

## EU MOZAIKOK

INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK  
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

2018/02.

2018. SZEPTEMBER 17.

SOMAI MIKLÓS

AZ EURÓPAI UNIÓ MEZŐGAZDASÁGI POLITIKÁJA

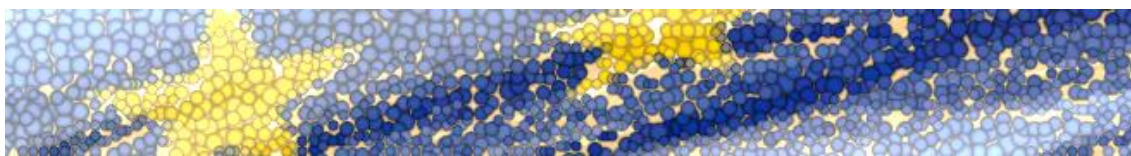
A közös agrárpolitika (KAP) az EU egyik legrégebbi, legátfogóbb, legnagyobb költségvetésű együttműködési területe. Bár az integráción belüli jelentősége az elmúlt évtizedek reformjai, valamint az egyéb közös (pl. regionális és kohéziós) politikák térnyerése miatt csökkenő trendet mutat, az EU-költségvetés tagországokhoz köthető (nem adminisztratív) kiadásai között **még 2017-ben is kb. minden második eurót a KAP céljaira költöttek el.**

Kialakulását tekintve a következő három kérdést érdemes föltenni:

- miért kell támogatni a mezőgazdasági termelőket?
- miért lett része az agrárpolitika az európai integrációnak?
- miért úgy kellett kialakítani, ahogyan az megtörtént, megdrágítván e politikát?

A három válasz pedig a következő:

Ad 1) Az agrártermelők hatékony támogatására egy országban általában akkor kerülhet sor, ha egyrészt szükség van rá, másrészt pénz is van rá. Ez utóbbi körülmény akkor jöhet például létre, ha a mezőgazdaság részesedése a GDP-ben visszaszorul, s a többi szektor adóztatásával megteremthető az anyagi fedezet. **A „szükségyszerűséget” szintén a gazdasági fejlődés hozza/hozta magával.** A 19. század közepén a föld mint termelőeszköz korlátozott volta (végessége) még olyan (monopol-) helyzetet teremtett, amely viszonylag magas élelmiszerárakat eredményezett. Így azután elegendő jövedelem képződött ahhoz, hogy abból a föld tulajdonosa/bérlője, és a mezőgazdasági munkások egyaránt meg tudjanak élni. A 19. század végétől, 20. század elejétől azonban **felgyorsult az ipari és a szolgáltatási szektor fejlődése.** Az alapvetően továbbra is szétaprózott szerkezetben működő mezőgazdaság – mind az input (vetőmag, mezőgép, vegyszer), mind pedig az output oldalon (élelmiszeripar/kereskedelem) – olyan nagy alkuerővel rendelkező egységekkel (oligo- és monopolpozícióban lévő nagyvállalatokkal) találta magát szemben, amelyekkel alárendelt helyzetből volt kénytelen tárgyalni az árakról és az egyéb feltételekről. A magára hagyott piac



## EU MOZAIKOK

INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK  
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

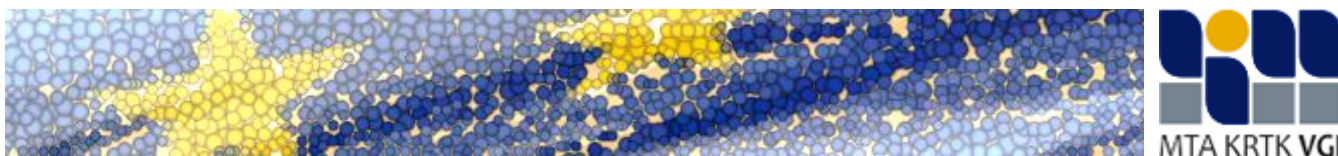
tökéletlen működésének túl sok, a politikai választásokon szavazati joggal rendelkező gazdálkodó esett volna áldozatul. Magyarán, megérett a helyzet az állami beavatkozásra. A fejlett tőkés országokban a több elemében ma is használt, aprólékosan kimunkált agrártámogatási eszközrendszer – piacvédelem, ár- és jövedelem-garanciák, intervenció (azaz állami raktározás), magánraktározás támogatása, kínálatkorlátozás, exportszubszidió stb. – az 1929/33-as válság idején alakult ki.

Ad 2) Az európai integráció alapjait abban az időben (1950-es évek végén/1960-as évek elején) rakták le, amikor a mezőgazdaság még viszonylag jelentős szerepet játszott a tagországok gazdaságában. A hat EU - alapító országban **mintegy 15 millió főfoglalkozású gazdálkodót** (a foglalkoztatottak együtöde) **tartottak nyilván**, s az élelmiszergazdaság a francia exportnak 15, az olaszoknak több mint 20, a hollandoknak pedig több mint 30 százalékát adta.<sup>1</sup> Nemzetgazdasági súlya miatt az agrárszektor egyszerűen nem hagyhatták ki a létrehozandó vámunióból. Ha a vámokat (a konkurens szerveződés, az EFTA mintájára) csupán az iparcikkekre törlték volna el, az egyes tagországok (pl. NSZK) számára előnyös, mások számára (pl. Franciaország) egyértelműen hátrányos lett volna. A francia-német megbékélés jegyében tető alá hozott európai integrációnak magától értetődően szerves része lett a közös agrárpolitika.

Ad 3) Az 1962-től kialakuló KAP lényegében **az addigi francia agrárpolitikai mintát követte**. Ennek lényege az volt, hogy a földhasznosítás szempontjából alapvető fontosságú termékeknél egyszerre biztosította a külföldi versennyel szembeni védelmet és a belpiaci intervenciót. A termelők jövedelmét a magasan megállapított állami átvételi árak garantálták (intervenció ár), amennyiben ezek alulról hathatósan megtámasztották a mindenkori piaci árat. Ehhez természetesen importvédelemre is szükség volt, amely a gyakorlatban egy, az importár és a belpiaci ár különbségét kiegyenlítő, ún. lefölözés (lényegében mozgó importilleték) alkalmazásával valósult meg. A lefölözésből befolyó pénzből lehetőség nyílt arra, hogy export esetén a termelőknek kifizessék az alacsony világpiaci ár és a belpiaci intervenció ár különbségét („visszatérítés”). Eme agrárpolitikai modell árát a lakosság a magas termelői árak miatt viszonylag magas szinten tartott fogyasztói árakban fizette meg.

---

<sup>1</sup> L'agriculture depuis 1949 – Problèmes économiques (2.473/1996)



## EU MOZAIKOK

INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK  
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

**A francia intézményes árak azonban nem feleltek meg a németeknek.** Ők csak azzal a feltétellel voltak hajlandók az agrárpolitikát közösségivé tenni, ha a garantált átvételi árak – elsősorban a gabonaárak a francia árszintnél magasabbra történő emelésével – az ő kevésbé versenyképes, főleg az akkori NSZK középső és déli részén túlsúlyban lévő kisgazdaságokban működő termelőknek is megfelelő jövedelmet biztosítottak. A drága alaptermékek (takarmányok) hatása azután végigfutott az egész termelési vertikumon. A módszer indoklása szerint az európai modellben az agrárszektor támogatottsági szintje lehetővé tette, hogy a kis- és közepes méretű farmok, az ún. családi gazdaságok is meg tudjanak élni a mezőgazdaságból.

A KAP eredeti céljai a következők voltak:

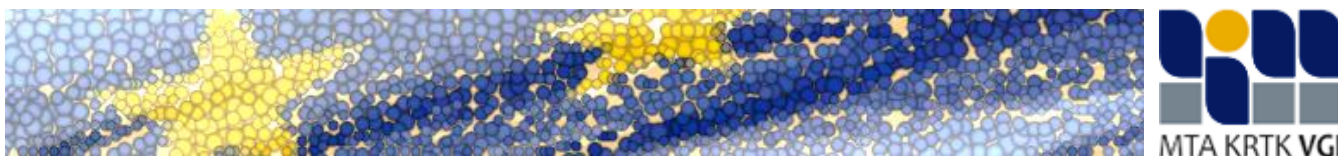
- a termelés és a termelékenység növelése,
- a paraszti jövedelmek felzárkóztatása,
- az árupiacok stabilizálása,
- a fogyasztók étel-miszer-ellátásának méltányos árakon történő biztosítása.

A célokhoz vezető út (az eszközrendszer) hármas alapvetése pedig az alábbiakban foglalható össze:

- egységes piac (közös ár- és kereskedelempolitika, harmonizált növény- és állategészségügyi szabályozás stb.),
- közösségi preferencia (az importtal szemben)
- és pénzügyi szolidaritás (a KAP költségeinek a közös büdzséből történő finanszírozása).

Bár a cél- és eszközrendszer lényegében máig hatóan érvényesül, a megfogalmazott célok többsége nem, vagy nem a várt módon valósult meg. Ezért **a KAP-ot több mint fél évszázados történelme során számos alkalommal újragondolták.** Minthogy a KAP által kiemelten kezelt termékek (gabona, tej, marhahús) tekintetében a vámunió helyett gyakorlatilag „ártámogatási unió” jött létre, a termelés nem csupán az alacsony határköltségű övezetekben nőtt meg, hanem az integrációban mindenütt, ahol az adott terméket fizikailag elő lehetett állítani. A garantált árat a termékek végtelen mennyiségére biztosító eredeti agrárpolitika hatására a közösség az 1970-es évek elejére a mérsékelt égövi termékek többsége tekintetében előbb önellátóvá vált, majd az önellátás súlyos strukturális túltermelésbe fordult.

Azóta a KAP egymást erős reformjainál előbb igyekeztek kínálatkorlátozást (pl. tejkvóta-rendszert) bevezetni, majd az intézményes árakat csökkenteni. A garantált árak



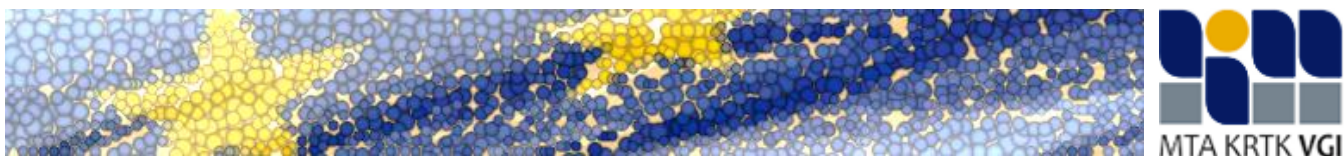
## EU MOZAIKOK

INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK  
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

csökkentéséért cserébe a termelőket közvetlen módon (a megművelt föld és az állatállomány nagyságával arányosan) kompenzálták. Később a támogatásokat (a kompenzációt) egyre inkább elválasztották a termeléstől. Ma már az „elválasztás” ott tart, hogy a támogatások zömének elnyeréséért termelni sem kell – elég „ugarolni”, évente néhányszor a gyomot kiszántani, vagyis a földet művelésre alkalmas állapotban tartani. Igaz, így nincs készítés a túltermelésre, viszont a gazdák (és bérlet esetén részben a tulajdonosok is) gyakorlatilag életjáradékot kapnak, ami sérti a társadalom többségének igazságérzetét. Ezért – no meg a termeléssel (pl. hegyvidéki legeltetéssel) való felhagyást megakadályozandó – újabban megint értelmet nyer a támogatások konkrét termeléshez való hozzárendelése.

Míg a KAP első 35-40 éve a termelői jövedelmek és az árupiacok tervezhetősége/stabilizálása érdekében tett erőfeszítésekről szólt, addig **az ezredforduló óta** – a kelet-európai rendszerváltás, a német egység és a keleti bővülés hármasságától korántsem függetlenül – **a (költésvetési, környezeti, szociális) értelemben vett fenntarthatóságra helyeződött a hangsúly.** A keleti bővülés (10 évig elhúzódó) fokozatos megvalósulása – valamint a támogatásokhoz való hozzájutás szigorodó feltételrendszere – lehetővé tette, hogy a közös agrárpolitika felnövekvő kiadásai ne jelentsenek elviselhetetlen terhet az EU-költségvetés nettó befizetői számára. Emellett 2000-től a KAP piaci (az ár- és jövedelemtámogatásokért felelős ún. első) pillére mellett **létrehozták a vidékfejlesztési** (ún. második) **pillért**, melynek programjai a mező- és erdőgazdálkodás versenyképességét, a vidéki természeti táj megőrzését és a vidéki térségek gazdasági diverzifikálódását (a népesség megtartását) igyekeznek elősegíteni. **A legutóbbi (2013-as) reform a környezetkímélőbb gazdálkodási módszerekre, az innovációra/kutatásra, a gazdálkodóknak az élelmiszerellátási láncban betöltött szerepének erősítésére helyezi a hangsúlyt.**

Magyarországon a 2014-2020-as időszakban több mint 12 milliárd eurónyi támogatás fizethető ki az agrártermelőknek a KAP rendszerében. Ebből évi kb. 1,3 milliárd euró jut el közvetlen kifizetésként a mintegy 4,9 millió hektáron tevékenykedő több mint 170 ezer gazdálkodóhoz. További évi kb. 0,5 milliárd euró pályázható meg a második pillér



## EU MOZAIKOK

INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK  
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

programjainak keretében.<sup>2</sup> A KAP magyarországi érvényesülése azonban nem pusztán lehetőség, de óriási kihívás is egyben. A közös agrárpolitika állandóan változó feltételrendszere folyamatos adaptációs sokkot jelent mind a közigazgatásban, mind pedig a termelők körében. Egyes ágazatok (pl. sertés, baromfi, tej- és tejtermékek, egyes zöldségek és gyümölcsök) esetében a csatlakozás visszaesést hozott a (kül- és belpiaci) értékesítési lehetőségekben, a magas hozzáadott értékű termékek arányában. A nyertesnek tűnő ágazatok (pl. gabona) szintén nem jeleskednek a feldolgozottsági fok növelésében. Mivel a 2020 utáni KAP az előjelek szerint (pl. a Brexit miatt) a jelenleginél kevesebb pénzből lesz kénytelen gazdálkodni, **a források ésszerű és hatékony elosztása illetve felhasználása alapvető feltétele lesz a magyar élelmiszergazdaság sikerének.**

---

<sup>2</sup> Feldman, Zs. (2018): A Közös Agrárpolitika jelenlegi rendszerének értékei Magyarország számára – az FM helyettes államtitkár előadása az „Agrárakadémia – Merre tovább Közös Agrárpolitika” c. rendezvényen <http://www.herمانottointezet.hu/sites/default/files/Feldman%20Zsolt%20el%C5%91ad%C3%A1sa.pdf>

---