



Vitairat az Európai Unió közös agrárpolitikájáról

Kiss Judit

A közös agrárpolitika (CAP) az Európai Unió egyik legrégebbi, legkölségesebb, legkevésbé hatékony, legellentmondásosabb, s az unión belül is, de különösen azon kívül a leginkább vitatott közös politikája. Ameddig nem váltunk taggá, addig nemcsak elszenvetűk e rendszer protekcionizmusát és versenytorzító hatásait, de élharcosai is voltunk a CAP megreformálását kikényszerítő agrárliberalizációnak. A tagság elnyerése után a helyzet gyökeresen megváltozott, mivel lehetőség nyílt arra, hogy a közös agrárpolitikának a korábbiakban számunkra hátrányos intézkedéseit (magas agrárvámok, belső agrártámogatások, exporttámogatások stb.) magunk is élvezzük. A család akkor ért minket, amikor kiderült, hogy az agrárkölségvetés zömét adó jövedelemtámogatásokat az új tagok csak 2013-tól élvezhetik teljes egészükben, s addig a különbséget a nemzeti kölségvetésből kell kiegészíteni (ez az elhíresült *top-up*).

Most újabb fordulóponthoz érkeztünk. Elképzelhető, hogy a jelenleg napirenden lévő s 2013-tól bevezetendő újabb CAP-reform éppen azokat a támogatásformákat fogja felszámolni (kivezetni), amelyekre 2004 óta immáron hét éve (hiába) várunk. Mint ismeretes, az exporttámogatások felszámolására 2013-tól fog sor kerülni a WTO dohai fordulója agrármegállapodása értelmében. Ezért a CAP jelenlegi reformjához való magyar hozzáállás Janus-arcú: ugyan tudunk-e teljes szívvel egy olyan reformot támogatni, ami éppen azoktól a kedvezményektől fosztja meg a magyar mezőgazdaságot, aminek kényelmét mi is szeretjük volna legalább egy kicsit élvezni?! De a józan észnek még ettől is merészebb kérdéseket kell felvetnie.

*

Az első kérdés: tényleg szükség van közös agrárpolitikára?

Tényleg szükség van arra, hogy az európai uniós tagországok GDP-jének 2-3 százalékát adó s a munkaerő öt százalék alatti részét foglalkoztató szektor kapja az unió kölségvetésének negyven százalékát? Évi mintegy 57 milliárd eurót? Annyit, amennyit az Európai Unió, mint a világ legnagyobb donora, az összes fejlődő ország támogatására fordít.

Tényleg szükség van arra, hogy a növekvő élelmiszerárak és a szinte korlátlanul bővülő fizetőképes kereslet mellett a támogatások zömét közvetlen jövedelemtámogatások formájában az agrártermelők kapják? A közös agrárpolitika első éveiben még indokolt volt az ártámogatás, mert így tudták a termelőket a termelés növelésére s ez által az élelmiszer-ellátás biztosítására ösztönözni. Azt is meg lehetett indokolni, hogy amikor az árakat el kezdték csökkenteni az 1992-es McSharry-reform, illetve az Agenda 2000 keretében, akkor az árcsökkenés okozta jövedelemkiesést közvetlen jövedelemkompenzációval ellensúlyozták. De azóta a világ gazdasági helyzet gyökeresen megváltozott, amiről az EU nem akar, farmerei pedig nem szeretnék tudomást venni. Habár a 2003-as agrárreform részben leválasztotta a jövedelemtámogatást a termelésről a túltermelést elkerülendő, de a közvetlen jövedelemtámogatás ténye nem változott. Kérdés az, hogy a magasan maradó nyerstermék- és élelmiszerárak mellett is indokolt-e ezen kölségvetési tétel fenntartása. Tudjuk, hogy szerzett jogokat visszavenni nagyon kényes művelet, s a tehetetlenség nagy úr!

Tényleg szükség van annak az agrárpolitikának a fenntartására, amely az ötven évvel ezelőtt maga elé tűzött célokat többé-kevésbé teljesítette, illetve bizonyos esetekben túltelje-

sította (például a hazai lakosság ellátásához szükséges élelmiszer-mennyiség előállításával, az ún. *food availability* biztosításával).

Tényleg szükség van egy olyan agrárpolitikára, amely nem növelte az EU mezőgazdaságának versenyképességét, és ráadásul egy sor probléma kialakulásához is vezetett (mondjuk a vidéki környezet szennyeződésére, az intenzív mezőgazdálkodás okozta környezeti ártalmakra, az élelmiszer-biztonságra, a klímaváltozásra stb. gondolva)?

Egyáltalán lehet-e 27 országra kiterjedően közös agrárpolitikát csinálni közös agrárstratégia vagy stratégiai koordináció nélkül? Aligha. A nemzeti szintű agrárstratégia és az uniós szintű agrárpolitika kettősségével küszködik a jelenlegi CAP is, s részben ezzel magyarázható túlszabályozott volta és kettős finanszírozása (közösségi, illetve nemzeti költségvetésből, s nem csak az új tagok esetében). Ráadásul közös agrárstratégiát az egyes tagországok eltérő természeti és agroökológiai adottságai, fejlettségi szintje, célfüggvénye következtében nem is lehet kialakítani. Erre még a hat alapító ország esetében sem volt kísérlet.

A második kérdés: milyen válaszok adhatók a fenti dilemmákra?

Az egyik szélsőség a közös agrárpolitika teljes mértékű felszámolása. Ez nem új ötlet, már többen felvetették, de egyrészt az EU, másrészt az érdekeltek (a kedvezményezettek) részéről mindig masszív ellenállásba ütközött. S most már ez utóbbi csoportba tartozik Magyarország is. Ugyanakkor azáltal, hogy más közösnek ismert politikák (például a kereskedelem-politika) is kezdenek renacionalizálódni, s a közös agrárpolitika finanszírozása az új tagok esetében részben nemzeti költségvetésből történik, a közös agrárpolitika szétesésének első jelei már megjelentek.

Ugyancsak a közös agrárpolitika bomlását eredményezhetik azok a külső és belső tényezők, kihívások, amelyek szétfeszíthetik a CAP architektúráját. Ilyenek lehetnek a külső verseny erősödése, az uniós termelők versenyképességi problémái, az agrárliberalizációs nyomás (még ha ez most kissé alább is hagyott a dohai forduló befagyása következtében), a kibővülések okozta „agrársokk” vagy a költségvetési korlátok.

A fenti kihívások egy része nem új jelenség, s az EU mindig valamiféle agrárreformmal reagált rájuk (1992, 2000, 2003, 2008-as

Health Check, illetve várhatóan 2013). Ezért is mondják, hogy a CAP története az agrárreformok története. Az alapelvek nem változtak, a protekcionizmus nem enyhült, a versenyképesség nem javult, a költségek nem csökkentek, a támogatások elosztásának egyenlőtlensége mind a farmnagyság, mind pedig az egyes országok tekintetében változatlanul fennmaradt. Ahol változás volt, az a támogatások jogcímei szerinti bővülése: olyan új jogcímei nyertek polgárjogot, mint a vidékfejlesztés, a környezetvédelem, a fiatal gazdák támogatása stb., vagyis a szűken vett mezőgazdálkodási előirányzatok szociális, környezetvédelmi, élelmiszer-biztonsági, állatjóléti intézkedésekkel egészültek ki, vagy párosultak (*cross-compliance*).

A harmadik kérdés: mit hoz a jövő?

A szent tehenet aligha vágják le; legfeljebb fogókúrára fogják. Annál is inkább, mivel a jövő agrárpolitikáját alapvetően fogja meghatározni az EU költségvetésének helyzete, vagyis az, hogy mennyi jut ezen közös politikára, illetve mennyit szánnak rá az egyes tagállamok. S már itt alapvető érdekellentétek vannak a tagországok között: a nettó kedvezményezettek aligha akarnak kevesebb támogatást kapni, a nettó befizetők aligha akarnak többet költeni, sőt! Ugyanakkor az új tagok abban reménykednek, hogy 2013-tól nemzeti költségvetésük megszabadul a *top-up* terhétől, és az általuk élvezett agrártámogatás egyenlő lesz a régi tagokéval. Erről egyelőre nem sokat lehet tudni.

Amiről jelenleg az eszmecsere folyik az inkább a vízió, vagyis az, hogy milyen agrárpolitikára lenne szükség annak érdekében, hogy a CAP megfeleljen a vele szemben támasztott gazdasági, társadalmi, környezetvédelmi, klimatikus, technológiai stb. követelményeknek, valamint a 27 tag elvárásainak, nem beszélve az *Europe 2020* stratégiájának való megfelelésről. Ennek jegyében indította el 2010 áprilisában az EU román agrárbiztosa, Dacian Ciolos a CAP jövőjéről folyó nyílt vitát az interneten az érintettek, a közvélemény és a kutatóintézetek körében. A legfőbb kérdésekre adott válaszokat (mintegy 5700-at) az alábbiak szerint csoportosítottuk, terjedelmi okokból csupán címszavakban.

a) Miért van szükségünk közös agrárpolitikára?
A leggyakoribb válaszok: élelmezés-biztonság (ezzel mindenki egyetértett); mégis csak jobb

egy közös, mint sok elaprózott nemzeti agrárpolitika, vagy ha egyáltalában nem lenne agrárpolitika; a reformok jó irányba mentek (igaz, hogy nem ez volt a kérdés); biztosítja a tisztességes versenyt, bár ezt sokan, különösen az új tagországok megkérdőjelezték; a sokszínű mezőgazdaság fenntartása különösen a távoli területeken, illetve ott is, ahol nem kifizető; közjavak termelése – esetleg ez lehet az új agrárpolitika gerince.

b) Mit vár a lakosság a CAP-tól?

A leggyakoribb válaszok: biztonságos (egészséges), jó minőségű élelmiszert méltányos, megfizethető áron (lásd Németország); a termőföld megőrzését; a vidék megőrzését; élelmiszer-biztonságot; a biodiverzitást, a vízkészletek megőrzését; a környezet védelmét; fenntartható családi gazdálkodást; vidéki munkahelyek teremtését; a gazdálkodók pedig *fair* (?) árakat akarnak.

c) Miért (mi miatt) kell megreformálni a CAP-et?

A leggyakoribb válaszok: az agrárnyersanyagok és az élelmiszerek volatilis ármozgását kezelni kell; figyelemmel kell lenni a világszinten növekvő keresletre; át kell alakítani az agrárkifizetések rendszerét és egyszerűsíteni kell a CAP-t; nagyobb figyelmet kell fordítani a nem piaci tényezőkre (környezet, minőség, egészség, fenntarthatóság); a klímaváltozást figyelembe kell venni; a fogyasztók növekvő elvárásait is mérlegelni kell; az EU mezőgazdasági versenyképességét erősíteni kell; az egyéb uniós politikákkal nagyobb harmonizációt kell megvalósítani; meg kell szüntetni az egyenlőtlenséget a régi és az új tagok, illetve a nagy és a kistermelők között.

d) Mi legyen a CAP eszköztára?

A leggyakoribb válaszok: a jelenlegi, apróbb változtatásokkal; a termelés és a farmerek támogatásának összekapcsolása a közjavak előállításával (például környezetvédelem); új piaci stabilizátorok bevezetése; oktatási, képzési programok; termelői csoportosulások.

*

A fentiekből tömören az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:

(1) Abszolút nem gondolkoznak új agrárpolitikában, csak reformban, holott teljesen más agrárpolitikára volt szükség hat taggal, mint

27 vagy még ennél is több tag esetében, akik ráadásul jelentős agrárterülettel és nagyszámú agrártermelővel csatlakoztak.

(2) Ugyancsak más agrárpolitikára lenne szükség a megváltozott belső (az unión belüli) és a külső helyzet következtében.

(3) Elvileg nagyobb jelentőséget kívánnak adni a külső tényezők hatásának (verseny, növekvő kereslet, volatilis nyersanyag- és élelmiszerárak, világelelmiszer-gondok).

(4) Nincsenek kikristályosodott célok, kivéve hogy az élelmiszer-biztonság mellé visszakerül az élelmiszer-biztonság, holott ez aligha kerülne veszélybe.

(5) Mivel nincsenek markáns célok, így az eszköztár is ehhez igazodik, kivéve, hogy a közvetlen kifizetéseket meg akarják tartani, és a piaci beavatkozásokat egyre inkább válság- és kockázatkezelésre alkalmazzák.

(6) Egyre inkább háttérbe kerül a klasszikus agrártevékenység, s helyét a közjavak termelése (környezetvédelem, biodiverzitás megőrzése, természeti erőforrásokkal való gazdálkodás stb.) és a vidékfejlesztés váltja fel, amire hajlandóak lennének áldozni.

(7) Tudatában vannak, hogy a jelenlegi CAP versenytorzító hatását ellensúlyozni kellene a kistermelők, a kedvezőtlen adottságú térségek és az új tagok javára, de erre nem sok ötlet merült fel.

* * * * *

Eddig megjelent számaink megtekinthetők és letölthetők a www.vki.hu honlapról