

**SZENT ISTVÁN EGYETEM
GÖDÖLLŐ**

**AZ AGRÁRTÁMOGATÁSI RENDSZER
ADAPTÁCIÓJA**

(A közvetlen támogatások implementációjának egyes összefüggései)

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

VÁSÁRY MIKLÓS

**GÖDÖLLŐ
2008**

A doktori iskola

megnevezése: Gazdálkodás- és Szervezéstudományok

tudományága: Gazdálkodás- és Szervezéstudományok

vezetője: Dr. Szűcs István
az MTA Doktora, egyetemi tanár
Szent István Egyetem
Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar
Gazdaságelemzési Módszertani Intézet
intézeti igazgató

Témavezető: Dr. Halmai Péter
az MTA Doktora, egyetemi tanár
Szent István Egyetem
Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar
Európai Tanulmányok Intézete
intézeti igazgató

.....
Az iskolavezető jóváhagyása

.....
A témavezető jóváhagyása

A MUNKA ELŐZMÉNYEI – A TÉMA AKTUALITÁSA

Az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának fejlődése, alakulása tekintetében kiemelkedő szerepet töltek és töltenek be a közvetlen támogatások. A KAP reform különböző szakaszai során szerepük egyre markánsabbá vált és az előjelek alapján a közeljövőben is az marad. Az ár- és jövedelempolitika szétválasztása hozzájárult a mélyrehatóbb változások révén az új és versenyképesebb mezőgazdaság kialakításához. A közvetlen támogatások fejlődése, a kieső jövedelem kompenzációjának mértéke, a teljes szétválasztásra való törekvés és végül az üzemekhez kapcsolt támogatási jogosultságok megjelenése, jelentékeny hatást fejt ki a KAP jelenlegi és jövőbeli fejlődésére, így a néhány éves uniós tagsággal rendelkező Magyarország agráriumára is.

A hazai adaptáció társadalmi és gazdasági hatásainak értékelése során ezért kardinális a támogatási rendszer szerepe, ezen belül is nagy jelentőségű a közvetlen támogatások adaptációs folyamatának – az átvezető és a végleges szakasz – jellemzése, hatásainak felderítése, a közeljövőben várható változások tendenciáinak felvázolása.

A KITŰZÖTT CÉLOK ÉS HIPOTÉZISEK

A célkiűzések megfogalmazása során több tényező alapos vizsgálata szükséges. Főbb elemeit tekintve ezek az alábbiakban foglalhatók össze.

1. A közvetlen támogatások hazai adaptációjának elemzése előtt feltétlenül szükség van a támogatási rendszer egyes elméleteinek a rendszerezésére.
 - a. Miként értelmezhetők és definiálhatók a közvetlen támogatások? Milyen elméleti közgazdasági alapfelvetéseket kell rögzíteni, amelyek meghatározzák és befolyásolják a nemzeti implementációk folyamatát?
 - b. Miként fejlődött, módosult a közvetlen támogatások rendszere a KAP reform szakaszai során?
 - c. Miként alakult ki az egységes gazdaságtámogatási rendszer és melyek a főbb sajátosságai?
 - d. Milyen jövőbeli scenáriók, változások vázolhatóak fel, különös tekintettel a 2007-es „Health Check” tervezet relációjában?
2. Mindezek ismeretében reális lehetőség nyílik a hazai adaptációs folyamat bemutatására, elemzésére. Ez több szakaszra bontható.
 - a. A hazai alkalmazás feltételrendszerét nagymértékben befolyásolta a csatlakozási tárgyalások menete, ezért fontos ezen folyamat jelentősebb elemeinek bemutatása és értékelése.
 - b. A tárgyalások eredményeinek tükrében lehetővé válik a KAP hazai átvételének, feltételeinek rendszerezése és számszerűsítése.
 - c. Ezen belül lényeges a támogatási rendszer kritikus elemeinek bemutatása, a csatlakozás támogatási kondíciójának ismertetése.
3. Az adaptációs környezet számszerűsítése után lehetővé válik a különböző hatások és következmények sorba vétele és elemzése. A hatások rendszerezése mellett tágabb összefüggésben kell elhelyezni az egyszerűsített támogatási rendszer hazai megjelenését. Ennek keretében az Európai Bizottság által rendszerezett kifizetési adatok felhasználásával célszerű összemérhetővé tenni a támogatási kifizetések különböző csoportjait és a közöttük fennálló összefüggéseket. Ezek felderítése révén tágabb összefüggésben, az EU-15 és az EU-10 viszonylatában is értelmezhetők az

eredmények. (A vizsgálatok során az elérhető EUROSTAT adatbázisok miatt csak az EU-25 relációjában kerülnek rendszerezésre az adatok.)

Ennek keretében az alábbi elemek kiemelt vizsgálatára kerül sor:

- a. A kifizetési osztályok közötti megoszlás elemzése, értékelése.
- b. A hazai jogosultságok területi megoszlásával kapcsolatos összefüggések megállapítása.
- c. Az ágazatban bekövetkező folyamatok, a támogatásokkal kapcsolatos hatások és következmények ábrázolása.

Az adaptáció vizsgálatának menetét vezérlő hipotézisként megfogalmazható, hogy a közvetlen támogatások hazai átvétele következtében megnövekvő termelői jövedelmek automatikusan nem növelik a beruházások volumenét, nagy részük egyéb célokra kerül felhasználásra, elszivárog.

4. Az átmenetinek szánt egyszerűsített rendszer felváltására tett törekvések és kötelezettségek ismeretében elengedhetetlen a támogatások adaptációjának második szakaszához tartozó egységes gazdaságtámogatási rendszer bevezetése körül megfogalmazható tények, tervek és törekvések megvilágítása, s ezek közgazdasági összefüggéseinek feltárása.

A kérdéskörrel kapcsolatban megfogalmazható az a hipotézis, hogy az egységes támogatási rendszer átvétele mérsékelheti a mezőgazdaság jelenlegi feszültségeit és javíthatja az ágazat általános kondícióit, versenyképességét.

ANYAG ÉS MÓDSZER

A témakifejtés tudományos megalapozottságát a hazai és nemzetközi szakirodalom által jegyzett, nagyobb részt idegen nyelvű tudományos és szakmai források biztosították. Ennek keretében

- az európai integráció (pl. Palánkai T., A. El-Agraa, M. Artis, R. Baldwin és C Wyplosz,)
- a Közös Agrárpolitika (pl. Halmai P., Potori N., Udovecz, G., F. Fischler, I. Garzon és A. Swinbank),
- a közvetlen támogatások (pl. C. Cahill, J. Dewbre, D., A. Swinbank, Tranter R. M., W. Henrichsmeyer vagy W. Kleinhanss) és
- a KAP, valamint a támogatások hazai adaptációjának (pl. Halmai P., Popp J., Potori N., Udovecz, G., Mikó Z., Nyújtó F., Szentirmay Z. és Vajda L.) egyes kérdéseit tárgyaló szerzők művei kerültek feldolgozásra.

Alapvető információforrásként szolgáltak a kutatási terület releváns szakmai folyóiratai. A legfontosabbak ezek közül az Agra Europe, Agra Focus, Agrarwirtschaft, Európai Tükör, Fejlesztés és Finanszírozás, Gazdálkodás, Közgazdasági Szemle, Külgazdaság, Statisztikai Szemle.

Elsődleges ismeretekkel szolgáltak különböző hivatalok szakmai elemző és háttér dokumentumai (pl. EU, OECD, DEFRA, BMELV, FVM). A tárgyilagos elemzések elkészítését elősegítették egyes kutatóintézetek (pl. BAL–FAL, INRA, AKI) illetve egyes kutatási programok eredményei (pl. GENEDEC).

A témakifejtés jellegzetességeinek következtében a működtetés és az adaptálás uniós és hazai jogszabályi kereteinek ismerete megkerülhetetlen volt. Ezen felül a változó történések, tényezők és hatások nyomonkövetéséhez, megértéséhez és elemzéséhez hasznos segítséget

nyújtott a szakmai konferenciákon, tudományos rendezvényeken történő részvétel, valamint a szakemberekkel, intézményi tisztviselőkkel, kutatókkal történő személyes tanácskozás, szóbeli konzultáció.

A fentiek alapján igyekeztem a kutatási téma szempontjából legkiemelkedőbb eredményeket összegző szakértők munkáira, dokumentációkra, releváns jogi és egyéb forrásokra támaszkodni.

A Közös Agrárpolitika és ezen belül is a közvetlen támogatások nemzeti szinten kifejtett hatásainak rendszerezése alkalmazott közgazdaságtani kutatást igényel. Ennek megvalósítása során az alábbi módszerekre támaszkodtam:

Szakirodalmi elemzés, összehasonlítás

Kutatásaim alapját képezték a hazai és nemzetközi szakirodalom jeles és jegyzett szakértői által írott és szerkesztett szakkönyvek, monográfiák és tanulmányok, melyek széleskörű és átfogó szemléletet biztosítottak. Ennek révén széleskörű összehasonlítási alapra támaszkodhattam, ami lehetővé tette az adaptációhoz közvetve vagy közvetlenül kapcsolódó folyamatok alaposabb megismerését.

Dokumentum analízis

A téma sajátosságait és az azzal kapcsolatban felmerült problémák újszerűségét tekintve fontosnak tartottam a különböző, elsődleges hivatalos dokumentumok és az azokat másodlagosan feldolgozó források elemzését és értékelést. Ebben a tekintetben alapvető jelentőségűek voltak a kapcsolódó dokumentumok, hatástanulmányok, törvények, rendeletek, az Európai Közösség különböző intézményei által kibocsátott hivatalos kommunikék és nem hivatalos állásfoglalások.

Esettanulmány

A hazai támogatási rendszer átalakítását és működtetését is elősegítő esettanulmány keretében a Németország által alkalmazott támogatási rendszer bemutatásra és elemzésére került sor. A bemutatott példa révén konkrét, fontos problémák és folyamatok rendszerezése következtében, értelmezhetőbb és egyértelműbb megvilágításba kerül a hazai implementáció folyamata.

Komparatív elemzések

Alapvető fontosságúnak tartom, hogy a hazai implementáció és a támogatási rendszer működésének tényezőit komparatív elemzés keretében összehasonlításnak vessem alá. Ennek keretében a rendelkezésre álló adatok alapján az EU tagállamaira és a hazai viszonyokra jellemző tények megállapítására és összegzésére kerül sor.

Kvantitatív és statisztikai módszerek

A támogatásokkal kapcsolatban hazai és több ország relációjában felmerülő összefüggések megfogalmazásához mennyiségi elemzések, összehasonlítások elvégzésére került sor. Statisztikai módszerekkel, különösen korrelációs- és regressziós vizsgálatokkal a támogatások hatásaira vonatkozó összefüggéseket számszerűsíttem.

SWOT-analízis

A SWOT analízis lehetőséget teremt arra, hogy a közvetlen támogatások rendszerének átformálása során felmerülő kétségek plasztikusan megfogalmazhatók legyenek. Ennek keretében lehetővé válik, hogy az egységes gazdaságtámogatás hazai bevezetésével kapcsolatban – a hivatalos álláspont függvényében – kétségeket és kételyeket összegezzek, állapítsak meg.

Interjú, személyes konzultáció

A következtetések, megállapítások megalapozottsága érdekében törekedtem arra, hogy lehetőség szerint, hazai és nemzetközi, a tudományban, a közigazgatásban és általában az agrárpolitika megformázásában résztvevő szakemberek, szakértők véleményét minél szélesebb körben megismerjem. Így több olyan összefüggés, működési sajátosság, álláspont és várható hatás fogalmazható meg, amely a szerkezeti sajátosságok és az újszerűség miatt írott formában, tudományos publikációban még nem jelent meg.

EREDMÉNYEK

1. Az agrárpolitika cél-eszköz konfliktusainak kezelésére alkalmasak a közvetlen támogatások.

A mezőgazdaság működése, szerkezete, piaci sajátosságai, a keresleti és kínálati viszonyainak alakítása során fontos szerephez jutnak az agrárpolitika megvalósításához nélkülözhetetlen eszközök. Az agrár- és gazdaságpolitikai célokat elérő és azokat egyértelműen megvalósító eszközök feladata az ágazatot érő primer hatások (pl. piaci feszültségek kezelése, termelők közötti jövedelem újraelosztás) mellett, az aktuális kihívásokkal kapcsolatban megjelenő másodlagos hatások (pl. pozitív és negatív externáliák, társadalmi elvárások) kezelése. Lényeges, hogy a célok megvalósításának egyik meghatározó alapja a termelők jövedelmi helyzetének stabilizálása. Ezzel együtt mérsékelhető a piaci és kereskedelmi folyamatok torzulása, a nemzetközi viszonylatban is megjelenő aránytalanságok kialakulása. A közvetlen támogatások, a mezőgazdasági termelőknek közpénzből juttatott összegek, melyeket azzal a céllal folyósítanak – a piaci folyamatok kiiktatásával, – hogy növeljék a vállalkozások rendelkezésére álló jövedelmét. Ezért ezek az agrárpolitikai eszközök képesek a komplex szakpolitikai feladatokat teljesíteni.

2. A közvetlen támogatások rendszerének kialakítása és továbbfejlesztése során kiemelt jelentősége van a szétválasztás következetes megvalósításának.

Mind a közösségi, mind a nemzetközi mezőgazdasági és agrárkereskedelmi szabályozás tekintetében nagy jelentőségű a támogatások kereskedelemtorzító hatásainak mérséklése. Ezt képes megvalósítani a szétválasztott, „decoupled” támogatási forma, mely egyáltalán nem, vagy csak minimális mértékben befolyásolja, torzítja a termelési és kereskedelmi folyamatokat. Többsikú és eltérő a gyakorlati alkalmazás. Valamennyi közvetlen támogatás esetén a szétválasztás mértékének fokozása és a teljes szétválasztás megvalósítása hozzájárul a fenntartható mezőgazdaság kialakításához.

3. A Közös Agrárpolitika átalakulásához, fejlődéséhez és a reform szakaszainak megvalósulásához nagymértékben hozzájárul a közvetlen támogatások alkalmazása.

Az 1980-as években fokozottan megjelenő belső és külső kényszerítő tényezők hatására az eredeti KAP rendszer felülbírálatára és átalakítására került sor. A piaci nehézségek kezelése érdekében, alapvetően, elengedhetetlen volt az ár- és jövedelempolitika szétválasztása. Az 1992. évi MacSharry reform eredményeként a közvetlen támogatásokat, mint „kiegészítő kifizetést” eredetileg a gabona és olajos növények piacán bekövetkező intézményi ár csökkenésének teljes mértékű kompenzálása érdekében vezették be. Mivel a támogatásokból történő részesedés továbbra is függött a termeléstől, csak részleges szétválasztás valósult meg. Az árcsökkenés teljes kompenzációja ugyanakkor eredményes volt, a termelők számára nem jelentett megrázkódtatást az árcsökkenés, és nem hagytak fel a termeléssel. A kompenzáció révén felmerülő költségvetési kiadások is azt eredményezték, hogy a reform továbbvitele során csak részleges mértékben alkalmaztak kompenzációt. Noha radikális áttörést nem jelentett az AGENDA 2000, a kompromisszumos döntés eredményeként megvalósuló további intézményi árcsökkentés, ennek részleges kompenzációja, a kölcsönös megfeleltetés és az

önkéntes moduláció határozott és előremutató változást eredményezett. Markánsan kirajzolta a KAP szabályozási környezetének a közvetlen támogatásokra épülő új irányvonalát. Ez az irányultság továbbra is megmaradt a 2003. évi reformlépcső fő változásainak kialakítása során. A további finomítások mellett, az új támogatási mechanizmus alkalmazása eredményezte a legjelentősebb lényegi változást.

Szemléletesen rámutat a dolgozat arra, hogy a reformszakaszok során egyre erősebben jelent meg az aktuális kihívásoknak történő megfelelés igénye mellett a legitimációs kétségek elosztatásának fontossága. A termelésre kifejtett hatás, a tőkésítés, a túlkompensáció, a növekvő tranzakciós költségek és a támogatás hatékony felhasználásának – a támogatási összeg jelentős része kerül a nagy és a kis termelőkhez – problémaköre hosszabb távú komplex intézkedéssorozatot igényel.

4. A közvetlen támogatások alkalmazása hatékony eszköz lehet a KAP fenntartása, működtetése során. Alkalmazása révén kulcsfontosságú folyamatok valósíthatók meg az ágazat fejlesztése és átalakítása érdekében.

A közvetlen támogatások bevezetése és működtetése révén lehetővé vált a KAP legitimációjának stabilizálása és erősítése. Az átlátható, kiszámítható és elfogadható célokat és eszközöket alkalmazó agrárpolitika megteremtése révén fenntartható a KAP támogatottsága. A közvetlen támogatások bevezetése nélkül nem lehetett volna a radikális leépítéstől, átalakítástól eltekinteni, és ebben az esetben nagy mértékben szűkült volna az agrárpolitika mozgásterét. A közvetlen támogatások rendszere a kapcsolódó feltételekkel kiegészülve – szakpolitikai eszközként – hatékonyan tudja befolyásolni az ágazatot, és ezáltal fenntartható és társadalmilag elfogadható KAP-ot képes kialakítani. Nagy költségvetési tehertételt jelentve, ez hathatós érvként szolgálhat a közvetlen támogatások radikálisabb átalakításához.

5. A közvetlen támogatások szerepét és jövőjét tekintve kiemelt jelentősége van a legitimáció erősítésének.

A KAP jövőjét nagymértékben meghatározza, hogy miként indokolható az 1958-as alapokon nyugvó, a XXI. század környezetében avittnak ható elvrendszer keretében működtetett európai uniós agrárpolitika további fenntartása. A tisztán piaci folyamatok útján megszerzett termelői jövedelmek – az árcsökkenés miatt – önmagukban nem biztosítanak megfelelő életszínvonalat, ebből adódóan a közvetlen kifizetések – igaz eltérő mértékben – a jövőben is központi szerepet játszanak a jövedelembiztonság megteremtésében és fenntartásában. Mindeközben valós problémaként jelenik meg, hogy a támogatások a szétválasztás bármely fokának alkalmazásának ellenére is torzítják a piaci folyamatokat.

Az európai mezőgazdaság multifunkcionális feladatainak biztosításában, a társadalom igényei szerinti közjavak előállításában és fenntartásában meghatározó szerepet játszó mezőgazdaság esetében csak jövedelemtranszferekkel valósítható meg a társadalom számára elengedhetetlen és nélkülözhetetlen javak előállítása. A közeljövőben alapvetően ezek előállítása fogja a legitimáció alapját jelenteni. A közvetlen transzferek esetében elengedhetetlen a kifizetés, a jogosultság alapját jelentő korábbi történelmi referenciák radikális felülvizsgálata és átalakítása. Ezzel párhuzamosan új alapok meghatározására, a jogosultságok értékeinek újraértelmezése, az aktiválás és felhasználás feltételeinek átformálása, továbbfejlesztése elengedhetetlen. Ennek eredményeként mérsékelhető a támogatások (pl. földbérleti) díjakban

való tőkésedése, elszivárgása, alacsony transzferhatékonysága. Így, amennyiben egyértelműen szavatolható felhasználásuk hatékonysága és bizonyítható, a társadalom, az adófizetők számára széles körben alátámasztható a mezőgazdasági transzferek környezeti, természeti és ösztársadalmi hasznossága, akkor fenntartható a költségvetési támogatottság és a KAP elfogadhatóvá válik. Az Unió teljes költségvetésének közel 45%-át fordítja a mezőgazdasághoz kapcsolódó kifizetésekre. A KAP teljes kiadásainak 90%-át az 1 pillér kiadásaira fordítják, és ebből mintegy 80%-kal részesednek a közvetlen kifizetések. Ez a teljes költségvetés egyharmad részét teszi ki. A legitimáció hiányában radikális átrendeződés prognosztizálható, mely a közös agrárpolitika drasztikus átformálódását, leépülését és közösségi szintű marginalizálódását eredményezheti.

6. Az egységes gazdaságtámogatás, mint a 2003. évi reformszakasz legfontosabb eleme.

A korábbi szerény eredmények ellenére a már meglévő feszültségek nem, vagy alig mérséklődtek és újakkal egészültek ki, így sürgető volt a reform újabb hullámának megjelenése. Az AGENDA 2000 intézkedéseire képest előrelépést jelentett a 2003. évi felülvizsgálat elfogadása. A Fischler reform központi eleme a támogatási rendszer új alapokra helyezése, kardinális átalakítása. A termeléstől ténylegesen független, szétválasztott, egységes támogatási rendszer (SPS) keretében a nyilvántartási alapegység a mezőgazdasági termelő, illetve a mezőgazdasági üzem. A mezőgazdasági termelő a támogatás címzettje, a mezőgazdasági üzem pedig a gazdálkodás alapegysége. A kiosztott támogatási jogosultság a gazdaság tulajdonába kerül, amit évente a használatában lévő jogosult terület alapján tud a támogatások lehívásakor érvényesíteni.

A reform hatékonyságát a támogatások átalakítása szavatolta, melyet bizonyít, hogy főleg kiegészítő és „kevésbé” radikális elemeket tartalmaz a 2008. évi egészségügyi felülvizsgálat. Bár ezen elemek (pl. nagymértékű „capping”, növekvő moduláció) a társadalmi elfogadottság, illetve a transzferhatékonyság növelésének szándéka miatt egyes termelői csoportok számára érzékeny változásokat eredményezhetnek. A támogatásokat érintő változásokkal együtt megjelenő piaci intézkedések, az aktuális kihívásokra adott válaszreakciók és a pénzügyi fegyverrendszer fokozzák a hatékonyság növelését. Ennek révén igyekeznek előmozdítani pl. a klímaváltozással, a bio-üzemanyag termeléssel és a vízgazdálkodással kapcsolatos, aktuális kihívások terén megvalósítható európai és globális szintű helytállást.

7. Az egységes KAP keretében jelentős nemzeti mozgástér alakult ki a nemzeti implementáció következtében.

Nagy mértékben növelte a tagállamok részéről a 2003-as KAP-reform támogatottságának mértékét a KAP uniformizált filozófiája mellett megjelenő nemzeti eltérítési lehetőség. A változó, sőt szigorodó, kedvezőtlenebbé váló feltételek kompenzációjaként fogható fel egyes döntések nemzeti hatáskörben történő meghozatalának lehetősége.

Az SPS rendszer többféle modellvariációt biztosít. A modellválasztás során a tagállamoknak korlátozott nemzeti mozgástér keretében lehetőségük van arra, hogy megválasszák a támogatások kiszámításának és működtetésének rendszerét.

A fő szétválasztási modellek:

- a történelmi (támogatottsági jogosultság egységnyi nagysága a referencia-időszakban megművelt átlagos terület méretétől függ), illetve
- a terület alapú, „flat rate” (jogosultság nagyságát a régió összes termelő eredményének átlaga határozza meg) modell,
- a hibrid-modell, amely a két alapmodell kombinációjából alakítható ki. Ez utóbbinál, időbeli alakulása alapján, megkülönböztetünk statikus és dinamikus változatot.

A jogosultságok bázisának meghatározása mellett a nemzeti mozgástér az alábbiakra terjed ki:

- részleges összekapcsolás lehetőségére az egyes támogatásoknál;
- a bevezetés időpontjának megválasztására (EU-15 esetén 2005, 2006 vagy 2007);
- nemzeti boríték bevezetésére, (eredetileg a közvetlen támogatások 3%-áig terjedő összeg), a különböző gazdálkodási típusok között a környezet védelme, a mezőgazdasági termékek minősége, vagy értékesítése előmozdítása alapján történő újraelosztása mértékének megválasztására.

A szétválasztás mértékétől függően több alváltozat is kialakult. Végül 8 eltérő variáció, illetve a többi feltétel miatt lényegében 20 változat különböztethető meg. Ennek keretében több ország is igyekezett a korábbi állapotokat megőrizni, és így eltérő módozatban 11 történelmi, 2 tisztán regionális és 7 hibrid modell alakult ki.

8. A támogatási rendszer működtetésére, hatásaira és a KAP hosszabb távú céljaira vonatkozóan optimális változatnak tekinthető a hibrid modell.

Németország hibrid modell változatának elemzése alapján több megállapítás is megfogalmazható. A hibrid történelmi(65%) és regionális(35%) modell sajátossága az időbeli dinamika fenntartása. Ennek révén a nemzeti sajátosságok figyelembe vétele és megőrzése (pl. régiók felosztása, régiók közötti objektív differenciálás, legelő prémiumának eltérítése) mellett nagy hangsúlyt fektettek a rugalmasság és a fejlődés alapjainak megteremtésére. A dinamikus, időben változó felépítés révén fokozatosan eltűnnek a történelmi értékek, és tisztán regionális alapon fogják működtetni a támogatásokat. Így hosszú távon tovább finomodik a szerkezeti átrendeződés, a racionalizálás, a piacképesség növelése érdekében megvalósuló szelekció. Ez azt eredményezi, hogy a változásokra fogékonyabb és alkalmazkodóbb működés, valamint átláthatóbb és versenyképebb szerkezet alakítható ki.

Rövid távon ugyanakkor problémákat vet fel, hogy egyes ágazatok (pl. némely gabonaféle, hüvelyesek, húshasznú szarvasmarha, juh) esetében átrendeződéssel, tisztulással járt az átállás. Jelentékenyen nő a tranzakciós költség szintje: a németeknél a teljes KAP kifizetés 9,3%-át teszik ki a végrehajtási költségek és ennek a 98%-a az SPS kapcsán merül fel

9. A hazai adaptációban az időben mérséklődő támogatási diszparitás a periódus végére kiegyenlítődik.

A csatlakozási tárgyalások egyik legkényesebb területe volt a támogatási rendszer átvétele és a hazai alkalmazás feltételeinek rögzítése. A tárgyalások során a magyar tárgyalófél egyértelműen ragaszkodott a régi tagállamok termelői számára elérhető támogatási formákhoz történő hozzáféréshez. Ugyanakkor a tárgyalási folyamat végén az Európai Unió új csatlakozási feltételeket szabott: alacsony mértékről fokozatosan emelkedő összegű közvetlen kifizetéseket szorgalmazott. Több közgazdasági szempont is alátámasztotta az Unió álláspontját, de lényegében a költségvetés problémáira visszavezethető, fokozatos

implementációt megvalósító döntését. A piaci intézkedések teljes körű alkalmazása mellett, kompenzációs könnyítésként átmeneti jellegű és opcionális egyszerűsített (SAPS) rendszer működtetésére és a támogatások nemzeti forrásból történő kiegészítésére (top-up) nyílt lehetőség. Ez a megoldás csak részben vagy egyáltalán nem volt képes korrigálni a támogatási diszparitás hatásait. Eredményként értékelendő, hogy az átmeneti periódus végén kiegyenlítődnek a nominális különbségek.

10. Azonos elvek mentén valósult meg az adaptáció az új tagállamokban.

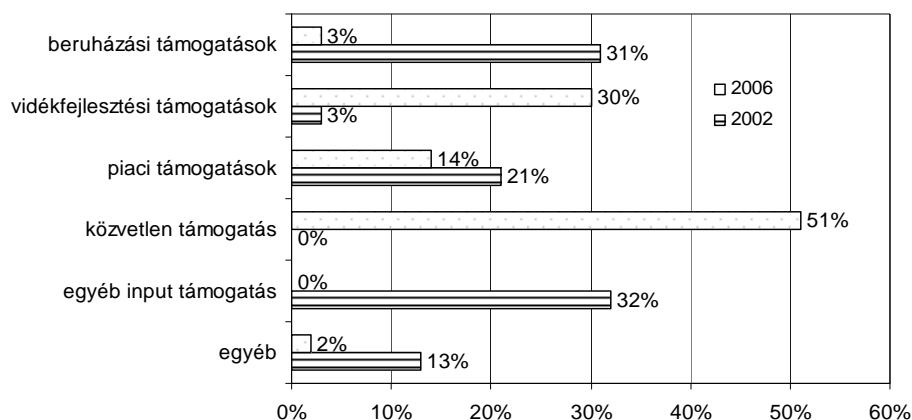
A hazai adaptáció eredményességének és feltételeinek értékelése során kiemelkedő, hogy az újonnan csatlakozott országok alapvetően megegyező feltételek mentén adaptálták a közvetlen támogatások rendszerét. Egyedileg lefolytatott érdemi tárgyalások helyett egy sémára kialakított és részleteiben megegyező ajánlatot fogadtak el a tagállamok. Ennek a csatlakozást követő hatások feltárása során megmutatkozó pozíciók értékelésekor van nagy szerepe. Egyes új tagállamok, a támogatási rendszer nyújtotta előnyök révén is, Magyarországnál hatékonyabb módon tudtak integrálódni a KAP-ba, mezőgazdasági termékeik eredményesebben kapcsolódtak a belső piaci folyamatokhoz.

Ugyanakkor támogatási aránytalanság alakult ki: az EU-15 fejlett termelőinek járó első pilléres, nagy összegű kifizetéseit teljes egészében a közös költségvetésből finanszírozzák, miközben a fejletlenebb EU-10-ek részesedése abból jóval csekélyebb. (2006-ban is csak 93% jutott az EU-15-hez és 7% az EU-10-hez.)

11. A hazai adaptáció megvalósítását és eredményességét jelentős mértékben meghatározta a támogatási elvek és jogcímek változása, valamint a nemzeti költségvetés általános helyzete.

A csatlakozást megelőző nemzeti támogatási mechanizmus – támogatások célterületei, szerkezete, forrásösszetétele és szabályozása – és az ezt megvalósító rendszer több tekintetben eltért az unióstól. A csatlakozás hatására támogatási jogcímek, a támogatások szerkezete és ezek költségvetési támogatottsága alapvetően átrendeződött. A csatlakozást megelőzően főként a beruházási és az inputtámogatások domináltak, míg a tagság következtében a közvetlen és a vidékfejlesztési jogcímek erősödtek. (Lásd 1. ábra, a csatlakozási hatástól kevéssé befolyásolt 2002. és 2006. években.)

1. ábra Agrártámogatások jogcímek szerinti megoszlása 2002-ben* és 2006-ban



Forrás: saját szerkesztés *a rendkívüli adósságkonszolidáció nélkül

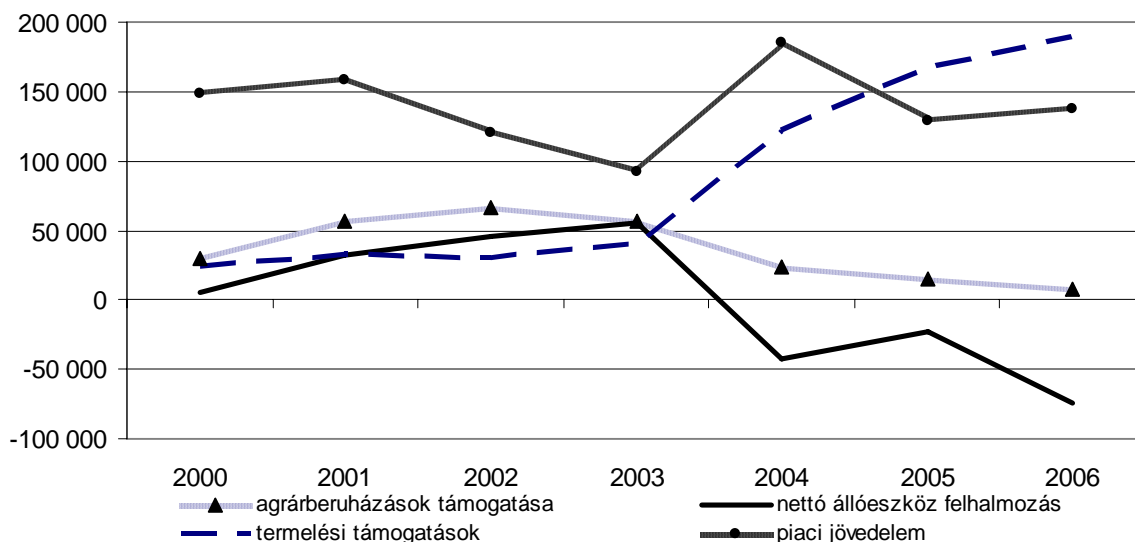
12. Paradox hatás: a közvetlen támogatások révén növekedett a termelői jövedelem, de csökkent a beruházások volumene.

A több évre kiterjedő mélyreható vizsgálat eredményeként megállapítható, hogy nominálisan számottevő mértékben nőtt a támogatások összege és ezzel együtt az ágazati jövedelem is. A vállalkozói jövedelem több mint duplájára nőtt a csatlakozás óta. A vállalkozói jövedelem változása egyértelműen függ a támogatások változásától. A fennálló kapcsolat igen erős, a korrelációs együttható mértéke 0,93.

Erős korreláció mutatható ki a földbérleti díjak emelkedése és a közvetlen támogatások között (korrelációs együttható 0,84). Tényként megállapítható, hogy nőtt az ágazatból történő (input és output oldali) elszivárgás, különösen a földtulajdonosok esetében. Csökkent, illetve a szükséges szinttől elmaradt a beruházások növekedése, és erősen negatív korreláció számszerűsíthető a támogatások relációjában. A termelési támogatások és a nettó állóeszköz felhalmozás korrelációs együtthatója -0,87. A termelési támogatások és a vállalkozói jövedelem tekintetében a korreláció -0,94. A támogatások összegének növekedése és a jövedelem emelkedése tehát nem járt együtt a beruházások növekedésével, és a fokozatosan emelkedő közösségi jövedelemtranszfer ellenére csökkent a beruházások volumene.

Saját vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a nettó állóeszköz felhalmozásra a vizsgált időszakban leginkább a beruházási támogatások hatottak. A nagy összegű közvetlen támogatás hatástalan a felhalmozásra, a közvetlen támogatások révén megjelenő jövedelemnövekmény, egyáltalán nem növeli automatikusan a beruházásokat.

2. ábra Az agrárberuházási és termelési támogatások, valamint a piaci jövedelem és a nettó állóeszköz felhalmozás alakulása, 2000-2006



Forrás: KSH és saját számítás alapján saját szerkesztés

Nemzetközi kitekintésben a hektáronkénti és az elérhető összes támogatási összeg az új tagállamok közül hazánkban a második legnagyobb. Megállapítható, hogy a szerkezeti adottságok révén a támogatásokra jogosultak hazai megoszlása egyértelműen követi az EU-10 trendjét. Kiemelkedően magas a legalacsonyabb támogatási kategóriában lévők aránya. Az első támogatási évben a jogosultak 83,7%-a 1.250 eurónál kevesebb támogatást kapott. Ez viszont csak a támogatási összeg 18%-át tette ki. A nagyszámú, de csekély összegű kifizetés erodálja a támogatások hatékonyságát, csökkenti az agrárpolitika eredményességét és az ágazat versenyképességét. Miközben alacsony a termelésben aktív szerepvállalók aránya:

2005-ben az 5.000 eurónál magasabb kifizetések összege, a teljes összeg 64%-a a jogosultak 4,7%-hoz jutott. Az új tagállamok viszonylatában megállapítható, hogy a tagállamok támogatás-felhasználási megoszlása egyértelműen tükrözi az egyes országok termelés szerkezetét, illetve történelmi sajátosságait. Az új tagállamok esetében a szerkezeti torzulások miatt kiemelkedő az alacsony támogatási összegek aránya.

13. Nagy horderejű nemzeti agrárpolitikai döntés: az SPS bevezetése révén komoly szerkezeti átalakulás, fejlődés érhető el.

Az SPS bevezetésének kötelezettsége a 2003. évi reformdöntésből adódik. A nemzeti döntési lehetőségek maximális kihasználása révén ágazati átalakulást, fejlődést és stabilizálódást lehet elérni.

Ennek keretében ugyanakkor az Unió aktuális elveivel is célszerű harmonizálni a hazai rendszert. Felmerül a regionális elvek radikálisabb megjelenítésének igénye, de legalább a dinamikus hibrid működési mechanizmus bevezetésének fontossága. Mindezek a jelenlegi tervezet SWOT analízisének ismeretében nyomatékosabb jelentést kapnak. Több esetben is kérdéses a fenntarthatóság és a szerkezetátalakítás tényleges és hathatós megvalósítása.

Az SPS jelenlegi tervezetének SWOT–analízise

erőségek	gyengeségek
nemzeti prioritások fennmaradása	EU törekvés mellőzése
pénzügyi stabilitás	statikus felépítés
tisztuló földpiac	szerkezeti átalakulás mérséklődése
szerkezeti stabilitás	ágazatirugalmasság csökkenése
spekuláció mérséklése	
lehetőségek	veszélyek
versenyképesebb mezőgazdaság	késedelmes döntés
versenyképesebb állattenyésztés	a 2009. évi bevezetés bizonytalansága
markánsabb agrárdiplomácia	kivitelezési nehézségek
korrigált SAPS is elegendő lehetett volna	jogszabályi hiányosságok

13. A támogatási rendszer, mint agrárpolitikai eszköz jelentősége és jellege alapvető átértékelést, paradigmaváltást igényel.

A hazai agrárpolitikai iránymutatások meghatározása során fontos és több esetben túlhangsúlyozott szerepet töltenek be a támogatások. Kétségtelen a pozitív hatásuk az ágazat fejlődését tekintve. Ugyanakkor önmagukban nem, csak komplex rendszer, átgondolt agrárstratégia részeként képesek a kitűzött célok elérését elősegíteni. Ebben az összefüggésben kiemelt szerepe van (és a jövőben várhatóan még jelentősebb lesz) a nemzeti aktivitás erősítésének, a lehetséges költségvetési mozgástér teljes kihasználásának és maximális hasznosításának. Fontos leszögezni, hogy a közvetlen támogatások önmagukban nem képesek kilendíteni az ágazatot a lassulási pályából és átfogó, az aktuális versenyképességi, környezetvédelmi és társadalmi elvárásoknak megfelelő átalakulási és revitalizációs folyamatot megindítani. Mindezt a közvetlen támogatások 100%-os részesedésének hozzáférése során sem lehetett volna elérni.

ÚJ ÉS ÚJSZERŰ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

1. A közvetlen támogatás, mint a KAP reformszakaszok központi elemének feltárása.

A belső és külső kihívásokra adott válaszreakciók kialakítása érdekében megfogalmazott reformszakaszok eszköztárában kiemelt szerephez jutottak a közvetlen támogatások. A ár- és jövedelempolitika szétválasztásának céljait megvalósító közvetlen jövedelemtranszferek fokozatosan – megfelelően a társadalom és az adófizetők általános elvárásainak – komplex feladatokat (pl. környezetvédelmi) is képesek teljesíteni. Ugyanakkor feltárásra és rendszerzésre kerültek a közvetlen támogatások makrogazdasági és technikai problémái, illetve ezek hatásai.

Ezek kezelését elősegíti a szétválasztott, egységes gazdaságtámogatási rendszer bevezetése. A dolgozat a felmerülő nehézségek tükrében rendszerezi a legutolsó reformdöntés keretében megvalósult eredményeket. Kimutatja, hogy az új alapokra helyezett támogatási rendszer képes a 2007. évi „Health Check” tervezet során megfogalmazott főbb követelményeknek és a jövőbeli elvárásoknak is megfelelni.

2. Az egységes támogatási rendszer nemzeti implementációjának átfogó, újszerű elemzése és rendszerezése.

Az egységes gazdaságtámogatási rendszer több tekintetben is radikálisan új változást eredményezett, eredményez. Lényeges elemként értékelhető, hogy a reform kidolgozása folyamán nagy hangsúlyt fektettek arra, hogy az egyes nemzeti alkalmazások megvalósításával nagyfokú mozgásteret kapjanak a tagállamok a szétválasztás mértékének és formájának, valamint az SPS implementációjának meghatározása során. Az uniformizált KAP keretében kiemelkedő szerephez jutott a nemzeti implementáció. Az eltérő adaptációs lehetőségek rendszerezése és értékelése alapján kijelenthető, hogy a hazai és az uniós célkitűzések, elvárások leginkább megvalósítható konstrukcióját a hibrid modell alkalmazása jelentheti. A támogatási rendszert alkalmazó tagország tapasztalatai, különösen Németország példája mentén plasztikusan szemléltethető a hibrid modell működése.

Ezek alapján egyértelműen bizonyított, hogy a dinamikus hibrid modell működtetése révén válik lehetővé – a történelmi jogosultságok bebetonozása helyett, azok csupán részleges megőrzése során – az ágazat lendületes és dinamikus alakítása, fejlesztése. Ez ösztönzőleg hat a szerkezeti átalakítás, a modernizáció és a hatékonyságnövelés terén. Ezáltal megteremthető a fenntartható és hosszabb távon is versenyképes működés. A német példa mélyreható és részletes elemzése ugyanakkor rávilágít a dinamikus kialakítás fontosságára is. A regionális elvek határozottabb érvényesülése előnyként hasznosul a „Health Check” és a költségvetési ciklus hatására valószínűsíthető változások kezelésekor.

A hatásmechanizmus pontos feltárása alapján egyértelműen kirajzolódik a hibrid modell alkalmazása során megjelenő rövidtávú korrekció hatása: egyes szántóföldi kultúrák (egyes gabonafélék, hüvelyesek) és állattenyésztési ágazatok (szarvasmarha, juh) átrendeződése, visszaszorulása. Növekszik a transzparencia. Németország esetében megállapítható, hogy a KAP reformnak eddig nem volt komoly hatása a földbérleti díjakra, gyakorlatilag fokozatos, inflációkövető nominális emelkedés volt megfigyelhető, a támogatások tényleges alakulásától lényegében független a földbérleti piac. Ugyanakkor tény, hogy több területen igazolható feszültségek árnyalják az egységes támogatási rendszer bármely modellvariációját

bevezetésének eredményességét. Befolyásolja az adaptációs folyamatot, hogy továbbra is releváns a támogatások, a földtulajdonos és földhasználó között felmerülő allokáció problémája, magas az ágazatból kikerülő transzferek aránya. A német példa alapján kijelenthető, hogy minden egyes eurónyi támogatás 2/3-a a földtulajdonosokhoz kerül. Problémát okoz a tranzakciós költségek növekedése.

3. A hazai támogatási rendszer szerkezeti átalakulásának bemutatása az EU adaptáció során.

A csatlakozást követően több tényező – az EU-15-ökhöz viszonyított makrogazdasági lemaradás, a strukturális és ágazati problémák – is nehezítette a KAP hazai adaptációját. A csatlakozást követően az önálló nemzeti támogatási politikát felváltotta az uniós szabályoknak megfelelően kialakított agrárpolitika. Az újszerű támogatási mechanizmus a korábbi hazai támogatási rendszertől gyökeresen új és a korábbiaktól olykor lényegesen eltérő jogcímeket, eltérő szemléletet és működtetést kívánt. Az új támogatási formák nagymértékű arányeltolódást eredményeztek. Melynek következtében a közvetlen támogatások hazai adaptációja is átfogó átrendeződéssel járt. A vizsgálatok alapján megállapítható, hogy nagymértékben átalakult a támogatások szerkezete. Egyes jogcímek (pl. beruházási támogatások) jelentősége és költségvetési támogatottsága csökkent, míg a KAP elvek mentén alakuló kifizetések (pl. közvetlen támogatás, vidékfejlesztés) markánsan megerősödtek.

Ezzel párhuzamosan átalakult a költségvetés szerkezete: komoly forrást képvisel a közösségi költségvetési transzfer. Az is egyértelműen kimutatható, hogy a számottevő uniós hozzájárulás ellenére a magyar makrogazdasági és államháztartási gondok közegében rendkívüli mértékben csökkent a nemzeti támogatások összege.

4. A közvetlen támogatások adaptációs hatásainak feltárása: teljes összegű kifizetések sem lettek volna képesek kezelni a szerkezeti feszültségekből eredő hatásokat.

Az adaptáció meghatározó eleme, hogy a Csatlakozási Tárgyalások által felajánlott egységes területalapú támogatási rendszer nemzeti átvétele után az implementáció folyamatának második lépcsőjében, az átmeneti időszakot követően kötelezően alkalmazandó, egységes gazdaságtámogatás bevetésére került sor.

Az ágazat fejlesztése és megerősítése érdekében létfontosságú nemzeti szerepvállalás is mérséklődött. A nemzeti mozgástér meghatározó elemét képező notifikált támogatások 2004-es széles körű meghirdetése ellenére az évek során tényleges tartalommal alig rendelkező, néhány jogcímre szűkült. A szerkezeti megoszlás sajátosságai alapján egyértelműen növekszik az uniós forrás aránya, viszont a nemzeti rész ezzel párhuzamos változása már csökkenő tendenciát mutat.

Az adaptáció első szakaszában a növekvő összegű uniós támogatások és a piaci intézkedések együttes megjelenése képes volt kezelni az ágazat problémáinak egyes szegmenseit. Növekedett a termelői jövedelem, ezzel együtt fokozódott a jövedelmek ágazaton kívülre szivárgása, emelkedtek a földbérleti díjak és az input költségek. A jövedelemi folyamatok növekedésével ellentétben azonban automatikusan nem nőtt a beruházások volumene, a csatlakozást követően egyértelműen csökkent. Így a célkitűzésekben megfogalmazott, a támogatások hasznosulására vonatkozó hipotézis nyilvánvalóan igazolható.

A szerkezeti elemzések alapján bizonyított, hogy a támogatási rendszer változása, az uniós források megjelenése, a növekvő összegű SAPS alkalmazása ellenére is számottevőek a versenyképességi és szerkezeti problémák. Ezek hiányosságait a támogatások nem kompenzálják. Noha a jövedelemtranszferek nagy hatást gyakoroltak az ágazatra, több lényeges probléma (a szerkezeti torzulások kezelése, ágazati szintű stagnálás, visszafejlődés, kereskedelmi folyamatok **fellendülése**) megoldását önmagukban nem képesek elősegíteni.

5. Az egységes gazdaságtámogatási rendszer hazai alkalmazási alapkérdéseinek újszerű rendszerezése, a meghatározó tényezők azonosítása.

Az egyik legutolsó és legnagyobb jelentőségű önálló agrárpolitikai döntés keretében kerül megvalósításra a közvetlen támogatások második adaptációs szakasza. Újdonságként jelenik meg a szabadon forgalmazható, de korlátozottan forgalomképes üzemekhez kapcsolt támogatási jogosultság. Alapos elemzés révén megfogalmazható, hogy a tervezett magyar konstrukció egy sajátos hibrid modell keretében végletekig igyekszik elérni, hogy a jelenlegi transzferarányok és összegek fennmaradjanak. Cél, hogy lehetőleg egyik ágazatot se érjék komolyabb veszteségek. Ennek révén javítható egyes alágazatok termelési körülményei, stabilizálható az agrárium pénzügyi helyzete és rendeződhetnek a tisztázatlan földtulajdoni viszonyok

Az áttérés eredményeként megállapítható, hogy a támogatási jogosultságok vagyoni értékű jogként történő bevezetése komoly felértékelődést, pénzügyi stabilitást fog eredményezni. Tisztul, és stabilabbá válik a hazai földpiac, mérsékelhetőek az átmeneti rendszerben jelentkező spekulációs és kedvezőtlen piaci folyamatok. Ugyanakkor az SPS társadalmi és szakmai elfogadottsága még nem egyértelmű, a bevezetés technikai értelemben is kiforratlan és a bevezetés tényét alapvetően kérdőjelezi meg a „Health Check” által megfogalmazott egyszerűsített „flat rate” típusú, általánosságú támogatás bevezetésére tett törekvés.

Az SPS áttéréssel kapcsolatos tények alapján kijelenthető, hogy az áttéréssel kapcsolatban megfogalmazott hipotézis, feltételekkel ugyan, de, igaz. Az egységes támogatási rendszer átvétele eredményeként ténylegesen mérséklődhetnek a mezőgazdaság jelenlegi feszültségei és javulhat az ágazat versenyképessége.

A támogatások legitimitációja, a hatékonyságnövelés és a szerkezetátalakítás elősegítése érdekében feltétlenül fontosnak tartom a jogosultak körének újragondolását. Emellett a jogosultak körének pontosítására, átstrukturálásra továbbá dinamikus modellváltozat alkalmazására lenne szükség. Ezek és a kiegészítő jogi, szabályozási kérdések tisztázásának hiányában, a „termelők” számának radikális növekedése, a nyomkövetési nehézségek, a gazdasági társaságok aprózódásának lehetősége, a földbérleti és földtulajdoni tisztázatlanságok következtében csökken az áttérés hatékonysága.

Továbbra is súlyos problémát jelent – különösen a „Health Check” tükrében – a közösségi legitimitáció tisztázatlansága. Az európai adófizető szemszögéből korábban a támogatások köré szőtt gondolkodásmód már egyáltalán nem fogadható el. A nemzeti megvalósítás során célszerű a KAP körül megfogalmazódó kételyek és kétségek mérséklése, kivédése érdekében az uniós szinten várhatóan megjelenő közjavak és társadalmi funkciók finanszírozásának irányába hatni és erre tudatosan felkészülni.

Leszögezendő, hogy önmagában egyik támogatási rendszer sem képes szerkezetátalakítási, versenyképességi változásokat véghezvinni, így a közvetlen támogatások rendszere továbbra is csak egy hatékony alkotórész marad az agrárpolitika eszköztárában.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

1. A közvetlen támogatások az agrárpolitikai intézkedések alapvető elemei.

A közvetlen támogatások fejlődésének kezdete az elmúlt évszázad közepéig nyúlik vissza. Számos európai és amerikai tudós finomította a közvetlen jövedelemtranszferek működési- és hatásmechanizmusait elemző kutatásokat. Jelentőségét bizonyítja, hogy a KAP 1990-es évek eleji reformtörekvései során ténylegesen reformtényezőként jelent meg. A KAP átalakulásának és jövőbeli fejlődésének továbbra is lényeges és elengedhetetlen elemét képezi a közvetlen támogatások alkalmazása. A vonatkozó elméleti források alapján újszerű rendszerzés révén végigvezethetők a közvetlen támogatások megjelenésének és működésének induló elemeitől kezdve, az agrárpolitikai cél- és eszközkonfliktusokon keresztül egészen a szétválasztás ökonómiájának kibontakozásáig azon főbb elemek, melyek meghatározták a közvetlen támogatások fejlődését. Ennek keretében bizonyítást nyert, hogy a KAP rendszerében is elengedhetetlen eszköz a közvetlen jövedelemtranszfer.

2. A KAP reform szakaszok során központi szerepet töltöttek be a közvetlen támogatások.

A KAP 1992-es reformlépcsője során az ár- és a jövedelempolitika szétválasztása keretében a közvetlen támogatások teljes mértékben kompenzálták a kieső jövedelmet. A felmerült nehézségek kezelésére viszont az 1999-es reformszakasz által alkalmazott részleges kompenzáció már hatásosabb eszköznél bizonyult. Az új és versenyképesebb mezőgazdaságot hirdető törekvések azonban komolyabb és mélyrehatóbb hatásokat kívántak. Így a közvetlen támogatások fejlődését tekintve előrelépést jelentett a teljes szétválasztásra való törekvés, a termeléstől való függetlenítés és az üzemekhez kapcsolt jogosultságok megjelenése. Az SPS bevetése mégsem tisztázza és rendezi egyértelműen a támogatások megítélését. Fokozottan nő az igény a jelenlegi támogatási elvek felülvizsgálatára, erősödik a beazonosítható és az állampolgárok számára is „hasznos” társadalmi szolgáltatások iránti igény. A legitimációs problémák mellett az SPS nem ad egyértelmű és mindenki számára elfogadható, megnyugtató választ a kor kihívásaira.

3. Ellentmondások az EU támogatási rendszer adaptációs hatásai.

A támogatási rendszer hazai adaptációjának hatásait komolyan befolyásolta a fokozatosan növekvő támogatási összegek átvétele. A csökkentett támogatási összegek mellett lehetőség nyílt egyszerűsített végrehajtási rendszer kialakítására, nemzeti társfinanszírozásra és áttérési időszak alkalmazására. A rendszer a kezdeti időszakban is számottevő nehézségekkel szembesült. Ezek rendeződése után megmaradt az a felismerés, hogy a támogatási rendszer önmagában képtelen kezelni az ágazat feszültségeit. Az első évek eredményeit tekintve eredményesen megvalósult az intézményi adaptáció, de a hatások tekintetében már sokkal árnyaltabb a helyzet. Hosszabb időtáv relációjában is megjelenik, hogy nem csökken az ágazat pozícióvesztése, továbbra is csúszik a szerkezetátalakítás, mérséklődött a beruházások volumene. Mindez annak ellenére történik, hogy évről évre növekvő összegű pénzügyi transzfer áramlik az ágazatba. Nagy szerepe van ebben a folyamatban annak, hogy az állam csak csekély mértékben képes kiegészíteni az uniós forrásokat, ennek révén az idő

előrehaladásával nem kerültek kihasználásra teljes mértékben a top-up lehetőségek, és több önálló nemzeti jogcím alkalmazása csak virtuális.

4. Változó feltételek, az implementáció hazai megvalósítása mozgó célpont.

Jelentős, és gyakorlatilag az utolsó jelentősebb nemzeti agrárpolitikai döntés a közvetlen támogatások második adaptációs szakaszának kivitelezése. Alapvető újdonságként, a jelenlegi rendszertől lényegesen eltérő felépítés keretében, új elemként jelenik meg a szabadon forgalmazható, de korlátozottan forgalomképes támogatási jogosultság. A jogosultság üzemhez kapcsolása és a szabályozás további főbb elemei révén számottevő korrekciós, kiigazítási hatás prognosztizálható. Stabilizálódhat az ágazat pénzügyi pozíciója, tisztázatlan földtulajdoni viszonyok rendeződése várható, kedvezőbb szerkezetátalakítási folyamatok kezdődhetnek. Ugyanakkor nehézségként legitimációs problémák sora, agrárpolitikai rugalmatlanság prognosztizálható.

Növeli az átvételi folyamat eredményességét, ha a hazai rendszer képes az átvétel tekintetében megfelelni a közeljövő várható kihívásainak. Ezek közül is nagy jelentőségű a még csak formálódó „Health Check”. Nagy horderejű a Bizottság „flat rate” elosztási rendszert előtérbe helyező törekvése, a teljes szétválasztás erősítése, a kölcsönös megfeleltetés egyszerűsítése. A támogatások összegét tekintve várhatóan nagymértékben erősödni fog a moduláció hatása és új elemként megjelenik a nagy támogatási összegeket megcsapoló „capping” intézkedés.

5. Javaslatok

A tagállamok közvéleményében tovább fokozódik a támogatási filozófia megreformálásának igénye. Ezért széles körű elemzés alapján, mind a hazai, mind az uniós támogatási rendszerek keretében több javaslat is megfogalmazható, melyek révén növelhető a támogatási rendszer hatékonysága, emelhető társadalmi támogatottsága és biztosítható a fenntartható gazdálkodás és a környezeti állapotok megóvása.

Alapvetően a mezőgazdaságnak továbbra is nagy szüksége van a közösségi transzferekre. Ehhez új alapokra és/vagy védhető érvekre van szükség. Ennek keretében célszerű növelni a mezőgazdaságot érintő támogatások hasznosulását, transzferhatékonyágát és ajánlatos kifejezni a társadalom számára értékelhető eredményeket. A javaslatok megfogalmazása során előtérbe helyezendő, hogy az ágazat körülményeinek és lehetőségeinek fenntartása és fokozása érdekében célszerű külön választani a szűken vett szakmai és a tágabban értelmezett társadalmi-gazdasági problémákra adott válaszokat. Ezek egyértelmű megfogalmazása és lehatárolása nélkül könnyen félreértelmezhetőek a KAP javítására megfogalmazott javaslataim.

Minimális birtoknagyság

A hazai jogosultak 83%-a kevesebb támogatást kapott az első uniós évben 1.250 eurónál. Az EU-10 átlagában ez már 93%-ra emelkedett, míg a régi tagállamokban alig haladta meg az 50%-ot. Mindez hazánk esetében a közvetlen támogatások teljes összegének 18%-át érintette, az EU-10 esetében már 39%-át. A régi tagállamokéban ennek a támogatási csoportnak a részesedése viszont mintegy 3%-os. Ha hazai viszonylatban korrigálunk a növekvő összegekkel, megállapíthatjuk, hogy 2004-ben a legkisebb közösségi támogatási kategóriába

(<1.250 euró) tartozó termelők kezdeti, mintegy 340 eurós támogatása 2013-ra, közel 260 forintos euró árfolyammal számolva, alig lesz több 1.000 eurónál. Ez alapján határozottan felmerül a minimális birtoknagyság emelésének szükségessége.

A kivitelezés többértéjű lehet. A minimális birtoknagyság emelése (1ha-ról pl. 5ha-ra) vagy/és a termelési értékhez (1 vagy 2 EUME) való kötése növelhetné a legitimáció alapját. Az EUME határ bevezetése EU-25 szinten körülbelül 2,5 – 2,7 milliárd eurónyi megtakarítást jelentene, és összesen 4,3 millió termelőt érintene, amely az összes kedvezményezett 62%-a. Magyarország esetén, minimálisan 5 hektáros birtokméretet feltételezve közel kilencvenezer jogosult kerülne ki a közösségi támogatás hatóköréből.

Mindez indokolt, mivel ezen termelők esetében magas a tranzakciós költségek aránya, viszont alacsony a termelésre kifejtett hatásuk. Ezért elengedhetetlen a szerkezeti átrendeződés végrehajtása. Ennek révén mérsékelhető lenne az elszivárgó támogatások aránya; birtokkoncentráció és tulajdoni racionalizálás, hatékonyságnövelés és növekvő támogatási abszorpció lenne elérhető.

A változás nem a kistermelők teljes mértékű kizárásának kényszerét jelentené, csak a közösségi érdekek fényében történő szelekcióját: a bevezetés elfogadhatósága és végrehajthatósága végett a több éves „phasing out” idejére speciális, objektív támogatások, vagy átmeneti, közvetlen transferek révén enyhíthetők az esetleges ágazaton belüli feszültségek. Az érintettek társadalmi, gazdasági és szociológiai problémáinak kezelése és tompítása érdekében elengedhetetlen, az erősödő vidékfejlesztési intézkedések mellett, a „phasing out” szakasz idejére a nemzeti (társ)finanszírozási forrásokat alkalmazni. Az azt követő időszakra vonatkozóan markánsan jelenhetne meg a re-nacionalizálás következtében megvalósítható kompenzáló, kiegyenlítő nemzeti finanszírozás.

Jogosultságok feltételeinek pontosítása

Növelhető lenne mind a társadalmi elfogadottság, mind a szakmai érdekek teljesülése, ha csökkenne a támogatások adomány jellege. A jogosultak körének pontosítása és átstrukturálása szignifikánsan javíthatná a szűken vett szakmai célok megvalósulását. Ezzel együtt szigorúbb vagy szigorodó feltételek alkalmazása révén sokkal jobban hasznosulnának a támogatások és csökkenhetne az elszivárgások mértéke. Így növekedne a társadalom számára is előnyös közjavak előállításának. Továbbá fokozódna a szerkezetátalakítás és a fejlesztés, melynek révén erőteljesebbé válhatna a revitalizációs folyamat.

Dinamikus SPS kiépítése

Érthető és elfogadható az a szakmai álláspont, hogy a jogosultságok történelmi és regionális aránya ne változzon az SPS működésének ideje alatt, hiszen akkor a termelők maximalizálhatják a támogatások révén elérhető jövedelmeiket. A statikus felépítés eme legfontosabb érve mellett azonban elengedhetetlen az ágazat rövidtávú érdekein kívül hosszabb távú stratégiai célokat is kitűzni. Jelentős ugyan a kiindulási alapokban levő eltérés, de a német példához hasonlóan a dinamizmus bevezetése révén fokozható lenne a szerkezetátalakítás, a szektorban meglévő tisztulás folyamata. Megfelelő arányok és akár kiegészítő, kompenzációs eszközök alkalmazásával együtt növelhető lenne a termelők agrárpolitikai folyamatokban végbemenő változásokra adott válaszreakcióinak rugalmassága, a törvényszerűen nem mindig kedvező átalakulási folyamatok kezelésének eredményessége.

PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK

Tudományos könyv, könyvrészlet:

Magyar nyelven

1. Halmai Péter (szerk.) (2007): Az Európai Unió agrárrendszere, Mezőgazda Kiadó, Budapest (Társszerző: 3.11. Nemzeti implementáció: szétválasztási modellek a tagországokban 140-144 pp., 4.4. Az adaptáció konstrukciója. Csatlakozási szerződések 167-170 pp., 4.6. A KAP-reform implementációja az új tagállamokban, 174-175 pp. ISBN 978 963 286 370 2

Tudományos cikkek:

Idegen nyelven:

1. Ivó Osztrogonác - Miklós Vásáry - Mahesh Kumar Singh - Erika Dobó - Róbert Búzás (2007): The development of the agricultural production structure in the Visegrád Group Cereal Research Communications 2007 volume 35, issue 2. 869-872 pp. ISSN: 0133-3720 IF:0,32
2. Miklós Vásáry - Ivó Osztrogonác - Erika Dobó - Róbert Búzás - Viktória Vásáry (2007): Sustainable agriculture: with or without subsidies? Cereal Research Communications 2007 volume 35, issue 2. 1285-1288 pp. ISSN: 0133-3720 IF:0,32

Magyar nyelven:

1. Vásáry Miklós (2007): Egységes gazdaságtámogatás — Németországi tények és tanulságok Gazdálkodás 2007 LI. évf. 4. szám 135-142 pp. ISSN: 0046-5518
2. Vásáry Miklós (2007): Hibrid modell német módra in Halmai Péter (szerk.) Átalakulóban az EU Közös Agrárpolitika – Hazai kihívások és válaszok, Profconsult Kft, Budapest 25-45 pp. ISBN: 13:978-963-06-1687-4
3. Vásáry Miklós - Oláh Endre - Osztrogonác Ivó (2007): A kölcsönös megfeleltetés és a szétválasztás dilemmái a Közösség bővítésének tükrében, Gazdálkodás 2007.LI. évf. 2. szám 84-87 pp. ISSN: 0046-5518
4. Vásáry Miklós (2006): Az egységes támogatási rendszer (SPS) bevezetése Magyarországon, A Falu 2006. Tél XXI. évf.4. szám 21-31 pp. ISSN: 0237-4323
5. Vásáry Miklós (2005): A 45. GeWiSoLa Konferencia, Gazdálkodás XLIX. évf. 6. szám 83-88 pp. ISSN: 0046-5518
6. Vásáry Miklós (2005): Agrártámogatási rendszer 2005-ben, A Falu 2005. Ősz XX. évf.3. szám 47-54 pp. ISSN: 0237-4323

Tudományos konferenciákon elhangzott előadások konferencia kiadványban megjelentetve

Idegen nyelven:

1. Vásáry Miklós: Prospects of the agricultural subsidies in the EU, Tradition and Innovation International Scientific Conference, Gödöllő, 3-5. December 2007, ISBN: 978-963-9483-85-9 CD: D:\Proceedings\Posters\Vásáry Miklós.pdf

2. Miklós Vásáry - Ivó Osztrogonác (2007): SPS characteristics in some EU15 countries. 6th international Conference of PhD Students, University of Miskolc, Miskolc 12-18 August 2007, ISBN: 978 963 661 783 7 ö ISBN: 978 963 661 776 9 pp. 83-89
3. Ivó Osztrogonác - Miklós Vásáry (2007): The role of the rural area in European Union especially in the Visegrad Groups. 6th international Conference of PhD Students, University of Miskolc, Miskolc 12-18 August 2007, ISBN: 978 963 661 783 7 ö ISBN: 978 963 661 776 9 pp. 59-65
4. Ivó Osztrogonác - Miklós Vásáry (2006): Single Area Payment Scheme in the Visegrad Countries, 10th International Conference of the Economic Society of Thessaloniki – The challenges of a wider European Union, 2006. nov. 09-11. Thessaloniki, Görögország CD: E:\session\Osztrogonacz_Vasary.doc
5. Miklós Vásáry - Ivó Osztrogonác (2006): Agrarpolitiktendenzen im Jahre 2006, WITHIN THE EUROPEAN UNION” III. International. Konferenz, WESTUNGARISCHE UNIVERSITÄT Fakultät für Landwirtschafts- und Lebensmittelwissenschaften, Mosonmagyaróvár, 6-7. April 2006., ISBN: 963 9364 67 3 CD: E:\VII. szekció - Unsere Agrarwirtschaft in der European Union\VÁSÁRY MIKLÓS - OSZTROGONÁCZ IVÓ.pdf
6. Ivó Osztrogonác - Miklós Vásáry (2006): Locate the agriculture of the Visegrad countries in the CAP, WITHIN THE EUROPEAN UNION” III. International Conference, University Of West Hungary Faculty Of Agricultural And Food Sciences Institute Of Economic Sciences Mosonmagyaróvár, 6-7. April 2006., ISBN: 963 9364 67 3 CD: E:\V. szekció - Agricultural policy and economics\OSZTROGONÁCZ IVÓ - VÁSÁRY MIKLÓS.pdf
7. Miklós Vásáry - Róbert Buzás (2005): Factoring: The new financing method by direct payments, 5th international Conference of PhD Students, University of Miskolc, Miskolc 14-20 August 2005, ISBN: 963 661 673 6 ö ISBN: 963 661 674 4 pp155-160
8. Róbert Buzás - Miklós Vásáry (2005): The impact of the ARDOP's supports in the rural development, 5th international Conference of PhD Students, University of Miskolc, Miskolc 14-20 August 2005 ISBN: 963 661 673 6 ö ISBN: 963 661 674 4 pp. 21-26
9. Miklós Vásáry - Viktória Vásáry (2005): Jahresbilanz in der ungarischen Getreidesektor, "Real competition - competition in sharp" Europe Day Conference, Mosonmagyaróvár, 5-6. Mai 2005. ISBN 963 9634 49 5 CD: E:\Idegennyelvi Szekció\Vásáry Miklós - Vásáry Viktória.pdf
10. Miklós Vásáry (2005): Single Area Payment Scheme in Hungary" AVA 2 International Conference on Agricultural Economics, Rural Development and Informatics", Debrecen, 7-8. April 2005. CD: E:\presentations\szamvitel\5
11. Buzás Róbert - Miklós Vásáry (2005): The presentation of the Statistical Subregion System in Hungary, "Perspectives of regional development in the Europe of regions" International Conference, Gödöllő, 18-20. March 2005, ISBN: 963 9483 52 4 pp. 128-133
12. Miklós Vásáry - Buzás Róbert (2005): Situation of German regions in 2004 "Perspectives of regional development in the Europe of regions" International Conference, Gödöllő, 18-20. March 2005, ISBN: 963 9483 52 4 pp. 124-127
13. Miklós Vásáry (2004): Hungarian Aspect of the CAP Adaptation MendelNET, Brno, 25-26. November 2004. ISBN: 80-7302-088-2 CD E: \Ekonomie\Vásáry_Miklós.doc

14. Miklós Vásáry (2004): The agricultural support schemes after the eastern Enlargement - The Hungarian Case, 3rd international Conference for Young Researchers, Gödöllő, 28 – 29 September 2004. ISBN: 963 9483 42 7ö, ISBN: 963 9483 44 3 pp 370-374

Magyar nyelven:

1. Osztrogonác Ivó - Antal József - Kondor Atilla - Vásáry Miklós (2007): A vidék szerepe a Visegrádi Országok agráriumban, IV. Európai Kihívások, Szeged, 2007. október 12. in Gulyás László, Gál József (szerk.) 2007: Európai Kihívások IV. Nemzetközi Tudományos Konferencia pp. 91-95 ISBN 978 963 482 857 0
2. Osztrogonác Ivó - Antal Zsuzsanna - Vásáry Miklós (2007): Natura 2000 területek szerepe a Visegrádi Országok agrárszerkezetében, in Tóth Tibor, Tóth Gergely, Németh Tamás, Gaál Zoltán (szerk.) 2007. Földértékelés és Földhasználati Információ, MTA TAKI, Budapest, ISBN: 978-963-87616-3-7, pp. 367-374
3. Antal Zsuzsanna - Osztrogonác Ivó - Antal József - Vásáry Miklós (2007): A mezőgazdaság, a természetvédelem és a talajok használatának kapcsolatrendszere, Földminősítés, Földértékelés és Földhasználati Információ, in Tóth Tibor, Tóth Gergely, Németh Tamás, Gaál Zoltán (szerk.) 2007. Földértékelés és Földhasználati Információ, MTA TAKI, Budapest, ISBN: 978-963-87616-3-7, pp. 359-366
4. Osztrogonác Ivó - Antal Zsuzsanna - Vásáry Miklós (2007): Az ökológiai gazdálkodás szerepe a Visegrádi Országok agrárszerkezetében, XLIX. Georgikon napok, 2007. szeptember 21-22. Keszthely CD: D:\GN2007\Teljes anyagok\Osztrogonacz et al.pdf ISBN: 978-963-9639-22-5
5. Sipos Judit - Vásáry Miklós (2007): Agrártámogatások szerepe és jelentősége a vidékfejlesztésben in Kovács Teréz (szerk.) VII. Falukonferencia – A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás után, MTA RKK Pécs, ISBN 978 963 9052 91 8 pp. 143-150
6. Osztrogonác Ivó - Vásáry Miklós (2007): Az Európai Unió agrárszerkezete - a régi és az új tagországok sajátosságai II. Pannon Gazdaságtudományi Konferencia, Veszprém, 2007. június 7. (megjelenés alatt)
7. Vásáry Miklós - Osztrogonác Ivó - Sipos Judit: (2007): A 2003-as KAP reform célkitűzéseinek megvalósulása és lehetséges hatásai II. Pannon Gazdaságtudományi Konferencia, Veszprém, 2007. június 7. (megjelenés alatt)
8. Vásáry Miklós - Osztrogonác Ivó (2007): A kiegészítő nemzeti közvetlen támogatás működési mechanizmusa Magyarországon, XIII. Ifjúsági Tudományos Fórum, Veszprémi Egyetem Georgikon Mezőgazdaságtudományi Kar, Keszthely, 2007. március 22. CD: F:\6_Vallalati_gazdasagtan\01-Vasary_Miklos.pdf
9. Osztrogonác Ivó - Vásáry Miklós (2007): Mezőgazdasági munkaerő felhasználás a Visegrádi Országokban, XIII. Ifjúsági Tudományos Fórum, Veszprémi Egyetem Georgikon Mezőgazdaságtudományi Kar, Keszthely, 2007. március 22. CD: F:\6_Vallalati_gazdasagtan\03-Osztrogonacz_Ivo.pdf
10. Vásáry Miklós - Osztrogonác Ivó (2007): A hazai támogatási rendszer jövőképe, Agrárgazdaság, Vidékfejlesztés és Agrárinformatika (AVA-3), DE ATC, Debrecen, 2007. március 20-21. CD: F:\presentations\aks1\8.pdf ISBN: 978-963-87118-7-8
11. Osztrogonác Ivó - Vásáry Miklós (2007): A Visegrádi Országok agrárstruktúrája, Agrárgazdaság, Vidékfejlesztés és Agrárinformatika (AVA-3), DE ATC, Debrecen, 2007. március 20-21. CD: F:\presentations\aks1\5.pdf ISBN: 978-963-87118-7-8
12. Vásáry Miklós - Osztrogonác Ivó (2006): A kölcsönös megfeleltetés egyes kérdései a hazai alkalmazás tükrében, XLVIII. Georgikon Napok Keszthely, 2006. szeptember

- 21-22. ISBN: 963 9639 12 5 ISBN: 963 9639 12 6 CD: E:\GN2006\Teljes anyagok 2006\Vásáry-Osztrogonác.pdf
13. Osztrogonác Ivó - Vásáry Miklós (2006): A mezőgazdaság termelési szerkezete a Visegrádi Országokban, XLVIII. Georgikon Napok, Keszthely, 2006. szeptember 21-22. ISBN: 963 9639 12 5 ISBN: 963 9639 12 6 CD: E:\GN2006\Teljes anyagok 2006\Osztrogonác-Vásáry.pdf
 14. Vásáry Miklós - Osztrogonác Ivó (2006): A szétválasztás, mint a félidejű felülvizsgálat egyik alapeleme, X. Nemzetközi Agrárökonómiai Tudományos Napok Károly Róbert Főiskola, Gyöngyös, 2006. március 30-31. ISBN: 963 229 623 0 CD: E:\Agrárpolitika\krf248.doc
 15. Osztrogonác Ivó - Vásáry Miklós (2006): A Visegrádi országok mezőgazdaságának helyzete, X. Nemzetközi Agrárökonómiai Tudományos Napok Károly Róbert Főiskola, Gyöngyös, 2006. március 30-31. ISBN: 963 229 623 0 CD: E:\Agrárpolitika\krf243.doc
 16. Vásáry Miklós - Buzás Róbert (2005): Az egységes gazdaságtámogatási rendszer bevezetésének kérdései hazánkban, XLVII. Georgikon Napok és 15. ÖGA találkozó, Keszthely, 2005. szeptember 29-30. ISBN: 936 9096 99 7 CD: E:\GN2005\Teljes anyagok FORMÁZOTT\Vasary - Buzas.doc
 17. Buzás Róbert - Vásáry Miklós (2005): Az Európai Unió Közös Költségvetésének kilátásai a mezőgazdaságra és a vidékfejlesztésre a 2007-2013 közötti időszakban, XLVII. Georgikon Napok és 15. ÖGA találkozó, Keszthely, 2005. szeptember 29-30. ISBN: 936 9096 99 7 CD: E:\GN2005\Teljes anyagok FORMÁZOTT\Buzas - Vasary.doc
 18. Vásáry Miklós (2005): Gazdasági növekedés és az agrártámogatások, Gazdasági növekedés Magyarországon, BMGE, GTK, Budapest, 2005. szeptember 1-2. ISBN:963 420 849 5 CD: E:\pdf\VasaryMiklos.pdf
 19. Vásáry Miklós - Buzás Róbert (2005): A bulgár - román csatlakozási szerződés egyes fejezeteinek értékelése, Erdei Ferenc III. Tudományos Konferencia, Kecskemét, 2005. augusztus 23. I. kötet 209-213, ISBN 963 7294 53 8 Ö ISBN 963 7294 54 6 IIK
 20. Buzás Róbert - Vásáry Miklós (2005): Az AVOP-LEADER + intézkedés várható hatása a vidékfejlesztésre Magyarországon, Erdei Ferenc III. Tudományos Konferencia, Kecskemét 2005. augusztus 23. II. kötet pp. 1113-1117, ISBN 963 7294 53 8 Ö ISBN 963 7294 54 4 IK
 21. Buzás Róbert - Vásáry Miklós (2005): A hódmezővásárhelyi kistérség bemutatása Magyarország statisztikai kistérségeinek rendszerében, Környezetvédelem, regionális versenyképesség, fenntartható fejlődés - nemzetközi konferencia, Pécs, 2005. május 19-21. I KÖTET pp. 372-379, ISSN: 1588-5348
 22. Vásáry Miklós (2005): Csatlakozás utáni mezőgazdasági helyzetkép néhány új tagállamban, XI. Ifjúsági Tudományos Fórum, Veszprémi Egyetem Georgikon Mezőgazdaságtudományi Kar, Keszthely, 2005. március 24. CD: E:\Agazdasagtan\519.pdf
 23. Vásáry Miklós (2004): A közös agrárpolitika adaptációja, A globalizáció hatása a hazai és a nemzetközi társadalmi-gazdasági folyamatokra - Doktoranduszok konferenciája BMGE, Budapest, 2004. november 9. ISBN: 963 420 824 X pp. 270-278