



A Bizottság javaslata a legújabb KAP-reformról

Somai Miklós

Az Európai Bizottság 2011. október 12-én tette közzé a közös agrárpolitika (KAP) 2013 utáni reformjára vonatkozó jogalkotási javaslatait. A javaslatok hét rendeletervezetben öltenek testet, melyek közül négy alapvető kérdéseket érint (közvetlen kifizetések, egységes piacszervezet, vidékfejlesztés, valamint egy horizontális téma: a KAP finanszírozása, menedzselése és ellenőrzése), három pedig kisebb jelentőségű, az új szabályozásra való áttérés megkönnyítésére hivatott. Amennyiben az 1991-ben aláírt társulási szerződést tekintjük az első komoly lépésnek Magyarország európai integrációja útján – melynek preambulumban világossá tettük, hogy végső célunk a teljes jogú tagság – nos, ama első lépés óta a jelenleg terítéken lévő javaslatok immár a harmadik radikális, a korábbi status quo-t alaposan felforgató agrárpolitikai reformot készítik elő. Írásunkban elsősorban a KAP legfontosabb részét képező közvetlen kifizetésekre koncentrálnak.

Közvetlen kifizetések

A KAP-támogatások zömét jelentő közvetlen kifizetés (angol szakkifejezéssel *direct payment*, röviden DP) tekintetében két fő rendszert különböztetünk meg, melyek bevezetésétől a tagországok nem tekinthetnének el: a normál rendszert és a kistermelői rendszert. A termelőknek dönteniük kell, hogy melyik rendszerbe jelentkeznek be, vagyis a kistermelői rendszer főlállítása csak a tagországok kormányai részére lenne kötelező, a gazdálkodókat senki sem kötelezhetné arra, hogy kistermelőként regisztrálják magukat. Tekintsük előbb a normál rendszert!

A normál rendszer három kötelező és két opcionális elemből áll. Az alaptámogatási rendszerben – mely legkésőbb 2019-ben föl kell hogy váltsa a jelenlegi kifizetési rendszereket (a

régi tagországokban az SPS-t,¹ az újakban az SPS-t vagy a SAPS²-ot) – tagországi vagy regionális szinten egységes hektáronkénti átalányt vezetnek be. Ezt a támogatást egészíti ki a tagországi DP-plafon 30 százaléka erejéig az ún. „zöld kifizetés”, melyet azok a gazdák kaphatnak meg maradéktalanul, akik a szokásos keresztmegerfelelésen³ túlmenően további erőfeszítésre is hajlandóak a természet megóvása érdekében. Az említett erőfeszítést az alábbi három téren kell kifejtetniük:

- * a növénytermelés diverzifikálása, ami minimum három különböző növény termesztését jelenti (fajtánként a szántóterület minimum öt, maximum 70 százalékan), amennyiben a farmon három hektárnál nagyobb szántóterület áll rendelkezésre, s az nincs teljes egészében ugaroltatva, vagy szénatermelésre fogva, vagy az év jelentős részében vízzel elárasztott kultúrával bevetve;
- * az állandó legelőterület megőrzése;
- * valamint egy ún. „ökológiai célterület” kialakítása a földterület hét százalékan, mely lehet ugar, erdősáv, bevetetlen parcellaszegély stb.

A normál rendszer harmadik kötelező eleme a fiatal (40 év alatti pályakezdő, vagy maximum öt éve gazdálkodó) termelőknek nyújtandó

¹ SPS = Single Payment Scheme = a tagországokban a gazdálkodóknak változatos formában nyújtott, egyéni referenciák és/vagy regionális átlagok alapján, a termeléstől részben vagy teljesen elválasztott egységes farmkifizetés.

² SAPS = Single Area Payment Scheme = a termeléstől teljesen elválasztott hektáronkénti átalány.

³ A gazdák a 2003-as KAP-reform óta csak akkor jutnak hozzá a DP 100 százalékhöz, ha teljesítik a számukra előírt növény- és állategészségügyi, környezet- és államvédelmi előírásokat. Ez az ún. keresztmegerfelelés (angol szakszargonban *cross compliance*). Nemteljesítés esetén szankciók lépnek életbe, és a DP arányosan csökken.

többlettámogatás. Ez utóbbi keretében a farmer legfeljebb öt éven keresztül, és bizonyos terület-határig, pótlékként megkaphatja az alaptámogatási rendszerben az arra a bizonyos területre – 25 hektárnál kisebb átlagos farmmérettel rendelkező tagországokban (így Magyarországon is) maximum 25 hektárig, a többi tagországban maximum az átlagos birtokméretig – neki járó DP 25 százalékát. A fiatal gazdákra vonatkozó rendszerben a tagállamok nemzeti DP-plafonjuk maximum két százalékát költhetik el.

A normál rendszer két opcionális eleme:

- * a természeti korlátokkal rendelkező területek támogatása, melyre a tagállami DP-plafon maximum öt százaléka fordítható. A szubvenció tagállami vagy regionális szinten hektáronkénti átalány formájában fizetendő ki;
- * termeléshez kötött támogatások nyújtása. Erre kizárólag ott és olyan mértékben van lehetőség, ahol és amennyiben az adott mezőgazdasági tevékenység nehézségekkel küzd, és gazdasági, társadalmi vagy környezeti okokból fontos, hogy a termelés szintje ne csökkenjen. A támogatásnak két értelemben állítanak korlátot:
 - o egyrészt a rezsimre szánt pénz nem haladhatja meg a tagállami DP-plafon öt, – illetve a hasonló rezsimre a DP-plafon öt százalékánál jelenleg is többet költő tagországok esetében – tíz százalékát. Ettől fölfelé eltérni csak a Bizottság engedélyével lehetséges;
 - o másrészt a támogatást csak a termelés bizonyos paramétereire (művelt terület, hozam, állatoknál egyedszám) kötött, meghatározott mennyiségig lehet kifizetni.

Az eddig ismertett rendszerek közös jellemzője, hogy a támogatások egészének elnyerése akkor lehetséges, ha a gazdálkodó teljesíti a reform által némileg átszabott (áramvonalasított és egyre inkább a klímaváltozás elleni harcra fókuszáló) keresztmegerfelelés követelményeit.

A kistermelői rendszerbe 2014. október 14-ig lehet belépni. Akik ezt nem teszik meg, vagy esetleg kilépnek a rendszerből, már csak a normál rendszerben juthatnak támogatáshoz. A kistermelőknek a normál rendszerénél lényegesen egyszerűbb és könnyebben teljesíthető keresztmegerfelelési és adatszolgáltatási követelményeknek kell megfelelniük. A minimális farmméret egy hektár, de legalább annyi hektárt kell művelésben tartaniuk, amennyire támogatási jogosultságuk van. A támogatási összeg megállapítása kétféleképpen történhet:

- * vagy az egy kedvezményezettre jutó nemzeti átlagos DP 15 százalékát veszik alapul;
- * vagy az egy hektárra jutó nemzeti átlagos támogatást fizetik ki maximum 3 hektárig.

A kistermelői rendszerre a tagállami DP-plafon maximum tíz százalékát lehet felhasználni. Amennyiben a kiválasztott módszer több pénzt igényel, úgy a kistermelők támogatását arányosan visszanyesik.

A közvetlen kifizetésekkel kapcsolatban a következő általános rendelkezések érdemelnek még figyelmet.

- * Referenciaterület a 2014-es év, de a spekuláció elkerülése érdekében azt is megnézik, hogy kik kaptak támogatást 2011-ben;
- * Szigorítás: csak ún. aktív farmer kaphat támogatást, mely fogalmat újradefiniálták. Az számít aktívnek,
 - o akinek a DP-je nem kisebb, mint az előző évi adózási évben a nem mezőgazdasági tevékenységből származó bevételének az öt százaléka;
 - o vagy a rendelkezésére álló mezőgazdasági területen legalább egy minimális szintű mezőgazdasági tevékenységet folytat.

A fenti kitételek nem vonatkoznak azokra, akik az előző évben ötezer eurónál kevesebb DP-t kaptak.

- * Egyszerűsítés a keresztmegerfelelés terén:
 - o az SMR⁴-re vonatkozó szabályok száma tizenháromra,
 - o a GAEC⁵-re vonatkozóké pedig nyolcra csökken.
- * Capping, vagyis a DP-kifizetések degressziósítása és maximálása (kivéve a „zöld kifizetéseket”). Ez azt jelenti, hogy miután első lépésként a megelőző évi DP-t a munkabérekkel és járulékaikkal csökkentették:
 - o a 150 000 és 200 000 €-közötti DP 20,
 - o a 200 000 és 250 000 €-közötti DP 40,
 - o a 250 000 és 300 000 €-közötti DP 70,
 - o és legvégül a 300 000 € fölötti DP 100 százalékát nem fizetik ki a nagygazdaságoknak.

⁴ SMR (Statutory Management Requirement) = kötelező irányítási követelmények (pl. természetes élőhelyek megőrzése)

⁵ GAEC (standards for Good Agricultural and Environmental Condition of Land) = jó mezőgazdasági és környezeti feltételek biztosítása (pl. minimális talajborítási követelmények)

- * Rugalmasság, mely a közös agrárpolitika különböző pillérei közötti átcsoportosításra ad lehetőséget. Egyrészt a KAP első (jövedelem és piactámogatási) pillérében lévő pénz tíz százaléka átvihető a második (vidékfejlesztési) pillérbe. Másrészt azokban a tagországokban, ahol az egy hektárra jutó közvetlen támogatás nem éri el az uniós átlag 90 százalékát (jelesül a három balti tagországban, Bulgáriában, Romániában, Szlovákiában, Lengyelországban, Svédországban, Finnországban, Spanyolországban, Portugáliában és az Egyesült Királyságban) a II. pillér forrásainak öt százaléka átcsoportosítható az I. pillérbe.
- * Redisztribúció, azaz a DP tagországok közötti részleges újraelosztása. Köztudott, hogy az eltérő klimatikus és technikai feltételek okán az egyes tagországok hektáronkénti referenciahozamai, s így az ebből levezetett hektáronkénti támogatási szintek is jelentős eltérést mutatnak. A rendszert a rosszul járó tagországok mindig is nehezményezték, de a hivatalos érvelés szerint a támogatások az adott földterület jövedelemtermelő-képességével állnak arányban. Kérdés persze, hogy a 2003-as KAP reform óta, – tehát azóta, hogy a támogatás elnyeréséért a legtöbb helyen már termelni sem kötelező, – miért kell több pénzt fizetni az ugarett egy holland parasztnak, mint egy lengyelnek. A támogatási szintek közelítése érdekében most a Bizottság azt javasolja, hogy azon tagországok esetében, ahol a hektáronkénti DP jelenleg nem éri el az EU-átlag 90 százalékát, a különbséget 2020-ig fokozatosan egyharmadával csökkentse. Ennek finanszírozásában a többi tagország (köztük hazánk) arányosan venne részt. A Bizottság azt is felveti, hogy a 2021-gyel kezdődő pénzügyi tervezési időszakról szóló vitában a hektáronkénti DP-szintek teljes európai konvergenciáját kellene célul kitűzni.

Egységes piacszerkezet, avagy a piaci események kezelésére szolgáló eszközök továbbfejlesztése

Bár az intervenció felvásárlás és a magántároláshoz nyújtott támogatás piaci zavarok és értékesítési nehézségek idején hathatós eszköznek bizonyult, sor kerül ezek felülvizsgálatára és hatékony átszervezésére. Az európai és a világpiaci árak egyre kiszámíthatatlanabb alakulása miatt megerősítik a biztonsági hálót: az összes szektorra kiterjedő, új védzáradékot vezetnek

be, melynek segítségével a Bizottság úrrá lehet a krízishelyzeteken. Ez utóbbi intézkedéseket az EU közös költségvetésén kívülről, az agrárváltságok kezelésére szolgáló tartalékalapból finanszírozzák.

Az a törekvés, hogy a gazdákat döntéseikben ne a különböző agrárpolitikai támogatások, hanem a piaci lehetőségek orientálják, további megerősítést nyer:

- * a (bor)szőlő telepítésére vonatkozó korlátozás és a tejkvóta-rendszer megszüntetése után ezúttal a cukorkvóta felszámolására született javaslat. A kvóták leépítésének végső határideje 2014. október 15, mely időpont után a cukor esetében is lehetne kérni magántárolási támogatást;
- * bizonyos támogatások megszűnnek (soványtejpor, komló, selyemhernyó).

A fenntartható (egészséges) fogyasztás elősegítése érdekében kiterjesztik az iskolatej és iskolagyümölcs programokat. Növekvő támogatások és új intézkedések kapcsolódnak ezen programokhoz. Azért, hogy javuljon a szektornak az élelmiszerlánc többi tagjával szembeni tárgyalási pozíciója, a Bizottság bátorítja a szektor önszerveződését: a termelői szervezetek és azok társulásai, valamint a szakmaközi szervezetek elismerésére vonatkozó szabályozást az összes termékpályára kiterjesztik. További lehetőségek nyílnak a szervezkedés megindításának és az együttműködésnek a vidékfejlesztési alapokból történő megkönnyítésére. Szintén a termelői összefogást erősítik a szektorra vonatkozó versenyszabályoknak (gyakorlatilag az azok alóli kivételeket tisztázó) a korábbinál világosabb, pontosabb megfogalmazása.

Vidékfejlesztés

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) tevékenységét a Közös Stratégiai Keretrendszerben összehangolják a többi strukturális alap (ERFA,⁶ ESZA⁷ stb.) működésével. A korábbi 3 (gazdasági, környezeti, társadalmi) tengely helyett 6 prioritást neveznek meg. Ezek:

- * a tudástranszfer és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdőszetben és a vidéki térségekben;
- * a különböző agrártevékenységek és farmgazdaságok életképességének a növelése;

⁶ Európai Regionális Fejlesztési Alap

⁷ Európai Szociális Alap

- * az élelmiszerlánc szerveződésének és az ágazati kockázatkezelésnek (az öngondoskodásnak) az ösztönzése;
- * a mezőgazdasági és erdészeti ökoszisztémák helyreállítása, megőrzése és erősítése;
- * az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint az alacsony széndioxid-felhasználás irányába váltó, és a klímahatásokkal szemben ellenállóvá váló mező- és erdőgazdaság, illetve élelmiszeripar támogatása;
- * a társadalmi kirekesztés és a szegénység elleni küzdelem, valamint a gazdasági fejlődés előmozdítása vidéken.

Az egyes célokat a tagországok belátásuk szerint kombinálhatják, de kötelesek vidékfejlesztési borítékuk 25 százalékát tájgazdálkodásra és a klímaváltozás elleni harcra fordítani. A különböző projektekre megítélt pénz öt százalékát egy ún. Teljesítmény Alapban tartják vissza, és csak akkor lehet kifizetni, ha haladás mutatható ki a fenti hat prioritás tekintetében. A projektek EU általi ko-finanszírozásának szintje a legfejlettebb és az ultraperifériás régiókban, valamint az Égei-tenger kis szigetein 85 százalékos, máshol 50 százalékos. Bizonyos témákban az EU-kofinanszírozás szintje magasabb is lehet: ilyenek az innovációt és tudástranszfert, az együttműködést, a termelői csoportok létrehozását, a fiatal gazdálkodók pályakezdését támogató, valamint a Leader-projektek.

Költségek és határidők

Mint ahogyan az már a Bizottságnak a 2014-2020 közötti időszakra szóló – még a magyar EU-elnökség végén, 2011. június 29-én nyilvánosságra hozott – Többéves Pénzügyi Keretre (MFF⁸) vonatkozó javaslatából is kiderült, a KAP az unió egyik legfontosabb közös politikája marad. Igaz, költségvetése már az inflációt sem követi, 2011-es áron számolva évi kb. 60 milliárd eurós szinten befagyasztották. A következő MFF 7 éve alatt az I. pillérre 317,2 milliárd, a II. pillérre pedig 101,2 milliárd eurót szánnak. További 17,1 milliárd euró származhat a költségvetés más fejezeteiből (5,1 milliárd kutatásra és innovációra, 2,5 milliárd élelmiszer-biztonságra, 2,8 milliárd pedig a leginkább rászorulóknak megsegítésére), valamint az MFF-en kívülről (3,9 milliárd az agrárválságok megfékezésére szolgáló tartalékalapból, és 2,8 milliárd az Európai Globalizációs Alapból).

Minthogy összességében igen jelentős összegről, több mint 435 milliárd euróról van szó, nyilvánvaló, hogy a KAP-reform részleteiről szóló tárgyalások nem lehetnek függetlenek a 2014-2020-as MFF-ről folyó tárgyalásoktól. Dacian Ciolos agrárügyi biztos erre tett is egy utalást a javaslatok európai parlamenti bemutatásakor, illetve az azt követő sajtótájékoztatón. Az egyes tagországoknak az egész költségvetési tervet kell alapul venniük, amikor azt vizsgálják, vajon ki mennyit nyer, illetve veszít az új KAP-reformmal. Az adósságválsággal kapcsolatban felmerülő költségek láttán nem lehet csodálkozni azon, ha a közös büdzsé nettó befizetői nem mutatnak az 1980-as és 90-es évekhez hasonló szolidaritást az integráció szegényebb, vagy éppen az agrárpolitikában az átlagosnál jobban érdekelt új tagországaival.

A tervek szerint a következő MFF-ről a tagországoknak 2012 végéig kell egyezsége jutniuk, mely határidő nagyjából a KAP-reform kérdéskörére is érvényes. A korábbi reformokhoz képest most (a Lisszaboni Szerződésből eredően) annyi a különbség, hogy az Európai Parlament is egyenrangú félként vesz részt a döntéshozatalban, vagyis az egyeztetést vele is le kell folytatni. A KAP pénzügyi keretei mindenesetre az MFF-ben lesznek lefektetve, érdemi változtatásra annak elfogadása után már nem lesz lehetőség. Az új időszámítás 2014. január elsejével indul. Ezen kívül csupán annyi bizonyos, hogy 2017 végéig (majd 4-évente) a Bizottságnak jelentést kell tennie arról, vajon a KAP pozitív hatással van-e a fenntartható élelmiszertermelésre, a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodásra, és a területi fejlődés kiegyenlítetttségére.

* * * * *

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

⁸ Multiannual Financial Framework