpolitika (KAP) átalakításáról a 2014-2020 közötti uniós költségvetési időszakra. Ezekből leszűrhető, hogy a közvetlen támogatások rendszere várhatóan olyan irányba változik, amely Magyarország számára elfogadható, a magyar agrárpolitika törekvéseihez megfelelő eszközöket kínál. Az ország első pilléres források vonatkozásában viszonylag kedvező pozíciója nem romlik. Ugyanakkor a vidékfejlesztési források elosztása tekintetében Magyarország helyzete előreláthatóan rosszabb lesz, ami megnehezíti a felzárkózást.
2. A közvetlen támogatások jövőbeli arányait és kihasználását a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) 2010. évi közvetlen támogatási adatbázisára, valamint a tesztüzemi rendszer futóátlagaira és 2010. évi adatbázisára alapozva becsültük. A reform központi eleme a közvetlen támogatások 30 százalékanak környezetbarát gazdálkodási gyakorlathoz kötése. Ez az első pilléres források 30 százalékát emésztene fel, ami Magyarország esetében évi kb. 390 millió eurót jelentene. Becsléseink szerint e zöld komponensnek nevezett támogatás hektáronkénti összege évi 80 euró körül alakulna.
3. A javaslatok értelmében a zöld komponens kifizetésének három feltétele lesz. Az MVH 2010. évi adatai alapján 101,9 ezer gazdaságnak kellene legalább 7 százalékos ökológiai célterületet (1. feltétel) kialakítania. A jövedelmek emiatt várható visszaesése számításaink szerint e gazdaságok 80 százalékanál nem haladná meg a 20 eurót hektáronként. Ugyanakkor az állandó gyepterületek megőrzése (2. feltétel) nem okozna költségnövekedést vagy bevételkiesést. Három hektárnál nagyobb szántóterületet 86,4 ezer gazdaság művelt 2010-ben, közülük 34,9 ezer azonban csak egy vagy két különböző növényt termesztett a tervezetben előírt három helyett (3. feltétel). A megfelelés érdekében tehát e körnek változtatnia kellene termelési struktúráján.
4. Véleményünk szerint a szántóföldi növénytermesztés diverzifikálása vonatkozásában célszerű a 3 hektár alsó határ 10 hektárra emelését javasolni, míg az ökológiai célterület esetében megfontolandó csak a már (2014-ben) így hasznosított területek megőrzésének előírása – hasonlóan az állandó gyepekhez. Ez ugyanis, amellett, hogy a piac aspektusából racionálisabb megoldás, lehetőséget adna arra, hogy a zöld komponens az első pillér forrásainak 30 százaléknál kisebb hányadát tegye ki.
5. Magyarországon csak a kor és a birtokméret alapján kevesebb, mint 9500 gazdálkodó venné igénybe a fiatal gazdálkodók javasolt első pilléres támogatását. E jogcím potenciális finanszírozási igénye 25 hektár felső határnál a közvetlen támogatási források mindössze legfeljebb 0,7 százalékára, de a 100 hektáros limitnél is csupán egy százalékára, vagyis az

EB által javasolt pénzügyi keret felére rúgna. A támogatási lehetőség maximális kihasználása érdekében kezdeményezni kell a területi korlát feloldását, továbbá célszerű felvetni, hogy 40 éves korig minden igénylő részesülhessen a szubvencióból, ne csupán azok, akik öt éven belül indították el gazdaságukat.

6. Magyarország első pilléres forrásainak legfeljebb 10 százalékát termeléshez kötött támogatásként fizetheti majd ki. Ez elegendő az állattartás jelenleg termeléshez kötött támogatásainak kiváltására, sőt, a tejtermelést kivéve ezek növelésére is lehetőséget kínál. E szubvenciók a források közel 85 százalékát kötnék le. A termeléshez kötött támogatások azonban legfeljebb a termelés szinten tartását szolgálhatják.
7. A kisgazdaságok egyszerűsített közvetlen támogatásának igénylőnkénti összege Magyarországon elérheti az évi 1000 eurót. Számításaink szerint ezt az átalánytámogatást a 2010-ben közvetlen támogatásra jogosultak 39 százaléka, 69 ezer igénylő preferálja majd. Hozzájuk a támogatásra jogosult földterület alig több mint 3 százaléka, összesen 160 ezer hektár tartozik. E lépésnek köszönhetően az érintett gazdálkodói kör 32,6 millió euróval (gazdaságonként átlagosan 470 euróval) több támogatáshoz juthat, vagyis közel kétszer annyi szubvenciót vehet fel, mint 2013-ban.
8. Számításaink szerint Magyarország az összes első pilléres forrás 54 százalékát (ebből a nemzeti tartalék 3 százalékpont) fordítaná az alaptámogatásra, ami éves szinten kb. 0,7 milliárd eurót jelent. Így hektáronként 140 euró körüli alapösszeggel számolhatunk. A direkt szubvenciók differenciálására – a közvetlen támogatási források 10 százalékának termeléshez kötésén túl – a nemzeti tartalék kínál lehetőséget, ez azonban a tervezet értelmében legfeljebb 20,5 millió eurót tenne ki. Ezért célszerű felvetni, hogy a nemzeti tartalék ne csupán az alaptámogatás legfeljebb, hanem az első pilléres források 3 vagy akár 5 százaléka legyen. A támogatási jogosultságok névértékének esetleges differenciálására egyébként rendkívül szűk lesz a mozgástér.
9. A közvetlen kifizetések üzemenkénti korlátozása (*capping*) a rendelkezésünkre álló adatok alapján csupán 209 gazdaságot érintene és összesen legfeljebb 11,7 millió euró elvonásával járna. Reálisan ennél nyilván kevesebb lesz a nagyobb gazdaságoktól innovációs projektek finanszírozására átirányított összeg.
10. A szerkezeti változások vizsgálatához az Agrárgazdasági Kutató Intézetben újonnan kifejlesztett szimulációs modellt alkalmaztunk. Modellszámításaink szerint – *ceteris paribus* – a közvetlen támogatások javasolt átalakítása a magyar mezőgazdaság főbb reálváltozóira, termelési szerkezetére nem gyakorolna szignifikáns hatást. A piaci hatások ennél sokkal erősebbek, a közelmúltban tapasztalt tendenciák a jövőben is érvényesülnek. A szántóföldi növénytermesztésben várhatóan folytatódik a kukorica és az olajmagvak

térnyerése a kalászos gabonafélék és a kisebb növénykultúrák rovására. A kérődző állatok tartása stabilizálódhat, ezzel szemben a közvetlen támogatásokból kizárt baromfiágazatok többségének stagnálásával vagy visszaesésével lehet számolni, a kocartásban és sertéshizlalásban pedig továbbra is lejtmenet valószínűsíthető. A változtatások elsősorban a jövedelemtömeget és a jövedelemeloszlást érintenék. A jövedelemtömeg kismértékben csökkenne, míg a kifizetések igénylőnkénti korlátozása és a kistermelők egyszerűsített támogatása éves szinten az első pilléres források 2,5 százalékát csoportosítaná át a legkisebb gazdaságokhoz.

11. Az EB a jövőben fokozatosan kivonul a termékpályákról, csupán a minimális biztonsági háló fenntartására törekszik és a működési kereteket fekteti le. A termelői és szakmaközi szervezeteket egy-egy termék piacának stabilizálása, az árak ingadozásának csökkentése, a piaci zavarok kezelése, az átlátható kapcsolatrendszer kialakítása érdekében különleges jogosítványokkal ruhazza fel. A szabályozási javaslatban rejlő lehetőségek kihasználása érdekében segíteni kell a piaci szereplők felkészülését, fokozni kell proaktivitásukat. A piaci szereplők önszerveződő csoportjainak tevékenysége mind az ágazatok, mind pedig a hatóság számára előnyös lehet. A kormányzat munkáját nagyban megkönnyítheti, hogy egyes intézkedéseket az érintettek között lefolytatott egyeztetések előzik meg és már kiforrott javaslatok kerülnek a döntéshozók elé. Ideális esetben el lehet kerülni az ágazaton belüli parciális érdekek felülkerekedését, és nagyobb lehet a piaci szereplők felelőssége a döntések előkészítésében. Az új szabályozási környezet összességében olyan lehetőséget kínál, amelynek megragadásával átláthatóbbá tehető egy-egy termékpálya, megszilárdíthatók a szerződéses kapcsolatok, kiszámíthatóbbá válhatnak a termelési viszonyok és a jövedelmek, és mindez végső soron fejlesztésekre ösztönözhet.
12. A termelői, szakmaközi szervezetek döntéseinek, határozatainak kiterjesztése a szabályozás erős, meghatározó eleme. E tekintetben a reprezentativitás megállapítása kulcskérdés. Ehhez azonban elengedhetetlen a pontos nyilvántartás mind a piaci szereplőkről, mind a termelésről. Az elismerés részleteinek meghatározása pontosítja majd a szerepeket, de azok kialakításának folyamatára már hasznos, ha a döntéshozók és a szervezetek is határozott elképzeléssel készülnek. A versenyszabályokra vonatkozó rendelkezések életszerű alkalmazása talán a legnehezebb feladat, a megítélés szempontjából az EB és a hazai versenyhatóság véleményének megismerése, formálása elengedhetetlen.
13. A borszőlő telepítésének tiltása és a hozzá kapcsolódó telepítési jogok rendszere 2015. december 31-ig marad érvényben. Magyarország szempontjából a változtatás azért előnytelen, mert könnyen versenyhátrányba kerülhet a tőkeerősebb szőlőtermelő tagországokkal szemben, aminek következménye a termelői jövedelmek visszaesése és a hazai szőlőterületek további csökkenése lehet.

14. A cukorkvóta a cukorrépa minimálárának 2014/2015. szezón végén esedékes megszüntetésének következményeként a cukorrépa-termelés további visszaesésével lehet számolni Magyarországon, ami egyrészt a gyengébb hatékonysággal, másrészt a kaposvári cukorgyár európai összevetésben kis kapacitásával magyarázható. Bár a cukorkvóta fenntartása mellett több tagállam is kiáll, az erősen kétséges, hogy a hazai cukorkvóta megemlése uniós szinten politikai támogatást nyerne, ugyanis azon túl, hogy a kvóták visszaadását jelentős összeggel támogatta az EU (pontosabban a cukor magas árán keresztül maguk a fogyasztók), a reform keretében engedélyezett pótlólagos kvóták megszerzéséért más tagországok cukoriparának szereplői igen magas árat fizettek.
15. Az EB tejkvóták 2015. április 1-i megszüntetéséről hozott döntésének megváltoztatására nincs esély. A termelési korlátok felszámolása előreláthatóan a tejtermelés leghatékonyabban előállító, jellemzően észak-nyugati tagországoknak kedvez. Magyarországon a tejtermelőknek elsősorban az exportpiacokon kiéleződő verseny és emiatt a pozíciók elvesztése jelent fenyegetést. A hazai tejtermelésben a legsürgetőbb teendő a feldolgozóipar hatékonyságának és versenyképességének javítása, hogy az képes legyen akár a teljes belföldi tejtermelést felvenni. Ösztönözni kell a piaci szereplőket termelői szervezetek, illetve azok társulásai, valamint szakmaközi szervezetek létrehozására.
16. A vidékfejlesztési politika hazai tapasztalata, hogy a támogatások a vidéki gazdaság, társadalom és környezet számára elsősorban a tünetek enyhítését szolgáló, az elérhető források egyszerű lehívásán alapuló fejlesztéseket generáltak, az innovatív, a fenntartható, a hozzáadott értéket növelő és ugyanakkor munkahelyeket teremtő megoldásokra kevésbé ösztönöztek.
17. A vidékfejlesztési támogatások hatásainak érvényesülését a gazdasági aktivitás alacsony szintje, a fejlesztésekben érdekeltek és az érintettek együttműködési készségének hiánya, kapcsolatrendszerük kialakulatlanlansága tovább korlátozza.
18. Az EB javaslata alapján a 2014-2020 közötti költségvetési időszakban az uniós alapok közös keretrendszer részét képezik, ami lehetővé teszi, hogy a KAP forrásainak közel negyedét lekötő vidékfejlesztés integrált szakpolitikai eszközként működhessen. Az egyes tagállamok és az EB között az összes támogatási alapot magában foglaló partnerségi szerződés bevezetése a forrásfelhasználás hatékonyságának javítását célozza.
19. A hat vidékfejlesztési prioritás kapcsán megfogalmazott előzetes elvárások és a horizontális előírások a tervezést, a végrehajtást, valamint a kedvezményezett vidékfejlesztési támogatásokhoz való hozzáférést, a támogatott projektek hatékony megvalósítását egyaránt elősegítik. A programok megvalósulását, végrehajtását közös monitoring és értékelési rendszerrel, továbbá a szakpolitikai prioritásokhoz igazodó indikátorokkal is

nyomon követik. A programozás és végrehajtás esetében az egyszerűsítés leginkább a beavatkozásokra, a bürokrácia, az adminisztrációs terhek csökkentésére, valamint az átláthatóság javítására irányul.

20. A vidékfejlesztésben bevezetésre kerülő, stratégiai megközelítésen alapuló megvalósítási mechanizmus legfontosabb elemeit a közös prioritások, a hozzájuk rendelt célok, valamint az eddigi tapasztalatok alapján szükségessé vált kiigazítások jelentik. Az EB javaslata értelmében a második pillér forrásainak 50 százalékát történelmi, 50 százalékát objektív kritériumok alapján osztanák szét a tagállamok között 2014-től, de egy-egy tagállam uniós vidékfejlesztési támogatása nem lehet kisebb, illetve nagyobb a jelenlegi összeg 90 százalékánál, illetve 110 százalékánál. A KAP második pillére a jövőben hat prioritásra épül, amelyek hozzájárulnak a vidékfejlesztés új rendszerében kiemelt jelentőségű, a környezettel, az éghajlatváltozás hatásainak mérséklésével, valamint az innovációval kapcsolatos célok eléréséhez. További elem a tagállami sajátosságok korábbinál markánsabb megjelenítése, a vidéki területek egyedi problémáinak célirányos kezelése a nagyobb, az EU által legfeljebb 90 százalékig társfinanszírozott tematikus alprogramokon keresztül. Ilyenek lehetnek például a fiatal gazdálkodók, a kisgazdaságok, a hegyvidéki gazdálkodás vagy a rövid értékesítési láncok kialakításának ösztönzése.
21. A támogatási rendszer szerkezete és tartalma egyaránt módosul. A tengelyek eltörlését az egyes intézkedések több prioritáshoz kapcsolhatósága indokolja, így a jövőben a prioritásoknak megfelelő intézkedéskombinációt egy intézkedéscsomagból lehet majd kiválasztani. A rendeletben meghatározott intézkedések alapvetően a korábbi támogatási területeket viszik tovább, míg az innováció, a kockázatkezelés és az együttműködés kiemelt jelentőségűek lesznek. A kevésbé sikeres intézkedéseket (pl. a szaktanácsadási szolgáltatás vagy az üzemvezetési, helyettesítési és gazdálkodási tanácsadási szolgáltatások) összevonják.
22. Magyarország számára kedvező, hogy a KAP-reform iránya a különböző szakpolitikák összehangolásával, a stratégiai megközelítés érvényesítésével, a korábbinál célirányosabb és „zöldebb” támogatásokkal, valamint az innováció ösztönzésével, a kockázatok kezelésének előmozdításával, valamint a termelők szélesebb körű együttműködésre sarkallásával is erősíti a mezőgazdaság és a vidék fejlődését. Ugyanakkor a forráselosztás mechanizmusának javasolt átalakítása Magyarország számára előnytelen, az elérhető EMVA források akár 10 százalékkal csökkenhetnek. Az elmaradottság hangsúlyosabb érvényesítése a források elosztásában kedvezőbb fejlesztési lehetőségeket teremthetne.
23. Számításaink és elemzéseink az EB 2011. október 12-én megjelent jogszabálytervezeteire támaszkodnak. Biztonsággal kijelenthető, hogy a véglegesített rendeletek eltérnek majd e tervezetektől. Ez így volt mind a 2003. évi reform és annak felülvizsgálata, mind a 2007-2013 közötti uniós

költségvetési időszak tervezése során. Ennek ellenére az EB javaslati tekinthetők a legjobb kiindulási alapnak, ha a KAP jövőjét szeretnénk bemutatni és értékelni. Persze a véglegesített jogszabályok szerkezete nagy valószínűséggel megegyezik a tervezetekével, de a részletekben és a százalékokban lehetnek változtatások. Már csak azért is, mert az EU 2014-2020 közötti költségvetési időszakának pénzügyi tervei kétségtelenül nem a fiskális szigor jegyében fogantak. Az eurózóna elhúzódó gazdasági válsága miatt reális az esélye annak, hogy a következő tervezési periódus költségvetését visszavágják – főleg a nettó befizető tagállamok nyomására. Ez esetben nyilvánvaló, hogy a költségvetés egyik legnagyobb tételéből, a KAP kiadásaiból is lefaragnak, aminek következménye a gazdálkodóknak nyújtható támogatások csökkenése lesz.

24. Az EU-tagság során eddig szerzett tapasztalatok alapján úgy véljük, hogy kulcsfontosságú a gazdálkodók megfelelő tájékoztatása az agrárpolitikában várható változásokról. A megfelelőség nem csak a tartalomra, hanem az időzítésre is vonatkozik. Segíteni kell a piaci szereplők felkészülését és – a kínálkozó lehetőségek legjobb kihasználása érdekében – fokozni kell kezdeményezőképességüket.

Hivatkozások jegyzéke

1. Arovuori, K. (2011): The Political Feasibility of the Fundamental CAP Reform. 21st annual IFAMA World Symposium, Frankfurt, June 20-21, 2011.
2. Arrow, K.J. and Debreu, G. (1954): Existence of an equilibrium for a competitive economy, *Econometrica* 22: 265-290.
3. DG Agriculture and Rural Development (2011a): Agricultural commodity markets outlook 2011-2020 – A comparative analysis. Agricultural Trade Policy Analysis Unit working document, September 2011.
4. DG Agriculture and Rural Development (2011b): Rural Development in the European Union Statistical and Economic Information – Report 2011. European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development, December 2011.
5. DG Agriculture and Rural Development (2012a): “The Common Agricultural Policy Explained”. European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2012.
6. DG Agriculture and Rural Development (2012b): “50 Years of CAP”. European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2012.
7. EC (2011a): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Budget for Europe 2020. COM(2011) 500 final, Part I-II.
8. EC (2011b): Impact Assessment – Common Agricultural Policy towards 2020. Commission staff working paper, SEC(2011) 1153.
9. EC (2011c): Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). COM(2011) 627 final/2.
10. EC (2011d): Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the Common Agricultural Policy. COM(2011) 625/3.
11. EC (2011e): Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation). COM(2011) 626 final/2.
12. EC (2011f): Impact Assessment – Common Agricultural Policy towards 2020. Commission staff working paper, Annex 4: Rural Development.
13. EC (2010): Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission, COM(2010) 2020 final.
14. Eupen, M., Metzgera, M. J., Pérez-Soba, M., Verburg, P. H., van Doorna, A. and Buncea, R. G. H. (2012): A rural typology for strategic European policies. *Land Use Policy*, No. 29. pp. 473-482.

15. Európai Cukorrépa Termesztők Nemzetközi Szövetsége (2012): Rövid jegyzet a Mezőgazdasági Tanács és az EP Mezőgazdasági Bizottságának 2012. január 23. üléséről. <http://www.ctosz.hu/html/cikkek/008-12%20R%C3%B6vid%20jegyzet%20a%20Mez%C5%91gazdas%C3%A1gi%20tan%C3%A1cs%20%C3%BCI%C3%A9s%C3%A9r%C5%91-2012.01.23.doc>
16. Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (2011): Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermék-ágazati szerződéses kapcsolatok tekintetében történő módosításáról. COM(2010) 728 végleges.
17. Flament, J. (2011): The CAP towards 2020: What structural policies? Report of the international seminar (The CAP towards 2020: Regulation of Markets and Structural Policies) organized by the CSA on 31 March and 1 April 2011 in Brussels.
18. Freibauer, A. (2011): The CAP reform in light of sustainable development of EU agriculture. Presentation at the Conference CAP reform through analytical lenses in the EU-Parliament, Brussels, December 19, 2011.
19. Groupe de Bruges (2012): A CAP for the future!? [http://www.groupebruges.eu/pdf/position%20papers/A%20\(better\)%20CAP%20for%20the%20future%20-%20Groupe%20de%20Bruges%20\(EN\).pdf](http://www.groupebruges.eu/pdf/position%20papers/A%20(better)%20CAP%20for%20the%20future%20-%20Groupe%20de%20Bruges%20(EN).pdf)
20. Hungarikum konzorcium (2010): Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (2007-2013) félidek értékelése, Zárójelentés 1-4. fejezetek, 2010. december.
21. Institute for International Economic Policy (2008): Member State reform profiles. <http://cap2020.ieep.eu/member-states>
22. Jámbor A. (2012): Magyar érdekek a Közös Agrárpolitika jövőjében. *Gazdálkodás* 56(1): 18–25.
23. Keszthelyi Sz. és Kovács G. (2004): A direkt támogatások felosztási rendjének változása és annak hatása a magyar mezőgazdasági vállalkozások bevételeire, in: EU-tanulmányok V. kötet (Inotai A. szerk.). Budapest: Nemzeti Fejlesztési Hivatal, pp. 61-81.
24. Keszthelyi, Sz. és Pesti, Cs. (2010): A tesztüzemi információs rendszer 2009. évi eredményei. Budapest: Agrárgazdasági Kutató Intézet.
25. Matthews, A. (2012): The political feasibility of CAP redistribution, <http://capreform.eu/the-political-feasibility-of-cap-redistribution>
26. McQuaid, R. and Gregg, M. (2006): Economic Activity and Unemployment in Rural Europe. In: Study on Employment in Rural Areas (SERA), Final Deliverable, pp. 36-56.
27. Mészáros S. és Spitálszky M. (2002): A magyar élelmiszergazdaság versenyképességének alakulása az EU közvetlen jövedelemtámogatási mértékétől függően (kézirat). Budapest: Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet.

28. Mészáros S., Spitálszky M. és Udovecz G. (2000a): Az EU-csatlakozás várható agrárgazdasági hatásai – Modellszámítások II. Budapest: Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet.
29. Mészáros S., Spitálszky M. és Udovecz G. (2000b): A termelői és a fogyasztói árak változása, az agrárgazdasági termelés és az export-import alakulása, költségvetési hatások (a MEH Európai Integrációs Főosztály részére készült tanulmány). Budapest: Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet.
30. Mészáros S., Spitálszky M. és Udovecz G. (1999): Az EU-csatlakozás várható agrárgazdasági hatásai – Modellszámítások I. Budapest: Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet.
31. Michalek, J. and Zarnekow, N. (2012): Application of the Rural Development Index to Analysis of Rural Regions in Poland and Slovakia. *Social Indicators Research*, 105(1): 1–37.
32. Mitra-Kahn, B.H. (2008): Debunking the Myths of Computable General Equilibrium Models, SCEPA Working Paper 01-2008.
33. Mouysseta, L., Doyena, L. and Jiguet, F. (2012): Different policy scenarios to promote various targets of biodiversity. *Ecological Indicators*, 14(1): 209–221.
34. Napi Gazdaság (2011): Biztos nem vezetik be az SPS rendszert (július 27.)
35. O'Driscoll, A. (2011): CAP Towards 2020. Agricultural Science Association special briefing, Portlaoise, December 2, 2011.
36. Popp J. és Potori N. (2010): Nemzetközi agrárpiaci kilátások 2010. Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium – Agrárgazdasági Kutató Intézet (Budapest).
37. Popp J. (szerk.) és Potori N. (szerk.) (2009): A főbb állattenyésztési ágazatok helyzete. Agrárgazdasági Kutató Intézet (Budapest).
38. Popp J. (szerk.), Potori N. (szerk.) és Udovecz G. (szerk.) (2008): A versenyesélyek javításának lehetőségei a magyar élelmiszergazdaságban – Alapanyag-termelő vagy nagyobb hozzáadott-értékű termékeket előállító ország leszünk? Budapest: Szaktudás Kiadó Ház.
39. Popp J. (szerk.), Potori N. (szerk.) és Udovecz G. (szerk.) (2004): A Közös Agrárpolitika alkalmazása Magyarországon. Agrárgazdasági Kutató Intézet (Budapest).
40. Potori N. (2011): Sok tényező összjátéka, *Magyar Mezőgazdaság* 2011/41: 14-15.
41. Potori N., Spitálszky M., Himics M. és Fogarasi J. (2007): A termeléstől függetlenített támogatások bevezetésének hatásvizsgálata: módszertani összefoglaló. Budapest: Agrárgazdasági Kutató Intézet.
42. Potori N. (szerk.) és Udovecz G. (szerk.) (2004): Az EU-csatlakozás várható hatásai a magyar mezőgazdaságban 2006-ig. Budapest: Agrárgazdasági Kutató Intézet.

43. Powell, M.J.D. (1994): A direct search optimization method that models the objective and constraint functions by linear interpolation, in: *Advances in Optimization and Numerical Analysis*, eds. Gomez, S. and J-P. Hennart, Kluwer Academic (Dordrecht), pp. 51-67.
44. Psaltopoulos, D., Balamoua, E., Skuras, D., Ratinger, T. and Sieber, S. (2011): Modeling the impacts of CAP Pillar 1 and 2 measures on local economies in Europe: Testing a case study-based CGE-model approach. *Journal of Policy Modeling*, 33(1): 53–69.
45. Scarf, H.E. (1967): The approximation of Fixed Points of a continuous mapping, *SIAM Journal of Applied Mathematics* 15: 1328-43.
46. Törzsök Á., Keszthelyi Sz. és Kiss A. (2006): Csőd és siker előrejelzése a mezőgazdaságban, *Gazdálkodás*, 50(4): 42-51.
47. Udovecz G. (2000): A Magyar Agrárgazdaság felkészültsége és versenyképessége az Európai Unióban (MTA doktori értekezés).
48. Udovecz G. (szerk.), Popp J. (szerk.) és Potori N. (szerk.) (2007): *Alkalmazkodási kényszerben a magyar mezőgazdaság – Folytatódó lemaradás vagy felzárkózás?* Budapest: Agrárgazdasági Kutató Intézet.
49. Viaggia, D., Raggib, M. and Palomac, S.G. (2011a): Understanding the determinants of investment reactions to decoupling of the Common Agricultural Policy. *Land Use Policy*, 28: 495–505.
50. Viaggia, D., Raggib, M. and Palomac, S.G. (2011b): Farm-household investment behaviour and the CAP decoupling: Methodological issues in assessing policy impacts. *Journal of Policy Modeling*, 33: 127–145.
51. VM (2011a): *Jelentés az agrárgazdaság 2010. évi helyzetéről*, Budapest, 2011. augusztus.
52. VM (2011b): *Nemzeti Vidékstratégiai Konceptió (vitaanyag)* http://www.kormany.hu/download/2/13/30000/nvs_koncepcioi_tezisek_vitaanya_g_20110408.pdf (letöltés: 2012. február 6.)
53. Zawalińska, K. (2011): *Balanced territorial development*. Presentation at the Conference CAP reform through analytical lenses in the EU-Parliament, Brussels, December 19, 2011.

Mellékletek

TERVEZET

1. melléklet: A közvetlen támogatások új rendszerének hatásvizsgálatához kifejlesztett modell működése

Az FADN adatbázisból létrehozott reprezentatív döntéshozók esetében profitmaximalizálást tételeztünk fel. Az egyes döntéshozók célfüggvénye:

$$\Pi(\alpha, T(\Theta, \alpha)) = (p, \alpha E h(\Theta)) + T(\Theta, \alpha, C(\Theta, \alpha)) - C(\Theta, \alpha, p) - TC(\Theta, \alpha, p),$$

ahol α allokációs és termelési vektor, p a piaci árak vektora (ezt nem tekintettük döntési változónak, azaz a gazdaságokat árelfogadónak tételeztük fel), $h(\Theta)$ az adott gazdaság hozamvektora, E az egységmátrix, a (\cdot) szimbólummal pedig a skaláris szorzatot jelöltük.

A Θ paramétervektor határozza meg a gazdaság típusát. A Θ vektor értékét elsősorban méretgazdaságossági tényezők befolyásolják. A közvetlen támogatások összege függ a gazdaság típusától, a használatában álló földterület allokálásától, valamint a kifizetett munkabérek nagyságától, amit a $T(\Theta, \alpha, C(\Theta, \alpha, p))$ függvény ad meg. A $C(\Theta, \alpha, p)$ kifejezés a gazdaság költségfüggvénye. A $TC(\Theta, \alpha, p)$ kifejezés a támogatások megszerzésének költségvonzatát írja le. A feladat korlátos optimumfeladat. Ha az allokációs vektor növénytermelésre vonatkozó részét α' -vel jelöljük, akkor a következő korlátok fogalmazhatók meg:

$$(\alpha', 1) \leq 1,$$

$$\alpha' \geq 0,$$

$$(\chi(\alpha'), 1) \geq 3,$$

$$0.05 \leq \alpha'_i \leq 0.7, \text{ ha } \chi(\alpha'_i) > 0.$$

A fenti korlátok mellett – szakértői javaslatokra hagyatkozva – egyéb allokációs korlátokkal is számoltunk. A χ függvény egy speciális karakterisztikus függvényt jelöl: értéke 0, ha a változója nempozitív, egyébként értéke 1. Vektorértelemben használva komponensenként értendő a művelet.

A korlátok hűen implementálták a KAP különböző követelményeit, ennek azonban az az ára, hogy a feladat alakja matematikai szempontból nem a legszerencsésebb. Ezen több módon lehet segíteni. Mi a legegyszerűbb utat választottuk és egy lassabb, gradiensekre nem támaszkodó numerikus algoritmus (COBYLA) segítségével – NLOpt könyvtárral, C++ programnyelven – oldottuk meg az optimumfeladatot.

Miután a szereplők meghatározták a profitmaximalizáló tevékenységet, a modell ez alapján kiszámította a túlkeresletet. Ugyancsak COBYLA algoritmus segítségével minimalizáltuk a túlkeresleti vektor normáját úgy, hogy minden iterációban új árat szabtuk meg. A folyamat eredményeképpen egy közel egyensúlyi állapotba jutottunk. Ebben az állapotban elmentettük mind az árakat, mind a mikroszintű döntéseket (és azok eredményeit), majd aggregációs lépések után vontuk le következtetéseinket.

2. melléklet: A vidékfejlesztési intézkedések főbb módosításai

Intézkedés	Módosítások
Tudásátadás, tájékoztatás (15. cikk)	<ul style="list-style-type: none"> A szakképzési tanfolyamok mellett támogatás vehető igénybe workshopok szervezéséhez, személyes tanácsadáshoz, demonstrációs és tájékoztatói tevékenységekhez, a mezőgazdasági üzemekben megvalósuló, rövidtávra szóló csere- és látogatási programokhoz. A támogatás kedvezményezettje a tudásátadást, tájékoztatást végző szolgáltató. A mezőgazdasági, az élelmiszer- és az erdészeti ágazatban tevékenykedő személyek, gazdálkodók mellett a vidéki térségekben kkv-ként működő gazdasági szereplők is részt vehetnek a képzéseken.
Tanácsadási szolgáltatások, üzemvezetési és helyettesítési szolgáltatások (16. cikk)	<ul style="list-style-type: none"> Két korábbi önálló intézkedés (tanácsadási szolgáltatás, valamint az üzemvezetési, helyettesítési és gazdálkodási tanácsadási szolgáltatások) összevonásával alakult ki. A hatékonyságnövelés érdekében a korábbinál nagyobb figyelmet kap a tanácsadó szervezetek minimális képesítési követelményeinek meghatározása. A jövőben a tárgyi beruházások valamennyi típusa egyetlen intézkedés hatálya alá tartozik.
Beruházások tárgyi eszközökbe (18. cikk)	<ul style="list-style-type: none"> A mezőgazdasági üzemek életképességének biztosításához kapcsolódó beruházási támogatások esetében a tagállamoknak – a SWOT analízis alapján – üzemméret küszöbértéket kell meghatározni. A fiatal gazdák magasabb szinten támogathatók, illetve ösztönözhetőek a kollektív befektetések és a nagyobb hozzáadott értéket képviselő, a mezőgazdasági termelékenységét és a fenntarthatóságot javító innovatív projektek.
A természeti katasztrófák által károsított mezőgazdasági termelési potenciál helyreállítása, megfelelő megelőző intézkedések bevezetése (19. cikk)	<ul style="list-style-type: none"> Az intézkedést – a túlzott mértékű, több forrásból történő kártalanítás elkerülése érdekében – a most bevezetésre kerülő kockázatkezelési intézkedéssel összehangoltan kell megvalósítani. A katasztrófaesemények következményeit mérséklő, illetve a termelési potenciál helyreállítását szolgáló beruházások támogathatók. A mezőgazdasági termelők és azok csoportjai mellett közintézmények is részesülhetnek támogatásban, amennyiben az intézmények által megvalósított beruházás és a mezőgazdasági termelési potenciál között bizonyított kapcsolat van.
Mezőgazdasági üzemek és vállalkozások fejlesztése (20. cikk)	<ul style="list-style-type: none"> Az intézkedés keretében bővített támogatás jár a kistermelők, a fiatal gazdálkodók és a kkv-k részére. A mezőgazdasági kisüzemek meghatározása tagállami hatáskörbe tartozik. A fiatal mezőgazdasági termelők és a mezőgazdasági kisüzemek fejlesztését célzó támogatásokhoz alsó és felső küszöbértékeket kell meghatározni a tagállamoknak. A fiatal gazdák esetében meghatározott alsó küszöbértéknek magasabbnak kell lennie a kisüzemekénél. A mezőgazdasági kisüzemek éves támogatást vehetnek igénybe, amennyiben csatlakoznak a kistermelői támogatási rendszerhez. Támogatás nyújtható nem mezőgazdasági tevékenységekhez is, amelyet a mezőgazdasági termelők mellett a mezőgazdasági háztartások tagjai, valamint vidéken működő, nem mezőgazdasági kkv-k vehetnek igénybe.

2. melléklet folytatása

Intézkedés	Módosítások
Alapvető szolgáltatások, falvak megújítása vidéki térségekben (21. cikk)	<ul style="list-style-type: none"> • A szélessávú infrastruktúrába és a megújuló energiába történő beruházások egyedi feltételekkel biztosíthatók. • Az intézkedést a települési önkormányzatok által nyújtott alapvető szolgáltatások fejlesztésére vonatkozó terveknek megfelelően kell végrehajtani.
Az erdőterületek fejlesztésére, az erdők életképességének javítására irányuló beruházások (22-27. cikk)	<ul style="list-style-type: none"> • A nagyobb hozzáadott értéket képviselő, integrált projektek kidolgozása és megvalósítása érdekében az erdészeti beruházásokhoz és az erdőgazdálkodáshoz nyújtott támogatások valamennyi típusa egyetlen intézkedés hatálya alá tartozik.
Termelői csoportok létrehozása (28. cikk)	<ul style="list-style-type: none"> • A hatékony forrásfelhasználás érdekében csak kkv-nak minősülő termelői csoportok részesülhetnek támogatásban. • Újdonság, hogy a támogatás összege az első évben a megelőző három év árbevételeinek átlaga alapján is számítható.
Agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos műveletek (29. cikk)	<ul style="list-style-type: none"> • Az 5 évtől 7 évig terjedő időtartamra vállalt kötelezettségek lejártát követően lehetőség van a kötelezettségvállalások éves alapon történő meghosszabbítására. (Az intézkedés alkalmazása kötelező maradt.)
Ökológiai termelés (30. cikk)	<ul style="list-style-type: none"> • Olyan mezőgazdasági termelőknek, vagy azok csoportjainak adható támogatás, akik vállalják, hogy áttérnek a 834/2007/EK tanácsi rendeletben meghatározott ökológiai termelési gyakorlatok és módszerek alkalmazására. • A szinergia erősítése érdekében a rendelet arra ösztönzi az egymással szomszédos mezőgazdasági termelőket, hogy kollektív szerződéseket kössenek, és ezek alapján együttműködjenek. • Az intézkedés nemcsak az ökológiai gazdálkodásra való átállást, hanem a működtetést is támogatja. • A kötelezettségvállalás teljesítését 5-től 7 évig terjedő időtartamra kell vállalni, ezt követően éves alapon történő meghosszabbításra van lehetőség.
Hátrányos helyzetű területek támogatása (32-33. cikkek)	<ul style="list-style-type: none"> • A „jelentős természeti hátrányokkal rendelkező területek” lehatárolására nyolcféle biofizikai kritérium alapján kerül sor. • Jelentős természeti hátrányokkal rendelkező területnek akkor minősül egy terület, ha a hasznosított mezőgazdasági terület legalább 66%-a megfelel a felállított biofizikai kritériumok legalább egyikének, azáltal, hogy eléri az ott meghatározott küszöbértéket. • Fontos változás, hogy míg a korábbi KAT-területek lehatárolásánál fizikai blokk szintjén vizsgálták az adottságokat, addig az új feltétel teljesülését települési (azaz LAU II.) szinten kell biztosítani. • A 2014 és 2017 közötti időszakban a tagállam átmeneti támogatást nyújthat azon gazdálkodók számára, akik a 2007-2013-as időszakban támogathatóak voltak, de az új lehatárolás alapján már nem minősülnek annak.
Állatjólét (34. cikk)	<ul style="list-style-type: none"> • A kötelezettségvállalások teljesítését egyéves időtartamra kell vállalni, ami meghosszabbítható.

2. melléklet folytatása

Intézkedés	Módosítások
Együttműködés (36. cikk)	<ul style="list-style-type: none"> • Az együttműködést elősegítő intézkedés megerősített formában kerül bevezetésre. Míg korábban az együttműködés csak új termékek, folyamatok és technológiák fejlesztésére irányulhatott, a rendelettervezet számos új területet meghatároz. Például kísérleti projektek; új termékek, gyakorlatok, folyamatok és technológiák kifejlesztése; kis gazdasági szereplők körében közös munkafolyamatok megszervezése, az eszközök és erőforrások megosztásához nyújtott támogatás; környezetvédelmi projektek; éghajlatváltozás mérséklése; helyi promóció. • Az együttműködések legfeljebb 7 évre szólhatnak, de a kollektív környezetvédelmi projektek esetén ennél hosszabbak is lehetnek. Az intézkedés keretében megvalósuló együttműködés kombinálható más uniós alapok által támogatott hasonló projektekkel is.
Kockázat-kezelés (37-40. cikkek)	<ul style="list-style-type: none"> • Új intézkedéscsomag, amelynek részeként a termény-, állat- és növénybiztosításokhoz, illetve az állat- és növénybetegségek, vagy a környezeti károk ellen létrehozott kölcsönös kockázatkezelési alapokhoz jár támogatás. • A gazdálkodók jövedelemstabilizáló forrásokat is kaphatnak, abban az esetben, ha a jövedelmük a természeti csapások következtében jelentős mértékben (legalább 30 százalékkal) visszaesik. • A biztosítási díjakhoz, illetve a támogatható költségekhez 65 százalékos uniós támogatás társul.
LEADER (42-45. cikkek)	<ul style="list-style-type: none"> • A LEADER kezdeményezéseknek különösen az innováció terjesztése terén lesz kiemelt szerepe a vidékfejlesztésben. • Lehetőség van más alapok forrásainak helyi akciócsoportok általi felhasználására (nyitás a Strukturális Alapok felé). • „LEADER kezdőcsomag” a helyi fejlesztési stratégia „kipróbálására”, megtervezésére és működtetésére. • A LEADER együttműködések esetében a helyi akciócsoport partnerei közé (az EMVA keretében) helyi fejlesztési stratégiát végrehajtó, nem vidéki területen működő társulások is tartozhatnak.
Innovációs intézkedések (53.; 56-58.; 61-63. cikkek)	<ul style="list-style-type: none"> • A mezőgazdasági termelékenység és fenntarthatóság támogatása érdekében Európai Innovációs Partnerségi (EIP) Hálózatot hoznak létre, amelynek célja az erőforrás-felhasználás hatékonyságának javítása, a kutatás és a gyakorlat közötti kapcsolatteremtés, valamint az innováció ösztönzése. Feladata információnyújtás, párbeszéd szervezése; kutatási eredmények és információk áttekintése; az innovációval kapcsolatos jó gyakorlatok összegyűjtése, rendezése és elterjesztése; konferenciák és műhelymunkák szervezése. • Az EIP-hálózat lehetővé teszi az operatív csoportok, tanácsadási szolgáltatások és kutatók közötti hálózatépítést. Operatív csoportokat mezőgazdasági termelők, kutatók, tanácsadók, valamint a mezőgazdasági és az élelmiszer-ipari ágazatban tevékenykedő vállalkozások hozhatnak létre. • Az innovatív helyi együttműködések ösztönzése, szélesebb körben való megismertetése érdekében innovációs díj bevezetésre kerül sor. Olyan innovatív projekteknél és transznacionális összefogásoknál ítéltető, amelyek az Európa 2020 prioritásokhoz hozzájárulnak. • A díjra pályázók valamennyi tagállamban a Nemzeti Vidéki Hálózathoz nyújtják be a pályázataikat, a szervezet feladata a pályázatok előzetes elbírálása.

Forrás: EC (2011c) alapján az AKI Vidékpolitikai Kutatások Osztályán készült összeállítás

3. melléklet: A vidékfejlesztési intézkedések és prioritások kapcsolata

Intézkedések	Prioritások					
	1.	2.	3.	4.	5.	6.
Tudásátadás és tájékoztatási tevékenységek (15. cikk)	+					
Tanácsadási szolgáltatások, üzemvezetési és helyettesítési szolgáltatások (16. cikk)	+	+	+	+	+	+
A mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszerei (17. cikk)						
Beruházások tárgyi eszközökbe (18. cikk)	+	+	+	+	+	+
A természeti katasztrófák és katasztrófaesemények által károsított mg-i termelési potenciál helyreállítása és megfelelő megelőző intézkedések bevezetése (19. cikk)			+			
A mezőgazdasági üzemek és a vállalkozások fejlesztése (20. cikk)	+	+	+	+	+	+
Alapvető szolgáltatások és a falvak megújítása a vidéki térségekben (21. cikk)						+
Az erdőterületek fejlesztésére és az erdők életképességének javítására irányuló beruházások (22. cikk)				+	+	
Erdősítés és fásítás (23. cikk)				+	+	
Agrár-erdészeti rendszerek létrehozása (24. cikk)				+	+	
Az erdőtüzek, a természeti katasztrófák, katasztrófaesemények által okozott erdőkárok megelőzése és helyreállítása (25. cikk)			+			
Az erdei ökoszisztémák ellenálló képességének és környezeti értékének növelését célzó beruházások (26. cikk)				+	+	
Új erdészeti technológiákra, erdei termékek feldolgozására és értékesítésére irányuló beruházások (27. cikk)	+					
Termelői csoportok létrehozása (28. cikk)			+			
Agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos műveletek (29. cikk)				+	+	
Ökológiai termelés (30. cikk)				+	+	
Natura 2000 kifizetések és a víz-keretirányelvhez kapcsolódó kifizetések (31. cikk)				+	+	
A hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések (32. cikk)		+				
A hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek kijelölése (33. cikk)		+				
Állatjólét (34. cikk)			+			
Erdő-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos szolgáltatások, erdővédelem (35. cikk)				+	+	
Együttműködés (36. cikk)	+	+	+	+	+	+
Kockázatkezelés (37. cikk)			+			
Termény-, állat- és növénybiztosítás (38. cikk)			+			
Állat- és növénybetegségek, valamint környezeti események esetére létrehozott kölcsönös kockázatkezelési alapok (39. cikk)			+			
Jövedelemstabilizáló eszköz (40. cikk)			+			
LEADER (42-45. cikk)	+	+	+	+	+	+

Forrás: EC (2011c V. melléklete) alapján az AKI Vidékpolitikai Kutatások Osztályán készült összeállítás

4. melléklet: Az Európai Bizottság „integráció” forgatókönyvében használt gazdasági, környezeti és társadalmi indikátorok

Megnevezés	EMVA forrás	Munkaerő	Munka- termelē- kenység ¹	Egy főre jutó GDP ²	Vidéki Néesség ³	Natura 2000	Állandó legelő	KAT	Erdő	HMT ⁴
	(2013)	(2007-2009 átlaga)	(2007-2009 átlaga)	(2006)	(2006)	(2000)	(2007)	(2005)	(2000)	(2007)
	millió EUR	ezer ÉME	ezer EUR	ezer EUR	ezer fő	ezer ha	ezer ha	ezer ha	ezer ha	ezer ha
Belgium	77,8	65,6	31,7	28,3	1612,2	100,2	511,5	249,4	611,5	1374,4
Bulgária	395,7	494,5	8,0	9,8	6464,3	692,3	279,6	842,0	3492,3	3050,7
Cseh Köztársaság	424,3	137,3	11,8	19,7	9084,2	231,9	909,2	1751,9	2556,0	3518,1
Dánia	106,5	55,9	22,9	29,5	3845,4	126,7	201,1	30,3	384,6	2662,6
Németország	1429,7	609,3	26,0	28,3	34775,8	2025,7	4838,6	8858,3	10391,7	16931,9
Észtország	113,3	32,1	10,9	16,1	1171,3	54,3	273,4	339,0	2093,0	906,8
Írország	351,5	147,5	8,5	33,9	3069,6	382,6	3130,3	3270,3	293,2	4139,2
Görögország	671,7	568,7	11,2	23,2	7131,6	770,3	819,6	3111,3	2375,5	4076,2
Spanyolország	1284,3	967,7	26,5	25,3	22728,2	4342,7	8649,8	20315,1	9287,1	24892,5
Franciaország	1279,0	804,6	26,0	26,7	44674,8	2413,1	8105,3	12279,0	14506,4	27476,9
Olaszország	1441,2	1302,2	20,2	25,0	27079,3	1362,9	3451,8	6452,9	7901,4	12744,2
Ciprus	21,0	25,9	12,9	23,5	772,5	2,1	1,9	91,3	156,4	146,0
Lettország	151,2	104,8	4,2	13,3	1562,9	118,4	639,5	1251,4	2704,3	1773,8
Litvánia	253,9	180,1	7,6	14,5	2546,0	99,7	819,1	1593,3	1862,7	2649,0
Luxemburg	13,2	3,8	26,2	67,5	472,6	14,5	68,3	123,1	90,9	130,9
Magyarország	584,6	403,4	7,9	15,6	8374,3	641,1	504,2	883,9	1738,9	4228,6
Málta	10,7	4,2	19,0	18,8	0,0	0,6	0	10,3	0,2	10,3
Hollandia	102,8	165,1	40,7	32,7	2800,1	96,6	820,7	233,0	314,3	1914,3
Ausztria	533,0	163,3	16,1	30,3	6349,6	372,8	1730,3	2093,0	3757,5	3189,1
Lengyelország	1851,1	2263,2	5,3	14,0	29527,7	1853,9	32712	9227,9	9193,9	15477,2
Portugália	589,9	338,0	7,0	18,7	5056,6	637,9	1780,6	3401,6	2437,2	3472,9
Románia	1356,2	2205,3	6,0	11,2	19652,0	1342,9	4540,1	3974,6	6987,3	13753,1
Szlovénia	113,0	83,7	6,1	21,8	2007,0	108,6	288,2	448,5	1137,9	488,8
Szlovákia	319,8	91,3	8,5	17,3	4786,0	317,0	551,1	1152,1	1932,4	1936,6
Finnország	288,6	72,4	12,1	28,4	3899,8	19,5	38,5	2152,6	19611,2	2292,3
Svédország	275,8	65,5	17,8	29,5	7176,5	138,0	487,1	1548,3	25288,4	3118,0
Egyesült Királyság	749,2	341,4	28,5	28,4	18444,1	549,3	10080,0	8424,0	1983,7	16130,5
EU-27	14788,9	11696,7	13,7	24,5	275064,4	18815,5	56790,7	94108,6	133089,9	172485,1
EU-15	9194,1	5670,9	21,7	27,2	189116,2	13352,6	44713,2	72542,4	99234,6	124546,1
EU-12	5594,8	6025,8	6,3	16,3	85948,2	5462,8	12077,5	21566,1	33855,3	47939,0

Megjegyzés: 1) Bruttó hozzáadott érték/ Éves munkaerőegység; 2) Vásárlóerő-egységben (PPS) kifejezve; 3) Átmeneti és alapvetően vidéki térségekben, megyei szinten; 4) Hasznított mezőgazdasági terület (Utilized Agricultural Area - UAA).

Forrás: DG Agriculture and Rural Development (2011b) alapján az AKI Vidékpolitikai Kutatások Osztályán készült összeállítás

5. melléklet: A 2014-2020 közötti időszakra megállapított EMVA források tagállamok közötti elosztásának forgatókönyvei

Megnevezés	százalék						
	„Jelenlegi (2013. évi) elosztás”	„Integráció” szcenárió	„Átmeneti” szcenárió*	„A” szcenárió	Változás (%)**	„B” szcenárió	Változás (%)**
Belgium	0,53	0,38	0,48	0,59	122,9	0,58	120,8
Bulgária	2,68	4,73	2,94	2,94	100,0	2,94	100,0
Cseh Köztársaság	2,87	2,52	2,71	2,77	102,2	2,76	101,8
Dánia	0,72	0,59	0,66	0,67	101,5	0,69	104,5
Németország	9,67	7,74	8,75	9,35	106,9	9,31	106,4
Észtország	0,77	0,62	0,70	0,84	120,0	0,84	120,0
Írország	2,38	1,19	2,15	2,30	107,0	2,29	106,5
Görögország	4,54	2,51	4,11	4,39	106,8	4,38	106,6
Spanyolország	8,68	10,56	9,55	8,40	88,0	8,37	87,6
Franciaország	8,65	10,85	9,51	8,37	88,0	8,33	87,6
Olaszország	9,75	6,66	8,82	9,43	106,9	9,39	106,5
Ciprus	0,14	0,15	0,14	0,16	114,3	0,16	114,3
Lettország	1,02	1,46	1,12	1,12	100,0	1,12	100,0
Litvánia	1,72	1,58	1,66	1,89	113,9	1,89	113,9
Luxemburg	0,09	0,04	0,08	0,10	125,0	0,10	125,0
Magyarország	3,95	3,31	3,65	4,35	119,2	4,35	119,2
Málta	0,07	0,003	0,07	0,08	114,3	0,08	114,3
Hollandia	0,69	0,48	0,63	0,76	120,6	0,76	120,6
Ausztria	3,60	1,55	3,26	3,49	107,1	3,47	106,4
Lengyelország	12,52	15,53	13,77	12,11	87,9	12,06	87,6
Portugália	3,99	2,81	3,61	3,93	108,9	4,09	113,3
Románia	9,17	13,51	10,09	10,09	100,0	10,09	100,0
Szlovénia	0,76	0,63	0,70	0,84	120,0	0,84	120,0
Szlovákia	2,16	1,83	2,01	2,38	118,4	2,38	118,4
Finnország	1,95	1,65	1,81	1,95	107,7	2,05	113,3
Svédország	1,86	2,25	2,05	1,80	87,8	1,80	87,8
Egyesült Királyság	5,07	4,86	4,99	4,90	98,2	4,88	97,8
EU-27	100,00	100,00	100,00	100,00	100,0	100,00	100,0
EU-15	62,17	54,13	60,45	60,43	100,0	60,49	100,1
EU-12	37,83	45,87	39,55	39,57	100,1	39,51	99,9

* Az „integráció” forgatókönyv jelenlegi elosztáshoz igazítása. ** Az „átmeneti” scenárióhoz viszonyítva.

Forrás: DG Agriculture and Rural Development (2011b) alapján az AKI Vidékpolitikai Kutatások Osztályán készült számítások

6. melléklet: Az alternatív forgatókönyvekhez javasolható további indikátorok

Megnevezés	százalék					
	Agrifood szektor gazdasági teljesítménye ¹	Bruttó beruházás a mezőgazdaságban ²	MTÉT ³	Migráció ⁴ (fő/ezer fő)	Élethosszig tartó tanulás ⁵	Gyors internet kapcsolat ⁶
	(2009)	(2008)	(2007)	(2008)	(2010)	(2010)
Belgium	2,7	36,4	10 – 20	13,1	10,9	23,1
Bulgária	4,8	11,2	> 30	-2,8	1,8	1,8
Cseh Köztársaság	5,1	55,4	20 – 30	6,9	13,9	8,7
Dánia	3,2	125,7	0 – 10	7,5	63,5	10,7
Németország	2,4	57,9	10 – 20	-4,5	14,0	20,2
Észtország	4,5	81,2	20 – 30	0,2	22,1	11,5
Írország	5,1	116,3	20 – 30	4,6	6,2	18,5
Görögország	6,4	46,9	> 30	6,9	4,9	13,2
Spanyolország	4,6	23,5	> 30	21,7	20,5	15,6
Franciaország	3,2	45,2	20 – 30	5,2	9,7	28,2
Olaszország	3,6	42,9	> 30	16,4	11,9	19,4
Ciprus	4,1	4,0	> 30	4,6	7,7	5,9
Lettország	5,5	108,7	10 – 20	-8,3	9,6	10,3
Litvánia	7,3	33,7	10 – 20	-7,5	8,0	2,7
Luxemburg	1,0	117,8	0 – 10	15,9	13,3	25,7
Magyarország	5,5	29,7	20 – 30	1,4	5,0	6,7
Málta	3,7	15,4	n.a.	0,0	0,0	
Hollandia	4,6	51,8	10 – 20	1,0	29,5	19,3
Ausztria	3,8	66,3	> 30	5,7	25,9	11,7
Lengyelország	3,6	15,3	20 – 30	-1,0	10,0	3,8
Portugália	2,4	39,0	> 30	1,3	11,0	9,6
Románia	13,1	11,7	> 30	-1,0	2,4	3,4
Szlovénia	4,1	76,3	> 30	17,8	32,1	16,5
Szlovákia	5,7	41,0	20 – 30	0,9	4,7	6,0
Finnország	4,4	113,9	> 30	3,7	43,4	19,5
Svédország	3,1	79,1	20 – 30	8,3	45,9	15,2
Egyesült Királyság	0,7	45,2	20 – 30	n.a.	34,9	24,7
EU-27	3,6	42,0	n.a.	5,1	15,1	14,6
EU-15	3,3	46,1	n.a.	7,3	17,9	20,3
EU-12	7,1	21,1	n.a.	0,2	8,0	4,8

1) A bruttó hozzáadott értékből. 2) A mezőgazdaság által előállított bruttó hozzáadott értékből. 3) Magas természeti értékű terület a hasznosított mezőgazdasági területekből. 4) Átmeneti és alapvetően vidéki térségekben együttvéve. 5) Oktatásban és továbbképzésben részvétel arányában az átmeneti és az alapvetően vidéki térségekben együttvéve. 6) Előfizetők száma az alapvetően vidéki térségekben

Forrás: DG Agriculture and Rural Development (2011b) alapján az AKI Vidékpolitikai Kutatások Osztályán készült összeállítás