

TUDOMÁNYOS TÁJÉKOZTATÓ

Átalakuló célkitűzések – változó megvalósítási keretek: a környezeti közjavak támogatása és a renacionalizálás felé való elmozdulás dilemmái az EU közös agrárpolitikájában

KENGYEL ÁKOS – SOMAI MIKLÓS*

Az Európai Unió közös agrárpolitikájának folyamatosan alkalmazkodnia kell a változó gazdasági, társadalmi és környezeti igényekhez. Ennek köszönhetően a támogatások cél- és feltételrendszere az elmúlt évtizedek során többször is jelentősebb átalakításokon ment keresztül. A cikk arra a dilemmára keresi a választ, hogy az egyre összetettebb célokat követő uniós szintű támogatási rendszer – és különösen a környezeti közjavak biztosításának középpontba kerülése – mennyiben tenné indokolttá az agrárpolitikai tervezési és finanszírozási feladatok valamilyen mértékű visszakerülését a tagállamok szintjére. A célok hatékonyabb elérése és finanszírozása miatt ugyanis a renacionalizálás egy lehetséges reformirány lehet. Ugyanakkor aggályok fogalmazhatók meg a renacionalizálással kapcsolatban, különösen a környezet- és klímavédelmi intézkedések terén, ahol közös stratégiai célok támogatására és megvalósítására van szükség. A cikkben a szerzők részletesen elemzik az agrárpolitikai célok átalakulásának politikai gazdaságtanát és a támogatási rendszer napjainkra kialakult működési kereteit. A kívánatos további változásokat a 2023-tól bevezetett

* Kengyel Ákos egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Jean Monnet Chair. E-mail: akos.kengyel@uni-corvinus.hu
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5013-2138>

Somai Miklós tudományos főmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Világgazdasági Intézet. E-mail: somai.miklos@krtk.hu
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2768-5751>

A szerzők köszönetüket fejezik ki a cikk anonim lektorainak a kéziratához fűzött megjegyzéseikért.

A kézirat 2023. január 23-án érkezett szerkesztőségünkbe.

<https://doi.org/10.47630/KULG.2023.67.5-6.31>

szabályozási keretekben megjelenő új megközelítések és a hatékonyabb finanszírozást alátámasztó elvi megfontolások tükrében értékeli.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: H77, O13, Q18.

Kulcsszavak: agrártámogatás, KAP-reform, zöldítés, EU-költségvetés, renacionalizálás, társfinanszírozás.

Abstract

Transforming objectives – changing implementation frameworks. Dilemmas of support for environmental public goods and the move towards renationalisation in the EU’s Common Agricultural Policy

ÁKOS KENGYEL – MIKLÓS SOMAI

The European Union’s Common Agricultural Policy must constantly adapt to changing economic, social and environmental needs. Due to this phenomenon, the objectives and conditionalities of the subsidies have undergone several major transformations over the past decades. The article seeks an answer to the dilemma of how far the EU-level support system, which pursues increasingly complex goals, and especially the focus on the provision of environmental public goods, would justify the return of agricultural policy planning and financing tasks to a certain extent to the level of the member states. Due to the more efficient achievement and financing of the objectives, the possibility of renationalisation may arise as a feasible reform direction. At the same time, concerns can be expressed regarding renationalisation, especially in the field of environmental and climate measures, where the support and implementation of common strategic goals is necessary. In the article, the authors analyse in detail the political economy of the transformation of agricultural policy objectives and the current operating framework of the support system. Desirable further changes are evaluated in the light of the new approaches appearing in the regulatory framework introduced from 2023 and the considerations supporting more efficient financing.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: H77, O13, Q18.

Keywords: agricultural support, CAP reform, greening, EU budget, renationalisation, co-financing.

Bevezetés

A mezőgazdaság szerepének változása és az ágazattal szemben támasztott elvárások átalakulása miatt az Európai Unió (EU) közös agrárpolitikájában (KAP) bevezetése óta több mélyreható reformra került sor. Az elmúlt hatvan év reformkísérletei

és reformjai miatt vagy ellenére a KAP a mai napig az EU egyik legrészletesebben szabályozott és legnagyobb közös finanszírozású politikája maradt. A KAP működését mindig számos kritika érte, már csak abból fakadóan is, hogy a mezőgazdaság környezeti és társadalmi jelentőségének tudatosulása szükségessé tette a támogatási rendszer folyamatos újragondolását. A hangsúly a mezőgazdasági termékek kínálatáról fokozatosan a környezeti és társadalmi közjavak széles körének biztosítására helyeződött át (Baldock et al., 2021). Az összetettebb és változatosabb célokat sokrétű szakpolitikai eszközök támogatásával lehetett elérni. A napjainkban kitérő környezeti és éghajlat-politikai célok hatékonyabb és eredményesebb megvalósításához kapcsolódóan a KAP további átalakítása elkerülhetetlen lesz hosszabb távon.

Az Európai Unió közös agrárpolitikájának vizsgálata az uniós szakpolitikák közül talán a legnagyobb figyelmet kapta a szakirodalomban. Számos hazai és külföldi kutató foglalkozott már a KAP működési mechanizmusának fő elemeivel és hatásaival, a KAP szabályozási kereteinek reformjaival, valamint az elmúlt évtizedekben átalakult nemzetközi kereskedelempolitikai feltételrendszer EU-ra gyakorolt következményeivel.¹ Jelen tanulmány megírását az tette aktuálissá, hogy a KAP legújabb reformja ebben az évben lépett életbe, aminek következtében a 2023 és 2027 közötti időszakban lényeges változások indultak el a támogatási rendszer működésében és a tagállami végrehajtásban. A tanulmány azonban elsősorban nem az aktuális szabályozási változások vizsgálata miatt készült el, hanem az elmúlt évtized során markánsan megjelenő szemléletváltás következményeit kívánja elemezni: vagyis a környezeti és klímapolitikai célok előtérbe kerülésének a támogatási célrendszer átalakulására gyakorolt hatásait vizsgálja. Ugyanakkor a cikk a KAP reformjaival foglalkozó elemzésekre jellemző átfogó megközelítések helyett egy kevésbé vizsgált alternatívát állít a kutatás középpontjába: a közös támogatási politika szabályozási, végrehajtási és finanszírozási kereteinek renacionalizálását elemzi. Ez az irány mint lehetséges reformopció viszonylag marginális és kevésbé vizsgált területe a KAP előtt álló kihívásokkal foglalkozó elemzéseknek, talán azért is, mert a tagállamok által képviselt álláspontok tükrében meglehetősen nagy az elutasíthatósága. A renacionalizálás kérdéskörét összekapcsolva a KAP környezetbarátabbá válásának céljával meggyőződésünk szerint az elemzés következtetései egy meglévő kutatási rést tölthetnek be.

A tanulmány abból indul ki, hogy egy adott politika megváltoztatására (reformjára) vonatkozó döntések a korábban meghozottak függvényében alakíthatók (Petit,

¹ A hazai szakirodalomban mindenekelőtt a Halmi (2020), valamint Jámbor & Mizik (2014) által szerkesztett átfogó köteteket kell megemlítenünk.

2020). A KAP története is csak e döntések láncolata alapján érthető meg. A gazdasági és intézményi tényezők meghatározzák a politika hosszú távú alakulását. Mindig lesznek a *status quo* fenntartását szorgalmazó erők. Ennek az írásnak az egyik célja az eredeti KAP, illetve a későbbi reformok változó prioritásai mögött meghúzódó fő mozgatórugók feltérképezése. A különböző érdekeket a régi és az új célok érvényesítése, illetve érvényesíthetősége szempontjából elemezzük.

A fokozatosan átalakuló és bővülő célok tükrében felvetődik a kérdés, hogy a KAP céljainak hatékonyabb megvalósítása mennyiben teszi szükségessé működésének renacionalizálását. A mezőgazdaság multifunkcionális szerepének erősödése, illetve a környezetbarát gazdálkodásra való áttérés miatt feltételezhető, hogy az egyes tagállamok eltérő helyzete következtében a kívánatos célok elérésének támogatása hatékonyabb lehet nemzeti keretek között. A renacionalizálás tartalmának elvi értelmezése tükrében a tanulmány elemzi a 2023-tól életbe lépett szabályozási keretekben megjelenő elmozdulási irányokat és a közös célok elérésének újfajta megközelítéseit.

A renacionalizálás egyik fő elemeként a célkitűzések hatékonyabb megvalósítását összekapcsoljuk annak elemzésével, hogy mennyiben legitim és indokolt a KAP döntően uniós költségvetésből történő finanszírozásának a fenntartása. A társfinanszírozáshoz kapcsolódó érvek vizsgálata az uniós költségvetés szempontjából is stratégiai jelentőségű, hiszen a szélesebb körű társfinanszírozás a közös költségvetés szerkezetét is komolyan befolyásolná. Az elemzést lezáró következtetésekben összegezzük a renacionalizálás realitásait és korlátait, illetve a társfinanszírozásból adódó következményeket, rámutatva az eltérő tagállami stratégiák alkalmazásának utat nyitó rugalmasabb megközelítés veszélyeire.

Változó célkitűzések – átalakuló hangsúlyok

Az agrárpolitika az elmúlt évtizedekben az EU talán legtöbb vitát előidéző közös politikája volt (Lynggaard & Nedergaard, 2009; Giannakis & Bruggeman, 2015; Kuhmonen, 2018), nem függetlenül attól, hogy a mezőgazdaság az európai integráció megalapításától az érdeklődés középpontjában állt. Ennek oka az élelmiszerpiacok instabilitásában, az élelmiszerárak inflációra gyakorolt jelentős hatásában és a hazai élelmiszeripar politikai okokból történő fenntartásában keresendő (Germond, 2019). A KAP eredeti célja az agrártermelés hatékonyságának növelése és az élelmiszer-ellátás biztosítása volt. Kialakításakor a protekcionizmus egyik formája volt az-

zal a céllal, hogy az európai közösségi gazdák közül a viszonylag drágán termelőket megvédje az integráción kívülről beáramló olcsóbb termékek versenyétől. A korai időszak támogatásai az importfüggőség csökkentését és az önellátottság növelését kívánták elérni (Candel, 2014; Swinnen, 2015).

A KAP eredeti céljai általában teljesültek (Kengyel, 2014). A támogatási rendszer hatására nőtt a mezőgazdasági termelékenység, jelentős technológiai korszerűsítés történt, javult az agrártermékek minősége, emelkedtek a termésátlagok, stabilizálódtak a piacok, fenntarthatóvá vált a biztonságos élelmiszer-ellátás, és az ágazatból élők is megfelelő szintű jövedelemhez jutottak. A jelentős szubvenciókkal megtámogatott agrárjövelmek lehetővé tették a mezőgazdasági infrastruktúra, azaz az agrártevékenységhez elengedhetetlen tároló- és szállítóképességek és hűtőházak kiépítését.

Történelmileg rövid idő alatt – hozzávetőlegesen az 1970-es évek közepére-végére – az akkor már kilenc tagállamot számláló integráció a mérsékelt éghajlaton megtermelhető legfontosabb élelmiszerekből (gabonából, húsból, cukorból és tejből) önellátóvá, 1980-ra pedig nettó élelmiszer-exportórré vált még a mediterrán – a Görögországot, Spanyolországot és Portugáliát magába foglaló – bővülés előtt (Neal, 2007). Ráadásul a KAP történetének első, mintegy 20 éves periódusában a mezőgazdaság – az építőiparnak, a gépiparnak és a vegyiparnak, valamint a szállításnak és logisztikának adott megrendelése révén – a gazdaság egyik motorja volt. Ezt az élénkítő hatást erősítette, hogy a mezőgazdaság egyre nagyobb mennyiségben és egyre jobb minőségben szállított termékeket mind az élelmiszeripar, mind az élelmiszer-kiskereskedelem számára (Documentation française, 1992).

A KAP legfontosabb céljának realizálása egyúttal elősegítette a többi cél elérését, még akkor is, ha azok megvalósulása nyilvánvalóan nem lehetett teljes. A termelékenység és a termelés fenntartható növekedése révén az ellátásbiztonság érezhetően javult, és az élelmiszerek egyre kedvezőbb árakon kerültek a fogyasztókhoz. Ily módon a háztartásoknak – a napi kalóriabevitel általános növekedése (Korb, 1987) ellenére – jövedelmük egyre kisebb hányadát kellett táplálkozásra költeniük (Schmidhuber, 2007). A folyamatosan növekvő mezőgazdasági jövedelmek nyomán a farmokon egyre nagyobb vagyonfelhalmozásra nyílt lehetőség, felgyorsult a modernizáció, és a sikeres parasztgazdaságok tőkés vállalkozásokká váltak.

Az 1992. évi MacSharry-reform jelentős változást indított el a közös agrárpolitikában: a fogyasztók által a viszonylag magas árakon keresztül finanszírozott korábbi támogatási modellt a termelőknek az árgarancia csökkenéséért közvetlen kifizetésekkel kompenzáló – s az amerikai veszteségfinanszírozáshoz hasonlóan az adófizetők terheit növelő – modellel helyettesítették (Európai Bizottság, 1992). A garantált árak csökkentése főként a nagy szántóföldi növényeket (gabona, olajos magvak, fehérjenövények, ún. GOF-növények) és a marhahúst érintette, bár kisebb mértékben néhány tejtermékre is vonatkozott. A kompenzáció a 20 hektárnál nagyobb birtokoknak csak akkor járt, ha a gazdák a kínálatot (a föld egy részének ugarolásával) korlátozták. Az állattenyésztésben a korábban hatályos közvetlen kifizetéseket – extenzifikációs kritériumokkal körülbástyázva – vagy felemelték (a szarvasmarhák esetében), vagy a korábbi szinten befagyasztották (a juhok esetében). A kínálatot a támogatásra jogosult egyedszámmra alkalmazott *numerus clausus* révén korlátozták. A reform egyes ún. kísérő intézkedései a szerkezetváltoztatást voltak hivatva elősegíteni – például a gazdaságok expanzióját előnyügdíjazással, a túltermelés csökkentésének csökkentését erdősítéssel –, míg mások az agrár-környezetgazdálkodási technikákat népszerűsítették.

A reform leggyorsabb eredménye az akkor folyamatban lévő világereskedelmi tárgyalásokon mutatkozott meg, amelyek régóta esedékes lezárását a megoldatlan agrárkérdés hátráltatta. További eredmény volt a strukturális többlettermelés felszámolása. A kereslet élénkítését és a kínálat csökkentését előmozdító reformintézkedések fokozatos (három év alatt történő) bevezetésével párhuzamosan az intervenciók készletek – különösen a gabonafélék és a marhahús esetében – kezelhető szintre mérséklődtek. Ez a piaci egyensúlyokra gyakorolt pozitív hatás azonban hosszabb távon kevésbé volt érzékelhető (Petit, 2016). Részsikerként értékelhető, hogy ezzel a reformmal a KAP visszafordult az integráció eredeti alapelvei felé, amelyek szerint a vámunióban a termelést a legalacsonyabb határköltséggel működő régiókra érdemes koncentrálni.

A reform erősítette a piaci versenyt, ennek hatására az EU alacsony költséggel termelő régióinak versenyképessége mind a belső, mind pedig a külső piacokon javult. Ez összhangban volt a gazdálkodók érdekeivel, mert a javuló árversenyképesség lehetővé tette, hogy jelentős többletmennyiséget értékesítsenek a szóban forgó termékekből (Európai Bizottság, 1998). Néhány évvel a reform megindítása után pél-

dául Franciaország Európa vezető mezőgazdasági termelőjévé és exportőrévé vált (Haut-Commissariat au Plan, 2021).²

A reformnak további, stratégiai célja volt a közös agrárpolitika olcsóbbá tétele. Joggal lehetett ugyanis arra számítani, hogy ha az alacsonyabb piaci ártámogatás és a kínálat ezzel párhuzamos korlátozása miatt kevesebb és olcsóbb áru kerül a piacra, akkor az ezzel kapcsolatos – döntően az intervencióból (raktározásból) és az exporttámogatásból adódó – költségek csökkennek. Amíg a régi rendszerben a költségek nagy része csak alacsony piaci árak idején jelentkezett, addig az újban ezeket az alkalmi költségeket fokozatosan permanens kiadások (az ún. kompenzációs vagy közvetlen kifizetések) váltották fel. Az új földalapú támogatás stabilan, mintegy minimálbánszerűen támasztotta meg a gazdálkodók jövedelmét, mert azt a piaci ártól függetlenül, minden körülmények között megkapták. Következésképpen a KAP nem lett olcsóbb: az agrárpolitikai kiadások növekvő trendje (értékben) a reform végrehajtásának éveiben sem tört meg, az EU GDP-jében kifejezett arányuk pedig egészen 2000-ig 0,6 százalék körül maradt (*1. ábra*) annak ellenére, hogy 1995-ben három olyan új ország csatlakozott a közösséghez, amelyek mezőgazdaságának – a 12 régi tagállaméhoz képest – viszonylag kisebb nemzetgazdasági jelentősége volt (Európai Bizottság, 2022a).

Az új KAP a termelési tényezők jobb kihasználásához, ezáltal a hatékonyság javulásához vezetett. E pozitív változásokat azonban nagyrészt ellensúlyozták a növekvő árfluktuáció által okozott veszteségek. A termékpiacokon ugyanis rendkívül erős a verseny, szeszélyesen és kiszámíthatatlanul alakulnak az árak, mivel az ott forgalmazott termékek nem csupán romlandók, hanem elsődleges szükségleteket is kielégítenek. Amíg a bő termést hozó években mindenki a lehető leghamarabb szabadulna az árufőlöslegtől, addig ínséges években mindenki vásárolni akar – ráadásul gyakorlatilag bármilyen áron. Más szóval: a kereslet merevsége sokkal nagyobb ár-ingadozáshoz vezet, mint amekkora a kínálat változásaival arányos lenne (Delorme, 2001). A helyzetet súlyosbítja, hogy a nemzetközi fejlesztési és segítségnyújtó szervezetek tanácsára a legszegényebb fejlődő országok közül az elmúlt évtizedekben többen is munkaintenzív növények exportjára kezdtek szakosodni, miközben egyes alapvető élelmiszereket olcsón igyekeztek beszerezni a világpiacról. Ez a specializációs stratégia azonban – legalábbis az elmúlt 15-20 évben – katasztrofális eredménnyel

² Annak ellenére, hogy ez a vezető szerep a 2000-es évek eleje óta némileg gyengült, Franciaország még mindig az EU első számú agrárhatalma a gabona-, takarmány- és burgonyatermelés, valamint az állattenyésztés terén (Insee, 2018).

járt, mivel az agrárvilágpiaci árak hirtelen emelkedése nagy károkat okoz a szegény importőr országoknak (Bazin et al., 2008).³

Folyamatos reformok – egyre nehezebben megvalósítható célok

Az 1992. évi MacSharry-reform után 4-7 évente mentek végbe jelentős változások a közös agrárpolitikában, amelyek 2021-ig öt módosító csomagban testesültek meg. Az új reformok közös jellemzője, hogy egyrészt igyekeztek olcsóbbá tenni a KAP-ot, azaz csökkenteni a kifizetéseket a termelőknek, másrészt az utóbbiak számára egyre több feltételhez való kötéssel megpróbálták megnehezíteni a támogatások teljes körű megszerzését. Ráadásul mindig volt valamilyen külső nyomás vagy kihívás (valós vagy képzeletbeli, például az USA vagy általában a kereskedelmi partnerek részéről vagy a keleti bővülés formájában), amelyet hatékonyan kellett kezelni, vagyis úgy, hogy a változások ne sértsék túlzottan a KAP rendszerében lévő szereplők érdekeit.

Bár az Európai Bizottság (1995) véleménye szerint az 1992. évi reformmal megkezdett utat kellett folytatni, a KAP további átalakítását az akkoriban közelgő keleti bővüléssel kapcsolatos félelmek motiválták. A bővülés a GOF-növények, a marhahús és a tejtermékek intézményi árának további csökkentését eredményezte, amiért csak részben kompenzálták a termelőket. Az európai integrációs intézmények és a nemzeti kormányok szakértői és tanácsadói által táplált, széles körben elterjedt álláspont szerint a közép- és kelet-európai tagjelölt országok számára a viszonylag olcsón és bőségesen rendelkezésre álló munkaerő és termőföld komparatív előny volt. A szakemberek úgy vélték, hogy a KAP-nak az új tagállamokra való kiterjesztése túltermeléshez vezetne az amúgy is többletekkel jellemezhető termékkörben. Ezekre nehéz lenne az unió kívül fizetőképes keresletet találni, illetve az exportra nem lehetne támogatást adni anélkül, hogy az ne ütközne az EU WTO-ban vállalt kötelezettségeivel (Tarditi et al., 1994).

A mezőgazdasági termékek esetében azonban nem teljesülnek a feltételek ahhoz, hogy a piac lehetővé tegye a komparatív előnyök hatékony kiaknázását (Boussard et al., 2005). Az olcsó munkaerő és termőföld versenyképességére vonatkozó nézet alábecsüli a tőkeintenzív modern mezőgazdasági technikák és technológia szerepét (Pouliquen, 2001). Korábban vagy nettó agrár- és élelmiszer-importőr országok (például az Egyesült Királyság, Svédország és Finnország) léptek be az EU-ba, illetve

³ Ahogy ez a közelmúltban már kétszer is megtörtént – 2006/2008-ban, illetve 2020/2022-ben –, amikor a FAO élelmiszerár-indexe két év alatt több mint 40 százalékkal emelkedett (FAO, 2022).

jogelődeibe, amelyek helyzetüknél fogva tagként a közös költségvetés nettó befizetőivé (tehát a KAP finanszírozóivá) váltak, vagy olyan országok (lásd: mediterrán bővülés), amelyek éghajlati okok miatt nem voltak nettó exportőrök a mérsékelt éghajlati gabonafélék és állati termékek körében. A keleti irányú bővítés olyan kevésbé fejlett országok belépését vetítette előre, amelyek számottevő termelési potenciállal rendelkeztek az említett többletes áruféleségek előállításában (Moehler, 2008).

A jövőbeli túltermelés és a vele kapcsolatos költségek fenyegető rémképe – amelyek fedezése az EU közös költségvetésének nagy nettó befizetőire várt – két további KAP-reformra készítette az EU döntéshozóit közvetlenül a keleti bővítés előtt, azaz 1999-ben és 2003-ban.⁴ Ezek a reformok több szempontból is sikeresek voltak: az uniós és a világpiaci árak közötti eltérés szűkítésével egyrészt tovább csökkentették a strukturális terméktöbbleteket, másrészt növelték a közösségi agrár-élelmiszeripari termékek nemzetközi versenyképességét. A többlépcsős keleti bővítés viszonylag olcsó volt, amit az új tagországoknak járó közvetlen kifizetések 10 év alatti fokozatos felfuttatása és a támogatások (például a régi tagországokétól eltérő referencia-időszak alkalmazásával történő) korlátozása tett lehetővé.

A reformoknak és az új tagállamokra alkalmazott agrárszabályozásnak azonban árnyoldalai is voltak. Az új tagállamok úgy érezték, nem tekintik őket egyenrangúaknak: a csatlakozási folyamat elhúzódott; az agrár-csatlakozással kapcsolatos problémákat eltúlozták; hosszú átmeneti időszakot kényszerítettek rájuk. Mindez ellentmondott az egységes piac elveinek és visszalépést jelentett az EU 1995. évi hármas bővítéséhez képest. Az akkor taggá vált Ausztriára, Svédországra és Finnországra egy időben terjedt ki a kereskedelempolitika és a belső piaci szabályozás, azaz termelőik azonnal megkapták a teljes KAP-támogatást. A közép- és kelet-európai országok esetében az agrártámogatások mértékének kiszámításakor nem a régi tagállamokra érvényes referencia-időszakot alkalmazták. Az új tagországok kiegészíthették a saját nemzeti költségvetésükből az agrártermelők bevételeit.

Az Agenda 2000 elnevezésű KAP-reform nem módosította érdemben az agrárkiadások nagyságát. Új eleme az volt, hogy a vidékfejlesztési politikát a KAP második pillérévé tette (az első pillért a piaci intézkedések és a közvetlen kifizetések

⁴ Az ezredforduló reformjai mögött meghúzódó másik fő ok – a WTO-partnerek, az uruguayi fordulóhoz hasonlóan, esetleg újból nyomást gyakorolnak majd az EU-ra a további liberalizáció érdekében – szintén alaptalannak bizonyult. Az USA 1996. évi Farm Billje, amely mind a kínálat korlátozását, mind a veszteség finanszírozását eltörölte, kudarcot vallott: 1997 és 2000 között a tervezetnek csaknem a hatszorosára kellett növelni a farmoknak kifizetett támogatást. A következő 2002. évi Farm Bill kidolgozásakor az amerikai kormánynak vissza kellett fordulnia az extrém liberalizáció és dereguláció útjáról. Az USA a dohai WTO-fordulón távolról sem volt abban a helyzetben, hogy eséllyel támadhatta volna az EU-t a KAP miatt (USDA, 2003; Taylor, 2000).

alkották). A vidékfejlesztési politika olyan célok köré épült, mint a mezőgazdasági és erdészeti ágazatok versenyképességének javítása, a környezet és a vidéki táj védelme, a vidéki életminőség javítása és a vidéki gazdaság diverzifikációja (Európai Bizottság, 1997).

A 2003. júniusi reformmal elfogadott további változtatásokat 2005 és 2012 között vezették be. 2005 óta az agrártermelők – a korábbi változatos (az egyes agrárrendtartásokhoz, azaz áruféleségekhez kötött) jogcímek helyett – egy ún. egységes mezőgazdasági támogatásnak (Single Farm Payment – SFP) nevezett hektáronkénti átalányösszeget kapnak, amivel a fogyasztói keresletnek megfelelő termelésre ösztönzik őket. Ezen túlmenően termelői funkciójukat némiképp háttérbe szorítva, a gazdálkodók egyre inkább a vidéki táj őrzőiként betöltött szerepükért kapnak javadalmazást. SFP-t az a termelő kaphat, aki teljesíti a feltételként szabott élelmiszerbiztonsági, állat- és környezetvédelmi előírásokat. A reformok fő célja tehát a támogatások és a termelés közötti kapcsolat gyengítése volt (Európai Bizottság, 2002).

A korábbi 21 különálló közös piaci szervezetet (KPSZ) – vagyis az egyes termékekre/termékcsoportokra érvényes agrárrendtartást – 2007-ben egységes közös piaci szervezet váltotta fel. A KPSZ-ek kezdetben főként garantált intézményes áron alapultak, amelyek azután a reformok során fokozatosan csökkentek, miközben a termelőket a kieső jövedelemért – eleinte teljes mértékben, később már csak részlegesen – ún. közvetlen kifizetésekkel kompenzálták. A támogatások leválasztása a termelésről – amellet, hogy piacorientált gazdálkodásra ösztönzött – a WTO-szabályokkal való kompatibilitást volt hivatott garantálni (Európai Parlament, 2022). A KPSZ-ek összeolvasztása leegyszerűsítette a KAP adminisztrációját, egyúttal felgyorsította az addig viszonylag lassú és kezelhető birtokkoncentrációt. A koncentrációval az európai uniós mezőgazdaságnak az amerikaiától megkülönböztetett sajátossága sérül: a kis és közepes méretű gazdaságok gyorsuló ütemben kerülnek a megszűnés küszöbére. A folyamat elkerülhetetlen következményei már megmutatkoznak a vidéki táj változásában, ami azonban szembenegy a KAP másik jelentős beavatkozási területe (második pillére), a vidékfejlesztés céljaival (élhető vidék, a vidéki táj megőrzése, a vidéki lakosság helyben tartása).

Az egységes KPSZ-ből adódó másik súlyos probléma az volt, hogy a farmtámogatás nem csupán a termékektől, az áraktól és a piactól, de magától a termeléstől is elvált (szétkapcsolódott). A termelők ugyanis a piacok állapotától függetlenül minden évben megkapják a hektáronként nekik járó, rögzített támogatást. Következésképpen a gazdálkodói támogatás nagy része járadékká alakult át.

2008-ban a Bizottság átfogó revízió alá vette a KAP-ot, hogy kiderítse, hogyan növelhető annak hatékonysága. Az agrárpolitikáról lefolytatott állapotfelmérés jó lehetőséget kínált arra, hogy a politikát az olyan új kihívásokhoz igazítsák, mint például a klímaváltozás. Az állapotfelmérés révén a KAP korszerűbb, egyszerűbb és észszerűbb szabályozássá vált, ami segítette a gazdálkodókat abban, hogy jobban reagáljanak a piac jelzéseire. Például eltörölték a szántóterület bizonyos hányadának ugarolási követelményét, megemelték, majd 2015-ig fokozatosan kiveztették a tejkvótákat. A piaci intervenció (a túlkínálat uniós felvásárlásának) intézményét is oly módon alakították át, hogy az már csak védőhálóként szolgáljon az árak extrém csökkenése esetére. Emellett visszafogták a gazdálkodóknak nyújtott közvetlen kifizetéseket, és a megtakarított pénzt a vidékfejlesztési pillérbe irányították át (Európai Bizottság, 2009).

A KAP környezetbarátabbá tétele

A KAP támogatási rendszerének átalakítása során egyre inkább elismerésre került az a szempont, hogy az európai uniós mezőgazdaság a közjavak széles körét nyújtja a társadalom számára. Ide tartoznak az olyan környezeti közjavak, mint a mezőgazdasági területek biológiai sokfélesége, a kultúrtájak, a jó minőségű levegő és víz megőrzése, az éghajlat stabilizálása az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése és a szén-dioxid-megkötés révén, továbbá az olyan szociális jellegű közjavak, amelyek a vidéki területek életképességéhez, a szegénység csökkentéséhez, az élelmiszer-biztonsághoz, a munkahelyek megőrzéséhez és a fogyasztóvédelemhez kapcsolódnak. A gazdálkodók által előállított közjavakat gyakran ökoszisztéma-szolgáltatásoknak nevezik. Azokról a hasznokról van szó, amelyeket a társadalom az ökoszisztémákból nyer. Ha a társadalomban jelentős az igény e közjavak iránt, akkor e célok eléréséhez állami beavatkozásra van szükség (Harvey, 2019:5).

2013 júniusában jött létre a megállapodás a KAP következő reformjáról (European Commission, 2013). Az új szabályozási keret főbb irányai a következők voltak:

- a mezőgazdasági termelők támogatását célzó közvetlen kifizetések (első pillér) és a vidékfejlesztési és vidékmegőrzési költségvetés reformja (második pillér);
- a kvóták és a piactámogatás egyéb formáinak megszüntetése;
- nagyobb hangsúly helyezése a környezetvédelmi intézkedésekre (a támogatás legfeljebb 30 százalékának a termelést diverzifikáló, földterületeiket rotációs alapon használó vagy állandó legelőket fenntartó gazdálkodóknak biztosítva).

Az új szabályozás szerint a közvetlen kifizetéseket igazságosabb módon osztják el a tagállamok és a gazdálkodók között: garantálták, hogy 2019-ig egyetlen tagállam se kapjon kevesebbet az uniós átlag 75 százalékánál. A reformintézkedések célja egy zöldebb KAP volt (Kengyel, 2014). Minden gazdálkodónak támogatnia kellett a fenntarthatóságot: érvényesítenie kellett a talaj- és vízminőségre, a biológiai sokféleségre és az éghajlatváltozásra vonatkozó követelményeket. A közvetlen kifizetések 30 százalékának zöldítése három környezetbarát gazdálkodási gyakorlathoz (termények diverzifikációja, állandó gyepterületek fenntartása és az ökológiai jelentőségű területek 5 százalékának, később 7 százalékának megőrzése) kapcsolódott. A vidékfejlesztési programok költségvetésének legalább 30 százalékát agrár-környezetvédelmi intézkedésekre, ökológiai gazdálkodás támogatására, illetve környezetbarát beruházásokhoz vagy innovációhoz kapcsolódó projektekre kellett fordítani. A zöldítési gyakorlatok kiegészítése érdekében szigorították az agrár-környezetvédelmi követelményeket.

A KAP finanszírozása kapcsán a gazdáknak járó közvetlen kifizetések mellett érvelők tehát új célokat, azok révén új legitimációt találtak a támogatás magas szintjének megőrzésére (Erjavec & Erjavec, 2015). Ebből a szempontból az elmúlt évtized zöldítési stratégiája a KAP fő reformirányaként sikeresnek bizonyult, mert a támogatások a gazdálkodóknak a környezet védelme és a biodiverzitás megőrzése érdekében hozott erőfeszítéseikért nyújtott javadalmazásként foghatók fel (Heinemann, 2017; Navarro & López-Bao, 2019). A tapasztalatokra támaszkodó átfogó elemzések szerint azonban a zöldítési kifizetések nem voltak elég hatékonyak, és nem járultak hozzá a mezőgazdasági termelés korszerűsítéséhez (Heinemann & Weiss, 2018; Pe'er et al., 2019). A számonkérhető, kötelező érvényű követelmények hiánya miatt a zöldítési feltételek nem érték el eredeti céljukat (Lakner et al., 2019). Ezen kíván változtatni a legújabb, a 2023 és 2027 közötti időszakra vonatkozó reform. Ennek a feltételrendszere – elsősorban a keresztmegerlelés/feltételeesség erősítése, azaz a gazdálkodói jövedelemtámogatás egyre nagyobb hányadának a környezet- és klímavédelem, valamint a közegészségügy szempontjait figyelembe vevő termelői gyakorlathoz történő kapcsolása – a korábbiaknál több lehetőséget nyújt a környezetvédelmi intézkedések hatékonyságának fokozására (Petsakos et al., 2022).

A 2020 decemberében elfogadott átmeneti rendeletben meghatározottak szerint a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó KAP-rendeletek továbbra is hatályban maradtak a 2021 és 2027 közötti többéves pénzügyi keret (Multiannual Financial Framework – MFF) első két évében (Európai Parlament & Európai Unió Tanácsa, 2020). A legutóbbi reform végrehajtása a tagállamok, illetve az Európai Unió Tanácsa

és az Európai Parlament között hosszan tartó tárgyalások miatt csak 2023 januárjában indulhatott el. Az új szabályozás méltányosabb, környezetbarátabb és rugalmasabb KAP megvalósítását ígéri, amely az európai zöldmegállapásban⁵ meghatározott környezetvédelmi és éghajlat-politikai célokkal összhangban kidolgozott, a termelőtől a fogyasztóig tartó vertikumot átfogó és a biológiai sokféleséggel kapcsolatos stratégiákban kifejtett célokat integrálja (European Commission, 2021c).

Az új szabályozási keretek továbbra is egyedülállóan erős támogatást kívánnak nyújtani a vidék fejlődéséhez, és segíteni kívánják a gazdálkodókat a jó minőségű élelmiszer-termelés fenntartásában. A jövőbeli KAP döntő szerepet szeretne játszani az EU éghajlat-politikai és környezetvédelmi céljai megvalósításában. A KAP végrehajtását szolgáló tagállami szintű stratégiai tervek elkészítésére vonatkozó új követelmények elmozdulásként értékelhetők a közös agrárpolitika renacionalizálása felé. Az új végrehajtási keretek hozzájárulhatnak a mezőgazdaság számára rendelkezésre álló költségvetés hatékonyabb felhasználásához is. A jövőbeli szabályozási keretekről folytatott tárgyalásokon viszont a tagállamok elutasították a renacionalizálás felé mutató további lépéseket. Pedig a KAP renacionalizálása és társfinanszírozása nagymértékben járulhatna hozzá az agrárpolitikai célkitűzések hatékonyabb és rugalmasabb megvalósításához.

A legutóbbi KAP-reformok (a 2009-es állapotfelmérés, majd a 2013-as és 2021-es reformok) bővelkednek a források átcsoportosítását lehetővé tevő intézkedésekben, például a két pillér között, a gazdálkodók egy csoportja (például a legkisebbek) javára vagy új célok érdekében (például klímavédelem). Ebből adódóan a jelenlegi KAP egyre lazább szövésű, egyre több választható elemből épül fel, miközben az adott célokra/alprogramokra szánt pénzügyi források választéka egyre szélesebb. A KAP tehát egyre heterogénebbé válik, ami felveti a renacionalizálás lehetőségét, sőt szükségességét.

A renacionalizálás és társfinanszírozás mint lehetséges reformirány?

A KAP renacionalizálása ugyan tabutéma, de nem újdonság. Már az 1992. évi MacSharry-féle reform is növelte a tagállamok szerepvállalását, mivel a piaci támogatásról a közvetlen jövedelemtámogatásokra való áttérés erősítette a nemze-

⁵ Az Európai Bizottság 2019 decemberében mutatta be az európai zöldmegállapás elnevezésű stratégiát, melynek fő célja az éghajlatváltozás elleni küzdelem támogatása. A felvázolt főbb irányok és célok elérése a mezőgazdasági tevékenységeket is komolyan érinti, aminek ösztönzése az agrárpolitikai támogatások feltételrendszerének jelentős átalakítását követeli meg (Európai Bizottság, 2019b).

ti hatóságok részvételét a végrehajtásban. Elméletileg döntő kérdés, hogy a KAP renacionalizálása megfelelő megoldás lehet-e a nemzeti és regionális igényeket és prioritásokat jobban figyelembe vevő politika megvalósításához (Kengyel, 2022). A renacionalizált agrárpolitikának nincsenek rögzített keretei, mert a róla folytatott tárgyalások mindig elakadtak vagy háttérbe szorultak (Matthews, 2018:2). Ez a KAP szupranacionális jellegének jelentős megváltozását eredményezné.

A KAP renacionalizálása azt jelenti, hogy az EU intézményei több hatáskört visszaadnak a tagállamoknak a döntéshozatal, a végrehajtás és a finanszírozás terén. Elméletileg „a renacionalizálás főként két kérdéssel foglalkozik: a tagállamoknak nagyobb hatalmat és szabadságot kell-e kapniuk az agrárpolitikai döntésekben, és a közös finanszírozásról vissza kell-e térni a nemzeti támogatások felé? A renacionalizálás felfogható úgy is, mint a tagállamok KAP-ügyekben betöltött hatalmának megerősítése az uniós döntéshozatali folyamat rovására” (Niemi & Kola, 2005:24).

Milyen konkrét hatásai lennének a döntéshozatali folyamatok és a végrehajtás renacionalizálásának? A renacionalizálás a kormányokat a regionális igények nagyobb mértékű figyelembevételére készítetné. A tagállamok nagyobb szabadságot kapnának a mezőgazdaságban a döntéshozatal terén, és nagyobb autonómiával rendelkeznének a politikák kialakításában és végrehajtásában. A decentralizáltabb döntéshozatali folyamat szükségességének fő oka az, hogy a KAP nem tudja kezelni az Európai Unió mezőgazdaságának sokszínűségét. A rendszert eredetileg hat ország igényeinek kiszolgálására tervezték, de a bővítések nyomán az EU-nak jelenleg 27 tagállama van. A mezőgazdaság termelékenységére, GDP-hez való hozzájárulására, foglalkoztatottainak száma, modernizációs szintje stb. terén jelentősek a tagállamok közötti különbségek, emiatt ezeket a sajátosságokat figyelembe vevő támogatáspolitikai keretekre lenne szükség (Grochowska & Koisor, 2008).

A KAP renacionalizálásának kockázata két alapelvhez, az egységes piacoz és a pénzügyi szolidaritáshoz kötődik. A tagállami intézkedések és finanszírozás fellazíthatja a belső piacot. Ha az agrártámogatásokat nem teljes egészében az EU költségvetéséből finanszíroznák, akkor eltérő helyzetbe kerülhetnének azok a tagállamok, amelyek képesek ezek finanszírozására, és azok, amelyek nem tudják ugyanolyan mértékben támogatni a mezőgazdasági tevékenységeket. Ez nemcsak a belső piacot érintené, hanem aláásná az uniós költségvetésből biztosított támogatások mögött meglévő pénzügyi szolidaritást is.

A tagállamonként eltérő mértékű nemzeti finanszírozású támogatások számottevő mértékben befolyásolnák az agrártermelők versenyképességét. „Ebből adó-

dóan felmerül a kérdés, hogy a piaci egység, a KAP alapelve hogyan felel meg a nagyobb nemzeti befolyás felé tett lépéseknek. A piac egységét eddig közös támogatási intézkedések bevezetésével biztosították, beleértve a harmadik országokból származó behozatal elleni védelmet, miközben az EU-n belüli akadályokat felszámolták... Ugyanakkor a renacionalizálás nem nyithatja meg az utat a kormányok számára, hogy korlátlan nemzeti támogatást nyújtsanak mezőgazdasági ágazataiknak... Alapvető fontosságú, hogy a Bizottság felmérhesse – és érvényesítse –, hogy a nemzeti segítségnyújtás ... ne idézzen elő tisztességtelen versenyt” (Niemi & Kola, 2005:37). Kulcsfontosságú, hogy a nemzeti politika összhangban legyen az EU fő szabályaival, beleértve az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke szabad mozgását és az EU versenypolitikai jogszabályait az állami támogatásokra vonatkozókkal együtt.

A társfinanszírozás bevezetésének a megítélése is nagyon ellentmondásos, mivel az első és legrégebbi uniós közös politika radikálisabb renacionalizálásának kockázatát hordozza magában. A renacionalizálás és a társfinanszírozás alap gondolata ugyanaz: le kell venni az EU válláról a terhet a finanszírozás terén, és nagyobb szerepet adni a tagállamoknak. A két fogalom nem áll távol egymástól, tehát nem ezt vagy azt lehet választani. A fő különbség az, hogy amíg a renacionalizálás a KAP-ot régiók és országok többszintű rendszerévé változtatná, addig a társfinanszírozás főként pénzügyi újraelosztást képviselne (Heinemann, 2017:10).

Az első pillér 100 százalékos finanszírozása egyedülálló megközelítés az uniós szakpolitikák között. Amint arra Matthews (2018:4) rámutatott, az első pillér uniós költségvetésből történő 100 százalékos finanszírozásának indokoltságát kellene megmagyarázni ahelyett, hogy elvetnénk a társfinanszírozás gondolatát. A társfinanszírozás elutasítása csak az útfüggőség eredménye. Nemzeti költségvetési érdekek miatt a tagállamok az agrárpolitika uniós szintű költségvetésből történő finanszírozását szeretnék fenntartani. A társfinanszírozás azonban nem teljesen új jelenség a KAP esetében sem, mert a költségvetésének 25 százalékát kitevő második pillérben most is alkalmazzák.⁶

Mind a társfinanszírozás, mind a renacionalizálás tudatosabb döntésekre kényszeríti a tagállamokat az agrártámogatásokról. Más az, amikor a pénzügyi forrás az

⁶ Amikor egyes intézkedések támogatását az elsőből a második pillérbe helyezik át, akkor a tagállamok kiadásai emelkednek. Nincs tagállami ellenkezés viszont akkor, amikor egy intézkedést a másodikból az első pillérbe visznek át, megterhelve az uniós költségvetést. Mindkét pillér társfinanszírozása esetén megszűnnének a pénzügyi források allokálásával kapcsolatos viták (Matthews, 2018:5).

EU-ból érkezik, mint amikor a tagállami költségvetésből. Az utóbbi esetben sok más szempontot is mérlegelni kell.⁷

Az új végrehajtási modell

A 2023 és 2027 közötti időszak új jogi kereteinek fő újdonságaként mindegyik tagállamnak nemzeti stratégiai tervet kellett készítenie (Európai Parlament & Európai Unió Tanácsa, 2021). Ez nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé a tagállamok számára a helyi feltételek figyelembevételében. A politikát közös célok és kritériumok alapján kell megvalósítani, és meghatározott indikátorok szerint nyomon követni. Az új szabályozási keret révén elkerülhető, hogy „a KAP-ot 'à la carte' mezőgazdasági politikává alakítsák át, ami aztán annak renacionalizálásához vezetne” (Bourget, 2021:2). A nagyobb rugalmasság ellenére a társfinanszírozás továbbra sem lesz része a KAP új végrehajtási modelljének.

A 2023 és 2027 közötti időszakban az új végrehajtási modell egyetlen stratégiai tervezési folyamat alá vonja a KAP mindkét pillérét, lehetővé téve a két pillér közötti komplementaritást és szinergiát. A rendelet meghatározza a nemzeti stratégiai KAP-tervek várható tartalmát és szerkezetét, beleértve az olyan kulcsfontosságú jellemzőket, mint a szükségletek felmérése és a tagállamok átfogó stratégiáinak részeként alkalmazandó beavatkozások. Az új modellben a tagállamok az uniós szinten meghatározott környezetvédelmi és éghajlati célkitűzések teljesítése érdekében mindkét pillérben vegyesen tervezhetnek kötelező és önkéntes intézkedéseket (Bourget, 2021; Rac et al., 2020; McEldowney & Rossi, 2021).

Az új zöldarchitektúra a megerősített feltételrendszeren és a további, környezettel és éghajlattal kapcsolatos követelményeken alapul, amelyek az első pillér ökoszisztémáival, a második pillérben pedig környezeti és éghajlati intézkedésekkel érvényesíthetők. Stratégiai KAP-tervekben a tagállamoknak be kell mutatniuk az ökoszisztémáikat, amelyek a zöldmegállapodás céljai elérésének kulcsfontosságú eszközei (European Commission, 2021b). A vidékfejlesztési költségvetés legalább 35 százalékát környezeti és éghajlati intézkedésekre, a közvetlen kifizetések költségvetésének legalább 25 százalékát ökoprogramokra kell fordítani. A jövedelem-támogatás magasabb szintű környezetvédelmi és éghajlati alapkövetelményekkel kapcsolódik össze (1. táblázat).

⁷ Előfordulhat például, hogy a mezőgazdaság támogatása érdekében az oktatás, az egészségügy és más, hasonlóan fontos ágazatok finanszírozását kell csökkenteni. Ez az a helyzet, amikor kiderül, hogy valójában ki elkötelezett a gazdálkodók segítése mellett (Heinemann, 2017:10).

A KAP szabályozási keretrendszerében bekövetkező fő változások irányok

	Korábbi rendszer (2014–2022)	Új rendszer (2023–2027)	Főbb változások
Megvalósítás és végrehajtás	Stratégiai tervezés csak a 2. pillérben (<i>vidékfejlesztési programok</i>)	A nemzeti <i>stratégiai tervek</i> bevezetése a teljes KAP-ra	Nagyobb <i>rugalmasság a tagállamok számára</i> , de a közös célkitűzések keretein belül
Környezeti feltételeesség/ „zöldarchitektúra”	Az ún. <i>kölcsönös megfeleltetés</i> értelmében egyes kifizetések bizonyos feltételekhez kötése, beleértve a környezetvédelmi szabályokat is (az 1. pillér és néhány 2. pillér alá tartozó kifizetés esetében) <i>Zöldítési követelmények</i> a közvetlen kifizetésekhez kapcsolódóan (1. pillér) és önkéntes <i>agrárkörnyezetvédelmi és éghajlat-politikai intézkedések</i> (2. pillér)	A <i>továbbfejlesztett feltelesség</i> (enhanced conditionality) felváltja a kölcsönös megfeleltetési és zöldítési követelményeket. <i>Rugalmas ökörendszerek</i> (eco-schemes) (az 1. pillérben) és <i>környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos intézkedések</i> (a 2. pillérben)	Az uniós szinten meghatározott környezetvédelmi és éghajlat-politikai célkitűzések elérését szolgáló <i>kötelező és önkéntes intézkedések keveréke</i> mindkét pillérben.

Forrás: A szerzők összeállítása.

A KAP új rendszerének kialakítása és végrehajtása pozitív hatással lehet a politika általános környezetbarátabbá tételére, de ez a tagállami szintű végrehajtástól függ. Ami a megnövekedett környezetvédelmi ambíciót illeti, a javasolt biztosítékok gyengesége miatt nincs garancia a kívánatos célok elérésére. Szigorúbb elszámoltathatóságra lenne szükség a nemzeti stratégiai tervek kidolgozása és végrehajtása terén. A rugalmasságot a tagállamok gyakran a legkevesbé ambiciózus megközelítés követésére használják, különösen a környezetvédelmi és éghajlati célok terén (Heinemann & Weiss, 2018; Matthews, 2018; Rac et al., 2020). A számszerűsített uniós szintű célkitűzések és a megfelelő elszámoltathatósági mechanizmusok hiánya miatt a tagállamok a legkönnyebben elérhető célok teljesítésére törekedhetnek.⁸ Az

⁸ Az igazán ambiciózus tagállamok, amelyek az összes rendelkezésre álló lehetőséget felhasználják arra, hogy a gazdálkodókat az EU-átlag feletti környezetvédelmi és állatvédelmi normák betartására kényszerítsék, versenyhátrányt okoznak gazdálkodóiknak. A közjavak ambiciózus rendszerével (közvetlen kifizetések nyújtása a környezeti normák magasabb költségeinek ellentételezésére) rendelkező tagállamok gazdálkodóinak versenyezniük kellene a váratlan haszonnal rendelkező tagállamok

új szabályozási keretekről szóló véleményében az Európai Számvevőszék is szóvá tette az egyértelmű, konkrét és számszerűsített mérhető uniós célkitűzések hiányát (European Court of Auditors, 2019).

A stratégiai KAP-tervek az uniós zöldmegállapodás fényében értékelhetők. A tervezett ütemterv szerint a Bizottság felméri, hogy 2025-ig várhatóan teljesülnek-e a zöldmegállapodás céljai, és a 2026 és 2027 közötti időszak teljesítményértékelése nyomán kiigazítják a stratégiai terveket. Elméletileg az indikátoroknak megfelelőnek kell lenniük a célok vizsgálatához. A hatásmutatókat a lehető leghamarabb fel kell használni a finanszírozási időszakban elért eredmények értékeléséhez (Schulze, 2018; Moore, 2021). Az új szabályozásban elsősorban output- és eredménymutatókat használnak, míg a hatások elemzésére csak a támogatási időszak lejártá után kerül sor a 2028-ban kezdődő utólagos értékelés keretében. Ez a megközelítés az elért célok nyomon követésének és értékelésének nem a leghatékonyabb módja.

Csökkenő, de még mindig magas költségvetési kiadások

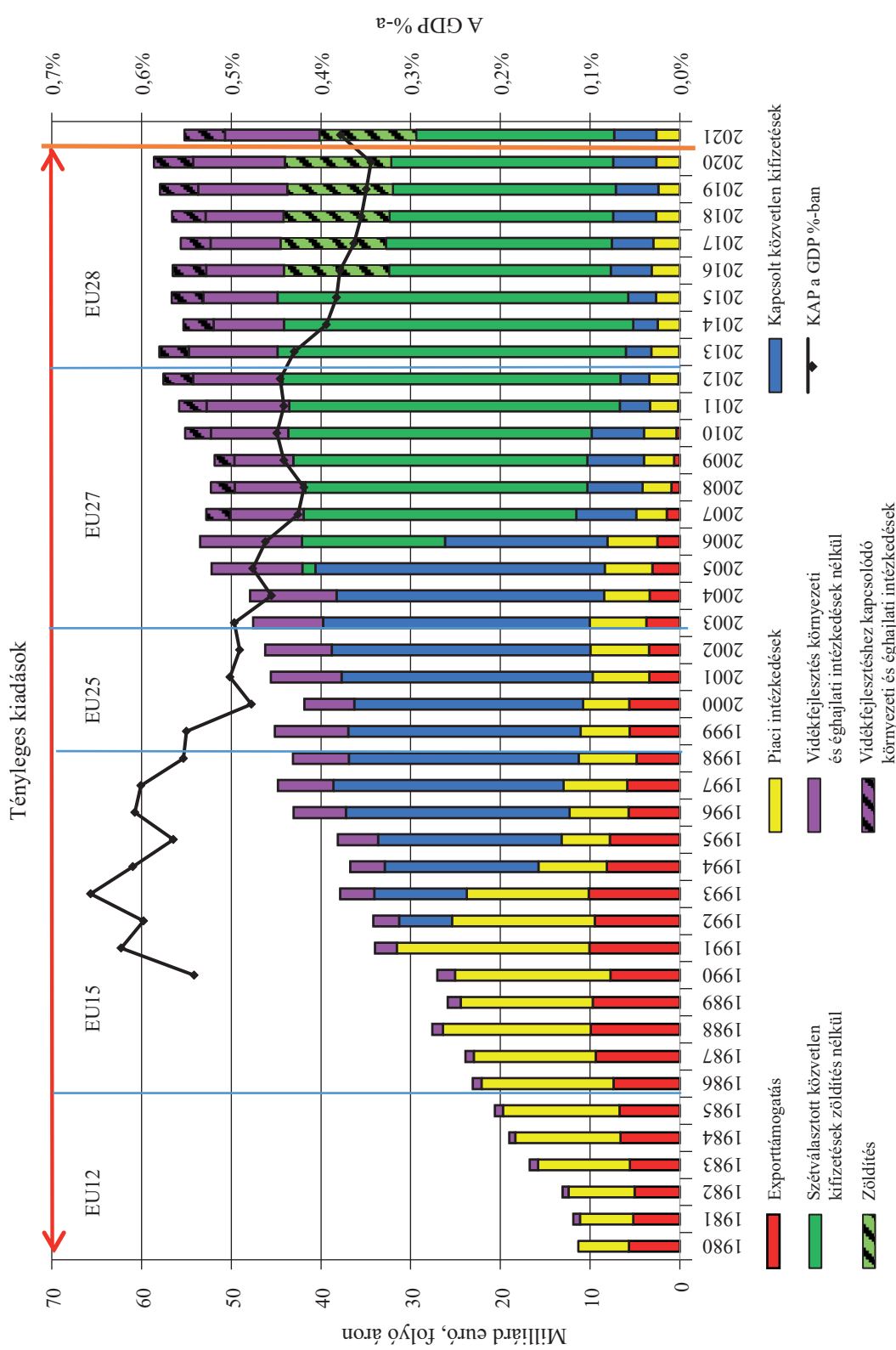
A KAP-ot mindig is kritizálták nagy költségvetése és a nem hatékony mezőgazdasági gyakorlatok támogatása miatt (Greer, 2013; Somai, 2014; Kengyel, 2016). A jelenlegi KAP első pillérében (piaci támogatások és közvetlen kifizetések) a kiadásokat 100 százalékban az EU költségvetése finanszírozza,⁹ a második pillér (vidékfejlesztés) pedig a tagállamok társfinanszírozásával működik (az intézkedésektől függően 25 és 75 százalék közötti tagállami hozzájárulási aránnyal). Napjainkban a mezőgazdaság az EU GDP-jének mindössze 1,3 százalékát állítja elő, és rá jut a foglalkoztatottak mintegy 4 százaléka. Ennek ellenére a KAP-ra költik az EU költségvetésének egyharmadát.

Annak ellenére, hogy történelmi visszapillantásban a KAP költségeit korlátozott mértékben sikerült leSORítani, az EU költségvetési kiadásaiban elfoglalt részesedése az 1980. évi 65,5-ről 2020-ban 35 százalékra esett vissza. Ezt a trendet érintet-

gazdálkodóival (közvetlen kifizetések kötelező feltételek nélküli biztosítása, alacsonyabb termelési költségek mellett). E káros következmények elkerülése érdekében a KAP-nak intézkedéseket kell tennie a szubszidiaritás elvével való visszaélés ellen (Heinemann & Weiss, 2018:12-13).

⁹ A pontosság kedvéért meg kell jegyezni, hogy a tagállamok a mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó vállalkozásoknak a *de minimis* szabályokra vonatkozó bizottsági rendelet értelmében még adhatnak csekély összegű támogatást. A rendelet az egy vállalkozásnak egy adott hároméves időszakban nyújtható támogatás maximális összegét 20 ezer euróban, a nemzeti korlátot pedig az éves mezőgazdasági termelés 1,25 százalékában határozza meg. Kivételes esetekben az összeg elérheti a 25 ezer eurót, a nemzeti támogatási korlát pedig az éves mezőgazdasági termelés 1,5 százalékát (Európai Bizottság, 2019a).

A KAP kiadásainak alakulása (Folyó áron, milliárd euró, a GDP százalékában)



lenül hagyták az EU bővítése (European Commission DG Agriculture and Rural Development, 2021b). Az arányok alakulása tükrözi egyrészt az EU más szakpolitikai hatásköreinek gyarapodását, másrészt a KAP-reformokból származó költségmegtakarítást. *Az 1. ábra* az KAP-ra fordított uniós költségvetési kiadásokat és azok GDP-ben elfoglalt részesedését mutatja.

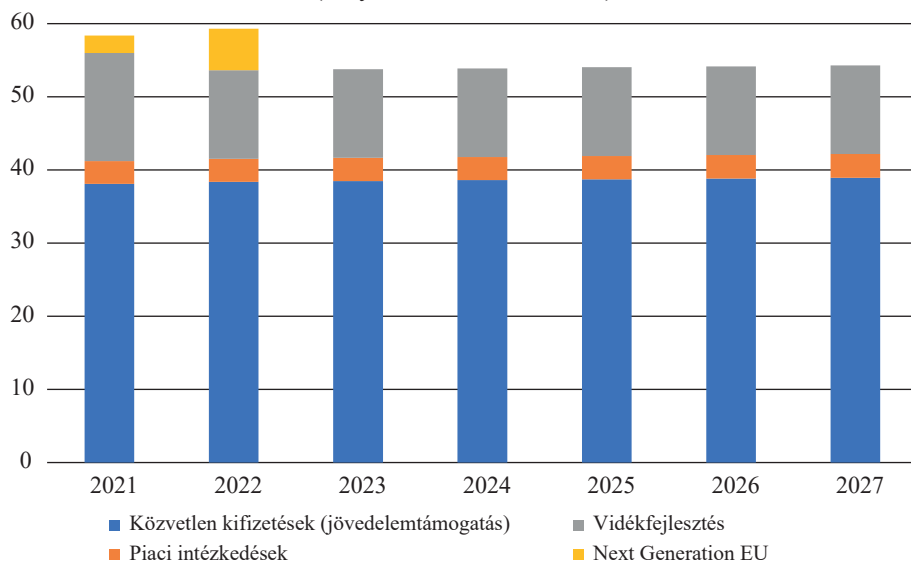
A 2014 és 2020 közötti költségvetési időszakban a KAP-ra fordított kiadásokból 291,3 milliárd euró jutott közvetlen kifizetésekre (a KAP költségvetésének 71,3 százaléka), 17,5 milliárd euró piaci intervenciókra (a teljes összeg 4,3 százaléka) és 99,6 milliárd euró vidékfejlesztésre (24,4 százalék). A mezőgazdasági kiadások 2014 és 2020 között összesen 408,3 milliárd eurót tettek ki (European Commission DG Agriculture and Rural Development, 2021a). A 2021 és 2027 közötti többéves pénzügyi keretről szóló rendelet szerint folyó áron 378,6 milliárd euró áll majd a KAP kedvezményezettjei rendelkezésére, ami a teljes uniós költségvetés 31 százalékának felel meg (Európai Unió Tanácsa, 2020). A KAP keretében támogatott vidékfejlesztési intézkedések további forrásokat kapnak a Next Generation EU (NGEU) programból a Covid-19-válságot követő gazdasági és társadalmi fellendülés finanszírozására (8 milliárd euró).¹⁰

A KAP-kötelezettségvállalások a 2021 és 2027 közötti időszakra tehát 386,6 milliárd eurót tesznek ki. A KAP első pillére 291,1 milliárd eurós költségvetéssel rendelkezik, ebből legfeljebb 270 milliárd eurót különítenek el jövedelem-támogatási programokra, a többit egyéb piaci intézkedésekre fordítják (European Commission, 2021a). A KAP második pillére 95,5 milliárd eurót tartalmaz. Ez magába foglalja az NGEU helyreállítási eszközökből származó 8 milliárd eurót is. A KAP-ra fordított kiadások az EU évi költségvetésének 33,1 százalékát (55,71 milliárd euró) érték el 2021-ben. A közvetlen kifizetések és a piaci intézkedések (első pillér) a mezőgazdasági előirányzatok 76,8 százalékát (40,4 milliárd euró), a vidékfejlesztési intézkedések (második pillér) pedig 23,2 százalékát (15,3 milliárd euró) tették ki (*2. ábra*).

¹⁰ A Next Generation EU-program KAP-költségvetéshez való hozzájárulása arra hivatott, hogy segítse a vidéki területeket az európai uniós zöldmegállapodás és a digitális átalakulás céljainak eléréséhez szükséges rendszerszintű fejlesztések megvalósításában.

A KAP-ra fordított kiadások a 2021–2027-es időszakban

(Folyó áron, milliárd euró)



Forrás: European Commission, 2021a.

A társfinanszírozás lehetséges előnyei és hátrányai

Az új szabályozási keretekről folytatott tárgyalásokon az első pillérbe tartozó kifizetések társfinanszírozásáról nem volt érdemi vita a tagállamok között. Pedig bevezetésének fő gyakorlati hasznaként csökkenteni lehetne a KAP finanszírozásának az EU költségvetésére nehezedő terhét (Kengyel, 2016). Ha a tagállamoknak kötelező lenne az első pillér kiadásaihoz hazai társfinanszírozást adniuk, akkor az uniós költségvetésben jelentős források szabadulnának fel más szakpolitikák támogatására. Emellett feltételezhető, hogy ha a tagállamoknak saját költségvetési forrásokkal is hozzá kellene járulniuk az első pillérben nyújtott támogatásokhoz, akkor megerősödne felelősségvállalásuk is, ami a költségvetési források hatékonyabb felhasználását eredményezné (Matthews, 2018; Heinemann, 2017; Heinemann & Weiss, 2018).

A társfinanszírozás bevezetésének indokoltságát alátámasztó főbb megfontolások az alábbiakban foglalhatók össze:

- Az uniós szintű mezőgazdasági támogatásoknak az első pillér kifizetései társfinanszírozás révén történő csökkentése hozzájárul az uniós költségvetés forrásainak hatékonyabb felhasználásához. Ez lehetne az egyik döntő érv a társfinanszírozás bevezetése mellett. Egy 30-40 százalékos nemzeti társfinanszírozási arány bevezetésével évente mintegy 15 milliárd euró uniós költségvetési kiadást lehetne megtakarítani, amit más uniós szakpolitikák finanszírozására lehetne fordítani.
- Az első pillér nemzeti társfinanszírozása egyenlő alapokra helyezné a KAP két pillérét. Ez kiegyensúlyozottabb megközelítést eredményezne a két pillér szerepéről folytatott vitákban. Jelenleg a tagállamok az első pillér kiemelkedő szerepének fenntartásában érdekeltek, mert nem kell hozzájárulniuk a kiadások finanszírozásához.
- Elméletileg az első pillér kifizetései nemzeti társfinanszírozása biztosíthatná a jövőben is a mezőgazdasági termelők támogatottsági szintjének fenntartását az EU KAP-ra fordított költségvetésének csökkentése esetén. Emiatt a társfinanszírozás elfogadhatóbb lehet az agrárlobbi számára is, mint a kiadások csökkentése.

A társfinanszírozási rendszerrel szembeni ellenérvek, amelyek jellemzően megkérdőjelezhető és félrevezető feltételezéseken alapulnak, az alábbiakban foglalhatók össze:

- A tagállamok gyakran hangsúlyozzák, hogy az első pillér kifizetéseit azért kell 100 százalékban az uniós költségvetésből finanszírozni, mert közös politikáról van szó. Ez az érvelés nem tükrözi a valóságot. Az EU más közös politikáit is társfinanszírozzák a tagállamok. Így a kohéziós és a kutatás-fejlesztési, illetve a transeurópai hálózatok kiépítésével foglalkozó politikában is elfogadott a társfinanszírozás. A KAP első pillére a kivétel a szabály alól.
- Egyes félelmek szerint a társfinanszírozás a források kiegyensúlyozatlan elosztásához vezetne, ha lesznek olyan tagállamok, amelyek rendelkeznek a mezőgazdasági termelők magas szintű társfinanszírozásához szükséges költségvetési forrásokkal, és olyanok, amelyek erre nem képesek. Ezt az érvelést megcáfolják a nemzeti költségvetési hozzájárulást igénylő egyéb uniós szakpolitikák végrehajtásának tapasztalatai. A tagállamok mindig elő tudják teremteni a társfinanszírozáshoz szükséges forrásokat.
- Elvileg az is feltételezhető, hogy a társfinanszírozás bevezetése a nemzeti támogatások romboló versenyéhez vezethet, ami torzítaná a versenyt az egy-egy piacaon. Ugyanakkor viszont tiszteletben kell tartani az uniós verseny-

politikai szabályokat, ami azt jelenti, hogy a támogatásokat csakis szigorú ellenőrzés mellett lehetne folyósítani. Gyakorlatilag csak a finanszírozási forrás változna: az uniós költségvetés a tagállamok költségvetéséből társfinanszírozott támogatásokat adna. Összességében a kedvezményezettek ugyanannyi pénzt kapnának.

Összefoglalás és következtetések

A KAP eredetileg a protekcionizmus egy formája volt, amelynek célja a kevésbé versenyképes és magasabb költségű európai közösségi termelők védelme az integráción kívüli olcsóbb termékektől. Erre vezethető vissza az, hogy a támogatások fő célja az importfüggőség csökkentése és az önellátottság növelése volt. Az EU eredetileg garantált árakon és állami beavatkozás révén támogatta a mezőgazdasági termelést. A KAP ártámogatási rendszere egy bizonyos áron a korlátlan piac garanciáját képviselte. Ez az ösztönző a fejlettebb technológiával párosulva az EU mezőgazdasági termelésének dinamikus növekedéséhez vezetett. Az 1980-as években a KAP élelmiszer-termelésre és beruházásokra irányuló pénzügyi ösztönzői hatalmas túltermelést eredményeztek. Az agrárfeleslegek előállításának ösztönzése mellett a KAP-ot nagy költségvetése, a nem hatékony mezőgazdasági gyakorlatok támogatása és a környezeti hatások figyelmen kívül hagyása miatt is kritizálták.

Az 1992. évi MacSharry-féle reformintézkedések a garantált árak csökkentésével és a gazdálkodóknak nyújtott közvetlen kompenzációs kifizetések új rendszerének bevezetésével jelentős változásokat indítottak el. A reformok kompenzációt is kínáltak a környezetbarát gyakorlatot folytató agrártermelőknek. A reformcsomag középpontjában a gabona- és marhahústermelőknek kínált garantált árak erőteljes csökkentése állt. Emellett a súlypontot a termelési támogatásról a mezőgazdasági termelők jövedelemtámogatására helyezték át. A további reformlépések a támogatások és a termelés közötti kapcsolat megszakítását ösztönözték azért, hogy a gazdálkodók a piaci jelzések alapján, ne pedig a minél nagyobb támogatások megszerzése miatt termeljenek. Az általános megközelítés az volt, hogy a gazdálkodókat a vidék őrzőiként ismerjék el: a kifizetések közvetlenül kapcsolódnak az élelmiszer-biztonsági, állatjogi és környezetvédelmi előírások betartásához.

A modernizáció és a racionalizálás elősegítésével a KAP hozzájárult az EU mezőgazdasága hatékonyságának a javulásához. A mezőgazdasági átlagjövedelmek a többi ágazattal összehangban nőttek, a piacok stabilizálódtak, és az EU gyakorlatilag

önellátóvá vált minden olyan élelmiszerből, amelyek előállítását az éghajlati viszonyok lehetővé teszik. Mindeközben az elmúlt évtizedek során egyre hangsúlyosabban előtérbe került az agrárpolitika környezetre gyakorolt következményeinek kérdésköre. A mezőgazdasági tevékenységek környezeti és klímapolitikai célokkal való összeegyeztethetősége a további reformlépések kulcskérdésévé vált.

A közös célok elérése kapcsán általánosan felmerülő dilemma, hogy az agrárpolitika nem képes figyelembe venni és kezelni a tagállamok eltérő igényeit és feltételeit, éppen ezért a KAP renacionalizálásának bizonyos módja megfelelő megoldást nyújthatna a nemzeti és regionális igényekre és prioritásokra érzékeny politika végrehajtására.

A szabályozási keretekben meghatározott új elemek miatt a jövőbeli KAP bizonyos fokú paradigmaváltást jelképez a 2023 és 2027 közötti időszakban a mezőgazdaság támogatása terén. A javasolt változtatások azonban nem vezetnek a politika radikális renacionalizálásához, különösen a költségvetési források terén.

A tanulmány arra a kutatási kérdésre kereste a választ, hogy indokolt lehet-e a KAP környezetbarátabbá válásával összefüggésben a renacionalizálás és a társfinanszírozás felé történő elmozdulás. Az elemzés a közös agrárpolitika reformirányait vizsgáló külföldi és hazai szakirodalomhoz képest újszerű megközelítésben, nem általánosan a szabályozási és költségvetési vonatkozásokat vizsgálta, hanem kimondottan a környezeti és klímapolitikai célok elérésének tükrében kívánt rámutatni a lehetséges jövőbeli reformirányokra.

Az elemzés fő következtetése, hogy a szabályozás renacionalizálása az EU előtt álló környezeti és klímapolitikai stratégiai célok elérése miatt a társfinanszírozásnál kevésbé indokolt. Még ha általánosságban hasznos módszer lenne is a hatékonyabb végrehajtás szempontjából, a kívánatos környezetvédelmi célok elérésére gyakorolt hatása kétséges, mert ezen a területen koherens szupranacionális (vagyis uniós) fellépésre van szükség. A közös célok meghatározására mindenképpen szükség van, ugyanakkor a konkrét intézkedések terén, az egyes országok adottságait figyelembe véve, megengedhető bizonyos fokú rugalmasság.

Positív várakozások fűzhetők azokhoz az új szabályokhoz, amelyek szerint a KAP-ra fordított kiadások nagy részét a 2023 és 2027 közötti időszakban klímapolitikai célok és ökorendszerek támogatására kell fordítani úgy, hogy a konkrét intézkedéseket a tagállamoknak kellett meghatározniuk nemzeti stratégiai KAP-terveikben. Elkerülendő ugyanakkor, hogy a növekvő mértékű rugalmasság negatív hatást gyakoroljon a tagállamok környezetvédelmi törekvéseire. Lényeges kockázatot hordoz magában ugyanis, hogy a bevezetett új, nagyobb rugalmasságot ga-

rantáló végrehajtási keretek között a tagállamok a kisebb ellenállás felé mozdulhatnak el, és esetleg kevésbé ambiciózus végrehajtási utakat választhatnak. Erre a veszélyre több korábbi tanulmány is felhívja a figyelmet. Ezért is nagyon lényeges a számonkérhetőség megfelelő mutatók alapján történő erősítése, a célok elérésének folyamatos monitoringja és értékelése. Jelenleg fennáll annak a veszélye, hogy a monitoring a valósteljesítmény-alapú hatásmutatók számonkérése helyett inkább a kiadások ellenőrzésére koncentrálna, aminek következtében a jövőben sem fog javulni az uniós költségvetési forrásokból folyósított agrártámogatások felhasználásának hatékonysága.

Az elemzés további lényeges következtetése, hogy indokolt lenne a KAP mindkét pillérére kiterjesztett társfinanszírozás bevezetése. Ez nem veszélyeztetné az EU előtt álló környezeti célok elérését, ezért is tekinthető racionális reformiránynak. A társfinanszírozást azonban szigorúan korlátozni kellene, és meg kellene felelnie a verseny torzulásának elkerülését és az egyenlő versenyfeltételek biztosítását szolgáló uniós versenyszabályoknak.

A jelenlegi költségvetési időszakra a tagállamok a KAP finanszírozásáról szokás szerint nemzeti keretekben állapodtak meg. Az első pillér kifizetéseit továbbra is az EU költségvetéséből finanszírozzák, a társfinanszírozás bevezetését a tárgyalásokon figyelmen kívül hagyták. A gyakorlatban ez a megközelítés erősítheti a feltétel nélküli finanszírozási jogosultság érzetét, ami nem járul hozzá a közös célok iránti elkötelezettség erősítéséhez. Nemzeti költségvetési szempontból ugyanakkor a kialakult helyzet fenntartását biztosítja. Ez a szűk látókörű költségvetési szemlélet lényeges akadálya lehet a KAP finanszírozását érintő jövőbeli reformlépések keresztülvételének.

A jövőbeli kutatások keretében még több figyelmet kell fordítani az agrártámogatások széles körű környezeti összefüggéseinek alaposabb elemzésére és a megfelelő intézkedések mérhetőségének megalapozására, ugyanis ezek jelentős szerepet játszhatnak a további reformintézkedések előkészítésében. A 2023 és 2027 közötti időszak tapasztalatai alapján nagyon lényeges feladat lesz a hosszabb távú reformirányok kidolgozása. Ebben a jól meghatározott, mérhető teljesítménymutatók vizsgálata kulcsszerepet játszik. A klímapolitikai célok és a fenntartható fejlődés előmozdításának valamennyi uniós tagország számára első számú feladattá kellene válnia. Ebben az agrárpolitika közösen kialakított szabályozási kereteinek kellően rugalmas megvalósítása – amely magában foglalja a társfinanszírozás felé való elmozdulást is – kulcsszerepet játszhat.

Hivatkozások

- Baldock, D., Hart, K., & Scheele, M. (2021). *Public goods and public intervention in agriculture*. European Network for Rural Development. Brussels. <https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/fms/pdf/875D2197-B61D-D700-8EE2-B21C04AB9B59.pdf>
- Bourget, B. (2021). *The Common Agricultural Policy 2023-2027. Change and Continuity*. Policy Paper No. 607. 21st September 2021. Fondation Robert Schuman. <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qa-607-en.pdf>
- Boussard, J. M., Gérard, F., & Piketty, M. G. (2005). *Libéraliser l'agriculture mondiale? Théories, modèles et réalités*. Editions Quae. https://www.researchgate.net/publication/264478037_Liberaliser_l'agriculture_mondiale_Theories_modeles_et_realites
- Candel, J. J. L., Breeman, G. E., Stiller, S. J., & Termeer, C. J. A. M. (2014). Disentangling the consensus frame of food security: The case of the EU Common Agricultural Policy reform debate. *Food Policy*, 44(c), 47–58. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.10.005>
- Delorme, H. (2001). *L'Europe Agricole: protectionnisme modernisateur au libéralisme compensé*. Quoted version: https://www.sciencespo.fr/ceci/sites/sciencespo.fr/ceci/files/arthd_1.pdf (July 2004), 1–20.
- Documentation française (La) (1992). *Histoire économique de la France*. Cahiers français, 255.
- Erjavec, K., & Erjavec, E. (2015). Greening the CAP – Just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014–2020 CAP reform documents. *Food Policy*, 51(C), 53–62. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2014.12.006>
- Európai Bizottság (2019a). A Bizottság (EU) 2019/316 rendelete (2019. február 21.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1408/2013/EU rendelet módosításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*. L 51 I, 2019. 02. 22., 1–6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0316&from=EN>
- Európai Bizottság (2019b). *Az európai zöld megállapodás. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának*. COM(2019) 640 final. Brüsszel, 2019. 12. 11. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Parlament & Európai Unió Tanácsa (2020). Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2220 rendelete (2020. december 23.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) és az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból (EMGA) 2021-ben és 2022-ben nyújtandó támogatásokra vonatkozó egyes átmeneti rendelkezések megállapításáról és az 1305/2013/EU, az 1306/2013/EU és az 1307/2013/EU rendeletnek a források és a 2021-ben és 2022-ben való alkalmazás tekintetében, valamint az 1308/2013/EU rendeletnek a források és az ilyen támogatások 2021-re és 2022-re vonatkozó elosztása tekintetében történő módosításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*. 63. évf. L 437, 2020. december 28., 1–29. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32020R2220>
- Európai Parlament & Európai Unió Tanácsa (2021). Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2115 rendelete (2021. december 2.) a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*. 64. évf. L 435, 2021. december 6., 1–186. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.435.01.0001.01.HUN

- Európai Unió Tanácsa (2020). A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*. L 433 I, 2020.12.22., pp. 11–22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2093&from=EN>
- European Commission (1992). *Agriculture in Europe: Development, Constraints and Perspectives*. European Commission. Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (1995). *Agricultural Strategy Document alias 'Fischler Report'*. European Commission. Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (1997). *Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union*. DOC/97/6, 15 July 1997. Strasbourg. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97_6
- European Commission (1998). *The Agricultural Situation in the European Union, Report 1997* [http://aei.pitt.edu/47739/4/COM_\(98\)_611_final.pdf](http://aei.pitt.edu/47739/4/COM_(98)_611_final.pdf)
- European Commission (2002). *Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy*. COM (2002) 394 final. 10.7.2002. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l11062&from=SL>
- European Commission (2009). *Agricultural Policy Perspectives*. European Commission. Brussels. December 2009. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/01_en.pdf
- European Commission (2013). *Political agreement on new direction for common agricultural policy*. IP/13/613. Brussels, 26 June 2013. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_613
- European Commission (2021a). *Common agricultural policy funds*. European Commission, Brussels. <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds>
- European Commission (2021b). *List of potential agricultural practices that eco-schemes could support*. European Commission. Brussels. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf
- European Commission (2021c). *Political agreement on new Common Agricultural Policy: fairer, greener, more flexible*. Press release. IP/21/2711. 25 June 2021, Brussels. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2711
- European Commission (2022a). *CAP expenditure and CAP reform path. Common Agricultural Policy: Key graphs & figures, Graph 2*. file:///C:/Users/somai.miklos/Downloads/cap-expenditure-graph2_en.pdf
- European Commission (2022b). *The new common agricultural policy: 2023-27*. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27_en
- European Commission DG Agriculture and Rural Development (2021a). *Common Agricultural Policy: Key graphs and figures. CAP expenditure and CAP reform path post-2013*. European Commission. Brussels. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-expenditure-graph3_en.pdf
- European Commission DG Agriculture and Rural Development (2021b). *Common Agricultural Policy: Key graphs and figures. CAP expenditure in the total EU expenditure*. European Commission, Brussels. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-expenditure-graph1_en.pdf
- European Court of Auditors (2019). *Opinion No 7/2018 (pursuant to Article 322(1)(a) TFEU) concerning Commission proposals for regulations relating to the common agricultural policy for the post-2020 period* (COM(2018) 392, 393 and 394 final). OJ C41, Vol.62. 1. 2. 2019, 1–55. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AA0007&rid=1>
- European Parliament (2021). *Common Agricultural Policy reform gets final approval from MEPs*. European Parliament, 23.11.2021. Strasbourg. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/agriculture-and-food/20211118IPR17613/common-agricultural-policy-reform-gets-final-approval-from-meps>

- European Parliament (2022). *First pillar of the CAP: I – Common organisation of the markets (CMO) in agricultural products*. Fact Sheets on the European Union. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.4.pdf
- FAO (2022). *FAO Food Price Index. in World Food Situation*. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>
- Germond, C. (2019). Agriculture with a Social Twist: Vocational Education and Training in the Common Agricultural Policy. In: St. John, S., Murphy, M. (Eds.), *Education and Public Policy in the European Union*. Palgrave Macmillan, Cham. 89–110. https://doi.org/10.1007/978-3-030-04230-1_5
- Giannakis, E., & Bruggeman, A. (2015). The Highly Variable Economic Performance of European Agriculture. *Land Use Policy*, 45(5), 26–35. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.12.009>
- Gilles, B., Hairy, D., Bourgeois, L., Jacquot, M., Boussard, J.-M., Kroll, J.-C., Clavel, J.-C., Neveu, A., Delorme, H., Papy, F., Garnotel, J., & Servolin, C. (2008). Quelle politique agricole pour l'Europe? *Pour*, 3, 23–35. <https://www.cairn.info/revue-pour-2008-3-page-23.htm>
- Greer, A. (2013). The Common Agricultural Policy and the EU budget: stasis or change? *European Journal of Government and Economics*, 2(2): 119–136. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/217722/1/4291-article-text-13527-20180924.pdf>
- Grochowska, R., & Kosior, K. (2008). *The future of the CAP – A declining policy in the European Union?* Paper Prepared for the 109th EAAE Seminar. Viterbo, Italy, November 20–21. <https://ageconsearch.umn.edu/record/44787/>
- Halmi, P. (szerk.) (2020). *A Közös Agrárpolitika rendszere*. Dialóg Campus. Budapest
- Harvey, N. (2019). *Agriculture and Land Use – Public money for public goods?* SPICE Briefing SB 19-07. 1 February 2019. Scottish Parliament Information Centre, Edinburgh. <https://sp-bpr-en-prod-cdnep.azureedge.net/published/2019/2/1/Agriculture-and-Land-Use---Public-money-for-public-goods-/SB%2019-07.pdf>
- Haut-Commissariat au Plan (2021). *La France est-elle une grande puissance Agricole et agroalimentaire ?* Série “Agriculture: Enjeu de Reconquête” 7(2021). https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contentu/piece-jointe/2021/10/hcp_ouverture-n7-grande_puissance_agricole.pdf
- Heinemann, F. (2017). *The Case for Co-Financing the CAP*. EconPol Working Paper. Vol. 1. no. 4. https://www.ifo.de/DocDL/EconPol_Working_Paper_04_2017_Common_Agricultural_Policy.pdf
- Heinemann, F., & Weiss, S. (2018). *The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing?* Reflection Paper No. 3. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BST/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Reflection_Paper_3.pdf
- Insee (2018). *L'agriculture française en Europe de 2000 à 2015*. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3579442>
- Jámbor, A., & Mizik, T. (szerk.) (2014). *Bevezetés a Közös Agrárpolitikába*. Akadémiai Kiadó. Budapest
- Kengyel, Á. (2014). Common Agricultural Policy. In: Palánkai, T. (ed.), *Economics of Global and Regional Integration*. Akadémiai Kiadó. Budapest, pp. 183–187.
- Kengyel, Á. (2016). New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget. *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 51(2): 100–106. <https://doi.org/10.1007/s10272-016-0584-0>
- Kengyel, Á. (2022). Would Renationalisation and Co-financing of the Common Agricultural Policy Be Justified? *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 57(2), 113–119. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1038-5>
- Korb, P. (1987). Comparing international food expenditures. *Food Review/National Food Review*, 38(1482-2018-4573), 18–21. <https://ageconsearch.umn.edu/record/280260/files/Korb.pdf>

- Kuhmonen, T. (2018). The Evolution of Problems Underlying the EU Agricultural Policy Regime. *Sociologia Ruralis*, 58(4), 846–866. <https://doi.org/10.1111/soru.12213>
- Lakner, S., Holst, C., Dittrich, A., Hoyer, C., & Pe'er, G. (2019). Impacts of the EU's Common Agricultural Policy on biodiversity and ecosystem services. In M. Schröter, A. Bonn, S. Klotz, R. Seppelt, & C. Baessler (Eds.), *Atlas of ecosystem services* (pp. 383–389). Cham, Switzerland: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-96229-0_58
- Lynggaard, K., & Nedergaard, P. (2009). The Logic of Policy Development: Lessons Learned from Reform and Routine within the CAP 1980-2003. *Journal of European Integration*, 31(3), 291–309. <https://doi.org/10.1080/07036330902782147>
- Matthews, A. (2018). National co-financing on CAP's direct payments. *European Policy Analysis*. 2018/3. SIEPS–Swedish Institute for European Studies. 1–12. http://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2018/sieps-2018_3-epa.pdf
- McEldowney, J., & Rossi, R. (2021). *CAP strategic plans*. Briefing PE 630.324. January 2021. European Parliamentary Research Service. Brussels. https://www.flfrevista.pt/wp-content/uploads/2021/01/EPRS_BRI2018630324_EN.pdf
- Moehler, R. (2008). The internal and external forces driving CAP reforms. In J. F. M. Swinnen (Ed.), *The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, pp. 76–82. https://www.researchgate.net/profile/Johan-Swinnen/publication/242684005_OF_THE_FISCHLER_REFORMS_OF_THE_COMMON_AGRICULTURAL_POLICY/links/5588693208ae347f9bda9d9d/OF-THE-FISCHLER-REFORMS-OF-THE-COMMON-AGRICULTURAL-POLICY.pdf#page=84
- Moore, O. (2021). *MEPs have a final plenary CAP vote this week – what's at stake?* Agricultural and Rural Convention – ARC2020. 22. 11. 2021. Paris <https://www.arc2020.eu/meps-have-a-final-plenary-cap-vote-this-week-whats-at-stake/>
- Navarro, A., & López-Bao, J. V. (2019). EU agricultural policy still not green. *Nature Sustainability*, 2(11), 990. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0424-x>
- Neal, L. (2007). *The economics of Europe and the European Union*. Cambridge University Press.
- Niemi, J. S., & Kola, J. (2005). Renationalization of the Common Agricultural Policy: Mission Impossible? *International Food and Agribusiness Management Review*, 8(4), 23–41. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=7750ec612021ea61b54c23adc6e4da2b27bd8b37>
- Pe'er, G., Lakner, S., Müller, R., Passoni, G., Bontzorlos, V., Clough, D., Moreira, F., Azam, C., Berger, J., Bezak, P., Bonn, A., Hansjürgens, B., Hartmann, L., Kleemann, J., Lomba, A., Sahrbacher, A., Schindler, S., Schleyer, C., Schmidt, J., Schüler, S., Sirami, C., Meyer-Höfer, M. v., & Zinngrebe, Y. (2017). *Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment*. Leipzig, German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv) Halle-Jena-Leipzig. <https://en.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agraarreform/171121-executivesummary.pdf>
- Petit, M. (2020). Comment comprendre les débats actuels relatifs à la prochaine réforme de la PAC? Plaidoyer pour un cadre d'analyse dynamique. *Économie rurale*, 2020/2, 372. 31–41. <https://doi.org/10.4000/economierurale.7692>
- Petit, Y. (2016). *La politique agricole commune (PAC) au cœur de la construction européenne*. La Documentation française, Collection 'Réflexe Europe – Institutions et politiques'
- Petsakos, A., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., & Kremmydas, D. (2022). Farm-level impacts of the CAP post-2020 reform: A scenario-based analysis. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 45(2), 1168–1188. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/aep.13257>
- Pouliquen, A. (2001). *Competitiveness and farm incomes in the CEEC agri-food sectors. Implications before and after accession for EU markets and policies*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg. <https://www.cabdirect.org/cabdirect/abstract/20033017674>

- Rac, I., Erjavec, K., & Erjavec, E. (2020). Does the proposed CAP reform allow for a paradigm shift towards a greener policy? *Spanish Journal of Agricultural Research*, 18(3), e0111, 14. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7698686>
- Schmidhuber, J. (2007). The EU diet–evolution, evaluation and impacts of the CAP. In *WHO Forum on “Trade and healthy food and diets”*, Montreal, Canada. https://www.researchgate.net/profile/Josef-Schmidhuber/publication/267198055_The_EU_Diet_-_Evolution_Evaluation_and_Impacts_of_the_CAP/links/578f980708aecbca4caddb6e/The-EU-Diet-Evolution-Evaluation-and-Impacts-of-the-CAP.pdf
- Schulze, H. (2018). *Subsidiarity – Savvy Decision-Making or Member State Carte Blanche?* Agricultural and Rural Convention – ARC2020. 28. 06. 2018. Paris. <https://www.arc2020.eu/recap-subsidiarity/>
- Somai, M. (2014). *New CAP reform: changes and prospects under the new MFF deal 2014-2020*. WIIW Monthly Report. No. 1., 12–15. <https://wiiw.ac.at/monthly-report-no-1-2014-dlp-3105.pdf>
- Swinnen, J. (2015). *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy, An Imperfect Storm*. Brussels: CEPS; London: Rowman and Littlefield International <https://www.ceps.eu/ceps-publications/political-economy-2014-2020-common-agricultural-policy-imperfect-storm/>
- Tarditi, S., Seniro-Nello, S., & Marsh, J. (1994). *Agricultural strategies for the enlargement of the European Union to central and eastern European countries*. Final report. <http://aei.pitt.edu/41569/1/A5672.pdf>
- Taylor, G. (2000). *The 1996 FAIR Act: A New Direction in Farm Policy or a Failed Experiment*. Economics Commenator, South Dakota State University. https://openprairie.sdstate.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1404&context=econ_comm
- The Treaty of Rome (1957). <https://netaffair.org/documents/1957-rome-treaty.pdf>
- USDA (2003). *USDA Budget Summary (1997-2003)* – www.usda.gov/agency/obpa/Budget-Summary