

Kiss Judit

HOGYAN VÁLTOZIK AZ EU AGRÁRPOLITIKÁJA?

Az Európai Bizottság 2002. július 10-én hozta nyilvánosságra azt a dokumentumot (*Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy*, Commission of the European Communities, Brussels, 10 July 2002, 35 p.), amelynek egyik célja az volt, hogy „fél-idős jelentést” adjon az 1999-ben, az AGENDA 2000 keretében elfogadott CAP-reform megvalósításáról, eddigi eredményeiről. A másik cél pedig az volt, hogyan kijelölje az EU közös agrárpolitikája további átalakításának irányait.

1. Az EU közös költségvetésének még mindig több mint 40%-át felemésztő agrárpolitika további reformját több tényező teszi szükségessé:

1.1. Egyrészt olyan külső tényezők kényszerítik az EU-t agrárrendtartása átalakítására, mint

- * a GATT uruguayi fordulójának aláírásából fakadó támogatás- és exportszubszidiák csökkentési kötelezettségek betartása, a piacvédelem csökkenése, az ún. békezáradék (*Peace Clause*) 2003-ban való lejárása, valamint az agrárkereskedelemben további liberalizálásra irányuló újabb, 2001 novemberében Katarban megindult WTO-forduló,
- * az USA agrárpolitikájának változása, a 2002-es új agrártörvény, a *Farm Security and Rural Investment Act* elfogadása,
- * a világ agrárpiaci helyzetének alakulása s az EU csökkenő világpiaci versenyképessége, továbbá
- * az egyre elodázhatatlanabbá váló keleti kibővülés.

1.2. Másrészt a CAP további megreformálását olyan belső problémák és fejlemények is elengedhetlenné teszik, mint

- * az eddigi agrárreformmal való termelői és fogyasztói elégedetlenség, a megingott fogyasztói bizalom,
- * a meglehetősen ingatag piaci egyensúly (elsősorban a marha-, a tej- és a hússzektorban),
- * az agrárrendtartás továbbra is költséges, piactorzító és versenyképességet alig növelő volta,
- * a költségvetési kényszer,

- * az európai monetáris unió megvalósítása és a közös valuta, az euró bevezetése, valamint
- * a környezetvédelmi problémák.

2. A most közzétett félidős jelentés szerint a közös agrárpolitika további reformjának legfőbb céljai:

- * az agrártermelés piaci alapokra helyezése, a piaci orientáció erősítése és az intenzív ellenében az extenzív termelés preferálása a túltermelés elkerülése, a készletek csökkentése, az exportszubszevenciók lefaragása, a versenyképesség növelése érdekében, továbbá a piaci stabilitás megteremtése;
- * a termelők jövedelembiztonságának növelése, a farmjövedelmek emelésének és társadalmilag igazságosabb elosztásának megvalósítása, azaz a jövedelemdifferenciák növekedésének megakadályozása, valamint kiegészítő, illetve alternatív jövedelemszerzési lehetőségek teremtése mind a mezőgazdaságban, mind pedig a vidéki településeken;
- * az agrártermelés mellett a vidékfejlesztésnek, mint a CAP második pillérének a további erősítése;
- * a környezetvédelem, az állategészségügy, az állatvédelem, az élelmiszer-minőség és a élelmiszer-biztonság kérdéseinek előtérbe állítása, a BSE-válság, a száj- és körömfájás, valamint a génmanipulált és hormonkezelt termékek következtében megingott fogyasztói bizalom visszaszerzése;
- * a bürokrácia és az adminisztratív költségek csökkentése, a decentralizáció és a transzparencia növelése s
- * az agrárkölségvetés stabilizálása.

3. A reformtervezet legfőbb javaslatai az alábbiakban foglalhatók össze:

3.1. Mivel az EU agrárkölségvetésének több mint 60%-át az 1992-ben bevezetett kompenzációs, illetve közvetlen kifizetések teszik ki, s az új tagokkal folytatott agrártárgyalások egyik legkényesebb kérdése is ez az agrártámogatási forma, így érthető, hogy a 2002-es reformtervezetben is kiemelt helyet kapott a jövedelemtámogatás ezen formájának kérdése. Az Európai Bizottság elképzelése szerint a közvetlen kifizetések esetében tovább kell menni a *de-coupling*, vagyis a szétválasztás útján. Ez azt jelenti, hogy az immáron az *acquis* részévé vált közvetlen kifizetéseket a korábbiaknál is nagyobb mértékben kell leválasztani a tényleges termelésről, azaz nem a termelést, hanem a termelőt kell támogatni. Ennek jegyében azt javasolják, hogy a jogosultság és a kifizetés alapja ne a tényleges – vagy egy referencia termőterületen, az állatlétszámon, illetve a terméshozamon alapuló – termelés legyen, hanem egy (még pontosabban nem) meghatározott „történelmi” időszakban kifizetett közvetlen jövedelemtámogatás átlaga, vagyis a múltban eszközölt kifizetések nagysága. Egyúttal az egy termelő által élvezett összes eddigi közvetlen kifizetést egyetlen egy kifizetésbe (*single decoupled income payment*

per farm) vonnák össze. Mindezen változtatásokkal azt kívánják bizonyítani a külvilág számára, hogy az EU-ban a közvetlen kifizetések immáron sem a termelést, sem pedig a kereskedelmet nem torzítják, tehát teljes mértékben WTO-konformak, s nem tartoznak támogatásleépítési kötelezettség alá. A terméktől elszakadó jövedelemtámogatási rendszer további előnye, hogy teljes rugalmasságot biztosít a termelő számára termékstruktúrájának kialakításakor, döntéseit alapvetően a piac jelzései alapján hozhatja meg, anélkül hogy ezzel jövedelembiztonságát veszélyeztetné. A kérdés az, hogy ez a rugalmasság mennyiben fogja az egyes termékpiacok egyensúlyát megingatni.

3.2. A fentieken túl ugyancsak folytatnák a közvetlen kifizetések csökkentésének 1999-ben már elkezdett folyamatát. Ennek jegyében a közvetlen kifizetéseket 2004-től indulóan 6-7 éven át évi 3%-kal csökkentenék, vagyis az EU agrártermelőinek kifizetett közvetlen támogatások a jelenlegi szint 80%-ára süllyednének.

3.2.1. Az átlagosnál nagyobb mértékben mérséklődnének a búza-, a kukorica- és az árpatermelők jövedelmei, mivel az elképzelések szerint a három termék intervenciós (garantált felvásárlási) árát 5%-kal csökkentenék: a búza tonnájának intervenciós ára a jelenlegi 101,31 euróról előbb 100 euró alá esne, majd 2004–2005 körül már csak 95,35 euró lenne. A hateurós árcsökkentést az unió három euróval kompenzálná. A rozs esetében a beszűkült exportlehetőségek következtében megszüntetnék az intervenciót. A durum búza esetében három év alatt 250 euró/hektárra csökkentenék a speciális kifizetéseket, de bevezetnék a tonnánkénti 15 eurós minőségi prémiumot. A rizs esetében az alapárát a világpiaci árak szintjére (2004/5-re 150 euró/tonnára) szorítanák, az intervenciós árat 120 euró/tonnában állapítanák meg, s a rizstermelők jövedelmét is közvetlen kifizetésekkel biztosítanák. Ennek nagysága 177 euró/tonna lenne a jelenlegi 52 euró/tonnával szemben. Ugyancsak kiigazítanák a száraz takarmány és a fehérjenövények rezsimjét: 160 millió eurót irányoznak elő a takarmánytermelők jövedelemtámogatására.

3.2.2. Habár a marhaszektorban 1999-ben bevezetett agrárreform-intézkedések hatékonyan bizonyultak a piaci egyensúly helyreállítása szempontjából, továbbra is gondot okoz a közvetlen kifizetések komplikáltsága és intenzív termelést ösztönző jellege. Ezért az EU bizottsága az állatlétszám alapján járó támogatások leválasztását és a hat különböző marhaprémiум egyetlen támogatássá való összeolvasztását javasolja. Ezt a jövedelemtámogatást a farmok kapnák „történelmi jogosultság” alapján. Mint ismeretes 1999-ben 2005/2006-ra halasztották a tejszektor reformját. Ennek lényege az intervenciós árak 15%-os mérséklése, a tejtermelők közvetlen kifizetéssel való kompenzálása és a tejkvóták évi 2,4%-kal való növelése az 1999/2000-es referenciaévhez képest. Az Európai Bizottság javaslata felveti a reformnak a tervezettnél korábbi megvalósítását.

3.2.3. Noha további támogatáscsökkentést is terveztek, az USA 2002 májusában olyan farmtörvényt fogadott el, amelynek értelmében jelentősen (70-80%-kal) megnövelték a termelők támogatását, így az EU egyelőre nem érzi magát kényszerítve az erőteljesebb támogatásleépítésre.

3.3. A közvetlen kifizetések farmok közötti igazságosabb elosztása érdekében a kifizetések csökkentése alól mentesülnének az évi 5000 eurónál kisebb direkt támogatásban részesülők, vagyis az uniós farmok 75%-a. Ugyanakkor 300.000 euróban maximálnák az egy farm által élvezett éves közvetlen támogatások nagyságát. Ezzel javítanának azon az aránytalanságon, ami abban nyilvánul meg, hogy a CAP jelenlegi szabályai szerint a termelők 20%-a kapja a támogatások 80%-át. Becslések szerint a reform után a gazdák 30%-a kapná a támogatások 60%-át. A kifizetések egyszerűsítését szolgálná, hogy a gabonafélék, a fehérjenövények, az olajos magvak, a takarmányként használatos zöldségfélék termelői, valamint a marha- és juhtartók évente egyszer, egy összegben kapnák meg a közvetlen kifizetést. A rizs, a durumbúza és a száraz takarmány átalakított rendtartása ugyancsak ide tartozna. A tej, a cukor, az olívaolaj, valamint bizonyos zöldségek és gyümölcsök csak agrárrendtartásuk megreformálása után kerülnének az egyszerűsített közvetlen kifizetési rendszerbe.

3.4. A közvetlen kifizetésekhez való hozzájutást erőteljesen megszigorítanák, mivel a termelők csak szigorú környezetvédelmi, élelmiszer-biztonsági, állat-egészségügyi és állatvédelmi előírások teljesítése esetén juthatnának hozzájuk. Az 5000 eurónál nagyobb közvetlen kifizetésben részesülő agrártermelők számára kötelezően bevezetnék az auditálást. Ugyanakkor célként tűzték ki a termelőkre nehezedő bürokratikus terhek enyhítését, a „papírmunka” könnyítését.

3.5. A termelés korlátozása és a környezet védelme érdekében az agrárreform-tervezet azt javasolja, hogy a szántóföldeken vezessék be a hosszú távú (tízéves) földpihentetési kötelezettséget. Ennek értelmében a termőföldek mintegy 10%-át vonják ki a művelés alól a termelőkkel kötött hosszú távú szerződések keretében.

3.6. A közvetlen kifizetések csökkentése révén felszabaduló összeget (3-4 milliárd eurót) a vidékfejlesztésre javasolják fordítani. Így akarják elérni, hogy a vidékfejlesztési kiadások a CAP költségvetésén belül a jelenlegi 10%-ról 20%-ra emelkedjenek. Ezt az indokolja, hogy az Európai Unió területének 80%-a vidéknek minősül. Ugyancsak a vidékfejlesztési kiadások növelését segíti elő az önkéntes moduláció szorgalmazása, vagyis annak a lehetőségnek a felkarolása, hogy a tagországok közvetlen kifizetéseik egy részét, választhatóan, vidékfejlesztésre csoportosíthassák át. Az EU-dokumentum becslése szerint 2005-ben mintegy 500-600 millió eurót irányítanak át ilyen módon vidékfejlesztésre, s az összeg évente 3%-kal nőne. Az így átcsoportosított pénzt a tagállamok felhasználhatják társfinanszírozási terheik enyhítésére. Ez azért lényeges, mert a tagállamok többsége korábban éppen az önrész miatt ódzkodott a modulációtól.

3.6.1. A már meglévő négy vidékfejlesztési alapintézkedés (agrárkörnyezet-védelem, kedvezőtlen adottságú területek támogatása, erdősítés, korai nyugdíjazás) mellett az agrárreform-tervezet három új területre terjeszteni ki a vidékfejlesztési támogatásokat. Az első az élelmiszer-minőség, az élelmiszer-biztonság, az eredetvédelem és az organikus gazdálkodás; a második a szabványok betartása a környezetvédelem, az élelmiszer-

biztonság, az állatvédelem, a munkavédelem és a farmauditálás területén; a harmadik pedig a környezetvédelemmel kapcsolatos állatvédelem.

4. A 2002-es bizottsági agrárjavaslat aligha értékelhető olyan radikális agrárreformként, mint amire az EU közös agrárpolitikájának szüksége lenne. Ugyanakkor kétségtelen, hogy ezen javaslat megvalósulásával az EU agrárgazdasága egy újabb lépést tenne a piaci orientáció, a WTO-konformitás és a támogatások csökkentése felé. Ugyanakkor a közvetlen kifizetések továbbra is az agrárpolitika és a jövedelemtámogatás, a jövedelemgarancia lényeges elemei maradnának. Pozitívumként értékelhető a jövedelemkülönbségek és a bürokrácia csökkentésére való törekvés, illetve a vidékfejlesztés, a környezetvédelem, az élelmiszer-minőség és az élelmiszer-biztonság kérdésének előtérbe helyezése.

4.1. A reformtervezet megvalósulása esetén a jelenleginél jobban összhangba hozná a termelők, a fogyasztók és az adófizetők érdekeit. A termelők úgy tudnák a piac kedvező hatásait kihasználni, hogy jövedelembiztonságuk ne kerüljön veszélybe, s bár az agrártámogatásokhoz csak a jelenleginél nehezebben jutnának hozzá, de ezek teljesítése esetén kevesebb adminisztrációval és gyorsabban kapnának pénzt. Az agrártámogatások feltételül szabott környezetvédelmi, élelmiszer-biztonsági, állat-egészségügyi és állatvédelmi előírások betartása növelné a fogyasztók megrendült bizalmát, az adófizetőket pedig a közpénzek hatékony felhasználásáról tudná meggyőzni. (A fogyasztók és az adófizetők érzékenysége érthető, hiszen az élelmiszerárakon és az adókon keresztül heti 16 eurójukba kerül a rendszer fenntartása.)

4.2. Ami az agrárreform-tervezet költségvetési hatását illeti, a kép vegyes. Kedvező, hogy az ismertett reformtervezet megvalósítása esetén tartható lenne az EU 1999-ben elfogadott agrárköltségvetése, vagyis nem kellene túllépni a 40,5 milliárd eurós plafont. De, amennyiben a fenti javaslatokat megvalósítják, akkor évente mindösszesen 200 millió eurót lehetne megspórolni, ami aligha nyújtana fedezetet az új tagok agrártámogatási igényének kielégítésére.

5. Ami a reformtervezet fogadtatását illeti, az 1999-es agrárreformhoz hasonlóan a nagy agrártermelő és nettó haszonélvező országok (Franciaország, Spanyolország, Görögország, Portugália, valamint Ausztria, Belgium, Írország és Olaszország) túl radikálisnak tartják a változtatásokat, féltik privilégiumaikat, tartanak a termelők elégedetlenségétől. Az agrártámogatások mintegy 40%-át élvező Franciaország a bizottsági terv szinte valamennyi ajánlását ellenzi: nem ért egyet a közvetlen kifizetések kiszámításának új módjával, mivel ezáltal az agrártermelők szinte ellenszolgáltatás nélkül jutnának a támogatásokhoz; elutasítja a közvetlen kifizetések 3%-kal történő csökkentését és az így felszabaduló összeg vidékfejlesztésre fordítását, mert ebben a kifizetések fokozatos megszüntetésére irányuló törekvést látja; nem támogatja, hogy a közvetlen kifizetések folyósítását környezetvédelmi, élelmiszer-minőségi és állatvédelmi kritériumokhoz kössék, mivel nincs meggyőződve a rendszer működőképességéről; ellenzi a kötelező auditálást, vagyis azt, hogy a kifizetéseket a számviteli hitelességtől tegyék függővé.

5.1. Ugyanakkor a nettó befizetők (Németország, Nagy-Britannia, Dánia, Hollandia és Svédország) sem elégedettek teljesen: továbbra sem találják kellően mélyrehatónak a reformot ahhoz, hogy érdemlegesen csökkentse terheiket. Ráadásul ellenérzést váltott ki a nagygazdaságokkal rendelkező tagországokban (Nagy-Britannia, Németország) a dokumentumnak a kifizetések maximálására vonatkozó javaslata. Előzetes becslések szerint az EU agrárkasszájába évi 10 milliárd eurót befizető Németország mintegy 500 millió eurót veszítene a jelenlegi agrárreform-javaslat megvalósításával a támogatások csökkentése és a kelet-német nagygazdaságokat illető kifizetések maximálása következtében. Ugyanakkor Nagy-Britannia összességében támogatja a közös agrárpolitika termelés- és piactorzító elemeinek visszaszorítását. Amennyiben nem sikerül kompromisszumra jutni az ősz végéig, akkor ennek komoly következményei lehetnek a csatlakozási folyamatra.

6. Az EU 2002-es agrárreform-tervezete nem foglalkozik külön a keleti kibővülés agrárvonatkozásaival, holott két évvel a csatlakozás várható dátuma előtt, ez nem lett volna túl korai. Ugyanakkor az unió minden bizonnyal egy olyan agrárgazdaságot vizionál, ami képes lesz további tagokat befogadni.

Mivel azonban csak tervezetről van szó, így a csatlakozásra váró országok továbbra is csak találgathatják, hogy milyen agrárpolitika részesei lesznek, mihez is kell majd alkalmazkodniuk, s egyáltalán létezni fognak-e majd azok az előnyök, amelyekért a csatlakozás tetemes költségét megelőlegezik. Az EU előszeretettel hangoztatja a piaci orientáció erősítését a támogatások ellenében, ami azt sugallja, hogy az új tagok inkább a piactól várják agrárhelyzetük javulását, s ne az unió támogatásaitól.

6.1. Ráadásul – ahogy a tervezetből kivehető –, az agrártámogatások közel kétharmadát kitevő közvetlen kifizetések csökkenni fognak, vagyis még akkor is, ha a közvetlen támogatások 100%-át megkapnák az új tagok, kevesebb támogatásra számíthatnak, mint a jelenlegi rendszerben. S amennyiben az EU kitart amellett, hogy csak egy átmeneti időszak után nyújtja a közvetlen támogatásokat, akkor majd a már redukált támogatások kialakított százalékát fogjuk csak megkapni. Vagyis hibás az az érvelés, hogy mivel az unióban a régi tagok közvetlen támogatásai az idő előrehaladtával csökkenni, az új tagoké pedig nőni fognak, így előbb következik be az esélyegyenlőség, vagyis lerövidül az átmeneti időszak. Ez a gondolatmenet ugyanis nem veszi figyelembe, hogy az új tagok – legalábbis a tárgyalások jelenlegi állása szerint – a mindenkori EU-támogatások bizonyos százalékát fogják megkapni az unió szándéka szerint. Azaz, ha 2010-ben a jelenlegi tagok a mostani közvetlen kifizetéseknek már csak 80%-át kapják, akkor ez a 80% lesz az a bázis, aminek 2010-ben 70, 2011-ben 80, 2012-ben 90 s 2013-ban 100%-át kapnák az új tagok. Magyarországot emellett különösen érzékenyen érinti, hogy a gabonaszektoron belül a búza- és kukoricatermelők közvetlen támogatásai az átlagosnál jobban fognak csökkenni.

6.2. Egyelőre nem lehet tudni, hogy a közvetlen kifizetések vetítési alapjának megváltoztatása hogyan fogja érinteni a csatlakozó országok kvótáit. Elképzelhető, hogy az

eddig folytatott kvótaalkuk a termőterületről, az állatlétszámról és a hozamokról oka fogyottá válnak, s újabb vita kezdődik arról, hogy mit lehet történelmi referencia időszaknak tekinteni az új tagok esetében. Ugyanakkor mindenképpen örvendetes az agrártámogatásokkal kapcsolatos adminisztratív terhek csökkenése, a kifizetés egyszerűsödése, hiszen igen sokszor ezek – s nem a jogosultság(!) – akadályozzák a támogatásokhoz való hozzájutást.

6.3. Míg a sok kistermelővel csatlakozók számára kedvező, hogy az évi 5000 eurónál kevesebb jövedelemtámogatást élvezők mentesülnek a reformtervezetben javasolt támogatáscsökkentési és auditálási kötelezettség alól, addig a nagygazdaságok számára már baljós üzenet a kifizetések 300.000 euróban való maximálása. Ugyancsak kérdéses, hogy az új tagok gazdái mennyiben fognak tudni eleget tenni a közvetlen kifizetések folyósításának feltételül szabott környezetvédelmi, állat-egészségügyi, állatvédelmi, élelmiszer-biztonsági feltételeknek és auditálási kötelezettségnek, annál is inkább, mert ezek azok a területek, ahol a legtöbb csatlakozó ország átmeneti mentességet kért. Lehet, hogy ezen átmeneti mentességek uniós elfogadásának feltétele a közvetlen kifizetések ugyancsak átmeneti mentességként való kezelése lesz?

6.4. Azt sem lehet tudni, hogy a hosszú távú földpihentetési programokat mennyire fogják az új tagoktól is elvárni, s hogy ezek a programok ténylegesen milyen területeket érintenek, s milyen agrárgazdasági hatással járna alkalmazásuk.

6.5. Elvileg egyet lehet érteni a vidékfejlesztés javára történő költségvetési kiadását csoportosítással, de arra mindenképpen figyelemmel kell lenni, hogy ez a támogatási forma a direkt kifizetésekkel ellentétben társfinanszírozást igényel, vagyis terheli a nemzeti költségvetést. Ráadásul az új tagoknak szánt agrárköltségvetésen belül az Európai Bizottság 2002. január 31-i ajánlata alapján már így is a régi tagokénál jóval magasabb, 46%-os a vidékfejlesztés aránya. Nem véletlen, hogy a jelenlegi reformtervezetben a vidékfejlesztési céllelőirányzatok olyan elemekkel bővültek (élelmiszer-minőség, élelmiszer-biztonság, eredetvédelem, organikus gazdálkodás; szabványok betartása a környezetvédelem, az élelmiszer-biztonság, az állatvédelem, a munkavédelem és farmauditálás területén stb.), ahol a leendő új tagoknak jelentős lemaradásuk van. Ezeket a területeket ugyanis az EU saját piaci egyensúlyának veszélyeztetése és saját agrártermelői érdeksérelme nélkül, ráadásul saját fogyasztói és adófizetői megelégedésére tudná támogatni.

* * * * *