

A sikeres EU-tagság integrációs (belső) tényezői

A KAP reformjának esélyei és hatása a magyar agrárgazdaságra

Vitaanyag

2007. január

1. Helyzetelemzés

Az EU Közös Agrárpolitika az európai integráció egyik legnagyobb hatású (s költségű) szektorális politikája.

E szektorális politika tekintetében a nemzeti politikák fontos jellemzői:

- * az európai ügyek és a nemzeti szakpolitika szorosan összekapcsolódik, a megoldatlan nemzeti szakpolitikai ügyek tehertételt jelentenek az EU (illetve a tagállamok) viszonylatában folytatott szakpolitikáknak;
- * a nemzeti (különösen a rövid távú szektorális) érdekek határozott képviselte esetenként konfliktussal járhat a távlatos Európa-politika céljaival;
- * e szektorális politikában szükségképpen erősen jelenik meg a közös költségvetéssel kapcsolatos nemzeti érdek, ám a politika sikerét nem pusztán e reláció (főleg nem a rövid távú hatások) mutatják.

A magyar Európa-politika rövid- és középtávú lehetőségeit a vizsgált területen egyrészt a Közös Agrárpolitika (KAP) jelenleg is folyamatban lévő reformfolyamata, másrészt a csatlakozás feltételei határozzák meg.

1.1. Átalakulóban a Közös Agrárpolitika

A Közös Agrárpolitikában (KAP) az 1990-es évek elejétől lényeges változások mentek végbe. 1992-től megkezdődött a Közös Agrárpolitika átfogó reformja, majd 2000-től – az Agenda 2000 keretében – a reform második szakasza. 2003-ban meghírdették *a KAP reformjának legújabb, harmadik szakaszát*. E reformok központi eleme a támogatások fokozatos szétválasztása (decoupling) a termeléstől és az értékesítéstől.

A változó súlypontok közül az alábbiak igényelnek kiemelés:

- * a piacot torzító (export-, intervenciós stb.) támogatások helyett a *mezőgazdasági termelőknek juttatott közvetlen jövedelemtámogatások* kerültek előtérbe, azok a kilencvenes évek második felétől az EMOGA Garancia Részlege kiadásainak mintegy háromnegyedét teszik ki;
- * a reformok nyomán erősödik a versenyképességi kényszer az agrárpiacon szereplők számára is, egyrészt a piaci árak mérséklődése, másrészt a külső védelem csökkenése miatt;
- * a Közös Agrárpolitikában erőteljesen megnövekedik az *agrárkörnyezet-gazdálkodás* szerepe, egyrészt bővülnek az agrárkörnyezet-gazdálkodási programok, másrészt a közvetlen jövedelemtámogatások folyósításának feltételül is egyre szigorúbb agrárkörnyezet-védelmi feltételek teljesítését írják elő (ez utóbbi az úgynevezett cross compliance, a feltételeesség szabályrendszere);
- * a Közös Agrárpolitika második pillérének, a *vidékfejlesztésnek* nő a jelentősége;
- * a 2003-ban elfogadott reformlépcső (amelynek implementációjára az EU15 országában 2005-2007. között kerül sor) nagy lépést tesz a reformfolyamat elmélyítésében, s fő szabályként a közvetlen jövedelemtámogatásoknak a termeléstől történő *teljes szétválasztását* hirdette meg.

Minthogy a Közös Agrárpolitika létrehozásának időszakához képest a feltételek alapvetően megváltoztak, a reformfolyamat megkerülhetetlen. Tartós sajátosság azonban az *európai mezőgazdaság többfunkciós (multifunkcionális) szerepe*. Európában ugyanis a mezőgazdaság szerepe eltér a tengerentúli ipari országok mezőgazdaságaiétól. A sűrűn lakott európai országokban a mezőgazdaság „együttes kibocsátása” a jellemző: a termékelőállítás egyidejűleg a földfelszín gondozásáról is az agrárgazdaság gondoskodik. A mezőgazdaság alapvető küldetése a kultúrtáj fenntartása, környezeti javak előállítása, hozzájárulás a rurális közösségek fenntartásához, a vidéki értékek megőrzéséhez.

A reformfolyamat során a *fenntarthatóság* követelménye kerül előtérbe: a megújuló Közös Agrárpolitikát nemcsak környezeti, hanem gazdasági és társadalmi értelemben is fenntarthatóvá kívánják alakítani.

Az átalakulásban kiemelkedően fontos a *vidékfejlesztés* szerepe. Az Európai Unióban a vidékfejlesztés az agrárpolitika része, 2000-től annak „második pillére”. Ugyanakkor egyben túl is mutat a mezőgazdaságon. A vidékfejlesztés számára a 2003. októberi Salzburgi Konferencia, majd a 2005. évi Stratégiai Dokumentum három prioritást határozott meg:

- * *a versenyképes mezőgazdaság megteremtését*, amely az agrárgazdaság szerkezeti átalakítását igényli (az EU15-ben is, de különösen nagy feladat az új tagországokban);
- * *a vidéki környezet védelmét*, azon belül kiemelten a földfelszín gondozását (földmenedzsment), amelyet az agrárágazat (beleértve az erdészetet és az akvakultúrát is) valósíthat meg;
- * *a vidéki közösségek gazdasági-társadalmi életképességének növelését*, amely egyebek mellett a gazdasági tevékenységek diverzifikációját, a helyi kezdeményezések támogatását igényli.

A Közös Agrárpolitika korábbi időszakára (az eredeti modellre) alapozott, gyakran elvont bírálatok nem veszik figyelembe e változásokat. Komoly alapja van viszont a konkrét kritikának: akár az átalakítás konstrukciói, akár a megvalósítási módok tekintetében.

A KAP-reform tekintetében különösen az alábbiak kiemelése indokolt:

- * a reform kezdetétől központi elemként meghatározott szétválasztás irányában – egészen a legutóbbi, 2003. évi reformdöntésig – *csak korlátozott volt az előrehaladás*; a legutóbbi reformdöntés pedig – szemben az Európai Bizottság teljes szétválasztást célzó radikálisabb javaslatával – a részleges szétválasztást fogadta el (más kérdés, hogy az még e kompromisszumos formában is jelentős előrelépést jelent a megelőző konstrukcióhoz képest, továbbá annak rendszerében egy-egy tagország a teljes szétválasztásról is dönthet);
- * a szétválasztás irányában változó rendszer termékpiaci torzító hatása igen lényeges mértékben csökken, ám a *közvetlen támogatások* jelentős része a földárakban és a földbérleti díjakban tőkésedhet, azaz *torzíthatja az inputpiacokat*, s egyben kedvezőtlenül alakulhat az agrártámogatások transzfer-aránya (azaz egységnyi támogatásból a mezőgazdasági termelőhöz kerülő rész aránya);

- * paradox módon a megreformált rendszer jóval *bonyolultabb és bürokratikusabb* lett, mint az eredeti modell; a 2003. évi reformlépcső a rendszer egyszerűsítését ígérte, ám a végül elfogadott kompromisszum (a különböző összekapcsolási lehetőségeket is tartalmazó eltérő nemzeti implementációk rendszere) megbontja a rendszer eddigi egységét, s veszélyezteti a piac egységessége elvének érvényesülését, továbbá jelentős redisztribúciót eredményezhet; ugyanakkor a feltételeesség (cross compliance) szabályozása és a szabályok végrehajtása a korábbiaknál is bonyolultabb feltételeket eredményez;
- * a rendszerben továbbra is zavarokat okozhatnak a *menyiségi szabályozás* elemei, a kötelező területpihentetés továbbra is fennmarad, s a tejkvóta megszüntetése is csak 2013 után kerülhet napirendre;
- * a *vidékfejlesztés* szerepe a deklarációk ellenére mindmáig korlátozott maradt.

1.2. A csatlakozás feltételei

A KAP-adaptáció hazai - a velünk egyidőben csatlakozó országokéval lényegében azonos – feltételei az alábbiak:

- * a csatlakozás időpontjában a *belső piacba történő teljes beilleszkedés* az agrárpiaci adaptáció tekintetében is megvalósult;
- * a KAP-támogatások meghatározó tétele, a *közvetlen támogatások átvétele* tekintetében a koppenhágai formula érvényesül, azaz annak közös költségvetésből fedezése lépcsőzetesen valósul meg 2013-ig, a közbeeső években a támogatás meghatározott mértékben nemzeti költségvetési forrásokból egészíthető ki (top up);
- * a támogatási menedzsmentet egyszerűsítő, *átmeneti rendszer* (SAPS) alkalmazása vált lehetővé; a menedzsmentet bonyolító, egyidejűleg pénzügyi terhet eredményező elemek (moduláció, feltételeesség, pénzügyi fegyelem) alkalmazása pedig csak később kötelező;
- * a *piaci intervenció* és az exporttámogatás teljes rendszere a régi tagországokhoz hasonló módon vált elérhetővé;
- * a *vidékfejlesztés* területén az eredetileg remélnél, illetve a csatlakozás előtt alkalmazott nemzeti támogatásoknál csak korlátozottabb források váltak elérhetővé.

Az új tagországok hátrányára jelentős *támogatási diszparitás* alakult ki: míg a gazdagabb tagországok termelői az első pillérbe tartozó nagy összegű kifizetéseket teljes egészében a közös költségvetésből kapják, addig a szegényebb új tagországok részesedése abból jóval csekélyebb. (2004-ben az EMOGA támogatások 95%-a az EU15-nek jutott, s az EU10 abból csak 5%-ban részesült.)¹

¹ Az új tagok saját költségvetésükből egészítik ki az EU15 esetében a közös költségvetésből finanszírozott, a KAP támogatások között 1992 után döntő súlyú közvetlen támogatásokat. Ezért a nemzeti támogatások aránya a szegényebb új tagok esetében paradox módon magasabb, mint a gazdag régiéknél. Ugyanakkor a csatlakozási szerződés szerint évről-évre nő a közös költségvetésből történő finanszírozás aránya. 2009. után az új tagországok e nemzeti kiegészítő támogatása fokozatosan mérséklődik, majd 2013-tól teljesen megszűnik. Végül megjegyzést igényel, hogy a 2004. év önmagában kevésbé alkalmas a régi és az új tagok közötti allokáció megítélésére.

1.3. A KAP és a közös költségvetés

Sajátos a KAP költségei finanszírozásának módja. Abban döntő szerepet a közös költségvetés tölt be:

- * a piaci támogatásokat és a közvetlen jövedelemtámogatásokat (ez a KAP első pillére) a pénzügyi szolidaritás elve alapján *teljes egészében* a közös költségvetés fedezi;
- * a vidékfejlesztés (a második pillér) finanszírozása az *addicionalitás elve* szerint történik, annak forrásait részben a közös, részben a nemzeti költségvetések (továbbá a kedvezményezett) fedezik. (Azaz a vidékfejlesztési programok többségének a finanszírozása a strukturális politikához hasonlítható.)²

Az agrárpolitikai kiadások 2003-ban az EU15 esetében összesen a GDP 0,55%-át tették ki. E kiadások döntő részét (a GDP 0,4%-át) a közös költségvetés fedezte. A nemzeti agrártámogatások a GDP 0,15%-át tették ki. (Utóbbiaknak csak egy része szolgálja a KAP vidékfejlesztés társfinanszírozását, egy részük a Bizottság által notifikált további nemzeti – jellemzően vidékfejlesztési – támogatásokat fedez.)

A nemzeti költségvetések első pillérbe tartozó kiadásokat egyáltalán nem finanszíroznak. (Kivétel az új tagországokban átmenetileg finanszírozott „top up”, azaz a közvetlen támogatások nemzeti kiegészítése.) A nemzeti költségvetések döntően – korlátozott összegű – vidékfejlesztési kiadásokat fedeznek.

Minthogy az agrárpolitikai kiadások döntő része a közös költségvetésben jelenik meg, az agrárkiadások aránya abban magas. Ez az arány önmagában nem minősíthető.

A közös költségvetés alapvetően eltérő a nemzeti költségvetésektől. Fő funkciója a *közös és a közösségi politikák, tevékenységek és célok előmozdítása*. Azaz nem kicsinyített mása a nemzeti költségvetéseknek, szerkezete azokétól eltérő. Ha összehasonlítjuk egyes föderatív országok és az EU kiadásait, rögtön szembetűnő a kiadások szerkezetének lényegi eltérése. Az EU közös költségvetése kiadásainak 99%-a nem a föderatív államok fő kiadási funkcióit szolgálta. Az agrárpolitika szupranacionális rendszere az EU-ban mindeddig az agrárkiadások magas (ám mérséklődő) arányához vezetett a közös költségvetésben. Elenyésző viszont az agrárkiadások aránya a nemzeti költségvetésekben.

A KAP közös finanszírozása tette lehetővé eredetileg a közös agrárpiacot, mint pozitív externalitást a tagországok számára. Ugyanakkor az EU-tagországokban az agrártermelésnek kezdettől fogva jelentős, a közvetlen termékelőállítás meghaladó céljai is voltak és vannak. *E multifunkcionális elemek lényeges, határokon túlnyúló externalitásokat szolgálnak.* Egyrészt a földfelszín állapota jelentős hatást gyakorol a felszíni vizek, a levegő tisztaságára, a folyók vízgyűjtő területére, továbbá az éghajlatra. Lényeges az állat- és növényegészségügyi, állattartási és környezetgazdálkodási szempontok egységes érvényesítése a különböző EU tagországokban. Közös érdek fűződik ahhoz, hogy a

² Valójában a helyzet bonyolultabb. Jelenleg a vidékfejlesztési támogatások részben az EMOGA Otrientációs Részlegéből (ld. hazánkban az AVOP-ot), illetve az EMOGA Garancia Részlegéből (ld. itthon az NVT rendszerét), eltérő szabályok szerint kerülnek folyósításra. 2007-től a vidékfejlesztési támogatások forrása az EMOGA átalakulásával kialakuló Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, míg a közvetlen és a piaci támogatások az Európai Mezőgazdasági Grancia Alapból érkeznek.

tájak arculata a szegényebb országokban és régiókban is megfeleljen az európai modell igényeinek. Mindezek együttesen európai közjavaknak minősíthetők.

A *vidékfejlesztés* fentiek előmozdításán túl jelentős modernizációs és szerkezetátalakítási lehetőségeket nyithat meg. A közös finanszírozás fentiek előmozdításán túl elkerülhetővé teszi az esetleg eltérő nemzeti támogatások belső piacot, versenyt torzító hatásait.

Am aláhúzást igényel: a KAP-támogatások nagyságrendje nem a fenti funkciók alapos mérlegelése alapján alakult ki. (A mezőgazdasági externalitások értékelése nem kevés nehézséggel jár.) Az agrártámogatások nagyságrendje az EU-ban alapvetően a múltbeli összegeken, végsősoron a már régen meghaladott „eredeti modell” időszakán nyugszik. *Annak nagyságrendje tehát szükségképpen vitatható.*

2. Jövőbeli forгатókönyvek

A KAP jövője szorosan összefügg azzal a ténnyel, hogy a közös költségvetés legnagyobb kiadási tétele jelenleg is a Közös Agrárpolitika.³

A *közös költségvetés* számos ok miatt a viták keresztútjében áll. Az EU tagországok globalizációs alkalmazkodási problémái, versenyképességük kedvezőtlen alakulása a költségvetési redisztribúció mérsékelésének igényét húzzák alá. (A versenytársakéhoz képest jóval magasabb központosítás oka nem a GDP kb. 1,1%-át kitevő közös költségvetés.)

Különösen kiélezett volt a 2007-2013. évi középtávú pénzügyi terv körül folytatott vita a tagországok között:

- * míg az integráció „sikerkorszakának” számító években a Delors I. és a Delors II. csomag jelentősen bővítette a közös költségvetés forrásait, s annak további növelése is lehetségesnek tűnt; a legutóbbi középtávú előirányzat meghatározása során, a hat legnagyobb nettó befizető ország ragaszkodott a közös költségvetéshez történő hozzájárulás arányának jelentős csökkentéséhez;
- * a közösségi vívmányok – közöttük az átalakuló KAP – fenntartása továbbra is jelentős kiadásokat igényel;
- * a rendszerbe eddig beépült kompromisszumok kedvezményezettjei (pl. a brit visszatérítés esetében) ragaszkodtak eddigi pozíciójukhoz; a tagországok többsége egyoldalúan saját nettó pozíciójának javítását helyezte előtérbe a közös célokat szolgáló közös politikákkal szemben;
- * a keleti kibővítés folyamatával nagyságrendileg megnőtt a kohéziós források iránti igény, az Agenda 2000-ben alkalmazott átmeneti megoldások után a 2007-2013. évi időszakban már végig jelentős és növekvő forrást kellett előirányozni e célokra;
- * megkerülhetetlen a Lisszaboni Folyamat, a versenyképesség növelésének költségvetési alátámasztása, a strukturális műveletek körében a kohézióval egyidejűleg (együtt) a Lisszaboni Stratégia megjelenítése és érdemi finanszírozása is szükséges.

³ Aláhúzást igényel: egyidejűleg a közös költségvetés másik legvitatottabb tételét a kohéziós kiadások képezték.

A kiélezett viták egyik fő célpontja a Közös Agrárpolitika. Annak első pillérében (piaci és közvetlen támogatások) a kiadások felső határát rögzítették, lényegében a korábbi időszak szintjén. Figyelemmel a 2003. évben meghirdetett újabb reformlépcsőre, illetve a keleti kibővítés igényeire, ez az előirányzat további csökkentés nélkül is szűk keretet szab a Közös Agrárpolitika számára. A legutóbbi reformlépcsőbe beépített „pénzügyi fegyelem” mechanizmusa révén 2007-től jelentős mértékű támogatási degresszióra lehet számítani.

Ugyanakkor *a költségvetési előirányzat szűkítésének paradox módon a vidékfejlesztés lett az áldozata.* A brüsszeli csúcs 2002. októberi döntése után ugyanis a kiadások csökkentése elsősorban a második pillér, a vidékfejlesztés kiadásait érinthette.

A 2005. decemberében az újabb brüsszeli csúcson megszületett megállapodás a luxemburgi és a brit javaslat között elhelyezkedő kompromisszum. A lefolytatott viták központi tényezője a közös költségvetés nagysága volt. Annak szerkezete formai szempontból a Bizottság javaslatát tükrözi. Valójában azonban a szerkezet a kényszerű csökkentések által elérhető arányokat tükrözi: a Bizottság eredeti javaslatához képest igen jelentős a versenyképességi, a vidékfejlesztési kiadások, illetve a külső akciók forrásainak csökkentése. Nem jelentéktelen mértékű továbbá a kohéziós kiadások mérsékelése. Ugyanakkor az Európai Tanács felkérte az Európai Bizottságot, hogy tekintse át a költségvetés kiadási és bevételi oldalát 2008-ban vagy 2009-ben közzéteendő jelentésben, amelyet figyelembe lehet venni majd a következő pénzügyi kerettervben.⁴

2.1. Talált pénz?

A költségvetési viták során a Közös Agrárpolitika elsőrendű célponttá vált. Az a kérdés: valóban „talált pénz”-e a közös költségvetés e jelentős tétele?

A Közös Agrárpolitika közös költségvetési finanszírozása megszüntetése vagy radikális mérsékelése az eddig megismert dokumentumok szerint:

- * egyes hazai várakozásoktól eltérően nem a kohéziós kiadások párhuzamos emelését, hanem a *nettó befizetők pozíciójának javítását célozza;*
- * egyidejűleg megfogalmazódik a kohéziós kiadások csökkentésének és *a teljes közös költségvetés csökkentésének lehetősége* is (pl. R. Baldwin szerint a korábbi 80%-ára csökkenhetne a közös költségvetés, Baldwin (2005));
- * az agrárkiadások csak a közös költségvetésben csökkennének (vagy szűnnének meg), egyidejűleg lehetséges azok *renacionalizálása* (másként: repatriálása, nacionalizálása), azaz a gazdagabb tagállamok szívesen áldoznának saját agrártermelőikre, a *pénzügyi szolidaritás elvetésével* egyidejűleg pedig a szegényebb tagországok új kihívásokkal találkoznának.

Másfelől *nem szűntek meg azok az okok, az európai mezőgazdaság multifunkcionális jellege,* a természeti erőforrások megőrzésében betöltött szerepe, amelyek a Közös Agrárpolitika alapját jelentik. (S egyben a nemzeti agrárpolitikák tekintetében is alapvetőek.) *E közjavak előállításával* egyúttal költségvetési támogatást feltételez: vagy a közös vagy a nemzeti költségvetésekből. „Ingyen ebéd” nem lehetséges.

⁴ Általános várakozás szerint e felülvizsgálat alapvetően érintheti a KAP közös finanszírozását.

Ugyanakkor a KAP-támogatások nagyságrendje közgazdasági tekintetben nem kellő mértékben alátámasztott, így szükségképpen vitatható. A mezőgazdaság által előállítható externalitások alaposabb feltárása és ökonómiai értékelése előfeltétele a jövőbeli (akár EU-, akár nemzeti forrásokból finanszírozott) támogatási rendszer megalapozásának, annak az adófizetők részéről történő elfogadásának.

2.2. A KAP lehetséges opciói

Mindezek figyelembevételével áttekinthetőek a közös költségvetés jövőbeli funkcióival, annak esetleges változó szerkezetével is szorosan összefüggő lehetséges KAP-opciók:

1. Az első változat szerint a KAP továbbra is fennmarad. Ugyanakkor 2008 körül lehetséges (az előzetesen előirányzott félidejű felülvizsgálat, illetve a középtávú pénzügyi tervben előirányzott felülvizsgálat keretében) a reform alapvető felülvizsgálata és lényeges kiigazítása. Tulajdonképpen két változatról van szó: **1a.**, amikor alapvetően csak kiigazításokra kerül sor, illetve **1b.**, amikor a KAP valóban mélyreható reformja valósul meg: a teljes szétválasztás, a még erőteljesebb moduláció (azaz a piacpolitikából a vidékfejlesztés céljára történő forrásátcsoportosítás); a tovább erősített feltételesség (fokozott környezeti és egyéb kapcsolódó előírások), egyidejűleg a mennyiségi korlátozások és az egyéb piactorzító beavatkozások teljes leépítése. E másodikként említett (**1b**) változatot nevezem a továbbiakban a KAP radikális reformjának.

2. Lehetséges elvileg akár a KAP teljes elvetése és renacionalizálása, amikor közös politika helyett nemzeti kompetencia és nemzeti finanszírozás valósul meg. Ebben az esetben a közös költségvetés agrárkiadásai elmaradnak, ám egyidejűleg megnő a nemzeti költségvetések terhe. Ráadásul a gazdagabb tagországok bőkezűbb támogatásokat nyújthatnak termelőiknek. A közös finanszírozás megszüntetése önmagában „antikohéziós” hatású intézkedés: az országok és régiók közötti rurális diszparitások erőteljesen megnövekedhetnek.

3. Lehetséges végül elvileg a totális liberalizálás is, amikor e közös politika megszűnésével egyidejűleg nemzeti politikák sem működnek. E változat megvalósításának a kevésbé versenyképes agrártermelésre alkalmas régiókban különösen drasztikus következményei lennének. A kultúrtájak jelentős része elveszítené fenntartóit.

A múltban követett agrárpolitika a jövőben nem folytatható. Ám az agrárgazdaság nem eleve a múlt képviselője. Az európai tájak gondozójaként európai közjavakat állít elő, s a további reformok útján még inkább állíthat elő. A reformfolyamat következetes továbbvitelével kiépíthető a fenntartható, a környezeti értékeket és a versenyképességet egyaránt szolgáló Közös Agrárpolitika. Egyidejűleg reális alternatíva annak akár teljes elvetése és a renacionalizáció. Ám az európai integráció mélyülése a közösségi vívmányok megőrzése, a fenntarthatóságot biztosító reformfolyamatok révén lehetséges.

Mindehhez az is szükséges, hogy a közös költségvetés a közös politikák és célok hatékony megvalósításának eszközeként működjön. Ha a tagországok egyoldalúan nettó költségvetési pozíciójuk javítását állítják előtérbe, akkor a közös politikák másodlagossá válnak, az európai integráció pedig több évtizedes fejlődés után végképpen megakad, legfeljebb stagnálhat jelenlegi szintjén.

3. A reform folytatása és a magyar érdekek

Magyarországnak, EU-tagként, meg kell fogalmaznia álláspontját a további reform lehetséges és kívánatos irányairól. A magyar álláspont kialakításánál különösen az alábbi tényezők kiemelését tartom szükségesnek.

1. A fenntartható KAP támogatása. Magyarország látszólag a bőkezű és erősen protektív KAP-ban érdekelt, hiszen – lévén exportőr – e rendszerből hasznot húzhat. Valójában hazánk olyan Közös Agrárpolitika fennmaradásában (kialakulásában) érdekelt, amely fenntartható, környezeti, gazdasági és szociális értelemben egyaránt. Akkor is a fenntartható KAP az érdekünk, ha abban a támogatások esetleg mérsékeltebbek a jelenleginél. Ragaszkodnunk kell természetesen az egyenlő mércéhez az EU15 és az új tagországok mezőgazdasági termelőinek támogatásánál.

2. Multifunkcionális mezőgazdaság. A mezőgazdaság „európai modellje” a magyar társadalom számára is érték, s a magyar agrártermelők számára is jövőt jelent. Ezért a korábbinál piacosabb KAP szorgalmazásával egyidejűleg hangsúlyozni szükséges a multifunkcionális mezőgazdaság sajátosságait, az azokat szolgáló agrárpolitikai intézkedések jelentőségét.

3. A közös piaci szervezetek alapelveinek védelme. A közös piaci szervezetek alapelvei (a piac egységessége, a közösségi preferencia és pénzügyi szolidaritás) a közösségi vívmányok részét képezik: magas szintű integrációs kapcsolatokat jelentenek. Az alapelvek működési módjai a KAP további reformja során módosulhatnak. (Pl. csökkenhet a külső védelem mértéke stb.) Ugyanakkor Magyarország alapvető érdeke a CMO alapelveinek további érvényesítése. Veszélyes lenne a piac egységessége vagy a pénzügyi szolidaritás elveinek fellazulása. A jelentősen eltérő nemzeti kofinanszírozás erősítése veszélyeztetné nemzeti érdekeinket. Teljes mértékben elfogadhatatlan a renacionalizáció irányzata. Világossá kell tenni: az egységes belső piac működésének nélkülözhetetlen feltétele a közös piaci szervezetek alapelveinek érvényesülése. Azok megkérdőjelezése az integráció elért szintjét veszélyeztetné, s ezért elfogadhatatlan.

4. Az intézményi árak csökkentése. Valóban fenntartható KAP csak egyes piaci szervezetek intézményi árainak további csökkentése útján alakulhat ki. Ezért e témakörben is körültekintő, a lehetséges hazai hatásokat pontosan mérlegelő álláspontra kell helyezkedni. Az intézményi árak további megalapozott csökkentése elől nem térhetünk ki. Középtávon valójában már csak „biztonsági háló”-ként működő rendszer képzelhető el.

5. A közvetlen támogatások teljes szétválasztása. E változásokkal összefüggésben hangsúlyozandó: magyar szempontból minél normatívabb rendszer lenne kívánatos. (Látunk kell: a jelenlegi megközelítések jelentős része ennek éppen az ellenkezőjét tartalmazza.) Még inkább szofisztikált rendszer valószínűleg még nagyobb adminisztratív terhet jelentene. Ezért a „targeting”-gel párhuzamosan – ami nagy hangsúlyt kap a KAP-reform viták során – az egyszerűsítés igényét kellene hangsúlyoznunk. (Ez utóbbi ugyancsak a deklarált célok közé tartozik.)

6. A közvetlen támogatások esetleges jövőbeli degressziója a magyar üzemi szerkezet mellett rendkívül veszélyes lenne, hiszen a birtokméret növekedésével párhuzamosan csökkenő támogatás éppen a nagyobb, versenyképesebb gazdaságokat érintené kedvezőtlenül. Ez sértheti a versenysemlegességet, illetve az egységes piac elvét. (Ugyanakkor a moduláció elfogadott rendszere véglegesnek tűnő szakítást jelent a közvetlen támogatások lineáris rendszerével.)

7. *Mennyiségi korlátozások.* Magyarország a mennyiségi korlátozások megszüntetésében érdekelt. Az adminisztrációs nehézségeken túl hangsúlyozni szükséges, hogy a termelésekorlátozó intézkedések akadályozzák a hatékonysági, a méretgazdaságossági előnyök érvényre jutását. Gátolják a növekedést, a termelés adott mennyiségi/minőségi szinten való megrekedését eredményezik. Ráadásul hosszabb távon is biztosítják a magas belső árak fenntartását, így a termelők vagy exportőrök a versenyképesség fenntartása érdekében továbbra is támogatásra szorúlnak, továbbá a fogyasztói kiadások is növekedhetnek a magasabb fogyasztó árak következtében.

8. *A versenyképesség érvényesítésének lehetőségei.* Magyarország nem érdekelt a jelenlegi viszonyok konzerválásában. Fontos, hogy mesterséges szabályok ne korlátozzák a versenyképességet. Nem lenne szerencsés pl. környezetvédelmi szempontokra hivatkozva a jelenlegi szinten rögzíteni a szántóföldi növénytermelést, hiszen termelésünk az utóbbi egy-másfél évtizedben jelentős mértékben lecsökkent. Olyan feltételekben vagyunk érdekelték, amelyek lehetővé teszi a versenyképes szektorok növekedését.

A magyar nemzeti érdekek érvényesítése szempontjából az elsőként jelzett forgatókönyv érvényesülése nyújt leginkább lehetőséget. Jelentős azonban az eltérés **1a** és **1b** között.

1a forgatókönyv több tekintetben emlékeztet a jelenlegi helyzetre. A KAP átalakulása a 2003. évi kompromisszumos döntések alapján halad. A magyar politika e feltételek között igyekszik rövid távon is maximalizálni az elérhető nemzeti előnyöket. A KAP kedvezőtlen – korántsem váratlan – változása (pl. a kukoricaintervenció megszüntetése) esetén akár a teljes konfrontációt is vállalja. A KAP-reform ügyében lényegében konzervatív pozíciót foglal el. Fontos ügyekben, főleg rövidebb távon képes lehet a nemzeti érdekek érvényesítésére. Nem szolgálja azonban eléggé a fenntartható, a jövőben is működőképes KAP kialakítását.

1b a radikális reform scenárió. Megnöveli a versenyképességi kényszert, felszínre hozva a szerkezeti problémákat. Következetes keresztülvitele – főleg rövidebb távon – zavarokat okozhat a hazai agrárgazdaságban. Ugyanakkor **1b valóságos esélyt kínál a fenntartható, a távlatos KAP megformálására.** A radikális reformot előmozdító és támogató magyar politika **1a**-nál jobban szolgálhatná hosszabb távon nemzeti érdekeinket, s növelné Európa-politikánk tekintélyét, hitelességét.

A **2** és a **3** forgatókönyvek elfogadhatatlanok hazánk számára. E két változat között egyébként valóságosan fenyegető veszélyt inkább a **2** pálya jelentheti. E változatok elkerülése elsőrendű politikai érdeke hazánknak.

Mindehhez befejezésül két további fontos megjegyzés:

Egyfelől a sikeres magyar Európa-politikának e területen is előfeltétele *a többi tagországgal történő eredményes együttműködés.* A Közös Agrárpolitika alapkérdései tekintetében *két csoportosulás* található a tagországok között:

- * a „*londoni klub*” (elsősorban Nagy-Britannia és a skandináv országok, továbbá Hollandia) a KAP-reform sürgetése ürügyén gyakorlatilag a renacionalizáció irányába kívánnak áttörést elérni, ugyanakkor KAP-kritikájuk számos részeleme megalapozott;
- * a „*tradicionalisták*” elsősorban (Franciaország, Spanyolország, Görögország stb.) a jelenlegi rendszer fenntartásában, legfeljebb kisebb kiigazításában érdekeltek.

Németország és több további tagország „ingázik” az egyes ügyekben a két csoportosulás között.

Magyarország az **1b** forgatókönyvet előmozdító politikát követve nem csatlakozhat egyik csoporthoz sem, hanem folyamatosan szükséges valamennyi szereplővel aktív iterációt folytatnia. *Megalapozott, határozott de egyúttal rugalmas álláspontot követve hazánk aktívan hozzájárulhat a valóban távlatos és fenntartható KAP megformálásához.* A „londoni klub” konstruktív kezdeményezései támogathatóak, de a renacionalizáció elfogadhatatlan. Másrészt a multifunkcionalitás fenntartása és erősítése támogatást igényel, de nem eredményezheti a nélkülözhetetlen további reformlépések leállítását.

Aláhúzást igényel továbbá: nem egyszerű a konkrét ügyekben a *nemzeti érdek* megfogalmazása. Az agrárgazdaság területén ahhoz legalább az alapkérdésekben nemzeti konszenzust élvező távlatos agrárpolitika kimunkálása lenne szükséges. Megkerülhetetlen a releváns agrárkérdések felszínre hozatala és a politikai döntéshozatalba történő becsatornázása, egyáltalán a jól megszerveződő agrártársadalom reális helyzetértékelése, folyamatos véleménynyilvánítása. E hazai feltételek mindmáig hiányoznak, s azok hiányát a legaktívabb Európa-politika sem ellensúlyozhatja.