

Az Európai Unió közös agrárpolitikája

Agrárpolitika

Bevezetés:

Az integrációs folyamatok

Jelen korunkban az integrációs folyamatok meghatározó szerepet játszanak az országok és az emberek sorsát illetően az egész világon. A világ egyik legsikeresebb integrációs térsége Európa nyugati felén fejlődött ki és fejlődik tovább. A magyar gazdaság és társadalom jövője szempontjából létkérdés, hogy felzárkozzon ehhez. Az ilyen integráció valamennyi résztvevő számára előnyös lehet, mert a politika stabilizálódik, a gazdaság fejlődik és az életszínvonal emelkedik.

Az integrációs kapcsolatok hosszabb távon épülnek ki és részleteiben eléggé bonyolultak is lehetnek. A folyamat megértése alapos felkészülést és a társadalom széles körű tájékoztatását igényli, különösen azok számára, akik "kívülről szeretnének" bekerülni egy hosszú ideje jól működő közösségbe. A magyar-Európai Unió (EU) integrációs folyamat jelenlegi szakaszában most már felelősséggel mondhatjuk – sőt mondanunk kell! –, hogy reményeink szerint az egészen közeli jövőben, szándékaink szerint 2002. január 1-én az EU teljes jogú tagjai lehetünk.

Ez a rövid ismertető anyag azt szeretné bemutatni Önöknek, hogy mi az EU, mihez fogunk csatlakozni és főleg, mi az EU egyik legrégebb és közös politikája a Közös Agrárpolitika (továbbiakban KAP).

Az Európai egyesülési folyamatban a jelenlegi EU közvetlen előzménye az 1952-ben megalapított Európai Szén- és Acélközösség. Az alapító államok (Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, NSZK és Olaszország) nemzetállami hatásköreik egyes elemeit, a névben jelzeten a szén (energia!) és az acél (újjaépítés!) szektorban átruházták a szupranacionális, a nemzetek feletti szervezetre a kölcsönös előnyök reményében.

Az eredmények láttán a tagállamok elhatározták, hogy az integrációt további területekre is kiterjesztik (ez az a gondolat, amely azóta is számos kompromisszum árán, de eredményesen fejlődik). Ennek megvalósításához 1957. március 25-én aláírták a Római Szerződést, amely megalapította az Európai Gazdasági Közösséget (EGK).

A Szerződés rögzítette a közös piac létesítésének szándékát, a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke – az ún. "négy szabadság" – szabad mozgását a tagországok között. Létrehozták az integráció intézményeit: a döntéshozó Tanácsot (amely mindig az érintett szakminiszterek Tanácsa), a végrehajtó szervezetet: a Bizottságot, az Európai Parlamentet és a szerződés megtartására felügyelő Bizottságot.

Nos, tehát meg volt a tagállami akarat, ezen akaratot érvényesítő szerződés és az érvényesítést lehetővé tevő intézményrendszer. Mielőtt e rendszer egyik legfontosabb részének, a KAP-nak működését, alapveit és fejlődését bemutatnánk rövid ismertetést szeretnénk átnyújtani Önöknek az EU mezőgazdaságának jelentőségéről és szerepéről.

Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium

Az EU országai mintegy 150 millió hektáron, a tagországok területének 55%-án folytatnak mezőgazdasági termelést. A mezőgazdaság az aktív keresők 5,1%-át foglalkoztatja. (Ez az érték 1973-ban 11,3%, 1980-ban pedig 9,4% volt. A szélső értékek Nagy-Britannia 2,2%-a és Görögország 21,8%-a.). A mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya az egyes tagországok társadalmi-gazdasági fejlettségével és a mezőgazdasági termelés szerkezetével áll összefüggésben. A mezőgazdasági termelők a létszámcsökkenés ellenére az aránynál nagyobb befolyást őriztek meg.

Az Unió teljes gazdasági teljesítményében a folyamatosan növekvő mezőgazdasági termelés egyre kisebb helyet foglal el. Ez a GDP (Bruttó Hazai Termék) mindössze 1,7%-át teszi ki, szemben az 1980. évi 3,4%-kal és az 1973-as 5,0%-kal. Az arányszám csökkenés Hollandia kivételével mindegyik tagországra jellemző. Számottevő különbségek azonban még így is fennállnak: pl. Görögországban 10,4%, Írországbán 6,7%, de Nagy-Britanniában 1,1%, Németországban 0,9%, a többi tagországban pedig 1,3%-tól 3,4%-ig.

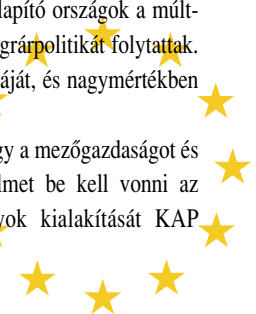
Világviszonylatban az EU mezőgazdasági termelése meghatározó jelentőségű. Az EU tagországai termelik meg pl. a világ gabonatermelésének 17%-át, a hústermelésének 14%-át, a tejtermelésének 35%-át és a bortermelésének 74%-át.

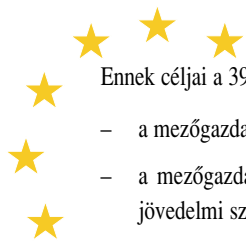
A Közös Agrárpolitika rendszere

A KAP az EU egyik legbonyolultabb területe. Az agrártermékek kiemelt kezelését, az élelmiszertermelés stratégiai jelentősége mellett a mezőgazdasági termelés természeti, gazdasági és társadalmi sajátosságainak felismerése, továbbá a piacok stabilizálásához fűződő termelői és fogyasztói érdek indokolta. Az alapító Hatok mezőgazdasági adottságai, gazdasági viszonyai eltérőek voltak, de a különbségek nem akadályozták meg a KAP megfogalmazását.

A tagországok agrárszektorainak eltérő mérete és fejlettségi szintje, a különböző társadalmi, politikai és gazdasági célkitűzések, valamint az eltérő természeti környezet következtében az alapító országok a múltban különböző, de mindig erősen intervenciós agrárpolitikát folytattak. Ez határozta meg később a KAP elveit, strukturáját, és nagymértékben a hibáit is.

A Római Szerződés 39. cikkelye előírta, hogy a mezőgazdaságot és a mezőgazdasági termékekkel való kereskedelmet be kell vonni az integrációba és hogy a belső piaci viszonyok kialakítását KAP kialakításának kell kísérnie.





Ennek céljai a 39. cikkely szerint:

- a mezőgazdasági termelékenység növelése,
- a mezőgazdasággal foglalkozó népesség számára az élet- és jövedelmi színvonal megemlése,
- az agrárpiacok stabilizációja,
- élelmiszerellátás folyamatos biztosítása,
- méltányos árszint kialakítása.

Igy már a Római Szerződésben olyan szabályozást céloztak meg, mely a gazdaság többi részére meghatározott vámunió és azonos versenyfeltételek kialakításán eleve túlmutatott. A Szerződés aláírása után nemsokára a tagországok mezőgazdasági minisztereinek streeai (1958) konferenciáján dolgozták ki a KAP tervezetét a következő sarokpontokkal:

- a mezőgazdaság a nemzetgazdaság lényeges területe,
- az agrárpiac központi szabályozó eleme az ár,
- szoros kapcsolat kidolgozása az agrárstruktúra és a piacpolitika között,
- elő kell segíteni az agrárgazdaság szerves illeszkedését a nemzetgazdaságba,
- családi gazdaságok erejének és versenyképességének fokozása.

A KAP legfontosabb területe a mezőgazdasági piacok közösségi szabályozása. A tagállamok átmeneti időszak után fokozatosan építették ki a KAP-ot. A Szerződés úgy rendelkezik, hogy a Tanács a KAP céljai elérését szolgáló eszközöket szabadon választhatja meg. A Római Szerződés agrárpolitikái céljainak megvalósításához szabályozási szempontból 3 megoldás jöhetett szóba:

- közös versenyszabályok,
- egyes államok piaci rendtartásainak kötelező koordinációja,
- európai piaci rendtartás kiépítés.

Mindezek a közös piaci szervezetekben (Common market organisations) valósultak meg, amelyek olyan szabályok és mechanizmusok együttese, amelyeknek rendeltetése meghatározott termék vagy termékcsoport piacának szabályozását biztosítani. Minden szervezet három alapvető elv megvalósítására irányul:

- a piac egységessége,
- a közösségi preferencia,
- pénzügyi szolidaritás.

A piac egységessége azt jelenti, hogy a tagországok határain belül a termékek és az áruk szabadon mozoghatnak. Az EU tagországai egységes belső piacot alkotnak, így vámok, más kereskedelmi akadályok, szubvenciók nem terhelik a belső kereskedelmet. A piac egységének megvalósításához közös árak és versenyszabályok bevezetése a hatósági egészségügyi, növényegészségügyi előírások összeegyeztetése és a stabil valutaárfolyamok fenntartása elengedhetlenné vált. A piac egysége az Unió egész területén azonos szabályozók alkalmazásából következik. A Közösség gondoskodik a közös

piaci rendtartás kialakításáról és működéséről, s nem utolsósorban egységes védelmet is biztosít a közösség határain belül.

A közösségi preferencia logikus következménye a közös agrárpiac megalkotásának. A szabályozás kimondja, hogy a tagállamok termékeink elhelyezése a belpiacon elsőbbséget élvez. A közösségi preferencia ennek értelmében védi az EU tagállamok agrártermékeit az alacsonyabb világpiaci árszinttel és áringadozásokkal szemben.

Miután minden közös politika sok pénzbe kerül, ezért a költségeket is következetesen és közösen kell megosztani. A pénzügyi szolidaritás a közös agrárpolitika egyik alappillére, s hogy ez a gyakorlatban is megvalósulhasson, a tagországok egy közös alapot hoztak létre (ez az úgynevezett Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap). Ebből közösen finanszírozhatók az agrárpolitika számára fontos kiadások, függetlenül attól, hogy milyen termékre, vagy melyik tagországba irányulnak.

Az EU minden mennyiségi szempontból fontos mezőgazdasági terméke a KAP hatálya alá esik. A tulajdonképpeni mechanizmus bizonyos fokig termékről termékre változó. A piaci szervezetek főbb típusai az alkalmazott eszközök különbségei mellett igazodik az érintett termék, termékek előállítás, felhasználási, külkereskedelmi stb. sajátosságaihoz. Az EU agrárpiaci szervezeteinek lényegében három típusa épült ki.

- külső védelem és intervenció
- külső védelem intervenció nélkül
- árkiegészítés, illetve közvetlen támogatás

Nem lehetséges itt megfelelő részletességgel bemutatni, még csak a fontosabb mezőgazdasági termékekhez kapcsolódó közös piaci szervezetek működését. A gabonafélék piacának szerveződése a KAP létrehozása óta modellnek számított, ezen keresztül a mechanizmus legtöbb fontos jellemzőjét tanulmányozhatjuk.

A szállítási és tárolási költségekből származó helyi árkülönbözetek figyelembevétele után a Mezőgazdasági Miniszterek Tanácsa évente árelőirányzatot ad meg. Ez egy átlagos minőségű termék árának a KAP céljai szempontjából optimálisnak tartott maximális értéke vagy felső határa. A világpiaci árnál jóval magasabb árelőirányzat.

Ennek következtében az előirányzott áron belföldi többletkínálat keletkezik és ráadásul a világpiaci áron beszerezhető import versenytársként lép fel. Mindkét tényező a piaci ár csökkenése irányában hat és ezáltal gátolná a Közösség agrárpolitikájának célkitűzése megvalósítását. A piac-szabályozásnak tehát mindkét fenyegetést el kell hárítani. A piaci áringadozások során megengedett minimum vagy alsó határ a beavatkozási ár. A Közösség ezen az áron állítja meg a belföldi kínálat árcsökkentő hatását, a kínált többletmennyiség felvásárlásával.

A KAP tehát megállapítja a megengedett áringadozások sávját, és ennek folytán a termelő egészen bizonyos lehet abban, hogy termékei eladásakor az érték kapott minimális ár nem kevesebb, mint a beavatkozási (intervenció) ár. A KAP intézményes árait évente a Miniszterek Tanácsa adja meg, a Bizottság előterjesztései alapján.

Mivel a piaci árak csak a megállapított árelőirányzat és beavatkozási ár között mozoghatnak, a külkereskedelemnek csupán támogató szerepe van a termékfeleslegeknek a világpiacon való értékesítésével. Így az import legalacsonyabb belföldi árát, a küszöbárát az

árelőírányzat szintjén vagy közvetlenül afelett állapítják meg. A legalacsonyabb kínált importárat (amelyben már a szállítási, tárolási és egyéb előre nem látható költségek is benne vannak) egy szükséges nagyságú vám kivetésével a küszöbár szintjére emelik, amelynek értékét minden nap újraszámítják, és minden importtermékre egyaránt érvényes.

A vámtarifa tehát változó és kiegyenlítő vámként működik, változása pedig a pillanatnyi minimális nemzetközi ár és belföldi árelőírányzat különbségétől függ. Ha viszont az EU belföldi árai bármilyen okból meghaladják a küszöbárat, akkor az import versenyképessé válik, piacra kerül és a belföldi árakat stabilan a küszöbáron tartja. Ilyen módon a fogyasztó számára biztosított, hogy az árak soha nem haladják meg a küszöbárat. Ez a piacsabályozási rendszer, tehát a stabilitást a fogyasztó oldaláról is biztosítja!

A termelői áraknak az egyensúlyi piaci ár feletti rögzítésével a KAP többletkínálatot teremt. A KAP szervezete kiköti, hogy a piac működésébe beavatkozó intézmények által felvásárolt mennyiségeket ütközőkészletként kell használni annak érdekében, hogy a piaci ár-ingadozások a megengedett határok között maradjanak. Az ezután fennmaradó készletektől vagy a belföldi piacon csökkentett áron – konkrét célok érdekében –, vagy pedig külföldön – exportként –, világgiacon való eladással szabadulna meg. A többletkészletek közvetlen exportjának elősegítése (és a tárolási költségek megtakarítása) érdekében export-visszatérítést (vagy kárpótlást) fizetnek az alapvető cikkek vagy a belőlük készített termékek exportőreinek, ami kompenzálja a Közösség piaci ára és a világgiacon ár közötti különbséget.

Ha a világgiacon árak bármilyen okból a küszöbár fölé emelkednek, a belföldi termelők inkább exportálni kívánják majd termékeiket, mintsem eladni a Közösség intervenció intézményeinek. A KAP szerint ebben az esetben az export-visszatérítés exportvámmá változik. Ezáltal a KAP biztosítja, hogy a belföldi termelés először az EU fogyasztóihoz jut el, mégpedig elfogadható áron (küszöbáron), és csak a fennmaradó többlet kerül exportra. Ezáltal a Közösség előnyben részesítése, legalábbis elméletileg, mind a termelőkre, mind a fogyasztókra vonatkozik.

A gabonafélék esetében tárgyalthoz hasonló piaci szabályozás – külső védelem és intervenció – vonatkozik az EU mezőgazdasági termelésének körülbelül 70 százalékára (búza, kukorica, cukor, tejtermékek, marha-, sertés- és juhhús, vegyes zöldségek és gyümölcsök, asztali borok stb.). E körön belül még megkülönböztethetőek a "szigorúban szabályozott" piaci rendtartások, (mindenek előtt a gabona, a tej, a cukor és a marhahús piaci szervezet, illetve a "könnyű típusú szabályozás" (pl. serteshús, egyes zöldségek és gyümölcsök stb.), ahol a piaci egyensúly rugalmasabb biztosítására – a magántárolás, a termelői szervezetek támogatására is van lehetőség.

A mezőgazdasági termelés további 25 százalékára (tojás, baromfi, virág stb.) lazább szabályozás érvényes, amely csupán a külső, a világgiacon hatások elleni védekezésre szorítkozik, és a belső piacot nem támogatja jelentősen. Ezen piaci szervezetek esetében szükségtelen a belső piac támogatását célzó intervenciók, kizárólag az import és exportsabályozást érvényesítenek.

Néhány egyéb termék, amelyeknek a termelése földrajzilag, illetve mennyiségileg korlátozott, vagy amelyeknek széles körű védelmét nemzetközi megállapodások tiltják (durumbúza, olívaolaj, dohány stb.), termelési szubvencióban részesülnek. Ezek a termékek az EU teljes

mezőgazdasági termelésének körülbelül 2,5 százalékát teszik ki. Végül néhány egyedülálló termék, amelyek a teljes termelésnek kevesebb, mint egy százalékát képviselik, a KAP hektáronként vagy a termék egységnyi mennyiségére kiszabott általános szubvenciót nyújt.

Az eddig leírt piacsabályozási mechanizmus a Római Szerződés II. Mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékekre vonatkozik. Ezeknél a termékeknél a KAP hatására stabilak és a világgiaconál magasabb árak voltak és vannak. Ezen termékek 70%-át felvásároló élelmiszeripari nyersanyag költsége is "magas szinten marad" és az így – kompenzáció nélkül – csökkentette volna a versenyképességet. Ezért szükség volt egy olyan szabályozásra, amely megoldja ezt a problémát.

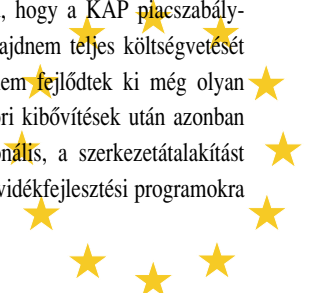
Először is, mivel a Római Szerződés II. Mellékletében általában az élelmiszeripari termékek nem szerepelnek, ezért egy listát készítettek róluk és összefoglalóan a "II. számú Mellékletben nem szereplő" (Non-Annex II) termékek elnevezéssel illeték őket. (Ezek a termékek nem tartoznak tehát a KAP szabályozás alá, hanem korlátozástól mentes szabadpiaci verseny szabályai vonatkozik rájuk). A versenyképességi hátrány kiküszöbölésére egy speciális export-import szabályozási rendszert alkalmaznak, amelynek lényege az, hogy az élelmiszeripari termékek előállításához felhasznált mezőgazdasági alaptermék arányában vetik ki a harmadik országból érkező termékekre a vámterhelést, illetve számítják ki az export visszatérítés mértékét.

A KAP rendtartás kibontakozásával a nemzeti szabályozásokat a szupranacionális szervezetek és szabályozások váltották fel. A nemzeti szabályok annyiban állnak fenn, amennyiben nem lépnek a helyükre EU rendtartások, mivel a nemzeti szabályok nem állhatnak ellentétben az EU rendtartással.

Az 1960-as évek végére a legtöbb termék esetében kiépültek, tehát azok a közös piaci szervezetek, amelyek olyan – a fentebb leírt tervek alapján – védekező és támogató rendszert léptettek életbe, amely lényegében elszigetelte a belső piacot. Ennek költségét főként a fogyasztók viselték, akik a világgiacon szintnél magasabb árakat fizettek a mezőgazdasági termékekért. Az viszont tény, hogy a piaci egyensúlyt szinte minden terméknél biztosították és a termelők biztosak lehettek abba, hogy amit megtermeltek azt megfelelő áron el tudták adni.

Ilyen körülmények között a termelők "szorgalma" és a termelékenység növekedése miatt a mezőgazdasági termelés erőteljesen növekedett. A Közösség szinte minden mezőgazdasági termékből – a gyümölcsök, növényolajok és a juhhús kivételével – többet termelt mint ami az önellátáshoz szükséges volt. Hatalmas készletek halmozódtak fel. Ez és a Közösség költségvetésében a mezőgazdaságra fordított kiadások szintjének alakulása kikényszerítette a KAP reformját. Ami azóta is szinte folyamatosan tart. A reform kényszere azért is folyamatos és erős, mert újabb és újabb hatások hatnak ez irányba. Konkrétan: a világkereskedelmi megállapodásból és az EU várható kibővítéséből következő hatások.

A kezdeti időszakban nem volt gond, hogy a KAP piacsabályozására fordított költségek a Közösség majdnem teljes költségvetését elvitte, hiszen más közösségi politikák nem fejlődtek ki még olyan mértékig mint az agrárpolitika. A többszöri kibővítések után azonban egyre növekvő igény jelentkezik a regionális, a szerkezetátalakítást segítő, a környezetvédelmet biztosító és a vidékfejlesztési programokra fordítandó támogatások iránt.



A Közös Agrárpolitika reformjai

Az egyes termékek "közös piaci szervezete"-ben a túltermelési és a költségvetési gondok (ezekhez a belső tényezőkhöz további, a fentebb már említett külső hatások is hozzáadódnak) egyre mélyrehatóbb reformokat kényszerítenek ki. A KAP reformja először komoly formában tulajdonképpen 1984-ben a tej beszállítási kvóták bevezetésével kezdődött. A túltermelés megállítására a termelhető mennyiség meghatározását választották a drasztikus árcsökkentés helyett.

Ezt az elvi megoldást alkalmazták több termék esetében is, amikor 1988-tól "stabilizátorokat" vezettek be a piacszabályozásba. Ezek a termékektől függően változó formában működtek, de általában árcsökkentést, vagy a támogatások csökkentését idézték elő olyankor, ha a Közösség összes termelése az adott termékből meghaladta az ún. "maximálisan garantált mennyiség" mértékét.

Az 1988-as "stabilizátor" csomagtervnek kulcsfontosságú eleme volt a "művelésből kivont területek" (set-aside) rendszere. Ez akkor 1988-ban még önkéntes eleme volt a szabályozásnak. 1992-es reform óta azonban kötelező eszköz. Jelenleg is érvényben van ("0" %-os mértékben). Ennek a lényege az, hogy azok a termelők akik a szántóterületüknek meghatározott %-át (1988-ban 20 %-át) minimum 5 évre kivonják a művelésből kompenzációra jogosultak. A kompenzációs elv használatának később, 1992 után nagy jelentősége lesz. Jelenleg a termelők jövedelmének mintegy 40 %-a ezen elv alapján az ún. kompenzációs kifizetésekkel biztosított.

1992. májusában közzé tett 1993. január 1-vel bevezetett KAP-reform változatlanul hagyta az alapelveket, legfőbb célnak a termelés és a készletek csökkentését tűzte ki az ár- és jövedelempolitika szétválasztásával, amelynek lényege a termelői árak jelentős csökkentése (közelítése a világpiacéhoz) ugyanakkor a termelők jövedelmének biztosítása az árcsökkentések ellentételezésére adott közvetlen kompenzációs kifizetésekkel.

Az ár- és jövedelempolitika szétválasztásával biztosították egyrészt, hogy a fogyasztók olcsóbb mezőgazdasági termékeket vásárolhatnak (így kevezőbbé vált a mezőgazdaság társadalmi megítélése), másrészt termelők jövedelme nem csökkent, sőt az elvárt mértékben növekedett is.

Azonban a KAP működésében évek óta tapasztalható feszültségek nem szűntek meg. A külső és belső hatások miatt az agrárpolitika további reformja elkerülhetetlenné vált. A Bizottság az elmúlt évben az Agenda 2000 részeként közzé tette a reformra vonatkozó elképzeléseit, majd az ez év márciusában megtartott berlini csúcsertekezleten meg egyezés született a KAP 2000 január 1-el kezdődő további reformjára.

Ezek az intézkedések továbbra is a Római Szerződésben rögzített elveken nyugszanak. Új szabályozó elem nem került be a rendszerbe. Bizonyos költségvetési szigorítások, illetve költségvetési források átcsoportosítása ellenére továbbra is fennmarad a mezőgazdaság kiemelt szerepe.

A jelenlegi reformok a szántóföldi növénytermesztést, valamint a marhahús, a tej, a bor, a dohány és az oliva ágazatot érintik. A javaslatok az intervenciós árak csökkentését és a közvetlen termelői támogatások növelését tartalmazzák. Végeredményben szervesen folytatódik az 1992-es reform. Az EU továbblépett a világpiaci viszonyokhoz való alkalmazkodásban, és a kibővítésre vonatkozó felkészülésben.

A legújabb reform kapcsán részünkről mindenképpen pozitívan értékelendő, hogy a felkészülés szempontjából pontosan ismertté vált az, hogy milyen KAP-hoz csatlakozunk. A megreformált KAP célkitűzéseinek, szabályozási keretének ismertté válása lehetővé teszi a tagságra, a közösségi szabályozás működtetésére való felkészülésünk pontos megtervezését.

Végezetül megfogalmazhatjuk, hogy az EU Közös Agrárpolitikája – a reformok után is – a Római Szerződésben rögzített elveken nyugszik, fő cél – továbbra is – a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek egységes piacának működtetése és a mezőgazdasági termelők megfelelő jövedelmének biztosítása. Eredményesen felkészülve, ezen elvek alapján, a magyar mezőgazdaság (és az egész társadalom) a csatlakozás nyertese lesz.

