



Magyar Tudományos Akadémia

VILÁGGAZDASÁGI KUTATÓINTÉZET

Műhelytanulmányok

47. szám

2003. augusztus

Somai Miklós

**A KÖZVETLEN KIFIZETÉSEK
ÉS AZ EU KELETI BŐVÜLÉSE**



1014 Budapest, Orszagház u. 30.
Tel.: 224-6760 • Fax: 224-6761 • E-mail: vki@vki.hu

BEVEZETŐ

Általában kétféleképpen szokás a mezőgazdaság támogatottságát definiálni. Vagy kizárólag csak (i) a költségvetési (tehát az adófizetők által biztosított) juttatásokat veszik számba, például a közvetlen kifizetéseket, az exportszubszenciákat, az államilag finanszírozott raktározást, a 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 ártámogatás közötti különbséget megszorozzák az eladott mennyiséggel.¹

Az agrárpolitika keretében a szektornak nyújtott költségvetési támogatások az Európai Unióban a FEOGA,² az USA-ban pedig a CCC³ kiadásaiban jelennek meg. A fogyasztói transzfereket is magában foglaló támogatásokról kétféle adat áll a vizsgálódó rendelkezésére: (1) az ún. becsült termelői támogatás (PSE⁴-mutató), melyet az OECD számol ki minden évben a fejlett országok termelőire

¹ Létezik a mezőgazdaságnak egy harmadik fajta támogatási formája is, melyről azonban megfelelő adatok hiányában és a nemzeti összehasonlíthatóság nehézségei miatt nem szoktak említést tenni. Itt az agrárszektorban nyújtott adókedvezményekről, valamint az egyes gazdasági tevékenységekhez (pl. export, feldolgozás stb.) kötődő, s más szektorokhoz hasonlóan a mezőgazdaság részére is hozzáférhető adómentességről van szó. (Debar 2002)

² *Fonds européen d'orientation et de garantie agricole*, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap, melynek orientációs részéből a tagállami ko-finanszírozáshoz kötött strukturális támogatásokat, garanciális részéből pedig a közös (vagyis tagállami ko-finanszírozást nem igénylő, sőt azt elvileg kizáró) agrárpolitika piaci ár- és jövedelemkiegészítő támogatásait finanszírozzák.

³ *Commodity Credit Corporation*, az USDA (az amerikai mezőgazdasági minisztérium) termékkölcsön-, ár-, illetve jövedelemtámogatási, valamint földpihenetési és exporttámogatási kifizető ügynöksége.

⁴ *Producer support estimate*.

nézve, és (2) a WTO-tagországok éves jelentései (azaz a genfi WTO-titkárságnak benyújtott notifikációi) az általuk alkalmazott különféle támogatások (belső támogatások, piacvédelem, exportszubszenció) szintjéről. (Debar 2002)

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

1) TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

Az európai közös agrárpolitika (CAP⁵) 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. Általában két alapvető esetben alkalmazták. Egyrészt azon termékeknél, melyekből a közösség nem volt önellátó, így az import különböző okokból – például az USA-val kötött GATT-megállapodások miatt (mint a szója vagy a gabonahelyettesítők esetében)⁶ – különösebb korlátozás nélkül áramlott a belső piacra, és a szektor versenyképessége csak ily módon (közvetlen támo-

⁵ *Common agricultural policy*.

⁶ Az 1960-as évek világkereskedelmi tárgyalásain az USA megegyezett az EGK-val, hogy amennyiben a szója és az egyéb takarmányok (ún. gabonahelyettesítők) terén szabad (vámmentes) piacrajutást élvezhet az európai piacon, nem fogja megtámadni a GATT fórumán a CAP változó mértékű importlefölözéssel és exportvisszatérítéssel operáló, rendkívül protekcionista és a világkereskedelmet torzító rendszerét. (Delorme 1991) Erre ugyanis a GATT (...az import mennyiségi korlátozását csak a kínálat egyidejű kérétek közé szorításával engedélyező...) XI. és (...az exportszubszenciót csak a méltányosnál nem nagyobb világpiacon részesedést eredményező szintig toleráló...) XVI. cikkelye alapján lehetősége lett volna. (GATT-titkárság 1994)

gatással) volt biztosítható, másrészt azon termékeknél (vetőmag, komló, len, kender stb.), amelyek előállításában a közösség egyes, jól körülhatárolható régiói jelentős hagyományokkal rendelkeztek, viszonylag nagyszámú munkaerő volt lekötve, és fontos érdekek fűződtek eme hagyományok megőrzéséhez, illetve az itt foglalkoztatott munkaerő helyben tartásához.

A CAP első 30 évében a termelői jövedelmek támogatása, a legfontosabb tömegtermékek esetében, a világpiaci árakhoz képest igen magas szinten garantált minimumárakon – tehát az állami intervenció keretében alkalmazott, jelentős árrést tartalmazó, intézményes átvételi árakon – keresztül valósult meg. Ennek okait kutatva, az európai integráció alapításáig, illetve az alapítással kapcsolatos tagállami egyezkedésekig és kompromisszumokig kell visszamennünk.

Amikor az európai integrációt megalapító hat ország elhatározta, hogy a létrehozandó vámuniót a mezőgazdasági és élelmiszeripari cikkekre is kiterjeszti, ez csak úgy volt lehetséges, hogy figyelembe vették a legkevésbé versenyképes termelők érdekeit is. A versenyképességi hátrány származhatott a gazdasági méret elégtelenségéből (a kis- és közepes birtokok jelentős részére ez igaz), illetve a közösségi átlagnál nagyobb költségigényből (a magas élet- és bérszínvonalú és/vagy kedvezőtlen természeti adottságokkal rendelkező régiókban működő gazdaságok ilyenek). A biztonsági hálónak szánt intervenció ár szintjét ezért úgy állapították meg, hogy még a közösségi átlagnál lényegesen rosszabb hatékonysággal termelő farmok is meg tudjanak élni a mezőgazdaságból. (Debar–Blogowski 2000; Delorme 1991)

Az átvételi árak magas szinten történő garantálása a további következménnyel járt, hogy egyrészt magas vámokkal és egyéb, nem vámjellegű eszközökkel kellett megvédeni az integráció belső piacát az importversenytől, másrészt az esetleges többlettermeléstől csak masszív exporttámogatással lehetett megszabadulni.

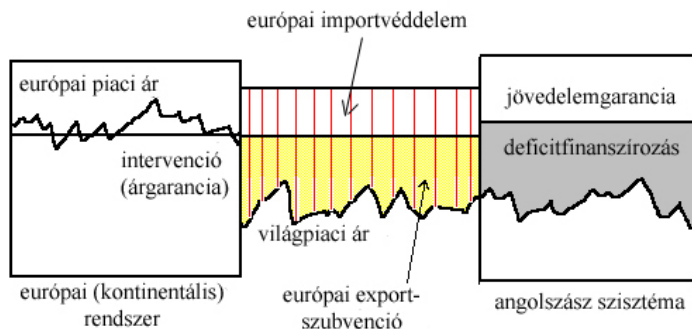
A fentitől hagyományosan eltérő logika jellemezte ekkoriban (Nagy-Britannia) – illetve jellemzi mind a mai napig (USA) – az

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 mindenkori változásaira bízta, addig (ii) a termelői jövedelmeket egy előre meghatározott szintig garantálta, azaz a nemzeti költségvetésből kiegészítette (*deficiency payment system*, deficitfinanszírozás).

Az angolszász szisztéma azzal a kettős előnnyel járt, hogy egyrészt nem kellett magas vámokkal védeni a belső piacot, másrészt a többlettermék világpiaci értékesítéséhez nem, vagy csak minimális mértékű export-szubvencióra volt szükség, minthogy a kereskedők gyakorlatilag világpiaci árszinten jutottak hozzá a termékekhez. A világ legnagyobb árutőzsdéjén, a chicagói tőzsdén kialakuló árszint egy sor tömegcikk esetében még ma is a világpiaci referenciaárat jelenti, s a WTO-tagországok lekötött vámjait ebből az árszintből vezetik le.⁷ (A kétféle agrárpolitikai szisztéma működését lásd az *1. ábrán.*)

⁷ Megjegyzendő, hogy a chicagói referenciaáron alapuló rendszer – bizonyos termékek vonatkozásában – épp a közelmúltban vált használhatatlanná. Az EU gabonavámjait a közösségnek az uruguayi GATT-fordulón tett vállalásai alapján oly módon határozták meg, hogy kéthetente megnézték a különbséget az EU intervenció ár 155%-a és az amerikai piaci ár között. 2001 vége óta azonban oly mértékű áremelkedés kezdődött az USA belső piacán (a „referencia-világpiacon”), hogy az EU gyakorlatilag nem vehetett ki vámot az importgabonára. Eközben Oroszország és Ukrajna 70-90 dolláros tonnánkénti áron, azaz a hivatalos világpiaci ár (a chicagói tőzsdeár) feléért adott el gyenge minőségű búzát, valamint árpát az EU piacán. Az EU gabonaimportja az utóbbi két évben, a korábbi évi 2-3 millió tonnáról egyszeriben 7-8 millió tonnára ugrott. (Drege 2002) Szakértői jelentések szerint a fekete-tengeri körzetből potenciálisan évi 10-20 millió tonnára is felfuthat az import. Azért, hogy ezen kilátások nehegy valósággá válhassanak, az EU kénytelen volt kétoldalú tárgyalásokat kezdeményezni hagyományos gabonaszállítóival (USA, Kanada stb.) importrezsimsjének megváltoztatásáról. A megkötött szerződések értelmében, 2003. január 1-től kezdődően, a búza- és árpaimport a hagyományos szállítóknak fenntartott kedvezményes vámkvóták keretében fog az európai piacra jutni. Minthogy sem Ukrajna, sem Oroszország nem tagja a WTO-nak, nem élvezik a WTO-tagok piacrajutással kapcsolatos jogait, és nem kezdeményezhetik a „vitarendezési mechanizmus” megindítá-

1. ábra
Az európai (kontinentális) és az angolszász agrárpolitikai rendszer működése a 60-as évek végén (sematikus ábrázolás)



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 világpiacok megszerzéséért folytatott versenyben egyre nagyobb szerep jutott a közvetlen export-szubszencióknak. A két gazdasági hatalom közötti ellentétek feloldására végül a GATT uruguayi fordulója (1986–1993) kínált megfelelő színteret, miközben nem felejtendő, hogy az egyre költségesebbé váló agrárpolitikák reformjára belpolitikai okokból is sort kellett keríteni.

Az uruguayi fordulón az Európai Unió defenzívába kényszerült. (Tény, hogy a CAP-nek köszönhetően a korábbi jelentős nettó importőri pozíció egyre olvadt. Például magának a fordulónak az évei alatt is a mintegy 20-ról kevesebb mint 10 milliárd dollárra csökkent, azaz több mint megfeleződött, sőt napjainkra a közösség nettó élelmiszer-exportőrré vált.) (Devienne–Bazin 2002). A masszív szubszencióval terített EU-export aláásta a világpiaci árakat.⁸ Az USA-n kívül

sát sem. (Bizottság 2002/MEMO/02/297; Agra Focus July 2002)

⁸ Megjegyezzük, hogy a veszteségfinanszírozásra épülő amerikai agrárpolitika burkolt exporttámogatásnak tekinthető. Bármikor szabadul meg ugyanis a termelő az árujától, ugyanakkora jövedelemhez jut

az ún. „lojális exportálók”, a cairnsi csoport tagországai is az EU-t okolták az alacsony világpiaci árszintért.⁹

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*). Minthogy ez a két esemény jelentős hatással volt a közvetlen kifizetések „sorsára” és „szerepére”, külön alfejezetet szentelünk nekik.

1.1. Az 1992-es CAP-reform és a Blair House-megállapodás

Az 1992. május 21-én elfogadott reform a közösségi agrártermelés mintegy felét (gabonafélék, olajosmagvak, fehérjetakarmányok [az ún. GOF-növények], ipari burgonya, egyes tejtermékek, marha- és juhhús, dohány) érintette, s alapjaiban módosította a közös mezőgazdasági politikát. A legnagyobb vál-

(lásd 1. ábra). Ha nem számíthatna a közvetlen támogatásra (a deficitfinanszírozásra), akkor nyilván kívánná a magasabb piaci áralakulást. Ez azt jelenti, hogy az amerikai piaci árakat nem csupán a kereslet és a kínálat alakítja, hanem a kínálati árat a normalistól lefelé eltérítő közvetlen támogatás is. Ebből pedig az következik, hogy ha a mesterségesen olcsóvá tett termék a külpiacon kerül, akkor azt éppen olyan alacsony áron lehet értékesíteni, mintha a belpiaci áreltérítés nagyságával megegyező mértékű közvetlen export-szubszenciót fizetnének utána. (Somai 2002) A fentiekből következik, hogy az alacsony világpiaci árakért nem volt jogos egyedül az EU-t felelőssé tenni. Ugyanakkor tény, hogy az uruguayi forduló az exporttámogatásnak csak azon fajtáival foglalkozott, melyek eredményeképpen effektív exportra került sor.

⁹ A cairnsiek, azaz a lojális (kevés szubszenciót alkalmazó) nettó exportálók közé három fejlett ország (Ausztrália, Új-Zéland, Kanada) mellett egy sor latin-amerikai és távol-keleti fejlődő ország tartozik. Az uruguayi forduló idején hazánk is tag volt, később azonban a tagság nem volt összeegyeztethető az EU-ba való belépési szándékunkkal.

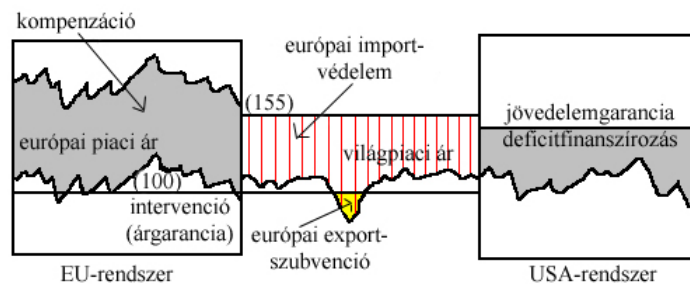
tozás a GOF-növények szektorát érintette, ahol a reform az addig szinte kizárólag az árakon keresztül – azaz lényegében a fogyasztók által – finanszírozott támogatási modellt egy amerikai ihletésű, közvetlen támogatásokon alapuló, vagyis az adófizetők által finanszírozott szisztéma felé mozdította el. Ezt úgy érték el, hogy a garantált minimumárakat, több lépcsőben, leszorították a világpiaci árszint közelébe (pl. a gabona átvételi árát 1992/93 és 1995/96 között összesen 35%-kal csökkentették), a termelőket pedig a várható bevételkiesés miatt az ár-csökkenéssel párhuzamosan felnövekvő közvetlen támogatással kárpótolták. A kompenzáció feltételeként (átlagosan 20 hektár fölött) kötelező ugart írtak elő a földterület évente meghatározott százalékán. Ugyanakkor, az eredeti elképzeléshez képest, a végleges változathoz kiharadt a kompenzációk bizonyos birtoknagyság fölötti degresszivitása.¹⁰

Megjegyezzük, hogy bár valóban amerikai ihletésű volt, az új CAP mégsem tekinthető a tengerentúli szisztéma szolgáló lemásolásának. A termelői támogatások (a megreformált rendtartásokban) elszakadtak a mindenkori piaci áralakulástól, szemben az amerikai deficitfinanszírozási rendszerrel, mely a piaci átlagárát egészítette ki egy előre meghatározott, a farmereknek megfelelő jövedelmet biztosító szintig. (2. ábra) Az amerikai rendszerben a termelői jövedelem szintje volt rögzítve, míg az állami agrártámogatások mértéke évről évre változott: magas árak esetén alacsony

volt, alacsony árak esetén azonban a magasba szökött.¹¹

Egy ilyen, a piaci árváltozásokra rugalmasan reagáló agrárfinanszírozási rendszer azonban nem illett bele az ekkor már 12 tagországból álló integrációnak a közös politikák menedzselésére vonatkozó elképzeléseibe. 1988 óta a közös költségvetés középtávú tervezése megkövetelte a viszonylag állandó keretekkel gazdálkodó agrárpolitika kialakítását. A reformmal bevezetett közvetlen kifizetések – kis túlzással – lényegében egyszerre jelentették a támogatás minimumát és maximumát.¹² Igaz, a FEOGA-garanciaalap költségvetése összességében jelentősen (kb. 20%-kal) megemelkedett (mert a fogyasztók által biztosított „láthatatlan” finanszírozás helyébe az adófizetők által biztosított, „látható”, azaz a statisztikákban nyomon követhető finanszírozás lépett), ugyanakkor a kiadásokon belül megnőtt az előre tervezhető tételek, a direkt kifizetések

2. ábra
Az EU és az USA agrárpolitikai rendszerének működése 1992 és 1995 között
(sematikus ábrázolás)



aránya.¹³

¹⁰ Az 1992-es CAP-reform másik nagy horderejű változása a marhahúst érintette, amelynek intervenciósi árát – a szemestakarmányárak várható esésére való tekintettel – 15%-kal csökkentették. Az extenzív, környezetkímélő állattenyésztést folytató gazdáknál, mivel az ő költségeiket az említett tényező nem mérsékelte, a kompenzációt úgy oldották meg, hogy a részükre közvetlen támogatásként már korábban is fizetett különböző prémiumokat felemelték. A többi rendtartásban elhanyagolható mértékű változások voltak. (Somai 2002)

¹¹ Az amerikai rendszer rugalmasságára jellemző, hogy míg 1997-ben a CCC termékprogramokkal kapcsolatos kiadásai csupán 5,3 milliárd dollárra rúgtak, addig 2000-ben – a mezőgazdasági árak mélypontján – már 29,8 milliárdra. (USDA Budget Summary)

¹² A gabonaszektorban 1990-ben a kiadások 66%-a az exportszubszencióból, 34%-a pedig az intervencióból származott. 1996-ban ez a két tétel már kevesebb mint 3%-kal képviseltette magát, mert a kiadások 97,9%-át a közvetlen kifizetések adták. (Bizottság 1990; Bizottság 1996; DG-Budget 2002)

¹³ 1992-ben a közvetlen kifizetések aránya 19%-os, míg a piacsabályozással kapcsolatos kifizetéseké (intervenció, exportszubszenció) 81%-os volt a FEOGA-garanciaalapon belül. Az 1996. évi arányok a fenti sorrendben 2/3, illetve 1/3.

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.¹⁴

A *Blair House-megállapodás* jelentőségének megértéséhez némi támpontot ad, ha megnézzük, hogyan osztályozzák a különféle támogatásokat a GATT-ban, illetve ma már a WTO-ban. A támogatások besorolásakor hagyományosan a közlekedési lámpa színeiből indulnak ki:

- * az ún. piros dobozba kerül mindaz, ami tilos;
- * a sárga dobozba az, amit csökkenteni kell;
- * s végül a zöld dobozba a korlátozás nélkül nyújtható támogatások. (www.wto.org)

Az agrárpolitika terén azonban nincsenek tiltott szubvenciók: a szektor különleges adottságai (az atomizált termelés, a természeti erőknél való kiszolgáltatottság stb.) miatt nem lehet egy országnak megtiltani, hogy termelőit bármilyen eszközzel megsegítse (vagyis nincs piros doboz). Az uruguayi forduló feladata az volt, hogy keretek közé szorítsa a piaci versenyt meghamisító támogatásokat, vagyis (i) az exportszubvenciókat, (ii) a piacvédő eszközöket, valamint (iii) a termeléshez, illetve a piaci árakhoz kapcsolódó (ún. *coupled*) belső támogatásokat. Ez utóbbi támogatások kerültek az URAA sárga dobozába. Ezen támogatásokat összesítve (tehát nem termékenként) vették figyelembe,

¹⁴ Bár a későbbiekben még történtek módosítások az EU–USA-megállapodáshoz képest, a többi szerződő félnek nem sok szava lehetett az 1994 áprilisában aláírt marakeshi agrármegállapodás (*Uruguay Round Agricultural Agreement*, URAA) tartalmát illetően.

s az összes támogatást tartalmazó AMS¹⁵-t kellett azután megfelelő ütemben és mértékben csökkenteni az 1986–1988-as bázisidőszakhoz képest.¹⁶

Az EU–USA-megállapodás igazi nóvuma az ún. kék doboz megalkotása volt. Ide tartoznak a kínálat korlátozása mellett (pl. a meghatározott területre és termésátlagra vagy a bázistermelés maximum 85%-ára vagy a fix állatlétszámra) nyújtott közvetlen támogatások (pl. a földalapú támogatás, az állatprémium). (GATT-titkárság 1994) Ilyen jellegű szubvenciókat az uruguayi forduló idején – az EU-n és az USA-n kívül – alig egy-két ország alkalmazott.¹⁷ 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 (A maximum túllépése esetén ugyanis nem működik az ún. *békeklauzula*, mely 2003 végéig biztosítja a kék dobozos támogatások WTO előtti támadhatatlanságát). Vagyis nem csupán arról van szó, hogy az EU és az USA az általuk alkalmazott szubvenciók jelentős részét kivonta a sárga doboz (azaz a leépítési kötelezettség) hatálya alól, hanem arról is, hogy a többi WTO-tagország a jövőben sem követheti az EU példáját, azaz nem alakíthatja kék dobozossá támogatási rendszerének egy igen jelentős részét, ahogyan az a 1992-es CAP-reform során történt.¹⁸ Másrészt a

¹⁵ *Total aggregate measurement of support*.

¹⁶ A termelésre és a kereskedelemre semmilyen vagy minimális hatást gyakorló (*decoupled*) támogatások a zöld dobozba kerültek.

¹⁷ A legnevesebb EU-szakértők is elismerik, hogy a kék doboz majdhogynem országspecifikus kivételnek („...as a quasi country-specific exemption...”) tekinthető, mely az USA deficitfinanszírozására és az 1992-es CAP-reform kompenzációira lett „kitalálva”. (Tangermann–Buckwell 1999)

¹⁸ Vagyis tévednek azok a nyugat-európai szakértők, akik azt állítják, hogy az Agenda 2000-ben megnövelt közvetlen támogatások teljesítik a békeklauzula kék dobozra vonatkozó kritériumait. Szerintük ugyanis arra van mód, hogy a sárga dobozba tartozó ártámogatást úgy változtassák kék dobozos támogatássá,

kék dobozos támogatásokat beleszámolta a bázisidőszaki AMS-be, miközben kihagyta az (évenként Genfnak jelentendő) ún. folyó AMS-ből. (GATT-titkárság 1994; Gorter–Ingco 2002) 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). Az implementációs időszakban ugyanis akár növelhették is a sárga dobozos támogatásaikat (!), mert a csökkentési kötelezettség a bázisidőszaki AMS-hez képest kiüresített – a kék dobozos (vagy az 1992-es döntéssel kék dobozossá változ-

hogy a kompenzáció kevesebb legyen mint 100%. Szerintük ezt a lehetőséget használta ki az EU, amikor az Agenda 2000 során (lásd később) csak részleges kompenzációt helyezett kilátásba a pótlólagos árcsökkenések kompenzálására. Azt állítják, hogy ily módon – mivel az AMS, vagyis az összes támogatás végső soron csökken – az intézkedés nem sérti a békeklauzulát. (Tangermann–Buckwell 1999, p. 242. és 36. endnote) Ez azonban tévedés! A folyó AMS-be ugyanis nem számítják bele a kék dobozos támogatásokat. Viszont éppen azért, hogy ne lehessen a sárga dobozos támogatások egyszerű kékre konvertálásával kijátszani a folyó AMS-re vonatkozó leépítési kötelezettséget, a kék dobozos támogatásoknak határt szab a már említett, az 1992-es évvel kapcsolatos szabály (vagyis az akkor eldöntött szint). (URAA VII/13-as cikkely, GATT-titkárság 1994, pp. 53–54.) Márpedig az Agenda 2000-ben foglalt agrárpolitikai reformról, illetve a CAP megnövelt közvetlen kifizetéseiről 1999-ben a berlini csúcson született döntés. Ezzel kapcsolatban megemlítjük, hogy Argentína éppen mostanában kezdett érdeklődni az Európai Bizottságnál, hogy a kék dobozos támogatások esetén mekkora is tulajdonképpen az a bizonyos 1992-ben eldöntött szint. Tudniillik az 1992-es szintről az URAA-ban a WTO-tagországoknak nem kellett nyilatkozniuk. Vagyis, ha valamely tagországnak kétségei támadnának egy másik tagország kék dobozos támogatási gyakorlatával kapcsolatban, neki kell bizonyítania, hogy az 1992-es szintet az illető ország túllépte. Az EU mindaddig nem adott korrekt választ Argentínának. (Pokorádi 2003) Ugyanakkor tény, hogy az URAA érvényessége óta a genfi GATT-titkárságon Norvégia, Japán, Szlovákia, Szlovénia és Izland is notifikált kék dobozos támogatásokat (www.wto.org), bár ezekkel kapcsolatban nem tudható, hogy utólag hozták-e létre őket, vagyis hogy egyáltalán megfelelnek-e az URAA-ban lefektetett szabályoknak.

tott) támogatásoktól megtisztított – folyó AMS-re vonatkozott.¹⁹

1.2. A CAP-reform következményei és a közvetlen támogatásoknak a keleti bővüléssel kapcsolatos megítélése az EU-ban

A közös agrárpolitika 1992-es évi 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. Az alábbiakban ezeket a változásokat foglaljuk össze:

- (1) A FEOGA-garanciaalap kifizetései megnövekedtek, hiszen az árakon keresztül a fogyasztók által finanszírozott támogatások egy része költségvetési tétellé változott. A közvetlen kifizetésekről a közvélemény számára kézzelfogható, termékre, termelői csoportokra és tagországra lebonthatóan elemezhető adatok állnak rendelkezésre, melyek alkalmasak a szektor elleni politikai támadások megalapozására.

¹⁹ Megjegyezzük, hogy az AMS egyébként is igen gyenge korlátja az agrárpolitika keretében nyújtott belső támogatásoknak. Ennek legfőbb oka a bázisidőszak kijelölésében keresendő, hiszen olyan évekre (1986–1988) esett a választás, amikor a világpiaci árak a mélyponton, következésképpen az egyes országokban alkalmazott támogatások igen magas szinten voltak. A magas bázishoz képest pedig mindig könnyebb a teljesítés. Másrészt az AMS – az OECD által kalkulált PSE-mutatótól eltérően – nem az adott évi áreltérést méri (világpiaci ár *versus* belső támogató ár), hanem egy igen előnyösen megválasztott bázisidőszaki áreltéréshez viszonyítja az adott évi áreltérés nagyságát. Ez azt jelenti, hogy hosszú távon – tekintettel a mezőgazdasági árak évszázados csökkenő trendjére – változatlan vagy akár enyhén csökkenő nagyságú AMS mellett gyakorlatilag a ténylegesen megvalósuló (s a PSE-mutató által megfelelően mérhető) intézményes támogatás nem csökken, hanem nő. (Gorter–Ingco 2002)

ra. Más oldalról, a reform óta a termelők sokkal inkább ki vannak szolgáltatva a mindenkori hatalomnak, hiszen jövedelmük nagy része nem az eladási árban realizálódik, hanem a közös költségvetésből kiutalt járadékszerű juttatásban.

- (2) Az 1992-es CAP-reform során az volt az alapelv, hogy a termelőket a várható jövedelemcsökkenésért 100%-os kompenzáció illeti meg.²⁰ A várható jövedelemcsökkenés mértékét azonban nem lehetett pontosan meghatározni.²¹ A termelőknek végső soron két forrásból származott pénzük, az eladási árból és a közvetlen kompenzációból. Minthogy ez utóbbi konstans volt, magas árakat hozó idényben a termelőket gyakorlatilag olyan veszteségért kompenzálták, amelyet nem szenvedtek el. Igaz, alacsony árak idején a dolog megfordult, de nem teljesen, mert akkor – bizonyos árszint elérésekor – a piaci intervenció határt szabott veszteségeiknek.²² Minthogy az uniós farmerek reáljövedelme 1995-ben 1989–1991-hez képest 12,4%-kal (azaz a más nemzetgazdasági ágakban dolgozókat többszörösen meghaladó mértékben) nőttek, gyanítható volt, hogy a növekmény jelentős része nem

a nagyobb termelékenységből, hanem az új CAP közvetlen kifizetéseiből származott. Ez a fejlemény nem javította a szektor közvélemény általi megítélését.

- (3) A reform megváltoztatta a FEOGA-garanciaalap kifizetéseinek a különböző rendtartások (termékek) közötti megoszlását. Megnőtt a reformmal leginkább érintett szektorok jelentősége, míg másoké csökkent.²³
- (4) Az intézményes árak fokozatos mérséklése csökkentette az exportszubszidió iránti igényt, és lepassztotta a raktárkészleteket.
- (5) A fenti két változás egy harmadikat is indukált. Nevezetesen megváltozott az egyes tagországoknak a FEOGA-garanciaalap kifizetéseiből való részesedése. A reform egyértelmű nyertese Franciaország volt – melynek a korábbi évi 6-6,5 milliárd helyett 9-9,5 milliárd ECU támogatás jutott –, de jól járt Spanyolország és Nagy-Britannia, valamint kisebb mértékben Görögország, Németország és Írország is. (Chambres d'Agriculture No.912/2002) A nagy veszteségek között találjuk Hollandiát és Belgiumot, akik az 1980-as évekhez képest jelentős összegű exportszubszidióktól estek el.²⁴

²⁰ Ugyanezen logika alapján reformálták meg 1995-ben a rizsrendtartást is (intézményesár-csökkentés *versus* 100%-os direkt kompenzáció).

²¹ A gabona esetében például, az 1990-es évek elejére már szinte mindennaposá váló intervenció során elérhető árat (155 ECU/tonna) vették alapul, s a kompenzációt úgy számolták ki, hogy az a reform utáni várható piaci árat (a 110 ECU/t-s irányárat) a korábban elérhető árszintre egészítse ki. Így adódott a 45 ECU/t-s kompenzáció.

²² A CAP-reform bevezetésének éveiben – az 1992/93-as és az 1995/1996-os kampányok között – a gabonafélék EU-piaci ára például sokkal kisebb mértékben csökkent, mint ahogyan azt a reform kimunkálói prognosztizálták. Ez azt eredményezte, hogy a fenti időszakban a termelők tonnánkénti effektív nominális bevételei (piaci ár + kompenzáció) átlagban mintegy 15,8 (a lágybúzánál 6, a rozsnál 18,5, az árpnál 20, a kukoricánál 23, a zabnál 26, a keménybúzánál pedig 55)%-kal nőttek. A gabonával foglalkozó farmerek látszólagos „túlkompenzátsága” több mint 11 milliárd ECU-re rúgott. (European Economy No.5/1997) Ez a túlkompenzátság azért volt csak látszólagos, mert a fenti elemzés nem számolt a termelői költségekben, illetve az egyes nemzeti valuták árfolyamában bekövetkező esetleges változásokkal.

A fentiek alapján összegzésképpen 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

²³ 1990 és 1996 között a GOF-növények és a marhahús együttes súlya 39-ről 58,1%-osra nőtt, miközben a tejtermékek–sertéshús–cukor hármassé 24,3-ről 13,9%-osra csökkent.

²⁴ A CAP-exportvisszatérítéseket az exportkikötőre érvényes intervenciók árba számolják ki, és abban az országban fizetik ki, ahol az exportkikötő található. Ez persze nem jelenti feltétlenül azt, hogy a Hollandiában kifizetett exportszubszidióknak feltétlenül holland állampolgár a kedvezményezettje. Minthogy az EU-kereskedelem jelentős része koncentrálnálódik a két benelux ország kikötőiben, a külkereskedelemmel kapcsolatos költségvetési pénzmozgások alapján nagyon nehéz ezen országok reális nettó költségvetési pozícióit megítélni. (DG-Budget 1998)

változás éppenséggel kedvezően hatott agrártermelőik jövedelmére. (1. táblázat) Ráadásul az 1990-es évek második felében újból megjelentek a túltermelésből adódó eladhatatlan készletek, mert (i) vagy valamilyen váratlan esemény borította fel az adott szektorok piacát (például az 1996-os első majd a 2000. évi második BSE-válság a marhaszektorban), vagy (ii) mert a termelők egyrészt a leggyengébb földterületeiket pihentették, másrészt a technikai fejlődés és a gyorsuló koncentráció révén hamar ledolgozták az árcsökkenésből adódó jövedelemvesztéseiket. (Blogowski 1999; Agenda 2000: Le contenu...)

Az itt bemutatott tapasztalatok nyomán a CAP-ról az unióban – s különösen a nettó befizető országokban – olyan negatív közvélekedés alakult ki, melynek hatása alól az EU-nak a keleti bővülés agrárvonatkozásaival foglalkozó szakértői sem vonhatták ki magukat.

1. táblázat

A nettó költségvetési pozíció változása az EU néhány nettó befizető tagországa esetén, valamint a nettó pozíciónak az adott ország GDP-jéhez viszonyított aránya 1992 és 1995 között, azaz az 1992-es CAP-reform bevezetésének éveiben

	1992		1995	
	Md ECU	GDP%	Md ECU	GDP%
Németország	-9,56	-0,62	-13,20	-0,72
Nagy-Britannia	-2,26	-0,28	-4,64	-0,55
Hollandia	-0,82	-0,33	-1,92	-0,64
Svédország	-	-	-0,90	-0,53
Ausztria	-	-	-0,86	-0,49

Megjegyzés: a brit kompenzáció elszámolása utáni állapot.

Forrás: Európai Bizottság 1998.

2) HOGYAN VÁLTOZOTT A DIREKT KIFIZETÉSEK LEENDŐ TAGOKRA VALÓ KITERJESZTÉSÉNEK MEGÍTÉLÉSE AZ EU-BAN A CSATLAKOZÁSI FOLYAMAT ELŐREHALADTÁVAL?

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 megszaporodtak a többnyire a bizottság megrendelésére készített, s a keleti bővülés agrárfejezetével kapcsolatos szakértői jelentések.

A fejlett világ tudósainak első értékelései a bővülés várható költségeiről szűkszerűen (azaz kellő ismeretek hiányában) túlzottak voltak, és áthatotta őket a blokk-szemlélet. Kelet-Európa mezőgazdaságáról az első objektív képet adó tanulmány – mely az EU agrárfőosztályának a megrendelésére készült – 1994 júliusában látott napvilágot. A Nallet–Van Stolk-jelentés leleplezte a társult országok termelési potenciáljára vonatkozó előítéleteket, és rámutatott arra, hogy a mezőgazdaság felemelkedése nem szakítható el az általános jólét növekedésétől. (Nallet–Van Stolk 1994) Más szóval, hamis az az érvelés, amely szerint a kelet-európai gazdák, ha megkapnák az összes CAP-támogatást, rövid időn belül elárasztanák termékeikkel a nyugat-európai piacokat.²⁵

²⁵ Poulighen többször is felhívja a figyelmet, hogy a kelet-európai mezőgazdaság nincs abban a helyzetben, hogy egy gyors EU-csatlakozás esetén kínálati választ tudjon adni a megnövekedett támogatottságra és piaci lehetőségekre. Az egyetlen kivétel a gabonaszektor, de a többletmennyiség itt sem hozná lehetetlen helyzetbe az uniót. Arra sokkal nagyobb az esély – elsősorban az azonos minőség esetén eltűnő árelőny, valamint a termelés utáni fázisok (begyűjtés, osztályozás, raktározás, hűtés, szállítás, marketing stb.) fejletlensége

Néhány hónappal a Nallet–Van Stolck-féle tanulmány megjelenése után a bizottság külkapcsolatokért felelős főosztálya (DG-I.) felkért négy másik szakértőt a keleti bővülés várható hatásainak feltérképezésére.²⁶ A jelentésekben visszatért a blokk szemlélet, a keleti országok agrárpotenciáljával való ijesztgetés és a bővítés eltúlzott költségbebecslése. Egyúttal megjelent a tagjelöltekkel szembeni bizalmatlanság és diszkrimináció igénye, mely azonban sokszor egymásnak, de főként a piactudomány elveinek is ellentmondó ajánlásokban öltött testet: Tarditi például leszögezi, hogy „értésükre kell adni (értsd: a társult országoknak), hogy semmiképpen sem részesülhetnek a CAP-reform által bevezetett kompenzációs kifizetésekből.” Eközben Mahé „az agrárpiacok csatlakozás utáni gyors, ha nem azonnali megnyitását” követeli, ami viszont elvben a közös agrárpolitikának a csatlakozó országokra történő teljes kiterjesztését feltételezné.²⁷ Tangermann odáig megy, hogy szerinte „a támogatásokat vissza kellene vinni nemzeti szintre, ez ugyanis elvonná a kedvét a társult országoknak attól, hogy a csatlakozás előtt gyorsan föl-pumpálják az agrárszektorban nyújtott támogatásokat, abban a reményben, hogy a belépés után ezáltal jogosultak lesznek a kompenzációkra.” (Tangermann–Josling 1994; Tarditi 1994; Mahé 1995).

A jelentésírók tehát 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.

miatt –, hogy a csatlakozó országok pótlólagos piacokat kínálnának az EU-15-öknek állati eredetű termékek elhelyezésére. (Pouliquen 1997, 1999, 2001)

²⁶ Íme a „négyek” névsora: Stefan Tangermann, Allan Buckwell, Louis Mahé és Secondo Tarditi. Közülük az utóbbi kettő korábban nem foglalkozott a kelet-európai országok agrárgazdaságával. (Pouliquen 1995)

²⁷ Mahé azonban tanulmányában, illetve valamivel később egy személyes konzultáció során is világossá tette, hogy elképzelhetetlennek tartja a közvetlen támogatásoknak a belépőkre történő alkalmazását. (Mahé 1995. és 1995. május)

S itt elérkeztünk a négy tanulmány valódi értelméhez. A legfontosabb üzenet nem a társult országoknak, hanem befelé, az unió tagországainak szólt, s ez az üzenet a CAP jövőjével volt kapcsolatos. A tanulmányok egytől egyig a CAP gyökeres és még a keleti bővítés előtti átalakítását ajánlották. Ez a hozzáállás Magyarország (és a többi csatlakozni kívánó ország) számára kettős veszélyt hordozott magában:

- 1) Belépésünket, illetve a vele kapcsolatos költségeket az EU-n belüli liberális gazdaságpolitikai vonal ürügyül használta fel egy olyan belső vitában, amelybe közvetlenül nem volt beleszólásunk (tudniillik, hogy erős vagy gyenge CAP-et kell-e fenntartani). Ezáltal állandósította a köztudatban a keleti bővüléssel kapcsolatos félelmeket.
- 2) Azzal, hogy időben a CAP gyökeres átalakítását belépésünk elé helyezte – miközben nyilvánvaló, hogy az európai agrárlobby még egy ideig elég erős lesz a radikális változtatások gyors megvalósításának megakadályozásához –, a csatlakozást óhatatlanul hátráltatta.

Az agrárfőosztály és a külkapcsolatokért felelős főosztály közötti „vita” további állomását jelentette az 1995. decemberi madridi csúcsra készített ún. Fischler-jelentés. Tanulságos az az út, melyet az agrár-DG a Nallet–Van Stolck-jelentés utáni alig másfél év alatt bejárt: miközben továbbra is elvetette a gyors és radikális CAP-reformot, egyértelműen kiállt az 1992-es CAP-reform folytatása mellett – különben a tíz kelet-európai ország csatlakozása strukturális fölöslegek kialakulásához vezetne egy sor szektorban (gabona, marhahús, tejtermékek). Az agrárfőosztály azonban nem csupán azt a gondolatot vette át a bizottság liberális vonalától, hogy a reform továbbvitelét kötelezően össze kell kapcsolni a bővüléssel, hanem azt az elemet is, hogy a kelet-európai országoknak nem ártámogatásra vagy árkompenzációra van szükségük – hiszen olcsón termelnek –, hanem strukturális támogatásokra. A Fischler-jelentésben visszaköszönt az a „négyek” jelentéseiben szereplő gondolat, hogy nincs közgazdasági értelme kompenzációt (köz-

vetlen támogatást) adni a kelet-európai gazdáknak az el nem szenvedett árcsökkenésért.²⁸ Továbbá megjelent, bár nem volt bővebben kifejtve az átmeneti időszak fogalma. (Tangermann–Josling 1994; Buckwell *et al.* 1994; Tarditi 1994; Mahé 1995)

Ezek után már nem is keltett meglepetést, hogy az Európai Unió 2000 és 2006 közötti költségvetési programja gyakorlatilag átvette a keleti bővítésre alkalmazott és fentebb ismertetett érvrendszert, illetve ajánlásokat.

2.1. Az Agenda 2000

Az Agenda 2000 az unió 2000 és 2006 közötti évekre szóló költségvetési programja, s mint ilyen az első, amelyben egyszerre döntöttek a közös költségvetés két legnagyobb kiadási tételét jelentő agrárpolitika, illetve strukturális politika reformjáról. Első változatát az Európai Bizottság 1997. július 15-én tette közzé, végleges formáját pedig az 1999. márciusi berlini csúcson fogadták el.

Témánk szempontjából az Agenda 2000 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)?

Az Agenda 2000-nek a CAP-reformmal kapcsolatos részével nagyjából ugyanaz történt, mint az 1992-es reform idején: az eredeti elképzelések radikalizmusát a politika jelentősen letompította. Mindazonáltal el-

mondható, hogy folytatja az 1992-ben elindított folyamatot, amennyiben a CAP kezdetének tekinthető 1960-as évek alapelveivel gyökeresen eltérő irányba mozdítja el az egész szabályozórendszert. Eme új irányzatnak a főbb elemei a következők:

- (1) A termelői jövedelmeket az árak helyett egyre inkább a közvetlen támogatásokon keresztül kívánják biztosítani. (Mindezt uniformizált módon, azaz függetlenül az adott szektor specifikumaitól.) A garantált árakat csökkentik, s az így keletkező jövedelemkiesést közvetlen támogatással – illetve ahol már van ilyen, annak növelésével – igyekeznek pótolni.
- (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. Az új rendszer már nem egyszerűen az agrártermelők érdekeit, hanem ennél sokkal tágabban, a vidéken élő emberek érdekeit tartja szem előtt. Mint-hogy a vidékfejlesztési célok kitűzéséhez helyben van tapasztalat, a finanszírozáshoz szükséges pénz egy részét is a helyi (tagországi, regionális, önkormányzati) költségvetésből kell biztosítani. A kofinanszírozáshoz kötött programok előtérbe kerülésével megindul a CAP részleges renacionalizálása.
- (3) Megnö a tagállamok mozgástere a közvetlen kifizetések odaítélésében, adagolásában, illetve a más célokra való átcsoportosításában. A tizenötöknek lehetőségük nyílik rá, hogy
 - (a) természeti adottságaiknak megfelelően, különböző környezetvédelmi követelményekhez kössék a támogatások kifizetését (*cross compliance*), valamint
 - (b) az egyes gazdaságoknak nyújtott támogatásokat – bizonyos határokon belül (legfeljebb 20% erejéig) – a foglalkoztatottak száma, a farm általános prosperitása vagy az adott gazdaságnak kifizetendő közvetlen támogatások összege függvényében

²⁸ Az 1992-es CAP-reform első éveiben történt már ilyen „csoda”. Márminthogy el nem szenvedett jövedelem-kiesésért kompenzálták a termelőket. Megjegyezzük, újabban már az EU-15-ökben is rájöttek arra, hogy a kompenzációs kifizetésekből még a legnagyobb farmok is elsősorban a költségeiket fedezik, s nélkülük nem lennének profitábilisak. Néhány éve már nem is kompenzációnak, hanem egyszerűen csak közvetlen támogatásnak nevezik őket. (Udovecz 2002)

rugalmasan kezeljék (*moduláció*), és a visszatartott szubvenciókból azután kipótolhatják az 1992-es reformmal bevezetett három ún. kísérő intézkedést (előnyugdíj, erdősítés, környezetvédelem), melyet az Agenda 2000 egy negyedikkel („hátrányos helyzetű vagy a környezetvédelmi okokból a műveléssel kapcsolatos korlátozás alá eső területek támogatása”) egészített ki.

- (4) A *cross compliance* és a *moduláció* esetén a tagállamok a közösségi szinten harmonizált követelmények, illetve a lehetséges módozatok közül szabadon választhatnak, miközben mindkét rendszer opcionális.²⁹

A közvetlen támogatások terén, illetve a mezőgazdaság konkrét szektorait érintő változások tekintetében, az Agenda 2000 – a CAP történetében nem először – francia–német kompromisszumot tükröz. Minthogy a francia gabonalobby (1992-után) ismét megvétózta a közvetlen támogatások bizonyos birtoknagyság fölötti korlátozására vonatkozó terveket, a németeknek viszont konkrét elképzelésük volt arról, hogy mennyibe kerülhet az újabb CAP-reform, a végeredmény szerényebb reformlépésekben, s bizonyos programok elhalasztásában öltött testet.³⁰ Az

²⁹ A rendszerek „választható mivoltát” azért kell külön hangsúlyozni, mert a CAP legújabbkori reformjával kapcsolatban már ezen rendszerek kötelező bevezetése került napirendre.

³⁰ A gabona intervenciók árát egy helyett két év alatt, és 20 helyett 15%-kal, a marhahúsét 3 év alatt 30 helyett 20%-kal csökkentették. Egyes tejtermékek (vaj, sovány tejpor) esetében a reform megindítását (árcsökkentés *versus* a tejelő tehenekre bevezetendő közvetlen támogatás) 2005/2006-os gazdálkodási évre halasztották: az árcsökkentés mértéke 3 lépcsőben összesen 15%-os lesz, miközben a tejelő tehenekre bevezetendő prémium el fogja érni a szoptató tehenek után járó prémium szintjét. A tejkvóták rendszerét 2007/2008-ig meghosszabbították. Az 1992-es reform tapasztalataiból tanulva, a kompenzáció nem lesz 100%-os: a közvetlen támogatások növekménye a becsült jövedelemkiesésnek a GOF-növényeknél 50, a marhahúsnál 85, míg a tejszektorban 65%-át kompenzálja. A GOF-szektorban, a kötelező ugart a tervezett 0-ról a bázisterület 10%-ára emelték az időszak egészére vonatkozóan. (Chambres d'Agriculture

1997-es Agenda 2000 a közvetlen támogatásokat illetően még 7,7 milliárd euró többletkiadással számolt,³¹ az 1999-es végleges változat azonban már csupán 3,5 milliárddal növelte a FEOGA-garanciaalap költségvetését.

Az önkéntes moduláció bevezetése – vagyis annak a lehetőségnek a felcsillantása, hogy a tagállamok a közvetlen támogatások maximum 20%-át, bizonyos feltételekkel, vidékfejlesztési célokra költhetik – a döntéshozók azon szándékát mutatja, hogy a jövedelempótló közvetlen kifizetések növekedésének határt kívánnak szabni.

Az Agenda 2000-ben felvázolt CAP-reformot a tagállamok egyértelműen a spórolás jegyében hozták tető alá. Ezt abban is lehetett mérni, hogy a FEOGA-garanciaalap kiadásainak az 1988-as Delors-I. csomag ótágátat 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.

Végül, de nem utolsó sorban, a spórolási szándék tükröződik a keleti bővüléssel kapcsolatban a középtávú költségvetési programba beállított tételeken is. A bizottság az Agenda 2000 eredeti, 1997-es változatában – mind a szöveges részben, mind pedig a melléklet táblázataiban – világossá tette, hogy a Kelet-Európából bekerülő új tagországok az átmeneti időszakban – melynek hosszáról nem történik említés, de bizonyos, hogy nem ér véget a 2000–2006-os költségvetési periódusban – nem számíthatnak a CAP közvetlen

No.912/2002) A támogatások konkrét mértékét lásd a *függelék 1. és 2. táblázataiban*.

³¹ 1,7 a gabona-, 4,1 a marhaszektorban megnövekvő, 3,0 milliárd euró pedig a tejszektor reformja keretében bevezetendő közvetlen támogatásból származott volna. 1,0 milliárd megtakarítást hozott volna a silókukoricára vonatkozó támogatás megszüntetése. (Bizottság 1997/a; Chambres d'Agriculture No.912/2002)

kifizetéseire.³² Igaz, a dokumentum nem zárja ki kategorikusan azt a lehetőséget, hogy a támogatásokat az új tagokra is kiterjesszék.³³ Az Agenda 2000 mellékletének az agrárkiadásokat részletező táblázatából azonban kiderül, hogy az új tagországok csupán agrárpiaci intézkedésekre (azaz alacsony világ-, illetve belpiaci áralakulás esetén alkalmazott export-szubvencióra és piaci intervencióra) számíthatnak, jövedelempótló közvetlen támogatásokra nem. (2. táblázat)

2. táblázat

Az Agenda 2000 1997-es és 1999-es (végleges) változatában az új tagok részére előirányzott agrártámogatások (maximális kifizetések)

	2002	2003	2004	2005	2006
Agenda 1997 (folyó áron)					
CAP (piaci intézkedések)	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4
Vidékfejlesztési kísérő intézkedések	0,6	1,0	1,5	2,0	2,5
<i>Összesen</i>	<i>1,7</i>	<i>2,2</i>	<i>2,7</i>	<i>3,3</i>	<i>3,9</i>
Agenda 1999 (1999-es áron)					
agrárkiadások	1,6	2,03	2,45	2,93	3,4

Megjegyzés: Az adatokat eredeti formájukban közöljük. Az 1999-es adatokból évi 2%-os inflációval számolva a folyóáras „összesen adatokhoz” jutunk. Az Agenda 2002-től 5+1 ország (Csehország, Észtország, Lengyelország, Magyarország, Szlovénia és Ciprus) csatlakozásával számolt. (Bizottság 1997/a, 1999)

Az Agenda 1999. márciusi változatában már nem bontották meg az új tagországok agrárkiadásaira szánt adatot, de minthogy az összegek 1997-hez képest nem változtak, feltételezhető, hogy ez a végleges dokumentum sem tartalmaz pénzt a közvetlen kifizetésekre.

³² Átmeneti időszakra, a bizottság szerint, a termelői árak szintjén a régi és az új tagországok között meglévő jelentős különbségek, illetve a belépők agrár-élelmiszeripari vertikumának szerkezeti problémái és gyenge versenyképessége miatt lett volna szükség. A közvetlen támogatások megtagadását egyrészt szintén az új tagok alacsony termelői áraival magyarázták („...nem lenne közgazdasági értelme árnövekedés mellé kompenzációt adni...”), másrészt azzal, hogy a paraszti jövedelmek ugrásszerű javulását eredményező támogatások szociális feszültségeket teremtenének a vidéki országrészekben. (Bizottság 1997/b)

³³ *En toute hypothèse, il n'y aurait pas lieu de prévoir... vagyis mindenesetre, szükségtelennek tűnik betervezni...* (értsd: az újaknak címzett közvetlen támogatások összegét) az átmeneti periódus éveinek költségvetésébe. (Bizottság 1997/a)

Végül is amit az Agenda 2000 kínált a tagjelölteknek a következők:

(1) Bizonytalan időre szóló átmeneti időszakot, melyben a határon (a mediterrán bővülés mintájára) árkiegyenlítő mechanizmus semlegesítené 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 célozná. Erre a célra már a csatlakozás előtt évi félmilliárd eurót lehet fordítani, amely eleinte mind a 10+1 országra vonatkozna, 2002 után pedig a kívül maradók támogatását szolgálta.

(3) Kompenzációs támogatások (az ún. direkt kifizetések) helyett vidékfejlesztési segélyt. Ez utóbbival azonban négy baj van:

- * egyrészt nem jár automatikusan, hanem programokat kell kidolgozni 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.

Az Agenda 2000 rendkívül éles határt vont az integráció régi és új tagjai közé. A 3. táblázatban összehasonlítottuk a tizenötök (EU-15) és az eredeti elképzelések szerinti ún. első körös közép-kelet-európai országok

(KKEO, Csehország, Észtország, Magyarország, Lengyelország, Szlovénia) mezőgazdaságát, illetve a CAP piaci támogatásaiból az Agenda 2000 által megajánlott részesedéseiket.

3. táblázat

A tizenötök és az Agenda 2000 alaphipotézise szerint 2002-ben csatlakozó öt közép-kelet-európai ország agráradatai és tervbe vett támogatásuk

1994-es adatok a kelet-európai mezőgazdasági válság mélypontján	KKEO	EU-15	KKEO/EU-15 %	
Agrárterület (m ha)	31,1	138,1	22,66	
Szarvasmarha-állomány (m db)	11,4	78,8	14,44	
Tehénállomány (m db)	5,6	33,6	16,52	
Sertésállomány (m db)	27,5	110,9	24,80	
Gabonatermés (m t)	41,6	171,3	24,29	
Olajosmagtermés (m t)	2,0	12,5	16,25	
Cukortermelés (m t)	2,2	15,4	14,17	
Zöldségtermelés (m t)	7,2	48,1	15,03	
Gyümölcstermelés (m t)	3,9	23,3	16,56	
Tejtermelés (m t)	18,5	120,0	15,38	
Marhahústermelés (m t)	0,8	7,9	9,89	
Serteshústermelés (m t)	2,8	16,0	17,23	
Baromfi-hús-termelés (m t)	0,9	7,4	11,56	
	2002	1,035	39,570	2,62
FEOGA – Garancia Alap	2003	1,107	39,430	2,81
piaci támogatás	2004	1,089	38,410	2,84
(m euró, 1999-es árakon)	2005	1,154	37,570	3,07
	2006	1,220	37,290	3,27

Módszerian: a KKEO-ra vonatkozó támogatások kiszámításánál feltételeztük, hogy a piaci és a vidékfejlesztési kiadások aránya nem változott az Agenda 1997-es változatához képest.

Forrás: Bizottság 1997/a, 1999 és saját számítások.

A 3. táblázathoz szinte nem is szükséges kommentár. Szembeötlő az az aránytalanság, mely az új tagokkal szembeni elvárások és az Agenda 2000-ben felkínált eszközök között húzódik. Az *acquis*-hoz való igazodás – a növény- és állategészségügy, az állattartás és a minőség terén – minden tagjelölt országban óriási anyagi áldozatot igényel a gazdálkodók részéről. De beszélhetünk az állami feladatokról is (intézményrendszer kiépítése, határellenőrző állomások modernizációja stb.), hiszen ha a termelők kimaradnak bizonyos uniós támogatásokból, akkor ez egyúttal azt is jelenti, hogy az állami költségvetésben kevesebb pénz szabadul fel az említett feladatokra.³⁴

Ha megvizsgáljuk azokat az érveket, melyeket az Agenda 2000 a közvetlen támogatásoknak az új belépőkre való kiterjesztése ellen hoz fel, kiderül, hogy ezek egytől egyig cáfolhatók. Ráadásul a cáfolatokkal az uniós szakértők is tisztában vannak. Vegyük például az árproblémát: „...minthogy a kelet-európai gazdák termelői árai a csatlakozás után zömében növekedni fognak, nincs értelme árkompenzációt fizetni nekik...” Ezzel az érveléssel két probléma van:

- 1) Ha igaz is lenne (bár tudjuk, hogy nem az), hogy a közvetlen kifizetések árkompenzációként működnek (már említettük, hogy még a legnagyobb farmok esetében is nélkülözhetetlenek a költségek finanszírozásához), akkor felmerül a kérdés, hogy vajon mennyi ideig tartható fenn egy ilyen eszköz, mely az agrárpolitikában bekövetkezett egyszeri változás hatását volt hivatva enyhíteni? A termelők ugyanis az *inputok* visszafogásával, birtokkoncentrációval, technikai fejlesztéssel, természetlagok növelésével stb. néhány év alatt alkalmazkodhattak (mint ahogyan alkalmazkodtak is) az új helyzethez. Vagyis, ha a közvetlen kifizetés árkompenzáció, úgy azt a tizenötökben is meg kellene szüntetni.
- 2) Volt már rá precedens, hogy az EU-ba újonnan belépő ország termelői árai a csatlakozás révén megemelkedtek, s mégis megkapták a közvetlen támogatásokat. Először a kelet-német tartományok esetében (1990-től), másodsor pedig Svédország 1995-ös belépésekor. (Tangermann-Buckwell 1999) Tudniillik a svédek néhány évvel csatlakozásuk előtt végrehajtottak egy agrárreformot, melynek során a felvásárlási áraikat leszorították a világpiaci árak szintjére. Ezek után a csatlakozás náluk is a garantált termelői árak emelke-

³⁴ Ugyanis ilyen egyenlőtlen versenykörülmények között – amelyeket az Agenda 2000 kínál – az állam

nem hagyhatja magára a termelőket, s a nemzeti költségvetésből próbálja kiegyensúlyozni jövedelmüket.

kerülhet, hogy kétszer kell megfizetnie a liberalizáció árát. (Somai 2002)

Az ellentétes érdekek feloldása (a berlini kompromisszum) végül a harmadik, a leggyengébb és távollévő fél rovására jött létre. A kompromisszum, vagyis az Agenda 2000 elfogadása világossá tette, hogy a folytatódó CAP-reform számláját – vagy talán helyesebb úgy fogalmazni, hogy a radikálisabb CAP-reform elmaradásának az árát – az újonnan csatlakozó kelet-európai országokkal fogják megfizettetni. Ráadásul félő volt, hogy amennyiben az EU-csatlakozás teljes egészében az Agenda 2000 forgatókönyve alapján valósulna meg, tehát az új tagországok termelőire nem terjesztenék ki a közvetlen kifizetéseket, úgy a jelenlegi és az új tagok agrárgazdaságai között fennálló hatékonysági és jövedelmezőségi különbségek hosszabb távon is fennmaradnak.³⁶

3) AZ AGENDA 2000-TŐL AZ ISSUES PAPER-IG³⁷

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 kitárgyalt, a tagállamokra és az EU intézményeire egyaránt kötelező érvényű programról, illetve költségvetési keretről volt szó. Ráadásul a költségvetésnek a régi és a leendő tagok számára fenntartott tételei között nincs lehetőség az átcsoporto-

³⁶ Sajnos nyugaton széles körben tartja magát az a nézet, hogy a közép- és kelet-európai tagjelölt országokban a viszonylag olcsón és bőségesen rendelkezésre álló munkaerő, illetve föld komparatív előnyt testesít meg. Ez a megközelítés azonban alábecsüli a mai agrártermelés műszaki-technológiai funkcióinak tökéltetését. (Pouliquen 2001)

³⁷ *Enlargement and Agriculture: Successfully Integrating the New Member States into the CAP – Issues Paper*, Commission of the European Communities, Brussels, 30.1.2002 SEC(2002) 95 final. Az Európai Bizottság 2002. januári ajánlásainak a szakzsargonban elterjedt elnevezése.

sításra – sem az előcsatlakozás éveiben, sem a csatlakozás után! A tizenötöknek fenntartott rovatokban megtakarított összegek nem szolgálhatják a keleti bővülés költségvetési kereteinek kiszélesítését (...és fordítva, de ez utóbbi számunkra érdektelen). (Bizottság 1999)

Az a tény tehát, hogy az uniónak a 2000 és 2006 közötti évekre elfogadott költségvetési programja nem tartalmazta az egyenrangú bővülés esetén az új tagoknak járó közvetlen kifizetések forrásait, bár az nyilvánvalóan vitatható érvelésen – mondhatni szakmai tévedésen – alapult, s behatárolta a bizottság lehetőségeit a csatlakozási tárgyalások során.

3.1. A tét

Azért, hogy világosan lássuk, milyen összegekről is van szó, amikor a közvetlen támogatásoknak a kelet-európai országokra történő kiterjesztését vagy ki nem terjesztését vizsgáljuk, a 4. táblázatban bemutatjuk ezek alakulását az 1992-es CAP-reformtól kezdődően. Azon termékeket, amelyekre az új tagjelöltektől elvitatott közvetlen támogatások vonatkoznak, az 1259/1999-es EK-rendtartás tartalmazza. A Magyarország szempontjából fontosabb termékek, illetve támogatások a következők:

- (1) a GOF-növények, a durumbúza, a hüvelyesek, a textilnövények (len, kender), a kómló és a rizs piacsabályozási rendszerében fizetett földalapú támogatások (beleértve az ugarpénzt is);
- (2) a zömében a legelőterület hasznosításában szerepet játszó állatok után a szarvasmarha, a juh- és a kecskeszektorban fizetett különféle prémiumok;
- (3) valamint a vetőmag- és a dohánytermelőknek juttatott (az utóbbiak esetében minőségi ösztönzést is tartalmazó) termelési

támogatások.³⁸ (Réglement (CE) No. 1259/1999)

A 4. táblázatból két fontos tanulságot lehet levonni. Egyrészt, 1992-höz képest napjainkra a közvetlen kifizetések (DP) a FEOGA-garanciaalap agrárpolitikai kiadásainak 18,9%-áról 75,5%-ára 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 hagyományosan is magas arányt képviseltek az összes támogatáson belül (dohány, juh- és kecskehús), és az 1992-es, valamint az Agenda 2000-ben megvalósult CAP-reformnak köszönhetően (GOF, olíva, illetve marhahús) olyannyira megnövekedtek, hogy 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* *szcenárió* az említett szekto-

rokban lényegében kizárja az újonnan belépő kelet-európai gazdákat a közös agrárpolitikából. Egy ilyen óriási versenyképességi hátrányt okozó scenárió valószínűleg elfogadhatatlan lett volna az EU-tagságra aspiráló országoknak.

3.2. Még néhány szempont, illetve megfontolás

Valószínűleg a nyugati szakértők is érezték, hogy az Agenda 2000-ben felvázolt csatlakozási forgatókönyv tarthatatlan lesz. Újabb érvek jelentek ugyanis meg a közvetlen kifizetéseknek az újakra történő kiterjesztése mellett. A szakértők rámutattak, hogy

* a politikailag erős mezőgazdasági lobbival rendelkező országokban (pl. Lengyelországban) egy ilyen végletesen egyenlőtlen csatlakozást valószínűleg elvetne a népszavazás;

* mivel a közvetlen kifizetések nem csak a garantált minimumárak csökkentéséért kompenzálják a termelőket, hanem a kínálat kötelező korlátozásért is, a kifizetések megtagadása egyúttal azt is jelentené, hogy az új tagországok termelőit nem lehetne a kínálat visszafogására kötelezni;

4. táblázat

A közvetlen kifizetések főbb szektoronkénti alakulása a FEOGA-garanciaalap agrárpolitikai kiadásain belül, 1992 és 2003 között

	1992			1996			2003 ^{a)}		
	Md €	Ebből DP	DP %	Md €	Ebből DP	DP %	Md €	Ebből DP	DP %
Növényi termékek:	19,15	2,98	15,6	24,88	19,38	77,9	27,07	21,20	78,3
GOF-növények	10,23	0,83	8,1	16,37	16,02	97,9	17,76	17,38	97,9
Olívaolaj	1,73	0,83	48,0	1,99	1,77	88,9	2,37	2,35	99,2
Dohány	1,23	1,16	94,3	1,03	1,01	98,1	0,96	0,96	100,0
Egyéb	5,96	0,16	2,7	5,49	0,58	10,6	5,98	0,51	8,5
Állati termékek:	10,48	2,92	27,9	12,21	5,27	43,2	12,60	9,25	73,4
Marhahús	4,43	0,90	20,3	6,80	3,60	52,9	8,37	7,34	87,7
Juh- és kecskehús	2,02	2,01	99,5	1,68	1,68	100,0	1,91	1,91	100,0
Egyéb	4,03	-	-	4,53	-	-	2,32	-	-
Egyéb kiadások	1,65	-	-	0,17	0,30	176,5	0,86	0,16	18,6
Összesen	31,28	5,90	18,9	37,26	25,00	67,1	40,53	30,61	75,5

^{a)} a 2003-as költségvetés előzetes terve alapján

Forrás: DG-Budget 2002 és saját számítások.

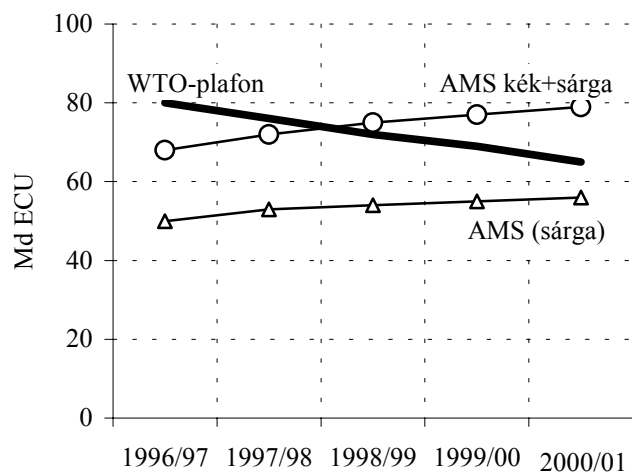
³⁸ A Magyarország szempontjából nem releváns rendtartásokra (banán, selyemhernyó, mazsola), illetve programokra (POSEI..., az ultraperifériás területek (pl. francia DOM-TOM, Azori-, Madeira-, Kanári-, valamint kisebb Égei-tengeri szigetekre)) vonatkozó közvetlen támogatások közül kiemelkedik az olívaolaj-termelőknek fizetett termelési támogatás, melynek összege az utóbbi öt évben rendre 2-2,5 milliárd euró között mozgott. (DG-Budget)

* a közvetlen kifizetések a nagyobb ártermelő kelet-európai gazdaságokban nem a személyes fogyasztásban tűnnének el, hanem enyhíthetnék a banki intézményrendszer fejletlenségére, valamint az agrárgazdaság gyenge profitabilitására visszavezethető akut forgótókehiányt. (Tangermann–Buckwell 1999)

A szakértők arra is rámutattak, hogy a közvetlen kifizetéseknek a belépőkre való kiterjesztése önmagában nem okoz problémát az EU-nak a világkereskedelmi tárgyalásokon. Az uniónak is, és a tagjelölteknek is igen jelentős tartalékuk van a belső támogatások ügyében: *sárga dobozos* támogatásaik még messze vannak az AMS-plafontól, s „összeolvasztásukra” már megvan a precedens, illetve a technika (lásd az 1995-ös ún. EFTA-bővülést³⁹). Ellenben, ha a dohai WTO-fordulón olyan megállapodás születne, melynek alapján meg kell szüntetni a *kék dobozt* – ezt az USA és a cairnsi csoport is szeretné elérni –, úgy az EU-nak, a keleti bővülés mikéntjétől függetlenül, meg kellene reformálnia agrárpolitikáját. A CAP-reformra azért lenne szükség, mert a sárga és kék dobozos támogatások együttesen már az 1998/99-es mezőgazdasági értékesítési év óta meghaladják az EU AMS-plafonját. (3. ábra) Vagyis a WTO-beli konfliktus valószínűsége és annak a CAP-re való kihatása sokkal inkább a millenniumi forduló végkifejletének, semmint a keleti bővülésnek a függvénye. (Swinnen 2002)

3. ábra

Az unió belső támogatásai terén vállalt WTO-plafonja, AMS-e (sárga dobozos támogatások), illetve a kék doboz megszűnése esetén kimutatható AMS-e (sárga és kék dobozos támogatások)



Forrás: Tangermann–Buckwell 1999.

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 meghatározó – agrárpolitikát megvalósítani, a probléma megoldását a CAP-nek még a keleti bővülést megelőzően végrehajtott radikális átalakítása jelentené.

A különösen az EU nettó befizető országaiban megszaporodó 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 agrárfejosztályán. (Jacquin 2002) A bizottság olyannyira a magáévá tette a mielőbbi CAP-reform szükségszerűségének gondolatát, hogy – bár a berlini csúcshozatkozások alapján csupán egyes termékpiacok állapotának a felmérésére, illetve néhány, 1999-ben még függőben tartott agrárpolitikai lépés megajánlására volt felhatalmazása – az Agenda 2000 félidei felülvizsgálatát kihasználva, 2002 nyarán átfogó javaslatot tett a CAP 2004-től kezdődő gyökeres megreformálására. (Ennek részleteit az 5. fejezetben tárgyaljuk.)

Az MTR⁴⁰ ürügyén kidolgozott reformkísérlet – mint az egyébként várható is volt – igen gyorsan megbukott a CAP egyértelmű kedvezményezettjeinek (elsősorban Franciaországnak) ellenállásán. A 2002 októberében tető alá hozott, a CAP történetében már nem először sorsdöntő német–francia kompromisszum végül nyugvópont-ra jutatta a vitát. A két fél megegyezett abban, hogy (i) a közös agrárpolitika a jelenleg futó költségvetési időszak (azaz 2006) végéig nem változik (francia érdeke), ugyanakkor (ii) a berlini csúcson meghatározott agrárkiadási plafonokat (vagyis az

³⁹ Részletesebben lásd Somai (1997): Az Európai Unió 1995-ös ún. EFTA-bővülésének GATT-vonatkozásai...

⁴⁰ Mid-Term Review (of the CAP), az Agenda 2000 agrárfejlesztésének félidei felülvizsgálatát, illetve annál sokkal többet, egy újabb agrárpolitikai reform részleteit tartalmazó bizottsági dokumentum.

Agenda 2000 kereteit) a keleti bővülésről szóló tárgyalásokon – sőt még a következő, 2007–2013-as költségvetési időszakban is – abszolút korlátnak tekintik (német érdekl).

3.3. A csatlakozási tárgyalások kezdetei és a felek álláspontjai

Az Európai Unió az eredetileg első körösként kezelt s az ún. luxemburgi csoportba tartozó országokkal (Csehországgal, Észtországgal, Lengyelországgal, Magyarországgal, Szlovéniával és Ciprussal) hivatalosan 1998 márciusának végén kezdte meg a csatlakozási tárgyalásokat. Az agrárfejezetben azonban, annak bonyolultsága miatt, az első két-két és fél évben még nem nyitották meg a tárgyalásokat. 1998 és 1999 nagyrészt az ún. *screening* (átvilágítás) jegyében telt, majd 1999 novemberére-decemberére minden „luxemburgi” ország elkészítette a saját tárgyalási pozícióját (*position papers*). Az Unió Tanácsa 2000 júniusának elején hagyta jóvá a tizenötök közös tárgyalási pozícióját, melyet az Európai Bizottság a 2000. június 14-én tartott ún. csatlakozási konferencián tárt a tagjelöltek elé. Ezzel az agrárfejezetben is megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások.⁴¹

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 álláspontjukat. Egyértelművé tették, hogy

- (1) a csatlakozás pillanatától kezdődően teljes jogú tagságra tartanak igényt; ez azt jelenti, hogy alkalmazzák az *acquis*-t, átveszik a közös agrárpolitikát, és ez utób-

⁴¹ Az eredetileg a keleti bővülés második hullámaként számon tartott ún. helsinki csoportba tartozó országok közül Lettországgal, Litvániával és Szlovákiával 2001 júniusában, Máltával pedig 2001 decemberében indultak meg a tárgyalások. (DG-Agriculture 2001; Bizottság: Issues Paper)

binak minden kifizetéséből ugyanúgy részesednek, mint az akkori tagállamok;

- (2) és általában – bizonyos derogációs kérelmekről eltekintve⁴² – elvetnek mindenféle átmeneti időszakot, vonatkoznak azok bár kötelezettségekre, avagy jogokra.

Az unió ezzel szemben beírta azzal, hogy felkérte a tagjelölteket álláspontjuk pontosabbá tételére (pontosabb adatszolgáltatásra, derogációs kérelmeik statisztikai adatokkal való jobb alátámasztására stb.), illetve a derogációs kérelmeket illetően – a legtöbb esetben – felhívta a tagjelöltek figyelmét azok tarthatatlanságára. A tagjelölteket érintő legfontosabb kérdésekben (kvóták, közvetlen kifizetések) azonban hosszú ideig egyáltalán nem fogalmazott meg hivatalos, konkrét, számszerű adatokat tartalmazó álláspontot.

Igaz, annyi azért már a 2000. júniusi EU-álláspontból is kiderült, hogy az unió a kvóták tekintetében a csatlakozást közvetlenül megelőző éveket fogja mérvadónak tekinteni (tudniillik az 1995–1999-es évekről kért pótlólagos adatokat). Ez azért érdekes, mert a tagjelöltek zöme (köztük Magyarország) számára legfontosabb – a potenciálisan elnyerhető CAP-támogatások túlnyomó részét tartalmazó – rendtartásban, a GOF-növényeknél az EU mind a 15 tagországában (az 1995-ben csatlakozott volt EFTA-országokban is) az 1980-as évek vége, azaz a kelet-európai mezőgazdaságok virágkora a hivatalos bázisidőszak.⁴³ Amennyiben tehát az EU el akar térni az egységes (a CAP, azaz

⁴² Elsősorban nem a termékek minőségére, hanem a termelési, állattartási stb. technológiákra vonatkozó, a CAP-követelményei alóli átmeneti mentességekről volt szó (tej zsírtartalma, vágóhidak szellőzése, tojótyúktartásnál a ketrec mérete, dőlésszöge stb.). Ugyanakkor például Csehország megígárta, hogy amennyiben bizonyos szektorok termelői árkülönbségei még a csatlakozás idejében is jelentősek lesznek, úgy a piaci sokkhatás mérséklése érdekében átmeneti időszakot fog alkalmazni. (Position Paper of CR)

⁴³ Bevetett területnél az 1989–1990–1991-es évek átlagát, a hektáronkénti termésátlagnál pedig az 1986/87–1990/91-es kampányok szélsőértékektől megtisztított átlagát veszik figyelembe. (Réglement (CE) No. 1251/1999)

az *acquis* szerinti) szabályozástól, úgy az nyilvánvalóan az új tagokkal szembeni negatív diszkrimináció lenne.

3.3.1. *A hiba, avagy a kelet-európai vágyak*

Ami a tagjelölteket illeti, tárgyalási álláspontjuk kialakításakor, sajnos, elkövették azt a hibát, hogy taktikai megfontolásból nem agrárgazdaságuk valódi helyzetéből kiindulva fogalmazták meg az igényeiket. Ehelyett, több esetben az 1980-as évek végi termelést vették alapul, vagy úgy gondolkoztak, hogy a jövőbeli – a növekvő életszínvonallal párhuzamosan felfutó – termelési szintekből érdemes levezetniük kvóta- s ezáltal támogatottsági igényeiket.⁴⁴ A taktikai megfontolás az volt, hogy „jó magas bázisokkal kell indítani”, amiből azután lehet majd engedni. (Balázs 2002)

A fenti elgondolás kiválóan bevált volna az 1960/70-es években, amikor a közösség egy sor alapvető termékből még nettó importra szorult, s a közös agrárpolitika legfontosabb célja nem lehetett más, mint a termelés növelése. A CAP utolsó egy-másfél évtizedét azonban végigkísérik a strukturális túltermelés megakadályozására tett kísérletek. A tejkvóták bevezetése (1984), a GOF-vetésterület és -termésátlagok befagyasztása, illetve az állatprémiumok nemzeti kvótázása (az 1992-es reform), valamint ezen rendszerek megerősítése az Agenda 2000-ben egytől egyig arra irányult, hogy a kínálat támogatottságát keretek közé szorítva a folyó termelést elválasszák az egyes tagországok termelési potenciáljától. Ilyen körülmények között az a tény, hogy a tagjelölt országok sokszor szó szerint is a természeti tényezők által meghatározott termelési lehetőségeikre hivatkozza

⁴⁴ A kvóták ugyanis nem önmagukban fontosak, hanem azért, mert a kínálati korlátozás alá eső termeléshez CAP-támogatások kapcsolódnak. Vagyis amikor a közvetlen kifizetésekről beszélünk, nem csupán az fontos, hogy az újonnan belépők megkapják-e ezeket a támogatásokat, vagy hogy hány százalékukat kapják meg, hanem az is, hogy a támogatások milyen bázismennyiségekre lesznek kiszámolva.

adták meg kvótakérelmeiket, illetve jelölték meg bázisidőszaki termelési szintjüket, az alábbi következményekkel járt:

- (1) Az Európai Bizottság nem vette, mert nem is vehette komolyan a tárgyalási pozíciókban megfogalmazott igényeket, s a tagjelöltek helyett – a nemzeti és nemzetközi statisztikák és módszerek alapján kiszámolva – próbálta meghatározni a reális termelési szinteket.
- (2) Azon nyugat-európai szakértők, akik korábban – a tényleges gazdasági helyzet helyett a termelési potenciálból kiindulva, vagyis szakmailag kifogásolható módon – óvtak a bővítéstől, annak költségeitől, és általában bizalmatlanok voltak a kelet-európai országokkal szemben, most igazolva látták félelmeiket, hiszen a tagjelölt országok lám maguk is termelési potenciáljukra hivatkozva szeretnének termelési kvótákhoz, és persze a vele járó busás támogatáshoz jutni. Ilyen körülmények között, a korábban reálisabb elemzéseket készítő szakértők (pl. a Nallet–Van Stolkel jelentés elkészítésében részt vállaló montpellier-i Pouliquen professzor) azért, hogy ne szoruljanak véglegesen háttérbe, kénytelenek voltak átvenni néhány elemet a kelet-európai állásfoglalások által „igazolt”, de valójában a térséget kevésbé ismerő kollégáiktól.⁴⁵
- (3) A nyugat-európai közvéleményben a keleti bővüléssel kapcsolatban megerősödött az az agrárlobbyk által is sugallt kép, mely szerint a kelet-európai tagjelöltek – miután a rendszerváltás óta eltelt évtizedben szinte semmit sem voltak hajlandóak áldozni saját mezőgazdaságukra – a nyu-

⁴⁵ Például az átmeneti időszak szükségességét, mely alatt kisebb támogatás jár az újaknak, mert féltő hogy azt a gazdaságok nem megfelelően használják fel, ...de a legjobb esetben is a „kelet-német szcenárió” ismétlődik meg: leépülő állattenyésztés, s helyette aki csak tud – a CAP által jobban támogatott, relatíve kisebb és gyorsabban megtérülő befektetéseket igénylő – GOF-növényekre szakosodik, ...ami azonban kevesebb élönmunkát igényel, s ily módon rengeteg munkaerő szabadul fel a szektorból, ...miközben nem áll rendelkezésre a probléma finanszírozását biztosító, a nyugat-német társadalombiztosításhoz hasonló rendszer... stb. (Pouliquen 2001)

gat-európai adófizetők pénzéből szeretnék modernizálni termelési kapacitásait.

- (4) A gazdasági súlyuknál általában sokkal jelentősebb politikai befolyással bíró nyugat-európai gazdák, akik kibocsátásukat az utóbbi másfél évtizedben jóval termelési potenciáljuk alatt kényszerültek tartani, azt látták, hogy a kelet-európai tagjelöltek kapacitásait a termelési képesség határáig növelő kvótákra tartanak igényt. Minthogy eme igények esetleges kielégítését az EU farmerei méltánytalanul tartották volna, minden követ megmozgattak, hogy a kormányuk (s közvetve a bizottság) elutasítsa a kelet-európai követeléseket.⁴⁶

⁴⁶ Néhány példa a tagjelöltek igényeiből:

- * Magyarország 300 ezer szoptató tehén után jelentett be prémiumigényt. Ehhez tudni kell, hogy a magyar állomány 3,7%-a húshasznú, további 17,7%-a kettőshasznú. Ha a kettőshasznúkat is húshasznúnak tekintjük, akkor, kb. 180-200 ezer húshasznú hím állat, és 80-90 ezer húshasznú tehén adódik. Bár, ha pontosak akarunk lenni, akkor a kettőshasznú magyartarka fajtából csak „kb. 5-6 ezerre tehető az a tehénlétszám, amelyet nem fejnek, így gyártástechnológiáját tekintve egyhasznú húsmarhának tekinthető” (Popp 2000). Vagyis az egyhasznú hústehenek száma a valóságban nemigen haladhatja meg a 20-25 ezer darabot. (A szoptató tehének utáni prémium egyébként csak azon termelőknek jár, akik nem adnak el tejet, illetve tejterméket. Kivételt képeznek a kistermelők évi 120 ezer kg tejegyenértékg.) Tejkvótaigényt 2,8 millió tonnára jelentettünk be, miközben a termelés 1993 óta egyetlen évben sem haladta meg a 2,1 millió, a fogyasztás pedig az 1,9 millió tonnát. (Negotiating Position of Hungary) (KSH: Mezőgazdasági évkönyvek, 1993–2001)
- * Lengyelország a bázisidőszaki termésátlagnál (3,14 t/ha) eleve 15%-kal magasabb hozam (3,61 t/ha) szerinti támogatásra tartott igényt, amit azzal indokolt, hogy az új agrárpolitikai rendszerben (CAP) nyilván sokkal több pénz lesz *inputokra* (gépi technikára, műtrágyára, növényvédőszerre stb.), mint volt a bázisidőszakban. A folytatódó szerkezetváltásnak, illetve ezzel párhuzamosan a növekvő specializációnak és koncentrációnak köszönhetően azután megnő ezen inputok hatékonysága. Ily módon a hozamok is megközelítik az EU-ban szokásos szintet, ami alátámasztja a magasabb bázis hozam iránti igényt. (Poland's Negotiation Position...)
- * Csehország tejkvótaigénye (3,1 millió tonna) az 1992-es évi felvásárlási mennyiségnek felelt meg, ami éppen 127%-a volt az 1998. évinek (2,44 m t).

3.3.2. „Mint hátunkra a púp”, avagy az EU álláspontja

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 (SAPARD⁴⁷).
- * Végül harmadszor, a társulási szerződések kereskedelmi fejezetének továbbfejlesztése, a kölcsönös kereskedelmi kedvezmények bővítése, magyarán az agrárpiacok kétoldalú és fokozatos megnyitása a csatlakozási felkészülés egyik legfontosabb területe.⁴⁸ (DG-Agriculture 2001)

Az indok, hogy hazai forrásból fogják tudni fedezni a jövőben várhatóan megnövekvő tejfogyasztást. (Position Paper of the CR)

A tejkvótára vonatkozó igényekkel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a CAP a tejszektorban alkalmazza a legszigorúbb kínálati szabályozást. Egyrészt, szigorú szankciók terhe mellett tilos a kvótán túl termelt mennyiség bármiféle (helyi, belső vagy külpiacra történő) értékesítése. Másrészt a kvótákat jóval az egyes tagországok termelési potenciálja alatt állapították meg. (Vajda 2002) Ezzel szemben például a cukorszektorban elvileg lehetőség van korlátlan mennyiség megtermelésére, de az „A” (belpiaci) és a „B” (export) kvótán túli mennyiségre (melyet csak külpiacra teríthet) semmilyen támogatás nem jár. Még kevésbé korlátozó a GOF-növények bázisterülete, illetve bázishozama, mely mutatószámok csupán az adott tagország termelőinek maximálisan kifizethető összeg kiszámolására szolgálnak. A különböző állatprémiumok is csak a támogatható állatok számát korlátozzák, nem pedig a tényleges termelési volument.

⁴⁷ Ennek hatékonyságáról Magyarországon eddig nem sokat érzékeltünk, hiszen 2002 őszéig még a SAPARD-ügynökségünk akkreditációját sem sikerült elérnünk, nemhogy EU-forrásokhoz jutottunk volna.

⁴⁸ Ezen a téren a két lépcsőben – 2000. július 1-től, illetve a 2002. július elsejével – hatályba lépő megál-

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 mutató nettó pozíciója a lehető legkisebb mértékben romoljon. Ez a szempont elsősorban a hagyományosan legnagyobb nettó befizető országokat (Ausztria, Egyesült Királyság, Hollandia, Svédország) érintette, de nem hagyta hidegen a kedvezményezett tagállamokat sem, hiszen a keleti bővítés finanszírozásából nekik is részt kellett vállalniuk. Németország, amelynek keserves tapasztalatai voltak a német egyesülés költségeivel kapcsolatban, s mindenáron el akarta kerülni eme tapasztalat megismétlődését, ragaszkodott a berlini csúcson meghatározott keretek (vagyis az Agendában rögzített kiadási plafonok) tiszteletben tartásához.
- (2) A status quo fenntartása a tizenötökben a következőket jelenti:
 - (a) A bővítés nem vezethet a piaci egyensúlyok megbomlásához, azaz olyan további fölöslegek képződéséhez, amelyeket sem az EU belső piacon (kereslet hiányában), sem a világpiacon (az exporttámogatással kapcsolatos WTO-korlátok miatt) nem lehet elhelyezni. Ezzel szemben az EU célja határozottan az volt, hogy a bővítéssel új piacokat szerez-

lapodások igen jelentős kölcsönös piacnyitást eredményeztek az EU és a tagjelölt országok között. Például a magyar–EU viszonylatban, az első megállapodás révén a magyar élelmiszeripari export 83, míg az EU-export 62%-a vált vámmentessé (az 1996 és 99-es forgalmat alapul véve). (Bizottság 2001) A második megállapodás a 2001-es forgalomhoz képest a magyar exportnak 97, az uniós exportnak pedig 84%-át tette vámmentessé. Igaz, néhány érzékeny termékcsoportban (sertéshús, sajt, túró) a felek nem nyújtottak a már meglévőknél túli kedvezményeket. Egy-két termék esetében (pl. friss tej, cukor) pedig sem Magyarország, sem az unió nem alkalmaz könnyítéseket a csatlakozásig, ezért itt forgalom sincs. (Szabó 2002)

zen 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 (például nem csökkenhetnek a jelenlegi tagországokban a kvóták csak azért, mert a tagjelölteknek komparatív előnyeik vannak egyik vagy másik kínálati korlátozás alá eső agrárcikk termelésében).
- (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 (az ún. félmegélhetési gazdaságokat vagy fel kell számolni, vagy kereskedelmi, azaz professzionális gazdaságokká kell alakítani).
 - (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.

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 érdek) vagy
- 2) kétlépcsős CAP (francia érdek).

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

szövetségeket a tagjelöltek között. (Pete 2002/b)

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

4) AZ „ÁTTÖRÉS”, AVAGY ESÉLY A KOMPROMISSZUMRA: AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2002. JANUÁRI JAVASLATAI

Az EU 2002 elejéig úgy folytatta a csatlakozási tárgyalásokat, hogy a tagjelöltek számára a legfontosabb kérdésekben (közvetlen kifizetések, kvóták) egyáltalán nem fogalmazta meg álláspontját. A hivatalos dokumentumokban mindig arról beszélt, hogy ezen kérdéseket majd a tárgyalások egy későbbi szakaszában szeretné megvitatni. A már említett stratégiai dokumentumban (2000 novemberében) felvázolt s később a laekeni csúcson (2001 decemberében) is megerősített csatlakozási menetrend (*road map*) szerint azonban a 2002 első félévében elkészítendő közös EU-álláspontban minden, a korábbiakban nem vagy nem kellő mélységben (pl. nemzeti támogatások, vidékfejlesztés) tárgyalt témát érinteni kellett. Az Európai Bizottság – a közösség kezdeményező szerve – ezért úgy vélte, hogy a 2002 januárjában az *Issues Paper*-ben megfogalmazott ajánlásai elsősorban befelé, az EU tizenöt tagországának szólnak, s megfelelő vitaalapként szolgálnak majd a közös állásfoglalás kidolgozásához.

Mindez nem jelenti azt, hogy az *Issues Paper* ne bírt volna rendkívüli fontossággal a tagjelölt országok számára, hiszen első ízben szembesülhettek a bizottságnak a legfontosabb témákat érintő konkrét, számszerű el-

képzeléseivel. Azok a kormányok, illetve tanácsadók, akik számára az 1995. decemberi madridi csúcsra elkészített Fischler-jelentés vagy az 1999-es berlini csúcson elfogadott s közösségi jogyaggá váló Agenda 2000 még nem tette volna eléggé nyilvánvalóvá az EU-nak a keleti bővüléssel kapcsolatos stratégiáját, most döbbenet álltak a részletek előtt.

Az *Issues Paper* témánk szempontjából legfontosabb elemeit az alábbiakban ismertetjük.

Alapelvek

A dokumentum két legfontosabb hipotézise az, hogy (i) 2004-től kezdődően tíz ország (Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, valamint Málta és Ciprus) egyszerre fog csatlakozni az Európai Unióhoz, de (ii) ezekben az országokban még messze nem fejeződött be az élelmiszergazdaság szerkezetváltása, s noha agrár-csatlakozásukra ezért csak fokozatosan, átmeneti időszak közbeiktatásával kerülhet sor, hosszabb távon nem lesz kétlépcsős agrárpolitika, s minden EU-tagországra ugyanaz a CAP fog vonatkozni.

Közvetlen támogatások

* A közvetlen támogatásokkal kapcsolatban, az Európai Bizottság egyrészt megismétel 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 körű kiterjesztése lelassítaná a struktúraváltás folyamatát az új tagországokban. (Megjegyezzük, hogy eközben – a vidékfejlesztési csomag keretében – egy legfeljebb öt éven keresztül folyósítandó, évi 750 eurós átalánytámogatást helyez kilátásba azon részmunkaidős termelőknek, akik szeretnék megkapaszkodni az áru-termelő gazdaságok között, s ennek a realitását üzleti tervvel is képesek bizonyítani. Ha valami, akkor éppen ez a viszonylag laza feltételekhez kötött, évi 180 ezer forintos jövedelemkiegészítő támogatás

alkalmas az elaprózott birtokszerkezet konzerválására, a szerkezetváltás lefékezésére.)⁴⁹

- * A bizottság másrészt 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. (Az *Issues Paper* csak a csatlakozás utáni első három évre konkretizálta a támogatási szinteket: 2004-ben 25, 2005-ben 30, 2006-ban pedig 35%-ot kapnának az új tagországok termelői, s 2013-ban érnék el a 100%-ot.)⁵⁰ A kínálat-szabályozás alá eső rendtartásokban a kvótákat és a referenciahozamokat a tagjelöltek 1995 és 1999 közötti teljesítményéből vezették le.⁵¹ (Bizottság: *Issues Paper*)

Az 5. táblázatban megvizsgáltuk, hogy a fenti ajánlat milyen egyenlőtlen versenyhelyzetet teremtett volna az EU régi és új tagországai között a tíz tagjelöltre jutó közvetlen támogatások több mint 70, Magyaror-

szág esetében mintegy 80%-át felszívó GOF-szektorban.⁵²

Az *Issues Paper* szerint azon tagjelöltek, melyekben létezik a CAP közvetlen kifizetéseihez hasonló eszköz, s a fenti módszer alapján kifizetett támogatások az átmeneti időszakban (a *phasing in* fázisban) nem érnék el csatlakozást megelőző szintet, a nemzeti költségvetésből a csatlakozás előtti szintig, de maximum a CAP szerinti normális szintig kiegészíthetők a közvetlen támogatásokat (*topping up*). Tény, hogy később, 2002 áprilisában, a bizottság pontosította a fenti rendelkezést, s a visszaélések elkerülése végett – vagyis azért, nehogy a tagjelöltek a csatlakozásig hátralévő egy-két évre kifejezetten eme lehetőség kihasználása végett vezessenek be jelentős új támogatásokat, vagy emeljék fel a meglévőket – a nemzeti kiegészítő támogatásoknál figyelembe vehető referencia-időszaknak a 2001-es esztendő határozta meg.⁵³ (Tanács 2002. április) Ugyanakkor, az *Issues Paper*-ben a bizottság világossá tette: szeretné elkerülni, hogy az érintett országokban az agrárjövedelmi támogatások csökkenéséért az EU-csatlakozást tegyék felelőssé. („...*accession would be made responsible for a reduction in agricultural income support...*” Bizottság: *Issues Paper* 4.4 fejezet.)

Egy támogatás, bármely formában adják is, végső soron hatással van a jövedelemre. Ergo, a fenti aggodalmakat a következőképpen is lehet értelmezni: az Európai Bizottság nem szeretné, ha az újdonsült tagországokban úgy éreznék, hogy csökkent a termelők támogatottsága, s egyes politikai körök az agrártermelők (és tágabb értelemben a rurális országrészek) esetleges problémáikért az EU-

⁴⁹ A bizottság nyilván fél a gyors szerkezetváltás révén a szektorból (pl. Lengyelországban) felszabaduló és munkanélkülivé váló tömegetől, amelyre alapozva azután jogosan lehetne a strukturális alapokból jelentős támogatásokat igényelni.

⁵⁰ Az EU-nak 2002 áprilisában a bizottság által pontosított közös állásponttervezete (*Revised Draft Common Position*) már további részleteket tartalmazott: ezek szerint az új tagországok 2007-ben a normál szint 40%-át kapnák, majd a támogatottság, évi 10%-os növekedéssel, a 10. év, azaz 2013 elejére érné el a 100%-os szintet. (Tanács 2002. április)

⁵¹ Az alapelv az volt, hogy a rendelkezésre álló legfrissebb adatokból kell kiindulni, mert egyrészt a régi statisztikák általában kevésbé megbízhatóak (és kevésbé EU-kompatibilisek), másrészt a legújabb évek tükrözik a legjobban az adott ország termelési és fogyasztási szerkezetét, illetve WTO-vállalásait. Ugyanakkor, a bizottság nem zárta ki, hogy a referencia-időszak megválasztásánál tekintettel legyenek bizonyos kivételes körülményekre (pl. szélsőséges időjárás vagy rendkívüli piaci zavarok). (Bizottság: *Issues Paper* 5.1. és 5.2. alfejezet)

⁵² A közvetlen kifizetések második legnagyobb kedvezményezettje a szarvasmarha-tenyésztés: az állatokra járó prémiumok a 10 tagjelölt ország esetében a közvetlen kifizetések 21%-át, Magyarország esetében kb. 10%-át képviselik. (Bizottság: *Issues Paper*; Pete 2002/b)

⁵³ Megjegyezzük, hogy a támogatásoknak a csatlakozás előtti utolsó egy-két évben történő felpumpálására már volt precedens (Írország példája), és akkoriban ez jól szolgálta az adott ország mezőgazdasági integrációját, a közösségi agrárpolitika zökkenőmentes átvételét.

5. táblázat

Egy hektárra jutó közvetlen támogatás az EU-ban a 2000/01-es időnyben és egy hektárra jutó közösségi támogatás a taggá váló kelet-európai országokban a tagságuk első három évére megajánlott támogatottsági szintek alapján

Euró/ha	2000/01	2004/05	2005/06	2006/07	2006/07
Belgium	306,0	67,1	80,5	93,9	Magyarország
Dánia	306,9	65,8	79,0	92,2	Csehország
Németország	334,4	46,6	55,9	65,3	Lengyelország
Görögország	374,4	65,5	78,6	91,7	Szlovákia
Spanyolország	205,2	27,9	33,5	39,0	Észtország
Franciaország	361,3	32,0	38,4	44,8	Lettország
Írország	353,1	35,8	42,9	50,1	Litvánia
Olaszország	416,9	83,6	100,4	117,1	Szlovénia ^{a)}
Luxemburg	269,2	-	-	-	-
Hollandia	378,0	-	-	-	-
Ausztria	325,9	-	-	-	-
Portugália	222,1	-	-	-	-
Finnország	214,0	-	-	-	-
Svédország	226,1	-	-	-	-
Nagy-Britannia	356,4	-	-	-	-
EU-15	319,4	-	-	-	-

Megjegyzés: Az adatok a nagyságrendi eltérések bemutatására alkalmasak. Az Agenda 2000 hatása és a termelési szerkezet okozta változások, valamint a durumbúzára vonatkozó támogatások (melyeket az EU esetében nem állt módunkban elkülöníteni) néhány százalékkal torzíthatják az értékeket.

^{a)} Szlovénia a fenti összegeket kb. 200 euró/tonnáig a saját költségvetéséből kiegészíthetné. Magyarán: a nemzeti *topping up* lehetőséget eredetileg Szlovénia érdekében vették be a szövegbe, mert csak ebben az országban létezett olyan, a közvetlen támogatásoknak megfelelő szubvenció, melynek szintje meghaladta az átmeneti időszak első éveire felajánlott mértékeket (2001-ben az EU-ban érvényesülő normál szint kb. 60%-án állt).

Forrás: DG-Agriculture 2002, Bizottság: Issues Paper és saját számítások.

csatlakozást okolnák. A tagjelöltek tehát gondolkozhattak úgy, hogy amennyiben ragaszkodnak az *Issues Paper* szellemiségéhez, vagyis ahhoz, hogy az EU-ba való belépésük miatt ne essenek vissza az agrárjövödelmek, akkor nem csupán az EU-konform támogatások nemzeti kiegészítésére lesz lehetőség (hiszen ez egyedül Szlovénián segítene), hanem általában a termelői jövödelmek megfelelő – legalább a csatlakozás előtti versenyképességet biztosító szintig történő – kiegészítésére.

A fenti gondolatmenet annál is inkább helyénvaló, mert a csatlakozás után a termelők nemzeti költségvetésből történő támogatását igen rövid határidőn belül EU-kompatibilissá kell tenni. Brüsszel ugyan nem korlátozza a nemzeti támogatások

mennyiségét, azok módját azonban igen. (Pete 2002/b) Ez azt jelenti, hogy a pusztán a termelés volumenéhez kötődő jövedelempótló támogatás nem engedélyezett: azt valamilyen egyéb jogcímhez (környezet- vagy állatvédelem, kutatás, foglalkoztatás stb.) kell kötni. (Nyújtó 2002) Az *Issues Paper* – az EK-szerződés 87. cikkelyére, valamint az 1995-ös EFTA-bővülésre mint precedensre hivatkozva – kilátásba helyezi, hogy bizonyos, kellő időben (de legkésőbb a csatlakozást követő 4. hónap végéig) notifikált nemzeti támogatásokat, ún. *létező* (azaz a csatlakozás idején funkcionáló) támogatásoknak fogad el, s ezeket a termelők akkor sem kötelesek visszafizetni, ha kiderülne róluk, hogy nem felelnek meg az EU-szabályozásnak. Az újdonsült tagországok a csatlakozás utáni harmadik év végéig kapnak időt, hogy biztosítsák a *létező* nemzeti támogatások EU-kompatibilitását. Minthogy a negyedik évben az új EU-

tagországokban a közvetlen támogatások még csak a normál szint 40%-án fognak állni, a nemzeti *topping up* valószínűleg nélkülözhetetlen lesz a termelők versenyképességi hátrányának csökkentéséhez.⁵⁴

A nemzeti *topping up* lehetőségének felcsillantása nem kevesebbet jelentett, mint hogy a bizottság az újdonsült tagországokban hozzájárulna a közös agrárpolitika részleges

⁵⁴ Megjegyezzük, hogy tagállami példák szerint a közvetlen támogatások 10%-a a velük kapcsolatos intézményrendszer működtetésére megy el. (Pete 2002/b) Ez azt jelenti, hogy a keleti bővülés 4. évében a tizenötök – azonos referenciaszintet (bázisterület, hozam) feltételezve – háromszor annyi (100%-10%=90%) közvetlen támogatáshoz jutnának, mint az új tagországok (40%-10%=30%).

renacionalizálásához. Ez azért érdekes, mert a renacionalizálási elem – igaz, sokkal enyhébb formában – később (2002 júliusában) az Agenda félidős felülvizsgálata (MTR) során felvázolt újabb CAP-reform tervezetben is megjelent. Nem ez volt azonban az *Issues Paper* egyetlen eleme, mellyel kapcsolatban a tagjelöltek úgy érezhették, hogy egy jövőbeli reform kísérleti nyulaiként kezelik őket.

Az Európai Bizottság – a tagjelölteknek az EU-konform intézményrendszer kiépítésével kapcsolatos nehézségeit tapasztalva – lehetővé kívánja tenni, hogy a csatlakozás utáni 3-5 évben az új tagok ún. *egyszerűsített rendszer* szerint juthassanak hozzá a közvetlen kifizetések aktuális hányadához. Ez a hányad, vagyis a normál szint 25-30-35 stb. százaléka nemcsak a GOF-növényekkel bevetett területre, hanem a teljes agrárterületre vonatkozna, és független lenne attól, hogy milyen kultúrát termelnek, sőt attól is, hogy egyáltalán termelnek-e valamit az adott földterületen.⁵⁵ A támogatások kifizetéséhez kapcsolódó ellenőrzés a földek egyszerű, fizikai kontrolljából állna, az ún. integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer keretében (IIER, angolul IACS⁵⁶). A javaslat értelmében a bizottság a keleti bővülés első éveiben gyakorlatilag tesztelhetné, hogyan működne a közvetlen kifizetések rendszere, ha azt – amerikai mintára⁵⁷ – teljesen függetlenítenék a terméktől és a termelés tényétől.

A fent ismertetett támogatási forma – mely az Európai Bizottság szándéka szerint átmeneti és opcionális – megfelel az URAA „zöld dobozos” támogatásokkal szemben támasztott követelményeinek. És minő véletlen, hogy a *renacionalizálási elemhez* hasonlóan, a CAP „kék dobozos” közvetlen támogatásainak WTO-i értelemben vett „kiszöldítése” később szintén megjelenik az MTR-ben. Az *egyszerűsített rendszerrel*

⁵⁵ Az egyetlen követelmény, hogy a parcellát megfelelő (mezőgazdasági művelésre alkalmas, a környezetvédelem szempontjaival összhangban lévő) állapotban kell tartani. Vagyis ugarra fizetnek, de parlagra nem.

⁵⁶ *Integrated Administration and Control System*.

⁵⁷ Az USA, 1996-tól kezdődően, a kék dobozos (ún. deficitfinanszírozásos) támogatásait zöld dobozos jövedelemkiegészítő támogatásokkal váltotta fel.

azonban nem az a baj, hogy kísérleti nyulaknak tekinti a tagjelölt országokat. Ez utóbbiak számára azért elfogadhatatlan, mert (i) még szélesebb alapra vetíti a normál szintnek amúgy is csak 25, 30, 35 stb. százaléka ráigó közvetlen kifizetéseket, s ezáltal tovább csökken az egy hektárra jutó támogatás az új tagországokban, továbbá (ii) a földek egyszerű fizikai ellenőrzéséhez az IACS mintegy 90%-os kiépítettségére van szükség, ami nem jelent komoly megtakarítást a 100%-os kiépítettséghez képest.⁵⁸

Végül megemlítjük, hogy az *Issues Paper* – miközben megpróbálja a tagjelöltek számára vonzóvá tenni az egyszerűsített rendszert – eleve kizárja őket az EU-ban már létező s az egyszerűsített rendszerhez igen hasonló elveken működő ún. *small farmers scheme*-ből.⁵⁹ A bizottság ezt azzal magyarázza, hogy igen költséges és bonyolult lenne egy olyan rendszert létrehozni, illetve működtetni, amely virtuális referenciákra épül, s amelyhez a gazdáknak részletes információt kellene adniuk a csatlakozás előtti évek termeléséről. (Gyanítható azonban, hogy a bizottság állásfoglalásában a kelet-európaiakkal szembeni bizalmatlanság is szerepet játszott.)

4.1. Az *Issues Paper* fogadtatása, értékelése és pénzügyi hatása

Az Európai Bizottság 2002. januári javaslatai mind az EU-tagországokban, mind pedig a tagjelölt országokban heves reakciókat vál-

⁵⁸ Az a műholdas figyelőrendszer, mely képes megállapítani, hogy megfelelő állapotban van-e tartva egy adott földterület nem sokkal egyszerűbb annál, amelyik már azt is képes „látni”, hogy milyen kultúra van azon a területen. (Pete 2002/a)

⁵⁹ A „*kisfarmerrendszert*” az EU-ban 2001. június elsejétől vezették be. A szokásosnál sokkal kevesebb bürokráciával és ellenőrzéssel járó rendszer előnyeit az évi maximum 1250 euró közvetlen támogatásban részesülő (azaz átlagosan kevesebb mint négy hektáron gazdálkodó) termelői kör élvezheti. (Kiss 2001) A rendszert eredetileg kísérleti jelleggel, a 2002 és 2005 közötti időszakra hozták létre, de érvényét valószínűleg meg fogják hosszabbítani.

tottak ki. Hozzátehetjük, általában annál hevesebbeket, minél kevésbé szakszerű elemzésen alapultak.⁶⁰ Az EU-tagságra pályázó országok egyhangúan visszautasították a kétsebességű CAP és a vele járó másodrendű tagság gondolatát. Kritizálták a felajánlott kvóták nagyságát, és a kilátásba helyezett támogatások összegét.⁶¹ 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.⁶²

Ami a tagjelölteknek elkerülte a szakértők figyelmét, éppen az szűrt szemet 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”.⁶³

Bár a fenti érvelés könnyen megcáfolható, az EU – az említett országok ellenállása miatt – egészen 2002 októberéig halogatta, hogy közös állásfoglalásban valljon színt a közvetlen támogatásokkal kapcsolatban. A cáfolathoz először is emlékeztetnünk kell arra a tényre, hogy az Agenda 2000 – a szöveges részben – kategorikusan nem zárta ki a közvetlen támogatások új tagoknak való odaítélésének lehetőségét (lásd a 31. lábjegyzetet, ahol a francia szöveg feltételes módot használ).

Másodszor, szó volt róla, hogy az Agenda költségvetési tervezete igen merev, és a különböző rovatok között nincs átjárás. Ezt az is jelenti, hogy ha a keleti bővülés késik, úgy a bővülés céljára adott évre betervezett pénzeket nem lehet egyszerűen a későbbi évekre csúsztatni. Minthogy az *Issues Paper* szerint, a bővülésre 2004-ben – vagyis az Agendában tervezett időponthoz (azaz 2002-höz) képest két évvel később – kerülne sor, a bővülés első három évre eleve magasabb keretösszeg (8,78 md euró) áll rendelkezésre, mint az Agenda-szenárióban (6,08 md. euró, 6. táblázat). Az Agenda ugyanis, 2004 és 2006 között már a csatlakozás utáni harmadik, negyedik és ötödik évvel számolt, amikor is a strukturális támogatások – a programok fokozatos felfutása miatt – magasabb szintre jutottak volna.⁶⁴

⁶⁰ Fischler, az EU agrárbiztos, örült a két oldalról jövő kritikáknak, mert mint mondta, ha a tagországok és a tagjelöltek egyaránt elfogadhatatlannak érzik a bizottság javaslatait, akkor bizonyára sikerült megtalálni az egyedüli megoldásként szóba jöhető „arany középutat”. (Fischler 2002)

⁶¹ Megjegyezzük, hogy miközben a tagjelölteknek felajánlott referenciamennyiségek nemegyszer meghaladták azt a szintet, amelyet ezen országok termelői az utóbbi években biztonsággal képesek voltak teljesíteni, addig a tizenötökben érvényesülő referenciamennyiségek messze alatta maradnak termelők közelmúltbeli teljesítményének. Például a magyar gabona referenciahozama, melyre 4,26 (majd 2002 áprilisában 4,49) tonna/hektár volt az EU-ajánlat, addig EU-szinten 4,77 tonnával számolnak, miközben az 1997 és 2000 közötti évek átlaga 5,5 t/ha felett volt. (DG-Agriculture 2002)

⁶² Az sem feledhető, hogy a bizottság javaslatai a legtöbb esetben nem hozták volna az akkorinál rosszabb helyzetbe a leendő tagországok agrárszektorát. A magyarországi gabona- és olajosmag-termelők bevételei például még akkor is nőnének, ha a közvetlen támogatásoknak csak 25%-át kapnák meg. (Lásd a *függelék 3. táblázatát*, ahol vö. a táblázat 4. és 6., illetve 5. és 7. oszlopát)

⁶³ Ugyanakkor egyes tagországokban (pl. Ausztriában), a termelői érdekképviseletek attól tartottak, hogy ha az újak (pl. Magyarország) termelői esetleg közvetlen támogatások nélkül is állnák a versenyt, akkor a közvélemény ellenük fordulna, és tőlük is megtagadná a támogatásokat. (Ernst Zimmerl, osztrák agrárattasé felszólalása az Agrár Európa Klub 2002. februári ülésén a Pallas Páholyan.)

⁶⁴ Ennek az a magyarázata, hogy míg a FEOGA-garanciaalap kiadásai (közvetlen támogatások, piaci intervenció és az ún. kísérő intézkedések) esetében a megítélt összeget még a megítélés évében le is kell hívni (különben elvész), a strukturális programoknál az n-ik évben elnyert támogatást n+2 év alatt, azaz három évre elosztva lehet igénybe venni. Márpedig az *Issues Paper*-ben a bizottság – a tagjelöltek gyenge intézményi felkészültségére hivatkozva – azt ajánlja, hogy az új tagországok a vidékfejlesztésnek a FEOGA

6. táblázat
Az Agenda 2000 és az *Issues Paper* összevetése az új tagok agrárcsatlakozására szánt támogatások alapján
(millió euró, 1999-es árakon)

„Kifizetések”-tábla	2002-04	2002	2003	2004	2005	2006	2004-06
<i>Agenda 2000</i> szcenárió	6.080	1.600	2.030	2.450	2.930	3.400	8.780
ebből: piaci támogatás ¹⁾	3.231	1.035	1.107	1.089	1.154	1.220	3.463
vidékfejlesztés	2.849	565	923	1.361	1.776	2.180	5.317
<i>Issues Paper</i> szcenárió	-	-	-	1.264	3.109	3.882	8.255
ebből: közvetlen kifizetés	-	-	-	p.m.	1.173	1.418	2.591
piaci támogatás ¹⁾	-	-	-	516	749	734	1.999
vidékfejlesztés	-	-	-	748	1.187	1.730	3.665

¹⁾ intervenció, exportvisszatérítés; p.m. = pour mémoire (emlékeztető, az EU költségvetési gyakorlatában használt rövidítés annak jelzésére, hogy az adott helyen elvileg lenne valamilyen összeg)

Megjegyzés: minthogy a CAP-szabályozás miatt a közvetlen támogatások zömét csak folyó év október 15. után lehet kifizetni, a bizottság 2004-re nullához közeli összeggel számolt; pontosabban a 2004-re járó összeget 2005-höz, a 2005-re járó pedig 2006-hoz könyvelte el.

Forrás: Bizottság 1999; *Issues Paper* és saját számítások.

Mint látható, az Európai Bizottság 2002. januári ajánlatában szereplő támogatások összege (8,26 md euró) „belefért” a 2004 és 2006 közötti évekre szóló „berlini keretekbe” (8,78 md euró). Első pillantásra talán meglepőnek tűnhet, hogy bár az *Issues Paper* (i) az Agendában tervezett hattal szemben tíz ország egyidejű felvételével számol, és (ii) az Agendától eltérően a közvetlen kifizetéseket az újdonsült tagállamokra is kiterjeszti, mégis belül tudott maradni a berlini csúcson elfogadott költségvetési plafonokon. A dolgot több tényezővel is magyarázhatjuk:

- * Egyrészt a keleti bővülés késése, illetve az Agenda 2000 program merevsége miatt, a csatlakozás utáni első három évre az Agenda-szcenáriónál nagyobb összeg állt rendelkezésre. Amennyiben a bővülés első éveire szánt költségvetést egyszerűen két évvel elcsúsztatták volna, nem lett volna

Garancia Alaphoz tartozó részére is élvezhessék az n+2-es szabályt, máskülönben féltő, hogy nem tudják időben lehívni a megítélt támogatásokat. Arról nem is beszélve, hogy mivel a bővülésben szereplő régiók szinte kivétel nélkül az ún. 1. számú strukturális cél alá tartoznak, az új tagországok esetében a „kísérő intézkedéseken” túli vidékfejlesztési célokat (*beruházások a farmokon, fiatal gazdák támogatása stb.*) eleve a FEOGA Orientációs Alapból, vagyis az n+2-es szabály alapján kell finanszírozni. (*Függelék 2. ábra*)

elég az Agendában betervezett pénz (vö. az Agenda 2002–04 és az *Issues Paper* 2004–06 „összesen” adatokat).

- * Másrészt – a keleti valuták reálfelértékelődése és egy sor egyéb ok miatt – a tizenötök és az újak közötti árkülönbségek a nagybani piacokon (*mely szinten a CAP beavatkozik*) tovább csökkentek, és a folytatódó árkiegyenlítődésként köszönhetően az

Agenda 2000-ben tervezettnél kisebb mértékű piaci támogatásokra (intervencióra, exportszubszencióra) lesz szükség.

- * Harmadrészt, a piaci támogatások már önmagában a közvetlen támogatásoknak az új tagokra való kiterjesztése miatt is csökkenni fognak. A termelőknek ugyanis – a közvetlen kifizetéseknek hála – javul a forgótőkével való ellátottságuk, s ezért nem kényszerülnek alacsony piaci áralkulás idején (pl. rögtön az aratás után) értékesíteni a termést.

A négy nettó befizető országnak (Egyesült Királyság, Hollandia, Németország, Svédország) a berlini keretek túllépésével kapcsolatos félelme mégsem volt teljesen alaptalan, ha abból indultak ki, hogy a bizottsági javaslatban szereplő százalékokat a leendő tagországok a tárgyalásokon megpróbálják majd felfelé módosítani. Tulajdonképpen ezért volt szükséges megvárni a franciaországi és a németországi választásokat, mert csak ezután jöhetett létre a CAP jövőjével – és a keleti bővülés mikéntjével – kapcsolatos német–francia kompromisszum (2002. október).⁶⁵

⁶⁵ Bonn ekkor kapott garanciát arra nézve, hogy a keleti bővítés miatt az agrárpolitikai kiadások 2006 után sem lépnek túl a berlini kereteken. Párizs ellen-

A CAP és az egész nyugat-európai integráció sorsában meghatározó szerepet játszó két ország megállapodása rávilágított az EU-n belüli valódi érdekviszonyokra: a tizenötök inkább hozzájárulnak a CAP részleges (tehát eleinte csak az új tagokra, 2008-tól azonban fokozatosan a régiekre is kiterjedő) renacionalizálásához, semmint hogy kilépjenek a berlini keretből, vagyis hogy több pénzt áldozzanak a keleti bővítés oltárán.⁶⁶

5) MTR, AVAGY MÚLÓ KÖZ- JÁTÉK – A BIZOTTSÁG LEGÚJABB CAP- REFORMJAVASLATA

Amikor az 1999. márciusi Európai Tanács elfogadta az Agenda 2000-et – illetve annak részeként a CAP második reformját – egyúttal felkérte a bizottságot, hogy 2002–2003 során készítsen ún. félidei felülvizsgálati jelentéseket (MTR⁶⁷), melyekben a reformmal érintett rendtartások (a gabona-, az olajosmag-, a marhahús- és a tejszektor) piaci helyzetéből kiindulva további agrárpolitikai kiigazításokra tehet javaslatokat. A felkérés tehát pusztán technikai jellegű lépésekkel kapcsolatos javaslatok megfogalmazására vonatkozott.

Az Európai Bizottság azonban jócskán túllépett felhatalmazásán, és 2002 júliusában újabb, minden korábnál radikálisabb és átfogóbb CAP-reform tervezetet hozott nyilvánosságra.⁶⁸ Az MTR-ben a bizottság a következő főbb változtatásokat javasolta:

ben megnyugodhatott afelől, hogy a CAP 2006 végéig változatlan marad.

⁶⁶ Ez a felfogás a 2002. októberi brüsszeli, majd a csatlakozási tárgyalásokat lezáró 2002. decemberi koppenhágai csúcsertekezleten vált egészen nyilvánvalóvá, de csírájában már az Agenda 2000 félidős felülvizsgálata során is megjelent.

⁶⁷ Mid-Term Review, az Agenda 2000 félidei felülvizsgálata.

⁶⁸ Megjegyezzük, hogy a gazdálkodói és szövetkezeti érdekképviseltek európai szintű szervezetei (COPA

- (1) Egyes piaci rendtartásokban (pl. gabona, rizs) az eddigi reformok folytatása szükséges (árcsökkentés *versus* részleges kompenzáció).
- (2) El kell érni a lehető legtöbb közvetlen támogatás egyetlen, farmonkénti támogatássá való „összegyűrésát”, 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) az évente három százalékkal növekvő, a hetedik évtől húsz százalékos kötelező *moduláció* (2.1. fejezet);
 - (b) a közvetlen támogatások farmonként évi 300 ezer euróban történő maximalálása (*capping*);
 - (c) 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.

A moduláció és a könyvvizsgálat alól az évi 5000 eurónál kevesebb támogatást kapó farmok mentességet élveznének.⁶⁹ Míg a *capping* és a *cross compliance* terén fölszabaduló összegek nemzeti számlákon maradnának, a *modulációval* megspórolt támogatást

és COGECA) már 2001 szeptemberében jelezték: „Bizonyos körök, beleértve a bizottságot, készek nyomást gyakorolni annak érdekében, hogy már jóval 2006 előtt újabb jelentős CAP-reformra kerüljön sor.” (COPA-COGECA 2001)

⁶⁹ Moduláció esetén úgy számolnak, hogy két darab éves munkaerő-egységnyi foglalkoztatás esetén 5000 euróig tart a mentesség, s 5000 euró felett minden további éves munkaerő-egységnyi foglalkoztatás további 3000 euró mentességet jelent. (Bizottság: MTR) Megjegyzés: az MTR-ben felvázolt CAP-reform 2003. januári módosított változata a farmvizsgálatot évi 15.000 eurót meghaladó közvetlen támogatás vagy 100.000 euró feletti üzleti forgalom esetén tenné kötelezővé. (Bizottság 2003)

– bizonyos, a későbbiekben pontosítandó szempontok alapján – a tagállamok között újraosztanak. (Bizottság: MTR; Agra-Europe July 2002)

Felmerül a kérdés, mi indította a bizottságot egy ilyen jelentős lépés megtételére. Az alábbiakban ismertetjük Brüsszel hivatalos, illetve informális válaszát, és megpróbálunk némi elemzéssel is szolgálni.

A hivatalos indoklás

Az Európai Bizottság – miközben elismeri, hogy eredeti mandátuma csupán az Agendában kijelölt célok zökkenőmentes megvalósulását elősegítő javaslatok megfogalmazására szólt – emlékeztet rá, hogy az agrárminisztereknek a 2001. júniusi göteborgi Európai Tanácsra benyújtott javaslata alapján, az MTR-t ki kellett egészítenie a környezeti hatással és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos szempontokkal. Minthogy eme újabb szempontok igen tágak, s a velük kapcsolatos elemzésbe gyakorlatilag minden belefér, a bizottság úgy vélte, ki kell használnia az alkalmat, és végre olyan javaslatot kell az asztalra tennie, amely egyrészt a társadalom számára elfogadhatóbbá, másrészt a WTO-ban folyó tárgyalásokon védhetőbbé teszi a közös agrárpolitikát.

A társadalmi elfogadhatóság növelése (az agrárpénzek megtarthatósága) érdekében, a bizottság szerint, az európai agrármodellen belül erősíteni kell a gazdáknak a vidéki táj ápolásában, megőrzésében játszott szerepét, s ezzel párhuzamosan csökkenteni kell a termelés mennyiségi növelésében való érdekeltiségét.⁷⁰ A gyakorlatban ezt úgy lehet megvalósítani, ha a termelőijövedelmekiegészítésre szánt direkt kifizetéseket (i) teljesen elválasztják a termeléstől (azaz WTO-i értelemben zöld dobozos (*decoupled*) támogatássá alakítják), (ii) megszerzésüket különböző (elsősorban környezetvédelmi) feltételekhez kötik (*cross compliance*), illetve

⁷⁰ A társadalomnak úgymond elege van abból, hogy egyes körzetekben a súlyos környezetszennyezéssel járó strukturális túlermelést finanszírozza. Ehelyett a következőket várja a mezőgazdaságtól: minőségi, egészségügyileg megbízható élelmiszerek előállítását, megfelelő állatvédelemet, környezetbarát termelést. (Jacquin 2002)

(iii) egy részüket a tágan értelmezett vidékfejlesztési célokra (azaz a 2. pillérbe) csoportosítják át (a *moduláció*, a *capping* és a *cross compliance* során megtakarított pénz).

A világkereskedelem liberalizálásáról jelenleg folyó WTO-fordulót illetően – mivel az EU-nak viszonylag merev az exportszubszenciókkal és a piacvédelemmel kapcsolatos álláspontja, azaz eme két témában defenzívába kényszerül – az Európai Bizottság úgy véli, szükséges, hogy legalább a harmadik fő tárgyalási témában (a belső támogatások ügyében) ő lépjen fel támadó félként.⁷¹ Amennyiben sikerülne zöld dobozossá alakítani a CAP ma még kék dobozos közvetlen kifizetéseit, úgy az EU kiegyensúlyozottabb eredményt érhetne el a dohai fordulón.⁷²

Mindazonáltal, az MTR – amellet, hogy növeli a CAP társadalmi elfogadottságát, és javítja az unió pozícióit a WTO-tárgyalásokon –, a keleti bővülést is egyszerűbbé teszi (már amennyiben a tizenötöknek könnyebb a 2. pillérbe tartozó támogatások új tagországokban történő alkalmazásáról tárgyalni, mint az 1. pillérbe tartozókérol). (Rudloff 2002) És ez az okfejtés átvezet bennünket az MTR nem hivatalos indoklásához.

A nem hivatalos indoklás

A gazdaságpolitikai változások valódi mozgatórugói, legalábbis részben, igen banális okokkal magyarázhatók. Az egyik ilyen ok a bürokraták folyamatos bizonyítási kényszere. Egy olyan fontos főosztály, mint a mezőgazdasági DG, egyszerűen nem teheti meg, hogy csak azért, mert az Agendában hét évre előre meghatározott büdzsével rendelkezik, komoly reformjavaslat nélkül maradjon a teljes költségvetési időszakban. A következő középtávú pénzügyi programról (a 2007–2013-asról) 2005-ben kezdődnek az egyeztetések. Amennyiben az agrár-DG addig nem áll elő egy, a tagországok többsége által támo-

⁷¹ Tudniillik, az USA és a cairnsiek magának a kék doboznak a létjogosultságát támadják.

⁷² Véleményünk szerint – tekintettel az amerikai agrárpolitika látványos kudarcára és az újabban állandósuló, magas költségigényére – az EU az MTR-ben tervezett radikális változások nélkül is az uruguayinál sokkal jobb helyzetben lenne a WTO-tárgyalásokon.

gatható, újszerű, jelentős szerkezeti változásokat előirányzó agrárpolitikai reformmal – ráadásul a piaci prognózisok is viszonylag kedvezőek –, a pénzügyminiszterek könnyen lecsökkenthetik a CAP, s benne a mezőgazdasági főosztály költségvetését. (Jacquin 2002; Münch 2002; McClintock 2002)

A banális okok azonban nem zárják ki a komolyabb okok meglétét. A bizottság az MTR-rel kapcsolatban mindig is tagadta, hogy a soron kívüli CAP-reformra a keleti bővülés miatt lenne szükség.⁷³ A tények és az informális forrásokból szerzett értesülések azonban ennek éppen az ellenkezőjét mutatják.

A CAP negyvenéves története a következő tapasztalatokkal szolgál:

- * Az 1990-es évek elejéig akkor került sor kisebb-nagyobb változtatásokra, amikor egyes rendtartásokban a piaci folyamatok tartós fölöslegek kialakulásához vezettek, vagyis amikor a túltermelés jelentősen megterhelte az agrárköltségvetést. Az agrárpolitikai válasz ilyenkor a kínálat korlátozása (pl. tejkvóták) révén, vagy az ár-, illetve a jövedelemgaranciáknak a termelés bizonyos szintjéig történő biztosítása révén valósult meg.
- * Az 1992-es CAP-reform mozgatórugói között már a külső kényszer is megjelent, sőt az állt az első helyen: a GATT uruguayi fordulóján – elsősorban az USA részéről – olyan nyomás nehezedett a közösségre, hogy kénytelen volt az angolszász logika irányába változtatni agrárpolitikáját. A garantált árak csökkentését a termelőknek fizetett közvetlen támogatással kompenzáló politika olyannyira bevált (a készletek lepadtak, s csökkent az intervenciós és exportszubszevenciós igény), hogy az EU minden, később sorra kerülő rendtartás reformjában ragaszkodott a már bevált módszerhez.
- * 1999-ben, az Agendában megalkotott CAP-reform során, a fent említett két (pia-

ci, illetve nemzetközi indíttatású) tényező mellett megjelent egy harmadik is: a keleti bővülés „előérzete”. Minthogy az EU eredetileg már 2002-től számolt a csatlakozó országok első hullámával, úgy vélte, nem árt, ha a legköltségesebb szektorokban az intézményes árakat közelebb viszi a kelet-európai országok termelői árszínvonalához.⁷⁴

Ezek után lássuk, milyen volt 2002 nyarán a helyzet, azaz mi készíthette az Európai Bizottságot az MTR-ben vázolt radikális reformjavaslatra!

A piaci helyzet

Azt maga a bizottság is elismeri, hogy a legfontosabb termékek piacán középtávon nem várhatók egyensúlytalanságok. Az EU az utóbbi két évben már gyakorlatilag szubszevenció nélkül exportálja a gabonát, és a keleti bővüléssel felnövekvő árualap elhelyezése sem fog problémát okozni.⁷⁵ Ettől függetlenül, az MTR-ben a gabona intervenciós árának további ötszázalékos csökkentése és a közvetlen támogatások három euró/tonnás növelése szerepel. Hasonlóan kedvezően alakul az olajosmagvak piaca. A marhahús piacon a 2000. októberi ún. második BSE-krízis hatása letűnőben van, a fogyasztás nő, és a bizottság 2005-re zéró (!) intervenciós készlettel számol. A tejtermékek piaci összességében szintén kedvező képet mutatnak: a sajt és a friss termékek iránti növekvő kereslet több mint ellensúlyozza a sovány tejpor és a vaj iránti kereslet hosszú távú csökkenő trendjének hatását. A bizottság az MTR-ben

⁷⁴ Ily módon két legyet üthetett egy csapással: egyrészt csökkent a bővülés támogatásigénye (mert az új tagországokban kisebb a piaci intervenció esélye), másrészt kevesebb exportszubszevencióra volt szükség, ami javította az EU pozícióit a világereskedelmi tárgyalásokon.

⁷⁵ Az egyetlen kivétel a rozs, melyet viszonylag alacsonyabb áron honorál a takarmány-világpiac, s az évente képződő egymillió tonna strukturális fölösleg Lengyelország csatlakozása után akár további 0,8 millió tonnával is nőhet. A bizottság attól tart, hogy a lengyelek az országban igen elterjedt (több millió hektáron folytatott), de a CAP által nem támogatott burgonya- és tritikálétermelésről sok helyen át fognak térni a közvetlen kifizetések hatálya alá eső rozsrá. (Bizottság 2002 március; AgJournal.com 27/01/2003)

⁷³ Tudnillik az MTR eredeti verziója szerint a javasolt intézkedéseket a 2004/05-ös kampány során vezették volna be. A változások költségvetési kihatásait pedig 2005-től lehetett volna érzékelni. (Jacquin 2002)

mégis a tejszektor reformjának időbeli előrehozatalát fontolgatja. Ráadásul, a felsorolásban szereplő szektorok jelenlegi és leendő *kék dobozos* támogatásait a javaslat egyetlen, farmonként kiosztott *zöld dobozos* közvetlen támogatássá vonná össze, melyet azután a moduláció az időszak végéig húsz százalékkal csökkentene.⁷⁶

A nemzetközi helyzet

A WTO dohai fordulójában egészen más erőviszonyokat találunk, mint amelyek az uruguayi fordulót jellemezték. Az USA ugyanis jelenleg nincs abban a helyzetben, hogy nyomást tudna gyakorolni az EU-ra agrárpolitikája megváltoztatása, illetve a támogatások további csökkentése érdekében. Az 1996 és 2001 között érvényben lévő amerikai farmtörvény (FAIR Act⁷⁷) ugyanis – mely az MTR-ben szereplő javaslatához hasonlóan, zöld dobozossá alakította, majd idővel fokozatosan csökkentette a korábbi kék dobozos támogatásokat (a deficitfinanszírozást) – 1998-tól kezdődően teljesen használhatatlanná vált. Az alacsony piaci áralakulás idején kényszerűen bevezetett rendkívüli segélyeknek (MLAP⁷⁸) köszönhetően, az USA sárga dobozos támogatásai az URAA implementációs időszakában ahelyett, hogy csökkentek volna, a többszörösükre nőttek (Függelék 1. ábra). A kudarc olyannyira egyértelmű volt, hogy a 2002-es új farmtörvényben (FSRIA⁷⁹) Washington kénytelen volt visszatérni – igaz, módosított formában – a korábban évtizedekig alkalmazott deficitfinanszírozáshoz (Függelék 3. és 4. ábra). A FSRIA ráadásul szentesítette, és hosszú távra bebetonozta a válság éveiben kialakult igen magas támogatottsági szintet. Az új farmtörvényben szereplő ún. anticiklikus kifizetés (*counter-cyclical payment*, CCP) – bár az amerikaiak megpróbálják lényegében a ter-

meléstől független szubvenciónak beállítani (*mostly decoupled*) – sokkal jobban torzítja a versenyt, mint a CAP kék dobozos támogatásai, hiszen a közvetlen kifizetésekkel ellentétben, a CCP piaci áráktól függő, változó nagyságú és kínálatkorlátozáshoz nem kötött támogatás. (Debar 2002; Young 2002)

Egyéb tényezők

Minthogy az EU-ra jelenleg sem az agrárpiaci helyzet, sem a kereskedelmi partnerek oldaláról nem nehezedik olyan nyomás, mely a CAP gyökeres és gyors ütemű átalakítására kényszerítené, logikusan adódik a következtetés, hogy az MTR-ben vázolt reformot az uniót mostanában érintő egyetlen jelentős kihívás váltotta ki, a keleti bővülés. Ezt a következtetést támasztja alá az a tény is, hogy miközben az MTR megjelenése idején kevesebb mint fél év volt hátra a csatlakozási tárgyalások lezárásáig, az EU – döntően a nettó befizető országok ellenállása miatt – még mindig nem tudott közös tárgyalási állásfoglalást megfogalmazni a tagjelöltek számára legnagyobb pénzügyi transfert jelentő kérdésben, a közvetlen kifizetések ügyében.⁸⁰

5.1. A bizottsági javaslat kritikája

Az MTR – bár kétségtelenül a keleti bővüléssel összefüggésben született, és több részletében egyértelműen az új tagországok kárára változtatná meg a közös agrárpolitikát⁸¹ – elsősorban az EU-n belül váltott ki nem mindennapi elégedetlenséget. A tizenötök termelői szervezetei, függetlenül attól, hogy az

⁷⁶ Az is a piaci folyamatok kedvező alakulását mutatja, hogy a bizottság költségvetési előrejelzései szerint a FEOGA-garanciaalap piaci kiadásai 2000 és 2003 között mindvégig 0,5-1,5 milliárd euróval az igen szigorú berlini plafonok alatt maradnak. (COPA-COGECA 2001)

⁷⁷ Federal Agricultural Improvement and Reform Act

⁷⁸ *Marketing loss assistance payment*.

⁷⁹ Farm Security and Rural Investment Act

⁸⁰ Következtetésünk helyességét legteljesebben az Európai Tanács francia–német egyezsége alapuló 2002. októberi ülése igazolta, melyen kiviláglott, hogy az „olcsó bővítés” igénye minden más szempontt háttérbe szorít (6. fejezet).

⁸¹ A rozs kiemelése az intervencióval érintett termékek köréből, a nagyobb gazdaságok hátrányos megkülönböztetése (*moduláció* és *capping*), a kötelező *audit* és *cross compliance*, melyek mindegyike a környezet- és állatvédelem, valamint a foglalkoztatási és élelmiszerbiztonság kérdéseire koncentrálnak stb.

adott ország egyébként liberális vagy konzervatív agrárpolitikát támogat-e, egyértelműen elítélték és visszautasították az Európai Bizottság reformelképzeléseit. (COGECA 2002; NFU 2002, 2003; FNSEA 2002, 2003) Az MTR-rel kapcsolatos kifogásokat és kritikát az alábbiakban összegezzük:

- (1) Miközben sem külső kényszer, sem a CAP működésében lévő komolyabb rendellenesség nem teszi indokolttá, az agrárpolitikának az Agendában felvázolt menetrendhez képest előrehozott és igen radikális változtatása bizonytalanságot szülne a termelők körében.⁸²
- (2) Az egyes rendtartásokban tervezett árcsökkentés azt jelentené, hogy egyszerre csökkennének a garantált árak és a közvetlen támogatások (ez utóbbiak a moduláció miatt).
- (3) A tejszektorban a bizottság egyszerre ajánlja a kvóták növelését és a garantált árak csökkentését, ami egy már ma is telített piacon a termelői jövedelmek további csökkenését okozná.
- (4) Minthogy a közvetlen kifizetések zöme zöld dobozos támogatássá válna, s ez utóbbira nincs termelési kötelezettség (azaz ugarra is jár), az EU egyes régióiban – az elérhető árhoz képest magas termelési költségek miatt – jelentősen visszaesne a termelés.⁸³
- (5) Másrészt, mivel a zöld dobozos támogatás független a termelés típusától (*decoupled*), vagyis ha a termelő nem köteles az általa hagyományosan előállított terméket termelni, akkor szabadon áttérhet egy olyanra, amelyre egyébként nem jár támogatás (pl. a marha helyett a sertés vagy a baromfi tenyésztésére). A

⁸² Megjegyezzük, hogy az EU-hoz való agrárátalakítás egyik legnagyobb előnye éppen abban állna, hogy a kelet-európai termelők – a mai gyakorlathoz képest – viszonylag hosszú távra szóló, megbízható, stabil szabályozási környezetbe kerülnének. (Somai 2002) Úgy látszik, ezt a stabilitást az európai agrárlobby is mindennél többre tartja.

⁸³ Ez súlyosan érintheti az integrátorszervezeteket, amelyek elveszthetik megszokott és bejáratott hazai beszállítóik egy részét.

megnövekedett termelési szabadság a mezőgazdaság különböző szektorai közötti nagyobb átrendeződésekhez is vezethet, s korántsem mellékesen, torzíthatja a piaci versenyt, hiszen az adott szektorban egyszerre lennének jelen támogatott és nem támogatott alapanyag-termelők.

- (6) Végül nem felejthető, hogy az agrárpolitika két pillére közötti átcsoportosítás olyan módszerrel történne (*moduláció, capping*), amely igen különbözőképpen érintené az egyes tagországokat:
 - (a) Az évente és gazdaságonként 300 ezer eurót meghaladó közvetlen támogatás esetén működésbe lépő *capping*, vagyis az ezt a szintet meghaladó rész lefölözése 1880 agrárbirtokot érintene az EU-14-ekben (Görögország nélkül): ebből 1260 Németországban (döntően a nagystruktúrás keleti tartományokban), 380 pedig Nagy-Britanniában található. Eközben egy sor tagállamban (Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Svédország) egyetlen birtok sem látná kárát az intézkedésnek. (Agrafacts 02/10/2002) A britek és a németek azonnal jelezték, hogy elfogadhatatlan számukra a bizottság javaslata, s az MTR legújabb, 2003. januári változatából már ki is maradt a *capping*.⁸⁴ (NFU 2002, 2003; Rudloff 2002; Bizottság 2003)
 - (b) A *moduláció* bevezetéséről ellenben a bizottság egyelőre nem hajlandó lemondani. Farmonként és évente az első 5000 eurónyi közvetlen támogatás, mint említettük, mentesül az eredeti javaslat szerint húszszázalékosra felfutó moduláció alól. Ez a mentesség azonban igen eltérő

⁸⁴ Talán szükségtelen hangsúlyozni, hogy ez a fordulat kedvezően érinti a szocialista múlt örökségeként még ma is zömében duális szerkezetű mezőgazdasággal bíró kelet-európai tagjelölt országokat, s közülük is elsősorban Csehországot, Szlovákiát és hazánkat, ahol jelentős arányban maradt meg a nagystruktúrás művelés.

összegeket, illetve termelői kört érint az egyes tagországokban (7. táblázat 2. oszlop). Szerencsére a véletlen úgy hozta, hogy a közös költségvetés legnagyobb nettó befizetői – akik egyben a keleti bővülést csak a CAP újabb megreformálása esetén látják finanszírozhatónak – történetesen olyan országok (Németország, Egyesült Királyság), melyekben a nagyüzemi termelés hasonlóan fontos, mint az agrárpolitika fenntartásában érdekelt Franciaországban vagy éppen a már említett tagjelöltekben (Csehország, Magyarország, Szlovákia). Ezért a bizottság kénytelen volt finomítani eredeti elképzelésén, s 2003. januári javaslatában már alacsonyabb modulációs kulcsot (19%) szerepeltet, és az 5 és 50 ezer euró támogatást élvező ún. középbirtokokra egy közbenső kulcs (12,5%) bevezetését indítványozza.⁸⁵ (Bizottság 2003).

A 7. táblázat adataiból a következőket szűrhetjük le:

- * Az 5000 eurós mentesség igen különböző hatással van a közel azonos helyzetű országokra. Az éves összegét tekintve összemérhető nagyságú (2,8-3,6 md euró) közvetlen támogatással rendelkező Egyesült Királyság, illetve Németország, Spanyolország és Olaszország esetében például rendre 3,9%, 12,6%, 24,1% és 43,2% mentesül a moduláció alól. Nominálisan ez azt jelenti, hogy az olaszoknál tízszer akkora támogatás (1,23 md euró) marad érintetlen, mint a briteknél (0,125 md euró). Hasonló különbségeket a kisebb összegekkel gazdálkodó országok között is felfedezhetünk – nyilvánvalóan attól függően, hogy az adott ország mennyire specializálódott a közvetlen támogatással érintett szektorokra, illetve azokban milyen birtokszerkezettel rendelkezik.
- * Bár a januári javaslat lényegesen tompítja az eredeti elképzelés élet – hiszen a mo-

dulációval érintett farmok 94, a támogatásoknak pedig 69%-a átkerült az alacsonyabb rátával működő középüzemi körbe –, az EU két legnagyobb nettó befizetője (D, UK) a neki járó közvetlen támogatásból még mindig a többi tagállamnál nagyobb részt kénytelen teljes rátával modulálni.

Természetesen sok múlik azon, hogy a modulációval megtakarított pénzt milyen kulcsok alapján osztják újra a tagállamok között. Amennyiben az Agenda 2000-nek a vidékfejlesztési kiadásokra vonatkozó táblázatát veszik alapul, Németország akár kedvezményezett is lehet, míg Spanyolország vesztes pozícióba kerülhet. Ha ellenben a SAPARD-ban megfogalmazottakhoz (pl. agrárnépesség és mezőgazdasági terület) hasonló kritériumok döntenek, akkor a helyzet megfordul. (Rudloff 2002) Minthogy a bizottság januári javaslata inkább a (Németország számára előnytelen) SAPARD-szenárió felé mutat,⁸⁶ valamint tekintettel a fenti táblázatban bemutatott egyenlőtlenségekre, van rá esély, hogy a végső változatban az egyenlőtlenségeket tovább tompítják (pl. a mentességek terén), és a modulációs kulcsokat is tovább mérséklék majd. (9. táblázat 6. fejezet)

⁸⁵ Az 5000 eurós mentesség az új javaslatban is megmaradt.

⁸⁶ Az agrárnépesség és a mezőgazdasági terület, illetve a vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GDP szerepel a redisztribúció szempontjai között. (Bizottság 2003)

7. táblázat
A moduláció tagországok szerinti hatása az EU-14-ekben
(Görögország nélkül)

	Az 5000 eurós mentesség által érintett közvetlen támogatás (DP) és farmok aránya		A 2003. januári új javaslat által érintett közvetlen támogatás (DP) és farmok aránya			
			Középüzemi kör (5-50 ezer eurós támogatottság és 12%-os moduláció)		Nagyüzemi kör (>50 ezer eurós támogatottság és 19%-os moduláció)	
	DP (%)	Farm (%)	DP (%)	Farm (%)	DP (%)	Farm (%)
Belgium	25,0	64,1	72,2	35,6	2,98	0,25
Dánia	9,5	43,8	75,9	54,2	14,61	2,01
Németország	12,6	61,7	48,5	36,1	38,91	2,20
Spanyolország	24,1	81,6	57,3	17,7	18,54	0,74
Franciaország	7,1	56,2	71,9	40,9	20,98	2,86
Írország	24,0	70,2	71,1	29,5	4,86	0,28
Olaszország	43,2	92,6	45,9	7,2	10,83	0,20
Luxemburg	15,5	46,5	82,5	53,5	1,92	0,47
Hollandia	62,9	91,2	35,1	8,8	2,09	0,08
Ausztria	40,7	82,5	55,6	17,4	3,72	0,10
Portugália	37,7	95,9	35,1	3,7	27,21	0,44
Finnország	41,3	77,3	58,3	22,7	0,39	0,03
Svédország	14,4	59,7	68,1	38,6	17,52	1,68
Egyesült Királyság	3,9	47,2	41,1	42,4	55,01	10,40
EU-14	17,8	78,6	56,8	20,1	25,45	1,27

Módszertervezés: A táblázatban a 2000-es év adatait vettük figyelembe. 2000-ben az EU 15 tagországában 25,46 milliárd közvetlen támogatást fizettek ki a termelőknek. Ebből az összegből azonban a bizottság csak 22,37 milliárdra vonatkozóan rendelkezett megbízható adatokkal. A különbség okozója részben a görög adatok hiánya, másrészt – de részbeni átfedéssel – az, hogy egyes rendtartásokban (pl. dohánytermelés) a közvetlen kifizetések a termelői szervezeteken keresztül jutnak el a gazdákhhoz, s így a bizottságnak nincs pontos információja a végső kedvezményezettekéről.

Forrás: Bizottság 2001. október; Bizottság 2003 és saját számítások.

Az MTR-rel kapcsolatos kifogásokat és észrevételeket még sokáig lehetne sorolni. A bizottsági tervben ajánlott CAP-reform inherens hiányosságai mellett azonban, a külső (azaz EU-n kívüli) szemlélőnek két olyan dolog is feltűnik, amelyek mellett nem lehetünk el szó nélkül:

1) Az MTR-ben vázolt agrárreform nagyon hasonlít az USA 1996-os farmtörvényéhez, amennyiben WTO-i értelemben „kizöldíti” a támogatásokat, vagyis elválasztja azokat a termeléstől (*decoupling*). Az amerikai kísérlet megbukott, és Washington 1998-tól kénytelen volt a többszörösére növelni a versenyt leginkább torzító sárga dobozos támogatásokat, hogy megmenthesse a farmerek többségét a csődtől. Igaz, az amerikai kísérletben a támogatások elválasztását összekötötték a teljes művelési szabadsággal (vagyis eltörölték a kínálatszabályozás), míg az MTR-ben a bizottság a kötelező ugarterület fenntartásához köti a támogatásokat. A *decoupling*

azonban önmagában is igen veszélyes eszköz, mert hozzájárul a piacok dezorganizációjához.

2) Amennyiben a támogatásokat elválasztják a termeléstől, illetve elnyerésüket szigorú környezet-, táj- és állatvédelmi, valamint élelmiszer- és foglalkoztatásbiztonsági szempontokhoz kötik (*cross compliance*) – mondván, a társadalom inkább hajlandó fizetni eme szolgáltatásokért, mint a strukturális feleslegek előállításáért –, vagyis amennyiben változik az agrárnépeség szerepe, akkor milyen alapon tagadják meg az elválasztott támogatásokat az új tagországoktól?⁸⁷ A tájapolást, az egészség szempontjából kockázatmentes élelmiszerek előállítását, a foglalkoztatás fenntartását stb. az új tagországokban sem

⁸⁷ Hasonló következtetésre jutottak nyugati szakértők is. (Tangermann–Buckwell 1999: „...if the direct payments are changed this way, there is no reason to exclude the CEECs from them...”)

lehet ingyen elvárni a termelőktől. Más szóval: az MTR-ben vázolt CAP-reform súlyosan erodálja az EU-nak a csatlakozási tárgyalásokon alkalmazott érvrendszerét.

A közös agrárpolitikának az MTR-ben felvázolt reformja – az általa az *agrobusiness* egész vertikumában kiváltott óriási és általános felháborodás miatt – megjelenése (2002. július) után igen gyorsan lekerült a napirendről.⁸⁸ A 2002. októberi francia–német egyezmény, majd az azt követő brüsszeli Európai Tanács mindenesetre 2006 utánra helyezett mindenféle CAP-reformot. Ettől függetlenül, az MTR nem hagyható figyelmen kívül, mert jelzi, hogy mire törekszik a bizottság.⁸⁹ Az ugyanis nyilvánvaló, hogy a CAP erőforrásainak az első pillérből a másodikba történő átirányítása gyakorlatilag a CAP részleges renacionalizálását jelenti. A termelői jövedelmeket garantáló közvetlen kifizetéseket ugyanis elvileg nem kell, illetve nem is lehet a nemzeti költségvetésből kiegészíteni.⁹⁰ A második pillérbe tartozó vidékfejlesztési célok azonban masszív tagállami

hozzájárulást igényelnek. A CAP sokat emlegetett renacionalizálására tehát nem a közvetlen támogatások ko-finanszírozásával kerül sor (kivéve a keleti bővülés első éveit), hanem úgy, hogy az agrárpolitikán belül megnő a nemzeti ko-finanszírozáshoz kötött vidékfejlesztési célok szerepe. Az árutermelés primátusa fokozatosan gyengül, a vidéki életfeltételek támogatása pedig megerősödik. Már most érdemes felkészülni arra, hogy a Magyarországot mintegy 7-9 éven belül érintő moduláció, pontosabban az annak keretében megnövekvő vidékfejlesztési összegek hogyan, milyen programokon keresztül hasznosulhatnak a legjobban.

6) CSATLAKOZÁSI VÉGJÁTÉK

A 2000 nyara, vagyis az agrár-csatlakozási tárgyalások megnyitása utáni két év a tárgyalási pozíciók fokozatos finomításának jegyében telt.⁹¹ A szakértői munka különösen a 2002. decemberi koppenhágai csúcsot megelőző két hónapban gyorsult föl, s az elért eredmények is inkább ehhez az időszakhoz, semmint magához a csúcsertekezlethez köthetők. (Balázs 2002)

Ne feledjük azonban, hogy a szakértői (és politikai) egyeztetés legalább olyan fontos

⁸⁸ A reakciók heveségére jellemző, hogy hét tagország (Ausztria, Belgium, Franciaország, Írország, Luxemburg, Portugália, Spanyolország) agrárminiszterre összehangoltan, adott napra időzítve, fizetett hirdetést tett közzé több európai újságban, hogy ily módon tiltakozzék a gabonaárak tervezett ötszázalékos csökkentése ellen. (Agra-Europe 27/09/2002)

⁸⁹ A bizottság eltökéltségére jellemző, hogy elképzelésit igazolandó, két belső és négy külső tanulmányt (köztük pl. a FAPRI-tól, a Missouri Egyetem agrárkutató intézetétől) is megrendelt az MTR-ben javasolt reform hatásvizsgálatára. A tanulmányok 2003 januárjában jelentek meg az interneten, s a reform főbb elemeivel kapcsolatban a következő megállapításokra jutottak:

- (1) A támogatások zöld dobozossá (*decoupling*) alakítása jótékony hatással lesz a piacokra, az adófizetők pénzét nem kell majd áruhegyek finanszírozására költeni, s eközben nem kell tartani a földek nagyarányú ugarosításától sem.
- (2) A moduláció viszonylag csekély hatással lesz a piacokra.
- (3) Az átlagos farmjövedelmek pedig – s ez a tanulmányok legfontosabb megállapítása – a reform következtében emelkedésnek indulnak. (Bizottság: Studies Say...)

⁹⁰ Bár, mint majd látni fogjuk, a keleti bővülés oltárán még ezt a tabut is feláldozták.

⁹¹ Magyarország például 2002 szeptemberéig 95 témát érintett az EU-val folytatott agrár-csatlakozási tárgyalásokon. Ebből:

- * 13 esetben visszavontuk derogációs kérelmünket; vagy mert a kérelem nem volt összeegyeztethető az *acquis*-val, vagy mert visszavonása nem hozta lényegesen kedvezőtlenebb helyzetbe a magyar mezőgazdaságot;
- * 3 derogációs kérelmünket az EU elfogadta (vágóhidak minőségi követelményei [44 üzem], 2,8-as zsírtartalmú tej, valamint ketreces tojótyúktartás [21 üzem]), és a csatlakozás utáni három, öt, illetve hat éven belül kell összhangba kerülnünk a közösségi joganyaggal;
- * 63 témában megállapodás született;
- * 16 téma „nyitva” maradt (ezek közül a legfontosabbak: a közvetlen támogatások, néhány az előbbiekhöz kapcsolódó kvóta [pl. gabona, tej, marha] és a nemzeti támogatások ügye). (Pete 2002/b; Németh 2002)

volt az EU-tagok között, mint az EU és a tagjelöltek között. Már szó volt róla, hogy a leendő tagországokat foglalkoztató legfontosabb kérdésben – a közvetlen kifizetések témakörében – 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 a 2002. október 24–25-ei brüsszeli rendkívüli Európai Tanács ülése erősítette meg.⁹²

A tanács rendkívüli ülése jóváhagyta az Európai Bizottság *Issues Paper*-ben tett stratégiai ajánlásait, és elfogadta a még hiányzó közös álláspontokhoz szükséges politikai döntéseket. (Balázs 2002) Ennek értelmében a korábban más véleményen lévő nettó befizető országok is hozzájárultak, hogy a közvetlen kifizetéseket a csatlakozás után (10 év alatt) fokozatosan – 25%-ról indulva az első három évben ötszázalékos, majd a következő hat évben tízszázalékos ugrásokkal érve el a 100%-ot – kiterjesszék az új tagországokra.⁹³ 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. A magyar agrárminiszter szerint ez azt jelenti, hogy „a belépőknek csak olyan ütemben növekedhet a

⁹² Az embernek óhatatlanul *déjà vu* érzése támad: ahogyan az uruguayi fordulót lezáró megállapodáshoz (URAA) a két legfajsúlyosabb agrárexportőr, az EU és az USA megegyezésére volt szükség (Blair House-megállapodás), s a GATT többi szerződő felének nem sok beleszólása lehetett a dologba, úgy most az EU két legnagyobb befolyással bíró országa – Németország és Franciaország – különalkuja tette lehetővé, hogy Brüsszel lezárhassa az agrár-csatlakozási tárgyalásokat. A többi EU-tagországnak ezután már nemigen volt más választása, mint hogy elfogadja eme különalku eredményét.

⁹³ Az új EU-tagok 2004-ben 25, 2005-ben 30, 2006-ban 35, 2007-ben 40, 2008-ban 50, 2009-ben 60, 2010-ben 70, 2011-ben 80, 2012-ben 90, 2013-ban pedig 100%-ot kapnak a közvetlen kifizetések EU-15-ökben alkalmazott éppen aktuális szintjéből. (Tanács 2002 október)

közvetlen támogatása, amilyen mértékben a 15-ök lemondanak arról.” (Németh 2002)

Itt muszáj megállni egy pillanatra, mert fontos, hogy ebben a kérdésben minél pontosabban lássuk a perspektívákat. Mit is mond pontosan a brüsszeli rendkívüli Európai Tanács döntése? 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 Agendában 2006-ra megállapított plafonból,
- 2) az új belépőkre vonatkozóan a bizottsági javaslatban a 2006-os évre előirányzott támogatásból.⁹⁴

A fenti összeg – az 1999-es árakból évi kétszázalékos deflátorral levezetve – 2006-ra mintegy 45,5 milliárd eurót jelent. (Bizottság 1999 és Bizottság 2002. december) Ebből 42,8 milliárd jut a tizenötökre, a fennmaradó 2,7 pedig az új tagországokra. Az újakra jutó pénzből *1,68 milliárd eurót* tesznek ki a közvetlen kifizetések, melyek 2006-ban a normál szint 30%-án fognak állni.⁹⁵ A 100% 2006-ban körülbelül 5,6 milliárd euró, 2008-tól kezdődően pedig 5,9 milliárd euró lenne. Ez azt jelenti, hogy a 2007–2013-as időszakban az újaknak még 3,92–4,23 milliárd euró fog hiányozni az egyenjogú tagsághoz.⁹⁶ Jegyezzük meg ezt a számot, hiszen elvileg erről az összegről kell lemondaniuk a tizenötöknek, hogy az újak számára elérhető legyen.

A 2003-as költségvetési tervben 30,6 milliárd eurót irányoztak elő az EU-15-ben kifizetendő közvetlen támogatásokra (4. táblázat). Ez az összeg a bizottság előrejelzése

⁹⁴ A nominális összegek a 2006-os bázishoz viszonyítva évente egy százalékkal emelhetők. (Tanács 2002. október)

⁹⁵ A költségvetés szempontjából a közvetlen kifizetések mindig egy évvel eltolódnak, mert a támogatások zömét október 15-e után fizetik ki.

⁹⁶ Azért a „től-ig” összeg, mert a tejszektor reformja miatt 2008-ig a vetítési alap is bővül.

szerint – részben az infláció, részben a tejszektor reformja miatt – kissé emelkedni fog, s 2006-ban eléri a 32,55 milliárd eurót.⁹⁷ Az EU 25 tagországában tehát 2006-ban összesen 34,23 milliárd eurót fognak kitenni a közvetlen támogatások.

A tejszektor reformja után (azaz a 2007/08-as idénytől kezdődően), a kibővült unióban évente és elvben (vagyis egyenjogú bővülés esetén) 40,41 milliárd eurónyi közvetlen támogatást kellene kifizetni, vagyis 6,2 milliárddal többet, mint 2006-ban. Emlékezzünk, hogy az Európai Tanács döntése értelmében az 1/a rovatba maximum 45,5 milliárd eurót lehet tervezni a 2007–2013-as időszakra. Igaz, az 1/a rovatba – a közvetlen kifizetések mellett – „bele kell férjenek” az agrárpia- ci támogatások (intervenció plusz export- szubvenció) is. Ez utóbbiak tekintetében azonban a CAP 1992-től folytatott, több szakaszban megvalósuló átalakítása igen kedvező változásokat hozott (8. táblázat). A piaci kiadások folyó áras nominális összegében érvényesülő évtizedes csökkenő trendet még az 1995-ös EFTA-bővülés sem tudta megakasztani.⁹⁸

8. táblázat

A CAP piaci támogatásainak (intervenció plusz exportszubvenció) alakulása 1992 és 2003 között (folyó áron)

	1992	1994	1996	1998	2000	2003 ^{a)}
Milliárd euró	25,4	15,8	12,3	11,3	10,6	9,9
Aránya az 1/a rovaton belül (%)	81	48	33	30,5	29,2	24,5

^{a)} terv

Forrás: DG-Budget 2002.

⁹⁷ Az Agenda 2000 értelmében a tejszektorban a 2005/06-os szezonban indul a reform, melynek során a három év alatt egyenlő lépésekben megvalósuló, összesen 15%-os árcsökkenést közvetlen támogatással kompenzálják. A kompenzáció az első évben, azaz 2006-ban 979 millió eurót visz el (Bizottság MTR), vagyis az összeget kettővel, illetve hárommal felszorozva kiszámítható, hogy a reform milyen hatással lesz a 2007-es és a 2008-as költségvetésre.

⁹⁸ A reformnak éppen az a lényege, hogy a garantált árak csökkentésével a (bel- és kül-) piaci intervenció igénye is csökkenjen.

Az Európai Bizottság számításai szerint a tíz új tagországnak 2005-ben 822, 2006-ban pedig 858 millió euró piaci támogatásra lesz szüksége. Minthogy a piaci politika terén nincs átmeneti időszak, feltételezhető, hogy az új tagok igényei 2007 és 2013 között is a fenti nagyságrendben fognak jelentkezni. Ez azt jelenti, hogy ha, *in extremis*, a piaci támogatások évtizedes csökkenő trendje megállna, úgy az EU-25-ök piaci támogatási igénye még mindig csak maximum évi 10,8 milliárd euróra rúgna. Amennyiben – és ez a valószínűbb – a csökkenő trend folytatódik, úgy az ilyen jellegű kiadások az időszak végére évi 8,0-8,5 milliárd eurónál nem lesznek nagyobbak.

Azonban szó sincs egyenjogú bővülésről. Az új tagok számára csak fokozatosan fognak felnövekedni a közvetlen kifizetések. Másrészt, a bizottságnak eltökélt szándéka, hogy az agrárpolitika első pilléréből (piaci ár- és jövedelempolitika, azaz a költségvetés 1/a rovatából) pénzt csoportosítson át a második pillérbe (vidékfejlesztés, 1/b rovat). A kötelező modulációnak az MTR-ben ajánlott mértéke 20%-os volt. A 9. táblázatban megpróbáltuk előre jelezni a jövőt. Négy scenáriót vázoltunk föl:

- * az elsőben nincs moduláció (*status quo-változat*);
- * a másodikban 10%-os (2008-tól kezdődően évente 1,5%-kal növekvő) a moduláció (*középutas változat*);
- * a harmadikban 20%-os (2008-tól kezdődően évente 3,0%-kal növekvő) a moduláció (*MTR-változat*);
- * a negyedikben pedig, a középutas modellhez hasonlóan, 10%-os a moduláció, ez alól azonban a kisebb (5000 eurónál kevesebb támogatásban részesülő) gazdaságok sem mentesülhetnek (*egyszerű változat*).

Az új tagországok tekintetében csak a 2011-es évtől alkalmaztuk a modulációt, mert a közvetlen kifizetések és az engedélyezett nemzeti kiegészítések összege (70%+30%, lásd 6.1-es fejezet) ebben az évben fogja utolérni a tizenötökre érvényes szintet.

A 9. táblázatból az alábbi következtetések adódnak:

- (1) Változatlan CAP esetén az 1/a rovatra vonatkozó plafon már 2008-tól kezdődő-

9. táblázat

A közvetlen kifizetések évenkénti alakulása az EU-15-ökben és a tíz új tagországban, a CAP jövőjére vonatkozó különböző forgatókönyvek alapján (md euró, 2006-os árakon)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Status quo-változat								
EU-15	32,55	33,53	34,51	34,51	34,51	34,51	34,51	34,51
Új tagok	1,68	2,01	2,37	2,96	3,55	4,14	4,73	5,32
<i>Összesen</i>	<i>34,23</i>	<i>35,54</i>	<i>36,88</i>	<i>37,47</i>	<i>38,06</i>	<i>38,65</i>	<i>39,24</i>	<i>39,83</i>
Középutas változat								
EU-15	32,55	33,53	34,21	33,91	33,61	33,31	33,01	32,71
Új tagok	1,68	2,01	2,37	2,96	3,55	3,93	4,47	5,01
<i>Összesen</i>	<i>34,23</i>	<i>35,54</i>	<i>36,58</i>	<i>36,87</i>	<i>37,16</i>	<i>37,24</i>	<i>37,48</i>	<i>37,72</i>
MTR-változat								
EU-15	32,55	33,53	33,91	33,31	32,71	32,11	31,51	30,91
Új tagok	1,68	2,01	2,37	2,96	3,55	3,73	4,22	4,70
<i>Összesen</i>	<i>34,23</i>	<i>35,54</i>	<i>36,28</i>	<i>36,27</i>	<i>36,26</i>	<i>35,84</i>	<i>35,73</i>	<i>35,61</i>
Egyszerű változat								
EU-15	32,55	33,53	33,99	33,47	32,96	32,44	31,92	31,40
Új tagok	1,68	2,01	2,37	2,96	3,55	3,89	4,38	4,84
<i>Összesen</i>	<i>34,23</i>	<i>35,54</i>	<i>36,36</i>	<i>36,43</i>	<i>36,51</i>	<i>36,33</i>	<i>36,30</i>	<i>36,24</i>

Megjegyzés: a táblázatban csak a FEOGA-Garnacia Alap 1/a rovatába tartozó kiadások szerepelnek, vagyis az új tagországok nemzeti költségvetésből fizetett esetleges kiegészítései nem.

Forrás: Bizottság 1999; Bizottság MTR; Bizottság 2002. december alapján saját számítások.

en veszélyes közelségbe kerülne. Az időszak végén pedig csak abban az esetben lehetne a kiadásokat az előírt keretek között tartani, ha a piaci támogatásokat évi 5,5-6 milliárd euró körüli szintre szorítanák le, s erre igen csekély az esély.

- (2) Az MTR-szenárió az időszak egészében jelentős tartalékot, évi 9,2-10 milliárd eurót hagy a piaci támogatások számára. Ez utóbbiak 2008-tól, ha szerény mértékben, de akár növekedhetnek is, mert a közvetlen támogatások iránti igény csökken.
- (3) Az általunk *középutasnak* nevezett változat nagyjából szintén belefér a brüsszeli rendkívüli Európai Tanács által megszabott keretekbe. Azért csak nagyjából, mert a közvetlen kifizetések (évi 35,5-37,7 md euró) és a piaci támogatások becsült (évi 8-8,5 md euró) összege együttesen – kedvezőtlen piaci folyamatok ese-

tén és különösen az időszak második felében – valamivel meghaladhatja a 45,5 milliárd eurós plafont. Mindazonáltal, nem tekintjük esélytelennek a *középutas változatot*, tekintve, hogy a CAP-nek az MTR-ben vázolt jelentős reformját a különböző parasztszövetségek még a nettó befizető országokban is túlzottnak találták.

- (4) Végül az *egyszerű* – mivel kivétel nélkül minden termelőtől a közvetlen kifizetések 10%-át visszatartó – változat gond nélkül megvalósítható (2008 és 2013 között végig évi 8,99-9,26 md eurónyi tartalék marad a piaci kiadásokra). Ráadásul ez a verzió eredményezi a legkisebb éves kilengéseket (2008 és 2013 között végig 36,24-36,51 md euró/év közötti direkt támogatás), ami kifejezetten előnyt jelent a középtávra szóló költségvetési program kialakításakor. Az egyszerű változatnak az előrejelzésben való szerepeltetését az indokolja, hogy a legnagyobb nettó befizető országokat igen hátrányosan érintené az MTR-ben a kistermelők részére előirányzott 5000 euróig szóló mentesség. (7. táblázat)

Ezek után vizsgáljuk meg, hogy mekkora lesz, és ki finanszírozza az új tagországok számára azt a bizonyos, a közvetlen kifizetések 100%-ához 2007 és 2013 között még hiányzó összeget. Változatlan CAP és egyenjogi tagság esetén ez a hiány 3,92-4,23 milliárd euróra rúgott volna. A 9. táblázattal lefedett időszak adataiból kiderül, hogy miközben a 2006-os szinthez képest az új tagok nyeresége az időszak utolsó évében (2013-ban) a különböző forgatókönyveknek megfelelően 3,6-3,3-3,0-3,2 milliárd euró, addig a tizenötök vesztesége a maximálisan elérhető

szinthez képest (szintén 2013-ban) rendre 0-1,5-3,0-2,6 milliárd euró.

A fenti adatsorokból 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 jelenlegi tagokra 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 tizenötökbe.

6.1. Koppenhága

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”. (Balázs 2002) Ezenkívül a tagjelölt delegációk többsége még reménykedett benne, hogy néhány kvóta ügyében az EU rugalmasabb lesz.⁹⁹

Bő egy hónappal a koppenhágai csúcs előtt kiszivárogtatták, hogy a kiegészítő nemzeti közvetlen kifizetések ügyében az EU nem veszi szó szerint az *Issues Paper*-ben leírtakat, ehelyett inkább annak szellemiségét tartja mérvadónak. Eszerint, az EU ugyan továbbra is a 2001-es évben nyújtott nemzeti támogatási szintet tekinti referenciaévné (azon tagjelöltekénél, ahol egyáltalán létezett a CAP közvetlen kifizetéseinek megfelelő támogatás), „de ha a gyakorlat kimutatná, hogy az EU megközelítése a farmerek támogatásának csökkenéséhez vezet, országspecifikus megoldás kidolgozására van lehetőség.” (Bruxinfo 2002) A bizottsági ajánlások ér-

⁹⁹ A valóságban csupán az történt, hogy az unió „profi” tárgyalópartnernek bizonyult, s meghagyta az ellenfélnek a lehetőséget, hogy „megfelelő eredménnyel” térhessen haza.

telmezésében bekövetkezett eme változás azért bírt rendkívüli fontossággal, mert ezáltal a leendő tagországok lehetőséget kaptak a termelői versenyképességi hátrányok részleges, igaz, saját büdzséjük terhére történő kompenzálására. (5. táblázat és 4. fejezet)

10. táblázat

A közvetlen kifizetések bevezetése a tíz újonnan csatlakozó országban (százalék)

EU-15-ökben érvényes közvetlen kifizetés = 100%	FEOGA-garancia-alapból	Nemzeti topping up (maximális arány)
2004	25	30
2005	30	30
2006	35	30
2007	40	30
2008	50	30
2009	60	30
2010	70	30
2011	80	20
2012	90	10
2013	100	-

Megjegyzés: mezőgazdasági értékesítési évek.

Forrás: Bizottság 2002. december.

A 2002 decemberében tartott koppenhágai csúcsértekezlet lényegében nem sok újat hozott a bizottság és a tanács eddigiekben ismertett állásfoglalásához képest. A közvetlen támogatások ügyében az új tagországok az *Issues Paper*-nek megfelelő ütemezésben jutnak hozzá a támogatásokhoz (10. táblázat). 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%-ával, de legfeljebb az EU-15-ökben érvényesülő aktuális szintig, vagy (ii) (Szlovénia és Ciprus kedvéért) a korábbi nemzeti séma alapján járó szint +10%-ig, de maximálisan az EU-15-ökben érvényesülő aktuális szintig az új tagországok kipótolhatják a gazdák jövedelmét. A tagság első három évében a vidékfejlesztési támogatások maximum 20%-át föl lehet használni a nemzeti kiegészítés finanszírozására.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Ez a lehetőség nem egyformán érinti a leendő tagországokat. 2004 és 2006 között a vidékfejlesztési

2007-től kezdődően azonban kizárólag a nemzeti költségvetés lehet a *topping up* forrása.

Érdeemes megnézni, mivel indokolták Koppenhágában a közvetlen támogatások fokozatos bevezetésének szükségszerűségét. Tudniillik, „a támogatások azonnali 100%-os megadása befagyasztaná a jelenlegi struktúrákat és gátolná a modernizációt” (sic!) (Bizottság 2002. december). A koppenhágai csúcs szerint ezért kell a közvetlen kifizetéseket 25%-on kezdeni és 10 évnyi átmenet során, fokozatos kiterjeszteni az új tagországok gazdáira (*phasing in*). Már említettük, hogy milyen szakszerűtlen és könnyen cáfolható – ellenben az idők folyamán mindig kissé módosított – érveket sorakoztatott fel az EU a közvetlen támogatások, illetve azoknak az új tagországtól való megtagadása ügyében. A koppenhágai csúcson azonban az EU minden eddigi képmutatáson túltett, hiszen a nemzeti kiegészítések engedélyezésével nem kevesebbet ismer el, mint hogy mégsem a szerkezetváltozás lelassulása miatt fél, hanem egész egyszerűen nem akar több pénzt áldozni a keleti bővülésre.

A koppenhágai csúcs további témakörei dióhéjban

A csúcsertekezlet szentesítette az *Issues Paper*-ben ismertetett ún. egyszerűsített kifizetést mint opcionális lehetőséget, s egyúttal megerősítette azt a tételt, melynek értelmében az új tagjelöltekben nem alkalmazható a kisgazdaságokra érvényes hasonló séma (*small farmers scheme*). Ellenben a részmunkaidős gazdaságok felzárkóztatására, illetve árutermelő gazdaságokká történő átalakítására ki-

források 20%-a a közvetlen támogatásokra előirányzott maximális összegnek Magyarország esetében 13,5%-át, Csehország esetében 19%-át, Lengyelország esetében pedig 30,3%-át tudná fedezni. Az arány a kisebb területű országoknál még nagyobb (kb. 40-60% körüli). Általában minél nagyobb a kisgazdaságok aránya (minél rosszabb a termelési szerkezet), vagyis minél több vidékfejlesztési támogatás néz ki egy adott országnak, és/vagy minél kisebb a területe és minél kevesebb közvetlen támogatás jár neki, annál jobban tud élni a fenti lehetőséggel. (Bizottság 2002. december)

dolgozott átalánytámogatás összegét évi 750-ről 1000 euróra emelték.¹⁰¹

Mint ahogy az új tagországoknak sokkal inkább strukturális, semmint jövedelemtámogatásra van szükségük, a Koppenhágában elfogadott pénzügyi keretek több, több célra, nagyobb közösségi ko-finanszírozással és könnyebben felhasználható vidékfejlesztési pénzt irányoztak elő részükre, mint amennyi a tizenötökre érvényes szabályokból következne. Mindazonáltal – tekintettel a vidékfejlesztés és általában a strukturális politika finanszírozásának projektfüggő jellegére, illetve a kikerülhetetlen *bejáratódási-felfutási* periódusra – az első három évben még nem igazán lesz érzékelhető a pozitív diszkrimináció (11. táblázat). A koppenhágai pénzügyi keretektől, ha valami, akkor leginkább az Agenda 2000 szelleme világlik ki, illetve az

11. táblázat

A keleti bővülés mezőgazdasági költségkihatásai (EU-költségvetés 1. rovat) a 2002. decemberi koppenhágai csúcs hivatalos táblázatai alapján, illetve ezek összevetése a tizenötökre jutó kiadásokkal (az Agenda 2000 alapján)

(Md euró, 1999-es árakon)	Új tagországok			EU-15	
	1/a rovat		1/b rovat	1/a	1/b
	DP	Piaci támogatás	Vidékfejlesztés	DP + Piaci támogatás	Vidékfejlesztés
2004	-	0,327	0,767	38,41	4,35
2005	1,211	0,822	1,216	37,57	4,36
2006	1,464	0,858	1,773	37,29	4,37

DP = direct payments = közvetlen kifizetések

Megjegyzés: A táblázat a kifizetések plafonját mutatja. Az újak vidékfejlesztési támogatásait illetően csak az ún. kötelezettségvállalásra voltak adatok, melyekből az *Issues Paper*-ben lévő arányok segítségével számoltuk ki a kifizetési plafonokat.

Forrás: Bizottság 2002. december; Bizottság 1999 (Agenda) és saját számítások.

ott elhatározott kiadási plafonok mélységes tisztelete.

Végül néhány szót a kvótákról, amelyekkel kapcsolatban pontos adatok csupán Magyarországról állnak rendelkezésre. (Függelék 4. táblázat) Általában elmondható, hogy – néhány kivételtől eltekintve – pozitív irányban minimális elmozdulás történt az

¹⁰¹ Erre mondta Varga Gyula annak idején, hogy a felzárkóztatási pénz gyakorlatilag napi két üveg sör ára (493 HUF). (Varga 2002/b) Ez most háromra emelkedik (658 HUF), de egy olcsóbb fajtaból.

Issues Paper-ben felajánlott szintekhez képest.¹⁰² Pedig a bizottság – ígéretéhez híven – nem csak a szélsőséges időjárású éveket, de a gazdasági rendellenességgel (pl. az 1998-as orosz pénzügyi válsággal) jellemezhető éveket is kiszűrte az átlagok meghatározásakor. Negatív irányban sokkal nagyobb mozgások voltak (főként a marhaszektorban), 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.

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 nemzeti támogatások is kiegészítik, úgy már 2005-től évi 39 ezer forint támogatást kapnak hektáronként.¹⁰³ Ez az összeg azután az első három évben évi 3600, majd a következő hat évben évi 7200 forinttal emelkedik, amennyiben a CAP nem változik. (A 100% kb. 72.000 forint/hektár/év lenne.) Az első három szezonnra járó támogatás hektáronkénti 164, 179, illetve 194 eurót jelent, ami – tekintettel az *inputok* terén mutatkozó, s egy ideig valószínűleg még fennmaradó költségelönyeinkre – uniós viszonylatban is kedvező versenyhelyzetet teremt a magyarországi termelők számára (vö. az 5. táblázattal). Ugyanakkor tény, hogy a kedvező költségstruktúra idővel módosulni fog, mert a növekvő támogatás a termőföld árára és a bérleti díjakra is hatással lesz. Ez a hatás

¹⁰² Az egyetlen szektor, ahol Magyarország reális kvótakérelmet nyújtott be, és azt meg is kapta, az izoglükóz-termelés volt.

¹⁰³ Minthogy a fenti összeg az ugarra is érvényes, gyanítható, hogy Magyarország egyes térségeiben az ugarterületen lesz a legnagyobb haszon. (Ez a megállapítás a nagykatai és a ráckevei gazdatalálkozókon gyűjtött tapasztalatokon alapul.)

jelenleg mintegy hárommillió földtulajdonost érint hazánkban. (Németh 2002)

Végül nem tagadható, hogy bár a tárgyalásról hazatérő főtisztviselők szerint (Balázs 2002; Vajda 2002) a kialakult 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 scenárió: a GOF-növények termelése megnő (mert akinek erre alkalmas földje van, nem fog állatokkal vesződni), az állati termékeké lecsökken, s ezáltal a mezőgazdaságból nagy létszámú, fölöslegessé váló munkaerő szabadul fel.

KÖVETKEZTETÉSEK¹⁰⁴

Az Európai Unió közös agrárpolitikája több mint 40 éves múltra tekinthet vissza. Az 1950-es évek végén, 60-as évek elején kialakuló szabályozásban – az akkori viszonyoknak megfelelően, vagyis az importfüggőség csökkentése érdekében – a hangsúly a termelés korszerűsítésén és növelésén volt. A célnak megfelelő eszközt a közösség szakemberei a termékek végtelen mennyiségére garantált átvételi árban találták meg. Ez az expanzionista agrárpolitika azonban a 70-es évek végére, 80-as évek elejére számos alap-

¹⁰⁴ „Minél fejlettebb egy ország – és minél kisebb a mezőgazdaság részesedése a GDP előállításában –, annál hatékonyabb és kifinomultabb agrárprotekciónista rendszert képes működtetni. Ebből következik, hogy a magyar mezőgazdaság modernizációjához elméletileg két út vezet: vagy az EU-n kívül maradó ország gazdasági-társadalmi fejlődése hozza magával, vagy a teljes jogú EU-tagság a maga évi 1-1,5 milliárd eurós szubvencióival. A gyakorlatban azonban egy harmadik út kezd kibontakozni: egy korlátozott jogokkal járó EU-tagság, mely csupán arra lesz jó, hogy felgyorsítsa az ország általános fejlődését, s ezáltal az agrárszektor modernizációját elősegítő finanszírozási képesség növekedését”. (Somai 2000)

termékből strukturális fölöslegék kialakulásához vezetett, s a közösség a 80-as évek közepétől egyre súlyosabb konfliktusba került az Egyesült Államokkal az exportpiacok megszerzéséért.

A kereskedelmi háború elkerülése érdekében Brüsszel 1992-ben agrárpolitikájának gyökeres átalakítására kényszerült. Az addig folytatott – a magas átvételi árakban gyakorlatilag a fogyasztók által finanszírozott – politikát, angolszász mintára, fokozatosan a termelőknek közvetlenül a költségvetésből fizetett támogatási modell irányába toltta el.

A kelet-európai volt szocialista országok EU-csatlakozási kérelmei éppen abban az időszakban érkeztek az unióhoz (1994 és 1996 között), amikor a fenti agrárpolitikai irányváltás első nagyobb hulláma zajlott. Ez az időbeli egybeesés azért érdekes, mert míg az árakban megvalósuló támogatás a közvélemény számára többé-kevésbé átláthatatlanul működött, addig a költségvetési közvetlen támogatás országokra, szektorokra, termelői csoportokra, sőt akár az egyes termelők szintjéig is lebontható, elemezhető, és a politikai harcban felhasználható. A nyugat-európai közvélemény tehát abban az időben szembesült az agrárszektornak nyújtott szubvenció valódi nagyságrendjével, amikor a tíz kelet-európai tagjelölt kinyilvánította csatlakozási szándékát.

Tekintettel a Nyugat-Európa több országában – és magában a brüsszeli bizottságban is – uralkodó liberális gazdaságpolitikai felfogásra, az Európai Unió agrárpolitikával foglalkozó szakemberei nemigen ajánlhatták a CAP-nek az új belépőkre való változatlan formában történő kiterjesztését. A keleti bővülés agrárfejezetével kapcsolatos szakértői jelentések túlnyomó többsége a CAP további reformját és az új tagországok fokozatosan megvalósuló integrációját egyaránt elkerülhetetlennek tartotta. A társult országok agrár-gazdaságának nem kellő ismerete, a blokk-szemlélet, illetve sokszor a keletiekkel szembeni előítélet és bizalmatlanság oda vezetett, hogy a nyugati közvéleményben hamis kép alakult ki, illetve kövesedett meg a kelet-európai mezőgazdaságról. Ez a kép azt sugallta, hogy a tagjelölt országok – egyenjogú

tagtság esetén – rövid időn belül elárasztanák termékeikkel az EU piacát, s anyagi csődbe döntenék a közös költségvetést.

Miközben a liberális lobby a keleti bővülés ürügyén a CAP radikális átalakításért harcolt, az agrárlobblynak sikerült a CAP-et az 1992-ben elkezdett úton tartania. Ez annál is könnyebben ment, mert az 1992-es reform középtávon rendkívül sikeresnek bizonyult: a strukturális túltermelés csökkent, a készletek lepadtak, és az exportszubvenció eszközhöz is egyre ritkábban kellett fordulni. A CAP második, az 1999-es Agenda 2000 című programban elfogadott reformja – melyben folytatódott az árcsökkentés *versus* közvetlen támogatás modell alkalmazása – tovább növelte a mezőgazdaságnak nyújtott támogatás „látható” részét. Ilyen körülmények között a nettó befizető országok politikusai egyre nagyobb szorongással néztek a célegyenesbe forduló csatlakozási tárgyalások elé.

Talán az eddigiekből is kiviláglik, hogy a CAP közvetlen támogatásainak a kelet-európai országokra való kiterjesztése tabutémának számított Nyugaton. Aki figyelemmel kísérte a bizottságnak írt jelentéseket, és a különböző Európai Tanács-ülésekről kiadott közleményeket, érdekes „kínládásnak” lehetett tanúja. 1994 és 2002 között, az uniós szakemberek mindig más közgazdasági indokot próbáltak találni a közvetlen támogatások megtagadására. Ezeket az érveket részben a szakemberek, részben az idő sorra megcáfolta, s az Európai Bizottság egyre nehezebben tudott kifogásokat találni. A 2002. januári Issues Paper-ben áttörésnek lehattunk tanúi, mert itt jelent meg először az az elemzés, mely szerint egységes piacon – legalábbis belátható időn belül – minden szereplőre nézve egységes szabályozórendszernek kell működnie. A tagjelöltek ettől fogva már tudhatták, hogy csak idő kérdése, és megkaphatják a közvetlen támogatásokat.

A végeredmény, azaz a csatlakozási tárgyalásokat lezáró koppenhágai csúcs eredményei lényegében ismertek. Azzal, hogy az EU az új tagok esetében hozzájárult a közvetlen kifizetések nemzeti költségvetésből történő kiegészítéséhez, gyakorlatilag elismerte, hogy mindazok a „közgazdasági”

érvek, melyek szerint alacsony szintről indítva kell bevezetni ezen támogatásokat, csupán költségvetési megfontolásból származtak. Természetesen nehéz lett volna nyilvánosan bevallani, hogy a keleti-európai és általában az európai mezőgazdaságról, illetve agrárpolitikáról olyan negatív közvélekedést sikerült kialakítani, hogy az új belépők egyenrangú kezelése politikailag keresztülvihetetlené vált.¹⁰⁵

Magyarországnak azonban nem a jogos sérelmekkel (másodrendű tagság, egyenlőtlen verseny stb.) kell foglalkoznia. Végül is, a nemzeti kiegészítésekkel együtt, termelőink 2011-től a nyugati farmerekkel azonos mértékű támogatásokhoz jutnak. A koppenhágai egyezség – ha nem is teszi lehetővé a 80-as évek végi termelési színvonal restaurálását – legalább nem korlátozza a legfontosabb alapanyag-termelő szektorokat. A CAP eredendően a vidéki táj „karbantartásáért” elsősorban felelős ágazatokat támogatja: a segélyek zöme a földhasznosításban elsődleges szerepet játszó szántóföldi növényekre és a legeltetéses állattenyésztésre koncentrálódik. Magyarország éghajlati okokból sohasem fog a brit szigetekhez vagy a francia középhegységi tájakhoz hasonló dús legelőkkel rendelkezni, s nálunk, illetve Kelet-Európában általában, nincs igazi hagyománya a minőségi marhahústermelésnek. A GOF-növények terén azonban igen jó lehetőségeink vannak, és az EU-csatlakozási szerződés ennek kihasználásában nem fogja korlátozni termelőinket.

Nem véletlen, hogy a 2004-ben hektáronként 39 ezer forintról induló támogatások miatt nem mentek utcára a gazdák. Bizonyára kiszámolták, hogy az elkövetkező években jelentősen növelhetik termelőtökejüket és jövedelmüket. Ráadásul, a csatlakozással nem csak az EU-15-ök piaca, hanem a Magyarországgal egyszerre belépő s földrajzilag elérhető közelségben fekvő országok piaca is

megnyílik számukra. A következő években elvállik, hogy a magyar mezőgazdaság ki tudja-e használni a 450 milliós piac kínálta lehetőségeket, be tudja-e hozni évtizedes technológiai hátrányát, avagy továbbra is a politikai játszmák és a földspekuláció szintére marad.

Ami a CAP, illetve a közvetlen kifizetések jövőjét illeti, hálátlan dolog lenne jóslásokba bocsátkozni. A közös agrárpolitika negyvenéves történetéből annyi tanulság mindenesetre bizonyosan leszűrhető, hogy *támogatás nem vész el, csupán átalakul*. Negyven év bőséges juttatásai földben, épületben, gépben, állatban és egyéb termelőeszközben tőkésedtek. Nincs az a politikai erő, mely a nyugat-európai agrártermelők (és földtulajdonosok) vagyonát képes lenne – a támogatások megvonásával – rövid időn belül jelentősen leértékelni. Lehet, hogy a világkereskedelmi tárgyalások vagy a belső agrárreform-törekvések miatt a közvetlen kifizetések idővel csökkenni fognak, de ez össze fog kapcsolódni az ún. második pillér, a széles értelemben vett vidékfejlesztés növekvő támogatásával. A pénz nagyjából ugyanoda fog kerülni. Igaz egyre inkább nemzeti kofinanszírozás kíséretében.

* * * * *

¹⁰⁵ Más kérdés – és ebben Benet Ivánnak teljesen igaza van –, hogy egészen más csatlakozási megállapodást lehetett volna elérni, ha az EU jobb konjunkturális helyzetben van, vagy ha a tagjelölt országok képesek lettek volna együttműködni, egyeztetni és a közös érdekek mentén összefogni a tárgyalási periódusban. (Benet 2003)

REFERENCIÁK

- Agenda 2000: „Le contenu du compromis du Berlin” (a francia agrárminisztérium 1999. június 15-ei irata)
- AgJournal.com (27/01/2003) „Europe Produces Too Much Rye” – http://www.agjournal.com/story.cfm?story_id=2126
- Agra Europe (27/09/2002), No.2876
- Agra Facts (02/10/2002)
- Agra Focus July 2002
- Balázs, Péter (2002): „A keleti kibővülés kopenhágai forгатókönyve”, kézirat
- Bizottság (1990): „La situation de l'agriculture dans la Communauté, Rapport 1990” (publié en relation avec "XXIV^e Rapport général sur l'activité des Communautés européennes”) Bruxelles, Luxembourg, 1991
- Bizottság (1996): „La situation de l'agriculture dans l'Union européenne, Rapport 1996” (publié en relation avec le Rapport général sur l'activité de l'Union européenne – 1996)
- Bizottság (1997/a): „Agenda 2000 – Volume I – Communication: Pour une union plus forte et plus large”, DOC/97/6, Strasbourg/Bruxelles, le 15 juillet 1997
- Bizottság (1997/b): „Agenda 2000 – Volume II – Communication: Le renforcement de la stratégie pré-adhésion”, DOC/97/7, Bruxelles, le 15 juillet 1997
- Bizottság (1998): „Le financement de l'Union européenne Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres” Commission Européenne, Direction générale XIX Budgets, Bruxelles, le 7 octobre 1998
- Bizottság (1999): „Presidency Conclusions”, Berlin European Council 24 and 25 March 1999, SN 100/99 EN
- Bizottság (2001. október): „Commission Publishes Indicative Figures on the Distribution of Direct Farm Aid” MEMO/02/198 Brussels, 1 October 2001
- Bizottság (2001): „Progress Reports 2001: Regular Reports on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries” November 2001 [http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/reports2001/..](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/reports2001/)
- Bizottság (2002 – MEMO/02/297): „Results of Agricultural Council December 2002” Brussels, 18 December 2002
- Bizottság (2002. december): „Fact Sheet – Enlargement and Agriculture: A Fair and Tailor-made Package which Benefits Farmers in Accession Countries” MEMO/02/301, Brussels, 20 December 2002
- Bizottság (2002. március): „Analysis of the Impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEECs” European Commission, DG for Agriculture <http://www2.stat.unibo.it/fanfani/Download/Lezioni/nuovi/Relazione%20Berizzi.pdf>
- Bizottság (2003): „Commission Tables Farm Reform to Give Farmers a Long-term Perspective for Sustainable Agriculture” European Commission IP/03/99, Brussels, 22/01/2003, http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guest.en.ksh?p_action.getfile=gf&doc=IP/03/99|0|RAPID&lg=EN&type=PDF
- Bizottság (Issues Paper): „Enlargement and Agriculture: Successfully Integrating the New Member States into the CAP – Issues Paper” Commission of the European Communities, Brussels, 30.1.2002 SEC(2002) 95 final
- Bizottság (MTR): „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, 10.7.2002 COM(2002) 394 final

- Bizottság (Studies Say...): „Farm Reform: „Commission Proposals Would Have Positive Effect on Farm Incomes, Studies Say...” Com. IP/03/46, Brussels, 15 January 2003
http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=IP/03/46|0|RAPID&lg=EN&type=PDF
- Bruxinfo (2002.11.04.) www.bruxinfo.hu
- Buckwell, Allan – Haynes, S. – Davidova, S. – Kwiecynski, A. (1994): „Feasibility of an Agricultural Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for EU Accession” a study commissioned by Directorate-General I. of the Commission
- Chambres d'Agriculture juillet-aout/2002: „La politique agricole commune, bilan et perspectives” No.912/2002, publication mensuelle de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)
- COGECA (2002): „Réflexions préliminaires du COGECA au sujet des propositions de la Commission de révision à mi-parcours de la politique agricole commune” Bruxelles, le 10 novembre 2002
http://www.copa.be/pdf/p_02_117f_1f.pdf
- COPA¹⁰⁶-COGECA¹⁰⁷ (2001): „Evolution durable et stable pour l'agriculture européenne – Contribution du COPA et du COGECA à la discussion sur l'examen à mi-parcours de la PAC” Bruxelles, le 18 septembre 2001
http://www.copa.be/pdf/pr_02_75f_1f.pdf
- Debar, Jean-Christophe – Blogowski, Alain (2000): „Les exploitations de grandes cultures en France et aux Etats-Unis: performances comparées” *Notes et études économiques* 2000(12)
- Debar, Jean-Christophe (2002): „Les politiques de soutien à l'agriculture en Europe et aux États-Unis vues à travers les chiffres” előadás az „Europe/États-Unis Regard croisés sur les politique agricoles” című SFER-konferencián, Párizs, 2002. október 9–10.
- Devinne, Sophie – Bazin, Gilles (2002): „Agriculture américaine et européenne: des modèles agricoles différents” előadás az „Europe/États-Unis Regard croisés sur les politique agricoles” című SFER-konferencián, Párizs 2002. október 9-10.
- DG-Agriculture (2001): „EU and Enlargement – Pre-accession Policies and Instruments: Focus on Agriculture”, European Commission, Directorate General for Agriculture, September 2001,
www.europa.eu.int/comm/agriculture/index.htm
- DG-Agriculture (2002): „Agriculture in the European Union – Statistical and Economic Information 2001” European Union, Directorate-General for Agriculture, February 2002, ISBN 92-828-6741-2
- DG-Budget (1998): „Le financement de l'Union européenne, Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres” Commission Européenne, Direction générale XIX, Budgets, Bruxelles, le 7 octobre 1998
- DG-Budget (2002): Preliminary Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2003 (Detailed Analysis by Activity and Budget Line) Policy Area: Agriculture and Rural Development, June 2002, European Commission (Section III – Commission) Directorate-General for the Budget, working document
- Drege, Pierre-Olivier (2002): „Le soutien des prix avec régulation du marché:

¹⁰⁶ Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne = az EU agrárérdekképviseleti szervezeteinek bizottsága

¹⁰⁷ Comité Général de la Coopération Agricole de l'Union Européenne = az EU agrárszövetkezeteinek főbizottsága

- l'exemple du marché céréaliier européen" előadás az „Europe/États-Unis Regard croisés sur les politique agricoles" című SFER-konferencián, Párizs, 2002. október 9-10.
- European Economy No.5/1997: „Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe" European Commission DG-II (EU-Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főosztály)
- Fischler, Franz (2002): Interjú Franz Fischlerrel, az EU mezőgazdasági bizottsával, a *Gazeta Wyborcza* 2002. február 27-ei számában
- FNSEA-Actualités (2002, 2003) www.fnsea.fr
- GATT-titkárság (1994): „Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, textes juridiques" publiké par le Secrétariat du GATT, Genève 1994, ISBN 92-870-2121-X
- Gorter De, Harry – Ingo, Merlinda (2002): „The AMS and Domestic Support in the WTO Trade Negotiations on Agriculture: Issues and Suggestions for New Rules" előadás az „Europe/États-Unis Regard croisés sur les politique agricoles" című SFER-konferencián, Párizs, 2002. október 9-10.
- Kiss, Judit (2001): „Reform után, reform előtt. Az EU közös agrárpolitikájának várható változásáról" MTA VKI, Budapest, 2001, kézirat
- KSH: Mezőgazdasági Évkönyvek 1993–2001
- Mahé, Louis-Pascal (1995): „L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale: transition en vue de l'intégration ou l'intégration pour la transition?" 5 janvier 1995, papier préparé á la demande de la DG-I de la Commission
- Münch, Wolfgang (2002): személyes konzultáció 2002 októberében W. M-mel – expert to the E. C. European Commission, Directorate-General for Agriculture
- Nallet, Henri – Van Stolk, Adrian (1994): „Les relations de l'Union européenne et des pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine agricole et agro-alimentaire" (rapport á la Commission européenne, 15 juin 1994)
- Negotiating Position of Hungary: „Negotiating Position of the Government of the Republic of Hungary on Chapter 7: Agriculture", CONF-H 59/99, Brussels, 30 November 1999
- Németh, Imre (2002): „Magyar agrárgazdaság és a csatlakozás" 2002. november, kézirat
- NFU¹⁰⁸ (2002-2003): NFU Press Releases: „CAP Reforms Heading in Right Direction" (22 January 2003); „NFU Responds to DEFRA Consultations on CAP Review" (10 September 2002); „NFU Meets with Agriculture Commission over CAP Reforms" (17 July 2002) <http://www.nfu.org.uk/>
- Nyújtó, Ferenc (2002): „Magyar agrárgazdaság és a csatlakozás" 2002. december, kézirat
- Pete, Nándor (2002/a): „A magyar álláspont és a kompromisszumok esélyei" 2002. április, kézirat
- Poland's Negotiation Position in the Area of Agriculture – www.msz.gov.pl
- Popp, József (2002): „A főbb mezőgazdasági ágazatok fejlesztési lehetőségei, különös tekintettel az EU-csatlakozásra" *Gazdálkodás*, 2000/4.
- Position Paper of the Czech Republic – www.czech.cz
- Pouliquen (1997): „Agrofood Dynamics and Competitiveness in Central Europe: Implications for the EU Enlargement", Somai Miklós (szerk.): *Agricultural Accession of the Central and Eastern European countries to the European Union*, Budapest, MTA VKI, 1997, pp. 60–92.

¹⁰⁸ National Farmer's Union

- Pouliquen (1999): „Les structures et les politiques agricoles des PECO sous fortes contraintes sociales et budgétaires: quelles transitions vers l'intégration européenne?” INRA-Montpellier, novembre-décembre 1999
- Pouliquen (2001): „Compétitivité et revenus agricoles dans les secteurs agro-alimentaires des PECO” octobre 2001, http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/ceeccomp/index_fr.htm
- Réglement (CE) No. 1251/1999: „Réglement (CE) No. 1251/1999 du Conseil du 17 mai 1999 insistant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables” *Journal officiel des Communautés européennes*, 26.6.1999 L160/1-14
- Réglement (CE) No. 1259/1999: „Réglement (CE) No. 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune” *Journal officiel des Communautés européennes* 26.6.1999 L160/113-118
- Rudloff, Bettina (2002): „The Mid Term Review of the Common Agricultural Policy: The Future of Rural Development” European Institute of Public Administration 06.11.2002 <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/3059263-342?target=1&204&OIDN=250731#Top>
- Somai, Miklós (1997): „Az Európai Unió 1995-ös ún. EFTA-bővülésének GATT-vonatkozásai, különös tekintettel az agráriumra” MTA VKI, Budapest, 1997
- Somai, Miklós (2000): Az EU közös agrárpolitikája és a magyar csatlakozás, 2000. augusztus, kézirat
- Somai, Miklós (2001): „Franciaországnak és Németországnak az EU keleti bővülésével kapcsolatos érdekei, különös tekintettel a mezőgazdaságra” MTA VKI, Budapest, 2001, kézirat
- Somai, Miklós (2002): „A magyar mezőgazdaság esélyei az EU-csatlakozási tárgyalások tükrében” (doktori (PhD) értekezés), Szent István Egyetem, Gödöllő, 2002
- Swinnen, F. M. Johan (2002): „Transition and Integration in Europe: Implications for Agricultural and Food Markets, Policy, and Trade Agreements” Blackwell Publishers, 2002
- Szabó, Sándor (2002): „A magyar-EU kereskedelem jelenlegi preferenciális rendszere. A konstrukció 2002. évi változásai” kézirat
- Tanács (2002. április): „Revised Draft Common Position, Chapter 7: Agriculture – Accession Negotiations with Hungary, a Draft Common Position Submitted by the Commission”, Council of the European Union, Brussels, 17 April 2002
- Tanács (2002. december): „Presidency Conclusions. Copenhagen European Council, 12 and 13 December 2002”. SN 400/02. EN
- Tanács (2002. október): „Presidency Conclusions – Brussels European Council 24 and 25 October 2002” Council of the European Union, Brussels, 26 November 2002 <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?lang=1>
- Tangermann, Stefan – Buckwell, Allan (1999): „Agricultural Policy Issues of European Integration: the Future of Direct Payments in the Context of Eastern Enlargement and the WTO” *Moct-Most* No. 3, 1999
- Tangermann, Stefan – Josling, T. E. (1994): „Pre-accession Agricultural Policies for Central Europe and the EU” study commissioned by Directorate-General

I. of the Commission, 12 December 1994

Tarditi, Secondo (1994): „Agricultural Strategies for the Enlargement of the European Union to Central and Eastern European Countries” study commissioned by Directorate-General I. of the Commission, 19 December 1994

Udovecz, Gábor (2002): „Hogyan érinti az EU ajánlata a magyar mezőgazdaság versenyhelyzetét?” 2002. április, kézirat

USDA: „Food and Agricultural Policy: Taking Stock for the New Century” www.usda.gov/news/pubs/farmpolicy01/fpindex.htm

Vajda, László (2002): „Az agrárcsatlakozás fő feltételei” 2002. december, kézirat

Varga, Gyula (2002/a): „A magyar árak és termelői bevételek várható alakulása és aránya az EU tagországainak átlagához képest, eltérő támogatási rendszerek esetén, az 1999–2000. év tényadatai alapján”, kézirat

Varga, Gyula (2002/b): „A direkt kifizetések körüli viták – pro és kontra” 2002. április, kézirat

Young, Edwin (2002): „Marketing Loans and Counter Cyclical Aids: A Price Support Policy Exempt from Quantitative Regulation” az USDA-ERS munkatársának előadása az „Europe/États-Unis Regard croisés sur les politique agricoles” című SFER-konferencián, Párizs 2002. október 9–10.

FÜGGELÉK

1. táblázat
A szántóföldi nagykultúrákra érvényes árak és kompenzációk alakulása
(euró/tonna)

Termék	Jogcím	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Gabonafélék	Intervenciós ár	119,19	110,25	101,31	101,31
Gabonafélék	Kompenzáció	54,34	58,67	63,00	63,00
Fehérjetakarmány ^{a)}	Kompenzáció	78,49	72,50	72,50	72,50
Olajosmagvak ^{a)}	Kompenzáció	92,24	81,74	72,37	63,00
Durumbúza ^{b)}	Tradicionalis zónák	344,50	344,50	344,50	344,50
Durumbúza ^{b)}	Egyéb zónák	138,90	138,90	138,90	138,90
Ugarterület ^{a)}	Kompenzáció	68,83	58,67	63,00	63,00

^{a)} a hektáronkénti összeget a gabona regionális termésátlagával kell kalkulálni.

^{b)} hektáronkénti kifizetések.

Forrás: Bizottság: Agenda 2000; Agenda 2000: Le contenu... (francia agrármisztérium 1999).

2. táblázat
A marhahús rendtartásban érvényes árak és támogatások alakulása
(euró/tonna, illetve euró/állat)

Jogcím	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Intervenciós ár (2003-tól bázisár)	2780	2594	2410	2224
Magánraktározást kiváltó árszint	1560
Szoptató tehén prémium	144,9	163	182	200
Nemzeti kiegészítő prémium ^{a)}	30,19	50	50	50
Speciális prémium (kisbikák)	135	160	185	210
Speciális prémium (ökrök után kétszer)	108,7	122	136	150
Vágási prémium (kifejlett állatok)	0	27	53	80
Vágási prémium (borjak)	0	17	33	50

^{a)} az első 40 szoptató tehén után.

Forrás: Bizottság: Agenda 2000; Agenda 2000: Le contenu... (francia agrármisztérium 1999).

3. táblázat

A magyar árak és termelői bevételek várható alakulása és aránya az EU tagországainak átlagához képest, eltérő támogatási rendszerek esetén, az 1999–2000. év tényadatai alapján

Megnevezés	A magyar piaci árak az EU árainak %-ában	Az EU garantált árai, a magyar piaci árak %-ában	A 100 kg termékre jutó	Az 1 ha-ra jutó	A 100 kg termékre jutó	Az 1 ha-ra jutó	A 100 kg termékre jutó	Az 1 ha-ra jutó
			magyar termelői bevételek (ár és támogatás), az EU azonos adatainak %-ában		magyar termelői bevételek, 25%-os támogatás és az EU-beli garantált árak esetén, az EU azonos adatainak %-ában		magyar termelői bevételek, azonos támogatás és az EU-beli garantált árak esetén, az EU azonos adatainak %-ában	
Búza	80	109	64	42	72	48	106	70
Árpa	78	115	58	40	69	48	108	75
Kukorica	60	128	53	39	69	51	92	68
Napraforgó	99	101	61	54	65	58	100	90

Forrás: Varga 2002/a

4. táblázat

Magyarország mezőgazdasági kvótái a csatlakozási tárgyalásokon

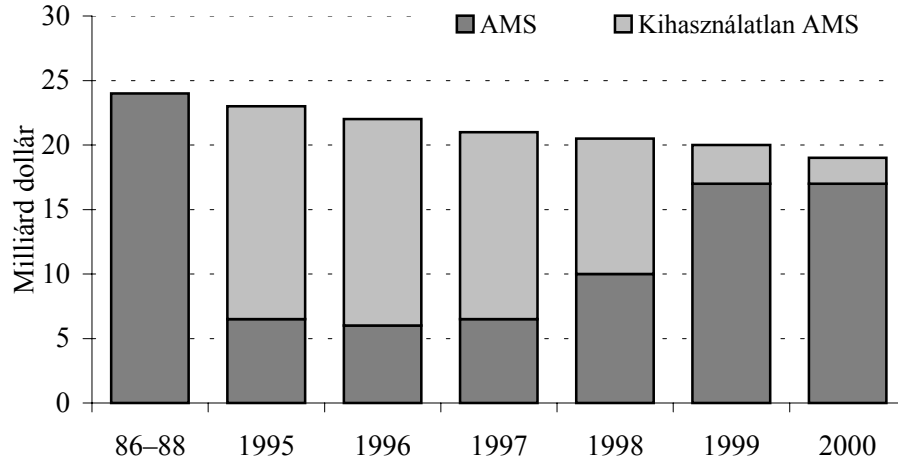
Szektor	Magyar igény az Issues Paper megjelenése előtt	Az Európai Bizottságnak az Issues Paper szerinti javaslata	Végső megállapodás
GOF-bázisterület (hektár)	3.653.353	3.553.200	3.487.792
GOF-bázishozam (tonna/hektár)	5,04	4,26 (4,49 ^a)	4,73
Durum bázisterület (hektár)	15.000 tradicionális + 50.000 egyéb	0 tradicionális + 11.015 egyéb	2.500 tradicionális + 4.305 egyéb
Cukor (tonna)	400.000 „A” kvóta + 80.000 „B” kvóta	380.021 „A” kvóta + 1.230 „B” kvóta	400.454 „A” kvóta + 1.328 „B” kvóta
Izoglukóz (tonna)	130.000 „A” kvóta + 10.000 „B” kvóta	111.244 „A” kvóta + 0 „B” kvóta	127.627 „A” kvóta + 10.000 „B” kvóta
Tej (tonna)	2.600.000 tejiparnak + 200.000 helyi eladás	1.638.000 tejiparnak + 308.333 helyi eladás	1.782.650 tejiparnak ^b + 164.630 helyi eladás
Speciális marhaprémium (db)	245.000	143.000	94.620
Szoptatótehén prémium (db)	300.000	133.200	117.000
Vágási prémium (db)	480.000	202.199 kifejlett állat + 104.713 borjú	141.559 kifejlett állat + 94.439 borjú
Anyajuh-prémium (db)	1.500.000	1.026.910	1.146.000

A = Az Európai Bizottság által javasolt, pontosított bázishozam a 2002. április 17-ei munkaanyagban (Tanács 2002. április). Tudniillik az eredeti ajánlatban nem szerepelt még a silókukorica.

B = +42.780 tonna tartalék, amely a 2006/07-es kampánytól növelheti az „A”-kvótát, olyan mértékben, amennyivel a farmokon a tejfogyasztás 2000-től csökkent.

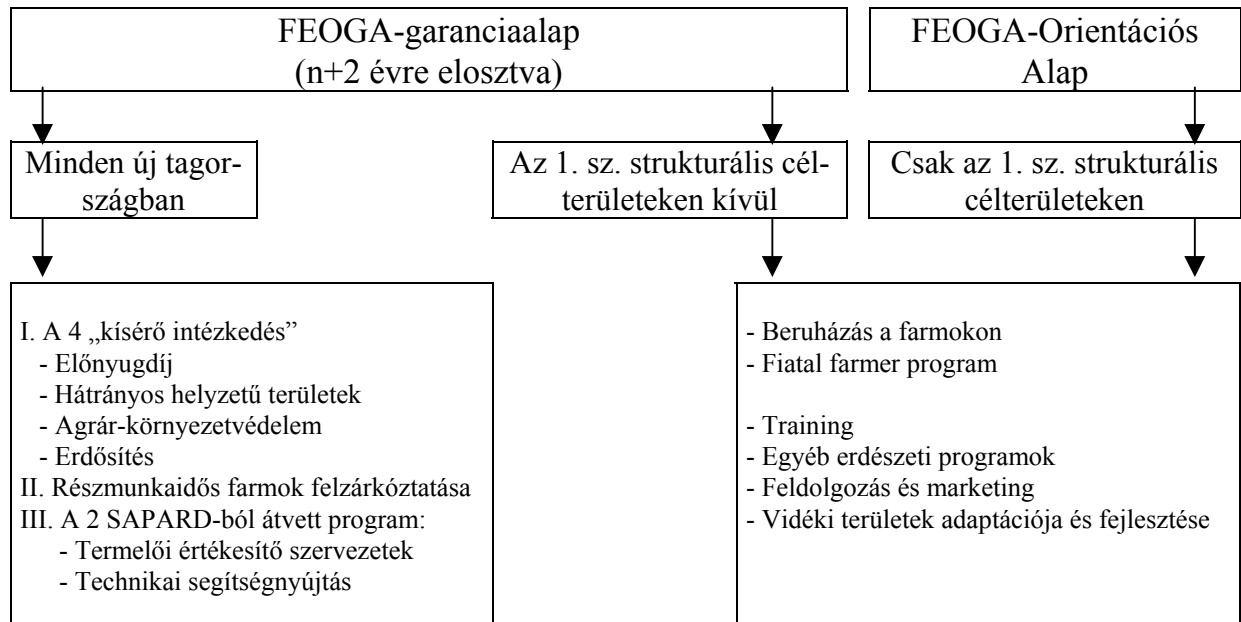
Forrás: Issues Paper; Vajda 2002; Tanács 2002. április és magyar pozíciós papír.

1. ábra
Az amerikai AMS-plafon kihasználtságának alakulása 1995 és 2000 között
(milliárd USD)



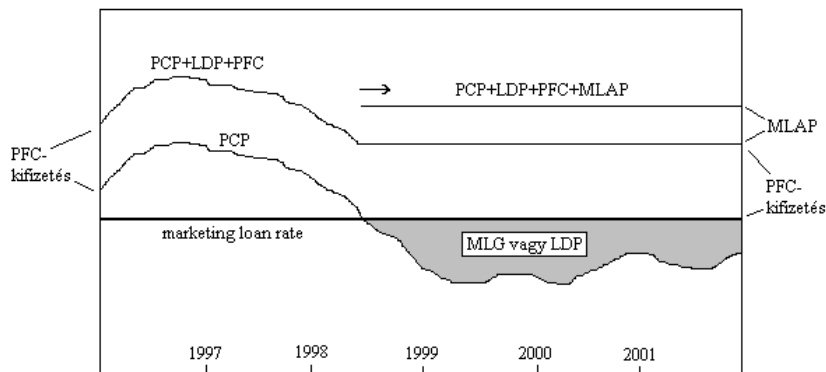
Forrás: USDA: Food and Agricultural Policy: Taking Stock for the New Century
www.usda.gov

2. ábra
A vidékfejlesztési programok finanszírozása az új tagországokban



Forrás: Bizottság Issues Paper

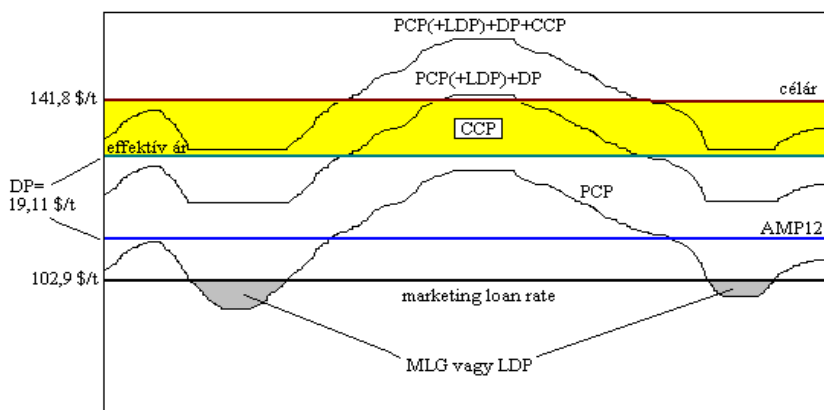
3. ábra
A FAIR Act közvetlen támogatásainak működése
1996 és 2002 között



MLG = marketing loan gain
PFC-kifizetés = területalapú, fix összegű támogatás
LDP = loan deficiency payment
PCP = posted county price (napi vagy heti hivatalos piaci ár az adott megyében)
MLAP = marketing assistance payment, a PFC-kifizetés pótlékeként fizetett támogatás

Forrás: saját szerkesztés az Agri US 2000. évi számai alapján

4. ábra
A FSRIA működése a nagy kultúrák szektorában,
a marketing loan rate-nél magasabb átlagos piaci áralakulás esetén



MLG = marketing loan gain
DP = direct payment (közvetlen kifizetés)
LDP = loan deficiency payment
CCP = counter-cyclical payment (anticiklikus kifizetés)
AMP12 = average market price (12 havi piaci átlagár)
PCP = posted county price (aznapi hivatalos piaci ár az adott megyében)
Forrás: saját szerkesztés az USDA Farm Act 2002 alapján