

Nemzeti válaszok az agrártermelés modernizációs kihívásaira az EU 2023–27 közötti tervezési időszakában

FEHÉR ISTVÁN

Kulcsszavak: agrárpolitika, zöldítés, vidékfejlesztés, eltérő prioritások, támogatások

JEL-kód: Q10, Q18

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A KAP – Közös Agrárpolitika – a kohéziós politikával együtt még mindig nagy súlyt képvisel az EU költségvetésében: a források közel egyharmadát (31,3%) a mezőgazdaság és a vidéki területek támogatására fordítják. Az SPR (*Strategic Plan Regulation*; Stratégiai terv rendelet) meghatározta a tagállamonkénti juttatásokat mind a pillérek, mind az egyes ágazatok számára. Az SPR értelmében 2023 és 2027 között összesen 260,5 milliárd eurót különítenek el a KAP számára, amelynek 77%-át az EMGA (Európai Mezőgazdasági Garanciaalap, *European Agricultural Guarantee Fund*, EAGF), 23%-át pedig az EMVA (Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, *Agricultural Fund for Rural Development*, EAFRD) kapta. A tagállamok különböző mértékben részesülnek ezekből az alapokból. Abszolút értékben Franciaország, Németország és Spanyolország kapja a legtöbb támogatást az EMGA-ból. Ez az alap finanszírozza az egyes ágazatokban végrehajtott beavatkozásokat is, amelyekben Olaszország, Görögország és Franciaország a legnagyobb kedvezményezettek. Az EMVA-ból Franciaország, Olaszország és Lengyelország kapja a legmagasabb összegeket. Összegezve, még mindig egyértelmű aszimmetria figyelhető meg az alapok tagállamok közötti relatív részesedése tekintetében: az „új” tagállamok (a 2004 óta csatlakozott tagállamok) (EU13) az EMGA-kiutalások kevesebb mint 26%-át kapják, de az EMVA-kiutalások 36%-át. Ez a mezőgazdasági és vidéki területek strukturális fejlesztésének sajátos kihívásait hivatott tükrözni, amelyekhez az EMVA megfelelőbb eszközökkel rendelkezik. Az EMVA-t azonban nemzeti forrásokból kell társfinanszírozni, ezért költségvetési szempontból kevésbé vonzó. Ha a pénzügyi juttatásokat a mezőgazdasági hasznosítási terület UAA (*Utilised Agricultural Area*; mezőgazdasági hasznosítású területek) tekintetében fejezzük ki, még mindig jelentős különbségek mutatkoznak, különösen az új tagállamok tekintetében.

BEVEZETÉS

Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája történetében elsősorban a változásokat a jobbá tétel és a javítás céljai vezérelték, a jelenlegi reformra jellemző, hogy az EU döntéshozói radikális és viszonylagosan

mélyreható változásokról döntöttek. Ezzel új helyzetet alakítottak ki a KAP jövőjét illetően, mely jelentős, a korábbiaktól lényegesen eltérő feladatokat jelent az agrárpolitika kidolgozásában, szabályozásában, megvalósításában és eredményeinek értékelésében, ellenőrzésében.

A stratégiai tervezés folyamatát jellemezte, hogy minden tagországban széles körű és részletes helyzetelemzés készült az egyes országok agrárágazatának gazdasági, szociális és környezetvédelmi jellemzőiről, melynek egyik fontos eszköze volt az egyes országok kedvező (erősségek) és kedvezőtlen (gyengeségek) adottságainak megítélése, valamint a jövőbeni lehetőségek és fenyegetettségek megfogalmazása.

Az Európai Unió által kiadott tervezési útmutató jelentős szerepet töltött be a célok megvalósítása érdekében a prioritások rangsorolása kialakításában. A Közös Agrárpolitika (KAP) 2023–2027 nemzeti stratégiai tervekben keresztül valósul meg.

A stratégiai tervek kulcsfontosságú elemei az új finanszírozási időszaknak. A vonatkozó uniós jogszabály meghatározza a közös stratégiai célkitűzéseket (SO) és a finanszírozási iránymutatásokat, de a tagállamok jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkeztek ezek végrehajtása tekintetében.

A jóváhagyásra benyújtott stratégiai terveket elemezve, azok pénzügyi prioritásait értékelve megismerhetők a KAP nemzeti szintű végrehajtásának közös vonásai, különbségei és átfogó motívumai. A tervezőmunka eredményeként értékelhető, hogy átfogó állítások készültek a tíz stratégiai célkitűzés és a Közös Agrárpolitika teljesítményének mérésére szolgáló monitoringmutatókról (indikátorokról).

A tagállamok különböző jelentőséget tulajdonítanak a jogszabály által meghatározott tíz célkitűzésnek. Az egyes stratégiai tervek európai és nemzeti döntések sorozatán alapulnak. Európai szinten a többéves pénzügyi keret (*Multiannual Financial Framework*, MFF) határozta meg a KAP költségvetését, míg az SPR (*Strategic Plan Regulation*) meghatározta a tagállamonkénti juttatásokat mind a pillérek, mind az egyes ágazatok számára.

A 2021–2027-es többéves pénzügyi keretet hosszas tárgyalások után 2020 decemberében fogadták el. A többéves pénzügyi

keretről folytatott tárgyalások során a KAP költségvetésével kapcsolatos álláspontok jelentősen eltértek egymástól. A végső kompromisszum a 2014–2020-as többéves pénzügyi kerethez képest nagy csökkentéseket irányozott elő ezen a szakpolitikai területen (2018-as árakon 12%). A csökkentések a második pillért súlyosabban érintették, mint az első pillért.

A többéves pénzügyi keret kompromisszuma hosszabb távú fejleményeket tükröz. Az EU számára új szakpolitikai területek, mint például a migráció és a biztonság, egyre nagyobb pénzügyi jelentőségre tesznek szert. Mivel a többéves pénzügyi keret teljes volumene stagnál, a bevált szakpolitikai területek veszítenek jelentőségükből. Mindazonáltal a KAP – a kohéziós politikával együtt – még mindig nagy súlyt képvisel az EU költségvetésében: a források közel egyharmadát (31,3%) a mezőgazdaság és a vidéki területek támogatására használják.

Célként fogalmazódott meg vizsgálataim során, hogy az egyes tagországok hogyan valósították meg a stratégiai terveiket, ezek összehasonlításából milyen trendek és változások figyelhetők meg, továbbá mik jellemzik a mezőgazdaságuk és vidékfejlesztésük aktuális helyzetét és jövőbeli fejlesztési törekvéseit.

Vizsgálataim szerint a tervekben szereplő adatok és a SWOT-elemzésben szereplő állítások világosan bemutatják, hogy a tagállamok különböző módon éltek a stratégiai tervről szóló rendeletben biztosított mérlegelési jogkörrel. A közös célok és finanszírozási iránymutatások ellenére a tervek nagyfokú heterogenitást mutatnak. Az általános kialakítás tekintetében a tervek meglehetősen nagymértékben különböznek egymástól, főként a pénzeszközöknek az első és a második pillér közötti átcsoportosításában vagy a hozzájárulási arányok szintjében.

Az elemzés tartalma megfelel a 2023. május 18-án a Gazdálkodás, a Gazdálkodás Baráti Köre, az MTA Agrár-közgazdasági Tudományos Bizottsága és a házigazda, a

Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem által rendezett konferencián elhangzott előadásnak.

A TAGORSZÁGOK AGRÁRSTRATÉGIAI TERVEINEK ÉRTÉKELÉSE ÉS HATÁSUK VIZSGÁLATA

Minden ország elkészítette a SWOT-elemzését, melyek a tervek, továbbá a részletek iránt érdeklődőknek információt nyújtanak az agrárpolitikai igények ismeretéről, a javasolt beavatkozási logikáról és annak indoklásáról, az eredménymutatók (indikátorok) kiválasztásáról, a forráselosztás megindoklásáról, valamint a bizottsági ajánlásokról (1. melléklet).

Az SPR értelmében 2023 és 2027 között összesen 260,5 milliárd eurót különítenek el a KAP számára, amelynek 77%-át az EMGA, 23%-át pedig az EMVA kapja. A tagállamok különböző mértékben részesülnek ezekből az alapokból. Abszolút értékben Franciaország, Németország és Spanyolország kapja a legtöbb támogatást az EMGA-ból. Ez az alap finanszírozza az egyes ágazatokban végrehajtott beavatkozásokat is, amelyekben Olaszország, Görögország és Franciaország a legnagyobb kedvezményezettek. Az EMVA-ból Franciaország, Olaszország és Lengyelország kapja a legmagasabb összegeket.

Összegezve, még mindig egyértelmű aszimmetria figyelhető meg az alapok tagállamok közötti relatív részesedése tekintetében: az „új” tagállamok (a 2004 óta csatlakozott tagállamok) (EU13) az EMGA-kiutalások kevesebb mint 26%-át kapják, de az EMVA-kiutalások 36%-át. Ez a mezőgazdasági és vidéki területek strukturális fejlesztésének sajátos kihívásait hivatott tükrözni, amelyekhez az EMVA megfelelőbb eszközökkel rendelkezik. Az EMVA-t azonban nemzeti forrásokból kell társfinanszírozni, ezért költségvetési szempontból kevésbé vonzó.

Ha a pénzügyi juttatásokat a mezőgaz-

dasági hasznosítású területek (*Utilised Agricultural Area*, UAA) tekintetében fejezzük ki, még mindig jelentős különbségek mutatkoznak, különösen az új tagállamok tekintetében. A 2008-as helyzethez képest ugyanakkor – amikor az átlagos közvetlen kifizetések Romániában hektáronként 30 eurót, Belgiumban pedig mintegy 400 eurót tettek ki – némi közeledés tapasztalható.

Az EMGA-különbségek azonban még mindig a romániai 147 EUR/hektár és a görögországi 410 EUR/hektár UAA között mozognak. Az EMVA esetében a különbségek a dániai 29 EUR/hektártól a szlovéniai 230 EUR/hektárig terjednek. Mivel az EMVA a mezőgazdaságon kívüli egyéb intézkedéseket is magában foglal, az UAA a második pillér esetében kevésbé értelmezhető referenciaérték, mint az első pillér esetében.

A tagállamok alkalmazkodását elemezve megállapítható, hogy a tagállamoknak többféle lehetőségük volt arra, hogy az SPR szerinti juttatásokat saját végrehajtási preferenciáikhoz igazítsák. Különösen fontos ez az első és a második pillér közötti átcsoportosítási lehetőségek és a társfinanszírozási arányok meghatározása tekintetében. A közvetlen kifizetések korlátozása és degressziója is alkalmazható volt a források visszatartására és átcsoportosítására. A második pillér keretében a pénzügyi eszközök arra szolgálhatnak, hogy bizonyos beavatkozásokhoz hosszabb távú finanszírozási forrásokat hozzanak létre.

Ezenkívül lehetőség volt közvetlen kifizetési alapok átutalására a kockázatkezelési eszközök finanszírozására, valamint a gyümölcs- és zöldségágazaton, méhészetben, borászaton, komlón, olívaolajon és étkezési olajbogyón kívüli ágazatokban történő beavatkozásokra. Tizenhét tagállam élt ezekkel a lehetőségekkel. Tizenegy esetben csoportosítanak át forrásokat az első pillérből a második pillérbe, míg hat esetben a források ellenkező irányba való áramlása figyelhető meg. Az összehasonlító pénzügyi táblázatok szerint Bulgária, Finnország, Írország, Lit-

vánia, Ausztria, Svédország, Spanyolország és Ciprus nem végzett átcsoportosításokat. Észtországról és Szlovéniáról nem áll rendelkezésre információ.

Az SPR 103. cikke lehetővé tette, hogy a pillérenként elkülönített pénzeszközök legfeljebb 25%-át további indoklás nélkül átcsoportosítsák a másik pillérbe. A közvetlen kifizetésekből származó források átcsoportosítása a második pillérbe 15 százalékponttal növelhető volt, ha ezek a források a KAP környezetvédelmi célkitűzéseit szolgálták. További két százalékpontos növelés volt lehetséges a fiatal mezőgazdasági termelők támogatása céljából. Ezzel szemben azok a tagállamok, amelyekben a hektáronkénti közvetlen kifizetések az uniós átlag 90%-a alatt vannak, az EMVA legfeljebb 30%-át átcsoportosíthatták az első pillérbe. Ezt a kritériumot Bulgária, Észtország, Spanyolország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia, Finnország és Svédország teljesítette.

Az allokációk nemzeti szinten történő kiigazításának másik módja volt a társfinanszírozás szintje. A második pillér keretében felmerülő kiadásokat – az első pillérből átcsoportosított források kivételével – nemzeti forrásokból kell társfinanszírozni. Ennek során a tagállamoknak egy bizonyos határon belül kellett mozogniuk. Egyrészt az SPR (91. cikk) a támogatható kiadások 20%-ában határozza meg az EMVA-hozzájárulás minimális arányát. Másrészt több felső határ is meghatározott volt. Ezek a regionális fejlettségi szintnek megfelelően változnak, a kevésbé fejlett régiókban magasabb hozzájárulási arányok lehetségesek, valamint a beavatkozási kategóriától függően is bizonyos mértékig magasabb hozzájárulás volt lehetséges a környezetvédelem (agrárkörnyezet- és éghajlatvédelmi intézkedések és nem termelő beruházások) és az együttműködések (LEADER és EIP [European Innovation Partnership; európai innovációs partnerség]) területén.

A jelenlegi finanszírozási időszakhoz képest azonban a 2023–2027-es KAP esetében a maximális hozzájárulási arányok átlagosan alacsonyabbak.

Összességében az uniós hozzájárulás aránya a 2014–2020-as finanszírozási időszakhoz képest 68-ról 60%-ra csökken, ami az új követelmények alapján várható volt. Nemzeti szinten azonban nagy eltérések tapasztalhatók. Az első pillérből átcsoportosított pénzeszközök magas aránya és a környezetvédelmi intézkedéseknek tulajdonított kiemelkedő szerep miatt például a dán stratégiai terv rendelkezik a legmagasabb arányú uniós pénzeszközökkel. Ezt követi több olyan tagállam, ahol magas az EMVA-hozzájárulásra jogosult, kevésbé fejlett régiók aránya.

A spektrum másik végén két nagyon eltérő tagállam, Magyarország és Luxemburg rendelkezik a legmagasabb nemzeti társfinanszírozási aránnyal. Magyarország mellett Bulgária és a Cseh Köztársaság különösen figyelemreméltó; mindhárom országban magas a kevésbé fejlett régiók aránya, ezért mindhárom ország jogosult a magas EMVA-hozzájárulás alkalmazására.

Ezek az országok azonban nagymértékben mozgósítják a nemzeti forrásokat, és nem használják ki a lehetséges maximális EU-s társfinanszírozást. Ennek fényében érdemes részletesebben megvizsgálni a hozzájárulási ráták mögött meghúzódó politikai megfontolásokat. Magyarországon például a stratégiai tervet a parlamenti választásokkal összefüggésben dolgozták ki, és ez befolyásolhatta a stratégiai tervben szereplő állami finanszírozás általános szintjét. Az is fontos lehetett, hogy a szereplők megpróbálták megóvni az egyes pénzeszközöket azáltal, hogy többéves uniós forrásokhoz kötik azokat, és így kevésbé valószínű, hogy az éves nemzeti költségvetésekben csökkennek majd.

Az SPR (17. cikk) lehetővé tette, hogy a mezőgazdasági üzemek alapjövedelem-támogatását 60 000 eurós összegről deg-

resszív módon csökkentsek, vagy 100 000 eurós összegben korlátozzák. A visszatartott pénzeszközök más célokra is felhasználhatók: kiegészítő újraelosztó jövedelemtámogatásra, egyéb beavatkozásokra az első pillér szerinti közvetlen kifizetések formájában vagy a második pillér szerinti beavatkozásokra (az SPR 29. cikke).

Csak kilenc tagállam alkalmazott felső határértéket és/vagy degressziót. Többségük az átcsoportosítással nyújtható, kiegészítő támogatások (CRISS) finanszírozására tervezi azt felhasználni.

Az EMGA-beavatkozások a tervezett KAP-kiadások mintegy 64%-át, az EMVA-intézkedések pedig 36%-át teszik ki. A pillérek jelentősége azonban tagállamonként eltérő. Málta és Luxemburg stratégiai terveinek több mint 70%-át, Szlovénia, Finnország, Ausztria és Magyarország stratégiai terveinek több mint 50%-át a második pillér teszi ki. Dánia (14,3%) és Spanyolország (21%) részesedik a legkevésbé az EMVA-alapokból.

A finanszírozás intenzitását vizsgálva az abszolút számok csak korlátozottan értelmezhetők, mivel a tagállamok terület és népesség tekintetében jelentősen különböznek egymástól.

Amennyiben a területalapú támogatási intenzitást vizsgáljuk, amely átlagosan 72 790 EUR/km², Málta és Luxemburg kivételével Magyarországon a legmagasabb a támogatási intenzitás. Svédországban és Finnországban a legalacsonyabb a támogatási intenzitás.

Az egyes tagállamok népessége alapján a finanszírozás intenzitása eltérő megoszlást mutat. Az átlag 688 EUR/fő. A legalacsonyabb támogatási intenzitással Hollandia rendelkezik, amelyet Málta követ. Írországban a legmagasabb a támogatási intenzitás, több mint 2000 EUR/fő, majd Litvánia és Magyarország következik, ahol körülbelül 1500 EUR/fő jut egy lakosra (Becker et al., 2022).

A KAP STRATÉGIAI TERVEK TARTALMA

Ez a fejezet a tagállamok által az első és a második pillérben hozott döntéseket vizsgálja a különböző beavatkozási kategóriák szerint.

Az úgynevezett feltételrendszert (SPR 12. cikk) minden olyan mezőgazdasági üzemnek teljesítenie kell, amely az első pillér szerinti közvetlen kifizetéseket vagy a második pillér szerinti területalapú kifizetéseket kérelmezi. A feltételesség képezi tehát az ökorendszerek (*ecoschemes*, Magyarországon agrárökológiai program, AÖP) (31. cikk), az agrár-környezetvédelmi és éghajlati intézkedések (70. cikk), valamint a természeti vagy egyéb területspecifikus korlátok miatti kompenzációs támogatások (71. és 72. cikk) alapját.

Ez azt jelenti, hogy ezek az eszközök csak olyan vállalkásokért fizethetnek támogatásokat, amelyek meghaladják a feltételrendszer követelményeit. A feltételesség két összetevőből áll: az uniós jog szerinti jogszabályban előírt gazdálkodási követelményekből (JFGK) és a földterületek jó mezőgazdasági és környezeti állapotára vonatkozó előírásokból (GAEC).

A konkrét kialakítás a tagállamok felelősége volt (13. cikk (1) bekezdés), amelyeknek kompromisszumot kellett vállalniuk: minél ambiciózusabbak az előírások, annál gyengébbek a közvetlen kifizetésekre vonatkozó első pillér szerinti jövedelemhatások és annál szűkebb a fent említett önkéntes intézkedések mozgásteré.

Az SPR III. melléklete kilenc GAEC (*Good Agricultural and Ecological Condition*, jó mezőgazdasági és ökológiai állapot) – előírást tartalmaz. A jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó szabályokról szóló információkat valamennyi stratégiai terv tartalmazza.

Említést érdemel, hogy a KAP stratégiai tervekben a jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírásokról adott

magyarázatok egyes részeikben nagyon általánosak.

A jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírások kialakítása egyértelműen jelzi a KAP stratégiai terveinek tartalmi sokféleségét. Kiterjedt a mérlegelési jogkör és az eltérések használata. Ezen túlmenően világos, hogy az első pillérbe tartozó közvetlen kifizetések és ökorendszerek (AÖP), valamint a második pillérbe tartozó aktív és passzív ökológiai intézkedések mögött nagyon különböző szintű környezetvédelmi és éghajlatpolitikai törekvések állnak (vagy állhatnak).

A stratégiai tervek „zöld felépítményének” mélyreható elemzéséhez ezért nemcsak a szabályozási alapot, hanem a feltételrendszer és a beavatkozások konkrét kialakítását is figyelembe kell venni. Ez meghaladná ezen elemzés kereteit, amely azonban a KAP stratégiai tervek kialakításának és prioritásainak alábbi elemzése alapján ad előzetes betekintést.

Az első pillér (ágazati beavatkozások nél-

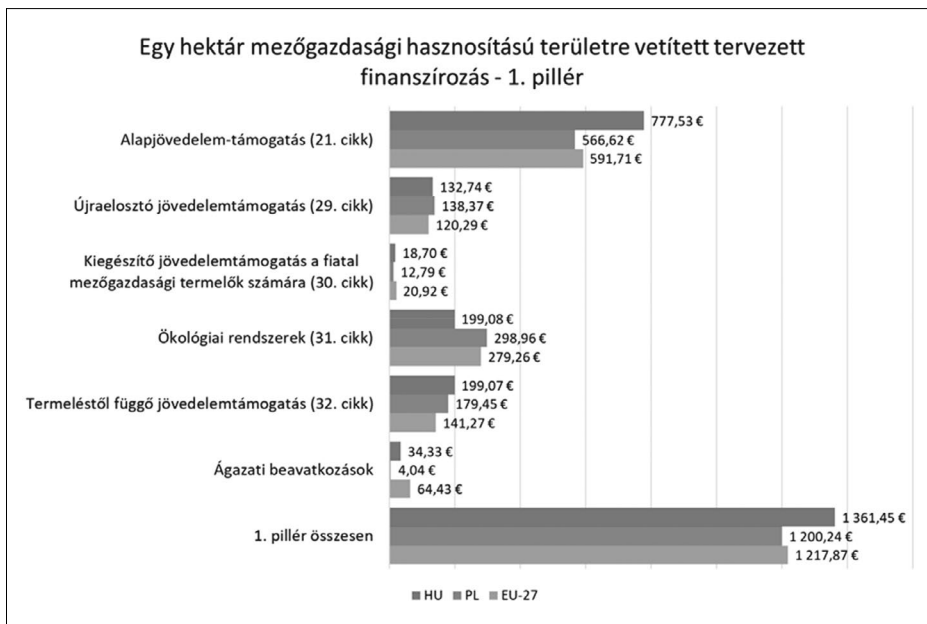
kül) a tagállamok között nagyon eltérő szerkezetű. Ami a közvetlen kifizetéseket illeti, a termeléstől független közvetlen kifizetések aránya 64%. A források további 24%-át ökoszisztémákra, 12%-át a termeléstől függő kifizetésekre fordítják. Ezen átlagértékek mögött azonban jelentős különbségek vannak a tagállamok között.

TERMELÉSTŐL FÜGGETLEN ÉS FÜGGŐ TERVEZETT KIFIZETÉSEK

A termeléstől független közvetlen kifizetések aránya Ausztriában a legmagasabb (81%), majd Németország és Dánia következik (75%). Málta (49%), Portugália és a Cseh Köztársaság (55%), valamint Románia (56%) a skála alsó végén helyezkedik el. Összehasonlítva például a magyar és lengyel mutatókat, a különbség főként a közvetlen kifizetések és az ökorendszerek (AÖP) arányaiban van (1. ábra).

I. ábra

Egy hektár mezőgazdasági hasznosítási területre vetített tervezett finanszírozás, I. pillér (Planned Financing for One Hectare of Agricultural Utilization Area, 1st Pillar)



Forrás: saját számítás Becker et al. (2022) és az Eurostat, TAG00025 (2020) alapján

Az ökörendszerekre fordított források aránya a Cseh Köztársaságban a legmagasabb (30%). Románia 29%-ot tervezett, ezt követi Észtország, Görögország és Szlovákia egyenként 28%-kal. Jóval az uniós átlag alatt van Magyarország és Szlovénia (15%), Málta és Finnország (16%), valamint Ausztria és Ciprus (17%). Ezek az alacsony számok meglepőnek tűnhetnek, mivel az SPR 97. cikke előírja, hogy a közvetlen kifizetési alapok 25%-át ökörendszerekre kell fordítani. Azonban vannak mentességek azon tagállamok számára, amelyek a 70., 72., 73. és 74. cikk szerinti beavatkozási kategóriákban túllépi a környezetvédelmi és állatjóléti küszöbértéket (az EMVA költségvetésének több mint 30%-a). Ezek a tagállamok bizonyos határokon belül csökkenthették az ökörendszerekre vonatkozó minimumot.

A termeléstől függő kifizetések az SPR 96. cikke értelmében a közvetlen kifizetések 13%-ára korlátozódnak (a gyapot kivételével). Azonban mentességekre van lehetőség. Ennek eredményeképpen 17 tagállamban magasabb a termeléshez kötött közvetlen kifizetések aránya. Máltán a legmagasabb az arány, 35%, ezt követi Portugália 20%-kal és Finnország 19%-kal. Nagyon alacsony a termeléshez kötött közvetlen kifizetések aránya Írországban (1%), Németországban (2%) és Ausztriában (3%). Hollandia egyáltalán nem vállalt termeléstől független közvetlen kifizetéseket.

A termeléstől független közvetlen kifizetések a fenntarthatóságot szolgáló alapjövdelem-támogatás (BISS), a fenntarthatóságot szolgáló kiegészítő újraelosztó jövedelem-támogatás (CRISS) és a fiatal mezőgazdasági termelők kiegészítő jövedelem-támogatása. Az új ökörendszerek szintén a termeléstől független közvetlen kifizetések részét képezik. Ezen túlmenően az SPR 28. cikke lehetővé teszi a kistermelők számára speciális támogatás nyújtását. Ez utóbbi kivételével a tagállamok a termeléstől független közvetlen kifizetések minden típusának alkalmazását vállalták. Ugyanakkor számos

mentességre volt lehetőség, amelyeket több tagállam alkalmazott is.

A termeléstől független közvetlen kifizetések közül a finanszírozás legnagyobb részét még mindig az alapjövdelem-támogatás (BISS) teszi ki 51,3%-kal, bár a 2019. évi összes közvetlen kifizetés arányához képest némileg csökkent a részesedése. Az átcsoportosítással nyújtható kiegészítő támogatás (CRISS) jelentősége kötelező jellege miatt nőtt, és jelenleg 10,4%-os részesedést mutat. Ezt az eszközt 2019-ben 18 tagállam még nem használta. Csak néhány tagállam nem használja továbbra sem, Dánia, Málta és Svédország. Észtország, Litvánia és Szlovénia tíz százaléknál jóval kevesebbet terveznek felhasználni. Ez azért volt lehetséges, mert az SPR 29. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy alternatív eszközöket is alkalmazzanak, „feltéve, hogy a KAP stratégiai terveikben bizonyították, hogy kellőképpen reagálnak a jövedelem-támogatás újraelosztásának szükségességére”.

A fiatal mezőgazdasági termelők kiegészítő jövedelem-támogatása a közvetlen kifizetések 1,81%-át teszi ki, ami a jelenlegi finanszírozási időszakhoz képest kismértékű növekedést jelent. Dánia és Portugália a két tagállam, amely nem nyújtja ezt a támogatást.

A tagállamok többsége (15) 2019-ben még mindig alkalmazott egy speciális kistermelői támogatási rendszert. A közvetlen kifizetések teljes összegéből a vonatkozó részarány 2,1% volt. A jelenlegi stratégiai tervekben csak öt tagállam tervezte a lehetőséget, hogy a kistermelőknek átalányösszeg vagy hektáronkénti összeg formájában nyújtson kifizetéseket (az SPR 28. cikke alapján), nevezetesen Bulgária, a Cseh Köztársaság, Lettország, Málta és Portugália. A közvetlen kifizetések teljes összegének aránya 0,2%.

ÖKORENDSZEREK (AÖP) FINANSZÍROZÁSA

A KAP új finanszírozási időszakában az ökörendszerek jelentik az agrárpolitikai esz-

közök fő újítását. Az ökoszisztemek nem kötelezőek a gazdaságok számára, ellentétben a zöldítéssel, amely a közvetlen kifizetésekben részesülő összes gazdaság részvételét megkövetelte. A rendelet mentességet engedélyez a kisgazdaságok, a kizárólag állandó növénytermesztést folytató gazdaságok és a „definíciójuknál fogva zöldnek” minősülő biogazdaságok számára. További mentességeket állapít meg a nagy arányban állandó gyepterülettel rendelkező gazdaságok és a nagy arányban erdővel borított országokban a természeti hátrányokkal küzdő gazdaságok számára.

A zöldítés három elemből állt: a növénytermesztés diverzifikálása, az ökológiai fókuszterületek (EFA-elemek) biztosítása – az uniós jogszabályok 19 különböző típusú EFA-elemet írtak elő – és az állandó gyepterületek védelme. Az ökoszisztemek megtartják a zöldítés egyes elemeit, ugyanakkor új eszközöket is bevezetnek.

A DG Agri 2021-ben megjelent közleménye szerint a közvetlen kifizetések zöldítési összetevője 2019-ben az összes közvetlen kifizetési alap mintegy 30%-át tette ki. Az a megállapítás, hogy a közvetlen kifizetésekkel rendelkező gazdaságok jogosultak voltak a kifizetésre (megfelelés vagy definíció alapján) azt jelentette, hogy a pénzeszközök könnyen tervezhetőek voltak a gazdaságok és a hatóságok számára.

Az ökoszisztemek esetében más a helyzet. A tagállamok kötelesek voltak a közvetlen kifizetések 25%-át az ökoszisztemek számára fenntartani, ha nem volt mentességük.

Az EU-ban a közvetlen kifizetések mintegy 24%-át ökoszisztemekre használják fel. Ezeknek a pénzeszközöknek mintegy 87%-át az éghajlattal, a vízzel/talajjal és a biológiai sokféleséggel összefüggő beavatkozásokra fordítják. Az SPR 97. cikke 2023-ban és 2024-ben alkalmazkodási időszakot fogalmaz meg, ami a program végrehajtásának teljes időtartama alatt bonyolultabbá teszi az irányítást. Hét százalékot állatjóléti intézkedésekre fordítanak (különösen Olasz-

országban, Ausztriában és Cipruson). Hat százalékot a biogazdálkodás támogatására szánják (különösen Svédországban, Portugáliában és Észtországban). Végezetül nagyon kis hányadot biztosítanak erdészeti intézkedésekre Bulgáriában és Cipruson.

Az ökoszisztemek szerkezete nagyon eltérő. Öt terv (Franciaország, Magyarország, Írország, Hollandia és Szlovénia) egyetlen keretintézkedést ír elő, míg a többi terv az egyes ökoszisztemek többé-kevésbé differenciált listáját tartalmazza. Litvániában és Lengyelországban van a legtöbb, 16 beavatkozás.

A második pillér agrár-környezetvédelmi és éghajlatvédelmi intézkedéseire képest az ökoszisztemek általában nagyobb területeket fednek le alacsonyabb finanszírozási kötelezettségvállalások mellett. Azoknak a beavatkozásoknak az esetében, amelyeknél rendelkezésre állt a tervezett területre vonatkozó információ, mely az átlagos éves támogatást mutatja az UAA hektáronként, Ausztria, Spanyolország és Luxemburg kivételével a második pillér szerinti átlagos hektáronkénti támogatás jelentősen magasabb, mint az első pillér szerinti ökoszisztemek esetében. Az ökoszisztemek tehát inkább alapvető környezetvédelmi intézkedéseként működnek, míg a második pillér intézkedései magasabb szintű finanszírozási kötelezettségvállalásokkal meghatározott területekre irányulnak.

A termeléstől függő közvetlen kifizetések a 3. fejezetben meghatározott előírások és a 96. cikk alapján nyújthatók, amely meghatározza a maximális pénzügyi juttatásokat. 26 tagállam tervezte a termeléstől függő jövedelemtámogatás biztosítását. Németország újonnan csatlakozott, Hollandia pedig visszavonta a támogatást. Összességében a termeléstől függő kifizetések aránya az összes közvetlen kifizetésen belül enyhén növekszik, a 2019. évi 10,8%-ról a 2023–2027-es finanszírozási időszakra tervezett 12,2%-ra. Nemzeti szinten sem történtek nagy változások. Azok a tagállamok, amelyekben a KAP

stratégiai terve alapján viszonylag magas a termeléstől függő kifizetések aránya, Észtország és Luxemburg kivételével korábban is magas volt (Becker et al., 2022).

A termeléstől függő kifizetések nagymértékben differenciálódnak a terméktípusok, régiók és az extenzív vagy intenzív termelési módok szerint. A termeléstől függő kifizetések mintegy 70%-a az állattenyésztésre, 30%-a pedig a növénytermesztésre irányul. A tagállamok közötti különböző arányok értékelhetők. Németország, Ausztria és Svédország kizárólag az állattenyésztésre alkalmazza a termeléstől függő kifizetéseket. A legtöbb forrást a szarvasmarhatartásra irányozták elő, ezt követi a tejelő tehenészet, valamint néhány extenzívebb ágazat. Görögországban és Romániában a selyemhernyók is kapnak támogatást.

A növényi termékek tekintetében a fehérjenövények állnak az első helyen, a termeléstől függő közvetlen kifizetések 30%-ával, majd a gabonafélék következnek 20%-kal, a gyümölcs- és zöldségfélék 16%-kal és a cukorrépa 12%-kal.

Az ágazati beavatkozások korábban a közös piacszervezésről szóló rendelet részét képezték. Ezek többek között a gyümölcs- és zöldségfélék, a bor, a komló, az olívaolaj, az étkezési olajbogyó és a méhészeti termékek ágazatát érintették. Az SPR 3. fejezete tartalmazza az ágazati intervenciók végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat, beleértve a kötelező és a választható típusokat. Az SPR 88. cikke meghatározza a borra, a méhészeti termékekre, a komlóra, az olívaolajra és az étkezési olajbogyóra vonatkozó lehetőségeket.

A gyümölcs- és zöldségágazat esetében nincsenek pénzügyi keretösszegek, mivel a pénzeszközök mennyisége az operatív programokra pályázó elismert termelői szervezetek számából adódik. A komló (Németország), valamint az olajbogyó és étkezési olajbogyó (Görögország, Franciaország, Olaszország) esetében az egyes tagállamok számára elkülönített pénzeszközök átcsó-

portosíthatók közvetlen kifizetésekre, de a négy tagállam nem él ezzel a lehetőséggel. Ha egy tagállam más ágazatokat is tervez támogatni, akkor erre a célra a közvetlen kifizetési keretből kell forrásokat felhasználnia (legfeljebb 3%-ig).

Az ágazati beavatkozások jelentősége tagállamonként eltérő. Ez látható az ágazati beavatkozásoknak a KAP stratégiai terveinek teljes költségvetésén belüli arányából. Olaszország, Belgium, Spanyolország, Hollandia és Portugália a tervezett közfinanszírozás több mint 5%-át fordítja ágazati beavatkozásokra. Luxemburg nem kínál semmilyen ágazati beavatkozást, Málta rendelkezik a második legalacsonyabb részaránnyal.

Az ágazati beavatkozásokra tervezett közfinanszírozás legnagyobb részét a gyümölcs- és zöldség- (50%), valamint a borágazat (45%) kapja. Az egyéb ágazatok, mint például a méhészeti termékek, az olajbogyó és a komló, kevesebb mint 5%-ot tesznek ki. Az egyes ágazatok részesedése tagállamonként igen eltérő, és – az SPR által előírt követelmények mellett – az eltérő természeti adottságoktól is függ, amelyek például a bor vagy az olajbogyó termesztését az egyes tagállamokra korlátozzák, míg a gyümölcs- és zöldségfélék, valamint a méhészeti termékek az egész EU-ban támogathatók. A zöldség- és gyümölcsfélék esetében ez csak annyiban érvényes, amennyiben az adott tagállam rendelkezik elismert termelői szervezetekkel. A komlóágazat csak Németországban részesül támogatásban. A többi ágazat támogatásának lehetőségével mindössze öt tagállam él.

A gyümölcs- és zöldségágazat Málta és Észtország kivételével minden tagállamban részesül támogatásban. Belgium, Hollandia, Dánia, Svédország és Finnország szinte kizárólag ezt az ágazatot támogatja. Abszolút értékben Spanyolországban a legmagasabb az összeg, 1,8 milliárd euró. A második legmagasabb összeget, 1,5 milliárd eurót Olaszország különítette el. Franciaország jelentős távolságban, 382 millió euróval követi.

A tagállamok kétharmada támogatja a borágazatot. Az ágazati beavatkozások legnagyobb százalékos aránya Bulgáriában és Romániában a bortermelésre vonatkozik. Abszolút értékben Olaszország fordítja a legtöbb forrást a borágazatra, 1,58 milliárd eurót, ezt követi Franciaország 965 millió euróval, majd Spanyolország 809 millió euróval.

A méhészeti termékek támogatásának aránya az összes ágazati beavatkozáson belül a tagállamok között alig 1%. Málta és Észtország kizárólag a méhészeti termékeket támogatja. Spanyolország nyújtja a legtöbb támogatást a méhészeti termékeknek, 87 millió eurót. Franciaországban (64 millió EUR) és Lengyelországban (50 millió EUR) szintén viszonylag magas összegeket találunk.

Öt országban támogatott egyéb ágazatok közé tartoznak a tejtermékek, a sertéshús, a gabonafélék, a marhahús, a juh- és kecskehús, a tojás, a dísznövények és a burgonya. Lettország biztosította a legmagasabb százalékos arányt: az ágazati beavatkozásokra tervezett források több mint felét a legkülönbözőbb ágazatokra fordítják. Abszolút értékben Franciaország rendelkezik a legmagasabb tervezett összeggel, 135 millió euróval. A második legmagasabb összeget a Cseh Köztársaság tervezte, 50 millió eurót. A harmadik legnagyobb összeget Olaszország ütemezte, 30 millió eurót (a burgonyaágazatba).

A MÁSODIK PILLÉR JELLEMZŐI

A második pillér vizsgálata rövid áttekintést nyújt a tagállamok prioritásairól a stratégiai végrehajtási terv keretében rendelkezésre álló általános beavatkozási kategóriák területén. Mielőtt részletesebben megvizsgálánánk az egyes beavatkozási kategóriáknak hozott döntéseket, meg kell említeni, hogy az SPR kilencféle beavatkozási formát ír elő (SPR 70–78. cikk). Mivel ezek némelyike tartalmában nagyon hasonló, gyakorlatilag hat különböző kategóriát különböztethetünk meg.

Az első két kategória területalapú intézkedései összesen a második pillér keretében tervezett közfinanszírozás mintegy 46%-át teszik ki. A mezőgazdasági és ökológiai intézkedésekre, a biogazdálkodásra és az állatjólétre szánt források 29%-ot tesznek ki, míg a területspecifikus korlátozásokra szánt kifizetések 17%-ot.

A beruházások beavatkozási kategóriára jut a legmagasabb arányú finanszírozás, 31%. A második pillérben a pénzeszközök mintegy 12%-át az együttműködésre, a tudáscserére és az információterjesztésre fordítják, és ebben a kategóriában a LEADER a legfontosabb beavatkozás. A kockázatkezelési rendszerekre és új gazdaságok indulási támogatására tervezett költségvetés egyenként 5%.

Áttekintve a beavatkozási kategóriáknak a második pillér keretében nyújtott teljes közfinanszírozásból való részesedését tagállamonként azt látjuk, hogy a második pillér struktúrája is rendkívül heterogén. A következőkben részletesebben megismerhetők a beavatkozási kategóriák, és ahol lehetséges, összehasonlítást is láthatunk a korábbi finanszírozási időszak adataival.

Hangsúlyozandó, hogy a korábbi időszakokkal ellentétben a biogazdálkodás a második pillérben nagyobb jelentőséget kap az új finanszírozási időszakban. Összességében az arány 8,8%-ról 10,3%-ra nő. Ez a növekedés azért figyelemreméltó, mert tizenegy tagállam az első pillér ökörendszereinek keretében is támogatja a biogazdálkodást. Svédország, Észtország, Dánia és Lengyelország ezt a támogatást teljes egészében az első pillérbe helyezte át. Portugália emellett a biogazdálkodás támogatásának csak egy töredékét hagyta az EMVA-ban.

Magyarország az egyetlen ország, ahol a második pillér relatív részesedése csökkent, és nem kínál ökológiai gazdálkodást támogató ökörendszereket sem. A második pilléren belül a biogazdálkodás támogatásának relatív növekedését különösen a nagy tagállamokban, Spanyolországban, Olasz-

országban, Franciaországban és Németországban tapasztalhatjuk.

Az állatjóléti intézkedések szintén nagyobb arányt képviselnek a második pillérből származó forrásokból a jelenlegi finanszírozási időszakhoz képest, 2,1%-ról 3,2%-ra emelkedve. Figyelembe véve, hogy tizenegy tagállam az első pillér ökörendszereinek keretében is végrehajt állatjóléti intézkedéseket, a második pillér relatív jelentőségének növekedése még nagyobbnak tűnik. Összesen 20 tagállam kínál állatjóléti intézkedéseket az EMVA keretében. Az előző finanszírozási időszakhoz képest Belgium, a Cseh Köztársaság, Luxemburg és Lettország újonnan érkezett országok. Lengyelországban a megfelelő támogatást most az első pillér keretében nyújtják. A legnagyobb relatív növekedés – az újonnan belépőkön kívül – Észtországban, Horvátországban, Romániában és Szlovákiában figyelhető meg. Összességében látható, hogy a keleti tagállamok nagyobb arányban terveztek állatjóléti intézkedéseket a második pillér keretében.

A számadatok azt mutatják, hogy az ökörendszerek ellenére az előző finanszírozási időszakhoz képest nem történt alapvető elmozdulás az AECM-ek (*Agriculture-Environment-Climate Measures*, agrárkörnyezet- és éghajlatvédelmi intézkedések, AKG), a biogazdálkodás vagy az állatjóléti intézkedések terén az első pillér felé – ezek egyébként a második pillérben érnék el a határvalueikat a környezetvédelemmel és az éghajlattal kapcsolatos intézkedésekhez szükséges minimális finanszírozási előirányzatok miatt. Ezzel szemben összességében mérsékelt növekedés tapasztalható a beavatkozási kategória relatív jelentőségében a második pillér keretében. Azt, hogy ez a növekedés mennyiben felel meg a KAP reformja során többször hangoztatott környezetvédelmi és éghajlatpolitikai ambícióknak, még további elemzéseket és vitákat igényel.

A természeti vagy egyéb területspecifikus korlátozások miatti kompenzációs kifizet-

tések relatíve csökkennek. Míg a jelenlegi finanszírozási időszakban a második pillér forrásainak 17,9%-át tették ki, ez most 16,6%. Az általános csökkenés mögött a tagállamok többségében bekövetkezett fejlemények állnak. Csak hat ország (Svédország, Lengyelország, Görögország, Málta, Dánia és Spanyolország) mutat relatív növekedést ebben a kategóriában.

Ezzel szemben 19 tagállam esetén csökkenést mutat, egyes esetekben több mint tíz százalékponttal, mint például Finnország és Lettország esetében. Utóbbi már nem nyújt kompenzációt a természeti vagy egyéb területspecifikus korlátok miatt, ahogy Magyarország sem. Az összesített adatok azonban Németország, Olaszország és Franciaország erre fordított forrásainak csökkenését is tükrözik. Ez utóbbi országban továbbra is kiemelkedő a kompenzációs kifizetések (több mint 36%) és az AKG (9% alatt) aránya, ami hasonló formában csak Görögországban található meg (30 és 10%).

Bár a beruházások a második pilléren belül a közpénzek relatív többségét teszik ki, a jelenlegi finanszírozási időszakhoz képest érezhetően csökken a jelentőségük: 35,8%-ról 31,2%-ra. A csökkenő tendenciák 18 tagállamban figyelhetők meg, néhány nagyon drasztikus csökkenés Szlovákiában, Olaszországban, Spanyolországban, Lettországban és Hollandiában következett be. Az új finanszírozási időszakban a beruházások hat tagállamban a második pillér finanszírozásának kevesebb mint 20%-át fogják kitenni. A skála másik végén Málta (66,6%) és Magyarország (56,1%) nagyon magas beruházási részesedéssel rendelkezik.

A beruházások nagyon különböző célokat szolgálhatnak. A három nagy célterület a versenyképesség (elsősorban a mezőgazdasági ágazatban), a környezetvédelem és a vidékfejlesztés. A beruházások többsége (59,2%) a versenyképesség javát, míg közel egynegyedük (24,7%) környezetvédelmi célokat szolgál. A vidékfejlesztés 15,4%-ot tesz

ki, a fennmaradó beruházások pedig főként az állatjólétre irányulnak.

A tagállamok azonban eltérően osztják el ezt a három célterületet. A legtöbb esetben a versenyképesség áll a fontossági lista élén. Luxemburg és Hollandia az összes beruházást erre a célterületre kívánja fordítani, míg 18 másik tagállamban a források több mint felét ez a terület teszi ki. Csak Németország, Spanyolország, Finnország, Málta, Bulgária, Írország és Dánia különíti el a beruházások kevesebb mint felét a versenyképességre – Dánia egyáltalán nem különített el semmit, mivel a tervek szerint a dán beruházások kizárólag környezetvédelmi célokat szolgálnak. Írország és Spanyolország szintén nagyon magas arányban különített el környezetvédelmi beruházásokat. Málta, Bulgária és Finnország a vidékfejlesztésbe történő beruházási terveivel tűnik ki. Németországban az egyik legkiegyensúlyozottabb az elosztás a három célterület között.

A beruházások esetében is kiigazították az uniós hozzájárulás maximális mértékét: 63-75%-ról 60%-ra az átmeneti régiókban és 53%-ról 43%-ra a fejlett régiókban. Ez azt jelenti, hogy több nemzeti társfinanszírozást kell biztosítani ezekhez az intézkedésekhez. Egyedül a nem termelő beruházások uniós finanszírozási aránya maradt változatlanul 80%. Ez az új skála szerepet játszhatott a tervezési döntésekben.

A mezőgazdasági és nem mezőgazdasági vállalkozások indításának támogatása a második pillér keretében szintén csökkenő relatív jelentőségű. Összességében a korábbi finanszírozási időszakban az arány 6,6% volt. Az új tervekben ez az arány csak 4,9%, és 17 tagállamban csökkenő tendenciát mutat. A legjelentősebb kivétel Dánia, amely a második pillér keretében viszonylag nagy összegű forrást bocsát rendelkezésre erre a célra, miután az előző finanszírozási időszakban nem tervezte. Görögország szintén növekedést tervez, magas kiindulási szintről. Írország továbbra is az egyetlen tagál-

lam, amely nem tervez ilyen finanszírozást az EMVA keretében.

Általánosságban elmondható, hogy a támogatás nagy része a mezőgazdasági termelőkre vonatkozik. Csak Ausztria, Olaszország és Franciaország nyújt induló támogatást a mezőgazdaságban és az erdészetben nem érdekelt vállalkozások számára.

Emlékeztetni kell arra, hogy az SPR XII. melléklete meghatározza a fiatal mezőgazdasági termelők támogatására elkülönítendő uniós források minimális összegét, nevezetesen az egyes tagállamok közvetlen kifizetési költségvetésének 3%-át. Az SPR 95. cikkének (1) bekezdése szerint a felhasználandó eszközök vagy az első pillér keretében a fiatal mezőgazdasági termelőknek nyújtott jövedelemtámogatás, vagy az indulási támogatás, vagy mindkettő. A beruházási támogatás, különösen a fiatal gazdák számára, szintén számításba vehető. Az együttműködés, tudáscsere és információterjesztés beavatkozási kategóriáknak a relatív jelentősége a második pilléren belül is növekszik, a finanszírozás aránya a következő finanszírozási időszakban 9,2%-ról 12,1%-ra emelkedik. Ennek az aránynak több mint 80%-a az együttműködési intézkedésekre vonatkozik, amelyek a növekedés nagy részét is képviselik. Különösen figyelemreméltó az agrárkörnyezet- és éghajlatvédelmi együttműködési intézkedések bővülése Hollandiában. A többi tagállamban az együttműködések közül alapvetően a LEADER-t és az európai innovációs partnerségeket (EIP) támogatják.

A LEADER az 1990-es évek óta központi szerepet játszik az európai szintű vidékfejlesztési politikában. A jelenlegi finanszírozási időszakhoz hasonlóan a második pillér keretében az EMVA-források legalább 5%-át erre az intézkedésre kell elkülöníteni.

A stratégiai célkitűzéseket vizsgálva összegzésként megállapítható, hogy a KAP stratégiai terveinek egészét tekintve a jövedelemtámogatás a legfontosabb Dániában a közpénzek 69%-ával, majd Franciaország

következik 63%-kal. Málta (31%) után Magyarország tervezi a második legalacsonyabb összeget (41%) erre a célterületre fordítani (Becker et al., 2022).

A többi tagállamhoz képest Luxemburgban, Írországban, a Cseh Köztársaságban és Finnországban az erőforrásvédelem, az állatjólét és a biogazdálkodás együttesen a legfontosabbak, az összes közpénz mintegy 37%-át teszik ki. Relatív értelemben Málta juttatja ezekre a célokra a legkevesebb forrást (15%), majd Franciaország, Lengyelország, Ciprus és Magyarország következik, a közpénzek körülbelül egynegyedével.

Magyarország a közpénzek 27%-át tervezi a mezőgazdaság versenyképességének és az értékláncban elfoglalt pozíciójának erősítésére fordítani. Ez a legmagasabb értéket. Ezen a célterületen Dánia, Írország, Németország és Finnország használja fel relatíve a legkevesebb forrást, 1 és 5% közötti arányban.

Görögország a források öt százalékát, Portugália pedig egy százalékát tervezi a generációváltásra fordítani. A településfejlesztés a közpénzek legnagyobb részét, 29%-át Máltán teszi ki, ezt követi Bulgária 13%-kal és Finnország 8%-kal. Ez a célterület a legkevésbé fontos Dániában, 1%-kal, valamint Belgiumban, Görögországban, Írországban, Luxemburgban és Hollandiában, egyenként 2%-kal.

Az együttműködés, képzés, tanácsadás egyes tagállamokban nem szerepel külön célterületként, Ausztria és Hollandia viszont a közpénzek 6-át fordítja erre a célra.

Az első és második pillér szerint a mezőgazdasági ágazat finanszírozási stratégiájának vizsgálata azt mutatja, hogy Franciaország juttatja messze a legtöbb forrást az agrárszektornak, ezt követően Olaszország, Spanyolország és Németország, majd Lengyelország, Románia és Magyarország, mint a rangsorban első három kelet-európai tagállam (Becker et al., 2022).

Mivel a tagállamok eltérő méretűek, a jobb összehasonlítás érdekében a tervezett

közpénzeket a mezőgazdasági művelt területek arányában fejezzük ki. Az EU27 átlagosan évente 350 EUR-t tervezett költeni a 2023–2027 közötti időszakban hektáronként.

Az évente alig több mint 200 EUR/hektár mérték Romániában a legalacsonyabb, míg a kisebb tagállamok közül Luxemburgban és Máltán a legmagasabb: 884, illetve 1730 EUR/hektár támogatást nyújtanak. Magyarország a 400–500 EUR/hektár, Lengyelország pedig a 300–400 EUR/hektár nagyságú támogatási csoportban szerepel.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS TANULSÁGOK

A 2023–2027-es KAP finanszírozási időszakra vonatkozó tervezés tapasztalatainak felmérése és értékelése érdekes és jelentős feladatot jelentett, mivel kevés értékelő publikáció látott napvilágot.

Tíz stratégiai célkitűzés (*strategic objective*, SO) megvalósítása 15 beavatkozási kategória segítségével – az ágazati beavatkozások kivételével – és két, eltérő funkcionális logikájú pillér keretében történik. A végrehajtás a stratégiai terveken keresztül valósul meg, amelyek különböző mértékben differenciáltak. A jelenleg hivatkozott és rendelkezésre álló munkadokumentumok és a benyújtott stratégia tervek tartalmazzák, strukturálják ezt a sokféleséget, és áttekintést nyújtanak az agrárpolitika alkalmazásáról.

Az eredményeket bizonyos fokú óvatossággal kell kezelni, mivel a vizsgált stratégiai tervek az Európai Bizottság végleges jóváhagyásakor még változtak, különösen az ukrajnai háború és annak hatásai miatt, amint azt a Bizottság előzetes közleményeiben hangsúlyozta. A végleges és jóváhagyott stratégia tervek további vizsgálata, valamint további tagállami tapasztalatok értékelésének hasznosítása ajánlott.

A vizsgálat végzése idején azt azonban még nem lehetett tudni, hogy a jóváhagyási folyamat változásai mennyire lesznek mélyrehatóak a tervezetekben. A beadott stratégi-

ai tervekre a tagországok átlagban 300 észrevételt kaptak, melyek főként pontosításokra vonatkoztak, nem pedig a fő irányokra, ennek eredményeként hagyták jóvá a stratégiai terveket. A jóváhagyás előtti adatok értékelése is megmutatta, hogy az eltérések döntőek maradnak, mivel a bemutatott eredmények feltárják a tagállamok alapvető preferenciáit.

A benyújtott stratégiai tervek ismerős motívumokat, de új jelenségeket is feltárnak. A „rég” és az „új” tagállamok által elkülönített közvetlen kifizetési alapok eltérő szintje régóta ismert, és bár közelednek egymáshoz (külső konvergencia), korántsem egyeznek meg. Továbbá – kevés kivételtől eltekintve – a pillérek közötti átcsoportosításokra vonatkozó döntések hasonlóak a korábbi finanszírozási időszakhoz. Végezetül megállapítható, az előnyben részesített beavatkozási kategóriák, valamint az elsődleges finanszírozási megközelítések és célterületek elvben általában követik a korábbi finanszírozási időszakokat.

Ez nem jelenti azt, hogy nincsenek változások. Éppen ellenkezőleg, sok változás van, amelyek összességükben igen jelentősnek ígérkeznek. Ezek közül néhány a jogi követelményekből ered. Az ökörendszerek/ agrárökológiai programok bevezetése az első pillér keretében arra kötelezi a tagállamokat, hogy alapvetően erősítsék meg a környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvéseiket. Ugyanez vonatkozik a második pillér keretében a környezetvédelmi és éghajlati célokra szánt minimális juttatások 35%-ra történő emelésére, a kompenzációs kifizetések jogosultságának egyidejű csökkentésével. Az uniós hozzájárulás maximális mértékének csökkentése számos beavatkozás esetében szintén növeli a nemzeti társfinanszírozás arányát.

Számos változás azonban nem feltétlenül a jogi követelményekből fakad, hanem inkább az egyes tagállamok megfontolásainak tulajdonítható. Ez olyan konkrét egyedi esetekre vonatkozik, mint például a kockázatkezelés finanszírozásának jelentős bőví-

tése Franciaországban és Olaszországban a második pillér keretében, vagy a különösen alacsony uniós hozzájárulási arány Magyarországon, valamint számtalan kisebb elmozdulás a tagállamok tervezésében a jelenlegi finanszírozási időszakhoz képest.

Ennek okai sokrétűek: megváltozott igények vagy preferenciák, költségvetési megfontolások, más finanszírozási környezet a KAP-on kívül vagy megváltozott kormányzati stratégiák. A forrásként felhasznált munkadokumentumok láthatóvá tették a végrehajtási döntéseket és azok hátterét, viszont ezek jobb megértéséhez további kutatásokra van szükség.

Az eredmények azt mutatják, hogy a két pillér keretében elfogadott megközelítések között nagy a változatosság. Az első pillérben továbbra is a közvetlen kifizetések dominálnak, de a tagállamokban nagyon eltérő módon hajtják végre azokat. Emellett a termeléshez kötött kifizetések és az ökörendszerek alkalmazási köre és tartalma is jelentősen eltér. Végezetül a tagállamok az ágazati beavatkozások tekintetében is eltérő stratégiákat követnek a források és a hatókör tekintetében.

A sokszínűség a második pillérben is megmutatkozik. A tagállamok különböző jelentőséget tulajdonítanak a tíz stratégiai célkitűzésnek. A rendelkezésre álló beavatkozási kategóriákat is különböző intenzitással használják. Ami közös a stratégiai tervekben, hogy a támogatás a második pillérben is elsősorban a mezőgazdasági ágazatra összpontosít. Ennek ellenére különbségek vannak főként a finanszírozás mértékében a mezőgazdasági ágazatban és az ott követendő célkitűzésekben. Az eredmények azt mutatják, hogy a pénzügyi adatok alapján a KAP egyre zölddebbé válik, míg a nem mezőgazdasághoz köthető vidékfejlesztés továbbra is háttérbe szorul. Mindkét területen azonban egyértelmű különbségek vannak a tagállamok között.

A stratégiai tervek tehát a KAP-on belüli szubszidiaritás magas fokát mutatják a

források tervezett felhasználását tekintve, és figyelmen kívül hagyva az egyes beavatkozások tartalmát. A szubszidiaritás már jó ideje vitatott téma, a kritikusok a KAP „renacionalizálását” emlegetik.

A tanulmány megerősítette, hogy a közös célkitűzések és finanszírozási szabályok ellenére a KAP-ot így továbbra is nagymértékben a tagállami végrehajtási tevékenység határozza meg. Ezért kell kiemelten hangsúlyozni, hogy a KAP-ról szóló nemzeti szintű tagállami döntésekre kell fokozottabban összpontosítani. A jövőben a kutatások esetében az esettanulmányok

mellett az alkalmazott összehasonlító szempontokra is szükség van az átfogó minták és a különleges esetek felismeréséhez.

Vizsgálataim alapján az a véleményem, hogy a jövőbeli hazai agrártanulmányok középpontját erősíteni szükséges, ugyanakkor ki kell terjeszteni más uniós szakpolitikai területekre és a nemzeti szakpolitikákra is. Az agrárszektoron túl számos kiegészítő és esetleg egymással versengő finanszírozási eszközök léteznek. Ezeket figyelembe kell venni annak érdekében, hogy az EU vidékfejlesztési politikai eszközeiről szisztematikus és átfogó képet lehessen alkotni.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

- Becker, S., Grajewski, R., Rehburg, P. (2022). *Where does the CAP money go? Design and priorities of the draft CAP Strategic Plans 2023-2027 PDF Logo*. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Working Paper, 191a. 70 p. <https://doi.org/10.3220/WP1655118238000>
- COM [European Commission] (2021b) SFC 2021 – CAP Strategic Plan technical guidelines: Proposed IT datum structure of the CAP Strategic Plan (Articles 107 to 115 of Regulation [EU] [SPR]) to be submitted by the Member States through SFC2021 for the programming period 2023–2027, Version: 15.12.2021
- DG Agri (2021) DG Agri Financing Indicator data: Last data Update: 15/07/2021, available at <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/Financing.html?select=EU27_FLAG,1> [5.5.2022]
- IFOAM [International Federation of Organic Agriculture Movements] (2022) Evaluation of support for organic farming in draft CAP Strategic Plans (2023–2027), available at <https://www.organicseurope.bio/content/uploads/2022/03/IFOAMEU_CAP_SP_feedback_20220303_final.pdf?dd> (20.5.2022)
- Massot A, Negre F (2018) Towards the Common Agricultural Policy beyond 2020: comparing the reform package with the current regulations: BRIEFING for the AGRICOMMITEE, available at [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/617494/IPOL_BRI\(2018\)617494_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/617494/IPOL_BRI(2018)617494_EN.pdf) [4.5.2022]
- Nègre F (2022) The Common Agricultural Policy in figures, available at <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/104/the-common-agricultural-policy-in-figures>> [12.5.2022]
- Pe'er G, Birkenstock M, Lakner S, Röder N (2021) The Common Agricultural Policy post-2020: Views and recommendations from scientists to improve performance for biodiversity : Volume 1 – Synthesis Report. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Thünen Working Paper 175, available at <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn063617.pdf> [19.5.2022]
- Reg (EU) 2021/2115: REGULATION (EU) 2021/2115 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013 (2021), available at <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115&qid=1645630724695&from=en>> [23.2.2022]
- Reg (EU) 2021/2116: REGULATION (EU) 2021/2116 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) No 1306/2013 (2021c), available at <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2116&from=DE>> [27.5.2022]

MELLÉKLETEK

1. melléklet

Tagországok stratégia terveinek elérhetősége

Ausztria stratégiai terve: https://info.bmlrt.gv.at/dam/jcr:ab22e7e3-733c-4860-8c21-428f3ee88bc1/GSP-AT_korr_Einreichversion%2030.12.2021_SFC%20Export%2017-01-2022.pdf

Belgium – Flandria stratégiai terve: https://lv.vlaanderen.be/sites/default/files/attachments/glb_strategisch_plan_vlaanderen_v20220311.pdf

Belgium – Vallónia stratégiai terve: https://agriculture.wallonie.be/documents/20182/21837/SFC2021_version+envoyee_17mars2022.pdf/022ffe73-ba3f-46e2-8907-7d8c6ce1a434

Bulgária stratégiai terve: https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2022/03/01/sp_zr_rzsr_2023-2027.pdf

Ciprus stratégiai terve: [http://www.paa.gov.cy/moa/paa.nsf/All/B2C43098829E7DF6C22587CA002D6846/\\$file/CY%20STRATEGIC%20%20PLAN%20FINAL.pdf](http://www.paa.gov.cy/moa/paa.nsf/All/B2C43098829E7DF6C22587CA002D6846/$file/CY%20STRATEGIC%20%20PLAN%20FINAL.pdf)

Csehország stratégiai terve: https://eagri.cz/public/web/file/694730/sfc2021_2023CZO6AFSP001_1_0_5079194099287621157.pdf

Dánia stratégiai terve: https://lbst.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Filer/Tvaergaende/CAP2020/Temaside/Den_danske_strategiske_CAP-plan_af_2023-2027.pdf

Észtország stratégiai terve: <https://www.agri.ee/sites/default/files/content/arengukavad/upp-2021/upp-2021-tervitekst-2022-01-01.pdf>

Finnország stratégiai terve: <https://mmm.fi/cap27/cap-suunnitelma>

Franciaország stratégiai terve: <https://agriculture.gouv.fr/pac-2023-2027-proposition-de-psn-de-la-france-transmise-la-commission-europeenne>

Görögország stratégiai terve: http://www.agrotikianaptixi.gr/sites/default/files/cap_sp_proposal_30_12_2021.pdf

Hollandia stratégiai terve: <https://www.toekomstglb.nl/documenten/publicaties/2022/02/11/glb-nationaal-strategisch-plan>

Horvátország stratégiai terve: https://ruralnirazvoj.hr/files/sfc2021-2023HR06AFSP001_1_0_2864247665224368970.pdf

Írország stratégiai terve: <https://www.gov.ie/en/publication/76026-common-agricultural-policy-cap-post-2020/?referrer=http://www.gov.ie/cap/>

Lengyelország stratégiai terve: <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40--przyjety-przez-rade-ministrow>

Lettország stratégiai terve: https://zum.lv.lt/uploads/zum/documents/files/LT%20strateginio%20plano%20projekta_pateiktas_EK.pdf

Litvánia stratégiai terve: https://www.zm.gov.lv/public/files/CMS_Static_Page_Doc/00/00/02/21/39/KLPSP_projekts_20220118_SFC2021_izdruka_no_20220318.pdf

Luxembourg stratégiai terve: <https://agriculture.public.lu/content/dam/agriculture/publications/ma/dossier/pac-swt/Plan-Strategique-National-Grand-Duche-PAC-2023-2027.pdf>

Magyarország stratégiai terve: <https://kormany.hu/dokumentumtar/kozos-agrar-politika-2023-2027-nemzeti-strategiai-tervenek-kivonata>

Málta stratégiai terve: <https://eufunds.gov.mt/en/EU%20Funds%20Programmes/EU%20Territorial%20Programmes/Documents/CAP%20Strategic%20Plan%202021%20Draft.pdf>

Németország stratégiai terve: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Olaszország stratégiai terve: https://www.reterurale.it/downloads/PSN_PAC_31-12-2021.pdf

Portugália stratégiai terve: <https://www.gpp.pt/index.php/pepac/pepac-plano-estrategico-da-pac-2023-2027>

Románia stratégiai terve: https://www.madr.ro/docs/dezvoltare-rurala/2022/PNS_2023-2027_vers-_1.0_sfc2021-2023RO06AFSP001.pdf

Spanyolország stratégiai terve: https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/sfc2021-pepac-enviado-29-12-2021_tcm30-585202.pdf

Svédország stratégiai terve: <https://jordbruksverket.se/stod/stod-till-jordbruket-och-landsbygden-2023-2027#h-Regeringenagerdenstrategiskaplanen>

Szlovákia stratégiai terve: <https://www.mpsr.sk/strategicky-plan-spp-2023-2027-odoslanie-na-ek/1504-43-1504-17516/>

Szlovénia stratégiai terve: https://skp.si/wp-content/uploads/2021/12/Predlog_SN_SKP_22.12.2021_koncna_cista.pdf