



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.10.12.
SEC(2011) 1154 végleges

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

A közös agrárpolitika jövője 2020-ig

{COM(2011) 625}
{COM(2011) 626}
{COM(2011) 627}
{COM(2011) 628}
{COM(2011) 629}
{SEC(2011) 1153}

A mezőgazdaság válaszút előtt áll és ezért a figyelem középpontjába került: ez alól az uniós mezőgazdaság és az EU közös agrárpolitikája (a KAP) sem kivétel. A kihívások, hatások és megoldások világszerte eltérnek, azonban egy közös szempont mindenképpen körvonalazódik: a fenntarthatóság minden esetben a megoldások középpontjában áll. Ezért fontos tehát, hogy a leendő KAP átfogó célkitűzése a fenntartható versenyképesség legyen, hiszen ezáltal teremthető gazdaságilag életképes élelmiszer-előállítási ágazat, és biztosítható ezzel párhuzamosan az EU szárazföldi természeti erőforrásainak fenntartható kezelése.

A KAP korábbi reformjai főként magát a mezőgazdaságot érintő kihívásokra, így például a nagymértékű termékefeleslegék levezetésére, a kereskedelmi megállapodásokra vagy az élelmiszer-biztonsági válságok kezelésére kerestek megoldásokat, és e megoldások később uniós és nemzetközi szinten is hasznos eszközül szolgáltak az EU számára. Az uniós mezőgazdaság előtt ma álló kihívások nagy része azonban a mezőgazdaság által nem befolyásolható tényezőkre vezethető vissza, és ennél fogva sokkal átfogóbb politikai választ igényel.

A jövőbeli KAP nem csupán az uniós gazdaság jóllehet lényeges, de kis részterületével foglalkozó politika, hanem az EU területének több mint felére és az összes uniós fogyasztóra hatást kifejtő, az élelmezésbiztonság, az élelmiszer-biztonság, a környezetvédelem, az éghajlatváltozás és a területi egyensúly szempontjából is stratégiai fontosságú politika lesz. Ily módon a KAP az Európa 2020 stratégia megvalósításához is nagyobb mértékben tudna hozzájárulni. E jelentés középpontjában annak bemutatása áll, hogy a szóban forgó szakpolitikai irányváltás milyen következményekkel járna.

1. A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA

Az elmúlt két évtizedben a KAP a környezetvédelemmel, az élelmezés- és élelmiszer-biztonsággal, illetve a területi egyensúllyal kapcsolatos társadalmi aggodalmak változását és az uniós gazdaság igényeinek átalakulását tükröző alapvető reformfolyamaton ment keresztül. E folyamat eredményeként ma a KAP olyan általános keretet biztosít, amely lehetővé teszi a mezőgazdaság és a vidéki területek előtt álló, a versenyképességgel és a fenntarthatósággal kapcsolatos kihívások kezelését. E keretet két, egymást kiegészítő pillér alkotja¹.

Az első pillér tartalmazza a mezőgazdasági piacok működéséhez és az élelmiszer-ellátási láncokhoz kapcsolódó eszközöket (1234/2007/EK tanácsi rendelet), valamint a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményektől és a jó mezőgazdasági és környezeti állapot követelményétől függő közvetlen kifizetésekhez kapcsolódó eszközöket (73/2009/EK tanácsi rendelet)². Ezek az eszközök együttesen alkotják az uniós mezőgazdasági termelők támogatásának alapját, és teremtik meg az EU egészében a fenntartható gazdálkodás működésének feltételeit. Az első pillérbe tartozó intézkedések a tagállamok számára kötelezőek, és igen kevés kivételtől eltekintve nem kapcsolódik

¹ A KAP keretébe tartozó eszközökről és változásairól a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság szakpolitikai jelentései szolgálnak részletekkel (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm).

² A 73/2009/EK rendelet II. és III. mellékletében meghatározottak szerint.

hozzájuk társfinanszírozás. Ezek révén az egységes piacon közös politika érvényesül, és azt integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) felügyeli.

A második pillér, azaz a vidékfejlesztési politika (1698/2005/EK tanácsi rendelet) olyan eszközöket tartalmaz, amelyek célja a mezőgazdasági ágazat versenyképességének javítása, bizonyos környezeti közjavak biztosítása, valamint a gazdasági tevékenység diverzifikálásának és az életminőség javításának ösztönzése a vidéki területeken. Ezen intézkedések többsége önkéntes jellegű, szerződésen alapul, társfinanszírozásban részesül és olyan stratégiai kereteken belül valósul meg, amelyek a szakpolitikai intézkedéseket az európai, nemzeti, regionális és helyi igényekhez igazítják.

A fenti keretek mind ez idáig alkalmasak voltak az uniós mezőgazdaságot az elmúlt két évtizedben érő kihívások kezelésére. Ahhoz azonban, hogy a szakpolitika a továbbiakban is betölthesse a neki szánt szerepet, a működését meghatározó kereteknek bizonyítottan képesnek kell lenniük azon kihívások kezelésére is, amelyek várhatóan ebben az évtizedben várnak az EU mezőgazdaságára, vagyis a gazdasági és környezetvédelmi jellegű, illetve az éghajlatváltozásból eredő nyomásokra, valamint a szakpolitika területi szempontjaira is tudnia kell reagálni.

Gazdasági téren elmondható, hogy ma a mezőgazdaság a kereskedelem globális szintű visszaesésével szembesül. Ez a jelenség az elmúlt években különösen súlyos mértéket öltött. A 2004–2010 közötti időszakban a mezőgazdasági termékek világpiaci ára az 1986–2003 közötti időszakhoz képest 50%-kal nőtt; összehasonlításképpen az energiaárak 220%-kal, a műtrágya ára 150%-kal emelkedett, és egyúttal az elmúlt három évtizedben ezek mutatták a legnagyobb mértékű áringadozást.

A tartósan magas árak egyértelmű jelzéssel szolgálhatnak az ágazat számára. Azonban a jelentős áringadozások, a tényezőtermelékenység csökkenése (termőföld, energia, műtrágya, munkaerő), az árváltozásoknak az élelmiszerellátási láncban való egyenlőtlen és aszimmetrikus leképződése, valamint az, hogy az élelmiszer-ellátási lánc által előállított hozzáadott értékben a mezőgazdaság részesedése folyamatosan csökken, várhatóan további terhet ró az uniós gazdaságok jövedelmezőségére, ezért az ágazatnak komoly beruházásokat kell eszközölnie termelékenyebb módszerekbe, hogy fenntartható módon tudjon alkalmazkodni a körülményekhez.

A környezetvédelem területén a mezőgazdaság környezeti fenntarthatóságát érintő fő tényezők között említhető az, hogy miközben egyes területeken a termelés intenzívebbé válik, máshol a földterületeket kivonják a termelésből vagy nem kezelik megfelelően, valamint az, hogy változnak a földhasználati tendenciák, illetve a mezőgazdasági és erdőgazdálkodási gyakorlatok. A KAP-nak fontos szerepe van a fenntartható mezőgazdaság Uniós-szerte való megőrzésében, valamint a természeti környezet és az éghajlatváltozás szempontjából előnyös gyakorlatok előmozdításában.

A gazdálkodás környezeti szempontból való fenntarthatósága a termelők azon döntéseivel függ össze, hogy termeljenek-e, és ha igen, mit és hogyan, miközben a piaci árak nem tükrözik a mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó externáliákat, és a környezeti közjavak kínálata sok esetben nem elégséges. Ez különösen azért fontos, mert a korszerű mezőgazdasági termelés sok szempontból nyomást fejt ki a környezetre. Ezzel szemben egyes gazdálkodási rendszerek és gyakorlatok, köztük a külterjes állattenyésztés, a vegyes gazdálkodások, a hagyományos szántóföldi termelés vagy a

biogazdálkodás a környezetvédelmet és az éghajlat-változást érintő szempontból különösen előnyös.

A KAP mindezen kihívásokra úgy tud válaszolni, ha célkitűzéseit hatékonyabban összehangolja a többi uniós politikával és eszközeit is ennek megfelelően módosítja. A 2020 utáni időszakra szóló, a biológiai sokféleséggel kapcsolatos uniós stratégia értelmében ahhoz, hogy az ambiciózus uniós célkitűzések teljesüljenek, a biodiverzitást még inkább figyelembe kell venni az olyan kulcsfontosságú ágazatokban, mint a mezőgazdaság és az erdőgazdálkodás. Az Európa 2020 stratégiában rögzített, az EU által elérendő öt kiemelt cél egyike az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése. Az energiaügyi és éghajlat-változási intézkedéscsomag keretében az EU azt is vállalta, hogy növeli a megújuló energiaforrásokból származó energia részarányát, hogy az 2020-ra az EU teljes energiafogyasztásán belül 20%-ot tegyen ki.

Végezetül a társadalmi szempontokkal kapcsolatban megemlítendő, hogy a primer ágazat a hozzáadott értéknek ma is 4,9%-át adja (sőt, ha a kapcsolódó (élelmiszer)ipart is figyelembe vesszük, az arány még nagyobb), a főként vidéki területeken pedig a foglalkoztatás 15,7%-át teszi ki. A mezőgazdaság szerepe itt lehet különösen fontos, nem csak közvetlen, hanem közvetett módon, mivel komoly multiplikátor hatással rendelkező további gazdasági tevékenységeket ösztönözhet, elsősorban az élelmiszer-feldolgozás, a szállodák, a vendéglátás és a kereskedelem terén. Ezek az ágazatok ugyanakkor maguk is szoros kapcsolatban vannak a vidéki gazdaság más területeivel, így többek között segítik a távoli vidéki területeket, ahol a leginkább korlátozott az olyan szolgáltatásokhoz való hozzájutás, mint az oktatás, az elsődleges egészségügyi ellátás vagy a banki szolgáltatások.

1.1. A KAP által képviselt uniós hozzáadott érték

A KAP által képviselt uniós hozzáadott érték a következőkben nyilvánul meg:

- közös szabályok, elvek és célkitűzések révén eredményesen tud válaszolni az olyan, több nemzetet érintő célokra, illetve határokon átívelő kihívásokra, mint az éghajlatváltozás enyhítése, a biológiai sokféleség megerősítése, a gazdasági és társadalmi kohézió elősegítése, valamint az egységes piac és az uniós kereskedelmi politika továbbfejlesztése,
- az egymás mellett létező nemzeti szakpolitikákkal szemben biztosítja a tagállami források hatékonyabb felhasználását (azaz ha nem lenne egységes közös szakpolitika, a 27 különböző nemzeti szakpolitika fenntartása költségesebb és egészen biztosan kevésbé hatékony megoldást jelentene, és az intervenciók eltérő szintjét hozná létre, ami nagyobb eséllyel vezetne a verseny torzulásához),
- elősegíti egy olyan, környezeti és területi szempontból versenyképes és kiegyensúlyozott európai mezőgazdaság kialakulását, ami kedvezően hat az EU élelmiszer-ellátási láncára és élelmiszer-kereskedelmére, és a vidéki területek gazdasági és társadalmi növekedésének elősegítése révén erősíti e területek kohézióját.

2. A KAP-REFORM FŐ POLITIKAI CÉLKITÚZÉSEI

Ahhoz, hogy a KAP képes legyen kezelni a különböző gazdasági, környezeti, éghajlat-változási és területi kihívásokat, jelenlegi kereteit az alábbi célkitűzések mentén szükséges módosítani:

- (1) a KAP eszközeit a mezőgazdaság termelékenységének és versenyképességének növelése felé kell orientálni, és ennek érdekében:
 - javítani kell a mezőgazdasági tanácsadó rendszer működését és új hálózatokat kell kialakítani (a termelők, a tanácsadók, a kutatók, az élelmiszer-ágazat szereplői, a fogyasztók stb. között), a tudásanyag létrehozása és átadása, valamint a vidékfejlesztési intézkedésekkel kapcsolatos projektek támogatására szolgáló innovatív megközelítések elősegítése céljából,
 - ösztönözni kell a mezőgazdasági termelők közötti versenyt elősegítő közös fellépéseket a források hatékony felhasználása, a termékfejlesztés és a marketing előmozdítása céljából,
 - ösztönözni kell a kockázatkezelési és aktív megelőzési stratégiák alkalmazását.
- (2) Javítani kell a KAP környezetvédelemmel és éghajlat-változással kapcsolatos jellemzőit, és ehhez:
 - növelni kell azon mezőgazdasági területek számát, ahol környezeti és éghajlat-változási szempontból kedvező hatásokkal járó mezőgazdasági gyakorlatot folytatnak, továbbá a tagállamokat és a termelőket ösztönözni kell a korszerűbb agrár-környezetvédelmi intézkedések alkalmazására,
- (3) Növelni kell a szakpolitika eredményességét és hatékonyságát, és ehhez:
 - a közvetlen kifizetés formájában megvalósuló támogatást kiegyensúlyozottabbá kell tenni, hogy jobban tükrözze a jövedelemtámogatási célt és a környezeti teljesítményt,
 - csökkenteni kell a tagállami szinten és a termelők szintjén a közvetlen kifizetések szintjében fennálló különbségeket.

3. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

Széles körben lezajlott nyilvános konzultációt követően, valamint az uniós intézmények és a tagállamok által kifejtett álláspontok alapján három szakpolitikai forgatókönyv (kiigazítás, integráció és hangsúlyváltás) került kidolgozásra. Ezek alapján a döntéshozatali folyamat során holisztikus megközelítésmódot alkalmazva feltérképezték a szakpolitika alakításának különböző lehetőségeit, és megvizsgálták a főbb szakpolitikai intézkedések közötti lehetséges kölcsönhatásokat és szinergiákat. Az egyes lehetőségek értékelésével külön-külön egy melléklet foglalkozik.

- A kiigazításra irányuló forgatókönyv korlátozott mértékben módosítja a KAP-ot: azokra az elemekre összpontosít, amelyek a KAP jelenlegi formájában jól működnek, és úgy kívánja kezelni a szakpolitikai keret hiányosságait, hogy közben nem eszközöl alapvető változtatásokat a szakpolitikában.
- Az integrációra irányuló forgatókönyv célja a KAP és kitűzött céljai közötti összhang javítása, elsősorban a különböző szakpolitikai elemek szorosabb integrációja révén: ennek keretében többek között új elemeket vezet be a szakpolitikai keretbe és alapvető változásokat eszközöl a szakpolitika felépítésében.
- A hangsúlyváltásra irányuló forgatókönyv a KAP szakpolitikai fellépésének hatókörét a környezetvédelmi és az éghajlatváltozással kapcsolatos szempontokra szűkíti, miközben feltételezi, hogy a termelési kapacitás támogatás nélkül, a piaci jelzések révén is fenntartható, és azzal számol, hogy a vidéki területek dinamikáját és a területi egyensúlyt más szakpolitikák szolgálják ki.

A forgatókönyvek átfogó megközelítést alkalmaznak és mindegyik a leendő KAP három – az előző szakaszban felvázolt – átfogó szakpolitikai célkitűzésével foglalkozik. Eltérő hangsúlyt fektetnek azonban az egyes célkitűzésekre, és bizonyos mértékig azon alapulnak, hogy mekkora szerepet szánnak a szakpolitikai beavatkozásnak.

Ennek során eltérően értékelik a szakpolitikai beavatkozás elmaradásából eredő alapvető kockázatokat, a piaci hiányosságokat és a rosszul kialakított szakpolitikai beavatkozásból vagy politikai kudarcból eredő kockázatot. Ez utóbbi kockázat miatt került elvetésre néhány, a konzultáció során előterjesztett szakpolitikai forgatókönyv.

A forgatókönyvek hatásainak összehasonlításakor a viszonyítási alapot egyrészt a jelenlegi szakpolitika továbbvitele képezi, amelynek során a problémameghatározáskor azonosított hiányosságokkal nem foglalkoznak, másrészt a politikai fellépés elmaradását feltételező forgatókönyv, amely valószínűleg komoly bevételi és környezeti problémákkal járna³.

A forgatókönyvek az alapján kerülnek bemutatásra, hogy milyen változást kívánnak bevezetni a szakpolitikai beavatkozás három fő területén, azaz a piaci eszközök (1234/2007/EK tanácsi rendelet), a közvetlen kifizetések (73/2009/EK tanácsi rendelet) és a vidékfejlesztési politika (1698/2005/EK tanácsi rendelet) tekintetében.

1. táblázat: A fő szakpolitikai lehetőségek forgatókönyv és szakpolitikai eszköz szerint

	Piaci eszközök (1234/2007/EK tanácsi rendelet)	Közvetlen kifizetések (73/2009/EK tanácsi rendelet)	Vidékfejlesztés (1698/2005/EK tanácsi rendelet)
Kiigazítás: <i>A KAP eredményeinek</i>	A már létező eszközök korszerűsítése és	Újraelosztás, a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok	A költségvetési források kis mértékű növelése, és ezen többletforrásoknak a versenyképességgel/innováci

³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm

<i>hangsúlyozása és a főbb hiányosságok orvoslása</i>	egyszerűsítése A termelők közötti együttműködés ösztönzése a versenyszabályok szabta kereteken belül	mege erősítése	óval vagy a környezettel kapcsolatos célokra való felhasználása
Integráció: <i>A KAP és kitűzött céljai közötti szorosabb összhang</i>	A már létező eszközök korszerűsítése és egyszerűsítése Az élelmiszerlánc középpontba helyezése, a termelők tárgyalási pozíciójának megerősítése (e lehetőségen belül három további lehetőség)	Újraelosztás, a közvetlen kifizetések szerkezetének átalakítása, a támogatások „kizöldítése” A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok megerősítése; a kifizetések maximalizálása; kistermelők támogatási rendszere; a fiatal mezőgazdasági termelőkre vonatkozó támogatási rendszer	Tagállamok közötti újraelosztás Az innováció, az éghajlatváltozás és a környezet, mint vezérelvek Az eszközök célirányossá tételének fokozása, más uniós alapokat magában foglaló közös keret
Hangsúlyváltás: <i>A KAP-intézkedéseknek a környezettel kapcsolatos szempontokra való korlátozása</i>	Hatályon kívül helyezés	Fokozatos megszüntetés	A támogatások jelentős mértékű növelése, az éghajlatváltozás és a környezet középpontba helyezése

4. A KÜLÖNFÉLE SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK HATÁSAINAK ÉRTÉKELÉSE

A **kiigazításra** irányuló forgatókönyv értelmében a jelenlegi, piacorientált szakpolitikai keretek elvei a jövőben is irányadók maradnának. Az elképzelés szerint a mezőgazdasági termelőket a piaci árjelzések arra ösztönöznék, hogy versenyképességük növelése érdekében hatékonyabban használják ki a rendelkezésre álló szakpolitikai eszközöket, a közvetlen kifizetések tagállamok közötti újraelosztása pedig hatékonyabb és méltányosabb módon védené a termelőket a túlzott mértékű bevételingsadozásoktól szerte az Unióban. A közvetlen kifizetések tagállamokon belüli újraelosztása (regionális modell) révén több támogatás jutna a környezeti szempontból előnyös mezőgazdasági területeknek, és csökkenne a földterületek termelésből való kivonásának mértéke, a növekvő gazdasági nyomás azonban a legtermékenyebb területeken valószínűleg a termelés intenzívebbé válását eredményezné. A vidékfejlesztési intézkedések továbbra is a vidéki területeket érintő átfogó kérdésekkel foglalkoznának, a gazdaság, a

foglalkoztatás és a növekedés szempontjából azonban a mezőgazdaság kisebb szerepet játszana a vidéki területeken.

Az **integrációra** irányuló forgatókönyv a szakpolitikai keretek megerősítését javasolja oly módon, hogy a támogatások az ágazaton belül a versenyképességet, a fenntartható fejlődést és az innovációt ösztönözzék, és kerüljenek megerősítésre azok a feltételek, amelyek alapján a mezőgazdasági termelők – önállóan vagy közösen – jobban tudnak reagálni a várható gazdasági és környezeti kihívásokra. A közvetlen kifizetések stabil bevételt jelentenének a termelők számára, és a kifizetések elosztása nem csupán kiegyensúlyozottabb, hatékonyabb és méltányosabb lenne, hanem célirányosan a kedvezményezettek egyes csoportjait (kistermelők, hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területeken gazdálkodó termelők, kockázatnak kitett ágazatok, újonnan belépők) támogatná nagyobb mértékben. A kifizetések „kizöldítése” szintén hozzájárulna egyes alapvető környezetvédelmi gyakorlati módszerek Uniószerterte való előmozdításához, elsősorban az olyan – gyakran rendkívül versenyképes – gazdaságok körében, amelyek felhagytak a szóban forgó gyakorlatokkal, vagy a jelenlegi gazdasági nyomás miatt fontolgatják ezt.

A **hangsúlyváltással** számoló forgatókönyv esetében a közvetlen kifizetések fokozatos megszüntetése nyomán komoly strukturális átrendeződés menne végbe az ágazatban, és nagyobb, tőkeintenzívebb gazdaságok jönnének létre. A legtermékenyebb területeken a termelés intenzívebbé válna, a kedvezőtlenebb helyzetű területeken pedig a földterületeket kivonnák a termelésből, ez pedig környezeti szempontból káros következményekkel járna. Ha a szakpolitikán belül nagyobb szerephez jutnának a vidékfejlesztési jellegű környezetvédelmi intézkedések, az enyhítené ezeket a problémákat, azonban nem segítené elő a mezőgazdaság fenntarthatóságát az EU egészében. A közvetlen kifizetések fokozatos megszüntetése nyomán számos mezőgazdasági üzem menne csődbe, és a munkanélküliség növekedése és az elvándorlás miatt további nyomás nehezedne a vidéki térségek életképességére.

4.1. Adminisztratív terhek

A közvetlen kifizetések új modelljének bizonyos elemei, így a kifizetések maximalizálása, az „aktív termelő” fogalmának meghatározása és a támogatások „kizöldítése” további ellenőrzési követelményeket tesz szükségessé, és ezáltal újabb terhekkel járhat. Másrésztől azonban a kistermelők támogatási rendszere révén lényegesen csökkennének a közvetlen kifizetések kérelmezése és a kedvezményezettek részére való odaítélése kapcsán felmerülő adminisztratív terhek.

Az első pilléren és a vidékfejlesztésen belül is különleges támogatásra jogosult agrár-környezetvédelmi intézkedések közötti átfedések megszüntetése, továbbá a termeléshez kötött támogatásokra vonatkozó egységes megoldás egyszerűsödést eredményezne. A Bizottság általi esetleges jóváhagyási eljárás bevezetése azonban terheket róhat elsősorban a bizottsági szolgálatokra.

Ahhoz, hogy a támogatásokból egyre inkább csak az aktív termelők részesüljenek, a tagállamokkal együttműködve pontosítani kell a fogalommeghatározásokat és tagállami szintű kiválasztási szempontokat be kell építeni az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszerbe. Ez a tagállamoktól és a termelőktől jelentős adminisztratív erőfeszítéseket követel meg a támogatásra való jogosultság igazolása tekintetében, hiszen a kérelmekkel

együtt további részletes információkat, és esetlegesen kísérő dokumentumokat kell majd benyújtani.

4.2. Nemzetközi dimenzió

A KAP egymást követő reformjai nyomán lényegesen csökkent a szakpolitika által a nemzetközi piacokra gyakorolt torzító hatás. A megvizsgált lehetőségek egyike sem gyakorol a minimálisnál nagyobb hatást a globális piacokra (és ezen belül a fejlődő országokra). Ez a KAP korábbi reformjainak és a világpiacon árajáró szintjének, illetve jövőbeli várható alakulásának eredménye, amelyek következtében a mezőgazdasági piacokon az EU-ra árelfogadó szerep hárul.

4.3. A lehetőségek összehasonlítása

Mindhárom lehetőség célja, hogy versenyképesebb, fenntarthatóbb és ellenállóbb mezőgazdasággal rendelkező dinamikus vidéki térségek jöjjenek létre, és a KAP jobban illeszkedjen az Európa 2020 stratégiához, különösen a forráshatékonyaság tekintetében. Ennek érdekében a jövőben alapvető fontosságú lesz, hogy a kutatás, a tudásmegosztás, valamint általában az együttműködés ösztönzése révén növekedjen a mezőgazdasági termelékenység. Az innováció, többek között a mezőgazdasági termelékenységgel és fenntarthatósággal kapcsolatos európai innovációs partnerség ezért jut kiemelt szerephez, és ezért szerepel előfeltételként valamennyi szakpolitikai lehetőségben. Mivel az innováció az összes lehetőségben szerepel, az alábbi összehasonlításban nem vettük figyelembe.

A költségvetés tekintetében egyértelműen a **hangsúlyváltással számoló lehetőség** róna a legkisebb terhet az EU költségvetésére, hiszen ennek értelmében fokozatosan megszűnnének a közvetlen kifizetések. Ez a lehetőség a piacorientáltságot helyezi a középpontba, és ezáltal főként arra törekszik, hogy az ágazatban minél előbb bekövetkezzen a strukturális kiigazítás és javuljon a vállalkozások jövedelmezősége. Ez a lehetőség ugyanakkor – a megfelelő biztonsági hálók és kockázatkezelési mechanizmusok hiányában – a piaci stabilitás szempontjából nagyobb kockázatnak tenné ki az ágazatot, és annak is fennállna a veszélye, hogy csökkennének az innovációra fordított kiadások, hiszen a gazdaságoknak a mezőgazdasági tevékenységből több bevételre kellene szert tenniük. A hangsúlyváltással számoló lehetőség megvalósítása nyomán felmerülő strukturális változások jelentős társadalmi és környezeti költséggel járnának. A bevételek 25%-kal csökkennének, a termelés pedig a leginkább jövedelmező területeken és ágazatokban koncentrálna.

Ezzel a megoldással nem lehetne megvalósítani az EU egészére kiterjedő, fenntartható termőföld-hasznosítást, még akkor sem, ha vele párhuzamosan a vidékfejlesztéshez tartozó, célzottabb környezetvédelmi intézkedésekre szánt források megkétszereződnének, mivel ebből a szakpolitikai alternatívából hiányzik a kölcsönös megfeleltetési követelményekhez kötött közvetlen kifizetések multiplikátor hatása. Emellett a közvetlen kifizetésektől leginkább függő területeken és ágazatokban (pl.: nagy volumenű szántóföldi termelés, tejgazdaságok, extenzív szarvasmarha-, juhkecsketenyésztéssel foglalkozó gazdaságok) a negatív társadalmi hatások olyan mértékűek lennének, hogy az 1. tengelyhez tartozó intézkedések átmeneti igénybevétele nem kompenzálná a közvetlen kifizetések fokozatos megszüntetését. A 3. tengelyhez tartozó intézkedések hiánya veszélyeztetheti a vidéki térségek szerkezetét, különösen ott,

ahol a vidéki gazdaság diverzifikált, és ezáltal a területi egyensúly is veszélybe kerülhet. Ezek az eredmények nem új keletűek, mivel már a két Scenar 2020 tanulmány is hasonló következtetésekre jutott.

A lehetőségek skálájának másik végén a **kiigazításra irányuló lehetőség** áll, amely a leginkább lehetővé tenné a szakpolitikai folytonosságot és – a közvetlen kifizetések újraelosztása, a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok megerősítése, a piacsabályozás egyszerűsítése és ésszerűsítése, az együttműködési megközelítés támogatása, valamint a vidékfejlesztés keretében további forrásoknak az új kihívások kezelésére való átcsoportosítása révén – egyben korlátozott, mindazonáltal érezhető javulást eredményezne mind a mezőgazdaság versenyképessége, mind a környezeti teljesítmény terén. A kiigazításra irányuló lehetőség legfontosabb új eleme a közvetlen kifizetések tagállamok közötti, illetve tagállamokon belüli kiegyenlítése, és ennek megvalósítására több lehetőség is elemzésre került. A kérdés az, hogyan lehet a támogatásokat arányosabban elosztani és célzottabbá tenni a szakpolitikai célokkal összhangban és a piac torzulása nélkül. Az egységesebb támogatási arány felé történő elmozdulás különösen azon tagállamok számára volna kedvező, amelyekben a támogatások jelenleg az uniós átlag alatt vannak.

A regionális modell bevezetése (és a „szűz” területek bevonása) kiegyenlítené a támogatások terén a gazdaságtípusok között fennálló különbségeket, különösen a „történelmi modellt” alkalmazó tagállamokban, és elsősorban az extenzív termelési rendszereknek kedvezne. A legeltető állattenyésztés, a borszőlőtermesztés és a kertészet valóban előnyökhöz jutna, miközben a szántóföldi termelés, valamint a vegyes- és a tejgazdaságok számára az újraelosztás kedvezőtlen hatással járna.

Ugyanakkor komoly kétségek merülnek fel azt illetően, hogy a kiigazításra irányuló forgatókönyv képes-e megfelelően kezelni a mezőgazdaság hosszú távú fenntarthatósága szempontjából is meghatározó, az éghajlatváltozással és a környezetvédelemmel kapcsolatos nagy jövőbeli kihívásokat.

Az **integrációra irányuló lehetőség** a közvetlen kifizetések „kizöldítése” révén ambiciózusabb megoldást kínál a KAP környezetbarátabbá tételére. A kihívást az jelenti, hogyan lehet a kifizetéseket úgy „kizöldíteni”, hogy az a környezetvédelem és az éghajlatváltozás tekintetében jelentős előnyöket hozzon, biztosítsa a természeti erőforrások fenntartható használatát, ugyanakkor ne veszélyeztesse az EU területi egyensúlyát, az ágazat hosszú távú versenyképességét, és ne bonyolítsa indokolatlanul a közvetlen kifizetések kezelését.

Az értékelés tanúsága szerint ez megvalósítható, noha egyes adminisztratív terhek nem kerülhetők el. Az e forgatókönyv által a bevételekre gyakorolt átlagos negatív hatás viszonylag mérsékelt (azonban jelentős mértékű eltérések vannak az egyes tagállamok, régiók és gazdaságtípusok között); ezt a negatív hatást a növénytermesztés diverzifikálására vonatkozó intézkedés tovább súlyosbíthatná, az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó ambiciózusabb rendelkezések azonban – a piaci hatások nyomán – enyhítenék.

A kifizetések „kizöldítése” emellett forrásokat szabadítana fel a vidékfejlesztésben, amelyeket összetettebb agrár-környezetvédelmi és az éghajlatváltozást érintő szempontokat középpontba helyező intézkedésekre lehetne fordítani. A

környezetvédelemmel és a kedvezőtlen helyzetű térségekkel kapcsolatos intézkedések mindkét pillért érintő, együttes eredményeként a KAP sokkal nagyobb mértékben venné ki részét a közjavak biztosításából, noha – az összetettebb struktúra igazgatása és a párhuzamosságok elkerülése érdekében – ez az igazgatás terén további erőfeszítéseket igényelne. Feltéve, hogy az intézkedések kialakítása és tagállami végrehajtása során sikerül a kellő egyensúlyt biztosítani, a mezőgazdaság és a vidéki területek fenntarthatósággal kapcsolatos kérdéseire ez a lehetőség kínálja a leghatékonyabb megoldást.

Az integrációra irányuló forgatókönyv a vidékfejlesztés tekintetében is komoly változással számol. Ennek eredményeképpen a szakpolitika hatékonyabbá válna, és képes volna arra, hogy az egyéb uniós alapokkal létrehozott közös kereten belül hozzájáruljon az Európa 2020 prioritásainak megvalósításához, feltéve, hogy a tagállamok és a régiók a programok szintjén eredményesen használják ki a lehetőségeket, és az egyéb alapokkal való szorosabb koordináció nem szünteti meg az I. pillérhez kapcsolódó szinergiákat. A vidékfejlesztési támogatások elosztása – miközben figyelembe venné a jelenlegi elosztást – jobban tükrözné a szakpolitikai célokat.

Végül a támogatásoknak a különböző eszközökön (például a kifizetések maximalizálásán, a kistermelők támogatási rendszerének bevezetésén és az „aktív termelő” fogalmának pontosabb meghatározásán) keresztüli célzottabbá tétele elősegítheti a hatékonyság növelését a jövedelemtámogatás és a környezeti közjavak biztosítása terén. Az élelmiszer-ellátási lánc esetében egyensúlyra kell törekedni a termelők tárgyalási pozíciójának megerősítése, a versenyképesség biztosítása és a teljes lánc teljesítményének javítása között.

Az uniós hozzáadott értéket az integrációra irányuló forgatókönyv révén lehetne maximalizálni, hiszen ez segíti leginkább a fenntartható mezőgazdaságot szerte az Unióban, kezel olyan fontos, határokon átívelő kihívásokat, mint az éghajlatváltozás enyhítése, és erősíti a tagállamok közötti szolidaritást. A második legjobb megoldásnak a kiigazítás tűnik, majd ezt követi a hangsúlyváltás.

A költséghatékonyság tekintetében az uniós hozzáadott érték maximalizálásának köszönhetően az integrációra irányuló forgatókönyv használná ki leginkább a költségvetési forrásokat. Másrészt a kiigazításra irányuló forgatókönyv hasonlóan nehéz terheket róna az uniós költségvetésre, az eredmények tekintetében azonban kevésbé ambiciózus, a hangsúlyváltásra irányuló forgatókönyv pedig költségvetési megtakarításokat eredményezne, azonban jelentősen csökkentené az uniós fellépés alkalmazási körét és az általa képviselt hozzáadott értéket.

1. táblázat: A lehetőségek célkitűzések, uniós hozzáadott érték és költséghatékonyság szerinti összehasonlítása

	Kiigazítás	Integráció	Hangsúlyváltás
Fenntartható élelmiszertermelés	++	+++	+
A természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatváltozás elleni fellépés	+	+++	++

Kiegyensúlyozott területi fejlődés	++	+++	+
Uniós hozzáadott érték	++	+++	+
Költséghatékonyság	+	++	+

A fenti összehasonlítás alapján az integrációra irányuló forgatókönyv tűnik a legkedvezőbb megoldásnak, ezt követi a kiigazítás, majd a hangsúlyváltás. Ez az értékelés egybeesik a nyilvános konzultáció során kifejezésre juttatott szempontokkal (lásd a 9. mellékletet). Míg a kiigazításra irányuló forgatókönyv nem kellően célzott, a hangsúlyváltás pedig túlságosan sok kockázatot rejt, azt integrációra irányuló forgatókönyv képes a legkiegyensúlyozottabb módon fokozatosan összhangba hozni a KAP-ot az Európa 2020 célkitűzéseivel, és ennek az egyensúlynak a különböző elemek átültetésében is kifejezésre kell jutnia.

5. A KÖLTSÉGEK, A HASZON ÉS A KÍVÁNT HATÁSOK ELÉRÉSÉNEK NYOMON KÖVETÉSE ÉS ÉRTÉKELÉSE

Fontos, hogy a jövőben fokozzuk a KAP, és azon belül az első pillér keretében bevezetett új szakpolitikai elemek, köztük a „kizöldítés” nyomon követését és értékelését. A leendő vidékfejlesztési felügyeleti és értékelési rendszernek emellett célkitűzéseken és prioritásokon alapuló közös mutatók alkalmazása révén kell jobban tükröznie a megerősített stratégiai megközelítést és elő kell segítenie az értékelés igazgatási eszközként való alkalmazását a programozási időszak egészében.

Emellett a két pilléren belüli nyomon követést és értékelést közös keretbe kell vonni, hogy ezáltal mérhető legyen a KAP egésze által az Európa 2020 stratégián belül kifejtett hatás. E célból szakpolitikai célkitűzésekhez kötött közös mutatók kidolgozása van folyamatban, amelyek a következőket foglalják magukban:

- általános célkitűzésekhez kapcsolódó hatásmutatók,
- konkrét célkitűzésekhez kapcsolódó eredménymutatók,
- a különböző eszközök keretében felmerülő kiadásokhoz kapcsolódó kimeneti mutatók.

Az adatok – többek között a fenntarthatóságra vonatkozó mutatók – tekintetében fennálló hiányosságok kezelése érdekében a tervek szerint kísérleti projekt fog indulni egy olyan folyamat elindítása céljából, amely a mutatók tekintetében a mezőgazdasági üzemek szintjén fennálló hiányosságok kezelése révén elősegíti majd a végrehajtásra kerülő reformok hatékonyabb nyomon követését és értékelését.