

A NAGY PÉNZESZSÁK

Agrártámogatások a WTO és az Európai Unió tükrében

Antal Gabriella

TARTALOM

Bevezető	4
I. Támogatások fogalma, csoportosítása	6
1. Támogatások az intézményi megközelítés alapján	6
1. 1. Az állami támogatások rendszere	6
1. 2. Közösségi agrártámogatások	9
2. Támogatások a tematikus megközelítés alapján	15
2. 1. A támogatások csoportosítása az alkalmazott módszerek szerint	15
2. 2. Támogatások csoportosítása a piac- és szerkezetpolitika szerint	16
II. A WTO tárgyalások szerepe a mezőgazdasági támogatások alakulásában	21
1. A WTO célja és működése	21
2. Az uruguay-i forduló	22
3. A seattle-i konferencia következményei	24
4. 2000: Genova és Párizs	
4. 1. Genova	26
4. 2. Párizs	27
5. A dohai forduló	29
6. A dohai forduló véget ér?	34
III. A Közös Agrárpolitika reformja	36
1. A Közös Agrárpolitika kialakítása	36
2. Az 1992-es reformok	38
3. Az AGENDA 2000	39
4. Az ezredforduló utáni reformfolyamatok	43
IV. A felkészülés évei	47
1. Az előzmények	47
2. A lemaradás időszaka (2001-2002)	48
3. 2003, a felzárkózás kezdete	52
4. Csatlakozási tárgyalások a mezőgazdasági támogatások tükrében	53

4. 1. Egyszerűsített vagy standard kifizetés?	55
4. 2. Az EU aggodalmi Magyarországgal kapcsolatban a csatlakozás előtt	57
V. Támogatási rendszerünk az Európai Unióban	59
1. A 2004. évi agrárkölségvetés	59
2. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal	60
3. A társfinanszírozású programok	
3. 1. A SAPARD program	67
3. 2. Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program	73
3. 3. A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv	74
4. A kizárólag nemzeti költségvetésből finanszírozott támogatások	78
5. A 2005. évi agrárkölségvetés	79
6. A távolabbi kilátások	80
Utószó	83
Táblázatok jegyzéke	85
Felhasznált irodalom	85

BEVEZETŐ

Országunk közepes gazdasági fejlettségéből adódóan az agrárszféra jelentősége kiemelkedő. A földrajzi adottságok következtében egy viszonylag magas színvonalú agrárkultúra alakult ki, és a főbb piacok is gyorsan megközelíthetők. Annak ellenére, hogy a mezőgazdaság részesedése a GDP-ből nagyságrendekkel kisebb, illetve a mezőgazdasági foglalkoztatottak száma alacsonyabb a többi ágazatnál, nem szabadott volna figyelmen kívül hagyni az agráriumot. A '80-as évek folyamatos tőkekivonása után és a '90-es évek átgondolatlan agrárpolitikája következtében a mezőgazdaság mély válságba került.

A rendszerváltás után több tényező is hozzájárult ahhoz, hogy a magyar mezőgazdaság jelentős versenyhátránnyal startolt az uniós hajrában. Magyarország mezőgazdasági földterületi adottságai nagyságrendekkel meghaladják az EU átlagát. Az összes terület több mint fele jól művelhető szántó és kert, míg ugyanez az arány az EU-15 átlagában két és félszer kevesebb. A közösségben létező legalacsonyabb földárakkal számolva is 2000 milliárd forint többlet termelői tőkével rendelkezünk. Mindez hiába, ha a földbirtok tulajdonméretek területén versenytársainkhoz képest még mindig jelentős hátrányban vagyunk. Túl elaprózott a birtokszerkezet.

A mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma a rendszerváltás után a harmadára csökkent. Az eszközellátottsági- és felhasználási szint jelentősen romlott, olyan alacsony színvonalú, hogy az a versenyképességet veszélyeztette. A meglévő géppark a kilencvenes évek végére teljesen elöregedett.

A rendszerváltás után megszűntek a termelő szövetkezetek, mindenki azon dolgozott, hogy a szocializmus maradványait eltüntesse. Nem voltak tisztában vezetőink azzal, hogy mezőgazdaságunk tönkretételéhez járultak hozzá. Félreértés ne essék, nem a régi rendszert sírom vissza. Egyszerűen arról van szó, hogy a csatlakozáskor a mai gazdák jelentős versenyhátránnyal indultak, melyhez az is hozzájárult, hogy kicsi az érdekérvényesítő képességük. Nem az országos szervezetekre gondolok, hanem az egyéni gazdaságokra, és nem politikai, hanem gazdasági érdekképviselőre. Amíg itthon küzdöttek a termelők a felvásárlókkal, addig az EU-ban a termelői csoportok, a TЭСZ-ek (termelői értékesítő szervezetek) és a БЭСZ-ek (beszerzői értékesítő szervezetek) sikeresen szerepeltek a piacon. Nálunk a kilencvenes évek végén a kooperáció teljes hiánya volt tapasztalható.

Az ágazat egy részét terhelte a gond az egyre rosszabb termésátlagokkal, melyet hatványozott a fagykár, az árvízkar és az aszálykár, ugyanakkor több területen is – a tej-, sertés- és a baromfiágazatban – megjelentek a túltermelési válság jelei.

Mindezeket tetézve jött egy „sikeres” agrárpolitika, ami teljes mértékben figyelmen kívül hagyta 2000-2002-ben az uniós csatlakozásig végrehajtandó legfőbb feladatot, úgymint a mezőgazdaság, és a termelők felkészítése a csatlakozásra.

A mezőgazdaság számára egy kiút maradt, a csatlakozás. A korábbi hibák kijavítása időt, és rengeteg pénzt igényel. Ezért van szükség az uniós támogatásokra, ezért nézik a gazdák az EU-t egy nagy pénzeszsáknak, ezért követelnek a jelenlegi kormányzattól még többet és többet, és azért választottam az agrártámogatásokat a szakdolgozatom témájának, mert én is a gazdák közé tartozom. Ugyanakkor beismerem, túl nagy elvárás az, hogy minden problémát most rögtön kell megoldania az agrártárának, sok időre lesz szükség mezőgazdaságunk meggyógyításához.

Ami azonban nagyon fontos ehhez, hogy tisztán lássuk a rendszert, hogy ismerjük a fogalmi kritériumokat, a változások, reform-folyamatok okait, irányát. Kitől jönnek a támogatások, egyáltalán ki adhat, mennyit és mire adhat? Ezekre a kérdésekre próbálok választ adni a következő oldalakon.

I. fejezet

TÁMOGATÁSOK FOGALMA, CSOPORTOSÍTÁSA

1. Támogatások az intézményi megközelítés alapján

1. 1. Az állami támogatások rendszere

Államunk és az Európai Unió is bizonyos esetekben gazdaságpolitikai, szociálpolitikai szempontból vagy lobbieredelmek megvalósítása érdekében különböző eszközökkel beavatkoznak a gazdaság működésébe. Amellett, hogy a Közösség maga is igen nagy összeget költ támogatásokra, az állami beavatkozások 3 formáját ismeri az uniós jog: állami pénzzuttatások, bizonyos gazdálkodóknak juttatott különleges jogok, állami megrendelések. Ezek az eszközök egyes piaci szereplőket juttatnak versenyelőnyhöz. A probléma ezekkel a beavatkozásokkal az, hogy gyakran már elavult struktúrákat tartanak fenn, illetve torzítják a versenyt. Ezért az uniós szabályozás korlátozza az állami támogatásokat. Nem minden támogatást tiltottak meg, kivételes esetekben alkalmazhatók az állami beavatkozás ilyen eszközei. Ezt bizonyítja, hogy a tagállamok a közép-kelet-európai régió csatlakozása előtt is évente átlagosan 100 milliárd eurót¹ fordítottak összesen támogatásokra.²

A Bizottságban az állami támogatásokkal a G és a H igazgatóság foglalkozik a versenypolitikai főigazgatóság alatt.³ Ám az ügyek közel felében más főigazgatóság kezdeményezi az eljárást. A 2000-ben készült Nyolcadik áttekintés az állami támogatásokról az Európai Unióban című dokumentum alapján leszögezhető, hogy a Bizottság támogatásokat korlátozni próbáló politikája nem volt sikeres, mert a támogatások mennyiségét nem tudta csökkenteni.

Meg kell említeni az állami támogatásokkal kapcsolatban egy nemzetközi körülményt is. Az Európai Unió szabályozása kiterjed az exportszubszenciókra és az állami támogatásokra is. Az Európai Unió és harmadik államok közti kapcsolatokat azonban már a

¹ Ez az összeg az ismertté vált támogatásokra vonatkozik, a tiltott támogatásokról csak becslések készültek. Vonatkozik az összes államilag adható támogatásra, nem csak a mezőgazdasági szektorra.

² Ez az összes államilag adható támogatásra vonatkozik, nem csak a mezőgazdasági szektorra. Forrás: Hetedik áttekintés az állami támogatásokról az Európai Unióban.

³ Döntéseit azonban sokszor az Állami Támogatások Tanácsadó Bizottságával hozza. Ez egy politikai jellegű, tagállami képviselőkből álló konzultatív szervezet.

WTO szabályozza, valamint a szubvenciók kódex.⁴ Ez utóbbit kiegészíti egy jegyzőkönyv is,⁵ mely az 1995-ös marrakeshi egyezmény melléklete. Ez a dokumentum azért is fontos, mert meghatározza a támogatás fogalmát:

- a kormány vagy más állami szerv pénzügyi támogatást folyósít, vagy ha jövedelem- és ártámogatás bármelyik formája merül fel
- ezáltal a kedvezményezett előnyhöz jut.

A jegyzőkönyv megkülönböztet egyedi és normatív, illetve tiltott, felróható és fel nem róható támogatásokat. Mindegyik esetben más a WTO eljárási rendje. Tiltott támogatásokat tilos nyújtani, mert az káros hatással van a világgazdaságra, a felróható támogatások pedig akkor büntetendők, ha negatív hatásúak. Tiltott támogatások az exportteljesítménytől függő támogatások és az importált termékekkel szemben hazai termékek felhasználásától függő támogatások. E tiltások azonban nem vonatkoznak a mezőgazdasági termékekkel kapcsolatos támogatásokra. A mezőgazdasági támogatások tiltott-nem tiltott voltára egy későbbi, a WTO tárgyalásokkal kapcsolatos fejezetben térek ki, mert ezeket abban a kontextusban lehet a legjobban értelmezni.

Az állami támogatások értelmezéséhez nem elég a WTO szabályokat idézni, ki kell térnem az Európai Unió által meghatározott fogalmi és egyéb kritériumokra is.

A korábban említett jegyzőkönyvtől valamelyest eltér, illetve részletesebb a Római Szerződés,⁶ mely az állami támogatás fogalmát határozza meg. Ez a következő: „Kivéve, ha a szerződés másként nem rendelkezik, egy tagállam által vagy állami forráson keresztül nyújtott bármiféle támogatás, amely azáltal, hogy egyes vállalkozásokat vagy egyes termékek előállítását előnyben részesíti, eltorzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez a tagállamok közti kereskedelmet érinti, összeegyeztethetetlen a Közös Piaccaal.”

Az Európai Bíróság tovább értelmezte a bekezdést, és megállapította, hogy „a tagállamok olyan döntéseire utal, melyekkel saját gazdasági és társadalmi céljaik megvalósítása érdekében egyoldalú autonóm döntéssel, kötelezettségvállalással vagy más személyek forrásaiból olyan előnyöket nyújtanak neki, amelyeknek az a szándékuk, hogy az elérni kívánt gazdasági és szociális céljaikat megvalósítsák”. Fontos tudnunk, hogy az említett cikk új támogatások bevezetését tiltja, a korábban fennállókat nem.⁷

⁴ További szabályozást jelentenek a dömpinggel és szubvencióval foglalkozó tanácsi rendeletek.

⁵ Megállapodás a támogatásokról és kiegyenlítő intézkedésekről.

⁶ 87. [92.] cikk (1) bekezdés

⁷ A tagállam csatlakozása előtt fennállt támogatás vagy a korábban már jóváhagyott támogatás tartozik ebbe a körbe.

Születtek **tudományos definíciók** is,⁸ melyek **az állami támogatás fogalmát** 4 szempontból **definiálták**:

- előnyben részesíti azt, akinek juttatják,
- közpénzekből folyósítják (az állami költségvetést terheli),
- szelektíven⁹ vagy szektorspecifikusan folyósítják,
- kihat a tagállamok közötti kereskedelemre.

Az uniós szabályozás állami támogatásként kezeli a preferenciális árrendszerek kialakítását, bizonyos esetekben kedvezményes állami vagy önkormányzati kölcsönök adását (a Bizottság által meghatározott referenciakamathoz mérten), esetenként tőkeinjekciókat és állami bevásárlásokat, állami hitelgaranciákat.¹⁰

Az állami támogatások részletes csoportosítása egy önálló dolgozatot kíván, így itt nem térek ki erre. Írásomat az államilag nyújtható mezőgazdasági támogatások uniós szabályozásának tárgyalásával folytatom.

A mezőgazdasági szektorra általában nem vonatkoznak a támogatásokkal kapcsolatos általános szabályok. A Római Szerződés II. sz. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek előállításával vagy forgalmazásával kapcsolatos tervezett támogatást a Bizottságnak előzetesen be kell jelenteni, illetve a már létező támogatásokat állandóan felül kell vizsgálni. Ezen túl nincsenek általános szabályok, a piaci rendtartásokra vonatkozó rendeletek valósítják meg a speciális szabályozást. Általános feltétel még, hogy az adott támogatás megfeleljen az adott piacra vonatkozó feltételeknek, illetve a közösségi agrárpolitika fő irányvonalának.

A szektorban nyújtott állami támogatások átfogó szabályozását próbálta megvalósítani egy 2000-ben megjelent iránymutatás. E dokumentum már figyelembe vette az általános környezetvédelmi szempontokat, illetve a WTO mezőgazdasági megállapodást is. Az iránymutatás szerint tilos bármely olyan támogatás, mely a közösségi ártámogatások rendszerének működését akadályozza. A támogatás nem lehet tisztán működési jellegű, valamilyen módon meg kell valósítania az adott terület fejlesztését is. A Bizottság az alábbi támogatásokat fogadja el az iránymutatásnak megfelelően: beruházási támogatások mezőgazdasági telepeken (40% illetve 50%-osak lehetnek¹¹); támogatások terménykereskedelemre, agrármarketingre (legfeljebb 40%-os támogatás), korengedményes nyugdíjba vonulásra, mezőgazdasági termelés megszüntetésére, élelmiszer-feldolgozásra és

⁸ Quigley (1988); Dony-Bartholme (1988)

⁹ konjunktúrapolitikai és általános gazdaságélénkítő támogatások megengedettek

¹⁰ Nem minden esetben minősülnek állami támogatásnak, ezt is a Bizottság szabályozza 1999 óta.

¹¹ Az utóbbi a különösen fejletlen területekre vonatkozik.

termelői csoportok létesítésére; fiatal gazdáknak nyújtott munkakezdési támogatás¹²; természeti katasztrófák, rendkívüli helyzetek, rossz időjárás, az állat- és növénybetegségek leküzdése vagy az azok elleni biztosítás támogatása. E támogatások főbb jellemzőit később vázolólok.¹³

A fogalmak és a szabályok tisztázása után láthatjuk, milyen lehetőségei vannak Magyarországnak állami támogatások nyújtására a mezőgazdaságban. Gondoljuk ezt első olvasatra, de...

Nem olyan egyszerű ez a téma, mert a közösségi agrárpolitika folyamatos változása, a KAP reform, illetve a WTO-tárgyalások miatt a rendszer még igen képlékeny.

1. 2. Közösségi agrártámogatások

Az állami támogatások lehatárolása után foglalkozunk a közösségi agrártámogatásokkal. Magyarország szempontjából fontos megkülönböztetni az Előcsatlakozási Alapokból juttatott támogatásokat – ezt testesíti meg a SAPARD program –, illetve a Strukturális Alapok forrásait. Ez esetben a mezőgazdaság szempontjából az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap a releváns. Ebben a fejezetben csak az intézményi és fogalmi meghatározásokról írok, valamint a szabályozásról röviden. Azzal, hogy országunk e támogatásokat hogyan használta ki, illetve, hogy a csatlakozás és a támogatások milyen irányba terelték mezőgazdaságunk fejlődését, egy másik fejezetben foglalkozom majd. Külön fejezet témája lesz a közösségi agrárpolitika változásának és agrárreformnak a hatása a támogatási rendszerre, illetve külön fejezetet igényelnek a WTO-val folytatott hazai és közösségi tárgyalások is.

1. 2. 1. Az előcsatlakozási agrártámogatások: a SAPARD program

Az Agenda 2000 értelmében, mely a 2000-től 2006-ig terjedő időszakot fogja át, a csatlakozni kívánó országok az EU költségvetéséből évente bizonyos összegeket kapnak a csatlakozás időpontjáig. Az 1266/1999. EK Tanácsi rendelet intézkedett a tagjelölt országok számára az előcsatlakozási stratégia keretében nyújtandó segélyek koordinálásáról, az Előcsatlakozási Alapok támogatásainak folyósításáról. Ennek keretében

¹² Ez a támogatás például hazánkban is adható volt 2004-ben, melyhez közösségi pénzeszközöket is igénybe vehettünk az AVOP keretében. Látható, hogy a felsorolt engedmények között van olyan tevékenység, melyet az Európai Unió maga is közvetlenül támogat.

¹³ Kende Tamás-Szűcs Tamás: Az Európai Unió politikái. Bp., 2002: Osiris Kiadó, 529-593. p.

a tagjelölt országok a következő SAPARD támogatásokat kapják, kapták 2000-2006 között átlagosan, évente:

Ország	SAPARD (millió euró)
Bulgária	52, 1
Csehország	22, 1
Észtország	12, 1
Lengyelország	168, 7
Lettország	21, 8
Litvánia	29, 8
Magyarország	38, 1
Románia	150, 6
Szlovákia	18, 3
Szlovénia	6, 3
Összesen	519,9

1. táblázat A SAPARD támogatásainak elosztása¹⁴

A SAPARD program elindításáról az Európai Tanács berlini ülése döntött, a program 2000. január 1-jén indult. A táblázatból látszik, hogy a költségvetésen belül évente 520 millió eurót különítettek el a program számára.

Az eredeti menetrend szerint a pénzüsszegek az egyes országok belépésével megmaradtak volna a többi „várakozónak”, és az első 6 csatlakozó ország (köztük Magyarország) csak 2000-2001-ben részesülhetett volna belőle. Ma már tudjuk, hogy ez nem így történt, az előbb említett 6 ország is csak később csatlakozott a Közösséghez.

A támogatások célja a fenntartható mezőgazdaság és a vidékfejlesztési célok elősegítése, valamint a mezőgazdaságra vonatkozó közösségi jog átvételének gyorsítása és az ehhez való alkalmazkodás. Ez lényegében nem jelent mást, mint a közös agrárpolitikára való felkészítést.

A Bizottság megfogalmazta a prioritásokat, melyek a következők: piaci hatékonyság, minőségi és egészségügyi szabványokra vonatkozó intézkedések, vidéki területek munkahely-megtartása és munkahelyteremtés, környezetvédelem.

¹⁴ Forrás: MVH

Az elosztás alapelvei a következők voltak: a mezőgazdasági lakosság, a mezőgazdasági terület, a vásárlóerő paritáson mért GDP és a speciális területi adottságok.

Fontos kikötés volt, hogy a támogatások nem járulhatnak hozzá a megújított KAP-pal ellenkező termelés-növekedéshez és a verseny torzulásaihoz.

A közösségi programoknak a nemzeti programokhoz hozzá kell járulniuk, és azokat ki kell egészíteniük. Ebben a Bizottság, az illetékes főigazgatóságok, a tagjelölt országok, az érdekelt önkormányzatok és a gazdasági-szociális partnerek vesznek részt.

A SAPARD program keretében a következő intézkedések támogathatók:

- falvak fejlesztése és renoválása, a vidéki örökség megőrzése, védelme;
- gazdasági tevékenységek fejlesztése, diverzifikálása;
- mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozása és értékesítése;
- mezőgazdasági holdingokba történő beruházás;
- farmgazdaságok és menedzsmentjüket támogató szolgáltatások;
- termelői csoportok;
- mezőgazdasági termékek szabványoknak való megfelelésének biztosítása;
- olyan eljárások támogatása, melyek összhangban vannak a környezetvédelemmel;
- talajjavítás, termőföldek újraparcellázása, szántóföldi és erdőparcellák újratagosítása;
- föld- és ingatlan-nyilvántartás felállítása és naprakésszé tétele;
- szakképzés javítása;
- mezőgazdasági vízkészlet-gazdálkodás, öntöző rendszerek, víztározók javítása, felújítása, racionálisabb vízfelhasználás ösztönzése, csatornahálózat javítása, felújítása;
- erdészeti tevékenységek;
- szaktanácsadás.

A tagjelölteknek mezőgazdasági és vidékfejlesztési programot kellett készíteniük, egy vagy két stratégiai fontosságú prioritást kiemelve. Ezt a tervet a Bizottsághoz kellett benyújtani 1999 vége előtt. A Bizottságnak ezekről 6 hónapon belül kellett döntenie. A SAPARD programoknak tartalmazniuk kellett a következő fejezeteket: a régió helyzetének leírása; a SAPARD célkitűzései, stratégiája, földrajzi lehatárolása; előzetes hatásvizsgálatok; pénzügyi terv; szaktanácsadás; a megvalósításért felelős intézmények; a végső kedvezményezettek megnevezése; a Fejlesztési Program tervezett intézkedéseinek bemutatása; ellenőrzés, értékelés és monitoring folyamata és felelős szervezetei.

1. 2. 2. Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap

A Strukturális Alapok a „szegényebb” tagállamok, így Magyarország számára is igen nagy segítséget jelentenek. A jelenlegi szabályozás legfontosabb kritériuma, hogy az ebből származó összbevétel egy tagállamban sem lehet több a GDP 4%-ánál. Fontos a célok rendszere is, ez a következő:

- A legkevésbé jómódú térségek fejlesztésének támogatása: e célkitűzés alá azok a régiók tartoznak, ahol a GDP a közösségi átlag 75%-a alatt van. A pénzeszközök több mint kétharmada ezekre a területekre irányul. Ciprus, Szlovákia pozsonyi és Csehország prágai régiója kivételével az idén csatlakozott országok minden régiója (Magyarország is) ide tartozik 2006-ig.
- Strukturális nehézségekkel küszködő területek talpra állítása: fejlettségi szintjük eléri a közösségi átlagot, de jelentős szerkezeti átalakuláson mennek keresztül.
- A humán erőforrások fejlesztése: az 1. célkitűzés régióin kívüli minden közösségi terület.

A Strukturális Alapok 94%-át e 3 célnak megfelelően osztják szét.

Fontos volt tisztázni a strukturális alapokkal kapcsolatos legalapvetőbb információkat, mert az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, a továbbiakban EAGGF) is a Strukturális Alapok része az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap mellett.

Az EAGGF kialakítását több tényező is indokolta. Ezek között említhető a mezőgazdaságban foglalkoztatottak szociális biztonsága, az élelmiszer-ellátás egyenletes színvonala, a méltányos árkiegészítés, a túlzott elszegényedés a szektorban, nagymértékű mobilitás elkerülése. A problémákat több eszközzel próbálták megoldani, mint például ártámogatás, exporttámogatás, fejlesztési segélyek. Mivel ezek a gondok nem határolhatóak le egy területre, ezért a támogatások szabályozása egyre inkább átkerült a tagállami szintről a közösségre. A Közösség így védi és támogatja saját belső piacát (ugyanakkor különböző vámokkal, lefölözéssel és egyéb eszközökkel próbálja távol tartani a külső országok áruit).

A Tanács az előbb említett feladatok, problémák kezelésére már 1962-ben létrehozta az EAGGF-et, melyet a közös költségvetésből finanszíroznak. A Közösség összes kiadását tekintve mára lecsökkent az alap finanszírozása, a költségvetés háromnegyedéről kevesebb, mint felére. Ez nem csupán a tagállamok akaratának

köszönhető, hanem a GATT-WTO tárgyalásoknak is. Az okokról részletesebben egy másik fejezetben írok, itt elég annyi, hogy 1999-ben az összes kiadások 42,2 %-át érte már csak el az EAGGF.¹⁵ Ez azonban még így is igen nagy összeg, ezért további csökkenés várható (a reformfolyamatokat szintén egy későbbi fejezetben tárgyalom).

Az EAGGF-en belül két alap működik: az Orientációs Alap, mely a mezőgazdasági struktúra, a termelési és értékesítési feltételek javítását támogatja; a Garancia Alap, mely a piaci és ártámogatásokat finanszírozza. A mezőgazdaságot döntően a Garancia Alap támogatja. Érdekes paradoxont fedezhetünk fel ebben az elosztási rendszerben. Hazánkban, az Európai Unió szervezeteiben és a többi tagállamban is igen gyakran hivatkoznak a modernizációra, innovációra, fejlesztésre. Hangzatos szavak, de ha megnézzük a két alap költségvetési elosztását, azt az egyszerű következtetést vonhatjuk le, hogy a hangsúly az ártámogatásokon és nem a modernizáción van. Ezt az ellentétet valamelyest feloldja az a tény, hogy az unió a hatékonyság elvének figyelembe vételével finanszírozza a mezőgazdaságot a Garancia Alapon keresztül. Legalábbis erre törekszik kisebb-nagyobb sikerrel.

a. Az Orientációs Alap

Az Orientációs Alap támogatásait általában strukturális támogatásoknak nevezzük, mert mezőgazdasági szerkezetátalakítási, strukturális és fejlesztési célokat támogat a tagállamok fejlesztési programjain keresztül. A támogatásnak két módja alakult ki. Az egyik esetben a tagállamokat felhatalmazzák a közösségi programok lebonyolítására. A másik esetben az Unió támogatási programjait rendeleti úton valósítja meg.

Ma az EAGGF teljes költségvetésének közel 15%-át teszi ki,¹⁶ és a következő célokat támogatja:

- a mezőgazdasági termelés diverzifikálása, átalakítása, átszervezése, minőségjavítás;
- erdőgazdasági szerkezet megerősítése, erdőterületek fejlesztése;
- hátrányos természeti adottságok mezőgazdasági hatásainak ellensúlyozása jövedelemtámogatásokkal;
- a tulajdonszerkezet hatékonyságjavító átalakítása a területek átparcellálásával;
- szaktanácsadó szolgálat fejlesztése, szakképzés javítása;
- kutatás-fejlesztés;

¹⁵ Forrás: Forman Balázs: Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai

¹⁶ Forrás: u.a.

- helyi vagy regionális termékek minőségi címkézése, az ehhez kapcsolódó beruházások;
- pénzügyi eszközök és tanácsadás a mezőgazdasági és erdőgazdasági termékek feldolgozásával foglalkozó vállalatok javára;
- kezdő farmerek támogatása;
- termelési potenciál átalakítása, diverzifikációja, átirányítása, módosítása.

Ha az Európai Regionális Fejlesztési Alap nem finanszírozza, akkor más, alapvetően vidékfejlesztési célokat megvalósító támogatások adhatók.

További intézkedésként támogatható a beruházás mezőgazdasági holdingokba, támogathatóak a pályakezdő fiatal farmerek, támogatható a szakképzés, az erdőgazdálkodás, a mezőgazdasági termékek feldolgozása és értékesítése, illetve egyes vidéki területek gazdasági alkalmazkodása is.

b. A Garancia Alap

Ez az alap finanszírozza a piaci és ártámogatásokat. Ezek a támogatások is két csoportra oszthatók. Az egyik az exportsegélyeket tartalmazza, ezzel a termék- és terményfelesleg felhalmozódását kívánják csökkenteni. A másik csoportba a belső segélyek sorolhatók, más néven intervenciók. Ilyen segélyek például a raktározási segélyek, a többlettermelés leépítéséhez nyújtott segélyek, termékekhez kötött segélyek, importsegélyek.

Ezek a kifizetések központi támogatások, a tagállamoknak nincs társfinanszírozó kötelezettségük, de nem is egészíthetik ki ezeket a támogatásokat. A támogatások a következők:

- kompenzációs kifizetések;
- piaci rendtartással kapcsolatos támogatások;
- kísérő intézkedések:
 - a. fiatal gazdák letelepedési támogatása;
 - b. korábbi nyugdíjba vonulás támogatása;
 - c. kedvezőtlen adottságú területek támogatása;
 - d. agrár-környezetvédelmi intézkedések többletköltségeinek kompenzálása;
 - e. erdősítés miatti veszteségek kompenzálása;
 - f. a csatlakozni kívánó országok mezőgazdaságának támogatása.

1. Támogatások a tematikus megközelítés alapján

A tematikus megközelítés szerint két csoportosítás is kialakítható. Az egyik úgy osztályozza a támogatásokat, hogy azok közvetlen vagy közvetett módon szabályozzák a mezőgazdasági termelők és dolgozók keresetét. A másik csoportosítás szerint meg lehet különböztetni a Közös Piac szabályozásával kapcsolatos és a szerkezetpolitikával kapcsolatos közösségi támogatásokat.

Mindkét megközelítésben az a közös, hogy az összes támogatás célja az agrárszektor jövedelmezőségének növelése. Mivel a termelő jövedelmét a termelői árak, az előállított termékmennyiség, a mezőgazdasági inputárak és termelés-ráfordítások, az egységnyi termékmennyiség előállításához szükséges ráfordítás és a mezőgazdák létszáma határozza meg, ezért a különböző támogatások e tényezők megváltoztatását célozzák.

2. 1. A támogatások csoportosítása az alkalmazott módszerek szerint

Példák közvetlen jövedelemtámogatási formákra:

- a) készpénztámogatás az üzemi méret (kicsi) vagy a természeti adottságok (kedvezőtlen, hegyvidéki stb.) alapján
- b) termékre vagy ráfordításra vetített támogatások kedvezőtlen adottságú és hegyvidéki területeken

Példák közvetett jövedelemtámogatási formákra:

- a) termelői árak növelését és/vagy szinten tartását célzó eljárások: mezőgazdasági termékek iránti kereslet növelése, mezőgazdasági termékek importjának korlátozása, belső piaci kínálat szabályozása, tartalékoló tárolás, exporttámogatás, közvetlen árszabályozás, termelői ár támogatása, piaci információk javítása, termelői szervezetek kialakításának támogatása
- b) ráfordítások csökkentését célzó intézkedések: a termeléshez szükséges eszközök, anyagok beszerzésének közvetlen támogatása (hiteltámogatás vagy ártámogatás), adómentesítés (pl. földadó) vagy adócsökkentés (pl. üzemanyag), kedvező kamatú hitel nyújtása, közös beszerző vagy ellátó szervezetek kialakításának elősegítése

- c) mezőgazdasági szerkezet javítását célzó intézkedések: szétdarabolt gazdaság egyesítése (területrendezés, tagosítás), kis gazdaságok összevonása, idős gazdák nyugdíjazása, szakmai képzés és a letelepedés támogatása
- d) nemzetközi termék-megállapodások: export önkorlátozási egyezmények, nemzetközi tartalékkészletek képzése

2. 2. Támogatások csoportosítása a piac- és a szerkezetpolitika szerint

2. 2. 1. A Közös Piac szabályozásával kapcsolatos közösségi támogatások

A Közös Piac mezőgazdasági termelés szabályozásának legfontosabb eszközei: az intervenciós támogatások, exporttámogatások és a külső piac védelme importvámokkal. Látható, hogy e támogatások esetében a cél a piac szabályozása, így nem vonatkoznak minden termékre. Az intervenciós műveleteket és az exporttámogatásokat nézve külön szabályozás vonatkozik az egyes ágazatokra, így a gabonafélékre, olajmagvakra, hüvelyesekre; a cukorra; a tejre és tejtermékekre; a vágómarhára és a marhahúsra; a tojásra és a baromfihúsra.

A Közösség az Európai Mezőgazdasági Fejlesztési és Garancia Alap utóbbi részéből finanszírozza az agrárpiacokon a nagyobb ingadozások megelőzését, lefékezését szolgáló intervenciós műveleteket, valamint a mezőgazdasági termékek exporttámogatását.

a) **Intervenciós műveletek:** az intervenciók, vagyis az árvédő fölvásárlások célja, hogy rögzítse a termelők megfelelőnek tartott jövedelemszintjét, védelmet nyújtson az agrárpiac jelentős áringadozásaival szemben, és hogy a piac működésének fenntartásával folyamatossá tegye az áruellátást. Az intervenciós műveleteknek két alaptípusát alkalmazzák: az intervenciók egyik formája, amikor az agrárpiaci rendtartásban előre meghatározott árat vagy támogatást fizetnek a termelőknek, amit valamilyen egységre, például termékmennyiség (t), terület (ha), állatlétszám (db) vetítve adnak meg; az intervenciók másik típusánál nem jelentenek be meghatározott összegű támogatást. A kifizetésekre csak akkor kerül sor, ha a piaci viszonyok indokolják.

b) **Exporttámogatási rendszer:** az export támogatása a feleslegek levezetésének egyik eszköze. Célja, hogy elősegítse az EU mezőgazdasági termékeinek exportját a világpiaci ár és a nagyobb közösségi belső ár közötti különbség kiegyenlítésével. Az exporttámogatás rendszere szigorúan szabályozott. Közösségi rendeletek írják elő a részesíthető termékek

körét, az igénybevételre vonatkozó részletes előírásokkal együtt. Az exporttámogatás mértéke változó: a termék belső piaci ára és a világpiaci ára közötti különbség. Ezen kívül rendeltetési helytől függően is más és más. Mértékét adott időszakra rögzítik, vagy versenytárgyalás útján határozzák meg.

2. 2. 2. A szerkezetpolitikával kapcsolatos közösségi támogatások

1. Beruházási támogatások:

a) **A beruházási támogatásoknak** tág köre van. A támogatás kiterjedhet a termék minőségének javítását, az élet- és munkakörülmények javítását, az energia-megtakarítást, a hulladékhasznosítást célzó beruházásokra, de csak akkor, ha nem növeli a termék mennyiségét és ezzel a piaci készleteket.

b) **Innovációs támogatás:** az innovációs támogatás új termék előállítását, új technológia alkalmazását vagy új piac megszerzését segíti elő.

c) **Üzemkorszerűsítés:** a kedvezőtlen adottságú vidékek farmerei vehetik igénybe ezeket a korszerűsítési támogatásokat. A támogatás fő formája a kamatkedvezmény.

d) **Fiatalfarmerek támogatása:** speciális támogatási forma, melynek célja a gazdaság átvételének a megkönnyítése. A mezőgazdasági népesség jelentősen előregedett, ezért támogatja a Közösség a fiatal gazdálkodók letelepedését a farm megvásárlásához vagy bérléséhez nyújtott támogatás formájában.

e) **Jövedelemkiegészítő támogatások:** szerkezetátalakítással kapcsolatos jövedelem pótló támogatásra tarthatnak igényt azok a termelők, akik önkéntesen szántóterületük bizonyos százalékát kivonják a művelésből, termékváltást, nem élelmiszer célú termék-előállítást vezetnek be (erdősítés) úgy, hogy az adott termék előállított mennyisége csökken az egyéb árualapok növekedése nélkül.

f) **Előnyügdíjrendszer:** különleges támogatási forma az előnyügdíjrendszer,¹⁷ mely szintén a túltermelés mérséklését, a szerkezetátalakítást és a hatékonyságot szolgálja. 55 éves vagy annál idősebb farmerek vehetik igénybe, ha abbahagyják a mezőgazdasági tevékenységet.¹⁸

¹⁷ Egyik változat, hogy a farm megmarad, de nem mezőgazdasági célokat szolgál (pl. erdősítik). Másik lehetőség, hogy a földet eladják, vagy tartós bérletbe adják úgy, hogy az átlagos farmméret ezzel növekedjen, de a nagyobb gazdaság nem növelheti a nagy kínálati piaccal rendelkező termékek kibocsátását. A program megvalósítása nagy jelentőségű szociális szempontból, de költségcsökkentő, hatékonyság növelő kihatása sem elhanyagolható.

¹⁸ Az utóbbi két támogatási forma azokban az ágazatokban fontos, melyekben az EU túltermelési válsággal küzd.

2. Környezetvédelmi támogatások: támogatásra jogosult az a környezetileg érzékeny területen gazdálkodó, aki vállalja, hogy a táj védelme érdekében külterjesebb gazdálkodást folytat, lemond arról, hogy a termelési kapacitásokat teljesen kihasználja. Az intézkedések hozzájárulnak a hegyvidéki és kedvezőtlen adottságú területen a hagyományos gazdálkodás fennmaradásához is. Az agrár-környezetvédelmi intézkedések végrehajtásához a Közösség 50-70%-os támogatást biztosít.

3. Minőségpolitika: ide tartoznak a termékek minőségjavítására nyújtható támogatások, illetve a marketing- és reklámtámogatás.

4. Támogatások súlyos gazdasági károk esetén: a szubszidiaritás elve érvényesül a különböző természeti okok (szárazság, árvíz, vihar) vagy állatjárványok által okozott súlyos gazdasági károk enyhítése tekintetében. Ez annyit jelent, hogy nincsen általános érvényű, az egész Közösségre kiterjedő ún. átfogó szabályozás, hanem a tagállamok saját hatáskörön belül hozhatnak döntéseket. A Közösség csak esetileg, speciális programok végrehajtásához nyújt támogatást, mint pl. egy adott országban vagy régióban az állatállomány mentesítése bizonyos betegségtől, vagy járvány felszámolása.

5. Konjunktúrával összefüggő támogatások: a Közösség visszafogott árpolitikája, a verseny erősödése az agrártermelésben sok üzemet hozott gazdaságilag kritikus helyzetbe a KAP reform bevezetése után. A gazdaságok megmentésére a Bizottság a tagállam kérésére több, átmeneti pénzügyi zavart áthidaló állami támogatást engedélyezett. Ezen a területen a Bizottság azonban csak nagyon indokolt esetben és korlátozottan hagy jóvá a tagállam részéről történő támogatást.

6. A mezőgazdasági kutatás és oktatás támogatása: speciális kutatási és oktatási programok hivatottak a mezőgazdaság versenyképességének fokozását és a vidék fejlődését elősegíteni, amelyek felölelik a közösségi agrárpolitika célkitűzéseinek valamennyi területét. A rendelet külön intézkedik a mezőgazdasági genetikai források jellemzéséhez, regisztrálásához és hasznosításához nyújtandó támogatásról. Célja az európai genetikai erőforrásokról leltár készítése és a tagállamok közötti együttműködés koordinálása.

A korábbi csoportosításokat is figyelembe véve a 2. táblázat tartalmazza a Strukturális Alapok által támogatott mezőgazdasági tevékenységeket. A táblázatból egy átláthatóbb képet kapunk.

1 Mezőgazdaság
Mezőgazdasági birtokokba történő beruházás
Fiatalfarmerek támogatása
Szakképzés
Mezőgazdasági termékek feldolgozásának és marketingjének javítása
2. Erdőgazdaság
Erdészeti beruházások
Erdészeti termékek betakarításának, feldolgozásának, marketingjének javítása
Erdészeti termékek felhasználása új formáinak és marketingjének támogatása
Erdőtulajdonosok szövetségeinek felállítása
Természeti katasztrófák és tüzesetek miatt károsodott termelési potenciál helyreállítása...
Nem mezőgazdasági területek újraerdősítése
Védett erdők ökológiai stabilitásának javítása
Szakképzés
3. Vidéki területek fejlesztésének és alkalmazkodásának támogatása
Termőföld javítása, újraparcellázás
Farmok segélyezésének és a farm menedzsment szolgáltatások felállítása
Minőségi agrártermékek marketingje
Alapszolgáltatások a vidéki népesség és gazdaság számára
Falvak újjáépítése, fejlesztése, a vidéki örökség megőrzése
Mezőgazdasági tevékenységek diverzifikálása
Mezőgazdasági hasznosítású vízforrások kezelése
Mezőgazdaság-fejlesztéshez kapcsolódó infrastruktúra-fejlesztés és javítás
Falusi turizmus, kézművesipar ösztönzése
Környezet megőrzése kapcsolatban a föld, az erdő és a tájkép megőrzésével
Természeti katasztrófák által okozott termelésipotenciál-csökkenés helyreállítása
Pénzügyi tervezés
4. Halászat
5. Nagy üzleti szervezetek támogatása
6. Kis- és középvállalkozások és kézműves szektor
7. Turizmus
8. Kutatás, technológiafejlesztés, innováció
9. Emberi erőforrások
10. Alap infrastruktúra
11. Szaktanácsadás és innovatív kezdeményezések

2. táblázat A Strukturális Alapok által támogatott mezőgazdasági tevékenységek¹⁹

¹⁹ Forrás: Forman Balázs: Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai.

Összefoglalva: láthatjuk, hogy az Európai Unió mezőgazdasági támogatásai igen bonyolult rendszert alkotnak. Ez a rendszer is folyamatos változásokon megy át, épp úgy, mint az állami támogatások rendszere, egyrészt a KAP reformja, másrészt a WTO-val folytatott tárgyalások miatt. Biztosan látható tendencia, hogy a támogatások csökkenni fognak, de nehéz részletes következtetéseket levonni, mert több tényező is befolyásoló hatással bír, ezért a változtatásoknak, reformoknak szentelem a következő két fejezetet.

II. fejezet

A WTO-TÁRGYALÁSOK SZEREPE

A MEZŐGAZDASÁGI TÁMOGATÁSOK ALAKULÁSÁBAN

1. A WTO célja és működése

A WTO 1995. január 1-jén alakult. Magyarország az alapítás óta tagja. A WTO az 1947-ben életrehívott GATT (Általános Vámtarifa- és Kereskedelmi Egyezmény) helyébe lépett, mégpedig megnövelt szerepkörrel és hatalommal. A GATT csak a kereskedelmi kvóták és vámok mérséklésével foglalkozott, és csupán ajánlásokat tehetett. A WTO viszont már állandóan működő intézmény, jogi személy, genfi székhellyel és több mint 500 alkalmazottal, és az ENSZ-szel egyenrangú jogi státusszal. Tevékenysége pedig kiterjed a gazdasági élet egészére, beleértve a szolgáltatásokat, a szellemi termék kereskedelmet és a mezőgazdaságot is. A WTO célja a globális világ gazdaság fejlesztése, az életszínvonal és a jólét általános emelése, továbbá a béke megőrzése, és mindezt a kereskedelem teljes szabadságának biztosításával kívánja elérni.

A szabadkereskedelem korlátozása a WTO szerint, ha egy ország megtiltja meghatározott termékek importját, ez alól az sem ad felmentést, ha a termék az egészségre, vagy a biztonságra káros. Ez esetben a gyártóval szemben kormánynak kell bizonyítania, hogy a termék káros vagy veszélyes. Nem tilthatja meg egy ország az olyan termékek behozatalát sem, amelyeket például a globális cég a fejlődő világban gyermekmunka igénybevételével, vagy erőteljes természetkárosítással, esetleg embereken végzett illegális kísérletezéssel, ill. kegyetlen állatkísérletek elvégzésével állított elő. Akkor sem akadályozható meg az import, ha pl. a külföldi cégről tudott, hogy diktátorokat támogat a fejlődő világban. Tehát valamennyi importkorlátozás, legyen annak nagyon is indokolt etikai, vagy egyéb - pl. az importáló ország lakosságának biztonságát vagy egészségét veszélyeztető - oka, tilos a WTO szabályai szerint. A szabadkereskedelem akadályozása pedig büntetendő.

A WTO döntésével szemben nincs feljebbviteli lehetőség. Egy ország ezért csak három dolgot tehet; vagy teljesíti a WTO követeléseit, vagy állandóan büntetést fizet a

panaszt emelő országoknak, vagy aláveti magát azoknak a kereskedelmi szankcióknak, - ilyen lehet például az ország exportjának korlátozása - amelyeket a WTO kiszab rá.

Az önvédelem szintén tilos a WTO szabályok szerint. Nem várható el a külföldi befektetőtől az, hogy hazai anyagot használjon, hazai beszállítókat foglalkoztasson, vagy hogy hazai munkavállalókat alkalmazzon.

2. Az uruguay-i forduló

A mezőgazdaságban jelenleg érvényes WTO-rendelkezések – így a Mezőgazdasági megállapodás is – az Uruguay-i forduló keretein belül születtek, és 1995. január 1-jétől vannak érvényben.

A forduló előzményei a következők voltak: köszönhetően az EU közös agrárpolitikájának, hatalmas készletek halmozódtak fel a Közösség területén, amit irreálisan magas támogatásokkal lehetett csak értékesíteni a világpiacon. Mivel az EK az USA után a második legnagyobb exportőrré vált, a hatalmas mennyiségű támogatott export súlyos zavarokat idézett elő az élelmiszerek világpiacán. Ezáltal veszélyeztette az exportőr országok érdekeit, amit az is fokozott, hogy belső piacait elzárta előlük. Az agrárexportban érdekelt 14 országot tömörítő cairnsi csoport – amelynek Ausztrália, Új-Zéland mellett Magyarország is tagja volt – élvezve az USA támogatását – a GATT uruguay-i fordulójának keretében követelte a KAP protekcionizmusának megszüntetését és az exportszubszevenciók mérséklését. Az EU-n belül ennek legnagyobb ellenzője Franciaország volt.

A forduló tárgyalásainak eredményeként szigorúbban korlátozták a WTO tagországok számára az export szubszevenció felhasználását. A tárgyalások végül az USA és az EK közötti kompromisszumos egyezményekkel zárultak. Ezek a külön megállapodások már ekkor felháborították a kívülálló országokat. A későbbi tárgyalások során ez komoly következményekkel járt.

A záró dokumentum tartalmazta a mezőgazdasági megállapodást, valamint az érdekelt felek kötelezettségvállalásait. Ezek 1995-ben váltak a KAP részévé. Az átláthatóság érdekében minden piacvédelmet szolgáló eszközt vámokká kellett átalakítani. A vámokat 6 éven keresztül egyenlő ütemben, évi 6%-kal, összesen 36%-kal kellett csökkenteni. Meghatározták a Megállapodásban az exporttámogatások felső határát, és erre az értékre is a bevezetési időszak alatt éves csökkentési kötelezettségeket állapítottak meg.

Az egyes tagországokra vonatkozó „Ország Ütemterv”-ben pedig termékcsoportra és évekre lebontva rögzítették a konkrét mennyiségeket. A támogatásban részesülő export mennyiségét 21%-kal, az export-támogatásra fordítható költségvetési kiadásokat 36%-kal, a belföldi támogatásokat az ipari országoknak 6 év alatt 20%-kal, a fejlődő országoknak 13,3%-kal kellett csökkenteniük. Minimális piacra jutási lehetőséget kellett biztosítani minden termék esetében az 1986-88-as belső fogyasztás 3%-áig, és ezt 6 év alatt legalább 5%-ra kellett emelni.

Az agrár-megállapodásban külön „színes dobozokba” kerültek azok a támogatások, melyek sajátos célokat szolgálnak. A „zöld dobozba” azok a támogatási formák kerültek, melyeket továbbra is korlátozás nélkül lehet alkalmazni:

- kutatás;
- növény- és állategészségügyi ellenőrzés;
- képzés, tanácsadás;
- felügyelet;
- marketing;
- infrastrukturális szolgáltatások;
- közraktározás az élelmiszerbiztonság céljából;
- belső élelmiszersegély;
- nem termeléshez kapcsolódó jövedelem-támogatás;
- jövedelembiztosítás;
- természeti katasztrófák esetén nyújtott segélyek;
- környezetvédelem;
- regionális segélyprogramok a hátrányos helyzetű régiókban.

A „kék dobozba” azok a támogatási formák tartoznak, amelyek valamilyen termeléskorlátozó programhoz kapcsolódnak, s bizonyos kritériumok megléte esetén mentesülnek a támogatáscsökkentési kötelezettség alól. A kék doboz tartalma:

- területi és hozamtámogatás;
- a termelés bázisszintjének 85%-át el nem érő termék támogatása;
- meghatározott állategység utáni támogatás.

A WTO rendelkezések és korlátozások lényeges hatást gyakoroltak az EU exporttámogatás gyakorlatára, erősen visszavetették a Közösség exporttámogatásra fordított kiadásait. Például 1998-ban az export visszatérítésekre fordított kiadások a mezőgazdasági export összértékének 9,4%-át tették ki, szemben az 1992. évi 55%-kal.

Az Uruguayi Forduló Agrár Megállapodásában a WTO tagországok kötelezték magukat arra, hogy nemzetközileg elfogadott rendszabályokat dolgozzanak ki, melyek szabályozzák az exporthitel, exporthitel-garancia vagy biztosítási programok nyújtását és a hivatkozott rendszabályokban történt megállapodást követően kizárólag olyan exporthitelt, exporthitel-támogatást, ill. biztosítási programokat nyújtanak, amelyek azokat kielégítik. Az Agrár Megállapodásban semmilyen konkrét rendelkezés nem szabályozta a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek exportjával kapcsolatos exporthitelt. Ez igen lényeges rugalmasságot biztosított azoknak a WTO tagországoknak, akik ezt az eszközt használják exportjaik támogatására. Az ilyen típusú támogatott hitelek hatásmechanizmusukat tekintve ugyanúgy befolyásolják az agrárpiacon, mint az agresszív módon alkalmazott exportszubszidió. A WTO-megállapodás hozta létre az ellentmondásos helyzetet azzal, hogy az exporttámogatást erős korlátok közé szorította, és nem korlátozta az exporthitel-nyújtás méreteit. Az átláthatóságnak és a rendszabályoknak ezen a téren tapasztalható hiánya kedvezett a kereskedelemtorzító gyakorlatnak, és csökkentette a WTO szabályozás hatáskörét.

Az EU álláspontja szerint (az exporttámogatásról szóló vita fő érintettjeként) az élelmiszersegélyek nyújtásának legmegfelelőbb módja nem a hitel, hanem a segély. Ha egy ország átmeneti pénzügyi problémák miatt nem képes megvásárolni a szükséges élelmiszerkészleteket, akkor legyen lehetősége arra, hogy a hitelt arra használja fel, hogy a legmegfelelőbb élelmiszerszállítótól vásároljon, és ne legyen leláncolva a hitelt nyújtóhoz.

A támogatott exporthitelek minden megkötöttség nélkül exporttámogatásként működhetnek, így megkerülhetetlen, hogy WTO szabályok és szabályozás alá ne kerüljenek. A cél, hogy minden exportverseny-eszköz egyforma, ill. részrehajlás nélküli elbánásban részesüljön a jövőben.

3. A seattle-i konferencia következményei

1998. november 30. és december 4. között tartotta a Világkereskedelmi Szervezet, a WTO harmadik miniszteri konferenciáját, Seattleben, az USA-ban. A vietnámi háború óta az egyik legnagyobb tüntetéshullámot váltotta ki, mégpedig nemzetközi részvétellel.

A seattle-i WTO-tanácskozás kudarcában fontos szerepet játszottak az utcai megmozdulások, de a tárgyalások sikertelenségét elsősorban az okozta, hogy a fejlődő országok felláztak az ellen, hogy a WTO részvételük nélkül döntött a sorsukat

alapvetően befolyásoló egyezmények megalkotásáról. A megbeszélés előkészítése során a két fő gazdasági hatalom az Egyesült Államok és az EU a közöttük fennálló ellentétek elsimítására törekedett. A fejlődő országok elégedetlenek voltak, mivel a WTO megalakulása óta az ígért előnyökből semmit sem érzektek, sőt piacaik megnyitásának kényszere tovább rontotta hazai gazdaságuk helyzetét. A fejlődőket kizáró, nem átlátható tárgyalási módszer Seattle-ben is folytatódott: a fő kérdések zömét kötetlen, zárt ún. "zöld szoba" üléseken vitatták meg.

A tanácskozás harmadik napján az afrikai, majd a karibi küldöttek csoportja éles hangú közleményben jelentette ki, hogy nem fognak aláírni semmiféle záródokumentumot. A tanácskozás kudarcba fulladt.

A WTO tanácsa 1999. február 7-én megvitatta a különböző egyezményekről szóló tárgyalások folytatásának módját, de ezzel a viták is folytatódtak. A fejlődők még kevésbé támogatták egy új, átfogó kereskedelmi tárgyalási forduló elindítását, mint Seattle előtt.

A nézeteltérések kiterjedtek az élelmiszersegélyekkel való visszaélés tilalmára is. A tilalom célja, hogy megakadályozza az exporttámogatásra vonatkozó kötelezettségvállalások élelmiszersegéllyel történő megkerülését. A WTO tagországok kötelesek garantálni, hogy a nemzetközi élelmiszersegély nyújtását sem közvetlenül, sem közvetve nem kötik a kedvezményezett országba irányuló kereskedelmi termékexporthoz. Az élelmiszersegélyekre szolgáló adományok terén a készletek 1994 és 1997 között csökkenő tendenciát mutattak, 1998-ben megfordult a tendencia és 2001-re mintegy 120%-os bővülést mutattak. Ebben a kontextusban az élelmiszersegély juttatásának fő célja nem a rászorulóknak segítése, hanem a donor ország árcsökkenést kiváltó belső feleslegeinek exporttámogatást megkerülő technikával történő exportálása. Járulékos haszonként az ilyen indíttatási segéllyel az adakozók a konkurens piacról való kiszorítását is elkönnyvelhetik. A segély tehát a piaci árak leszorításában még hatékonyabb, mint az árkiegyenlítő mechanizmusként működő exporttámogatás.

A szabályok újragondolásakor elkerülhetlenné vált az élelmiszersegélyek átláthatóságának biztosítása, a visszaélések lehetőségének kizárása, a piachódítási célú élelmiszersegélyek határozott elítélése. Ezért az EU is azt javasolta, hogy a jövőben az élelmiszersegély-programok csak konkrét megkereséseken alapulhatnak és a kedvezményezett szükségleteire kell, hogy alapozódjanak.

4. 2000: Genova és Párizs

4. 1. Genova

A WTO Mezőgazdasági Bizottságának 2000. szeptember 28-29-én Genova-ban tartott rendkívüli ülésén a fejlődő országok megkísérelték a fejlett államok dominanciáját csökkenteni a WTO szabályozásban. Sérelmezték, hogy a WTO-szabályok nagy teret hagynak az EU-nak, Japánnak, az USA-nak és más fejlett országoknak a mezőgazdaság támogatására és a piacok torzítására. 14 pozíciós papír érkezett be a WTO-hoz, ezek közül az egyik legfontosabb az EU pozíciós papírja, melyben arra kérte a WTO-t, hogy tárgyaljon az exporthitelekről, az élelmiszersegélyekkel való visszaélésről, valamint az Állami Vállalatokról, mivel ezek átláthatatlanságuk miatt súlyosabban torzítják a kereskedelmet, mint az export-visszatérítések. Az exporttámogatás egységesítésére vonatkozó kérést az USA példáján keresztül indokolták: Az Egyesült Államok 1998-ban ugyanis 3,2 milliárd dollár nagyságú exporthitelt nyújtott 10 éves visszafizetési határidővel, ami az általános kereskedelmi gyakorlatban mindössze 6 hónap. Nyolc év alatt annyit sikerült elérnie az OECD-nek, hogy az USA felajánlotta, 30 hónapra csökkenti ezt az időtartamot, az EU azonban ragaszkodott a 12 hónapos lefutási időhöz, abban reménykedve, hogy egyszer még elérik a 6 hónapos normát. A Bizottság szerint az élelmiszer-segélyekkel való visszaélés terén is az USA a főbűnös, ugyanis amikor alacsony volt a gabona világpiaci ára – 9 millió tonnát adományozott, míg az 1990-es évek közepén csupán 3 milliót, mivel akkor magas volt a világpiaci ár. Az a tény, hogy az élelmiszersegélyek fogadói jobbra fejlett államok voltak (pl. Marokkó, Egyiptom, Indonézia) rávilágított arra, hogy az USA politikájában a “feleslegtől való megszabadulás” dominál. Ami az állami vállalatokat illeti, az USA az EU-val egyetértésben bírálta az Ausztrál és Kanadai Búza Tanácsot valamint az Új-Zélandi Tejtermék Tanácsot tisztességtelen kereskedelmük miatt. A Európai Bizottság papírjában az állt, hogy az állami vállalatok között népszerű “kölcsonös támogatások, árdiszkrimináció és a közös ár kialakítása mind rejtett exporttámogatásnak minősül”, és ezek a vállalatok felelősek a búza világkereskedelmének 40%-áért, és a tejtermékek 30%-áért. Az EU földművelésügyi szakemberei nyíltan bevallották, az export-visszatérítések vezető felhasználója az EU, azonban hangsúlyozzák, hogy ez a gyakorlat azon kívül, hogy átlátható, egyre inkább háttérbe szorul. Az Uruguay-i Forduló korlátozásának megfelelően a 9,17 milliárd euró maximumhoz képest 1998-ban csak 5,34 milliárd eurót használtak fel ily módon, ami az agrárexport összértékének 9,45%-ával egyenlő, míg ez 1992-ben még 55%-ot tett ki.

A másik fontos beadvány a Cairns-i csoporttól származott a belföldi támogatásokkal kapcsolatban. A WTO Mezőgazdasági Bizottságának 2000. október havi genovai rendkívüli ülésére benyújtott javaslatban a csoport „a belföldi támogatások visszaszorítását kérte, aminek következtében elkerülhető lenne a kereskedelem- és termeléstorzító támogatások minden formája”. Helytelenítették a KAP közvetlen támogatásait, olyan megoldást kívántak, amellyel kiküszöbölhetőek az úgynevezett “kék dobozos” (azok a mezőgazdasági támogatások, melyek közvetlenül nem serkentik a termelést), valamint a termeléstorzító hazai támogatások. További kérés volt, hogy vizsgálják felül a támogatások “zöld dobozos” formáit is (ilyen a környezetvédelem és a termelésből kivont területek támogatása), és bizonyosodjanak meg róla, hogy “nincs, vagy csak minimális kereskedelem- és termeléstorzító hatásuk van”. Szerintük van ilyen hatásuk ezeknek az intézkedéseknek, ami kihat a világ agrárpiaçaira is. A fejlődő országok érdekeit is előtérbe helyezte a dokumentum, azt kérték ugyanis, hogy ezeket az országokat megkülönböztetett bánásmódban részesítsék, figyelembe véve különleges helyzetüket és szükségleteiket az agrár- és vidékfejlesztés, élelmiszerbiztonság és megélhetés terén. A különleges intézkedések a következőket takarják: egyre több támogatást a “zöld doboz”-ból, a befektetések erősítését, fokozott műszaki segítségnyújtást és nemzetközi együttműködést.

Nagy jelentőségű volt 11 fejlődő állam nyolcoldalas írása, mely a WTO előítéletét sérelmezte a fejlődőkkel szemben: a 11 fejlődő ország (Kuba, Dominikai Köztársaság, El Salvador, Honduras, Kenya, India, Nigéria, Pakisztán, Srí Lanka, Uruguay, Zimbabwe) sérelmezte a vámhatárokat, és a főként fejlett országok által alkalmazott feldolgozott termékekre vonatkozó vámdíjszabások növekvő mértékét. Említést tettek az állami támogatások által előidézett torzulásokról, a fejlett országok szigorú egészségügyi és élelmiszerbiztonsági előírásairól valamint kereskedelem-korlátozó tevékenységükről.

4. 2. Párizs

Ugyan a fejezet tárgyát a WTO tárgyalások képezik, fontos megemlíteni néhány az OECD-vel kapcsolatos információt is. 2000. szeptember végén Párizsban az OECD-székházban a Mezőgazdasági Bizottság és a Kereskedelmi Bizottság Közös Munkacsoportja tartotta 44. ülését, valamint a Mezőgazdasági Bizottság Agrárpolitikai és Piaci Munkacsoportja is ülésezett. Az előbbi ülés 11 napirendi pontja főként a GATT Uruguay-i Forduló teljesítését és az azzal kapcsolatos előrejelzéseket, valamint kereskedelmi kérdéseket ölelte fel. A második ülés 11 napirendi pontja közül a két

legfontosabb téma a többfunkciójú mezőgazdaság és a 2001. évi támogatási monitoring tanulmány felépítése, tartalma volt.

Az OECD tagországok mezőgazdasági miniszterei 1998-ban határoztak az élelmiszergazdaságok további integrálásáról a többoldalú (multilaterális) kereskedelmi rendszerben, ezért az egyezmény teljesítéséről az OECD Titkársága egy nagyon részletes - 200 oldal terjedelmű - elemző tanulmányt készített, amelyet a tagországok további 41 oldalnyi írásos megjegyzéssel egészítettek ki.

A Titkárság tanulmánya az egyezmény bevezetésének eddigi hatását a világkereskedelemre és az agrárprotekciónizmus szintjére szerénynek, mérsékeltnek minősítette. A piacra jutással kapcsolatos fő megállapításuk, hogy a vámosítás (azaz: a nem-vámjellegű kereskedelmi akadályok vámokká alakítása) ugyan lényeges előrelépést hozott, a legtöbb tagországban azonban az átlagos mezőgazdasági vámszint még mindig magas, egyes termékeknél meghaladja az 500%-ot is. A belföldi támogatások vonatkozásában feltűnő megállapítás, hogy az OECD-tagállamok támogatásainak 90%-át az EU, Japán és az USA ilyen támogatásai teszik ki, ugyanakkor a belföldi támogatások 60%-a kikerült a csökkentési kötelezettségek alól, a különféle mentesítések (zöld dobozos, kék dobozos támogatások, "de minimis"-szabály) következtében. Az egyezmény három része közül az exporttámogatás-csökkentési megállapodás bizonyult a legerősebb fegyelmező eszköznek.

A piacra jutásra és az exporttámogatásokra két külön előrejelző tanulmány is készült, újdonságként pedig az exporthitelezéssel is foglalkozott egy önálló tanulmány. További tanulmányok készültek még a fejlődő országok élelmiszer-biztonságáról, az állami kereskedelemről, valamint az eredetvédelemről.

A többfunkciójú mezőgazdaság azt jelenti, hogy a mezőgazdaságnak a termelésen kívüli tevékenységeit (mint táj- és környezetvédelem stb.) is figyelembe veszik, és valamilyen módon díjazták. Ezt a felfogást korábban főként az Európai Unió képviselte, az OECD is programjába vette ezt a témát, elsősorban azért, hogy a WTO-tárgyalások új fordulójára előkészítse.

Az OECD Titkárság betervezte erről a márciusban már tárgyalt ötrészes elméleti tanulmány átdolgozott változatát. A Titkárság javaslatot dolgozott ki az empirikus tanulmányokra is hat különböző témára: biodiverzitásra, tájvédelemre, környezetszennyezésre, talajvédelemre, vidéki foglalkoztatásra, élelmiszer-biztonságra.

A tanulmányok kidolgozásához a tagországoknak külön pénzügyi hozzájárulást kellett volna megszavazniuk. Ezért az USA küldötte javasolta az empirikus tanulmányok

fokozatos kidolgozását, 1-2 tanulmánnyal kezdve. Ezt a menetrendet az OECD Élelmiszer, Mezőgazdaság és Halászat Igazgatóság vezetője el is fogadta.

5. A dohai forduló

2001. novemberében lezajlott a dohai miniszteriális konferencia, ahol új WTO-forduló megkezdéséről döntöttek. A Dohában elfogadott tárgyalási ütemterv szerint a WTO-tagokat felkérték, hogy terjesszenek elő programvázlatot 2003. folyamán, és a tárgyalásokat zárják le 2004. végéig.²⁰ Az Európai Bizottság ajánlásai (programvázlatai) a közvetlen kifizetésekre, a kvótákra és egyéb kínálatszabályozó intézkedésekre vonatkozóan úgy voltak tervezve, hogy összhangban legyenek az EK 2000. novemberi Mezőgazdasági Tanácsán elfogadott átfogó tárgyalási ajánlatával, különösen a közösségi összesített támogatás csökkentésével és a kék és zöld dobozok koncepciójának fenntartásával.

Közben megszületett az EU és az USA között egy keretjavaslat, a dohai forduló következő tárgyalásaival kapcsolatban. A keretjavaslat három fő pillérre épített: ezek a belső piactámogatás, a külpiacra jutás és az exporttámogatás. Mindhárom pillér esetén a javaslat felvázolta, hogy miként szükséges a tárgyalásokat folytatni, azonban a részleteket, különösen a jövőbeni elkötelezettségek mértékének megállapítását a szóbeli tárgyalásra hagyta. A belső támogatás tekintetében a dokumentum felvázolja azt a keretrendszert, amely szerint jelentős mértékben csökkennek a kereskedelemtorzító belső piactámogatási intézkedések, és új kategóriát állított a kevésbé kereskedelem torzító támogatások kapcsán, amelyek maximális összege meghatározásra került. Figyelembe vette, hogy a több támogatást kiosztó országoknak kell a nagyobb csökkentéseket bevezetnie, azonban felismerte, hogy minden országnak részt kell vennie ebben a folyamatban. A külpiacra jutással összefüggésben az anyag egy olyan módszert javasolt, amely egyaránt tartalmazta a korábban tárgyalt módokat, valamint figyelembe vette az elsősorban a fejlődő országok számára rendkívüli jelentőségű „érzékeny termékek” meglétének fontosságát és rugalmasság iránti igényét. Ez a koncepció a termékfejlesztés és az élelmiszerbiztonság kérdésköre miatt is alapvető jelentőségű része volt a dokumentumnak. Az anyagban foglaltak a fejlődő országok esetén kisebb mértékű vámtarifa csökkentésre, valamint

²⁰ A dohai forduló témái voltak tömören: a mezőgazdaság (szubvenciók, vámok); a szolgáltatások kereskedelme (vámok); az ipari termékek kereskedelme (vámok); a szerzői jogok érvényesítése; a szabad tőkeáramlás; a versenypolitika.

hosszabb átállási időszakra is utalást tettek. A kedvezményes piacrajutás fontossága is említést kapott ezen országok vonatkozásában, a fejlődő országból bevitt termékek meghatározott százaléka tekintetében a fejlett országok felvetették, hogy vámmentességet biztosítanak. Az exporttámogatásról szólva a keret dokumentum több javaslatot is tett. Egyrészt szorgalmazta az export támogatások és az export hitelek szabályzó rendszerének jól meghatározott módon történő párhuzamba állítását. A fejlődő országok érdekében bizonyos termékek export szubvenciójának egy meghatározott lista szerint részleges megszüntetését javasolta. A továbbra is támogatott termékek esetében a szubvenciók csökkentését indítványozta. Átlátható szabályzó rendszert tartott szükségesnek az élelmiszer segélyprogramok nem rendeltetésszerű felhasználásának elkerülése és az állami kereskedelmi vállalatok tevékenységének jobb felügyelete érdekében. A dokumentum említést tett több kérdésről, mint a nem-kereskedelmi megfontolások, a védelmi zárójegyzék és a földrajzi eredetvédelem.

A 2003. júniusi KAP reformmal kapcsolatos döntésekkel az EU a következő megszorításokkal alátámaszthatta állásfoglalásait: jelentős mértékben csökkentette a kereskedelemtorzító támogatásokat, és nyitva tartja határait a harmadik országokkal folytatott kereskedelem érdekében. A reform nagymértékben megkönnyítette a közös álláspont elérését az USA-val folytatott keretjavaslat kialakítására irányuló munka során, főként a belső támogatások témaköre tekintetében. A reformnak köszönhetően az EU mezőgazdasági támogatásának döntő része a kevés, vagy nem kereskedelemtorzító intézkedések kapcsán kerül kifizetésre, ezáltal nem gyakorolnak a világpiacra a továbbiakban negatív hatást. Ezt az OECD kutatások is alátámasztották, valamint maga a WTO is elismerte azzal, hogy a mezőgazdasági támogatásokat sárga (kereskedelemtorzító), kék (kevésbé kereskedelemtorzító) és zöld (kereskedelmet nem torzító) dobozokba csoportosította.

Az egyszerűsített farm kifizetések és támogatások irányába történt elmozdulás is javította az EU pozícióját, mivel ezzel a közvetlen kifizetések más színben tűntek fel a WTO-nál a szétválasztás következtében, ennek köszönhetően átkerültek a korábbi kékből a zöld - nem, vagy kevésbé kereskedelemtorzító belső támogatást jelentő - dobozba.

Az EU export visszatérítései nem az egyedüli exportot növelő kereskedelemtorzító intézkedések. Több WTO tagország állami export hitellel támogatja külkereskedelmi tevékenységét a fejlődő országokban történő piaci részesedés megszerzése és növelése érdekében. Egy OECD tanulmány szerint az USA 4 milliárd dollárt fordított ilyen típusú

tranzakciókra 1998-ban. Az EU véleménye szerint az ilyen módszereket ugyanolyan szigorral kellene szabályozni, mint az export szubvenciók területét.

A keretjavaslat szerint az állami kereskedelmi vállalatokat szintén szabályozás alá kell venni. Az általuk használt eszközök, mint pl. a belső kereszttámogatások és árösszevonások nincsenek összhangban a kereskedelmi gyakorlattal, torzítják az export kereskedelmet, ezért ezekkel a WTO tárgyalásoknak is foglalkoznia kell.

Az EU-USA megállapodás több országot is meglepett, mindenekelőtt Japánt, mely a leginkább protekcionista politikát folytatja a délkelet-ázsiai térségben, mintegy 700 százalékkal támogatja rizstermelőit, gyakorlatilag kiszorítva a térség szegényebb országait a piacról.

Az EU megkérdőjelezte, az élelmiszer felajánlások alkalmazását a termelési felesleg levezetése érdekében. Az élelmiszersegély programok keretében az árufeleségek felelőtlen rendelkezésre bocsátása a koncepció megsértése. A lehetséges veszélyek: a lokális piacok felkavarása, a helyi mezőgazdaság bizonytalanná tétele, jog szerinti importőrök kiszorítása, és a WTO támogatott exportra vonatkozó szabályainak megkerülése.

A KAP reformjai jelentős mértékben csökkentették a fejlődő országokban való károkozás lehetőségét: 1993-ban a KAP költségvetésének 30%-át fordította exporttámogatásra, 2002-ben ez az érték már csak 9% volt. A 2003-as reformcsomag elfogadását követően lehetővé vált az export támogatások további mérséklése. A WTO tárgyalások során az EU felajánlotta, hogy kezdeményezi egyes fejlődő országok számára fontos termékek esetében a szubvenciók teljes eltörlését, amennyiben az exporttámogatás egyéb formái (export hitelek, élelmiszersegély visszaélések, állami kereskedelmi vállalatok) szintén szabályozott keretek közé kerülnek.

Az EU nem híve a vámtarifa emelésének, Japán és Kanada viszont gyakran alkalmazza ezt az eszközt. A legszegényebb országok esetében az EU a vámtarifa növekedés problémakörét megoldotta a „Mindent Kivéve Fegyvert” rendelkezésével, amely hatálya alatt álló országok vámmentességet élveznek akár nyers, akár feldolgozott mezőgazdasági termékekről van szó.

Annak ellenére, hogy az EU és az Egyesült Államok közös javaslatot dolgozott ki, a cancúni konferencia mégis kudarcba fulladt. A sikertelenséget a fejlődő országok, a „22-ek” önálló, igen radikális javaslata okozta, amelyben azt követelték, hogy a fejlett országokban szüntessék meg a mezőgazdasági támogatásokat. A javaslattevők között volt Kína, India, Brazília, Mexikó, Thaiföld, Dél-Afrika, Kenya, Egyiptom. A WTO-

tárgyalások során eddig csak a Kanada és Ausztrália vezette csoport sürgette az agrárpiacon teljes, de távolról sem ilyen radikális felszabadítását. Az EU és az USA az exporttámogatások és a „piaczavaró” szubvenciók leépítését vállalták ugyan a betervezett munkaanyaguk szerint, de a farmereknek szánt kifizetések teljes feladása elképzelhetetlen számukra.

A konferencia-asztalhoz különböző érdekek mentén, különböző viszályok szabdalta csoportokban ült le a szervezete 146 tagja. A WTO nem pontosan elkülöníthető táborokra szakadt, rengeteg részérdek tagolja. A fejlődő országok csoportja sem egységes. A Brüsszeltől és Washingtontól külön megállapodásokban kedvezményt kapó államok ugyanis erősen védik előnyeiket a kívülállóktól. Saját külön agrárérdekeit képviseli az Ausztrália, Új-Zéland és Kanada vezette – és korábban Magyarországot is soraiban tudó – Cairns-i csoport is, amely időnként nem találja helyét a fejlett-fejlődő vitában. Az EU és az USA az agrártermékek származási helyének Brüsszel által szorgalmazott levédése ügyében egymással is perpatvarban álltak a WTO-tanácskozás előtt. Az EU „harcostársai” ebben az ügyben Svájc, Nigéria, Magyarország és Bulgária voltak. Az „ellenfelek”: USA, Kanada, Japán, Ausztrália, és egy sor más ország. Brüsszelben úgy vélték, nem igazságos az EU agrártermelőivel szemben, hogy a követeléseknek eleget téve a korábinál kevesebb támogatást kapnak, ugyanakkor tradicionális termékeiknek például az ausztrál tokajival is versenyezniük kell. Az EU 1992-ben hozta létre azt a szisztémát, amely közösségi védelmet nyújt azoknak a saját országukban már jogvédelmet nyert agrártermékeknek, amelyek nevükben hordozzák történelmi és még ma is aktív gyártóhelyük földrajzi nevét. Mindebben persze az EU-n belül is akadtak viták, melyek szintén hozzájárultak a sikertelenséghez.

Az exporttámogatás segítségével az USA és az EU fölöslegei a fejlődő országok piacain is megjelentek, kiszorítva onnan az árversenyt nem bíró hazai termelőket. Ugyanakkor abszurd az a tény, hogy a már viszonylagos fejlettségi fokot elért harmadik világbeli országok mereven elutasítják a piacnyitást a náluk szegényebbek előtt. Ez is egy jele annak, hogy a globális mérkőzés nem kizárólag az észak-dél megosztottság mentén zajlik.

Sok kritika érte a tanácskozókat, hogy a mezőgazdasági kérdések túl nagy súllyal szerepeltek a tanácskozáson. De ez a kérdés az EU számára alapvető fontosságú, hiszen az unió a világ legnagyobb agrártermék-importőre. Többet importál a fejlődő országokból, mint az USA, Kanada, Japán és Ausztrália együttvéve.

A konferencián elfogadott záróközlemény szerint a WTO miniszteri értekezlete úgy döntött: legkésőbb december 15-ig összehívja az Általános Ügyek Tanácsának ülését, hogy kedvezően és a megszabott határidőn belül lezárhassák a tárgyalásokat.

A szingapúri tárgykörök is hozzájárultak a sikertelenséghez. A kérdéseket egy 30 tagországot tömörítő bizottság vitatta meg, a beruházásokra, a versenyre, a közmegrendelések átláthatóságára és az importvámok könnyítésére vonatkoztak. E témákban csak részben sikerült megegyezésre jutni. Az EU azt szerette volna, ha a tárgyalásokat kiterjesztik a kereskedelemmel szorosán összefüggő négy területre is: a beruházásra, a versenyszabályokra, a kereskedelemkönnyítésre és a közbeszerzések átláthatóságára. Hazánk mindenekelőtt a földrajzi eredetvédelem területén volt érdekelt. Ahogyan várható volt, a tanácskozáson nem alakították ki a védett termékek listáját, de elméleti döntést hoztak védelmükről. Emellett a szingapúri témák napirendre tűzésében voltunk még érdekeltek. A kudarc bennünket is érintett, hiszen első ízben jelentek meg a magyar érdekek az EU-val egyeztetett közös álláspontban.

A tárgyalások célja az volt, hogy az uruguayi tárgyalássorozat eredményeire építve csökkentsék a mezőgazdasági támogatásokat, kvótákat és vámokat, valamint lebontsák a befektetések és pénzügyi szolgáltatások előtt álló akadályokat. Az OECD adatai szerint ugyanis a fejlett ipari országok összesen 235 milliárd dollárt fordítottak a gazdasági teljesítményüknek már csak töredékét adó mezőgazdaság támogatására. Az EU 100 milliárdot, az USA 40-et. Az elsősorban közvetlen és közvetett szubvenciók, illetve vámok mértékének abszurditását jelzi, hogy az összesített számokat lebontva kiderül: az OECD-tagországokban a főállásban földműveléssel foglalkozók fejenként évi 11 ezer dollárt kapnak készpénzben, illetve ártámogatásként, az EU-ban 16, az Egyesült Államokban 17 ezer dollárt. Ez ötszöröse annak, amennyit a fejlett országok évente a teljes harmadik világ segélyezésére fordítanak. Kiszámították azt is, hogy miközben a Föld lakosságának csaknem fele napi 2 dollárnak megfelelő összegnél kevesebből tengődik, az EU-ban napi 2,5 dollárnyi támogatás jut minden szarvasmarhára.

Brüsszel azt az elvet vallotta, hogy mind az ipari, mind a mezőgazdasági termékeket illetően mindenki lazítson saját piacvédelmén; a fejlettebbek többet és gyorsabban, a fejlődők pedig kevesebbet és lassabban. Utóbbiak viszont abban sejtettek protekcionista manipulációt, hogy az EU elő szeretné írattatni a WTO-val: csak az alapvető környezet- és állatvédelmi követelmények szerint gyártott termékek kerülhessenek be a legális világkereskedelembé.

A dohai forduló minden más témájához a mezőgazdasági támogatásokon keresztül vezetett az út. Az USA, az EU és Japán szeretne volna a tőkemozgásokat és a pénzügyi szolgáltatásokat liberalizálni, az ipari termékek exportja előtt az akadályokat lebontani, valamint az állami beszerzéseket megnyitni az importverseny előtt. Ezek mindegyike nagyobb előnyt jelent számukra, mint a fejlődő országoknak, ezért az utóbbiak világossá tették, hogy mindezekről csak akkor fognak alkudozni, ha az agrárkérdésben dűlőre jutnak.

6. A dohai forduló véget ér?

A tárgyalássorozatot a dohai döntés alapján 2004 év végéig kellett lezárni. Nézzük, sikerült-e.

Az EU 2004-ben a WTO előtt javaslatot tett a kereskedelmet torzító támogatások drasztikus csökkentésére. Cserébe biztosítékot akart, a kereskedelmet nem torzító, zöld dobozba tartozó támogatások korlátozásmentessé tételét. Az EU exporttámogatás megszüntetésére tett javaslata erősen megosztotta a WTO tagokat. Az unió ajánlatot tett arra, hogy legyenek eltörölve az exporttámogatások, egy, a fejlődő országok érdekeit is szem előtt tartó lista alapján, de ez alól egy termék sem élvezhetne kivételezettséget. Az EU képviselői kijelentették azonban, hogy csak akkor hajlandóak elmozdulni az exporttámogatások ügyében, ha az egyéb általuk megállapított feltételek teljesülnek.

Az uniós álláspontok szerint fontos a támogatások szabályozásának összehangolása. Ha nincs költségvetési pénz a támogatásban, akkor a támogatás valóban megszűnt. Akár az egyik, akár a másik költségvetési elem megmarad, akkor a támogatás nincs felszámolva. Létezik egy teljesen világos szabályzat az európai exporttámogatási formákról, de nincs ilyen a többiekéről. Ezért igen fontos, hogy tárgyalások induljanak, tisztázni kell a fogalmakat.

2004 júliusában Genfben tárgyaltak a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) küldöttei. Genf volt az utolsó lehetőség, hogy a Doha által kitűzött célokat időben, a kitűzött 2005-ös határidőig el lehessen érni.

Az első helyen ezúttal is a fejlett államok által a saját mezőgazdasági termelőknek adott szubvenciók álltak a fejlődő országok célkeresztjében. E támogatások 2003-ban 300 milliárd dollárt tettek ki, többet, mint Fekete-Afrika bruttó hazai összterméke (GDP).

A kudarc (Cancún) óta eltelt tíz hónapban a WTO több eljárásban is a fejlődő országok javára döntött. Brazília, Kína és India nyert az USA ellen: a kereskedelmi

szervezet gyapottermesztőinek támogatása miatt szigorúan megróttá, és a gyakorlat módosítására szólította fel az amerikaiakat. Az EU közben belátta: a jelenlegi agrártámogatási rendszer nem tartható fent. E gondolati váltás egyik legszembeötlőbb jele a cukorpiaci rendtartás – Magyarországon a termelők és a feldolgozók által élesen kritizált – közösségi reformja.

Ugyancsak a kényes pontok közé tartozott a vámtarifák és a mennyiségi korlátozások kérdése. A WTO közgyűlésének japán elnöke olyan javaslatot terjesztett be, amely behatóan foglalkozik a mezőgazdasági szubvenciók eltörlésével. A tervezetet mind az uniós kereskedelmi biztos, mind az Egyesült Államok kereskedelmi megbízottja "további tárgyalásokra alkalmasnak" nyilvánította.

Végül megszületett a megállapodás arról, hogy miképp teszik még akadálymentesebbé a kereskedelmet, legfőképpen a mezőgazdasági cikkek forgalmát. A fejlődő országok egy áttörést hajtottak végre, mert sikerült elfogadtatni a gazdagabb országokkal, hogy ne támogassák a mezőgazdaságukat ilyen mértékben, mint ahogy eddig tették. Ez elsősorban a nagy fejlődő agrárexportőr országoknak jelent egy könnyítést, olyanoknak, mint Brazília, Argentína, vagy Chile. Vannak olyan nagy fejlődő országok, mint például India, melyeknek az agrárexport szubvenció vagy agrárexport-támogatások csökkentése, megszüntetése különösen jótéteményt nem jelent. Indiában a lakosság 80 százaléka az a mezőgazdaságból él, gyakorlatilag saját fogyasztásra termelnek, Indiának az elsődleges célja az volt, hogy a piacait ne kelljen megnyitnia.

A genfi megállapodás egyelőre csak elvi keret, amelyet újabb tárgyalásokon kell megtölteni tartalommal, s így a részletes, számszerűsíthető kötelezettségvállalások is csak később lesznek esedékesek. Ugyanez érvényes a mezőgazdasági exporttámogatások fokozatos felszámolására is. Erről szintén egyetértés jött létre a WTO-tagállamok között, de a végrehajtás pontos módja - ide értve a csökkentések menetrendjét és határidejét is - a későbbi tárgyalások témája lesz.

Összefoglalva: jelenleg a 2006-os időpont tűnik a legkorábbinak a tárgyalások lezárását tekintve. A sikertelenség miatt a mezőgazdasági támogatások további alakulása még mindig bizonytalan az Európai Unióban.

III. fejezet

A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA REFORMJA

1. A Közös Agrárpolitika kialakítása

Eredetileg az integráció mind a hat tagországnak megvolt a maga saját mezőgazdasági támogatási rendszere, ám a különbségek akadályozták a tagállamok közti szabad kereskedelmet. Nem volt tartható, hogy minden tagország elkülönült, a szabadkereskedelem feltételeit torzító, egyedi agrárpolitikát folytasson. Ha közös a piac, akkor egységesíteni kell a szabályozást és a rendtartást is. Ezért a z Európai Gazdasági Közösséget alapító szerződés szerint a közös piac magába foglalja a mezőgazdaságot és a mezőgazdasági termékek kereskedelmét is. A KAP kialakításának legfontosabb okai a következők voltak:

1. A Közösség csak 85%-ban volt önellátó mezőgazdasági termékekből, ezért növelni kellett az önellátás mértékét.
2. A kisparaszti gazdaságokra épülő mezőgazdaság nem bírta a versenyt az exportőr országokkal, ez a gazdaságok tömeges tönkremenetelével járt (politikai és társadalmi okokból is meg kellett állítani ezt a folyamatot).
3. A nemzetközileg versenyképes német ipar a kereskedelmi korlátok lebontását igényelte, szemben a jelentős agrárpotenciállal rendelkező Franciaországgal, amely egy protekcionista agrárpolitika kialakítását követelte, hogy a Közösség más tagállamaiba irányuló mezőgazdasági exportjának ne kelljen versenyeznie harmadik országok termékeivel.

A közös célok megvalósítása érdekében a Közösség tehát határozott a közös piaci rendtartások létrehozásáról. A tagországok érdekellentéte miatt – szemben az ipari árukra vonatkozó vámunió sikeres bevezetésével – a közös agrárpolitika alapelveiben csak 1958-ban, a stresi értekezleten sikerült megállapodásra jutni, a tényleges alkalmazás csak 1962-ben kezdődött el, a közös agrárárak bevezetésére pedig csak 1968-ban került sor. Az egységesítés keretében ugyanis az akkori közös piacon legmagasabb német mezőgazdasági árakhoz igazították a közösségi felvásárlási és intervenciók árakat, megemelve ezzel az élelmiszerárakat Belgiumban, Hollandiában, Franciaországban és Olaszországban is.

A Közös Agrárpolitika eredeti célkitűzéseit a Római Szerződés tartalmazza. A célkitűzések között a legfontosabb a mezőgazdasági termelés növelése a technika fejlesztésével, a munkaerő optimális hasznosításával; a tisztességes életszínvonal, a stabil piacok és a készletek elérhetőségének biztosítása; és a méltányos fogyasztói árak kialakítása. Ennek megfelelően alakították a támogatáspolitikát és annak reformját.

A közös agrárpolitika három alapelven nyugszik: egy egységes közös piac megalkotása és fenntartása (a közös agrárpiac egyetlen nagy belső piac, melyen belül a tagországok között az áru szabadon áramlik), a közösségi preferenciális rendszer elismerése (a Közösség piacán a tagállamok termékei elsőbbséget élveznek és minden tagállam a saját mezőgazdaságának elsőbbséget biztosít) és a tagállamok pénzügyi szolidaritása iránti elkötelezettség. A pénzügyi szolidaritás azt jelenti, hogy a KAP költségeit a tagállamok közösen viselik. Ennek érdekében létrehozták az Európai Mezőgazdasági (Ár) Kiegyenlítési és Garanciaalapot, amelyből a fontos kiadásokat – függetlenül, hogy az melyik termékre és tagországra irányul – fedezni tudják. Ezt az alapot 1962-től Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciális Alapnak nevezik, melynek forrását az importterhek és vámok egésze, valamint a tagországok értéknövekedési adójának (VAT) 1%-a, 1986-tól 1,4%-a képezte. Az így kialakított közös agrárpolitika kisebb módosításokkal 1992-ig működött.

A KAP kezdetben sikeres volt, mert a magas árak és a biztos piac miatt a termelés gyorsan nőtt, melynek következtében a '70-es évekre kialakult a magas szintű önellátás. Hamar jelentkeztek azonban a hátrányok is. A belső és külső konfliktusok kikényszerítették 1992-ben az új agrárpolitika kialakítását, mely újabb konfliktusokat gerjesztett, így a reformfolyamatok napjainkban is zajlanak. A gondok már a '90-es években is sokrétűek voltak. Az intervenciós felvásárlás következtében hatalmas készletek halmozódtak fel, amit a magas belső és a nyomott világpiaci árak miatt 50-80%-os támogatással lehetett csak a külpiacokon elhelyezni. E komoly konfliktusokat gerjesztett a GATT-tárgyalásokon. A külpiaci feszültségek mellett egyre jelentősebbé váltak a belső támadások is. A nagymértékű támogatásból és a túltermelés kezeléséből adódó egyre növekvő terhek már az EK közös költségvetésének több mint 50%-át kötötték le, de ez mégsem tudta megakadályozni a gazdaságok és a mezőgazdaságból élők számának gyors csökkenését és a kedvezőtlen adottságú területek elnéptelenedését. A közös agrárpolitika által garantált magas árszint a termelőket folyamatos többlettermelésre ösztönözte, miközben fékezte a fogyasztást. Az irreálisan magas támogatásokat az integráció minden egyes bővítésekor kiterjesztették a csatlakozó országok termelőire. A közösségi büdzsében az agrárkiadások

aránya a kilencvenes évek elejére elérte a 60 százalékot. Bebizonyosodott, hogy a támogatások 80%-a a piacképesebb termelőkhez, a termelők 20%-ához jutott.²¹ A magas termékárak a termelésfokozó anyagok növekvő felhasználására, az állatállomány túlfejlesztésére ösztönözték a gazdálkodókat, ami erőteljesen károsította a környezetet. Sok nyugat-európai ország a mezőgazdaságot tartotta az első számú szennyező faktornak. Így egyre ellentmondásosabbá vált, hogy a néhány százalékra zsugorodott agrárnépesség érdekei miatt tartsák magasán az élelmiszerárakat és kössék le legalább a felét a közös költségvetésnek, miközben a termelés nemzetközi versenyképességét továbbra sem lehetett biztosítani. A KAP radikális reformja már 1970-ben szóba került, de ezt a tagállamok erőteljes ellenállása miatt nem lehetett megvalósítani. A '80-as években kialakult túltermelési válság miatt viszont a korábbi reformtervezet mérsékeltebb változatát elő kellett venni. Az árakat megpróbálták közelíteni a világpiaci szinthez, és a termelést is korlátozni kellett. A közösségi árakat befagyasztották, megjelentek a területpihentetési programok első változatai, különböző kvótákat állapítottak meg. A KAP kiadásainak növekedését a Közösség GDP-növekedésének 0,74%-ára korlátozták. Ezek az intézkedések csak mérsékelt eredményekkel jártak, az alapvető gondokat nem oldották meg, ezért 1990 után szükségessé vált egy átfogó agrárreform végrehajtása.

2. Az 1992-es reformok

A MacSharry nevével fémjelzett intézkedések lényege az ár- és jövedelempolitika szétválasztása volt. Ennek keretében csökkentették az ártámogatást, és a termelők jövedelemvesztésének kompenzálására növelték a közvetlen támogatások összegét. A felvásárlást mennyiségi keretekhez kötötték, és célul tűzték ki a felvásárlási árak csökkentését. Az 1992-es reformok több újítást hoztak, a legfontosabbak:

- a közösségi árak csökkentése;
- kvóták és garanciaküszöbök bevezetése a túltermelés megakadályozására;
- jövedelemkompenzáció (a termelők közvetlen kifizetésen alapuló támogatása);
- területpihentetési programok, ugaroltatás bevezetése;
- agrár-környezetvédelmi programok elindítása;
- korengedményes nyugdíj bevezetése.

²¹ Forrás: Buday-Sántha Attila: Agrárpolitika-vidékpolitika

A reformok hatásaként a gabonafelesleg a tizedére csökkent, rugalmasabbá vált a kínálat a kereslethez képest, a gabonatermelés versenyképessége növekedni kezdett, a vegyszer és műtrágya felhasználás csökkent. Az 1992. évi reform megteremtette a támogatások és a környezetvédelem kapcsolatát is. A legnagyobb eredmény az volt, hogy a központi költségvetésben a mezőgazdasági kiadások aránya 70-75%-ról 45-50%-ra csökkent a 90-es évek végére. A kiadások fedezésére a tagországok költségvetési hozzájárulását 1997-től a GDP 1,2%-áról 1,37%-ára növelték, de a mezőgazdasági támogatás növekedésének mértéke továbbra sem haladhatja meg a Közösség GDP-növekedésének 0,74%-át.

Az 1992-ben életbe léptetett gazdaságpolitikai reformok jó eredményt hoztak. Növekvő gazdálkodói jövedelmeket, a korábban igen sok gondot okozott élelmiszer-raktárak leépítését és nem utolsósorban a mezőgazdasági költségvetés jelentős lefaragását. Számolni kellett azonban azzal, hogy az évtized vége felé vagy akár az ezredfordulón túli első; években a reform előnyös hatásai fokozatosan elhalványulnak, nem utolsósorban a növekvő termelékenység miatt. A mezőgazdaságon belüli feszültségek továbbra is fennmaradtak. Bár kezdetben lényegesen nőtt a gazdák jövedelme, a túltermelés fennmaradt. Annak levezetését csak a kelet-közép-európai országok mezőgazdasági válsága tette lehetővé. A támogatási rendszer túl költséges, túl bürokratikus és gyakran igazságtalan volt.²² Az erőteljes szabályozás ellenére nagy volt a visszaélések száma is, melynek mértéke meghaladta a költségvetés 10%-át.²³

3. Az AGENDA 2000

Az Európai Unió agrárrendszere külső és belső okok miatt is további reformokra szorult. A közép-európai országok felvétele, és az új WTO-forduló jelentették a külső indokokat. A belső okok nem változtak: a túltermelés, a belső árak csökkentése, a hatékonyság, a versenyképesség javítása képezték.

1997-ben további elemzéseket és javaslatokat készítettek el a KAP módosításáról. A gazdasági jövedelmek emelkedése mintegy 8 millió falusi családnak biztosított elfogadható életszínvonalat, a KAP fejlődése mind az ellátó, mind a továbbfeldolgozó ágazatokban több

²² Erre példa Görögország és Olaszország esete. Akkor sem növelhették tejtermelésüket a kvóta miatt, mikor önellátásuk alacsony fokú volt, szemben Hollandiával, amely saját fogyasztását kétszeresen meghaladó kvótával rendelkezett. Forrás: Buday-Sántha Attila: Agrárpolitika-vidékpolitika

²³ Forrás: Buday-Sántha Attila: Agrárpolitika-vidékpolitika

millió embernek adott munkát, illetve jövedelem-színvonalukat valamilyen módon közvetlenül is befolyásolta. 1997-ben azonban még nem gondoltak a KAP jelentős reformjára, inkább egy olyan alkalmazási folyamatra, amelyet jól lehet társítani az EU vidékfejlesztési politikájával, elősegítve a mezőgazdaság versenyképességét a vidék egyéb lehetőségeinek fejlesztésével együtt. A világpiaci liberalizálás kihívásai, a WTO kötelezettségek, valamint a keleti bővítés miatt további reformok váltak szükségessé. Így 1997. július 16-án kiadták az Agenda 2000 elnevezésű reformcsomagot, melynek központi eleme volt a KAP reformja.

Svédországban készült egy tanulmány a közös agrárpolitika reformjának szükségességéről. A tanulmány szerint a KAP bürokratikus, rugalmatlan, elavult. Az EU eszközeinek több mint 50%-át a mezőgazdaságra költik, jóllehet ez a szektor a nemzeti össztermék 2,8%-át állítja elő és a lakosságnak is csak 5,8%-át foglalkoztatja. A tanulmány adatai szerint az EU közös alapjából elsősorban a nagy termelőket támogatja. Bár ez a termelői csoport az EU birtokosainak csak 20%-át teszi ki, a rendelkezésre álló forrásból 80%-ban részesül. Ez más szóval azt jelenti, hogy az EU költségvetésének 40%-át a lakosság 1%-ára költik.

A KAP reformját a tanulmány két lépcsőben képzelte el: a közép- és kelet-európai országok csatlakozása előtt és után. A csatlakozás előtt le kellene építeni az EU termelési kvótarendszerét, mert csak így lehetne fellendíteni az EU és a közép-kelet-európai országok mezőgazdaságát. A csatlakozás után a közös agrárpolitikát fokozatosan kellene a közép- és kelet-európai országokra kiterjeszteni, egyidejűleg végrehajtva a KAP reformját. A reform eredményeképpen a támogatások szabályozása összehangolódnék kelet és nyugat között.

A tanulmány szerzője azt is felvetette, hogy az agrártámogatásokat ismét a nemzetek költségvetéséből kellene fedezni. Így megoldódnának a közös pénzügyi problémák, mert a korábbi agrárpolitika az EU bővülésével túl sokba kerülne.

A 90-es évek végén tehát újra előtérbe került a Közös Agrárpolitika reformja. A reform során a következő célok élveztek elsőbbséget:

- csökkentett ártámogatás,
- a termelőknek járó közvetlen kifizetések csökkentése,
- az intervenció szintek csökkentése,
- a politika végrehajtásának nagyobb megosztása, decentralizációja.

További fontos szempontok voltak a változó fogyasztói igények és kívánságok, a foglalkoztatási lehetőségek, a fenntartható mezőgazdasági termelés és a gazdaságilag egészséges vidékfejlesztés.

A WTO-megállapodás korlátozta az EU nyújtotta exporttámogatást. Már a 90-es évek közepén számítottak arra, hogy tetemes marhahús- és gabonafelesleg várható az ezredfordulóra. Ennek a megakadályozására két lehetőséget láttak ekkor: vagy 20% fölé kell növelni az ugaroltatás arányát, vagy el kell mozdulni a követlen jövedelemtámogatások felé, amelyek képessé tennék az EU-t a rugalmasabb stratégiára.

A vidékfejlesztést sem lehetett kihagyni a reformokból. Napirendre került a termelékenység növelése és a vidéki térség infrastruktúrájának fejlesztése céljából a mezőgazdaságban a szerkezeti intézkedések előmozdítása.

Az 1997-es reform sokkal bonyolultabb volt, mint az 1992-es, mert korábban a szántóföldi termelésről volt szó, míg 1997-ben a politikailag jóval érzékenyebb tej- és húszágazat került terítékre.

A marhahús és a tejszíni rendtartás reformját tartotta a Bizottság a legfontosabbnak. A Világkereskedelmi Szervezettel (WTO) folytatandó tárgyalások újabb fordulója előtt a gabonapiaci rendtartás reformjában is további lépéseket kívántak tenni. A tejkvóta-rendszer módosításának célja elsősorban a termelői jövedelem javítása volt, valamint az, hogy az EU tejszíni piacra kellő súllyal megjelenhessen a nemzetközi tejszíni piacon. Az USA gabonapolitikája már eleget tett a Világkereskedelmi Szervezet elvárásainak, az EU-nak is cselekednie kellett. Az árkiegészítéseket a termeléstől függően kellett meghatározni.

A KAP bármilyen jövőbeni módosítása során figyelembe kellett venni, hogy az EU folyamatosan teljesítse a WTO körtárgyalásokból fakadó kötelezettségeit, ugyanakkor el kellett kerülni a CAP más alapvető célkitűzéseinek veszélyeztetését. Érzékelték a WTO tárgyalásoknak a mezőgazdaságra gyakorolt növekvő hatását, az EU-ban időben hozzá kell kezdeni a részletek kidolgozásához.

Az EU bővítésével kapcsolatban ekkor a mezőgazdasági főbiztos még kizárta annak az esélyét, hogy mind a 10 ország egyidőben csatlakozzék a közösséghez. Kialakult egy olyan ötlet is, hogy egyes országok számára fejlesztési alapokat hoznak létre a csatlakozási feltételek megteremtésére és a szükséges szerkezeti átalakítások végrehajtásának megkönnyítésére.

A brüsszeli Bizottság a reformokkal és az AGENDA 2000-rel kapcsolatban 1998. március 18-án megjelentetett egy újabb változatot, amely azonban csak néhány helyen módosult.

A nemzetközi előjelzések azt mutatták 1998-ban, hogy a kereslet- és árnövekedés várható a mezőgazdasági termékek piacain. Az EU árszintje azonban túl magas volt ahhoz, hogy alkalmazkodják a kedvező világjelenségekhez. Az ellentéteket a KAP sem tudta kiküszöbölni. A támogatások egyenlőtlen elosztása miatt egyes tájegységek nem győzték a versenyt, más területek viszont túlzottan belterjes módszerekre tértek át. Ezek azonban már a környezetet is károsították, egyúttal hozzájárultak bizonyos állatbetegségek terjedéséhez.

Összefoglalva: a KAP reformja felújításra szorult. Az egyik ok, hogy az eredetileg 6, majd 15 állam viszonyai rendkívül eltérőek voltak, és az eltérések további erősödésére lehetett számítani, amint újabb tagokkal bővül a közösség. Ezért elkerülhetetlen volt a piacsabályozási és egyszerűsítési intézkedések meghozatala. Fel kellett készülnie az Uniónak a nemzetközi megállapodások (elsősorban a WTO, a világkereskedelmi szervezet) határozatainak érvényesítésére is. Ennek megfelelően az EU Bizottsága elfogadta a következő irányelveket:

- A folyamatos versenyképességet árcsökkentésekkel kell fenntartani.
- A feladatok, funkciók megosztása a tagállamok és Brüsszel között elkerülhetetlenek.

A megcélzott mezőgazdasági modell a következő volt:

- a mezőgazdaság legyen versenyképes, túltámogatás nélkül is, de ne váltsón ki ellenszenvet a nemzetközi piacon;
- környezetbarát termelési módszereket alkalmazzon;
- maradjon sokszínű, ápolja a hagyományokat, vigyen életet a vidéki településekbe;
- agrárpolitikája legyen egyszerű és közérthető;
- váljék világossá a társadalom egésze előtt, hogy a mezőgazdaság méltó a támogatásra.

Változtak az AGENDA 2000-ben megfogalmazott irányelvek a gabona, az olajnövények, a fehérjenövények felvásárlásáról megfelelő áron, azaz intervenciójáról. A kötelező ugaroltatás megmaradt, de hatásosságát javítani kellett. A közösségi szántóterület 10%-ára terjedhetett ki a kötelező ugaroltatás a tagállamok meghatározta feltételekkel. A hektáronkénti ellentételezés megegyezett a szántóföldi növényekre szánt közvetlen kifizetés összegével. Ami az állattartást illeti, a hímivarú szarvasmarha és a borjas tehén

után járó közvetlen támogatást megemelték. A tej versenyképességét árcsökkentéssel serkentették a vaj és a sovány tejpör árának mérséklésével.

A vidékfejlesztés is nagy hangsúlyt kapott. A 2000-2006-ig tartó tervezési időszakban az agrárpolitikának azt az ellentmondásos feladatot kellett és kell megoldania, hogy csökkentse a mezőgazdasági többletermelést, javítsa a mezőgazdasági termelés versenyképességét, megőrizze a mezőgazdaságban dolgozók életszínvonalát, a vidék eltartóképességét és természeti értékeit. Ezt csak egy integrált vidékfejlesztéssel lehet megoldani, így alakult át az agrárpolitika fokozatosan agrár- és vidékpolitikává. A vidékpolitika növekvő szerepét az is tükrözte, hogy az EU költségvetésben a mezőgazdaságon belül ugyan, de már külön rovatban szerepelt. Az új vidékfejlesztési politika elsőrendű feladatai a következők voltak:

- az 1992-es intézkedések (agrár-környezet, erdősítés, korai nyugdíjazás) kiegészítése;
- a korszerűsítés és sokrétűség elősegítése (üzemi beruházások; a fiatal gazdák pályakezdése; a képzés; továbbá a feldolgozás és értékesítés támogatása; erdősítés, a helyi viszonyoknak megfelelő gazdálkodás).

4. Az ezredforduló utáni reformfolyamatok

Az ezredforduló után is folyamatosan napirenden voltak a mezőgazdasági reformok a bővítési folyamatok és a WTO tagországok nyomására.

2002. májusban Spanyolországban tartottak agrárminiszteri találkozót. A 15 miniszter zöme egyetértett abban, hogy a 2006 utána közösségi agrárszubszevencióknak a 10 %-kal szemben 30-40%-át folyósítanak vidékfejlesztési célra, mégpedig a közvetlen jövedelemtámogatások rovására. 4 tagállam – Nagy-Britannia, Németország, Svédország, Hollandia. – egyúttal mereven ellenezte, hogy az új tagok gazdálkodói akár egyetlen eurót is kapjanak közvetlen jövedelemtámogatás címén.

A KAP politikájának reformjára vonatkozó bizottsági javaslatot júniusban fogadták el Sevillában. A reformok a közvetlen jövedelemtámogatások termeléstől való elválasztására, mértékük fokozatos csökkentésére és a vidékfejlesztés hangsúlyozására épültek. Célja, hogy a gazdák, a fogyasztók és az adófizetők szempontjából egyaránt

legyen értelmük a támogatásoknak, illetve az Európai Bizottság nem hagyta figyelmen kívül a WTO-tagok követeléseit sem.

A reform első kiemelt témája a közvetlen jövedelemtámogatások termeléstől való elválasztása. 2004 óta nem a termelés függvényében fizetik ki a gazdáknak ezeket a támogatásokat, hanem új, egységes támogatási formát vezetnek be, melynek alapját a 2002-2004 közötti kifizetések képezik. A farmereket a támogatások fejében a következő kötelezettségek terhelik: gondoskodnak az általuk művelt föld jó állapotban tartásáról, betartják az élelmiszer-biztonsági, állat-egészségügyi, környezetvédelmi uniós normákat. A második sarokpont a közvetlen jövedelemtámogatások mértékének fokozatos csökkentése volt 2006-tól. Ez az intézkedés nem vonatkozik azon gazdaságokra, melyek évente 5000 eurónál kisebb támogatásban részesülnek. A többiek számára a csökkenés mértéke 2006-ban egységesen 1 % lesz, és 2012-ig fokozatosan növekedni fog a csökkenés aránya, de 2007-től eltérő mértékben. Az 50 ezer eurónál kisebb támogatásra jogosult gazdaságoknál a csökkenés mértéke 2012-ben 12, 5% lesz, az előbbinél magasabb támogatásra jogosult gazdaságok esetében pedig 19%. A harmadik fontos cél a piaci intézkedések módosítása: 5%-kal csökkentették a gabonafélék intervenciós árát, melynek hatását a támogatások növelésével ellensúlyozzák. A megtakarítások jelentős hányadát vidékfejlesztési programok finanszírozására irányítják át növekvő mértékben. Az arány 2006-ban 1%-ról indul és 2012-ig 19%-ra emelkedik.

2003 nyarán megkezdődött az uniós agrárminiszterek tanácsulése, melynek az volt a fő tétje, sikerül-e megállapodásra jutni a KAP reformjára tett bizottsági javaslatokról. Az unió bevonta a csatlakozó országokat is a vitába. A fő cél a túltermelés felszámolása, az európai mezőgazdaság piacorientáltabbá és versenyképesebbé tétele volt. A reformokkal kapcsolatos elveket és célokat illetően általános volt az egyetértés a 15-ök között, a megvalósításnak a bizottság által javasolt módjait illetően kevésbé. A KAP hagyományos kedvezményezettjei – élükön Franciaországgal és Spanyolországgal – eleinte hallani sem akartak a termelés és a közvetlen támogatások szétválasztásáról, júniusra már puhult valamelyest álláspontjuk. A másik oldalon a KAP-ot mindig is pazarlónak és ésszerűtlennek tartó tagországok – elsősorban Nagy-Britannia – a bizottsági javaslatokat sem tartották elég radikálisnak.

Közben elkészült a nagy felhördülést kiváltó jelentés, melyben André Sapir brüsszeli közgazdászprofesszor az EU büdzséjének radikális átalakítását szorgalmazta. A kutatót Romano Prodi bízta meg még 2002 nyarán, hogy más szakértőkkel együtt vizsgálja meg, hogyan lehetne az európai gazdasági növekedés szolgálatába állítani az évente

mintegy 100 milliárd eurós közösségi költségvetést, melynek 2007-2013 közötti periódusára 2003. novemberben kell az első koncepciót megformálnia az EB-nek. A felhördülést az okozta, hogy a tanulmány a jelenlegi 45%-ról 15%-ra csökkentette volna a költségvetés mezőgazdaságra szánt forrásait. A kieső pénzt a tagállamoknak saját költségvetésükből kellene pótolniuk. (A maradék 35% az elmaradott területek felzárkóztatására, 45% a kutatás-fejlesztés, az oktatás és az infrastruktúra támogatására fordítódna.)

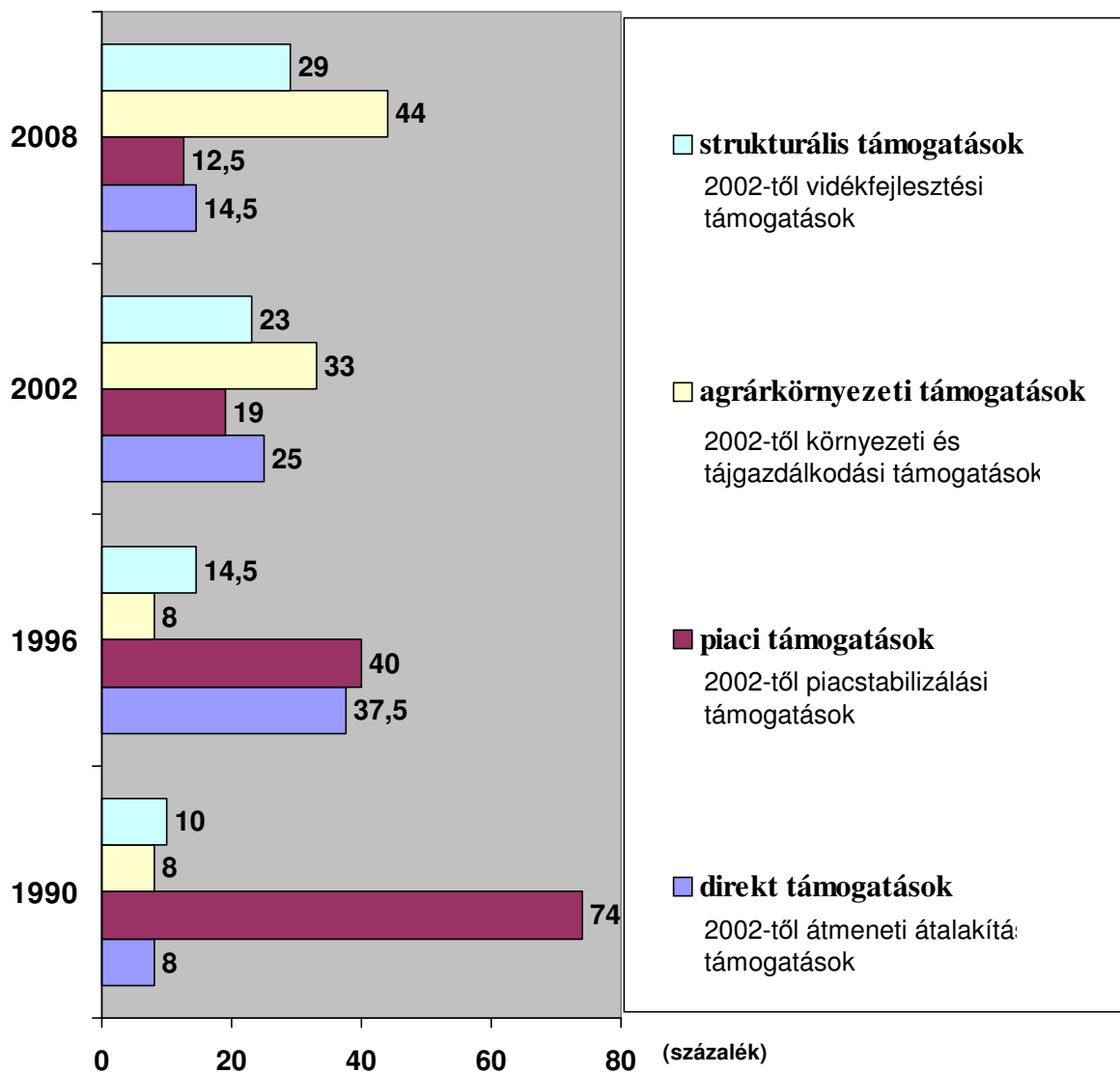
Az uniós agrárminiszterek még 2003. szeptember 29-én végleges formában jóváhagyták az agrárreformot, amely októbertől már jogszabályi formát öltött. Az EB az ülésen előterjesztette újabb reformjavaslatait is, melyek a cukor-, a dohány-, és az olívaolaj-, valamint a gyapotszektorra vonatkoztak. Ezekről azonban nem nyitottak érdemi vitát.

A 2005-től érvénybe lépő reform a támogatást már egyáltalán nem is köti semmiféle termelési követelményhez. Az uniós agrárszubszenció a jövőben két célt szolgál: a vidéken élők jövedelemszintjének megőrzését, valamint a vidéki környezet és társadalom fenntartását.

A közösségi büdzsé nem mutatja meg teljesen az uniós agrártermelők támogatásának mértékét. Onnan ugyanis csak évente körülbelül 50 milliárd eurót kapnak, további 50 milliárd euróhoz viszont a magas védővámok közvetítésével jutnak, s emiatt a világ más agrártermelői, köztük sok fejlődő ország, erős nyomás alá helyezték az EU-t a WTO-ban. Épp ezért az új hétéves költségvetési tervezet szerint a mezőgazdaság támogatására fordított források aránya a következő tíz év alatt 26 százalékra csökkenne. Nagy a bizonytalanság, hogy az agrárszektor helyett mire volna érdemes fordítani a közös forrásokat. Az EB szerint a megnövelt közös költségvetésben abszolút értékben szinten maradna, arányában viszont visszaesne az agrárkiadás, míg a bővítés miatt emelkedne a regionális fejlesztésre fordított hányad, mert a régi tagországok most támogatott régiói sem esnének el a szubszencióktól. Az utóbbit azonban ellenzik az EU nettó befizetői, véleményük szerint a szervezet a holnapi problémákra koncentráljon: a versenyképesség, a gazdasági növekedés serkentésére fordítson több pénzt.

A Közös Agrárpolitika reformja kedvező hatással lesz a tagállamok mezőgazdaságára. A növénytermesztésben a közvetlen kifizetések függetlenné tétele a mennyiségi termeléstől azt eredményezi, hogy a támogatások kevésbé gyakorolnak befolyást az egyéb ágazatokra.

A CAP (1990-1996) és a CARPE (2002-2008) elemei



3. táblázat A CAP és a CARPE elemei ²⁴

²⁴ Forrás: Buday-Sántha Attila: Agrárpolitika-vidékpolitika

IV. fejezet

A FELKÉSZÜLÉS ÉVEI

1. Az előzmények

A rendszerváltás után a törvényhozásban egyaránt meghatározó volt az idealizált múlthoz és a nyugat-európai követelményekhez való igazodás, így teljesen háttérbe szorultak az agrárágazat nemzetközi versenyképességének és a komplex vidékfejlesztés szempontjai.

A '90-es években a termelés radikálisan visszaesett, a parlagon maradt területek aránya meghatározódott, az ágazat tartósan veszteségesé vált, a jövedelmek csökkentek, és megnőtt a falusi munkanélküliek száma. Ezt tetézte, hogy a gazdasági racionalitással szemben az ideológia érvényesült, értem ezt a termelő szövetkezetek megszüntetésére. Csökkent a belső fogyasztás, a nyugati piacok megnyílását nem tudta az ország megfelelően kihasználni, és a régi szocialista piacokat is a versenyelőnytel bíró nyugat-európai országok foglalták el. Ehhez „csatlakozott” egy gyenge importvédelem és az igen jelentős külföldi adósság. A mezőgazdaság ebben a helyzetben nem tudott megfelelően fejlődni, leromlott az infrastruktúra és az eszközellátottság, radikálisan lecsökkentek az állami támogatások is. Megszűnt az értékesítés biztonsága, a mezőgazdasági termelés tervezhetősége, a kistermelők kiszolgáltatottá váltak. Ehhez párosultak még a növekvő termelési költségek és a hiányos technológia. Az eredmény: 1990-95 között 450 milliárd forint mértékű vagyonszűkülés következett be a mezőgazdaságban.²⁵ Mindezek következménye két olyan probléma, melyek leküzdésével még most is kínlódik az ország: romló minőség, romló versenyképesség.

A hiányok pótlása miatt nagy szüksége volt (és van is) a mezőgazdaságnak a támogatásokra. Ezek alakulása lesz a következő fejezetek témája. A csatlakozás előzményeivel kezdem.

²⁵ Forrás: Buday-Sántha Attila: Agrárpolitika-vidékpolitika

2. A lemaradás időszaka (2001-2002)

A 2001-2002-es évet egy szóval lehet jellemezni az agrárpolitika szempontjából: kudarc. A költségvetési adatok, és a többi általam gyűjtött információ, illetve a saját tapasztalataim is mind azt igazolják, hogy politikusaink nem tettek meg mindent, annak érdekében, hogy felkészítsék a magyar mezőgazdaságot és a gazdákat az Európai Unióban való életre. Ezt tetézte a rendszerváltás óta a mezőgazdaságot sújtó válság.

2001-ben a KSH számításai szerint az ország teljes GDP-előállításához a mezőgazdaság 3,9 százalékkal járult hozzá (ez az arány az Európai Unió tagországainak többségét jellemző 2-5%-os sáv középső részén helyezkedik el). A mezőgazdasági beruházások ebben az évben több mint 5 százalékkal nőttek, de így is a teljes nemzetgazdasági beruházás 6,2 százalékat tették csak ki. A többi ágazathoz képest alacsony jövedelmezőség miatt a befektetők számára nem volt vonzó az ágazat. 6,2 százalék volt (az előző évhez képest 5 százalékkal csökkent) az ágazatban foglalkoztatottak száma. A mezőgazdasági dolgozók nettó átlagkeresete az egyik legalacsonyabb volt az országban. Ezek az adatok önmagukban keveset mondanak, de együttesen vizsgálva őket, a következő összefüggéseket lehet megállapítani: a mezőgazdaság leromlott állapota miatt szükség van olyan beruházásokra, melyek elősegítik a versenyképességet és az innovációt. A számok magukért beszélnek, a szektorban nem történtek meg a szükséges beruházások²⁶ nyilván a forráshiány, és a lassú megtérülés miatt. A mezőgazdasági foglalkoztatottak számának csökkenése nemzetközi tendencia, mely hazánkban is tapasztalható, a korábbi évhez képest 5 százalékkal csökkent ez az arány.

A 2001-es korlátozott pénzügyi források miatt nem lehetett bevezetni a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program minden célprogramját. Az utóbbiak közül csak az összetett, de a gazdálkodók számára követendő példaként bemutatható agrár-környezetvédelmi tájközpontok, mintagazdaságok pályázatos meghirdetésére került sor.

A 2001. évi agrár- és vidékfejlesztési támogatás előirányzatának megoszlását a 3. Táblázat tartalmazza. A táblázatból látható, hogy az agrártárca az arányok kialakításánál sajnos nem vette figyelembe az EU KAP reformjának tendenciáit, miszerint a korábbinál nagyobb hangsúlyt kell helyezni a vidékfejlesztésre. Lemaradásunk a többi csatlakozni kívánó ország között köszönhetően a „sikeres” agrárpolitikának, igencsak megnőtt ebben

²⁶ 2002-ig a több mint 1,2 billió forint elmaradt fejlesztés pótlását évente 300-400 milliárd forintos beruházással lehetett volna megoldani, hogy a csatlakozás időpontjára a mezőgazdaság leküzdhesse a hátrányokat (Forrás: Kürthy Gyöngyi - Szűcs István: Az Európai Unióhoz való csatlakozás ágazati felkészülésének fejlesztési forrásigénye)

az évben. Ezt bizonyítja az is, hogy a mezőgazdaság tőkeellátottsága szempontjából hazánk lemaradása az EU-hoz viszonyítva még mindig számottevő volt (KSH számítások szerint meghaladta az 1000 milliárd forintot), ezért különös hangsúlyt kellett volna fordítani a műszaki-technikai korszerűsítésre, az elmaradt fejlesztések pótlására, nem beszélve az intézményfejlesztésben kialakult nagy hátrány lefaragására. Ehelyett gátlástalan osztogatást tapasztalhattunk, értve a gátlástalant arra a tényezőre, hogy a támogatásokra kifizetett több tízmilliárd forint nem a fejlesztésekre fordítódott, hanem egy elavult rendszer fenntartására. Ez a „támogatási politika”, melyet a rendszerváltás utáni években folytatott az agrárkormányzat, helyrehozhatatlan gazdasági és környezeti károkat okozott a magyar mezőgazdaságnak.

A lemaradást az is fokozta, hogy év közben sokszor történt átcsoportosítás, így csorbultak az eredetileg kitűzött célok is. A támogatások szerkezet nem felelt meg a gazdálkodók és a vidéken élők hosszú távú érdekeinek. A vidékfejlesztésen túl kevés pénz jutott a versenyképesség javítására és az indokolt szerkezeti módosításokra is. Az uniós szakértők véleménye szerint a csatlakozni kívánók között Magyarország még 2002 közepén is az utolsó helyen kullogott.

Amiben fejlődést mutattunk, az a mezőgazdasági termelők adatszolgáltatási és nyilvántartásba vételi információs rendszerének kiépítése volt, a létrejött adatbázis ugyan nem volt alkalmas az EU által igényelt rendszerek kialakításához, de az adatok egy részét fel lehetett használni.

	2001 (Mrd forint)	2002 (Mrd forint)
agrárgazdasági előirányzat	205,8	191,3
ebből mezőgazdasági beruházások támogatása	56	66,1
vidékfejlesztési előirányzat	2	5,8
területfejlesztési előirányzat	2,5	19,3
agrártámogatási előirányzat összesen	210,3	216,4

4. táblázat A 2001-2002. évi agrártámogatási előirányzatok megoszlása²⁷

²⁷ Forrás: KSH

A 2002-es év pénzügyi forrásai is korlátozottak voltak, ezt bizonyítja, hogy a támogatási összeg csak 5,7 milliárd forinttal haladta meg az előző évit, a növekmény elsősorban a beruházási és a piacra jutási támogatásokra jutott. A vidékfejlesztési előirányzat 5,5 milliárd, a területfejlesztési előirányzat 19,3 milliárd forint volt. Vidékfejlesztésre végül 5,8 milliárdot fordítottak, a vidékfejlesztési célok támogatásra kifizetett összeg az előző évinek csaknem a háromszorosát tette ki, de még így sem kapta meg a terület a megfelelő szintű támogatást. Ugyanakkor a területfejlesztésre szánt összegek látványosan megsokszorozódtak.

A 2002-re vonatkozó költségvetési törvény 64,9 milliárd forintot irányzott elő a mezőgazdasági alaptervekenységek beruházásainak támogatására. Az eredeti előirányzatot az év folyamán több ízben módosították. A tényleges kifizetés 66,1 milliárd forint volt. Ez az összeg több mint 18 százalékkal haladt meg az előző évit. Az új mezőgazdasági gépek és technológiai berendezések előirányzatát is több ízben módosították, végül összesen 32,2 milliárd forintot tett ki. Az ültetvénytelepítési beruházások 12,5 milliárd forintos keretösszegét nem használták fel teljes mértékben, a mezőgazdasági építésjelleű beruházások támogatására rendelkezésre álló 11,1 milliárdos összeg viszont nem volt elegendő. Belső átcsoportosításra volt szükség az igények kielégítéséhez.

Az exporttámogatás drasztikusan csökkent a WTO-korlátozás alóli mentesség megszűnése, illetve az ezt garantáló szerződés lejárta miatt. A piacra jutást elősegítő támogatás 32 százaléka került közvetlenül a mező-, vad-, erdőgazdálkodás ágazathoz, 40 százaléka az élelmiszeriparhoz, 11 százaléka a gazdasági tevékenységet segítő szolgáltatási ágazathoz.

Az agrártermelés költségeit csökkentő támogatás 2002. évi előirányzata 65, 7 milliárd forint volt, amelyhez fejezetben belüli átcsoportosítással további 2 milliárdot biztosította a kormány a 2001. évi téli és a 2002. évi tavaszi fagykárokkal összefüggő kárenyhítés mértékéről és forrásairól szóló határozattal. A földalapú növénytermesztési támogatás 2002-ben 139 ezer termelő igényelte összesen 1,9 millió hektár termőterületre. Az agrárgazdasági előirányzat eredeti, módosítások nélküli megoszlását a 4. Táblázatban foglaltam össze.

A forráshiánynak köszönhetően a mezőgazdaságnak a nemzetgazdasági beruházásokból való részesedése alig nőtt, 6,3% volt. A támogatások ellenére a gazdálkodók jövedelme a kedvezőtlen időjárási viszonyok, és emiatt alacsonyabb termelési eredmények következtében 14 százalékkal csökkent.²⁸

²⁸ Forrás: KSH

	milliárd forint
1. mezőgazdasági beruházások támogatása	66,1
a. új mezőgazdasági gépek és technikai berendezések támogatása	18,6
b. ültetvénytelepítési beruházások támogatása	11,4
c. K+F, szakképzés, tanfolyamok, műszaki fejlesztések támogatása	23,4
d. mezőgazdasági építési jellegű beruházások támogatása	11,1
e. élelmiszer-feldolgozás egyes szakágazatainak támogatása	1,6
2. piacra jutási támogatások	44,8
a. exporttámogatás	4,2
b. agrárpiaci támogatás	20,2
c. egyéb piacra jutási támogatások	20,4
3. agrártermelés költségeit csökkentő támogatások	67,7
a. agrárfinanszírozási, kamattámogatási célokra fordított támogatások	12,6
b. földalapú növénytermesztési támogatás	20,1
c. állattenyésztés költségeinek mérséklésére fordított támogatások	5,8
d. biológiai alapok megőrzésére fordított támogatások	1,2
e. minőségi termelés előmozdítására fordított támogatások	6,5
f. elemi károk enyhítésére fordított támogatások	2,4
g. agrár-környezetvédelmi program finanszírozása	2,2
h. TÉSZ-ek támogatása	0,6
i. szaktanácsadás	1
j. kibontakozási hitelprogram	8,6
k. egyéb	6,7
4. Eu-csatlakozással összefüggő intézményi fejlesztések	1,5
5. egyéb	11,2
Összesen	191,3

5. táblázat Az agrárgazdasági célú támogatások előirányzata 2002-ben²⁹

²⁹ Forrás: KSH

3. 2003, a felzárkózás kezdete

Manapság igen divatos, hogy vezetőink egy-egy évet bizonyos jelzőkkel illetnek. Úgy gondolom 2003 is megérdemel egy ilyen jelzőt. Ennek oka a következő: ez az év volt az, mikor az agrárvezetés rádöbbsent, hogy a korábbi gyakorlattal fel kell hagyni. Értem ezt arra, hogy a támogatáspolitikát be kell illeszteni a nemzetközi folyamatokba, nem lehet továbbra is figyelmen kívül hagyni az EU Közös Agrárpolitikájának reformfolyamatait, és a csatlakozás közeledését sem. Ijesztően nagy volt a lemaradásunk a csatlakozásra való felkészülés területén. A magyar mezőgazdaság nagy intézményi, versenyképességi hátrányban volt, nem beszélve a szerkezetváltással és a környezetvédelemmel kapcsolatos problémákról. Ki kellett alakítani egy racionálisabb támogatáspolitikát, mely igazodik az uniós elvárásokhoz, szabályozáshoz. Mivel nem csak a mezőgazdaság területén volt jelentős lemaradás, a vezetésnek és a gazdáknak is számolniuk kellett a szűkös anyagi forrásokkal. ezt a gondot valamelyest enyhítették az előcsatlakozási alapok, a mezőgazdaság területén a SAPARD program, melyről később részletesen írok.

Nézzük a fontosabb adatokat 2003-ból. Az FVM előirányzata 234,9 milliárd forint volt. 64,3 milliárd jutott a mezőgazdaság korszerűsítésére, 43 milliárd az agrártermékek piacra jutásának segítésére. 72 milliárd forint volt a termelés költségeinek csökkentésére nyújtott támogatás. További összegeket szántak a szövetkezetek, szerveződések (TÉSZ-ek, BÉSZ-ek, termelői csoportok) támogatására. Fontos volt, hogy megnövelték az állategészségügyre szánt támogatások keretösszegét.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt különös hangsúlyt kapott az ökológiai gazdálkodás is. A „különös hangsúly” 2003-ban csak frázisok szintjén volt jelen, ebben az évben ugyanis az agrár-környezetvédelmi támogatások növekedése épp hogy követte az inflációt.

Ennek ellenére 2003-ban a magyar mezőgazdaságot dinamikus fejlődés jellemezte. 20 ezer gazdaság összesen 120 milliárd forint értékben korszerűsítette mezőgazdasági gépparkját, technikai eszközeit. A kormányzat ennek köszönhetően 2004-ben újabb 4 milliárd forinttal toldotta meg a pályázati forrásokat.

2003-ra azt a jelzőt is rá lehetne aggatni, hogy a termelési és értékesítési szervezetek (TÉSZ-ek) éve volt a zöldség-gyümölcs ágazatban. Több mint 100 TÉSZ jelezte alakulási szándékát, rohamtempóban szerveződtek a termelői csoportok és a beszerzési és értékesítési szervezetek (BÉSZ-ek) is. 2003-ban háromszor annyi TÉSZ jött

létre, mint az azt megelőző 4 évben összesen. 100 BÉSZ alakult meg, a termelői csoportokból pedig 200 nyert előzetes elismerést.

A dinamikus fejlődés ellenére az év végéig 94 ezer gazda, 38,8 milliárd forint értékben jelentett be fagy- és aszálykárt. Mindemellett 2004 év elején olyan hírek szivárogtak ki, melyek szerint a pénzügyminiszter 20 milliárd forintot kíván elvonni a tárcától. Tovább mélyítette a gazdák elkeseredését, hogy nem kötötték meg Brüsszellel az agrártámogatások folyósításához a 2004. évi pénzügyi megállapodást, holott ezt 2003 decemberéig kellett volna aláírni. Készt az Integrált Irányítási és Ellenőrzési Rendszer kiépítése is. A tejszektor, a baromfi- és sertéságazat válsággal küzdött. Ez a problémahalmaz egyfajta „világvége” hangulathoz vezetett a gazdák körében, akik végső elkeseredésükben az utakra vonultak 2004 februárjában.

A 2004-es év már a következő fejezet tárgya, most folytatom az időközben lezajlott csatlakozási tárgyalások eseményeivel, eredményeivel.

4. A csatlakozási tárgyalások a mezőgazdasági támogatások szempontjából

A már említett néhány évben a háttérben folytak az Európai Unióval a csatlakozási tárgyalások. A legfőbb állomásokat meg kell említeni, már csak azért is, mert az általam vázolt „agrárpolitikát” rengeteg kritika érte a felzárkóztatással és a felkészüléssel kapcsolatban.

A csatlakozási tárgyalások hazánkkal 1998. március 31-én kezdődtek. A tárgyalások első szakasza az úgynevezett acquis screening volt. Ez megfelelt az EU teljes joganyaga áttekintésének, átvilágításának abból a szempontból, hogy Magyarország átvette-e a jogszabályokat, beillesztette-e saját jogrendjébe, illetve a csatlakozás után tudja-e alkalmazni azokat. Ez a szakasz 1999 novemberében lezárult. Ezt követően hazánk elkészítette többek között a mezőgazdasági tárgyalási álláspontot, az úgynevezett „pozíciós” dokumentumot, melyet 1999. november 29-én brüsszeli EU tárgyaló delegáció vezetője, Dr. Juhász Endre, átadott az Európai Uniónak.

A pozíciós papír számos szakmai egyeztetés után készült el, a munkában részt vettek különböző minisztériumok, kutatók és az érdekképviseleti szervek is. A dokumentum tartalmazta a mentességi igényeket, az egyenrangú tagság elvéből következő

igényeinket, és a mennyiségi kvóták megállapításával kapcsolatos kéréseket. Átmeneti mentességet kértünk a mezőgazdaságnak nyújtandó állami támogatások vonatkozásában, betartva az EU nemzeti támogatásokra vonatkozó szabályait. Az egyenrangú tagság elve alapján igényt tartottunk minden olyan támogatási formára, melyet a csatlakozáskor az EU többi tagállamának gazdái élveznek. Ezt az igénylést alátámasztottuk az egységes belső piacon az igazságos verseny alapvető elvével is. A termelési kvóták esetében a termeléskorlátozó és támogatási intézkedések alapjaként a méltányos mennyiségek elfogadását kértük.

Az Európai Bizottság vitaanyaga 2002. január 30-án látott napvilágot, de az egyes tagországokra nézve még nem tartalmazott specifikus információkat. A következő Közös Álláspont 2002. június végére készült el, de ez sem tartalmazott költségvetési vonzatú uniós pozíciókat. A 2002. március 21-én tartott főtárgyalói fordulón az EB a növény- és állategészségügyi részfejezeteket további tárgyalásokat nem igénylőnek minősítette, s a tagjelöltek közül elsőként elfogadta országunk e területeken benyújtott átmeneti mentességi igényeit.

A közösségi szubvenciókat érintő fejezetekről szóló alkut az EB 2002. január végén indította el. 2002 áprilisában az EB megküldte az új tagok tagságának mezőgazdasági feltételéről szóló javaslatcsomagokat a jelölt államok kormányainak. Ez a dokumentum komoly felháborodást váltott ki a tagjelölt országokban, mert az úgynevezett közvetlen támogatásoknak csupán 25 százalékát ajánlották fel a kezdetekre, úgy, hogy a teljes összeget 2013-tól kapnák meg a gazdák. Ekkor a tiltakozók még nem tudták, hogy ez a javaslat kerül majd elfogadásra. Több tényezőt is figyelembe vettek a közvetlen kifizetésekkel kapcsolatos álláspont megfogalmazásakor. Ha a közvetlen kifizetéseket túl gyorsan vezetik be a jelölt országokban, akkor a szerkezet-átalakítás lelassulhat, akár meg is állhat, ez pedig az alacsony termelékenység, az alacsony színvonal, a magas rejtett munkanélküliség „triumvirátusát” alakíthatja ki. Bonyolította a dolgot a mezőgazdasági szerkezet kettőssége. A kereskedelmi szektornak beruházásra és szerkezet-átalakításra volt szüksége, ugyanakkor az önálló gazdálkodás is fontos szerepet játszott a vidéki térségek szociális biztonságában. Egyes szakmai csoportok bizonyos részeihez eljutó túlzott készpénz-injekciók jelentős jövedelem-eltérések és társadalmi torzulások létrejöttének kockázatával járhattak volna. A közvetlen kifizetések alacsony szinten való bevezetése hozzájárul a mezőgazdasági jövedelmek stabilizálásához anélkül, hogy veszélyeztetné a szerkezet-átalakítás folyamatát.

A terv a következő volt: a közvetlen kifizetéseket alacsony szinten indítani, összekapcsolva – különösen a vidékfejlesztési intézkedések révén – a szerkezet-átalakítás intenzív támogatásával. Legalább 5 évre van szükség ahhoz, hogy az EU programok hatásai érződjenek, és legalább tízre ahhoz, hogy teljes hatásuk kibontakozzon.

Egyes tagjelölt országok már korábban is nyújtottak gazdáiknak KAP-szerű közvetlen kifizetéseket. Gazdasági problémák merülhettek volna fel azon gazdák esetében, ahol a csatlakozást megelőzően nyújtott állami támogatások magasabbak voltak, mint a KAP közvetlen kifizetései az átmeneti időszak alatt. Mivel a gazdák a csatlakozást tették volna felelőssé a jövedelemtámogatások csökkenéséért, ennek elkerülése érdekében az új tagállamok számára lehetővé tették, hogy kiegészítsék a KAP keretében adott közvetlen kifizetéseket a csatlakozást megelőzően alkalmazott teljes szintre. A maximálisan adható nemzeti kiegészítés mértékét az Európai Bizottság hagyta jóvá.

A közösségi agrárpiacra vitt termékek mennyiségét korlátozó termelési kvótákat illető uniós elképzelések is csak a töredékét adták a vártnak. A tárgyalások ennek ellenére töretlenül folytak tovább, 2002. november végére a 95 pozícióból már csak 10 igényelt további egyeztetést. Ezek közül különösen fontos volt az EU támogatások legnagyobb hányadát érintő szántóföldi növénytermesztés támogatható területnagyságának, illetve a támogatási összeg meghatározásához szükséges gabona termésátlagnak a meghatározása, a szarvasmarha ágazat kvótakérdései, valamint a bortermő zónák besorolása.

Az EU 2002. november 20-án hozta nyilvánosságra új Közös Álláspontját. A dokumentum minden egyes (95) tárgyalási pozíciónk esetében tartalmazta a közösségi álláspontot, beleértve a mezőgazdasági közvetlen kifizetéseket, valamint a még nyitott kvótakérdéseket.

2002. december közepén Koppenhágában a tíz tagjelölt országgal miniszterelnöki szinten tartott Csatlakozási Konferencia keretében lezárultak a csatlakozási tárgyalások.

4. 1. Egyszerűsített vagy standard kifizetés?

A tárgyalások nem voltak zökkenőmentesek, fontos vitatéma volt, hogy milyen kifizetési rendszert fog alkalmazni az EU a mezőgazdasági támogatások esetében.

A tízek számára fejlesztették ki az egyszerűsített, terület alapú közvetlen támogatási rendszert, melyet nemzeti források egészítenek ki. A régi tagok a normál (standard) támogatási rendszerből juthatnak brüsszeli pénzekhez. Az új rendszerről 2003 őszére készült el a végleges rendelet. Sok szempontból hasonlított a KAP reformja során

elfogadott összevont farmi kifizetésre, amennyiben az eddigi teljesítményfüggő közvetlen jövedelemtámogatásokat alanyi jogon, termelési kötelezettség nélkül juttatja a gazdáknak. De miközben a régi tagok számára az eddigi különféle támogatásokat egyetlen „pénzügyi borítékká” alakították át, addig a csak új tagok által igénybe vehető egyszerűsített rendszerben hektáralapú kifizetést alkalmaznak, egy országon belül hektáronként egyetlen összeget határozva meg.

A közösségi szabályok szerint közel harmincféle közvetlen kifizetés létezik, amelyet a Közös Agrárpolitika keretében fizetnek a termelőknek. A csatlakozás utáni első években felmerülhettek volna bizonyos problémák a közvetlen kifizetések alkalmazásával kapcsolatban a standard kifizetési rendszer esetében.

Nehézséget jelentett volna:

- a több ágazatot érintő követelmények ellenőrzése;
- a nem hivatalos földbérleti viszonyok és a félig önellátó gazdálkodási forma miatt a kereskedelmi és nem kereskedelmi célú termelésre használt föld és állatok megkülönböztetése;
- a tévedések és szabálytalanságok nagy száma;
- a különböző termelési típusok közötti eltolódás;
- a kis igénylések nagy mennyisége miatt a jogosultság meghatározása és ezek feldolgozása;
- az adminisztrációs problémák hatványozódása, az adminisztrációs költségek nagysága a kifizetésekhez képest.

Abban az esetben, ha a standard rendszer mellett dönt az ország, akkor a kialakított kvóták csak a közvetlen támogatásra jogosult növény- és állatfajták után járt volna, míg az egyszerűsített rendszer esetén a ténylegesen hasznosított mezőgazdasági terület után, hektárra vetítve osztják le a Magyarországnak járó összeget. Az utóbbi esetben többen részesedhetnek a közösségi pénzből, és nem csak a gabonafélékre, az olajos magvakra, fehérje- és rostonövényekre (GOFR), hanem a kertészeti kultúrákra, a legelőkre és az erdőkre is jár a brüsszeli pénz. Így viszont sokan kevesebbet kapnak, mint a standard rendszerben, különösen a földterülettel nem rendelkező állattartók. Ami viszont pótolhatja az így kiesett jövedelmet, hogy a standard rendszerrel szemben itt nincs ugaroltatási

kötelezettség. Nem utolsó szempont az sem, hogy az egyszerűsített rendszer egyben kevesebb adminisztrációt jelent.

Az egyszerűsített rendszer mellett döntött a vezetés. Ebben az esetben a mezőgazdasági területek összes típusa jogosult a kifizetésre. Nincs termelési kötelezettség, cserében a földet – a környezetvédelmi előírásoknak megfelelően – jó állapotban kell tartani. A legkisebb jogosult területet 0,3 hektárban állapították meg. Az egyszerűsített rendszer 3 évig alkalmazható és legfeljebb további két évre meghosszabbítható. 2007-ig át kell állni az új, összevont gazdaságtámogatási kifizetési rendszerre, melyben az adott üzem által korábban ténylegesen felhasznált brüsszeli pénz jelenti majd a támogatások alapját.

4. 2. Az EU aggodalmai hazánkkal kapcsolatban a csatlakozás előtt

A csatlakozás előtt az EU szakemberei rengeteg problémára hívták fel a figyelmet, ezek közül a legfontosabbakat említem.

2002 áprilisában megjelent egy tanulmány az EB félelmeivel kapcsolatban. A tanulmány azt vetítette előre, hogy az uniós tagság elmaradása Csehország és Szlovákia kivételével minden tagjelölnél a mezőgazdasági jövedelmek visszaesését váltaná ki. Az elemzés védte a tíz évre elhúzódó tervet (miszerint a teljes támogatásra a tagjelöltek 2013-tól lennének jogosultak), melynek oka az, hogy ha a belépéskor az egész összeg a jelöltek rendelkezésére állna, az a mezőgazdaságban maradást eredményezi, és nem az azon kívüli elhelyezkedést. Ha túl sok pénz áramlik be, az nem a fejlesztést segíti elő, hanem a veszteséges, korszerűtlen termelést tartaná fent, ami egy idő után megnövelné a költségeket. A félelem nem volt alaptalan, most is sok kritikát kapott az agrárvezetés, hogy nem a megfelelő helyre áramlanak a támogatások, nem a versenyképességet és a korszerűsítést szolgálják. A 10 éves átmeneti időszak kialakítását az is indokolta, hogy a régi tagok úgy vélték, túl nagy összeget vittünk volna el – karöltve Lengyelországgal – a mezőgazdasági költségvetésből.

A 2003 nyarán napvilágot látott uniós jelentések rámutattak, hogy a strukturális alapok fogadását illetően Magyarország, Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia küzd a lemaradás csökkentéséért. A tagjelöltek közül utolsóként nyújtottuk be azokat a dokumentumokat, melyek alapján megkezdődhettek a konkrét tárgyalások, melyek arról szóltak, hogy mire lehet majd fordítani az elmaradott területek felzárkóztatására országunknak elkülönített 1,8 milliárd eurót.³⁰ Az alku kiindulópontja a Nemzeti

³⁰ Nálunk többet csak a lengyelek kaptak: 8,3 milliárd eurót.

Fejlesztési Terv volt, és az azt részletező 5 operatív program. Az alku terméke a Közösségi Támogatási Keret elnevezésű dokumentum. Ez rögzítette a 2004-2006 között támogatandó célokat, Budapest és Brüsszel pénzügyi kötelezettségét és a pályázatok elbírálási keretét. A 2003 nyaráig elkészült dokumentumokkal az EB elégedetlen volt, mert nem derült ki számukra, hogy mi a kormány fejlesztéspolitikai stratégiája.

A támogatásokat tekintve Magyarország teljes területe megfelel annak az uniós előírásnak, mely szerint közösségi szubvencióban azok a régiók részesülhetnek, ahol az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 75%-a alatt marad. Brüsszel azonban jelezte, hogy az uniós források elosztása nem megfelelően történik az országban, mert nem a legelmaradottabb területek kapják azt. Bíralták a kormányt, hogy nem tud kellően ellenállni a helyi politikai nyomásnak, de hozzátették, hogy a 15-ök országai is átestek ezeken a problémákon.

Bírálat érte a támogatásokkal kapcsolatos hazai intézményrendszert is. Az EB azt tapasztalta, hogy az operatív programok végrehajtásáért felelős három tárca és a Nemzeti Fejlesztési Hivatal között nem tisztázottak a hatáskörök, és a szervezeti leírások sem különítették el megfelelően a programokért felelős egyes részlegeket. Az EB 2003 nyarán vitába szállt a Pénzügyminisztériummal is. A PM – a kifizető hatóság – Brüsszel szerint olyan túlbonyolított, központosított ellenőrzési rendszert kívánt kiépíteni, melyben minden számlát aprólékosan ellenőriznek. Ehelyett az EU véleménye szerint az egyes tárcákat kell alkalmassá tenni az önálló felelősségvállalásra. A PM törekvései nem ütköztek ugyan uniós szabályokba, de a szakemberek felhívták a figyelmet arra, hogy emiatt a kedvezményezettek nagyon lassan fognak pénzhez jutni.

A legélesebb bírálat a kiépülő monitoring rendszert érte. Hiányoztak a műszaki feltételek, az alkalmazottak kiképzése is késett.

Brüsszel ezen túl igényelte a költségvetési törvény rugalmasabb alakítását, az átcsoportosítások könnyítése miatt, mert előre nem lehet tudni, hogy az operatív programokra mekkora az igény, ezért lehetővé kell tenni a pénzek mozgását a különböző operatív programok között.

Ezek voltak az unió által megjelölt nagyobb problémák. A következő fejezetben bemutatom, hogy sikerült őket megoldani.

V. fejezet

TÁMOGATÁSI RENDSZERÜNK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

1. A 2004. évi agrárkölségvetés

A belépés után gyökeresen megváltozott a tagjelöltek és az Európai Unió eddig egyoldalú kapcsolatrendszere. A taggá válás előtt csak az EU-ból érkezett pénz a régióba. A belépés után ugyan ezek többszörösét teszik ki a támogatások, de ezzel együtt az ellenkező irányú pénzmozgások is elindultak. A csatlakozás az agrár- és vidékfejlesztési támogatások szerkezetében, forrásösszetételében is alapvető változásokat hozott. A támogatások jogi szabályozása is eltér a korábbi évek gyakorlatától. Ahhoz, hogy az említett támogatások elérjenek a gazdákhöz, szükség van pénzre, egy kifizető ügynökségre, és különböző agrár- és vidékfejlesztési programokra, illetve ezek szabályozására. Ezért kezdem a fejezetet a 2004. évi költségvetéssel.

A 2004. évi támogatásokra a költségvetési törvény szerint 290,3 milliárd forint áll rendelkezésre. Ebből 136,2 milliárd az EU költségvetésből, 154,1 milliárd pedig magyar részről került finanszírozásra. Jó hír volt a gazdáknak, hogy az unió által fizetett exporttámogatás és a földalapú támogatás is több mint a korábbi években megszokott nemzeti finanszírozás. Az Európai Unió alapjaiból társfinanszírozású programok keretében összesen 41,9 milliárd forint volt lehívható. A nemzeti költségvetésből biztosított támogatások a közvetlen területalapú támogatások nemzeti kiegészítését, a társfinanszírozású programok támogatását és a nemzeti hatáskörben adott támogatások finanszírozását szolgálták.

A nemzeti hatáskörben nyújtott támogatásokra 2004-ben 132 milliárd forint jutott. Ezt a forrást terhelték az előző évről áthúzódó kötelezettségek és a 2003-ban a költségvetési fedezet hiánya miatt ki nem fizetett determinációk, melyek együttes összege 87 milliárd forint volt. A 2004. évben meghirdethető támogatási jogcímek finanszírozására így 53 milliárd forint jutott. A támogatások tényleges kifizetése azonban több ponton eltért a tervezettől. Így például a vártnál kevesebb terület-bejelentés miatt a támogatott terület elmaradt az EU által elfogadott 4,3 millió hektártól. A lehívható támogatás ezért arányosan csökkent. Az AVOP és az NVT esetében a későbbi kifizetés részben 2005-re húzódott át. A közvetlen termelési támogatás (SAPS) nemzeti kiegészítéseként adható összeget a költségvetési törvény 92 milliárd forintban rögzítette. Ebben az esetben is elhúzódtak a

kifizetések, mert a tárca ígérete szerint 2005. április 30-ig teljesítik majd ennek 96 százalékát.

Terven felüli forrásigényt jelentettek a gazdademonstráció képviselőivel kötött megállapodás nyomán hozott intézkedések, melyhez a forrásigény több mint 7 milliárd forint volt.

Az eredmény: 2004-ben relatíve magas hozamokat, jó terméseredményeket értünk el a növénytermesztésben. Elsősorban ennek hatására nőtt az ágazat részesedése a nemzetgazdasági GDP előállításában. Növekedett a gazdaságoknál képződött jövedelem, ugyanakkor likviditási gondok is keletkeztek, elsősorban az eredmény szemléletben elszámolt támogatások egy részének 2005-re történő áthúzódnása miatt.

Az ágazat finanszírozási helyzetének javítása szempontjából sikeres intézkedés volt az Európa-terv Agrárhitel Program meghirdetése, melynek keretében a termelők több mint 200 milliárd forint közleplejratú és kedvező kamatozású hitelhez jutottak, és mód nyílt a korábbi hiteltartozások előnyösebb pozíciójú hitelekre történő átváltására is. Az ágazat kikerült az adósságcsapdából, megindult a technikai, technológiai lemaradások felszámolása.

Ennek ellenére a nemzetközi versenyben továbbra is gyenge reagáló képességgel rendelkezünk, ez az agrárgazdaság alacsony kooperációjával, az értékesítés hiányos logisztikai rendszerével, valamint az intézményrendszer megkésett kiépítésével hozható összefüggésbe.

2. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal

Fontosnak tartottam kiemelni ezt az intézményt, mert az Európai Unióhoz való csatlakozás első napjától kezdve a nemzeti kifizető ügynökség szerepét tölti be.

A kormány 81./2003 (VI. 7.) rendeletével, 2003. július 1-i hatállyal hozta létre a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalt, melynek feladata az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból, illetve a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközből hazánkban a csatlakozás után juttatandó agrárgazdasági és a vidékfejlesztési források kezelése, kedvezményezettek felé történő kifizetése.

Az MVH a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium keretében működő Sapard Hivatal és a tárca felügyelete alatt álló Agrárintervenciós Központ összevonásával jött létre – a két szervezet általános jogutódjaként. Létszáma a teljes működésre országosan

750-800 fő volt eredetileg, ezt 2005-től a feladatok hatékonyabb ellátása érdekében bővítik. A személyi állomány egy központi budapesti irodában és megyei szintű területi hálózatban tevékenykedik.

A szervezet 6 igazgatóságra tagolódik, melyek a következő területeket fedik le:

- SAPARD támogatások és vidékfejlesztési támogatások;
- Közvetlen támogatások kezelése, termékpálya szabályok támogatási kezelése;
- a tagság után fennmaradó hazai finanszírozású támogatások kezelése;
- informatika és belső működés szervezése;
- gazdasági, pénzügyi feladatok.

A hivatal működteti az intervenciós rendszert és az egyes közösségi termékpálya rendtartások szabályozási eszközeit, kezeli az EMOGA Garancia Részlege tekintetében az EU normatív belpiaci és külpiaci támogatásait, lebonyolítja a pályázatos vidékfejlesztési (kísérő) intézkedéseket.

Az intézmény a következő alappilléreken nyugszik:

- Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP): a Nemzeti Fejlesztési Terv egyik operatív programja, mely a SAPARD beruházási részének megfelelő támogatások elérését teszi lehetővé a gazdák számára.
- Nemzeti Vidékfejlesztési Terv: az Európai Unió kísérő intézkedéseivel kapcsolatos pénzügyi forrásokhoz való hozzájutást szolgálja, tartalmazza azt a stratégiát, mely alapján az uniós vidékfejlesztési támogatások igénybe vehetők.
- Közösipiaci rendtartások (CMO-k): az Európai Unió piacsabályozási rendszere.
- Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (mePAR): a területalapú támogatások kifizetésének hivatkozási alapja, tulajdonképpen egyfajta földnyilvántartás.
- Állatnyilvántartás (ENAR)
- Gazdaregisztráció
- Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER)

Az alappillérek közül a legfontosabbakról (NFT-AVOP, NVT) külön írok, itt azonban kiemelném a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszert, mert ezzel

kapcsolatban több kérdés merült fel a gazdák között, sőt ez az „újítás” teljesen idegen volt számukra.

Az Európai Unióban az agrártámogatási rendszer szükséges elemeként írták elő a tagországok számára az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) megvalósítását, mely áttekinthetővé teszi a kérelmek nyomon követését, illetve ellenőrzését. Ez magában foglalja a gazdák regisztrációját, az állatnyilvántartást és az előbb említett mePAR-t. Ez utóbbit digitalizált formában kellett kiépíteni, lehetőleg légi vagy műholdas felvételek háttérével. Természetesen az EU segítséget nyújtott³¹ a megvalósításához, de így is kétséges volt, hogy a rendszert időben működésbe lehet-e hozni. A dolgot később az nehezítette, hogy a gazdák megkapták a műholdas térképeket. Tapasztalataim alapján a hivatal nem volt eléggé felkészülve erre, hiszen mi a hagyományos kataszteri nyilvántartáshoz szoktunk, és a gazdák többsége látott ugyan térképet, de nem digitális blokkterképeket (1. sz. melléklet). Senkinek sem volt egyszerű feladat ezeken bejelölni saját kezűleg azon területeket, melyre támogatásokat igényelte – nekem sem – sőt, még tovább rontva a helyzetet, a hivatalnokok között is kommunikációs akadályokat és a koordináció teljes hiányát tapasztalhattuk. Persze ez is csak egy probléma volt a sok közül. Nem csak a térképekkel volt gond, hanem az egész támogatási rendszerrel, melyre nem készítették fel időben az igénylőket, ez a „kampány” nem volt sikeres, és túl későn láttak hozzá.

Térjünk vissza az IIER-hez. Ennek kiépítése jelentős informatikai beruházásokat igényelt, melyhez további segítséget jelentett, hogy Magyarország számára 10 millió eurós – 2,5 milliárd forintos – Phare-támogatást ítéltek meg 2002-ben. Az MVH uniós feladatokra való felkészülését segítette elő ez a twinning (iker) program, melyben Magyarország uniós tagállami segítséget vett igénybe. A twinning program egyik célja, hogy segítséget nyújtson a kifizetéssel járó és kifizetéssel nem járó jogcímek, szabályozási eszközök végrehajtásához szükséges EU-konform eljárásrendek kidolgozásában, valamint a végrehajtó intézményrendszer létrehozásában. A másik cél az volt, hogy az MVH az akkreditációra (a hivatalra vonatkozó közösségi előírásoknak való megfelelés vizsgálatra) kész legyen 2004. január 1-jére. Fő partnerünk a holland kifizető ügynökség volt, de bizonyos termékpályák vonatkozásában (bor, dohány, zöldség-gyümölcs) francia szakértők is meghívásra kerültek. A twinning-program 2,5 millió eurós költségvetéssel gazdálkodott, ebből 2 millió eurót tett ki a PHARE támogatás.

³¹ A MARS program keretében technikai specifikációkat szolgáltatnak a támogatások távérzékeléses ellenőrzéséhez, illetve a kapcsolódó területeken. Ellenőrzik a tagországok eljárásait, illetve segítséget nyújtanak a csatlakozóknak a rendszerek kiépítésében.

Nem tisztáztam a kérdést, miért is van szükség a mePAR-ra a már létező kataszteri nyilvántartás mellett. Ennek az az egyszerű oka, hogy mindkettő más-más célt szolgál. Míg az előbbi funkciója az, hogy az uniós agrártámogatásokhoz naprakész információkkal szolgáljon a blokkok³² által meghatározott földfelszíni egységről, addig az utóbbi a tulajdonbiztonságot védi. A gazdák tehát az uniós közvetlen kifizetésekre 2004-től már a fizikai blokkokra való hivatkozással pályázhatnak.

A mePAR azonban nem csak a gazdáknak nyújt majd információkat. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal ugyanis megvizsgálja, hogy egy adott fizikai blokkra nem érkezik-e be nagyobb támogatási igény, mint az azon regisztrált támogatható terület indokolná. Ezen túl az uniós szabályozás előírja, hogy a kérelmek legalább 5%-át kell részletes vizsgálatnak alávetni. Mivel ekkora terület bejárhatatlan, elengedhetetlen a távérzékelési eszközök használata. A naprakészség érdekében évente az ország egyharmadának térképeit frissítik majd a tervek szerint, bár egyes források szerint ez a frissítés is késik.³³

Mint már korábban említettem, kétséges volt, hogy az új hivatali rendszer és az IIER időben meg tudja-e kezdeni működését. A felmerülő problémákat most részletezem.

Az utolsó, 2003. november 5-én napvilágot látott országjelentés részletesen tartalmazta az uniós bírálatokat az MVH rendszerével kapcsolatban. Az EU leszögezte, hogy az integrációt ugyan nem veszélyezteti, ha a megfelelő pénzügyi ellenőrző mechanizmusok kiépítése késik, de ennek híján az ország magát fosztja meg a csatlakozással járó előnyöktől. Ennek oka az, hogy Brüsszelből egyszerűen nem indítják útnak a kért támogatásokat, ez pedig súlyosan érintené több állampolgár megélhetését is, valamint a közösségi és tagállami költségvetés közötti pénzügyi viszonyokat. Magyarország Ciprus, Málta, Szlovákia és Lengyelország társaságában többször is megkapta a mezőgazdasági szubvenciók lehívásához szükséges intézményrendszer kiépítésének késlekedése miatt a „súlyos aggodalomra okot adó” jelzőt. E jelző egyben utal arra is, hogy a jelentés elkészüléséig nem módosította az országgyűlés a közbeszerzési törvényt, e nélkül viszont nem indulhattak meg a strukturális támogatások Magyarországra. A dokumentumból kiderül, az anyagi problémákon túl az is hozzájárult a lemaradásokhoz,

³² Fizikai blokk: általában több helyrajzi számon nyilvántartott területből áll (ez is bizonyítja földjeink túlaprózottságát), egy betűkből és számokból álló azonosító alapján van nyilvántartva (például C4VEY-U-00). A blokkok területéből a térképek alapján előre meghatározzák a támogatható terület nagyságát, hogy akármilyen „bozótra” ne lehessen pénzeket felvenni, illetve ne legyen túligénylés sem. A térképek szerepe továbbá azért is fontos, mert más-más mezőgazdasági hasznosítású területekre más-más összegű támogatások járnak.

³³ „Baj van az alapadatokkal, a frissítéssel, amit jól példáz az, hogy a tovább épülő M7-es autópálya egyes részei a földnyilvántartásban még szántóként szerepelnek.” Szirmai S. Péter, Figyelő, 2004. 7. szám, 15. o.

hogy az államigazgatás működési zavarokkal küzd, koordinációs gondokkal és a képzettségben is hiányosságok tapasztalhatók. Ezt igazolja az is, hogy 2005 elején újabb továbbképzésre küldték a hivatal dolgozóit. Az Európai Bizottság sürgette a jelentésekben, hogy a csatlakozók a hátralévő időben próbálják a csatlakozás előtti támogatásaik maradványát a dokumentumokban megjelölt hiányosságok pótlására koncentrálni.

Az uniós országjelentést alátámasztotta az Állami Számvevőszék által elkészített jelentés is, mely rögzítette, hogy késik az uniós mezőgazdasági intézményfejlesztés, és a költségvetés tervezetéből hiányoznak egyes agrárpénzek. A jelentésben közölték, hogy a költségvetési törvénytervezetből nem lehet kiolvasni, rendelkezésre áll-e a csatlakozással kapcsolatos létszámigény fedezete, és összességében is megkérdőjelezhető a költségek átláthatósága. Az ÁSZ szerint az intézményrendszer működési hiányai miatt elképzelhető, hogy nem tudjuk megfelelően felhasználni az uniós forrásokat.

A bírálókat Németh Imre földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter elfogadta, de nem mindenben. Először is a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési hivatalt már 2003 nyarán átadták, a többi alrendszerre épülő integrált irányítási és ellenőrzési rendszer (IIER) késésében pedig nemcsak a tárcát tartotta hibásnak. A gazdaregiszter ekkor már készült³⁴, a parcellaazonosító rendszer pedig működőképes volt, csak az uniós auditálása késett. Az állatállomány nyilvántartására hivatott alrendszer fejlesztése is befejeződött 2003 őszén. Az IIER kiépítése azért késett, mert az ország nem kapta meg időben a megítélt uniós forrásokat. A rendszer létrehozására 2003 tavaszán kiírt, nyáron elbírált tenderének nyertesével a tárca nem tudott szerződést kötni, mert mint később kiderült Németh Imre szavaiból a francia-német konzorcium nem volt „jogképes”, így nem lehetett vele szerződni. A minisztérium ezért a második helyezettel kezdett tárgyalásokba a megbízásról, hogy 2004 májusára a rendszer működőképes legyen. A Hewlett-Packard Magyarország Kft.-vel azonban így is csak november 2-án került sor a szerződés aláírására.

Az intézmény átalakításának részeként vált ketté a falugazdász-hálózat. Kétszáz fő a Magyar Agrárkamara égisze alatt segíti a termelőket, a szaktanácsadó-hálózat másik része pedig állami felügyelettel az önkormányzatok fennhatósága alá került. A szakértelmet tekintve pedig az egymást váltó kormányok hibájaként róhatjuk fel, hogy a már sikeresen működő pályázási intézményrendszert évekkel ezelőtt nem terjesztették ki szélesebb

³⁴ A késés itt annak is betudható, hogy sok gazda a nem megfelelő tájékoztatás miatt késve regisztráltatta magát, az adatok hiányában pedig a rendszert sem lehetett talpra állítani. Persze kérdés, hogy ez kinek a hibája.

alapokra, hiszen a PHARE programok kapcsán létrejött egy olyan szakértői bázis, mely joggal mondhatja el, hogy 1989 és 2004 között az elnyerhető források 97%-át hívtuk le.³⁵

Néhány számadat: a korábban a földművelésügyi hivataloknál nyilvántartott 267 ezer és – kisebb átfedéssel – az állattartók adatbázisában szereplő 320 ezer termelő kapott kitöltendő adatlapokat az MVH-tól, illetve az EU-támogatások reményében még akadt 67 ezer, addig be nem jelentett gazda.³⁶ Ám még a regisztráció megtörténte után is viták folytak arról, hogy Magyarország mekkora területet vonjon be a támogatásokba. Az EU a teljes mezőgazdaságilag művelt terület, közel 5,2 millió hektár mellett kardoskodott. A magyar álláspont viszont a pénz túlzott elaprózódásától való félelem miatt csak 4,5 millió hektár volt. Az itthoni vezetés attól tartott, hogy – mivel csak az 1 hektárnál nagyobb területen gazdálkodók jogosultak a támogatásra – sokan később sem regisztrálják magukat, a velük együtt kieső területekkel arányos brüsszeli pénz elvész. A félelem nem volt alaptalan, hisz az áprilisig regisztrált gazdálkodók által használt földterület csak 3,9 millió hektárt ért el. Persze ez a vita is lassította a rendszer gördülékennyé válását, és mint látjuk, nem csak honi politikusainkban kell keresni a hibát.

Ami viszont politikusainknak róható fel, hogy csak 2003 őszén döntötték el, hogy Magyarország nem az EU-ban jelenleg működő, hanem az úgynevezett egyszerűsített kifizetési rendszert választja. Amíg a döntés nem született meg, addig az MVH nem volt képes felépíteni saját szervezetét.

Végül néhány szót a hajráról. Brüsszel a kormányváltás után szinte lehetetlennek tartotta, hogy a magyar kifizetőügynökség a csatlakozás idejére felálljon. 2004. március 18-án viszont a mezőgazdasági intézményfejlesztésért felelős uniós vezető „jelentős előrehaladást állapított meg” Németh Imre szavai szerint. 2004. április 15-én véglegesítette az ÁSZ az európai uniós agrártámogatások kifizetőügynökségének kijelölt Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalról szóló jelentését. A jelentés ugyan számos hiányosságra hívta fel vezetőink figyelmét, de javasolta, hogy a hivatal kapja meg a kifizetőügynökségi feladatok ellátására alkalmas minősítést, mintegy áthárítva a felelősséget az akkreditációt megadó miniszterre. Magát az akkreditációt ugyanis nem Brüsszel, hanem illetékes hatóságként a földművelésügyi miniszter adja meg, bár a közösségi forrásokkal való éves elszámolás keretében az Európai Bizottság is ellenőrzi a hivatal működését.

³⁵ Cseke Hajnalka: Régi reflexek, Figyelő, XLVIII. évfolyam 26. szám.

³⁶ 2004. évi áprilisi adatok

Az MVH feladatai 2005-ben a következők:

- A 2004-ről áthúzódó terület alapú közvetlen támogatások kifizetése 2004-ben;
- Az előzőekhez szükséges nyilvántartás vezetése;
- A mindezekből szerzett tapasztalatok hasznosítása a következő években való megfelelő működéshez;
- Az EU különböző piaci intézkedéseire érkező pályázatok befogadása;
- Az úgynevezett „vidéki kísérő intézkedések” címén elnyerhető támogatásokra kiírt pályázatokkal kapcsolatos ügyintézés.

Az agrártárca 2005 első hónapjaiban kiadott nyilatkozata alapján a legtöbb problémát az okozta, hogy a támogatást igénylő lapok 27 százaléka hibás volt, pontatlanok voltak az adatok. Az uniós szakemberek figyelmeztettek minket, hogy ha az utóellenőrzések során ilyen nagy arányban találnak hibákat, akkor sok pénzt fogunk visszafizetni az unió kasszájába. A 2004-es tapasztalatok után a tárca első lépései a támogatások befogadásának és kifizetésének rendszerét egyszerűsítik, tökéletesebbé teszik, a gyorsabb ügyintézés érdekében pedig megemelik a kifizető ügynökség létszámát.³⁷

A minisztérium nagy fába vágta a fejszáját, mert az MVH az egységes kifizető ügynökség az összes EMOGA jogcímre. Ez a nagyfokú integráció szinte egyedülálló Európában. Mindehhez olyan szoftver, az IIER csatlakozik, ami szemben a nyugati modellekkel nemcsak a klasszikus közvetlen kifizetéseket kezeli, hanem az EMOGA Garancia Részleget is lefedi teljes egészében. Az EU legfejlettebb országaiban is – a Bizottság javaslatai alapján – 2003-tól indítottak projekteket arra, hogy a kifizető ügynökségeiknél működő, a különböző jogcímekeket nem egységesen kezelő szoftvereket megszüntessék, és minden jogcímet az IIER-en belül kezeljenek. Mégsem volt hiába az a sok késés, az unió többi tagja is rádöbrent az új rendszer hasznosságára.

A kételyek persze továbbra is bennünk vannak, hogy mennyiben lesz sikeres a hivatal működése a következő néhány évben.³⁸ Valljuk be, Magyarországon utópisztikus gondolat, hogy minden gördülékenyen fog működni néhány hónapon belül. A kezdeti tapasztalatoknak le kell tisztulniuk, ki kell alakulnia egy erős szakértői bázisnak, és javítani kell az információáramlásokon (az állampolgárok irányába), valamint a koordináción is. Ehhez idő kell, persze a gazdáknak nem mindegy, mennyi, hisz „kemény pénzek” forognak kockán.

³⁷ A falugazdászok közül és a földművelésügyi hivatalokból kerülnek át emberek az MVH-hoz.

³⁸ A dolgozat írásakor sajnos nem álltak még rendelkezésemre a 2004. évről szerzett hivatalos kimutatások.

3. A társfinanszírozású programok

Az EU költségvetésből származó támogatások egyrészt közvetlen támogatásként, másrészt a társfinanszírozású programok támogatásaként jelennek meg. Ilyen programok a SAPARD, a Nemzeti Fejlesztési Terv Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programja, valamint a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv.

3. 1. A SAPARD program

A csatlakozásra váró országok felkészülésének elősegítése érdekében az EU kormányfői 1999 tavaszán Berlinben tartott csúcsertekezletükön hagyták jóvá a SAPARD-ot (Special Action Programme for Pre-Accession Aid for Agricultural and Rural Development, Különleges Segélyprogram a Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés Számára), mint előcsatlakozási segélyprogramot, annak érdekében, hogy az adott országban a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés területén a csatlakozást előkészítő intézkedéseket támogassa, és a közösségi agrárpolitika átvételére való felkészülést segítse. A program számos területet érint, úgymint a mezőgazdaság szerkezetváltása, élelmiszeripari szabályozási és fogyasztóvédelmi előírások, vidékfejlesztés és környezetvédelem. A program fő céljai: segítséget nyújtani a tagjelölt országnak a közösségi joganyag átvételében; hozzájárulni egy fenntartható és versenyképes agrárgazdaság kialakításához, a vidék életképességének növeléséhez; csökkenteni a mezőgazdasági tevékenységből származó káros környezeti hatásokat; elősegíteni a vidéki térségek adaptációs képességének fejlesztését, a munkahelyteremtést és megtartást; felkészíteni a tagjelölt országokat a Strukturális Alapok fogadására.

A kormány által elkészített SAPARD programot úgy nyújtották be Brüsszelhez 1999. év végén, hogy azt a Magyar Agrárkamarának és a MOSZ-nak nem volt módja véleményezni, a civil szféra kontrollja elnagyolt volt. Az Európai Bizottság a tervezetet a hazai szakértőkkel történt konzultáció után átdolgozásra visszaadta. Az FVM 2000 márciusában az agrár civil szervezetek részére tartott tanácskozást, pótolva a korábbi mulasztást, a potenciális kedvezményezettek és a szakmai szervezetek tájékoztatását, javaslataiknak a Bizottság elé történő továbbítását a SAPARD rendelet 14. cikke szerint. A leadási határidő március 15. volt. Ezután még többfordulós szakértői egyeztetésre, és a tervezet további pontosítására került sor, mely szerint Magyarország évenként mintegy 38 millió euró, azaz 9,7 milliárd forint támogatást vehetett igénybe. Az Állami Számvevőszék

2002 áprilisában kezdte meg a SAPARD Hivatal felkészültségének ellenőrzését, melynek lezárulásával 2002. szeptember 26-án megszületett a Nemzeti Akkreditációs Határozat. Ezután történt meg az uniós akkreditációs ellenőrzés, s ennek folyamán hirdették ki 2002. november 26-án a 927/2002 (EC) számú határozattal, hogy a SAPARD Hivatal a program keretében rendelkezésre bocsátott Európai Unió pénzeszközök felhasználásáról önállóan hozhat döntéseket. A program eredetileg 2000-ben indult volna, de mivel az egyes évekre szánt keretösszeg továbbra is felhasználható volt, 2003-ban több mint 30 milliárd forint állt rendelkezésre.

Az intézkedések ágazati besorolása	Az intézkedés-csoportok megnevezése	Az EU-forrás részaránya	Közösségi támogatás összesen 2000-2006	Nemzeti támogatás összesen 2000-2006	Szükséges saját forrás összesen 2000-2006
Mezőgazdaság	Mezőgazdasági beruházások	28,3%	75 255	25 085	234 127
	Szakképzés	1,7%	4 710	1 570	2 093
	Mezőgazdasági termékek feldolgozása és értékesítése	20,0%	54 430	18 143	108 860
	Agrár-környezetvédelem	4,2%	11 200	3 733	0
	Termelői csoportok felállítása	7,3%	19 502	6 501	0
	Halászati termékek feldolgozása és értékesítése	0,5%			
Mezőgazdaság összesen		62,0%	165 097	55 032	345 080
Vidékfejlesztés	Falufejlesztés	9,0%	24 000	8 000	5 629
	Alternatív jövedelemszerzés, tevékenység diverzifikáció	15,4%	40 980	13 660	54 640
	Infrastruktúrafejlesztés	12,0%	31 755	10 585	10 585
Vidékfejlesztés összesen		36,5%	96 735	32 245	70 854
Szaktanácsadás		1,5%	3 657	1 219	0
Összesen		100%	265 489	88 496	415 934

6. táblázat Magyarország SAPARD terve 2000-2006³⁹

³⁹ Ezer euró, 1999-es árakon. Forrás: MVH

A SAPARD terv általános stratégiája 3 nagy prioritásra épült:

- az agrárgazdaság versenyképességének növelése,
- a környezetvédelem szempontjainak előtérbe helyezése,
- a vidéki térségek adaptációs képességének megőrzése.

Magyarország SAPARD Terve az alábbi nyolc intézkedést tartalmazta:

Az agrárstruktúra fejlesztése terén:

1. Mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása: a magángazdaságok meglévő létesítményeinek és eszközállományának korszerűsítését, a termelés minőségének és jövedelmezőségének javítását célozza, gépbeszerzés, épületfejlesztés, valamint egyéb gazdasági épületekkel kapcsolatos beruházások terén.
2. Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének fejlesztése;
3. Szakképzés;
4. Agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek elterjesztése.
5. Termelői csoportok felállítása: az intézkedés célja termelői szervezetek létrehozása a termelők egységes, kellő súlyú piaci megjelenése érdekében. A piaci megjelenés versenyképességének növelése, a jellegzetes terméket adó termőtájak, illetve egyedi jelleggel bíró termékeket előállítók termelői csoportokba való tömörülésének elősegítése az eredetvédelem és a márkajegyek fokozottabb használata érdekében.

A vidékfejlesztés terén:

6. Falufejlesztés- és felújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése;
7. A tevékenységek diverzifikálása, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenység fejlesztése;
8. A vidéki infrastruktúra fejlesztése, javítása.

Bár a SAPARD tervben megfogalmazott program alapján évente több agrárstruktúra- és vidékfejlesztési intézkedésre lehetett pályázni, 2002-ben csak négy program indult el. A SAPARD Hivatal még 2002. szeptember 26-án közzétette a SAPARD támogatások első pályázati felhívását az alábbi intézkedésekre:

1. Mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása:

a gépbeszerzés esetén 30%-ig, az épületfejlesztés és az egyéb építések a nettó költségek 40 százalékáig voltak támogathatók, maximum 40 millió forint támogatási összegig. Támogatást azonban csak olyan fejlesztésekhez adtak, amelyek sertés, szarvasmarha és baromfitartással kapcsolatos fejlesztéseket tartalmaztak.

2. Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének fejlesztése:

40%-os támogatást lehetett igényelni, ahol a támogatási összeg felső határa 80 millió forint volt. A támogatási program prioritásai a következők:

- az élelmiszerbiztonsági feltételek javítása;
- a hulladékkezelés és szennyvízkezelés fejlesztése;
- az állatvédelmi előírásoknak megfelelő modernizáció;
- a hatékonyság javítása; az informatikai fejlesztések;
- az új termékek piacra történő bevezetése, jelölése, csomagolása.

3. Vidéki infrastruktúra fejlesztésének és javításának támogatása:

- mezőgazdasági úthálózat fejlesztése;
- energiaellátás fejlesztése (elsősorban alternatív energiaforrások használata);
- helyi szennyvíztisztítók építése;
- piacok, felvásárló helyek építése, informatikai rendszerek kiépítése.

4. Technikai segítségnyújtás

Az új pályázati feltételek és a rövid határidő miatt szinte valamennyi pályázat hiánypótlásra szorult, amelynek lezárása után kezdődhetett csak el a pályázatok érdemi feldolgozása. A feldolgozást lassított az is, hogy a pályázatok nem folyamatosan, hanem a meghirdetett határidőre, egyszerre érkeztek be, ugyanakkor az eljárásrendet folyamatos, viszonylag egyenletes beadási ütemre készítette el a SAPARD Hivatal.

2002. december 15-ig az első pályázati fordulóban összesen 1158 pályázat érkezett be a hivatal 7 regionális irodájához, együttesen mintegy 26 milliárd forint támogatás igényével. A tapasztalatlanságot jelezte, hogy csak 40 százalékukat fogadták el. A

beérkezett pályázatok több mint fele a vidéki infrastruktúra fejlesztésére irányult, de nagy volt az érdeklődés az élelmiszeripari fejlesztések iránt is. A mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatási igénye viszont jelentősen elmaradt a korábban várttól.

A támogatással megvalósítandó beruházás értékéhez a pályázónak mintegy 54% saját forrást kellett biztosítani. A 46%-os mértékű SAPARD támogatás háromnegyed része uniós forrás, egynegyedét pedig a nemzeti költségvetésből kellett biztosítani. A támogatás mértéke 75% is lehetett (ilyen mértékig csak non-profit szervezetek, önkormányzatok pályázhattak), összegének felső határa pedig a beruházások esetében 50 millió forint volt.

A pályázat beadásával nem ért véget a folyamat, a benyújtást a SAPARD Hivatal szakembereinek helyszíni szemléje, majd a bíráló, illetve döntés követte. A projektek tervezésénél figyelembe kellett venni, hogy a programból támogatást csak az egyes „mérőkövetek” (ellenőrzési pontok) megvalósulása után lehetett igényelni. A nyertes pályázóknak a mérőkövetek elérésekor van lehetőségük az addig általuk előre finanszírozott számlák benyújtására és a támogatási összeg igénylésére.

2003 nyarán megjelentek a kedvezőbb feltételeket tartalmazó új SAPARD pályázati felhívások. A változtatások főbb jellemzői voltak: szektorsemlegesség, magasabb támogatási szint, nagyobb támogatási volumen. A pályázati kiírások megegyeztek az előző évben meghirdetettekkel, ugyanakkor a hivatal megkezdte további 5 pályázati lehetőség akkreditációját. Ezek a szakképzés; az agrár-környezetvédelem és tájfenntartás; a termelői csoportok felállítása, működtetése; a falufejlesztés és -felújítás; a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelem, megőrzése; a vidéki tevékenységek diverzifikálása, az alternatív jövedelemszerzést biztosító tevékenységek fejlesztése. Ezek közül háromra az év második felétől lehetett pályázni. A 2003-as eredmények már jobbak voltak az előző évinél, a beadott közel 700 pályázat (19,5 milliárd forintos igénnyel) 60%-át fogadták el.

A változtatások másik fő irányát a felhasználható források koncentrációja jelentette. Olyan átcsoportosítások történtek, amelyek biztosították a kedvezőbbé vált mezőgazdasági pályázatok forrásháttérét.⁴⁰ A korábbi tapasztalatok feldolgozása alapján, az MVH létrejöttével jelentős hatékonyság-növelő intézkedésekre kerülhetett sor. Ezek eredményeként a befogadott pályázatok elbírálása 60 napon belül megtörtént.

2004-ben két újabb pályázati kiírás jelent meg. A SAPARD Hivatalnak sikerült akkreditálnia a falufejlesztés, -felújítás és a vidéki tevékenységek diverzifikálása, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztése lenevezésű pályázati lehetőségeket.

⁴⁰ A már pályázható intézkedésekre történt a keretek átcsoportosítása a már biztosan nem induló intézkedésekről.

A program kiírásaira csak 2004. április végéig lehetett pályázni, a pályázatokat a SAPARD Hivatalnak augusztus végéig kellett elbírálnia. A kifizetések végső határideje 2006. december 31. Meg kell említeni a SAPARD Monitoring Bizottságát, mely 2001. május 2-án alakult meg, elsőként a csatlakozni kívánó országok között. A monitoring testület folyamatosan nyomon követi a program végrehajtását, rendszeresen megvizsgálja az elért eredményeket, és meggyőződik a program végrehajtásának hatékonyságáról, minőségéről. A bizottságot az FVM állította fel, mint a program irányító hatósága. 35 taggal alakult meg, akik között megtalálhattuk az FVM szakfőosztályának szakembereit, a társmínisztériumok képviselőit, érdekképviseleti és civil szervezetek, illetve a felsőoktatás küldötteit. Tanácsadóként vettek részt a bizottság ülésein az Európai Bizottság és a kutató intézetek képviselői.

A SAPARD program a magyar gazdák számára negatív eleme az volt, hogy önrész is szükséges volt a sikeres pályázáshoz, ugyanakkor a magyar mezőgazdaság nem rendelkezik még most sem erős tőkével. Ennek ellenére a programnak köszönhető javuló tendenciák már tapasztalhatók a következő területeken:

- az erő- és munkagépállomány korszerűsödött,
- az állatelhelyezés feltételei megfelelnek az EU követelményeinek,
- bővült a magasabb minőségű termékek aránya,
- javult egyes termékek piaci pozíciója, alacsonyabb a környezetterhelés,
- egyre több termelői csoport alakul, melynek következtében biztonságosabb és hatékonyabb az egyéni gazdaságok termelése,
- a vidéki térségekben stabilizálódik a foglalkoztatottság, több új munkahely jött létre,
- nőtt a gazdálkodók szakismerete,
- erősödött a vidék népességmegtartó képessége,
- az agrár-környezetvédelmi intézkedések eredményeként nőtt a környezeti és termőhelyi adottságokat fokozottan figyelembe vevő gazdaságok száma.

Mindez igaz a jövőre vonatkozóan is, mert a kifizetések 2006 végéig folynak, és azt is figyelembe kell venni, hogy a csatlakozás után megnyíló uniós források is hasonló célokat szolgálnak. A következő néhány oldalon ezeket a forrásokat fogom bemutatni hazai szemszögből.

3. 2. Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program

2003. május 5-én a magyar kormány benyújtotta az Európai Bizottsághoz az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program tervezetét, mely másik 4 operatív programmal együtt alkotja a Nemzeti Fejlesztési Tervet. A tárgyalásokat követően a végleges változatot 2004. május 5-én kapta meg az EB. A tervezetet 2004. június 21-én hagyták jóvá. A programozási időszak vége 2006. december 31. Az operatív program az előírásoknak megfelelően a következő fontosabb elemeket tartalmazza:

- a program prioritásai, azok összhangja a vonatkozó közösségi támogatási kerettervvel országunk gazdasági, szociális és regionális politikáival, számszerűleg meghatározott céljai és a várható hatás előzetes értékelése;
- összefoglaló leírás a prioritások végrehajtására tervezett intézkedésekről;
- finanszírozási terv, mely minden prioritásra és évre előirányozza az egyes alapok hozzájárulására vonatkozóan a tervezett keretösszeget;
- a program végrehajtására vonatkozó előírások, az irányító hatóság kijelölése, a felügyeleti és értékelő rendszerek szerepének leírása.

A jóváhagyott operatív programban szereplő támogatási jogcímek a következők:

1. A versenyképes alapanyag-termelés magalapozásának támogatása:
 - mezőgazdasági beruházások támogatása
 - fiatal gazdálkodók támogatása
 - szakmai továbbképzés és átképzés támogatása
 - halászat támogatása
2. Az élelmiszer-feldolgozás modernizálásának támogatása:
 - a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése
3. A vidéki térségek fejlesztésének támogatása:
 - a vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítésének támogatása
 - a mezőgazdasághoz kötődő infrastruktúra fejlesztése
 - falufejlesztés és –felújítás, a vidék tárgyi és szellemi öröksége védelmének és megőrzésének támogatása
 - LEADER+ támogatások
4. Technikai segítségnyújtás támogatása

A csatlakozást követően a beruházások, fejlesztések ösztönzése döntően az AVOP keretében valósul meg. Az AVOP nagyságrendje azonban a csatlakozás előtti beruházási támogatásoknak mindössze egyharmada, így a támogatható fejlesztések köre szűkebb és szerkezetét illetően is sok tekintetben eltér a korábbiaktól. Az AVOP elsősorban a korszerűsítést, technológia-fejlesztést segíti, miközben az újonnan alakuló, szerveződő vállalkozásoknak új kapacitások létrehozására is szüksége lenne. A program strukturálisan szelektív, mert nem segíti a felzárkóztatást és csak a tőkeerős vállalkozások számára nyit fejlesztési lehetőségeket. Az új nemzeti fejlesztési terv készítésekor remélhetőleg a szakemberek odafigyelnek majd ezekre a problémákra.

Az AVOP keretében 2004 és 2006 között összesen 105 milliárd forint hívható le.⁴¹ A szerződéseket csak a SAPARD program lezárása után lehetett megkötni (2004. augusztus), így nyertest is csak novembertől tudtak hirdetni. Akár csak a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv esetében, itt is áthúzódtak a kifizetések részben 2005-re. A falufejlesztésre és –felújításra igényelhető keretre a pályáztatást már 2004. októberben felfüggesztették, mert rengeteg pályamunka érkezett a hivatalokba.

2005. január végéig összesen 4300 pályázat jutott el a hivatalokhoz, ebből nyolcszázat értékelték. Az értékelések határideje 2005. április 15. Ezért konkrét adatok csak később várhatók a pályázatok sikerességével kapcsolatban.

Az új fejlesztési terv most készül a következő – 2007-től 2013-ig tartó – időszakra. Ez a terv az átfogó fejlesztési program, az Európa-terv része lesz, ebben már külön tartják számon azokat a projekteket, amelyekhez uniós forrás is érkezhethet, és amelyek csak nemzeti finanszírozásból oldhatók meg. A jelenleg futó 5 operatív program megmarad, de ezekből több, elsőbbséget élvező részt kiemelnek.

3. 3. A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv

A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv keretében 2004 és 2006 között 8 jogcímen, 192 milliárd forint vissza nem térítendő támogatásra adhatják be igényeiket a gazdák. A terv olyan intézkedéseket fogott össze, melyek kizárólag a mezőgazdasági dolgozókat segítik. Célja, hogy a termelők gazdasági életképessége, pénzügyi és piaci helyzete javuljon. Az intézkedések között minimum 5 éves tartamú projektek szerepelhetnek, de van 20 éves kifutású is.

⁴¹ 78,8 milliárd a potenciális uniós forrás és 26,2 milliárd a nemzeti társfinanszírozás.

A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv támogatási jogcímei:

1. Agrár-környezetgazdálkodás támogatása:
 - agrár-környezetgazdálkodási alaprogram
 - integrált növénytermesztési célprogram
 - ökológiai gazdálkodási célprogram
 - Környezetileg Érzékeny Területek programja
2. Kedvezőtlen adottságú és környezetvédelmi korlátozások alá eső területek támogatása
3. Az Európai Unió környezetvédelmi, állattjóléti és higiéniai követelményeinek való megfelelés elősegítésének támogatása:
 - állattartó telepek beruházásaihoz kapcsolódó többletköltségek, illetve a kieső jövedelem finanszírozásának támogatása
 - az állattartó telepeken felhalmozódott és folyamatosan termelődő szerves trágya-készletek csökkentésének, felhasználásának támogatása
4. Mezőgazdasági területek erdősítésének támogatása:
 - erdőtelepítés támogatása
 - az erdőtelepítés ápolásának, pótlásának, védelmének támogatása
 - erdőtelepítési jövedelempótló támogatás
5. Korai nyugdíjazás támogatása
6. Szerkezetátalakítás alatt álló félig önellátó gazdaságok támogatása
7. Termelői csoportok létrehozásának és működtetésének támogatása
8. Technikai segítségnyújtás

A pályázati felhívások 2004. augusztusban jelentek meg. A támogatások 20 százalékát kell csak nemzeti forrásból fedezni. 2004-re 53, 2005-re 64, 2006-ra 70 milliárd forint a rendelkezésre álló keretösszeg. 2004-ben az EB beleegyezésével az FVM az NVT terhére 5 milliárd forintot csoportosított át az augusztusban kifutó SAPARD pályázatokra.

Az NVT 2004-ben sikertörténetet produkált az FVM megfogalmazása szerint. 2005 februárjáig 8200 hektárnyi erdő telepítésére futott be pályázat az illetékes szervekhez. 9 véglegesen elismert termelői csoport pályázott összesen 250 millió forint támogatási igénnyel. Állattjóléti intézkedésre 33 pályázat érkezett be, a kedvezőtlen adottságú területekről pedig 5600 pályázatot postáztak. Az agrár-környezetgazdálkodási intézkedések olyan népszerűek voltak, hogy a több mint 32 ezer pályázatból első körben a tárca csak a harmadát tudja elfogadni. Az elbírálások az utolsó két címmel kapcsolatban 2005. április

végénél előbb nem fejeződnek be, a határozathozatal májustól kezdődik, így konkrét adatok csak később lesznek.

Itt hívom fel a figyelmet egy komoly, immár elfogadott bizottsági javaslatra a KAP reformmal kapcsolatban, melyet a magyar vezetés sem hagyhat figyelmen kívül a készülő tervek esetében. Az EU-ban is nagyon fontos szerepet szánunk a vidékfejlesztésnek, ezt bizonyítja az az új terv is, hogy a következő 7 éves költségvetési periódustól kezdve évente legalább 13,7 milliárd eurót kívánnak erre a célra fordítani. A reform része az is, hogy a tagállamok, régiók nagyobb szabadságot kapnak majd a programok végrehajtásában. Az új vidékfejlesztési politika jellemzője lesz az is, hogy kidolgoznak egy egységes finanszírozási és programozási eszközt, az Európai Vidékfejlesztési Alapot.

Az új politika célkitűzései:

1. A mezőgazdaság és erdészet versenyképességének növelése

- az ehhez szükséges infrastruktúra javítása és fejlesztése
- élelmiszer-minőségi rendszerekben résztvevő gazdák támogatása
- fiatal mezőgazdasági termelők berendezkedésének támogatása
- félig önellátó gazdaságok támogatása az új tagállamokban versenyképessé válásuk érdekében

2. Környezetvédelem és területigazgatás

- hegyvidéki területek gazdáinak a természeti hátrányból adódó kifizetések
- „NATURA” 2000 kifizetések
- agrár-környezetvédelmi intézkedések
- állategészségügyi kifizetések

3. Az életminőség és diverzifikáció fejlesztése

- nem mezőgazdasági tevékenységek diverzifikációja
- mikro-vállalkozások alapításának támogatása
- turizmus ösztönzése
- falumegújítás

A nemzeti keret 15-15 százalékát az első és harmadik irányvonalra kell majd költeni, az uniós társfinanszírozás mértéke maximum 50 százalék lehet mindkét esetben. A második irányvonal esetében 25 százalékot kell kitennie a nemzeti keretnek, az uniós finanszírozás mértéke csak 55 százalék lehet ebben az esetben.

A következő táblázat az EU által a magyar agrárgazdaság részére előirányzott támogatásokat tartalmazza a 2004-2006. években. A táblázatban nem találhatóak meg a nemzeti költségvetésből származó források.

Megnevezés	2004		2005		2006		Együtt	
	millió euró	Mrd Ft	millió euró	Mrd Ft	millió euró	Mrd Ft	millió euró	Mrd Ft
1. Közvetlen kifizetések	369,4	94,2	443,9	113,7	499,2	127,3	1312,25	335,2
a. közvetlen termelési támogatás (SAPS)	299,2	76,3	342,0	87,7	401,2	102,3	1042,3	266,3
b. piaci kifizetések	70,2	17,9	101,9	26,0	98,0	25,0	270,2	68,9
2. Társfinanszírozású programok	347,8	88,7	307,8	78,5	356,4	90,8	1012,0	258,0
a. SAPARD	92,4	23,6	-	-	-	-	92,4	23,6
b. AVOP	74,2	18,9	105,9	27,0	137,2	34,9	317,3	80,8
c. NVT	181,2	46,2	201,9	51,5	219,2	55,9	602,3	153,6
1-2. összesen	717,2	182,9	751,7	192,2	855,6	218,1	2324,5	593,2

7. táblázat Az EU által a magyar mezőgazdaság részére előirányzott támogatások

4. A kizárólag nemzeti költségvetésből finanszírozott támogatások

Említettem már a közvetlen kifizetéseket és a társfinanszírozású programokat is. Az uniós szabályoknak megfelelően Magyarországnak is van lehetősége nemzeti támogatást adni bizonyos esetekben. Az Európai Bizottságtól a következő támogatási címek megtartására illetve kialakítására kaptunk engedélyt:

1. Fejlesztési támogatások:

- szőlő és gyümölcsös ültetvénytelepítés támogatása
- nem mezőgazdasági területen végzett erdőtelepítés támogatása

2. Erdészeti feladatok támogatása:

- erdészeti közcélú feladatok támogatása
- erdők többcélú hasznosításával kapcsolatos feladatok támogatása (magán erdőgazdálkodás, jóléti és parkerdők fenntartása, erdei vasutak működtetése)
- erdőkárok elhárítására nyújtandó támogatások

3. Termőföld minőségi védelmének, hasznosításának támogatása

- **Állattenyésztési és tenyésztésszervezési feladatok támogatása**
- **Halgazdálkodási tevékenység támogatása**
- **Vadgazdálkodási tevékenység támogatása**
- **Folyó kiadások és jövedelemtámogatások:**
 - az európai uniós közvetlen termelői támogatások nemzeti kiegészítő támogatása
 - piacfejlesztési intézkedések támogatása
 - állattenyésztést segítő támogatások (sertés, baromfi, egyéb állatfajok)
 - biológiai alapok fejlesztésének és megőrzésének támogatása
 - vízgazdálkodási feladatok támogatása
 - oktatási, képzési, kutatási feladatok támogatása,
 - agrárfinanszírozás támogatása
 - agrár- és vidékfejlesztési szolgáltatások (TÉSZ-ek) fejlesztésének támogatása
 - agrárfoglalkoztatás támogatása
 - a mezei őrszolgálat működtetéséhez nyújtott támogatás

8. Állami kezességvállalás, intézményi kezességvállalás és az ezekhez kapcsolódó kezességvállalási díjtámogatás

5. A 2005. évi agrárkölségvetés

2004. május 1-jét követően az agrárgazdaság támogatási rendszerét már a tagsággal járó kettősség jellemzi, a finanszírozás egyrészt közösségi, másrészt nemzeti forrásokból történik. Ez a kettősség folytatódik a 2005. évi költségvetésben is, melyben az uniós források aránya tovább növekszik.

Az agrár- és vidékfejlesztés támogatását a 2005. évben 328,3 milliárd forint szolgálja, a nemzeti költségvetés 159 milliárdot, az Európai Unió 169,3 milliárd forintot biztosít. Ez utóbbiból 89 milliárd forint jut a közvetlen területalapú támogatásokra, 15 milliárdot folyósítanak a SAPARD programra, 9,9 milliárdot az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programra, a Nemzeti Vidékfejlesztési Tervre pedig 35 milliárdot. Az unió piaci támogatásokra 20 milliárd forintot juttat hazánknak.

A fenti előirányzatból az EU által közvetlenül finanszírozott támogatásként (egységes területalapú támogatás, piaci támogatások) 109,4 milliárd forintot, a különböző társfinanszírozási programok keretében összesen 78,6 milliárd forintot, egyéb jogcímen (közvetlen termelői támogatások nemzeti kiegészítése, az EU-nak notifikálásra benyújtott nemzeti támogatások) pedig 140,3 milliárd forintot vehetnek a gazdák igénybe.

A 2004-es év tapasztalatait és a KAP reformot figyelembe véve az FVM kidolgozta 2005-ös terveit, melyek 3 nagyobb cél köré csoportosulnak.

1. A versenyképesség javítása és a szerkezetváltás felgyorsítása

- a szükséges források biztosítása hiteleken keresztül
- a közvetlen támogatások kifizetésének felgyorsítása január és február folyamán
- export-program indítása az intervenciós készletekre
- a versenyképességi gondokkal küzdő sertés- és baromfiágazat megsegítése
- uniós támogatással szőlő felújítási program meghirdetése 1200 hektárra
- 40 milliárd forint nagyságrendű kedvezményes agrárhitel program kis és közepes gazdaságok számára
- a korai nyugdíjazás tervezetének alkalmazása (az NVT keretében az év második felétől lehet rá pályázni)
- az erdőtelepítési program folytatása (7000 hektár telepítésére jut támogatás)

2. A tagállami működés erősítése

- az EZ döntéshozatali folyamatában a magyar érdekek érvényesítése
- az intervenciós lehetőségek teljes körű kihasználása
- a támogatások ütemezettebb felhasználása
- az ágazat szereplőinek tájékoztatása
- az együttműködés elmélyítése és kiszélesítése a szakmai, érdekképviseleti és civil szervezetekkel

3. A vidékfejlesztés kibontakoztatása

- a vidéken élők számára alternatív jövedelemszerzési források kimunkálása
- az AVOP keretében beérkezett 4000 pályázatot az MVH feldolgozta, tavasszal újból megnyitják a pályázati jogcímeket
- az előlegek kifizetéséről az agrár-környezet gazdálkodók értesítése még év elején

A tervekben nem sikerült időben megvalósítani a közvetlen támogatások kifizetésének felgyorsítását, a tárca csak április végére ígérte a kifizetések teljesítését. Az agrár-környezet gazdálkodók előlegeinek kifizetése is késik. Az említett késések miatt gazdatüntetések sorozata kezdődött 2005. februárban.

6. A távolabbi kilátások

A KAP támogatási rendszerének átvételével a következő néhány évben a növényi ágazatok jelentős erősödése várható az állattenyésztés rovására, így a hagyományosan 50-50% körüli arány az előbbi javára változhat, melynek jelei már tapasztalhatók. Jó irányba mutat az, hogy a versenyképességi és hatékonysági követelmények kikényszerítik a gazdaságos üzem és birtokméret kialakulását, ami Magyarországon is jelentős koncentrációt eredményez, így megszűnhet a szétaprózott birtokszerkezet.

A következő néhány évre az prognosztizálható, hogy megemelkedik a termelői csoportok száma, melyek több ezer egyéni gazdálkodót integrálnak majd. A TЭСZ-ek, BЭСZ-ek, termelői csoportok szervezése ugyan egyre erőteljesebb, mégis a termelők helyzetét nehezíti az érdekvérvényesítő képesség gyengesége, a koncentrált élelmiszeriparral

és koncentrált kiskereskedelemmel szembeni közös fellépés elégtelen szintje. A kistermelők jövője az előbb vázolt folyamatok miatt kétséges. Abban az esetben, ha nem csatlakoznak a már említett szervezetekhez, nem tudni, mennyire maradnak életképesek, és milyen mértékben tudják majd érvényesíteni érdekeiket a hatalmas uniós piacon. Lehetőségük van a kisebb földekkkel rendelkezőknek arra is, hogy földjeiket egyfajta életjáradékra cseréljék vagy bérbe adják. Az EU azoknak a termelőknek is nyújt támogatást, akik kérik előnyugdíjazásukat.⁴²

A csatlakozást követően a választott területalapú támogatási forma előnyös helyzetbe hozta a szántóföldi kultúrák EU-ban is preferált csoportját, az úgynevezett GOFR növényeket.⁴³ Különösen vonatkozik ez a gabonafélékre, melyeket a hazai árgarancia-szinteket tartósan meghaladó gabonapiaci intervenciók ár és a magasabb importvámok mellett a csatlakozást követően is megéri termeszteni. Bár 2005. januárban kiderült már, hogy az ország raktározási gondokkal küzd, ezért itt is akadnak problémák.

A kertészeti termelésre a tökehiány, az alacsony műszaki-technikai színvonal, a kevés öntözhető terület, a kereskedelmi és logisztikai háttér hiánya jellemző, ennek ellenére a kertészeti ágazatok egy részénél javulásra számítanak a szakemberek. A vámkorlát feloldása, a magas takarmányárak, valamint a piaci verseny erősödése is nehéz helyzetet teremtettek.

A mezőgazdasági tárca előzetes kalkulációt végzett a 2004-2006. évi forrásigényekre. A kalkuláció alapján megállapítható, hogy az agrár- és vidékfejlesztési támogatások forrásigénye 290 milliárd forintról 432 milliárd forintra – közel 50%-kal – emelkedik. A források egyre nagyobb hányada származik majd az EU költségvetéséből. Az uniós forrásokon belül a közvetlen kifizetések mérsékeltebben fognak emelkedni, ugyanakkora társfinanszírozásban igénybe vehető összegek több mint duplájára nőnek. A jövőben a fejlesztések nagyrészt az utóbbi konstrukcióban valósulnak meg. Így a nemzeti agrárpolitika mozgástere szűkül, és meghatározóvá válik a KAP befolyása.

Ha már a KAP befolyásáról van szó, néhány közvetlen hatást is felsorolok.

- A tej irányárának eltörlése, a vaj és a soványtejpor intervenciók árának csökkentése a magyar tejágazat számára kedvezőtlen.
- A 2004-es KAP reformmal bevezetett új Egységes Támogatási Rendszer Magyarországon történő bevezetésének legkorábbi időpontja 2007. január 1. lehet. Kérdéses, hogy a magyar gazdák mikor és mennyiben tudnak eleget tenni a kifizetések folyósításához szükséges környezetvédelmi, állategészségügyi,

⁴² Ennek szabályozásáról az első fejezetben már írtam, így itt nem részletezem.

⁴³ gabonafélék, olajos magvak, fehérje- és rostnövények

állatjóléti, élelmiszerbiztonsági feltételeknek és az auditálási kötelezettség teljesítésének.

- A KAP reform kapcsán pozitív lépésnek értékelhető a közvetlen kifizetések termeléstől való leválasztása. Ez az EU szándékai szerint a termékpiacok egyensúlyának javításához, a túltermelés csökkenéséhez, valamint a gazdálkodók döntési szabadságának és felelősségének növekedéséhez vezet.
- A szétválasztás alanyi jogon járó egységes támogatással párosul, így a termelők szabadon dönthetnek a vetésszerkezet alakításáról. A közvetlen támogatások termeléstől való szétválasztásával a közvetlen kifizetések így WTO-konform „zöld dobozos” támogatási formává válnak.

Fontos szólni néhány szót a következő néhány év várható költségvetési problémáiról. A 2005. évtől kezdődően várhatóan egyre jelentősebb költségvetési nyomást jelent majd a vidékfejlesztési programok társfinanszírozási igényének növekedése, ami az AVOP programok finanszírozási igényével kiegészülve komoly nyomást gyakorolhat 2005-2006-ban az agrár-költségvetésre.

A hosszabb távú (10 évre szóló) előrejelzések szerint a mezőgazdasági teljesítmény, a versenyképes magyar termékek kivitele és az európai belső importtermékek mennyisége nőni fog. A szakértők számolnak egy erőteljes munkatermelékenység-javulással is. Vidéken a gazdasági és tevékenységi szerkezet színesebbé válása várható a környezet- és tájgazdálkodási funkció mellett. Az alternatív megélhetési lehetőségek köre is fokozatosan bővülni fog.

UTÓSZÓ

Sok bíráló érte a gazdákat, hogy az Európai Uniót csak egy nagy pénzeszsáknak tartják. Bármennyire felháborító kimondani, ez így van. A mai magyar mezőgazdaság számára az EU jelenti az „amerikai nagybácsit”. A rendszerváltás óta mély válsággal küzdő agrárszektor számára az egyetlen lehetséges alternatíva az Európai Unióhoz való csatlakozás volt. Annak ellenére, hogy a közvetlen támogatások esetében csak 2013-ra érhetjük el a 100%-os támogatottsági szintet és a nemzetközi tendencia a támogatások csökkentése felé mutat, a közösségi agrártámogatások többszörösét jelentik annak az összegnek, melyet a magyar agrárbüdzsére tudna bocsátani. Ugyanakkor kritikus helyzetbe került a magyar sertés, a vágócsirke és a tejtermelés. Mivel a közösségi agrárpolitika átvétele jelentős strukturális átalakulást indított el, ezért az említett ágazatok tekintetében felszínre kerültek az eddig részben a nemzeti támogatások révén elfedett hatékonysági, versenyképességi problémák. Nyilván a termelők emiatt rosszul élik meg a csatlakozást, de be kell látnunk, hogy hosszú távon jó hatással van a mezőgazdaság versenyképességére.

Az informálás problémáját azonban már nem oldják meg a gazdasági folyamatok. Az informálást értem olyan kommunikációs problémákra, melyek a gazdák szakképzettségének hiányából, az intézményrendszeren belüli felkészületlenségből, és a koordináció elégtelen voltából táplálkoznak. Hiába a rengeteg befektetett idő és pénz, amíg az emberek gondolkodásában nincs változás, ugyanis a csatlakozás után régi jó magyar szokás szerint megszaporodott a csalók, az ál-szakértők, ál-pályázatírók száma, akik miatt sok gazda hátrányos helyzetbe került. Mindez köszönhető annak, hogy a gazdák közül – elsősorban a félig önálló gazdaságot vezető és a kistermelők – sokan nincsenek továbbra sem felkészülve az EU pályázati rendszerére, hiányos információkkal rendelkeznek lehetőségeik terén is.

Azt is be kell látnunk, hogy 1 év alatt nem lehet minden problémát orvosolni. A korábbi rossz mezőgazdasági politika hibáit nem lehet néhány hónap alatt kijavítani. Ugyanakkor a jelenlegi politikán is van javítani való abban, hogy sokszor nem a megfelelő helyekre jutnak el a támogatások (ezzel kapcsolatban rengeteg uniós bírálatot kapott a mezőgazdasági vezetés). Fontos lenne azt is figyelembe venni a támogatások odaítélésekor, hogy mennyire versenyképes az, amit támogatnak, vagy csak egy elavult technikát tart fenn, és a túlélésre fordítódik. Nem lehet figyelmen kívül hagyni a kisebb méretű gazdaságokat sem, mert gyakran a tőkehiány miatt elesnek egyes támogatásoktól. A

társfinanszírozású programok a legtöbb esetben megkövetelik az önrészt is. Úgy gondolom, hogy a hazai agrárpolitikának kell ezekre a kérdésekre megoldást találnia.

Összefoglalva: hiába az a nagy zsák tele „aranyló gabonával”, ha kirágják az egerek, vagy ha nem, akkor kevesen tudják kikötni a madzagot.

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat A SAPARD támogatásainak eloszlása: saját készítés
2. táblázat A Strukturális Alapok által támogatott tevékenységek: saját készítés
3. táblázat A CAP és a CARPE elemei: saját készítés
4. táblázat A 2001-2002. évi agrártámogatási előirányzatok megoszlása: saját készítés
5. táblázat Az agrárgazdasági célú támogatások előirányzata 2002-ben: saját készítés
6. táblázat Magyarország SAPARD-terve 2000-2006: FVM
7. táblázat Az EU által a magyar mezőgazdaság részére előirányzott támogatások: saját készítés

FELHASZNÁLT IRODALOM

Magyar nyelvű könyvek

A magyar agrárgazdaság EU-csatlakozási stratégiája.

Bp.: Földművelésügyi Minisztérium Európai Integrációs Főosztály, 1997

A magyar mezőgazdaság EU-csatlakozási felkészülésének stratégiája. Vitaanyag.

Bp.: Magyar Agrárkamara, 1998

Az AGENDA 2000 dokumentumcsomaggal kapcsolatos magyar értékelés.

Bp.: Külügyminisztérium Integrációs Államtitkárság, 1997

Az EU közös agrárpolitikája (CAP).

Bp.: Az Európai Bizottság Magyarországi Képvisellete, 1996

Benet Iván: rendszerváltás és agrárgazdaság.

In.: A magyar agrárgazdaság jelene és kilátásai. Bp.: Magyar Tudományos Akadémia, 1997

Biacs Péter: A minőség dimenziói az agrárgazdaságban.

In.: A magyar agrárgazdaság jelene és kilátásai. Bp.: Magyar Tudományos Akadémia, 1997

Buday–Sántha Attila: Agrárpolitika-vidékpolitika. A magyar agrárgazdaság és az Európai Unió.

Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2001

Buzássy Lajos: Közigazgatás, agrárgazdaság és kutatás.

In.: A magyar agrárgazdaság jelene és kilátásai. Bp.: Magyar Tudományos Akadémia, 1997

Csáki Csaba: Piac és agrárium.

In.: A magyar agrárgazdaság jelene és kilátásai. Bp.: Magyar Tudományos Akadémia, 1997

Dorgai László – Miskó Krisztina: A vidékfejlesztés finanszírozása az Európai Unióban. Bp.:

Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet, 1999

Forman Balázs: Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai.

Bp.: Interpress Külkereskedelmi Kft., 2003. 63-95. p., 198-246. p., 295-303. p.

Glatz Ferenc: Agrárium Magyarországon az ezredfordulón (Kérdések, kérdések, kérdések...).

In.: A magyar agrárgazdaság jelene és kilátásai. Bp.: Magyar Tudományos Akadémia, 1997

Gyakorlati tudnivalók az Európai Unióról Kis- és Középvállalkozóknak.

Bp. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, 2002. 172-209. p.

Halmai Péter: Az Európai Unió agrárrendszere.

Bp. Mezőgazda Kiadó, 1995. 54-68. p., 72-88. p., 100-103. p., 146-173. p., 239-276. p., 288-295. p.

Horváth Gyula: Regionális támogatások az Európai Unióban.

Bp.: Osiris Kiadó, 2003. 79-133. p.

Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról.

Magyar Országgyűlés, 2002. 266-282. p.

Kende Tamás – Szűcs Tamás: Az EU politikái.

Bp.: Osiris Kiadó, 2002. 297-334. p., 529-562. p.

Kovács Ferenc: Agrártudomány – agrártermelés – agrárpolitika.

In.: A magyar agrárgazdaság jelene és kilátásai. Bp.: Magyar Tudományos Akadémia, 1997

Kürthy Gyöngyi – Szűcs István: Az Európai Unióhoz való csatlakozás ágazati felkészülésének fejlesztési forrásigénye.

Bp.: Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet, 1999

Magyarország mezőgazdasága a 2000. évben.

Bp.: Központi Statisztikai Hivatal, 2000

Magyarország SAPARD-terve 2000-2006.

Bp.: Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, 1999

Nacsa János: Agrárválság, regionális fejlesztés.

In.: A magyar agrárgazdaság jelene és kilátásai. Bp.: Magyar Tudományos Akadémia, 1997

Papp János: A kertészet helyzete és fejlesztési lehetőségei.

In.: A magyar agrárgazdaság jelene és kilátásai. Bp.: Magyar Tudományos Akadémia, 1997

Radnóczy Zsolt: Támogatások az Európai Unióban.

Bp.: Akadémiai Kiadó, 2004. 16-19. p., 25-42. p., 50-56. p., 64-65. p., 69-75. p., 85-104. p., 123-156. p.

Sipos Aladár: Agrártermelés és nemzetgazdaság.

In.: A magyar agrárgazdaság jelene és kilátásai. Bp.: Magyar Tudományos Akadémia, 1997

Vidék- és agrárstruktúra-fejlesztés az EU-ban.

Bp.: Földművelésügyi Minisztérium, 1998

Magyar nyelvű cikkek

Aczél Endre: Merre tart az Unió?

= 168 óra XVI. évfolyam 1. szám, 2004

A vidékfejlesztés következő generációja: jobb, szélesebb körű, egyszerűbb

= Őstermelő Gazdálkodók Lapja VIII. évfolyam 4. szám, 2004

Barcs Endre: Cancúni kudarc

= 168 óra XV. évfolyam 38. szám, 2003

Barcs Endre: Uniós csatározások

= 168 óra XVI. évfolyam 4. szám, 2004

Benet Iván: Az új magyar agrárpolitika előzményei és jellemzői

= Statisztikai Szemle 75. évfolyam 3. szám, 1997

Csáki Csaba: Közép – Kelet – Európa és a volt Szovjetunió agrárgazdasága a kilencvenes évek második felében

= Közgazdasági Szemle 1998. május

Cseke Hajnalka: Pályázni muszáj

= Figyelő XLVIII. évfolyam 19. szám, 2004

Cseke Hajnalka: Régi reflexek. Uniós pályázatírási tapasztalatok

= Figyelő XLVIII. évfolyam 26. szám, 2004

Dorgai László: Gondolatok az agrárgazdaság fejlesztési koncepciójához

= Tér és Társadalom 1994/4.

EU – vidékfejlesztési támogatások

= Kistermelők Lapja 48. évfolyam 8. szám, 2004

Farkasné Fekete Mária – Eric Audsley: Az 1992-es CAP-reform és az AGENDA 2000

= Gazdálkodás XLIII. évfolyam 2. szám, 1999

Fehér István: A kistermelők jövője is a TÉSZ

= Kistermelők Lapja 48. évfolyam 6. szám, 2004

Forman Balázs: A magyarországi SAPARD-program

= Falu, Város, Régió 2000/4. szám

G. Tóth Ilda: Nagy számok törvénye

= HVG XXVI. évfolyam 43. szám, 2004

Gyévai Zoltán: Globális fazék. WTO miniszteri értekezlet Cancúnban

= Figyelő XLVII. évfolyam 37. szám, 2003

- Gyévai Zoltán – Szirmai S. Péter: Bonyolított egyszerűsítés. Magyar agrártámogatási modell**
= Figyelő XLVII. évfolyam 38. szám, 2003
- Ismét lehet SAPARD pénzekre pályázni**
= Kistermelők Lapja 47. évfolyam 3. szám, 2003
- Izinger Pál: Agrárjövőkért**
= Gazdálkodás XLI. évfolyam 3. szám, 1997
- Kelemen Zoltán: A pénzeszsák feltjai**
= HVG XXVI. évfolyam 28. szám, 2004
- Kelemen Zoltán: Erőltetett menet. Agrár-kifizetőügynökség**
= HVG XXVI. évfolyam 15. szám, 2004
- Kelemen Zoltán: Földharc**
= HVG XXV. évfolyam 43. szám, 2003
- Kelemen Zoltán: Köd előttünk. Az EU változó agrárpolitikájának hatásai**
= HVG XXV. évfolyam 29. szám, 2003
- Kelemen Zoltán: Sok gazda közt. Agrárválságjelek és demonstrációk**
= HVG XXVI. évfolyam 15. szám, 2004
- Kocsis Györgyi: Előrehaladott állapotban. Az utolsó uniós országjelentés**
= HVG XXV. évfolyam 45. szám, 2003
- Kocsis Györgyi: Kasszavágás**
= HVG XXVI. évfolyam 8. szám, 2004
- Kocsis Györgyi: Nemzeti fejlesztési káosz**
= HVG XXV. évfolyam 30. szám, 2003
- Kocsis Györgyi: Szemesnek áll. EU-magyar agrártárgyalások**
= HVG XXIV. évfolyam 17. szám, 2002
- Kocsis Györgyi: Tartozik-követel. Magyarország és a brüsszeli kassza**
= HVG XXIV. évfolyam 19. szám, 2002

Kocsis Györgyi: Támogatások az unióban

= HVG XXV. évfolyam 15. szám, 2003

Kulcsár László – Kozári József: A vidékfejlesztés új stratégiája Magyarországon

= Gazdálkodás XLII. évfolyam 4. szám, 1998

Nagy Gábor – Kocsis Györgyi: Világok harca. Kereskedelmi tárgyalások Cancúnban

= HVG XXV. évfolyam 37. szám, 2003

Orbán András: Rajtol a SAPARD

= Magyar Mezőgazdaság 53. évfolyam 32. szám, 1998

Sántha Attila: A hazai agrártermelés aktuális kérdései

= Gazdálkodás XLII. évfolyam 6. szám, 1998

Simon András: Digitális térkép e táj. Agrártámogatási igények ellenőrzése

= Figyelő XLVII. évfolyam 40. szám, 2003

Solti Gábor: „Európa” ökológiai gazdálkodása

= Östermelő Gazdálkodók Lapja VIII. évfolyam 3. szám, 2004

Szabó Jenő: A zöld doboz rejtelmek

= Magyar Mezőgazdaság 55. évfolyam 31. szám, 2000

Szirmai S. Péter: Asztaltáncoltatás. Agráregyeztetés és demonstráció

= Figyelő XLVIII. évfolyam 7. szám, 2004

Szirmai S. Péter: Bőség vagy nagybőjt? Korszakváltás az agrártámogatásban

= Figyelő XLVII. évfolyam 43. szám, 2003

Szirmai S. Péter: Össztűz alatt. Hazai uniós felkészülés

= Figyelő XLVII. évfolyam 45. szám, 2003

**Tóth Józsefné: Zöltség-gyümölcs piacsabályozás az Európai Unióban, és Termelői
Értékesítő Szövetkezetek (TÉSZ) alakulásával elérhető lehetőségek**

= Östermelő Gazdálkodók Lapja, VIII. évfolyam 1. szám, 2004

Varga Gábor: Az agrártámogatások főbb feltételei

= Kistermelők Lapja 48. évfolyam 2. szám, 2004

Magyar nyelvű elektronikus források

Agrármegállapodás

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4741&ctag=articlelist&iid=1

Agrárium 2004

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4766&ctag=articlelist&iid=1

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal működése, feladata

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4812&ctag=articlelist&iid=1

AVOP

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=3836&ctag=articlelist&iid=1

Az Agrár- és Vidékfejlesztés Nemzeti Stratégiája

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4719&ctag=articlelist&iid=1

Az Európai Bizottság határozata

www.fvm.hu/doc/upload/200407/avop.pdf

Az EU-tagság tapasztalatai - 2005-ös célkitűzések

www.fvm.hu/main.php?folderID=831&articleID=6144&ctag=articlelist&iid=1

Az Európai Unió mezőgazdasága 1995.1. szám - 1996. 6. szám

www.omgk.hu

Az Európai Unió agrárgazdasága 1996.1. szám - 2004. 9. szám

www.omgk.hu

EU-csatlakozás

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=3825&ctag=articlelist&iid=1

Európai Unió

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4742&ctag=articlelist&iid=1

FVM 2005

www.fvm.hu/main.php?folderID=831&articleID=6148&ctasr=articlelist&iid=1

IHER

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4787&ctag=articlelist&iid=1

Jelentés az agrárgazdaság 2002. évi helyzetéről

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4799&ctag=articlelist&iid=1

Jelentés az agrárgazdaság 2001. évi helyzetéről

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4821&ctag=articlelist&iid=1

Magyarország mezőgazdasága, 2003

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4733&ctag=articlelist&iid=1

MePAR

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4798&ctag=articlelist&iid=1

MVH

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4729&ctag=articlelist&iid=1

Nemzeti Vidékfejlesztési Terv

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4210&ctag=articlelist&iid=1

Nemzeti közvetlen kifizetések

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=3824&ctag=articlelist&iid=1

NVT

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4211&ctag=articlelist&iid=1

SAPARD

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4740&ctag=articlelist&iid=1

SAPARD-pályázatok kedvezőbb feltételekkel

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4809&ctag=articlelist&iid=1

SAPARD '2004

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4767&ctag=articlelist&iid=1

Több uniós forrás, mint hazai

www.fvm.hu/main.php?folderID=831&articleID=6149&ctag=articlelist&iid=1

Vidékfejlesztés

www.fvm.hu/main.php?folderID=235&articleID=4715&ctag=articlelist&iid=1

Zöld út a 754,14 millió eurós magyarországi vidékfejlesztési tervnek

www.fvm.hu/doc/upload/200407/ip-04-972_hu.pdf

2003, a magyar mezőgazdaság felemás éve

www.fvm.hu/main.php?folderID=1235&articleID=4772&ctag=articlelist&iid=1

2005: kihasználni az EU-tagság előnyeit

www.fvm.hu/main.php?folderID=831&articleID=6149&ctag=articlelist&iid=1

Idegen nyelvű szakirodalom

AGENDA 2000. For stronger and Wider Europe.

Brüsszel, Európai Bizottság, 1997

GATT and European agriculture.

Luxemburg, Európai Bizottság, 1996

Structural Funds and Cohesion Fund 1994-99. Regulations and commentary.

Luxemburg, Európai Bizottság, 1996

The Common Agricultural Policy in transition.

Luxemburg, Európai Bizottság, 1996

Agenda 2000 Reform of the common agricultural policy (CAP)

www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/160002.htm

Agricultural Situation in the Candidate Countries. Country Report on Hungary

www.europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/publi/cuntrvrep/liungary.pdf

Analysis of the Impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEECs

www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/ceecimpact/index_en.htm

Enlargement and agriculture

www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/enlarge/text_en.pdf

EU agriculture and enlargement

www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/enlarge/2002_en.pdf

Go ahead for €754.14 million Rural Development Plain in Hungary

www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=ip/04/972&fontTiat=HTML&aged=O&language=EN&gmLanguage=en

The Common Agricultural Policy explained

www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/cap_eu.pdf