

PALKOVITS VALÉR

TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET VITÁJA KÖZÉPRŐL ÉS A SOR VÉGÉRŐL

MAGYARORSZÁG ÉS LETTORSZÁG HARCBA
A MEZŐGAZDASÁGI ÉS KOHÉZIÓS TÁMOGATÁSOKÉRT

Az Európai Bizottság 2011. júniusban nyilvánosságra hozott, a következő hét-éves időszakot meghatározó pénzügyi keretéről szóló javaslatával elindult a tagállamok, illetve az intézmények közötti szakmai és politikai érvelés, az alkudozások sora. A két legfontosabb költségvetési tétel, a mezőgazdasági támogatások és a kohéziós források előnyös allokációja Magyarország és Lettország számára is kiemelt prioritás. A tárgyalások során Lettország érdeke az alacsony közvetlen mezőgazdasági támogatások emelése, míg Magyarország kedvező pozíciójának megtartásáért harcol. A kohéziós politikára tett Bizottsági javaslat mindkét ország számára hátrányos, így közös érdek a források összegének szinten tartása és a kedvezőtlen támogatási felső határ emelése.

1. BEVEZETŐ

A többéves pénzügyi keret (a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó „pénzügyi perspektíva”) egy olyan mechanizmus, amely biztosítja az uniós kiadások tervezhetőségét, ilyen értelemben nem az EU hétéves költségvetését, hanem annak keretét jelenti. A többéves pénzügyi keret (MFF) az uniós költségvetés minden egyes kiadási fejezete vonatkozásában meghatározza a maximálisan rendelkezésre álló források összegét. Az Európai Parlament és a Tanács – amelyek együttesen alkotják az Európai Unió „költségvetési hatóságát”[EU Kiadóhivatala 2011: 3] – minden évben az így meghatározott kereten belül döntenek a soron következő évi, vagyis az éves költségvetésről. A többéves pénzügyi keret meghatározza a következő évek tényleges politikai prioritásait, azaz nemcsak költségvetési, hanem politikai keretet is alkot, meghatározva azokat a területek, amelyekre az EU a jövőben forrásokat allokál.

Az Európai Bizottság 2011. június végén hozta nyilvánosságra a következő hét-éves időszakot meghatározó pénzügyi keretéről szóló javaslatát, amellyel elindult a tagállamok, illetve az intézmények közötti szakmai és politikai érvelés, az alkudozások sora, kinek-kinek a saját érdekei alapján. Jelen elemzésben két tagállam, Magyarország és Lettország összehasonlítása keretében, a mezőgazdasági és a kohéziós támogatásokért folyó küzdelmen keresztül kívánom bemutatni a két ország jelenlegi tárgyalási helyzetének lényegi pontjait. A kohéziós források esetében Magyarország és Lettország álláspontja igen hasonló, a jelenleg asztalon lévő javaslat mindkét ország számára hátrányos. A mezőgazdasági támogatások, különösen a közvetlen kifizetések esete pedig azért érdekes, mert Magyarország az uniós átlagnak megfelelő, míg Lettország a legalacsonyabb hektáralapú támogatásban részesül.

2. A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA KÖLTSÉGVETÉSI VITÁJA

A Közös Agrárpolitika (KAP), mint az integráció legrégebbi közös és legnagyobb költségvetésű politikája állandó támadásoknak volt kitéve az elmúlt időszakban. A mezőgazdasági támogatásokban nem érdekelt, hagyományosan az északi-liberális vonalhoz tartozó nettó befizető tagállamok folyamatosan (a főösszeg csökkentése mellett) a KAP költségvetésének drasztikus csökkentését kívánják elérni. Véleményük szerint a KAP nem felel meg a kor kihívásainak, történelmi hagyományokon alapuló kedvezményezett rendszerére nem szolgálja az integráció teljes érdekét. Ezekkel a megállapításokkal természetesen lehet vitatkozni vagy egyetérteni, de azt mindenképpen megállapíthatjuk, hogy a KAP a kezdeti célkitűzéseinek mindvégig megfelelt, és a jelen megváltozott körülmények között is fontos szerepet tölt be az ellátás biztonsága, az élelmiszerbiztonság, az állat- és növényegészségügy, a közjavak előállítása területén. Az évek során a KAP fejezet aránya folyamatosan csökkent az uniós költségvetésen belül, a kezdeti 60 százalékos aránnyal szemben az új, 2014–2020-as időszakra tett javaslat alapján mindösszesen 37 százalék. Azt azonban nem mondhatjuk, hogy a feladatok kevesebbek lettek volna, ellenkezőleg, a különböző reformok olyan új feladatokat határoztak meg a politika számára, amelyek jelentős költségvonzattal is járnak, pl. környezetvédelmi, állatjóléti intézkedések.

A KAP költségvetési vitája során elsősorban az I. pilléres piaci intézkedések, a *közvetlen támogatások* állnak a középpontban. A közvetlen mezőgazdasági támogatások célja a termeléssel kapcsolatos fajlagos kiadások, valamint a mezőgazdasági tevékenység során előállított, a piac által meg nem térített közjavak ellenszolgáltatásának biztosítása. A mezőgazdasági támogatásokkal szemben kritikát megfogalmazó vélemények szerint az első pilléres támogatás „guruló euró”, amiért csak le kell hajolni, és az ilyen, könnyen hozzáférhető források nem szolgálják a fejlődést, nem termelnek hozzáadott értéket. Az tény, hogy a közvetlen támogatások haszonélvezői számára igen kényelmes bevételt jelentenek az első pilléres intézkedések, az azonban már kétségbe vonható, hogy valójában nem szolgálják a közérdeket, vagy nem jelentenek hozzáadott értéket.

A KAP új szabályainak tárgyalásait érdemes két szálra bontani. Egyik oldalról a konkrét összegeket érintő kérdések, valamint a KAP alapvető politikai elemei, a szabályozás elvi kérdései (támogatások kiegyenlítése, zöldítés, támogatások felső határa, vidékfejlesztés főösszege) az MFF-tárgyalások (Multiannual Financial Framework) keretében zajlik. Másik oldalról folyik a KAP részletszabályainak, az ún. *négy alaprendelet* (közvetlen kifizetések, egységes közös piacszervezés, vidékfejlesztés, valamint finanszírozás, irányítás, ellenőrzés) véglegesítése. Jelen esetben csak az MFF-tárgyalásokkal, azon belül is a közvetlen támogatásokkal kapcsolatos kérdéssel foglalkozunk.

A többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslat 2012 júliusában történt frissítése alapján, a KAP keretében 2014–2020 között (2011. évi árakon számítva) a közvetlen kifizetésekre és piaci jellegű intézkedésekre (I. pillér) 283,05 milliárd euró, míg vidékfejlesztésre (II. pillér) 91,97 milliárd euró jutna. Ez gyakorlatilag – bizonyos kiigazításokat követően – a 2013. évi támogatások nominális szinten történő befagyasztását jelenti, reálértéken azonban összességében mintegy 9 százalékos csökkenést jelent a teljes fejezet és a hétéves költségvetési periódusok összehasonlításá-

ban. A november 13-án előterjesztett európai tanácsi következtetés tervezete szerint, a közvetlen támogatásokra fordítható összeg 269,85 milliárd euróra csökkenne, amely a Bizottság júliusi javaslatánál is 13,2 milliárd euróval kevesebb (-4,6 százalék).

Az egyes tagállamokban továbbra is lényeges különbségek állnak fent a közvetlen támogatások mértéke között. Ennek kezelésére a Bizottság a támogatások méltányos újraelosztását javasolta, amely szerint azok az országok, amelyek egy hektárra jutó támogatása az uniós átlag (266 euró/ha) 90 százaléka alatt van, a különbség egyharmadát megkapják. Ezt a kiegyenlítést azok a tagállamok finanszíroznák, amelyek hektárra vetített közvetlen támogatása az uniós átlag felett van. A jelenlegi javaslatban változás, hogy a javasolt 4 helyett 6 év állna rendelkezésre az új rendszerre történő fokozatos átállásra, valamint a kiegyenlítés finanszírozása arányosan és nem lineárisan történne az átlagtól való eltérés mértékében [COM Communication: A Budget for Europe 2020, 2011]. A tagállamok közötti különbségeket jól mutatja, hogy a legmagasabb hektáralapú támogatásban részesülő déli országok, Görögország és Málta 500 euró, illetve afölötti uniós forrásban részesülnek, a legkisebb területalapú támogatású Lettország pedig a 95 eurós támogatással még a 266 eurós uniós átlagtól is jelentősen elmarad. Érthető, hogy a balti országok elfogadhatatlannak tartják ez ilyen mértékű különbségeket és egy igazságosabb, az európai szolidaritást figyelembe vevő kiegyenlítést sürgetnek. Az igazságosság és a szolidaritás melletti érvük, hogy a járulékos költségek pl. üzemanyagárak, műtrágya költségei szinte kiegyenlítődték Európában, így ezt a helyzetet a támogatási rendszernek is követnie kell.

2.1 MEZŐGAZDASÁGI TÁMOGATÁSOK MAGYARORSZÁG SZEMSZÖGÉBŐL

Magyarország a 2007–2013 között időszakban egy alacsony szintről indulva, egy átmeneti, ún. *phasing-in* szakasz végén, 2013-ban éri el a közvetlen támogatások 100 százalékos szintjét. Magyarország 2007–2013 között a nemzeti kiegészítés, az ún. *top-up* rendszer keretében, egyre csökkenő mértékben évről évre hazai költségvetési forrásokból egészítette ki a támogatásokat. A Bizottság javaslata szerint 2014-ben 1298,1 millió euró támogatásra számíthat, amely nagyjából megfelel a 2013. évi szintnek (ez 1318,9 millió euró, azaz mintegy 1,5 százalékkal csökken az összeg), majd 2020-ra ez 1294,5 millió euróra fog lecsökkenni. Ez, a támogatásra jogosult terület nagyságát és a KAP kedvezményezettjeiek számát figyelembe véve, hektárra vetítve kb. 263 eurót jelent. Magyarország érdeke alapvetően az, hogy a tagországok közti kiegyenlítést azok a tagállamok finanszírozzák, amelyeknek a termelői az átlagnál magasabb támogatásban részesülnek. Mivel a magyar támogatási szint nagyon közel van az uniós átlaghoz, és amennyiben a *phasing-in* szakasz végi, 2013. év számai alapján kerül meghatározásra, hogy melyik országok érintettek a kiegyenlítésben és melyek finanszírozzák azt, úgy Magyarországot jó eséllyel egyik irányból sem érinti az intézkedés, mivel a magyar támogatási szint 2013-ban az uniós átlagnak 98 százaléka körül várható. Így sem kiegyenlítésben nem részesülnénk, sem a finanszírozásban nem kellene részt vennünk. Jelen állás szerint, illetve az elvégzett modellszámítások alapján, a közvetlen támogatások rendszere előreláthatóan olyan

irányba változik, amely Magyarország számára elfogadható, a magyar agrárpolitika törekveseihez megfelelő eszközöket kínál. Az ország első pilléres források vonatkozásában kedvezőnek mondható relatív pozíciója nem romlik [AKI 2012: 3].

2.2. MEZŐGAZDASÁGI TÁMOGATÁSOK LETTORSZÁG SZEMSZÖGÉBŐL

Lettország Magyarországhoz képest még alacsonyabb szintről kezdte a közvetlen mezőgazdasági támogatások phasing-in szakaszát. A lett gazdák hektárra vetített területalapú támogatása a mai napig a legalacsonyabb az unión belül. Ezt a helyzetet kívánja minden eszközt kihasználva megváltoztatni a balti ország. A támogatások igazságos elosztása, a szolidaritás és a pragmatikus megközelítés elvének figyelembevétele mellett, Lettország célja, hogy legalább az uniós támogatások 80 százalékos szintjére emelkedjen a lett gazdák támogatása [Ministry of Agriculture of Latvia: Position on CAP, 2012]. A Bizottság előterjesztése, illetve a későbbi Van Rompuy-javaslat ezt a különleges lett helyzetet és az ennek kielégítő rendezésére vonatkozó kérést nem vette kellően figyelembe, így még a november 22–23-i rendkívüli európai csúcstól is, a lett kormányfő kilátásba helyezte, hogy amennyiben nem veszik kellően figyelembe Lettország álláspontját, kész élni vétőjogával. A tárgyalások előtti utolsó ajánlat a lett gazdák támogatási szintjét mindössze az uniós átlag 53 százaléka emelte volna [Internet, LETA: PM ready to veto, 2012]. A tisztességes versenyfeltételek és a közös piaci alapelvek szem előtt tartásával Lettország minimum Románia támogatási szintjét, az uniós átlag 75–80 százalékát kívánta elérni. A Lettország által is kilátásba helyezett vétő igen erős jog, amellyel körültekintően célszerű eljárni, hiszen amennyiben minden fenntartással rendelkező tagállam ilyen lépésre szánna el magát, úgy soha sem lesz megállapodás a következő hét év költségvetési keretét meghatározó döntésről (a csúcson ezzel nem is élt a lett delegáció). Lettország elkötelezettsége az egyenlő feltételek mentén alokkált mezőgazdasági támogatások kérdésében, így a lett gazdák átlaghoz közelítéséről már korábban jól érzékelhető volt. 2011 márciusában, még a magyar EU-elnökségnek a KAP reformjáról szóló kompromisszumos tanácsi következtetéseit sem tudták támogatni, mivel nem látták kellően biztosítottnak az igazságos elosztás tényét. A technikai kérdésekről szóló tárgyalások során ez a szövegezési gyakorlatban egy „more” szócskán múlt. Lettország (a többi balti országgal együtt) csak az igazságos (equitable) szót volt hajlandó elfogadni az addigra patikamérlegesen kiegyensúlyozott kompromisszumos szövegben, és így elutasította a fokozott, „igazságosabb” kifejezést tartalmazó megállapodást.*

A rendkívüli Európai Tanács (később kudarcba fulladt) első tárgyalási fordulója után, a mezőgazdasági támogatásokra tett legújabb van Rompuy-javaslatot Lettország elfogadhatónak értékelte és a konstruktív szellemben tárgyaló lett kormánynak nem kellett a vétő eszközéhez nyúlnia. Az újonnan asztalra tett javaslat szerint, a lett gazdák 2020-ig fokozatosan 196 eurós hektáralapú közvetlen támogatásban

* A balti, illetve az északi országok támogatása hiányában, a magyar elnökség célkitűzése a tanácsi következtetések elfogadásáról sajnos nem teljesült és elnökségi következtetések keretében adott a Tanács iránymutatást a Bizottság részére a KAP jövőről szóló jogalkotási munka folytatásához.

részesülnek, amely eléri a Lettország által folyamatosan hangoztatott és kért uniós átlag 80 százalékát – bár Lettország ezt a szintet nem azonnal, hanem egy újabb, hat éves átmenti időszak után érné el. A lett gazdák egy csoportja ezt az eredményt nem tartotta kielégítőnek és kérték a kormánytól, ne fogadja el az ajánlatot. Tekintettel arra, hogy november 22–23-án nem született megállapodás Brüsszelben, Európa állam- és kormányfői 2013 során újra tárgyalóasztalhoz ülnek, azonban lett szempontból kevés realitása látszik annak, hogy ennél sokkal kedvezőbb eredményt érjenek el a közvetlen mezőgazdasági támogatások területén. Különösen arra figyelemmel nem várható jelentős előrelépés, hogy Lettország egy másik, a kohéziós források megtartásáért küzdő fronton is harcban áll.

3. KÖZÖS ÉRDEK A KOHÉZIÓS TÁMOGATÁSOK SZINTEN TARTÁSA

A kohéziós politika, a tagállamok felzárkóztatását szolgáló intézkedés a közös költségvetés másik legnagyobb tétele, a Bizottság javaslata alapján a következő programozási időszakban aránya eléri az egész keret 32,7 százalékát. Ezen a területen talán még nagyobb csata folyik minden egyes eurócentért, mint a mezőgazdasági területen. A KAP ugyanis a nagy tagállamok, mint Németország, Franciaország és Olaszország számára is kiemelten fontos, így a nettó befizetők által szorgalmazott főösszeg csökkentésének középpontjába a kohéziós politika került, amelynek Magyarország és Lettország is áldozatául eshet. Mindkét ország, a Kohézió Barátai Csoport többi tagjával azért küzd, hogy a felzárkóztatási források összege ne csökkenjen, vagyis minimum a jelenlegi szinten kerüljön meghatározásra. A Bizottság által tett javaslat azonban kohéziós támogatások több mint 5 százalékos csökkentését tartalmazza. A támogatások elosztása során mind magyar, mind lett szempontból az egyik legnagyobb problémát a Bizottságnak a támogatási felső határ (capping) mértékének radikális csökkentésére tett javaslata jelenti [Hetényi 2012: 21]. A javaslat értelmében a tagállami GDP 2,5 százalékában határoznák meg minden tagállam számára a lehívható források mértékét. A Bizottságnak ez, a kiadások csökkentését célzó elképzelése nehezen értelmezhető éppen a felzárkóztatásra, a tagállamok eltérő fejlettségi szintű régiói közötti különbségek csökkentésére hivatott politika esetében.

Egyes számítások szerint Magyarország a támogatási felső határ, az átmenti régiók és az egyéb újonnan javasolt elemek következtében a következő költségvetési időszakban a kohéziós források 20 százalékának [Hetényi 2012] csökkenését lenne kénytelen elkönyvelni, ezzel pedig a felzárkóztatási politika legnagyobb vesztese lenne. Míg Magyarország abból a szempontból egy fokkal kedvezőbb helyzetben érezheti magát, hogy a mezőgazdasági támogatások területén viszonylagosan jó pozícióban van és jobban összpontosíthat a hátrányos kohéziós javaslat javítására, addig Lettország kétfrontos harcot folytat, mind a KAP, mind a felzárkóztatási forrásokért.

Magyarországhoz hasonlóan, a gazdagabb tagállamokhoz képest alacsonyabb GDP-vel rendelkező Lettország számára is igen kedvezőtlen a 2,5 százalékos cappingre vonatkozó elképzelés. Lettország prioritása, hogy a kohéziós politikára fordított összeg nem csökkenhet az előző időszakhoz képest, vagyis a 2014–2020-as időszakban is legalább 4,7 milliárd eurós felzárkóztatási támogatással számol Riga

[Lett Miniszterelnöki Hivatal 2012]. Ennek elérése a 2,5 százalékos felső plafon bevezetésével lehetetlen, így Lettország számára elfogadhatatlan a Bizottság javaslata. Lett részről a legmagasabb szinten többször is úgy nyilatkoztak, hogy a hátrányos és semmilyen körülmények között sem elfogadható kohéziós kérdésben a balti országok legfőbb partnere, a szintén kedvezőtlen helyzetbe sodort Magyarország. A lett miniszterelnök a rendkívüli csúcsot megelőzően reményének adott hangot, hogy a három balti állam és Magyarország különleges helyzetét figyelembe vevő capping javaslatot elfogadja az Európai Tanács.

Az Európai Tanács november 22–23-i rendkívüli ülésén tett 2,59 százalékos capping javaslat szintén nem közelíti meg Riga elvárásait. A lett kormány számításai szerint, a 4,7 milliárd eurós támogatási összeg következő hét év során történő megtartásához a GDP 2,9 százalékában meghatározott támogatási felső határ megállapítása szükséges.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

A Közös Agrárpolitika első pilléres intézkedései, bár számos vita középpontjában állnak, a mezőgazdasági támogatások legfontosabb eszközét jelentik. Az integráció kezdetén meghatározott eredeti célkitűzéseknek a KAP a mai napig megfelel, számos reformcsomag következtében összeegyeztethető a nemzetközi követelményekkel, így többek között a WTO szabályainak is megfelel a támogatások termeléstől történő elválasztásával (decoupling). Az európai lakosság biztonságos, magas állat- és növényegészségügyi, állatjóléti előírásoknak megfelelő élelmiszerrel történő ellátásának alapelve ma is érvényes, amelynek többletköltségeit és a gazdák tisztességes jövedelmének biztosítását továbbra is a közös költségvetésből kell finanszírozni. A termelési költségek Európában szinte teljes mértékben kiegyenlítődték, így a tagállamok támogatási szintjei közötti nagymértékű eltérés fenntartása indokolatlannak tűnik. Természetesen az egyes speciális körülmények, sajátosságok figyelembevétele melletti differenciálás továbbra is elfogadható. Lettország joggal véli igazságtalannak, hogy gazdáik az uniós átlag csupán 35 százalékát kapják, míg más tagállam esetében ez akár a 190 százalékot is elérheti. Adottságai alapján Magyarország a mezőgazdasági termeléshez kedvező feltételekkel rendelkezik, azonban a tisztességes versenyfeltételek biztosításához elengedhetetlen a magyar gazdák megfelelő szintű támogatása.

A kohéziós politika által biztosított források kiemelt jelentőségűek mind Magyarország, mind Lettország számára, amit az elmúlt, válság sújtotta évek is bizonyítottak. A válság idején a befektetések nagy többsége szinte csak a kohéziós forrásoknak köszönhetően történt, ezzel is hozzájárulva a gazdasági folyamatok bizonyos fajta mederben tartásához. Lettország és Magyarország az unió két azon országa, amelyet a 2008-as gazdasági és pénzügyi válság a leginkább érintett. Lettország, a GDP 25 százalékát felemészítő válság hatására kemény megszorító intézkedéseket vezetett be és szintén az EU és az IMF segítségére szorult. A szigorú költségvetési politikának és a leértékelést elutasító gazdaságpolitikának is köszönhetően, Lettország ismét a növekedés pályájára állt és a 2012-es adatok alapján az unió legnagyobb bővülését teljesítette (éves szinten becsült 5,5 százalék). A trend fenntartásához, a

belső gazdasági intézkedések mellett, Lettországnak és Magyarországnak is alapvető érdeke az uniós források minél hatékonyabb felhasználása. Ehhez elengedhetetlen a területi különbségek kiegyenlítéséhez, felzárkóztatáshoz rendelt kohéziós források megtartása is.

Tekintettel arra, hogy a rendkívüli csúcson az állam- és kormányfők nem jutottak megállapodásra, a tárgyalások, háttéralkuk tovább folytatódnak a színpad mögött, így Magyarország és Lettország is tovább küzd nemzeti érdekeinek leghatékonyabb érvényesítéséért. *(A cikk 2012 decemberében készült és az akkori viszonyokat tükrözi.)*

IRODALOM

- Agrárgazdasági Kutató Intézet (2012): „KAP 2014–2020: a közvetlen támogatások javasolt új rendszerének hatásvizsgálata Magyarországon”, *Agrárgazdasági Figyelő* 4(1): 3.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *A Budget for Europe 2020*, Brussels, 29.6.2011
- Hetényi Géza (2012): „Magyarország érdekei a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret tárgyalásai során” *Európai Tükör* 2012/01 14–29.
- Ministry of Agriculture of the Republic of Latvia: *Latvian position on the reform of the Common Agricultural Policy and especially concerning pragmatic approach for redistribution of direct payments post 2013*, Riga 2012. szeptember 21.
- Európai Bizottság (2011): *European Commission proposal for the 2014–2020 Multiannual Financial Framework*. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/MFF_2011_en.pdf, lekérdezve: 2012.12.07.
- LETA (2012): *Latvia could veto unfavorable EU budget – Dombrovskis*. <http://leta.lv/eng/news/latvia/48614118-8B7D-46C8-A887-97F5591FDD92/>, lekérdezve: 2012.11.21
- LETA (2012): *Dombrovskis ready for compromise in EU budget talks, but emphasizes Latvia's interests*. <http://leta.lv/eng/news/latvia/AD4665AD-03E2-46C7-99CC-85456F7618F6/>, lekérdezve: 2012.11.22.
- State Chancellery (2012): *Decisive negotiations on the EU Multiannual Financial Framework will be held in Brussels*. <http://www.mk.gov.lv/en/aktuali/zinas/2012/11/211112-vk-01/>, lekérdezve: 2012.11.21.