

BELSŐ POLITIKÁK FŐIGAZGATÓSÁGA
B. TEMATIKUS OSZTÁLY:
STRUKTURÁLIS ÉS KOHÉZIÓS POLITIKÁK
MEZŐGAZDASÁG ÉS VIDÉKFEJLESZTÉS

**KUTATÁS AZ AGRI BIZOTTSÁG
SZÁMÁRA – A KAP 2020 UTÁNI
REFORMJA – A MEZŐGAZDASÁG ELŐTT
ÁLLÓ KIHÍVÁSOK**

MUNKAÉRTEKEZLET-DOKUMENTUMOK

Ez a dokumentum az Európai Parlament Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottságának felkérésére készült.

SZERZŐK

1. Alan Matthews
2. Louis Pascal Mahé (Professor Em. at AgroCampus Ouest, Rennes, France) and Jean-Christophe Bureau (Professor at AgroParisTech, Paris, France)
Our thanks to S.Hélaine, C. Laroche-Dupraz, MM. Faverdin, Blanchard, Cordier, Ramanantsoa who were helpful through discussions or accessing data.
3. *Federal Institute for Less-Favoured and Mountainous Areas, Austria: Thomas Dax*
The James Hutton Institute – Social, Economic and Geographical Sciences, Aberdeen, UK; and Nordic Center for Spatial Development – NORDREGIO, Sweden: Andrew Copus
Peer reviewed by Janet Dwyer, Teresa Pinto Correia
Expert interviews with Wolfgang Pfefferkorn, Ignaz Knöbl, Markus Hopfner, Pelagia Monou, Eleni Papadopoulou, Yurena Lorenzo de Quintana

FELELŐS TISZTVISELŐK

Guillaume Ragonnaud
Európai Parlament
B. Tematikus Osztály: Strukturális és Kohéziós Politikák
Brüsszel 1047
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

SZERKESZTŐ ASSZISZTENS

Lyna Pärt

NYELVI VÁLTOZATOK

Eredeti nyelv: EN.
Fordítások: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

A SZERKESZTŐRŐL

A B. Tematikus Osztállyal a következő címen léphet kapcsolatba vagy iratkozhat fel a havi hírlevélre: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

A kézirat 2016 októberében készült.
© Európai Unió, 2016.

A dokumentum a következő Internet címen érhető el:
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

FELELŐSSÉG KIZÁRÁSA

Jelen dokumentumban megfogalmazott véleményért a szerző kizárólagos felelősséggel tartozik, és az nem feltétlenül tükrözi az Európai Parlament hivatalos álláspontját.
A dokumentum nem üzleti célú sokszorosítása és fordítása a forrás megadása és a kiadó előzetes értesítése mellett megengedett, és annak egy példányát a kiadónak meg kell küldeni.

BELSŐ POLITIKÁK FŐIGAZGATÓSÁGA
B. TEMATIKUS OSZTÁLY:
STRUKTURÁLIS ÉS KOHÉZIÓS POLITIKÁK
KÖZLEKEDÉS ÉS IDEGENFORGALOM

**KUTATÁS AZ AGRI BIZOTTSÁG
SZÁMÁRA– A KAP 2020 UTÁNI
REFORMJA – A MEZŐGAZDASÁG ELŐTT
ÁLLÓ KIHÍVÁSOK**

MUNKAÉRTEKEZLET-DOKUMENTUMOK

Kivonat

Ez a dokumentum az Európai Parlament Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottsága (COMAGRI) és annak tematikus főosztálya (AGRI Research) által szervezett, „*Felvetések a 2020 utáni uniós mezőgazdasági kihívásokat illetően: felkészülés a KAP következő reformjára*” című 2016. november 8-i munkaértekezletre készült.

Három tanulmányt tartalmaz:

1. A közvetlen kifizetések jövője (Allan Matthews).
2. A piaci intézkedések és a kockázatkezelési rendszer jövője (Louis-Pascal Mahé és Jean-Christophe Bureau).
3. A vidékfejlesztés jövője (Thomas Dax és Andrew Copus).

TARTALOM

A KÖZVETLEN KIFIZETÉSEK JÖVŐJE (ALAN MATTHEWS)	3
A PIACI INTÉZKEDÉSEK ÉS KOCKÁZATKEZELÉSI ESZKÖZÖK JÖVŐJE (LOUIS-PASCAL MAHÉ AND JEAN-CHRISTOPHE BUREAU)	6
A VIDÉKFEJLESZTÉS JÖVŐJE (THOMAS DAX AND ANDREW COPUS)	9

Ez a dokumentum az Európai Parlament Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottsága (COMAGRI) és annak tematikus főosztálya (AGRI Research) által szervezett, „A KAP reformja 2020 után: mezőgazdasági kihívások” témával foglalkozó munkaértekezlet három tanulmányáról készült vezetői összefoglaló fordítását tartalmazza. A tanulmányok teljes szövege (angol nyelven) rendelkezésre áll [a http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2016\)585898 weboldalon.](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2016)585898)

Kézirat lezárva: 2016. október.

ÖSSZEFOGLALÁS

E feljegyzés arra a kérésre válaszul született, hogy készüljenek politikai iránymutatások az AGRI bizottság tagjai számára a közvetlen kifizetési mechanizmusok jelenlegi rendszerének lehetséges javításáról az uniós mezőgazdaság előtt álló jövőbeli kihívások fényében. A közvetlen kifizetések jövője központi témája a KAP jövőjéről szól vitának, mivel azok a gazdálkodók által kapott teljes támogatás és a KAP költségvetése szempontjából is fontosak. A költségvetési átutalások az uniós gazdaságok jövedelemtámogatásának legfőbb elemét jelentik. A 2013–2015-ös időszakban a közvetlen kifizetések tették ki a KAP költségvetésének közel 72%-át és a teljes uniós költségvetés alig kevesebb mint 30%-át.

E strukturáló és elemző feljegyzés segítséget próbál nyújtani az AGRI bizottság tagjai számára, rendszerezve a KAP további reformja tekintetében a képviselők előtt álló választási lehetőségeket.

A 2. fejezet ismerteti a közvetlen kifizetéseknek a KAP 2013-as reformját követően kialakult rendszerét. A termeléstől független támogatások az alaptámogatási rendszer és az egyszerűsített területalapú támogatási rendszer formájában továbbra is a legfontosabb réteget képezik, azonban kiegészülnek más rétegekkel is, például a környezetbarátabbá válást előmozdító kifizetéssel, a fiatal mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatással, amelyek kötelezőek a tagállamok számára, valamint a termeléstől függő támogatási rendszerekkel, továbbá a kis gazdaságok és a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek támogatásával, amelyek opcionálisak a tagállamok számára. A 2013-as reform nagymértékben növelte a tagállamok számára a tekintetben biztosított rugalmasságot, hogy miként hajthatják végre a közvetlen kifizetések rendszerét.

A „külső konvergencia” formula a KAP 1. pillérébe tartozó források korlátozott mértékű, de előzmények nélküli újraelosztásához vezetett a tagállamok között. Nem változtatta azonban meg a tagállamok relatív sorrendjét, így továbbra is jelentős különbségek vannak a hektáronkénti kifizetések között, elsősorban a régi tagállamok között, illetve a régi és az új tagállamok között.

Az alaptámogatási rendszert alkalmazó 18 ország közül 2020-ban 12 még mindig a részleges konvergencia modelljét fogja használni. A 2013-as reformot követően valószínűleg nőtt a támogatásra jogosult földterület mérete. A tagállamok által választott önkéntes intézkedések közül a legnépszerűbb a termeléstől függő támogatás volt, amelyet Németország kivételével mindenhol bevezettek. 15 tagállam döntött a kistermelői támogatási rendszer mellett, amely az uniós gazdálkodók 40%-ára, és a mezőgazdasági földterület 5%-ára terjed ki.

A tagállamok előszeretettel vették igénybe a környezetvédelmi kifizetések különféle feltételekhez való kapcsolása terén biztosított rugalmasságot.

A 3. fejezet azt a kérdést vizsgálja, hogy az új közvetlen kifizetési rendszer eléri-e célját és a célkitűzéseknek megfelelően alkalmazható-e. A gazdaságok bevételei rendkívül nagy mértékben e kifizetésektől függenek. A FADN 2004–2013-as időszakra vonatkozó adatai alapján a közvetlen kifizetések 47%-ban, más állami transferek 15%-ban, a piaci bevételek pedig 38%-ban járultak hozzá a gazdaságok nettó jövedelméhez. A közvetlen kifizetések átlagos részesedése ebben az időszakban csak 7%-os volt a kertészeteknél, de az „egyéb legeltető állattenyésztést” folytató gazdaságok esetében elérte a 101%-ot.

A 2013-as reform különféle intézkedéseket vezetett be a közvetlen kifizetések gazdaságok közötti egyenletesebb eloszlása érdekében. A fokozatos csökkentés/felső határ megállapítása azonban nem gyakorolt nagy hatást a kifizetések gazdaságok közötti eloszlására, bár az átcsoportosítással nyújtható támogatás fontosabb, de csupán korlátozott szerepet kaphat. A jelenlegi programozási időszakban a közvetlen kifizetések nagy többsége továbbra is olyan gazdaságokhoz fog áramlani, amelyek gazdálkodásból származó jövedelme a gazdaságok átlagos jövedelme felett van.

A kapitalizációs hatás csökkenti a meglévő gazdálkodók számára folyósított közvetlen kifizetések hasznát és növeli a belépési és növekedési korlátokat a fiatalabb és terjeszkedő gazdálkodók számára. A közvetlen kifizetések lelassították néhány gazdálkodó kilépését a mezőgazdaságból és a földek átkerülését a hatékonyabb gazdaságokhoz. A közvetlen kifizetések hozzájárulnak a gazdaságok bevételeinek stabilizálásához. Azonban e támogatások nem megfelelően célzottak, mivel nem kifejezetten azokra a gazdaságokra irányulnak, amelyeknek a leginkább ingadozik a bevételük. A közvetlen kifizetések általában negatív kapcsolatban állnak a gazdaság termelékenységével, bár a termeléstől független támogatások felé történő elmozdulás csökkentette a korábbi, részben termeléstől függő támogatásokkal járó hatékonysági veszteségeket.

A rendelkezésre álló adatok alapján közvetlenül még semmit nem lehet megállapítani a zöldítési gyakorlatok környezetvédelmi hasznáról. Az a tény, hogy az állandó gyepterületek fenntartására és a növénytermesztés diverzifikálására vonatkozó követelmény minimális változást eredményezett a földhasználat terén, és hogy az ökológiai jelentőségű területnek minősített földek nagy többségét termelési célra használják arra mutat, hogy a zöldítést megelőző időszakhoz képest az évi 12 milliárd euró elköltésének környezetvédelmi hozzáadott értéke valószínűleg rendkívül alacsony. A tagállamok és a gazdálkodók zöldítési döntései nem utalnak arra, hogy a legtöbb esetben jelentős környezetvédelmi eredményeket értek volna el.

Nincsenek olyan egyedi kihívások vagy közjavak, amelyek esetében a megfelelő szakpolitikai válasz egy egységes, rögzített, termeléstől független hektáronkénti támogatás lenne. A közvetlen kifizetéseket át kell alakítani jól meghatározott célkitűzések alapján megállapított célzott kifizetések rendszerévé.

Három különböző modellt javasolunk, segítséget nyújtva az AGRI bizottság tagjai számára a közvetlen kifizetések jövőjére vonatkozó főbb döntések meghozatalában.

- Az 1. modell szerint a döntéshozók a következő programozási időszakra is meghosszabbítják a közvetlen kifizetések jelenlegi struktúráját, azonban a jogszabályokban technikai módosításokat kívánnak tenni a hatékonyság fokozása és az adminisztráció egyszerűsítése érdekében.
- A 2. modell az amerikai példát követi, ahol megszüntették a termeléstől független közvetlen kifizetéseket, és a megtakarításokat anticiklikus kifizetésekre vagy jövedelemstabilizáló eszközökre fordítják. Az anticiklikus kifizetéseknél nem látjuk értelmét. A források jövedelemstabilizáló eszközökre történő átcsoportosítására van példa, azonban ezt elsősorban tagállami szinten kell végrehajtani.
- A 3. modell a zöldítési kifizetéseket vizsgálja, és négy különböző lehetőséget vesz fontolóra felváltásukra. Ezek közé tartozik a zöldítési kötelezettség átalakítása kölcsönös megfeleltetéssé; a zöldítési kötelezettség felváltása egy tagállami/regionális szintű „menüjellegű” megközelítéssel; a „zöldítési feltétel”

alkalmazása, amikor az alapkifizetésre való jogosultság annak feltétele, hogy végrehajtanak egy 2. pillérbe tartozó alapszintű, az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedést (AECM); és a zöldítési kifizetés átcsoportosítása a 2. pillérbe tartozó önkéntes AECM-ekre.

A közvetlen kifizetések jelenlegi rendszere hosszú távon nem fenntartható és nem is kezeli az európai mezőgazdasági termelők és egyéb gazdálkodók előtt álló mai és jövőbeli kihívásokat. Az 5. fejezet a közvetlen kifizetések ajánlott jövőbeli struktúráját vázolja, amely az alábbi elveken alapul:

- A kifizetéseknek speciális célokra kell irányulniuk, egyértelmű eredményszemlélettel.
- A kifizetéseket egy egypilléres, programozott, többéves KAP-ba kell beilleszteni.
- Valamennyi KAP-kiadás esetében elő kell írni a nemzeti társfinanszírozást.
- A termeléstől független közvetlen kifizetéseket egy előre meghatározott átmeneti időszak során fokozatosan meg kell szüntetni.
- Az ebből eredő megtakarításokból többet kell majd fordítani kockázatkezelésre, a versenyképesség javítására, éghajlatvédelmi fellépésekre és környezetvédelmi közjavákra.
- A kifizetésre való jogosultságot fel kell váltania egy gazdálkodók és hatóságok közötti szerződéses keretnek.
- A kölcsönös megfeleltetést és a zöldítési kifizetést fel kell váltani a „zöldítési feltétellel”, amely szerint a támogatás odaítélésének feltétele egy, a tagállamok által meghatározott alapszintű környezetvédelmi rendszerben való részvétel.
- A költségvetési források elosztásának ösztönzőkön kell alapulnia, hogy a tagállamok számára a forrásokat teljesítmény- és szükségletalapon lehessen biztosítani.

E különféle döntések hatásainak bemutatására készült egy indikatív 2025-ös KAP-költségvetés. A gazdálkodóknak a jövőben nyújtandó közvetlen kifizetések javasolt rendszerének valamennyi eleme ismerős a jelenleg KAP-ból. Csupán e kifizetések áttervezését javasoljuk, hogy azok hatékonyabban ériék el céljukat, érthetőbbé váljanak a gazdálkodók számára, nagyobb rugalmasságot biztosítsanak a nemzeti hatóságoknak és az adófizetők pénzéből nagyobb értéket állítsanak elő. A politikusok dönthetnek ezen átmenet sebességéről. Fontos, hogy a közvetlen kifizetések rendszere bármelyik elemének reformja összhangban álljon a javasolt hosszú távú fejlesztési útiránnyal.

Azonban a célzottabb megközelítés felé történő elmozdulásból származó nyereség megléte kellőképpen bizonyított, ezért kár lenne késlekedni.

ÖSSZEFOGLALÁS

A KAP mezőgazdasági piacokkal kapcsolatos megközelítése 1993 óta jelentősen átalakult. A szigorú ár- és kínálatellenőrzés helyett új elvei a piacorientáltság és a közvetlen kifizetések. A piaci intézkedések is életben maradtak, de a legtöbb termék esetében csaknem inaktívak és csak rendkívüli körülmények között aktiválhatók. Válságalap létrehozására került sor. Lehetővé vált a biztosítóknak és kölcsönös alapoknak való segítségnyújtás. A tagállamok ezzel eltérő mértékben éltek. Ezen új kockázatkezelési eszközök ellenére a közelmúltbeli robbanásszerű növekedések és válságok kellőképpen megrázták a mezőgazdasági ágazatot ahhoz, hogy megkérdőjelezhető legyen az új KAP piaci zavarok kezelésére való alkalmassága.

A meglehetősen tipikus mezőgazdasági válság mechanikájának szemléltetésére esettanulmányként az uniós tejtermékpiacot használtuk fel. A tejtermékpiac működésének szemléltetésére és a kontrafaktuális politikai forgatókönyvek szimulálására egy egyszerűsített, eseti modellt alakítottunk ki, a 2013–15 közötti évekre kalibrálva.

A mezőgazdaság egyre érzékenyebb az áringadozásokra, de az érzékenység egy részét a jelenlegi állami beavatkozás okozza. A kínálatbővülés mechanikájának ösztönzése révén a jelenlegi közvetlen kifizetések a probléma részét képezik.

A válságokra képzett tartalék nem elég erős eszköz ahhoz, hogy a piaci zavarokat kezelje. A költségvetési források alaptámogatásoktól való átcsoportosítása szükséges ahhoz, hogy a pénzügyi eszközök jogilag biztonságosak legyenek és jobban megfeleljenek az áringadozás jelentette kihívásnak. A tartalék szerepe nem korlátozódhat a pénzügyi stresszhelyzetben lévő mezőgazdasági üzemek kiségitésére; a jövő számára is üzenetet kell hordoznia. Le kell vonni a bankrendszer válságának tanulságait a kockázatos üzleti tervektől és a nem prudens kínálati magatartástól való elrettentés, illetve a mezőgazdasági termelők közötti kockázatcsökkentő kezdeményezések díjazása érdekében.

Az utólagos piaci javító intézkedések hatékonyak lehetnek, de aligha jelentik az elsődleges és legjobb megoldást. Nem kétséges, hogy a forgalomból való kivonások rövidtávon hatékonyan emelik az árakat, ám a kiszivárgás elkerülhetetlen. A hatékonyság ugyanakkor nem jelent eredményességet. Ha a tényleges cél a szigorú stabilizáció, az illetékes intézmény legjobban úgy jár el, ha az árak emelkedésekor értékesíti az állami készleteket. Ez az, ami az 1970-es és az 1980-as évek KAP-jának a legcsekélyebb mértékben sem sikerült.

A forgalomból való kivonás fő hátránya, hogy a gazdasági folyamatban túl későn történik, amikor az árakat már előállították és erőforrásokat fordítottak rájuk. A beavatkozást szorgalmazókat emlékeztetni kell az 1993 előtti KAP tartós fölöslegeire és az értékteremtés ösztönzőinek csekély voltára. A közraktározásnak a közös piacszervezésben megfogalmazott céljait újra kell fogalmazni. A „mindennemű piaci zavar elkerülésénél” szélesebb körű célokat kell rögzíteni.

Biztosítani kell, hogy a rendszer csak azon termelők számára nyújtson pénzügyi ösztönzőket, akik hajlandóak a válságmegelőzés és -enyhítés terén együttműködni. Az intervenció az egységes piacon valamennyi termelő számára emeli az árakat, így a közjavak másik fajtáját hozza létre. A közjavak ugyanakkor ki vannak téve a potyázás veszélyének; az intervenció ezért a megfelelő ösztönzők biztosításának igen gyenge eszköze.

A jelek szerint a magántárolási támogatás a közraktározás bizonyos előnyeivel rendelkezik, ugyanakkor nem csillapítja a keresletet. Elősegíthetné lerakatok kialakítását a külföldi

piacokon, az alapvető termékek külföldi piacán való részesedésnövekedés ugyanakkor könnyen megfordulhat, ha az árelőny elvész. A magántárolási támogatás tartósabban biztosíthatná a külföldi lerakatokat, amennyiben a minőségi feldolgozott áruk támogathatók lennének. A magántárolási támogatás rugalmasabb végrehajtása hozzájárulhatna a kereskedelmi lerakatokban rejlő lehetőségek kiaknázásához.

Az élelmiszersegély az Unióban sokkal kevésbé elterjedt, mint az Egyesült Államokban, ahol a cél a kereslet a szegények kisegítése mellett történő bővítése. Az élelmiszersegély aligha lehet a piaci zavarok kezelésére alkalmas eszköz, mivel az elsődleges jóléti célok mások.

Mindeddig az uniós kockázatkezelési rendszerek alulfejlettek voltak, különösen a jövedelemstabilizáció tekintetében. A szokásos terjedelmű természetes kockázatokra kiterjedő eszközöket a 2-es pillérben lehetne tartani, tekintettel azok gyakorta helyi jellegére. Az ár-kockázat kezelése és szabályozása ugyanakkor túl szorosan összefügg a piaci intézkedésekkel ahhoz, hogy a szubszidiaritásnak megfelelően alakítsák ki, finanszírozzák és ellenőrizzék. Ezeket a piaci intézkedésekkel, sőt a válságtartalékkal összefüggésben kell megtervezni és igazgatni.

Az 1305/2013/EU rendelet (jövedelemstabilizáló eszköz) 39. cikke felülvizsgálatra és bővítésre szorul. A jövedelem fogalmának meghatározása túl általános és nem kívánt elosztási hatást válthat ki a gazdálkodók és a tagállamok között, és veszélybe sodorhatja az egyenlő versenyfeltételeket az egységes piacon.

A „kölcsonös alapok” fogalom megtévesztő; mivel az egységes piacon az ársokkok rendszerszintűek, nem lehet ellenük védekezni az egyidejűleg és ugyanazon ársokknak kitett gazdálkodók hozzájárulásának egybegyűjtése révén. Mi egy „egyenlő arányú társfinanszírozási rendszert” támogatunk, amelyben az uniós forrásokhoz a gazdálkodók egyenlő mértékű hozzájárulása kapcsolódna a kompenzáció működésbe lépése esetén.

A külső eredetű sokkok kezelésére az enyhítés a fő stratégia. A fő eszközöket a jövedelemstabilizáló eszköz, az elővigyázatossági megtakarítások, a túlzott specializációból vagy a merész pénzügyi magatartásból eredő kockázatnak való kitettség korlátozása jelenti. Az intervenció és a forgalomból való kivonás hatálya korlátozott, bizonyos termékek, például a gyümölcsök és zöldségek kivételével, amelyeknél az áringadozás rendkívül magas és jellemzően természetes és külső okokból ered.

Megelőző stratégiák a ciklikus ágazatok esetében lehetségesek, és ezek a leghatékonyabbak is. Ugyanakkor szükségessé teszik a termelők és termelői csoportok közötti koordináció hiányosságainak elkerülését, ami pedig csak olyan politikai eszközökkel lehetséges, amelyek kellően erősek a magatartás befolyásolásához, ugyanakkor kellően enyhék a termelési kvótákkal összefüggő politikai kudarcok elkerüléséhez.

Az uniós mezőgazdaság ígéretes jövője túlmutat a fokozott ár- és jövedelemstabilitáson. Az élelmiszerláncon belüli értékteremtés és -megosztás, az egyenlő versenyfeltételeket, árbeli és nem árbeli versenyképességet biztosító egységes piac működése stratégiai kérdések. A KAP és a közös piacszerzés részben foglalkozik velük, noha a KAP túlzott mértékben a mezőgazdaságra és kevésbé az élelmiszeripari ügyekre összpontosít.

A versenyhatóságok elegendő hatáskörrel rendelkeznek a kartellek kiszűrésére, ám a jelek szerint engedékenyek az elosztási ágazaton belüli összeolvadásokkal és a beszerzői csoportok koncentrációjával szemben, aminek a gazdasági logikája vitatható.

„Enyhe szabályozáson” alapuló általános megközelítést javasolunk, azaz a piaci hiányosságok kezelésének biztosítását és a kormányzási hiányosságok elkerülését. Lényeges, hogy a politika milyen ösztönzést biztosít a szereplők számára.

Javasoljuk, hogy az árak és a jövedelmek instabilitását közvetlenül vagy közvetetten befolyásoló valamennyi politikai eszközt egységes keretbe foglalják, például egy harmadik pillérbe.

Ahhoz, hogy a piaci intézkedések, a válságtartalék, az árkockázat-kezelési rendszereknek nyújtott támogatás és az alapkifizetések egymást erősítsék, ne pedig ellentmondjanak egymásnak, alapelveként válságmegelőzési célú kölcsönös megfeleltetést kell meghatározni a politikai előnyök és a diszciplínákban való részvétel között. Konkrétabban az alapkifizetésre és a tartalékból származó sürgősségi segélyre való jogosultságot egy jövedelemstabilizáló eszközhöz való csatlakozáshoz, valamint a piaci válság kezelésére vagy megelőzésére létrehozott – például árrobbanás esetén a kínálat visszafogását előíró – politikai szabályok betartásához kell kötni. A bankválság során a „túl nagy a csődhöz” szindrómából levont tanulságok rámutattak a megengedő szabályozásnak a kockázatkedvelő magatartásra és a válság megismétlődésére gyakorolt hatására.

Az állami fellépés időbeli összhangjának biztosítása, az állami fellépés iránti aszimmetrikus igény kezelése és a piac szabályozása tekintetében a háromoldalú egyeztetésben részt vevő intézmények közötti politikai egyensúly kialakítása érdekében a végrehajtásnak és a politika kidolgozásának a különválasztása ellenállóbb intézményi keretet teremtene. A háromoldalú egyeztetésben részt vevő intézmények – a szabályok tisztességességének biztosítása érdekében a tudatlanság fátyla alatt – a többéves pénzügyi keret elején meghatároznák a célkitűzéseket és a fellépések szabályait. A háromoldalú egyeztetés során adott felhatalmazásban meghatározott programot független hatóság hajtaná végre.

A mezőgazdasági piacok korlátozott, de tisztességes szabályozását biztosító egyensúly elérésének kudarcra mély válságok, politikai feszültségek és az európai intézményekbe vetett bizalom elvesztése révén vezetne megoldáshoz.

A tanulmányban szereplő 27 javaslatból alább emelünk ki néhányat:

- a szubszidiaritással jobban összhangban álló új pillérszerkezet bevezetése, és az európai, illetve helyi közjavak megkülönböztetése,
- a közvetlen kifizetések átszervezése és a válságalap megerősítése,
- a piaci intézkedésekkel és a kockázatkezelési rendszereknek való segítségnyújtással foglalkozó, független igazgató hatóság létrehozása, az átdolgozott közös piacszervezésből eredő felhatalmazással,
- a piaci intézkedések, a jövedelemstabilizáló eszköz és a fennmaradó alapkifizetések beépítése a válságmegelőzés és -enyhítés egymást kölcsönösen erősítő, átfogó rendszerébe,
- *válságmegelőzési célú kölcsönös megfeleltetés* és az ösztönzőkkel összeegyeztethető segélyelosztás végrehajtása a politikai eszközök kölcsönös megerősítése érdekében,
- a hangsúly áthelyezése a válságkezelésről a megelőző intézkedésekre, illetve fellépés árbuborékok és -zuhanások esetén egyaránt.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az európai vidékfejlesztés fejlődésének elemzése feltárja, hogy e politika kibontakozása csaknem három évtizedre tekinthet vissza. A 2000-es menetrend határozatai által **a második pillérre** vonatkozóan megadott meghatározás következtében a vidékfejlesztés a tágabb értelemben vett KAP önálló szerkezeti részévé vált. Ezt követően a vidékfejlesztésnek tulajdonított politikai prioritás fokozatos növekedése figyelhető meg.

A vidéki térségekre hatást gyakorló, de nem közvetlenül mezőgazdasági jellegű politikák skálája rendkívül széles, ezért az ágazati és területi intézkedések között a KAP és a kohéziós politika közötti **koherencia** tekintetében tapasztalható feszültségek kezelése minden programozási időszakban kulcsfontosságú maradt.

Ez újabb és újabb vitákhoz vezetett a célkitűzésekről, a prioritásokról és a vidékfejlesztési politika szervezeti kérdéseiről, valamint olyan nagyra törő törekvések előtt nyitott utat, hogy erősödjön **a stratégiai és integrált megközelítés**, amelynek középpontjában a fenntartható és kiegyensúlyozott területfejlesztés áll.

A következő reformmal kapcsolatos kihívások között szerepel különösen a szabályozási keret kiigazítása, támogatva a hatékonyabb végrehajtást, hozzájárulva a regionális szintű területi költségvetések és lehetőségek kihasználásához és ösztönzőket biztosítva olyan stratégiákhoz, amelyek fokozzák az innovációt és önálló arculattal ruházzák fel a vidéki régiókat.

Videkfejlesztés az Európai Unióban

A vidéki régiókra mindinkább jellemző, hogy szélesebb területi összefüggésrendszerükbe illeszkednek. Ezek a fejlemények az elmúlt évtizedekben végbement társadalmi-gazdasági és technológiai változások, az ökológiai teljesítményre gyakorolt hatások, és általában véve a vidéki térségekben a kihívásokat és a lehetőségeket átformáló kölcsönös kapcsolatok egész hálózattá alakulása következtében felerősödtek.

A „kapcsolatok” és a „közelség” vonatkozásai a napirend élére kerültek, mindenekelőtt a globalizáció, illetve a város és a vidék közötti érintkezésrendszer megszilárdulása következtében. E bonyolult szerkezetnek sokféle mozgatórugója van, ezért a vidéki térségek tekintetében olyan szemléletre van szükség, amely számos ágazat szemszögéből értékeli a szakpolitikai intézkedések hatásait, valamint fokozott erőfeszítéseket kell tenni ezen intézkedések összehangolása érdekében.

A vidéki területeket nemzetközi szinten osztályozták annak lehetővé tétele érdekében, hogy összehasonlító értékelés álljon rendelkezésre a vidéki környezet kontextusairól és a szakpolitikai eredményekről. A nemzetközileg elfogadott első osztályozási rendszert az OECD bocsátotta rendelkezésre (1994-ben), később ezt az OECD és az Európai Bizottság/Eurostat felülvizsgálta és finomította, majd az OECD ismételtelen elfogadta. Számos más tipológiai tanulmány is kiemelte a szigorúan térbeli (a vidéki és városi területeket egymástól egyértelműen elválasztó) kategorizálás korlátait, kimutatva, hogy a város és a vidék között nagy kiterjedésű áthajlások vannak, valamint hangsúlyozva a közöttük kialakult kölcsönös kapcsolatok jelentőségét. A jövőbeli vidékfejlesztési politika szempontjából még fontosabb, hogy a vidéki régiók egymástól jelentős mértékben eltérő típusai különböztethetők meg, amit politikai megközelítésekben is nyilván el kell majd ismerni.

A vidékfejlesztési programok végrehajtásának elemzése a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó jelenlegi programozási időszak kezdetén levonható tanulságokra összpontosítja

figyelmét. Tanulmányok kimutatásai szerint a vidékfejlesztési programok fokozatos átalakulása jellemző tendenciává vált, ami alátámasztja azt az értékelést, hogy a KAP és a vidékfejlesztés olyan szakpolitikai terület, amelyen a szükségletek felméréséhez viszonyítva az önmozgás és a tehetetlenségi nyomatók magas. A 2. pillér új szerkezete – amely a programtevékenységek korábbi három (vagy négy) „tengelyét” hat prioritással váltotta fel – nem vezetett jelentős változásokhoz a pénzügyi források különböző eszközök közötti szétosztása tekintetében.

A megelőző időszakhoz viszonyítva vannak bizonyos programváltások (tagállami és regionális szinten), amelyeket a KAP két pillére közötti finanszírozásváltó mechanizmus tett lehetővé, több ország számára fokozva a 2. pillérből juttatott források igénybe vételének lehetőségét, és az EMVA összes pénzügyi forrásait mintegy 3%-kal növelve.

A vidékfejlesztési programok jelenlegi végrehajtására vonatkozó értékelés leginkább kiugró megállapítása az, hogy a stratégiai programok, valamint a prioritások megállapítása tekintetében a közös politikai struktúrán belül jelentős nemzeti és regionális differenciálást sikerült kialakítani. A végrehajtás e nagyfokú változatosságát úgy kell értelmezni, hogy egyrészt a vidéki régiók eltérő igényeit tükrözi, másrészt különböző stratégiai megfontolások eredménye is.

Kevés bizonyíték van arra, hogy a KAP 2. pillére jelentős kedvező hatásokat gyakorol a területi különbségek csökkentése tekintetében. A vidékfejlesztés ügye a KAP-ról és a kohéziós politikáról folytatott politikai vita metszéspontjába került. A hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek fejlesztésének támogatása és a fenntartható mezőgazdaság kialakítása továbbra is a vidékfejlesztési programok egyik központi törekvése. Ezen kívül egyre fontosabbá válnak a KAP és a vidéki térségekre hatást gyakorló más politikák közötti koherencia szempontjai is.

E sokrétű és nézeteltérésekkel terhes szakpolitikai színtéren a reform megvitatásában kulcsszerepet játszó vonatkozások letisztult ismertetése nem egyszerű feladat. Az érintett személyek szempontjai különbözők és az országstratégiák is különböző törekvéseket tartalmaznak, a vidékfejlesztési politika jövőjével kapcsolatban tehát széles az elvárások skálája; eddig a vidékfejlesztési programok lényegében folytonosak voltak, a KAP szerkezeti felépítése pedig állandó (mindössze apróbb kiigazítások történtek a 2. pillérről vonatkozóan) – most azonban hirtelen, egy csapásra át kell térni a több ágazatra kiterjedő „vidéki kohéziós politikára”, a vidéki területek széles skálájú endogén fejlődésére összpontosítva.

A küszöbön álló megbeszélések során tisztázni kell a vidékre vonatkozó célkitűzéseket és a program szükségleteinek értékelésére szolgáló releváns kritériumokat, olyan lehetőségekre összpontosítva a figyelmet, amelyek tükrözik a különböző álláspontokat és a fejlesztési lehetőségeket, a célzott és hatékony közigazgatási eljárások javításának szándékával alapos mérlegelés alá vetve a jövőbeli program szerkezetét és keretét, valamint részletes elemzést végezve a jövőbeli vidékfejlesztési programok prioritásainak felülvizsgálatáról.

A 2020 utáni időszakra vonatkozó reform iránya

Valamennyi vita és rendelkezésre álló tény arra mutat, hogy a vidékfejlesztési programok folytatásához és jövőbeni kiigazításához komoly érdek fűződik. Az európai strukturális és beruházási alapokra vonatkozó megállapodás gyökeres szerkezetátalakítása valószínűleg nem reális célkitűzés. A reform előtti vitát ehelyett a jelenlegi 2. pillér struktúráján belüli beavatkozás logikájára kell összpontosítani. Egyre nagyobb aggodalom övezi például a célzott megközelítés és a végrehajtási hatékonyság hiányát. A vidékfejlesztési politika

jövőbeli reformja szempontjából különösen a következő főbb kérdések tekintendők kulcsfontosságúnak.

A vidékfejlesztési politika programozásában a **vidéki térségek sokféleségének**, valamint a különböző **szükségleteknek és lehetőségeknek** markánsabban tükröződniük kell. A „helyi alapú” megközelítés fokozhatja az aktuálisan adott körülmények jelentőségét a vidékfejlesztési programok prioritásainak kiválasztása tekintetében.

Ezen kívül a régióspecifikus kihívások kezelése érdekében **fokozott hangsúlyt kell helyezni a területi megközelítésre** (e kihívások többek között a földterületek termelésből való kivonása, a marginalizálódás tendenciája és a szegénység különösen magas kockázatával küzdő régiók tekintetében jelentkeznek). Ilyen helyzetek mindenekelőtt az „új” tagállamokra, a földközi-tengeri országokban fekvő régiókra, a legkülső régiókra, valamint más uniós országok hátrányos helyzetű régióira jellemzők.

A vidékfejlesztési programoknak a területi szempontokon kívül az eddigieknél azt is sokkal világosabban ki kell domborítaniuk, hogy e programok a vidéki régiókban **minden ember** számára előnyösek, és hatásuk egész közösségekre kiterjed. Ez a kedvezményezettekre összpontosító (folyamatban lévő) váltás arra hivatott, hogy biztosítsa a helyi gazdaságokra és közösségekre gyakorolt hatásokat, valamint jelentős (pozitív) hatást gyakoroljon az emberek jólétére is a vidéki régiókban.

Annak érdekében, hogy fokozódjon a program igénybe vétele, kiváltképpen a részvétel tekintetében eddig hiányosságokat mutató régiókban, különös figyelmet kell fordítani a kapacitásépítésre, az ismeretek fejlesztésére és a részvételen alapuló helyi fejlesztési fellépésekre. E **„puha” támogatási intézkedéseknek** egyes régiókban nagyobb prioritást kell adni annak érdekében, hogy egyes konkrét régiókban fel lehessen számolni a bérek lefelé tartó spirálját és az elvándorlás problémáját.

A vidékfejlesztési programok már számos **„szociális” intézkedést** tartalmaznak; ezek hatékonyabbá tétele érdekében hangsúlyosabb prioritást kell kapniuk, jobban kell elosztani a finanszírozási forrásokat, és további kiigazításokat is tenni kell azzal a céllal, hogy valóban (mérhető és érdemi) hatásokat tegyenek a vidéki régiók különféle típusaira.

A LEADER és a CLLD megközelítés, valamint az együttműködési intézkedés rendkívüli potenciális lehetőségeket magában rejtő eszközök **a részvétel, a helyi fejlesztési stratégia** folyamatai és az azonosságtudat megteremtése szempontjából. E tekintetben folyamatos konzultációra van szükség, a végrehajtásból pedig le kell vonni a megfelelő tanulságokat, ami minden bizonnyal táplálni fogja a jövőbeli reformfolyamatot.

A legfontosabb tanulság az, hogy a vidéki térségeket többé nem lehet úgy értelmezni, mint pusztán fejlesztési problémák színterét, alárendelve a városi térségeknek, hanem komoly, folyamatosan kiaknázandó lehetőségek táráként is fel kell fogni, hiszen csakis ezáltal érhetőek el a programok kiváltani kívánt hatásai (lásd még a Cork 2.0 konferencián folytatott vitákat is). Az egyes területek egyedi sajátosságait figyelembe vevő megközelítés potenciális lehetőségeinek kihasználása szempontjából **afenntartható fejlődést lehetővé tevő és a szociális innováció szempontjaira összpontosító**, megfontolt és körültekintően kiigazított földgazdálkodás rendszer alapvető fontossággal bír.