

Somai Miklós

A KÖZVETLEN KIFIZETÉSEK ÉS AZ UNIÓ BŐVÍTÉSE

1. Általában kétféleképpen szokás a mezőgazdaság támogatottságát definiálni. Vagy kizárólag (i) csak a költségvetési (tehát az adófizetők által biztosított) juttatásokat veszik számba, például a közvetlen kifizetéseket, exportszubszenciákat, államilag finanszírozott raktározást, beruházási támogatást stb., vagy (ii) a kört kiterjesztik a piaci ártámogatásokra is, melyeket a fogyasztók finanszíroznak a magasabb árakon keresztül. Ezen fogyasztói transzferek nagyságát úgy mérik, hogy az intézményes, garantált minimumár (vagy a belpiaci ár) és a világpiacon árközötti különbséget megszorozzák az eladott mennyiséggel.

1.1. Az agrárpolitika keretében a szektornak nyújtott költségvetési támogatások az EU-ban a FEOGA (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap), az USA-ban pedig a CCC (*Commodity Credit Corporation*) kiadásaiban jelennek meg. A fogyasztói transzfereket is magában foglaló támogatásokról kétféle adat áll a vizsgálódó rendelkezésére: (1) az ún. becslött termelői támogatás, PSE (*producer support estimate*)-mutató, melyet az OECD számol ki minden évben a fejlett országok termelőire nézve, és (2) a WTO-tagországok éves jelentései (azaz a genfi WTO-titkárságnak benyújtott notifikációi) az általuk alkalmazott különféle támogatások (belső támogatások, piacvédelem, exportszubszenciák) szintjéről.

1.2. Témánk szempontjából a belső támogatások azon fajtája érdemel különös figyelmet, melyet közvetlenül az EU közös költségvetéséből, azon belül is a FEOGA garanciális részéből nyújtanak a gazdáknak a termelői jövedelmek kiegészítéseként. Ezeket hívják az agrárpolitikai szaknyelvben közvetlen (vagy direkt) kifizetéseknek.

2. Az európai közös agrárpolitika (CAP) kialakításakor – az 1960-as években – a termelői jövedelmek közvetlen kifizetéseken keresztül, vagyis a közös költségvetésből történő direkt átutalások révén megvalósuló támogatása nem tartozott a tipikus szubszencionálási formák közé. A CAP első 30 évében a termelői jövedelmek támogatása, a legfontosabb tömegtermékek esetében, a világpiacon árközött képest igen magas szinten garantált minimumárakon – tehát az állami intervenció keretében alkalmazott, jelentős árrést tartalmazó, intézményes átvételi árakon – keresztül valósult meg.

2.1. A fentől hagyományosan eltérő logika jellemezte ekkoriban (Nagy-Britannia) – illetve jellemzi mind a mai napig (USA) – az angolszász országok agrárpolitikáját. A foglalkoztatottakon belül már a 60-as években is igen csekély súlyú, kis számú termelőt a társadalom úgy tudta a leghatékonyabban támogatni, hogy (i) míg az áralakulást a piaci kereslet és kínálat mindenkor változásaira bízta, addig (ii) a termelői jövedelmeket egy előre meghatározott szintig garantálta, azaz a nemzeti költségvetésből kiegészítette (*deficitfinanszírozás, deficiency payment system*).

2.2. Az évek során az agrárpolitika fentebb bemutatott alapmodelljei természetesen sok apróbb változáson mentek keresztül. Mindazonáltal elmondható, hogy lényegi elemeik egészen az 1980-as évek közepéig fennmaradtak. Ekkorra azonban kiéleződtek az ellentétek a világ két legnagyobb agrárexportőre, az Európai Közösség és az Egyesült Államok között, és a világpiacon megszerzéséért folytatott versenyben egyre nagyobb szerep jutott a közvetlen exportszubszenciáknak. A két gazdasági hatalom közötti ellentétek feloldására végül a GATT uruguayi fordulójára (1986–1993) kínált megfelelő színteret.

2.3. Az uruguayi fordulón az Európai Unió defenzívába kényszerült. Tény, hogy az USA-n kívül az ún. "lojális exportálók", a cairnsi csoport tagországai is az EU-t okolták az alacsony világpiaci árszintért. A nemzetközi – elsősorban amerikai – nyomásnak engedve, Brüsszel előbb megreformálta a közös agrárpolitikát (1992. május), majd kétoldalú egyeztetés keretében megállapodott Washingtonnal az uruguayi GATT-forduló legfőbb témaköreiben (1992. december, *Blair House-megállapodás*).

3. Az 1992. május 21-én elfogadott reform, amely a közösségi agrártermelés mintegy felét (gabonafélék, olajosmagvak, fehérjetakarmányok (az ún. GOF-növények), ipari burgonya, egyes tejtermékek, marha- és juhhús, dohány) érintette, alapjaiban módosította a közös mezőgazdasági politikát. Az addig szinte kizárólag az árakon keresztül – azaz lényegében a fogyasztók által – finanszírozott támogatási modellt egy amerikai ihletésű, közvetlen támogatásokon alapuló, vagyis az adófizetők által finanszírozott szisztéma felé mozdította el. Ezt úgy érték el, hogy a garantált minimumárakat több lépcsőben csökkentették, a termelőket pedig a várható bevételekiesés miatt az árcsökkenéssel párhuzamosan felnövekvő közvetlen támogatással kárpótolták. A támogatás elnyerésének bizonyos gazdasági méret fölött a kínálat korlátozása volt a feltétele.

3.1. A CAP 1992-es reformjával elhárult az USA-val való kereskedelmi háború veszélye, és a közösség képviselői rövidesen meg is egyeztek az amerikaiakkal az uruguayi GATT-forduló legfőbb témaköreiben. Az 1992 decemberében tető alá hozott ún. *Blair House-megállapodás* két szempontból érdemel figyelmet. Egyrészt kizárta a többi GATT szerződő felet (így a cairnsieket is) az agrárvitából, másrészt gyakorlatilag felmentette a két aláíró fél (EU, USA) által alkalmazott belső támogatások jelentős részét (a CAP-reformmal bevezetett kompenzációs kifizetéseket, illetve az amerikai farmtörvény deficitfinanszírozási kiadásait) a támogatásleépítési kötelezettség alól.

3.2. Az EU–USA-megállapodás igazi nóvuma az ún. kék doboz megalkotása volt. Ide tartoznak a kínálat korlátozása mellett (pl. meghatározott területre és termésátlagra vagy a bázistermelés maximum 85%-ára vagy fix állatlétszámra) nyújtott közvetlen támogatások (pl. föld-alapú támogatás, állatprémium). Ilyen jellegű szubvenciókat az uruguayi forduló idején – az EU-n és az USA-n kívül – alig egy-két ország alkalmazott. A dolognak azért van jelentősége, mert a Blair House-megállapodás (és később az URAA): egyrészt mentesítette a támogatásleépítési kötelezettség alól a kék dobozos támogatásokat, miközben az 1992-es szinten (illetve, s ez a lényeg, azon a szinten, amelyről az 1992-es mezőgazdasági évben született döntés [lásd EU CAP-reform]) maximálta is azokat. Másrészt a kék dobozos támogatásokat beleszámolta a bázisidőszaki AMS-be (*total aggregate measurement of support*), miközben kihagyta az (évenként Genfnek jelentendő) ún. folyó AMS-ből. Ezzel jelentős mozgásteret adott azon országoknak, melyek a bázisidőszakban (1986–1988) sok kék dobozos támogatást alkalmaztak (USA), vagy az 1992-es döntéssel sok sárga dobozos támogatást alakítottak át kék dobozossá (EU).

4. A közös agrárpolitika 1992-es reformja több olyan alapvető – például a CAP-finanszírozás módját, valamint a támogatásoknak a különböző rendtartások és tagországok közötti megoszlását érintő – változást hozott, melyek tagadhatatlan hatással voltak a közvetlen támogatások újabb (a majdani keleti bővüléssel bekerülő) tagországokra való kiterjesztésének EU-n belüli megítélésére. Általánosságban elmondhatjuk, hogy a közös költségvetés hagyományos (Németország, Nagy-Britannia, Hollandia) és újdonsült (Svédország, Ausztria) nettó finanszírozói, az 1992-es CAP-reform következtében még akkor is romlani látták nettó költségvetési pozíciójukat, ha a változás éppenséggel kedvezően hatott agrártermelőik jövedelmére.

5. A csatlakozási folyamat nem indult rosszul. Négy évvel a kelet-európai rendszerváltás, és két évvel a társulási szerződések aláírása után, az 1993-as koppenhágai csúcson, az unió állam- és kormányfői megegyeztek abban, hogy azon társult országok, amelyek teljesítik a demokrácia és a piacgazdaság alapvető követelményeit, ha akarnak, teljes jogú tagjává válhatnak az Európai Uniónak. A koppenhágai nyilatkozat után megszorodtak a többnyire a bizottság megrendelésére készített, s a keleti bővülés agrárfejezetével kapcsolatos szakértői jelentések.

5.1. A fejlett világ tudósainak értékelései a bővülés várható költségeiről általában túlzottak voltak, és áthatotta őket a blokkszemlélet. A jelentésírók egyhangúan elutasították a közvetlen kifizetéseknek a kelet-európai csatlakozó országokra történő kiterjesztését. Szerintük a társult országok teljes jogú csatlakozása olyan többletköltséggel járt volna, amit az EU-költségvetés a CAP akkori rendszerében nem tudott volna megemészteni. A tanulmányok legfontosabb üzenete az volt, hogy a keleti bővítést időben meg kell előznie a CAP gyökeres átalakítása.

5.2. Az Agenda 2000 első változatát az Európai Bizottság 1997. július 15-én tette közzé, végleges formájában pedig az 1999. márciusi berlini csúcson fogadták el.

Témánk szempontjából az Agenda két részlete érdemel figyelmet:

- 1) Milyen változásokat hozott a CAP-ben (s azon belül is a közvetlen támogatások ügyében)?
- 2) Milyen scenáriót vázolt föl a keleti bővüléssel kapcsolatban (vagyis mit kínált az Agenda 2000 a tagjelölteknek)?

5.3. Az Agenda 2000 folytatja az 1992-ben elindított folyamatot, amennyiben a CAP kezdeteinek tekinthető 1960-as évek alapelveivel gyökeresen eltérő irányba mozdítja el az egész szabályozó-rendszert. Eme új irányzatnak a főbb elemei az alábbiak:

- (1) A termelői jövedelmeket az árak helyett egyre inkább a közvetlen támogatásokon keresztül kívánják biztosítani, s mindezt uniformizált módon, azaz függetlenül az adott szektor specifikumaitól.
- (2) A korábbi, piacsabályozáson alapuló agrárpolitika helyébe fokozatosan egy két pilléren nyugvó rendszer lép, amelyben a vidékpolitikát (2. pillér) kezdi a piacsabályozás (1. pillér) rangjára emelni.
- (3) Megnövekszik a tagállamok mozgástere a közvetlen kifizetések odaitélésében, adagolásában, illetve más célokra való átcsoportosításában (*cross compliance, moduláció*).

5.4. Az Agenda 2000-ben felvázolt CAP-reformot a tagállamok egyértelműen a spórolás jegyében hozták tető alá. Ezt abban is le lehetett mérni, hogy a FEOGA kiadásainak az 1988-as Delors-csomag I. óta gátat szabó, s a közösségi GDP-növekedéshez kapcsolt „irányvonalat” az ún. berlini plafonokkal váltották föl. A plafonok nem csak hogy alacsonyabban lettek meghúzva, mint az elméleti irányvonal, de mivel külön plafon vonatkozik az ún. 1-es (piacszervezetek) és 2-es pillér (vidékfejlesztés) kiadásaira, így a korlátozó hatás is erősebben érvényesül.

5.5. A spórolási szándék tükröződik a keleti bővüléssel kapcsolatban a középtávú költségvetési programba beállított tételeken is. Végül is amit az Agenda 2000 kínál a tagjelölteknek a következők:

- (1) Bizonytalan időre szóló átmeneti időszakot, melyben a határon (a mediterrán bővülés mintájára) árkiegyenlítő mechanizmus semlegesítene a kelet-európai áruk „árversenyképességét”, míg a „nem árversenyképesség” (minőség, szállítás, raktározás, csomagolás, marketing stb.) terén mutatkozó hátrányaik megmaradnának.
- (2) Előcsatlakozási segélyt (SAPARD), mely a tagjelölt országok mezőgazdasági szerkezetének javítását, és az élelmiszeripari modernizáció elősegítését céloznák.
- (3) Kompenzációs támogatások (az ún. direkt kifizetések) helyett vidékfejlesztési segélyt. Ez utóbbival azonban négy baj van:
 - * egyrészt nem jár automatikusan, hanem programokat kell kidolgozni az elnyeréséhez;
 - * másrészt összességében meg sem közelíti a kompenzációs támogatások szintjét;
 - * harmadrészt az agrártámogatásokkal ellentétben ko-finanszírozáshoz kötött, azaz nemzeti, regionális, önkormányzati költségvetési pénzt, valamint vállalkozói magántőkét is kell mozgósítani;

* s végül nem oldja meg a magyar (és általában a kelet-európai) mezőgazdaság legégetőbb gondját, a tőkehiányt.

5.6. A közvetlen támogatásoknak a tagjelöltektől való megtagadását az EU két fő indokkal magyarázta:

- 1) Minthogy a kelet-európai gazdák termelői árai a csatlakozás után zömében növekedni fognak, nincs értelme árkompenzációt fizetni nekik.
- 2) A kifizetések szociális feszültséget teremtenének az új tagországokban.

Csakhogy a közvetlen kifizetések ma már a legnagyobb farmoknál is a termelési költségeket fedezik, azt pedig nehéz bizonyítani, hogy a szociális feszültségek kockázata miért lenne nagyobb az új tagországokban, mint a régiókban.

6. Az Agenda 2000-rel kapcsolatban az volt a legkellemetlenebb újdonság, hogy – szemben a korábbi, az Európai Bizottságot semmire sem kötelező szakértői jelentésekkel – ezúttal egy több évre előre kitérő, a tagállamokra és az EU intézményeire egyaránt kötelező érvényű programról, illetve költségvetési keretről volt szó. Az a tény tehát, hogy az EU 2000 és 2006 közötti évekre elfogadott költségvetési programja nem tartalmazta az egyenrangú bővülés esetén az új tagoknak járó CAP közvetlen kifizetések forrásait, bár nyilvánvalóan vitatható érvelésen – mondhatni szakmai tévedésen – alapult, behatárolta a bizottság lehetőségeit a csatlakozási tárgyalások során.

7. Ezen a ponton érdemes közelebbről megnézni, milyen összegekről is van szó, amikor a közvetlen támogatásoknak a kelet-európai országokra történő kiterjesztését vagy ki nem terjesztését vizsgáljuk? Két dolgot kell kiemelni. Egyrészt, 1992-höz képest napjainkra a közvetlen kifizetések a FEOGA kiadásainak 18,9 százalékáról 75,5 százalékára emelkedtek. Ez azt jelenti, hogy ha az új EU-tagoktól megtagadnák a közvetlen kifizetéseket, akkor a CAP-piacszabályozás ár- és jövedelemtámogatásainak háromnegyedét tagadnák meg tőlük. Másrészt, a közvetlen kifizetésekkel operáló rendtartásokban ezek a kifizetések mára szinte kizárólagossá váltak: ma már az érintett rendtartásokban tevékenykedő farmerekhez gyakorlatilag a közvetlen kifizetések formájában jut el a CAP-támogatás. Más szavakkal, az „Agenda 2000-szenárió” az említett szektorokban lényegében kizárja az újonnan belépő kelet-európai gazdákat a közös agrárpolitikából.

8. Egy ilyen óriási versenyképességi hátrányt okozó szenárió valószínűleg elfogadhatatlan lett volna az EU-tagságra aspiráló országoknak. Valószínűleg a nyugati szakértők is érezték, hogy az Agenda 2000-ben felvázolt csatlakozási forgatókönyv tarthatatlan lesz. Ugyanakkor, nem szabad elfelejteni, hogy az uniós szakértők nem a kelet-európai országok érdekében kezdték el feszegetni az Agenda 2000 kereteit, illetve kimutatni a benne felvázolt bővülési menetrend ésszerűtlen és diszkriminatív mivoltát. A tanulmányok végkövetkeztetése általában az volt, hogy mivel nem lehet egységes piacon kétféle – s a versenyfeltételeket jelentősen megghamisító – agrárpolitikát megvalósítani, a probléma megoldását a CAP-nek még a keleti bővülést megelőzően végrehajtott, radikális átalakítása jelentené.

8.1. A különösen az EU nettó befizető országokban megszorodó, liberális indíttatású értekezések, illetve az ezekben felvázolt elképzelések nyitott fülekre találtak az Európai Bizottságnak az 1992-es CAP-reform óta kissé fantáziátlan s befolyása lemorzsolódása miatt aggódó agrárfőosztályán. A bizottság olyannyira a magáévá tette a mielőbbi CAP-reform szükségszerűségének gondolatát, hogy – bár a berlini csúcs rendelkezései alapján csupán egyes termékpiacok állapotának a felmérésére, illetve néhány, 1999-ben még függőben tartott agrárpolitikai lépés megajánlására volt felhatalmazása – az Agenda 2000 félidei felülvizsgálatát (*Mid-Term Review*, MTR) kihasználva, 2002 nyarán átfogó javaslatot tett a CAP 2004-től kezdődő gyökeres megreformálására.

8.2. Az MTR-ben a bizottság a következő főbb változtatásokat javasolta:

- (1) Az egyes piaci rendtartásokban (pl. gabona, rizs) az eddigi reformok folytatása szükséges (árcsökkenés *versus* részleges kompenzáció).

- (2) El kell érni a lehető legtöbb közvetlen támogatás egyetlen, farmonkénti támogatássá való „összegyúrását”, mely teljesen független lenne a termeléstől (*decoupling*).
- (3) A vidékfejlesztési programok (2. pillér) kibővítése és rugalmasabbá tétele kívánatos, melyre a forrásokat az ún. 1. pillérből csoportosítanak át. Ennek legfőbb eszközei:
 - (a) évente 3%-kal növekvő, a hetedik évtől 20%-os kötelező moduláció;
 - (b) a közvetlen támogatások farmonként évi háromezrezer euróban történő maximálása (capping);
 - (c) valamint az ún. cross compliance, ami azt jelenti, hogy a termelők csak bizonyos (környezet- és állatvédelmi, illetve élelmiszer-minőségi) normák betartása esetén jutnának hozzá a közvetlen támogatások egészéhez.
- (4) Általánossá kell tenni a farmok kötelező könyvvizsgálatát.

8.3. Az MTR ürügyén kidolgozott reformkísérlet – mint az egyébként várható is volt – igen gyorsan megbukott a CAP egyértelmű kedvezményezettjeinek (elsősorban Franciaországnak) az ellenállásán. A 2002 októberében tető alá hozott, a CAP történetében már nem először sorsdöntő német-francia kompromisszum végül nyugvópontra jutatta a vitát. A két fél megegyezett abban, hogy (i) a közös agrárpolitika a jelenleg futó költségvetési időszak (azaz 2006) végéig nem változik (francia érdek), ugyanakkor (ii) a berlini csúcson meghatározott kiadási plafonokat (vagyis az Agenda 2000 kereteit) a keleti bővülésről szóló tárgyalásokon – sőt még a 2007–2013-as költségvetési időszakban is – abszolút korlátnak tekintik (német érdek).

9. Az Európai Unió az eredetileg első körösként kezelt s az ún. luxemburgi csoportba tartozó országokkal hivatalosan 1998 márciusának végén kezdte meg a csatlakozási tárgyalásokat. Az agrárfejezetben azonban, annak bonyolultsága miatt, csak 2000 júniusában kezdődhetek meg a csatlakozási tárgyalások.

9.1. A két fél (az EU és a tagjelöltek) álláspontja már a kezdetektől igen jelentős eltéréseket mutatott – és nem csak a tartalmat, de a formát illetően is. A kelet-európai országok már a legelső (1999-es) „pozíciós papírjaikban” is teljeskörűen, az agrár-csatlakozás minden részletére kiterjedően ismertették az álláspontjukat. Egyértelművé tették, hogy

- (1) a csatlakozás pillanatától kezdődően teljes jogú tagságra tartanak igényt;
- (2) és általában – bizonyos derogációs kérelmekről eltekintve – elvetnek mindenféle átmeneti időszakot, vonatkozzanak azok bár kötelezettségekre avagy jogokra.

(A tagjelöltek tárgyalási álláspontjuk kialakításakor, sajnos, elkövették azt a hibát, hogy, taktikai megfontolásokból nem agrárgazdaságuk valódi helyzetéből kiindulva fogalmazták meg igényeiket. Ehelyett, több esetben az 1980-as évek végi termelést vették alapul, vagy úgy gondolkodtak, hogy jövőbeli – a növekvő életszínvonallal párhuzamosan várhatóan felfutó – termelési szintekből érdemes levezetniük kvóta és támogatottsági igényeiket.)

9.2. Az unió ezzel szemben 2002 elejéig úgy folytatta a csatlakozási tárgyalásokat, hogy a tagjelöltek számára legfontosabb kérdésekben (közvetlen kifizetések, kvóták) egyáltalán nem fogalmazta meg az álláspontját. Az Európai Uniónak a keleti bővüléssel kapcsolatos hivatalos szempontjait a 2000 novemberében elfogadott ún. stratégiai dokumentumból (*Strategy Paper*) idézzük fel:

- * Először is, a tagjelölteknek át kell venniük a közösségi joganyagot (az *acquis communautaire*-t), de nem elég a jogharmonizáció, az intézményrendszernek a joganyag gyakorlati alkalmazására és érvényesítésére is fel kell készülnie.
- * Másodszor, a harmonizációs folyamatban az EU szerepvállalásának legfőbb eszköze a csatlakozási partnerség, ennek megjelenési formája pedig az előcsatlakozási program (SAPARD).

* Végül harmadszor, a társulási szerződések kereskedelmi fejezetének továbbfejlesztése a csatlakozási felkészülés egyik legfontosabb területe.

9.3. Az EU-nak a bővítéssel kapcsolatos nem hivatalos, de annál lényegesebb szempontjait a tagjelölt országok fokozatosan tapasztalták meg a tárgyalási folyamat előrehaladtával. Ezek közül az alábbiakat kell megemlíteni:

- (1) Olcsó bővítés, ami azt jelenti, hogy a tizenötöknek a közös költségvetésben mutatkozó nettó pozíciója a lehető legkisebb mértékben romoljon.
- (2) A *status quo* fenntartása a tizenötökben, ami két dolgot jelent:
 - (a) A bővítés nem vezethet a piaci egyensúlyok megbomlásához, ezzel szemben az EU célja határozottan az volt, hogy a bővítéssel új piacokat szerezzen saját termelőinek (elsősorban az állati termékek [pl. sertéshús], illetve a magasan feldolgozott élelmiszerek vonatkozásában);
 - (b) A tizenötökben megmaradnak a termelői kedvezmények, hiszen a nyugat-európai farmerek elfogadhatatlannak tartanák, hogy a keleti bővítés miatt a korábbinál rosszabb helyzetbe kerüljenek
- (3) Az új tagországoktól az alábbiakat várják el:
 - (a) A mezőgazdaság nemzetgazdasági súlyának csökkennie kell (a GDP előállításában, a foglalkoztatásban).
 - (b) Strukturális átalakításra van szükség.
 - (c) A termelést (a kvóták és támogatások megfelelő kiosztásával) be kell fagyasztani a csatlakozáskori szinten, s az új tagországok agrárpiacainak jövőbeni bővülését az EU-15-ből származó importtal kell kielégíteni.

9.4. A fentiekre való tekintettel, a közös agrárpolitika sorsát illetően nem alakult ki egységes közösségi álláspont. A tagországok között csupán abban volt egyetértés, hogy a CAP változtatás nélkül (az Agenda 2000-ben meghatározott formájában) nem terjeszthető ki további 5-10 tagországra. Két megoldás kínálkozott:

- 1) radikális reform (német érdekek) vagy
- 2) kétlépcsős CAP (francia érdekek).

Az egyes tagországok saját érdekeiknek megfelelően sorakoztak fel a kétféle scenárió mögött. Ami a leendő tagországokat illeti, Franciaország a reform ellen, Németország pedig a reform érdekében keresett szövetségeseket a tagjelöltek között.

9.5. Ebben a képlékeny helyzetben az Európai Bizottság kísérletet tett a „gordiuszi csomó” átvágására. 2002 januárjának végén olyan javaslatcsomaggal állt elő (*Issues Paper*), amely (i) szándékai szerint, valahol félúton kínált megoldást a tizenötök belső vitáira, és mivel (ii) ha csak tíz év távlatában is, de egyenjogú tagságot helyezett kilátásba, a tagjelölteknek is megfelelő teret hagyott kezdeti merev álláspontjuk oldására.

10. Az *Issues Paper* két legfontosabb alaphipotézise az, hogy (1) 2004-től kezdődően tíz ország egyszerre fog csatlakozni az Európai Unióhoz, és (2) noha ezen országokban még messze nem fejeződött be az élelmiszergazdaság szerkezetváltása, amiért agrárcsatlakozásukra csak fokozatosan, átmeneti időszak közbeiktatásával kerülhet sor, hosszabb távon nem lesz kétlépcsős agrárpolitika, s minden EU-tagországra ugyanaz a CAP fog vonatkozni.

10.1. A közvetlen támogatásokkal kapcsolatban, az *Issues Paper*-ben a bizottság egyrészt megismételt egy sor ismert és már nyugat-európai szakértők által is cáfolt érvet (pl. a szociális feszültség kockázatáról, a támogatások nem hatékony [értsd: nem agrárgazdasági célú] felhasználásáról), illetve egy újabb érveléssel egészíti ki ezeket. Nevezetesen a közvetlen támogatások azonnali és teljes

körü kiterjesztése lelassítaná a struktúraváltás folyamatát az új tagországokban. Másrészt a testület kijelenti, hogy az új tagországoknak a közvetlen támogatásokból történő tartós kizárása ellentétes az EK-szerződésnek az agrárcikkek egységes piacáról vallott koncepciójával. Ezért azok fokozatos, tízéves átmeneti időszak során történő bevezetésére tesz javaslatot. Az új tagországokban fizetendő támogatások minden évben az éppen érvényes CAP alapján járó támogatási szint százalékában lennének megadva. A kínálatszabályozás alá eső rendtartásokban a kvótákat és a referenciahozamokat a tagjelöltek 1995 és 1999 közötti teljesítményéből vezetik le.

10.2. Az *Issues Paper* szerint azon tagjelöltek, melyekben létezik a CAP közvetlen kifizetéseire hasonló eszköz, a nemzeti költségvetésből a csatlakozás előtti szintig, de maximum a CAP szerinti normális szintig kiegészíthetik a közvetlen támogatásokat (*topping up*). Erre a lehetőségre azért volt szükség, mert a bizottság világossá akarta tenni: szeretné elkerülni, hogy az érintett országokban az agrárjövendelmi támogatások csökkenéséért az EU-csatlakozást tegyék felelőssé.

10.3. A nemzeti *topping up* lehetőségének felcsillantása nem kevesebbet jelent, mint hogy a bizottság az újdonsült tagországokban hozzájárulna a közös agrárpolitika részleges renacionalizálásához. Ez azért érdekes, mert a renacionalizálási elem – igaz, sokkal enyhébb formában – később (2002 júliusában) az Agenda 2000 félidős felülvizsgálata (MTR) során felvázolt újabb CAP-reform tervezetben is megjelent.

11. Az Európai Bizottság 2002. januári javaslatai mind az EU-tagországokban, mind pedig a tagjelölt országokban heves reakciókat váltottak ki. Az EU-tagságra pályázó országok egyhangúan visszautasították a kétsebességes CAP és a vele járó másodrendű tagság gondolatát. Kritizálták a felajánlott kvóták nagyságát, és a kilátásba helyezett támogatások összegét. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy elsikkadt az ajánlat újszerűsége, mivel a tagjelölt országokban „elfelejtettek” örülni a bizottsági javaslatban rejlő „áttörésnek”, vagyis annak, hogy ha fokozatosan is, de mégiscsak hozzájuthatnak a közvetlen támogatásokhoz. Tudniillik a keleti bővüléssel kapcsolatos addigi hivatalos állásfoglalásaiban az EU semmilyen pénzügyi kötelezettségvállalást nem tett ebben a témakörben.

11.1. Ami a tagjelölteknél elkerülte a szakértők figyelmét, az szemet szúrt néhány EU-tagországban. A közös költségvetés legnagyobb nettó befizetőinek számító Németországban, Nagy-Britanniában, Svédországban és Hollandiában hallani sem akartak arról, hogy az új tagországokra is kiterjesszék a közvetlen támogatásokat. Eme négy országban úgy érveltek, hogy mivel az Agenda 2000-ben erre a célra nem volt pénz betervezve, a közvetlen támogatások – akár részleges – megítélése szétfeszítené a „berlini kereteket”.

12. A 2000 nyara, vagyis az agrárcsatlakozási tárgyalások megnyitása utáni két év a tárgyalási pozíciók fokozatos finomításának jegyében telt. Az unió még a tárgyalásokat lezáró koppenhágai csúcstól két hónappal sem volt képes közös, mind a tizenöt tagállam által támogatott álláspontot kialakítani. Ebben a kérdésben az áttörést a 2002. októberi német-francia kompromisszum jelentette, melynek lényegi pontjait az Európai Tanács 2002. október 24-25-ei brüsszeli rendkívüli ülése erősítette meg.

12.1. A tanács rendkívüli ülése jóváhagyta az Európai Bizottság *Issues Paper*-ben tett stratégiai ajánlásait, és elfogadta a még hiányzó közös állásponthoz szükséges politikai döntéseket. Ennek értelmében a korábban más véleményen lévő nettó befizető országok is elfogadták, hogy a közvetlen kifizetéseket a csatlakozás után (tíz év alatt) fokozatosan – 25%-ról indulva az első 3 évben 5 százalékpontos, majd a következő 6 évben 10 százalékpontos ugrásokkal érve el a 100%-ot – kiterjesszék az új tagországokra. A közvetlen kifizetések bevezetése azonban nem veszélyeztetheti az EU-költségvetés stabilitását. Ezért a tizenötök döntése értelmében a 2007-től kezdődő új költségvetési ciklusban 2013-ig be kell fagyasztani az agrárpolitikai támogatási keretet. Az EU közös költségvetésének ún. 1/a rovatába betervezett összeg – mely az agrárpiaci kiadásokat (intervenció, exportvisszatérítés) és a közvetlen kifizetéseket tartalmazza – a 2007 és 2013 közötti időszakban, reálértékben nem haladhatja meg a 2006-os szintet, vagyis azt az összeget, mely két részből áll:

- 1) a tizenötökre vonatkozóan az Agenda 2000-ben megállapított 2006-os plafonból,
- 2) az új belépőkre vonatkozóan a bizottsági javaslatban a 2006-os évre előirányzott támogatásból.

12.2. A fenti összeg – az 1999-es árakból évi kétszázalékos deflátorral levezetve – 2006-ra mintegy 45,5 milliárd eurót jelent. A CAP jövőjére vonatkozó különböző forgatókönyvek (0, 10, 20 %-os moduláció) alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy (i) az elkövetkező, 2007–2013-as költségvetési időszakban az újonnan csatlakozó országok nem lesznek az unió egyenjogú tagjai, és (ii) a közvetlen kifizetések százszázalékosra történő kipótlása jelentős részben saját magukra hárul, amíg (iii) a tizenötökre jutó közvetlen támogatások a legrosszabb esetben is csupán 4,4-8,8%-kal csökkennek, ráadásul (iv) a csökkenés jelentős (bár ma még ki nem számítható) része vidékfejlesztési támogatás formájában visszakerül oda, ahonnan vétetett, vagyis a jelenlegi tagokhoz.

12.3. A csatlakozási tárgyalásokat lezáró 2002. decemberi koppenhágai csúcsra már nem sok nyitott kérdés maradt: a mezőgazdasági közvetlen kifizetések induló szintje és a bevezetésükre szánt időszak hossza. Ennek megfelelően a koppenhágai csúcserőkezlet lényegében nem sok újat hozott a bizottság és a tanács eddigiekben ismertetett állásfoglalásához képest. A közvetlen támogatások ügyében az új tagországok az *Issues Paper*-nek megfelelő ütemezésben jutnak hozzá a támogatásokhoz. Azért, hogy a gazdák ne kerüljenek rosszabb jövedelmi helyzetbe, mint voltak a csatlakozást megelőzően, kétféle lehetőség is van nemzeti kiegészítő támogatás nyújtására: (i) a közvetlen támogatások normál szintjének 30 százalékaival, de maximum az EU-15-ökben érvényesülő aktuális szintig, vagy (ii) (Szlovénia és Ciprus kedvéért) a korábbi nemzeti séma alapján járó szint +10%-ig, de maximum az EU-15-ökben érvényesülő aktuális szintig az új tagországok kipótolhatják a gazdák jövedelmét. A tagság első három évében a vidékfejlesztési támogatások maximálisan 20%-át föl lehet használni a nemzeti kiegészítés finanszírozására. 2007-től kezdődően azonban kizárólag a nemzeti költségvetés lehet a *topping up* forrása.

12.4. Érdemes megnézni, mivel indokolták Koppenhágában a közvetlen támogatások fokozatos bevezetésének szükségszerűségét. Tudniillik, „a támogatások azonnali 100 százalékos megadása befagyasztaná a jelenlegi struktúrákat és gátolná a modernizációt” (sic!) A koppenhágai csúcs szerint ezért kell a közvetlen kifizetéseket 25%-on kezdeni és tízéves átmenet során, fokozatos kiterjeszteni az új tagországok gazdáira (*phasing in*). A nemzeti kiegészítések engedélyezésével azonban az EU nem kevesebbet ismer el, mint hogy mégsem a szerkezetváltozás lelassulása miatt fél, hanem egész egyszerűen nem akar több pénzt áldozni a keleti bővülésre.

12.5. Végül a kvótákról általában elmondható, hogy – néhány kivételtől eltekintve – pozitív irányban minimális elmozdulás történt az *Issues Paper*-ben felajánlott szintekhez képest. Negatív irányban – főként a marhaszektorban – sokkal nagyobb mozgások voltak, mert a csatlakozási tárgyalások utolsó szakaszában a közösség már csak ellenőrizhető, EU-konform statisztikákkal bizonyított termelési szinteket volt hajlandó figyelembe venni. Úgy tűnik, döntéshozóinknak is meg kell barátkozniuk a gondolattal, hogy az EU a kelet-európai mezőgazdaság – s különösen az állattenyésztés – közösségi támogatásokon alapuló újratökésítését, illetve mennyiségi értelemben vett, exportcélú felfuttatását nem hajlandó finanszírozni.

12.6. A fentiekől függetlenül, a magyar gazdák viszonylag elégedettek lehetnek, hiszen a számukra legfontosabb – mert a Magyarországnak járó közvetlen támogatások 80%-át felszívó – GOF-növények termelését a koppenhágai alku nem gátolja: amennyiben a FEOGA forrásait a nemzeti támogatások is kiegészítik, úgy már 2005-től évi 39 ezer forint támogatást kapnak hektáronként. Ez az összeg azután az első három évben évi 3600 forinttal emelkedik. Az első három szezonra járó támogatás hektáronkénti 164, 179, illetve 194 eurót jelent, ami – tekintettel az *inputok* terén mutatkozó, s egy ideig valószínűleg még fennmaradó költségelonyeinkre – uniós viszonylatban is kedvező versenyhelyzetet teremt a magyarországi termelők számára. Ugyanakkor tény, hogy a kedvező költség szerkezet idővel módosulni fog, mert a növekvő támogatás a termő-

föld árára és a bérleti díjakra is hatással lesz. Ez a hatás jelenleg körülbelül hárommillió földtulajdonost érint hazánkban.

12.7. Végül nem tagadható, hogy bár a tárgyalásról hazatérő főtisztviselők szerint a kialakított kvóták egyetlen szektorban sem vezetnek a termelés kényszerű csökkentéséhez, sőt, néhány termék esetében még némi növekedésre is van mód, tekintettel az állattenyésztés viszonylag jelentősebb tőke- és munkaigényére, valamint a benne rejlő termelési kockázatokra, nem zárhatjuk ki annak lehetőségét, hogy Magyarországon is megismétlődik az ún. kelet-német szcenárió: a GOF-növények termelése megnő (mert akinek erre alkalmas földje van, nem fog állatokkal vesződni), az állati termékeké lecsökken, s ezáltal a mezőgazdaságból jelentős létszámú, főlegessé váló munkaerő szabadul fel.

* * * * *