



A KAP FINANSZÍROZÁSA

A közös agrárpolitika finanszírozását hagyományosan egyetlen alap, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) biztosította, melyet 2007. január 1-jén az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) váltott fel.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 40. cikkének (3) bekezdése.
Az 1306/2013/EU és az 1311/2013/EU, Euratom rendelet (HL L 347., 2013.12.20.).

A MEZŐGAZDASÁGI PÉNZÜGYI KERET ALAKULÁSA

Az 1962 januárjában létrehozott közös agrárpolitika (KAP) az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) köré szerveződött. Az alapot 1964-ben két részlegre osztották, a Garanciarészlegre és az Orientációs Részlegre, amelyek eltérő szabályok szerint működtek.

- A messzemenően a legfontosabb Garanciarészleg célja a piac- és árpolitika alkalmazása kapcsán felmerülő kiadások finanszírozása volt. Mivel ezeket kiszámíthatatlanság jellemzi, a pénzügyi év során olyan változtatások tárgyát képezik, melyeknek célja az előirányzatok valós szükségletek szerinti kiigazítása költségvetés-módosításokon vagy kiegészítéseken keresztül. Általában az EMOGA Garanciarészlege finanszírozta teljes egészében a piaci intervenciók intézkedéseket.
- Az Orientációs Részleg a strukturális politika és a vidékfejlesztés finanszírozásához járult hozzá. Az EMOGA Garanciarészlegével ellentétben az EMOGA Orientációs Részlege a közös finanszírozás elvén alapul.

1988 óta a kiadások növekedésének visszaszorítása érdekében a KAP-előirányzatokra szigorú költségvetési fegyelmet alkalmaznak a többéves mezőgazdasági iránymutatás bevezetésével (88/377/EGK határozat, amelyet az I. Delors-csomag keretén belül az 1988. június 22-i intézményközi megállapodás egészített ki) (lásd az [1.4.3.](#) számú tájékoztatót).

A Maastrichti Szerződést és az Európai Tanács Edinburgh-ben tartott ülését (1992. december) követően a pénzügyi keretet átdolgozták (II. Delors-csomag). Az 1988. évi intézményközi megállapodás helyébe új, az 1993–1999 közötti időszakra vonatkozó költségvetési fegyelemeről szóló megállapodás lépett (HL C 331., 1993.12.7.). A 88/377/EGK határozatot a 94/729/EK határozat váltotta fel (HL L 293.,



1994.11.12.), amely megerősítette annak elvét, hogy a pénzügyi fegyelmet az összes közösségi politikára alkalmazni kell. Az Agenda 2000 (lásd a [3.2.3.](#) számú tájékoztatót) továbbítte a mezőgazdasági irányelvet a 2000–2006-os pénzügyi terven belül (HL C 172., 1999.6.18.). Ezzel egyidejűleg a KAP finanszírozásának módját az új 1258/1999/EK rendelettel határozták meg (HL L 160., 1999.6.26., 103. o.).

A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretet 2006-ban hagyták jóvá (HL C 139., 2006.6.14.) (lásd az [1.4.3.](#) számú tájékoztatót). „A természeti erőforrások megőrzése és kezelése” című 2. fejezet tartalmazta a mezőgazdasági és vidékfejlesztési, környezetvédelmi, valamint halászati költségvetést (folyó áron 413 milliárd euró, azaz az EU-27 teljes kötelezettségvállalási előirányzatának 42,3%-a). A KAP finanszírozásának felülvizsgálatára a 2007–2013 közötti időszakra szóló tervre vonatkozó előkészítő viták keretében került sor.

- Az 1290/2005/EK rendelet (HL L 209., 2005.8.11., 1. o.) az EMOGA-t két külön alapra osztotta, nevezetesen az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapra (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra (EMVA). Az EMGA finanszírozza – néhány esetben a tagállamokkal közösen – a közös piacszervezés (KPSZ) kiadásait (lásd a [3.2.4.](#) számú tájékoztatót), a mezőgazdasági üzemeknek nyújtott közvetlen támogatásokat (lásd a [3.2.5.](#) számú tájékoztatót), az Unió hozzájárulását a mezőgazdasági termékekre vonatkozó tájékoztatásnyújtási és promóciós intézkedésekhez a belső piacon és a harmadik országokban, valamint az Unióra háruló különböző eseti kiadásokat, például az állat-egészségügyi intézkedéseket, illetve a genetikai állomány összegyűjtésére és hasznosítására irányuló intézkedéseket.
- Az 1290/2005/EK rendeletet az EMVA-ból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK rendelet egészítette ki (HL L 277., 2005.10.21.) a KAP második pillérére jellemző pénzügyi és programozási sajátosságok miatt (lásd az [3.2.6.](#) számú tájékoztatót). Az EMVA társfinanszírozza a mezőgazdasági és erdőgazdálkodási ágazat versenyképességének javítását, a mezőgazdasági-környezetvédelmi intézkedéseket, a vidéki élet minőségének javítását, a vidéki gazdaság diverzifikációjának támogatását és a helyi kapacitások létrehozását (LEADER kezdeményezés) (lásd a [3.2.6.](#) számú tájékoztatót).

A Garanciarészleg mindig is a közösségi költségvetés kötelező kiadásai közé tartozott, mivel közvetlenül a szerződésből vagy a szerződés értelmében elfogadott jogi aktusokból következett. Másrészt az EMOGA Orientációs Részlege kiadásainak teljes egésze a nem kötelező kiadások közé tartozott. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig (lásd a [3.2.1.](#) számú tájékoztatót) az éves költségvetés kidolgozása során hagyományosan a Tanács mint az EU elsődleges költségvetési hatóságáé volt az utolsó szó a kötelező kiadásokat illetően. A nem kötelező kiadásokra vonatkozó döntés jogával viszont az Európai Parlament rendelkezett, ennek felső költségemelési küszöbét a Bizottság határozta meg gazdasági paraméterek alapján. Az új EUMSZ (lásd a [3.2.1.](#) számú tájékoztatót) eltörölte ezt a különbségtételt, és azóta a két költségvetési hatóság (az Európai Parlament és a Tanács) közösen határoz az összes mezőgazdasági kiadásról.



A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan az Európai Parlament 2013. november 19-én jóváhagyta ([P7_TA\(2013\)0455](#) és [P7_TA\(2013\)0456](#) állásfoglalások, HL C 436., 2016.11.24.) az új többéves pénzügyi keretről szóló rendeletet (1311/2013/EU, Euratom rendelet, HL L 347., 2013.12.20.), illetve a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról szóló intézményközi megállapodást (HL C 373., 2013.12.20.). Emellett a 2013. évi reform hatályon kívül helyezte az 1290/2005/EK és az 1698/2005/EK rendeletet, amelyek helyébe a KAP finanszírozásáról, irányításáról és nyomon követéséről szóló 1306/2013/EU rendelet és az EMVA-ból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1305/2013/EU rendelet lépett (HL L 347., 2013.12.20.).

Az új többéves pénzügyi keret „A természeti erőforrások megőrzése és kezelése” tétel teljes költségvetését (a KAP-pal együtt) 373,17 milliárd euróban állapítja meg 2011-es árakon, ami az EU-28 teljes kötelezettségvállalási előirányzatának 38,9%-át teszi ki. A mezőgazdasági piacok szabályozása és a közvetlen kifizetések az összes tervezett kötelezettségvállalás 28,9%-át teszik ki (lásd a [3.2.10.](#) számú tájékoztató I. táblázatának B sorát). Egyébiránt ennek 8,8%-át a vidékfejlesztési intézkedések teszik ki (lásd a [3.2.10.](#) számú tájékoztató I. táblázatának C sorát). Így a 2020. évre tervezett mezőgazdasági-vidékfejlesztési költségvetés 49 milliárd euró, azaz a teljes kötelezettségvállalás 34,9%-a, ami kevesebb mint a pénzügyi keret elején a KAP számára meghatározott százalék (40,5% 2014-ben) (lásd az [3.2.10.](#) számú tájékoztató I. táblázatának D sorát).

A mezőgazdaságra vonatkozó többéves pénzügyi keret 2015-ben módosult, mivel a tagállamok a KAP két pillére közötti átcsoportosítások mellett döntöttek (2015/141/EU végrehajtási rendelet (HL L 24., 2015.1.30.)). Az alábbi táblázat a KPSZ, a közvetlen kifizetések és a KAP keretében zajló vidékfejlesztés végleges pénzügyi terheiről nyújt áttekintést.

A KAP 2014–2020 KÖZÖTTI KÖLTSÉGVETÉSE (EU-28)	2014–2020 között összesen (milliárd euró, folyó árakon)	% KAP
PIACSZERVEZÉSI INTÉZKEDÉSEK (KPSZ)	19,002	
a) Címzett bevételek	(4,704)	
b) Válságtartalék	+3,155	
A. KPSZ ÖSSZESEN [a)+b)]	17,453	4,3%
KÖZVETLEN KIFIZETÉSEK	298,438	
c) A 2. pillérbe történő átcsoportosítások	(7,369)	
d) A közvetlen kifizetésekbe történő átcsoportosítások	+ 3,359	
e) AZ ÁTCSOPORTOSÍTÁSOK NETTÓ EGYENLEGE [c)+d)]	(4,010)	
f) Válságtartalék	(3,155)	
B. KÖZVETLEN KIFIZETÉSEK ÖSSZESEN [e)+f)]	291,273	71,3%
1. PILLÉR ÖSSZESEN [A.+B.]	308,726	75,6%
VIDÉKFEJLESZTÉSI INTÉZKEDÉSEK	95,577	
	+ 4,010	



g) A 2. pillérbe történő átcsoportosítások nettó egyenlege	99,587	24,4%
C. PILLÉR ÖSSZESEN (VIDÉKFEJLESZTÉS)		
2014–2020 KÖZÖTTI KAP ÖSSZESEN [A.+B.+C.]	408,313	100%

A Bizottság 2016-ban elindította a 2014–2020 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatát ([COM\(2016\)0605](#)). Az ún. salátarendelet keretében folytatott mezőgazdasági tárgyalások 2017 októberében fejeződtek be. Bár a KAP összegét ez nem érintette, e felülvizsgálat némileg módosította a 2013-as mezőgazdasági alap-jogiaktusokat ((EU) 2393/2017 rendelet, HL L 350., 2017.12.29.) (lásd a [3.2.9.](#) számú tájékoztatót).

A MEZŐGAZDASÁGI ÉS VIDÉKFEJLESZTÉSI KIADÁSOK ALAKULÁSA

A. Áttekintés

Az Unió 2020. évi költségvetése összesen 168,68 milliárd euró összegű kötelezettségvállalási előirányzatot tartalmaz. A közvetlen kifizetések az előirányzatok 24%-át (40,6 milliárd eurót), a vidékfejlesztési intézkedések 8,7%-át (14,6 milliárd eurót), az egyéb kiadások pedig 1,7%-át teszik ki. A KAP 2020-ban az Unió költségvetésének összesen 34,5%-át teszi ki (58,12 milliárd euró).

Az Európai Unió költségvetésében a mezőgazdasági kiadások aránya évek óta folyamatosan csökken. Míg az 1980-as évek elején a KAP az uniós költségvetés 66%-át képviselte, a 2014–2020 közötti időszakban csak 37,8%-ot tesz ki. 1992 óta – ekkor került sor a KAP első jelentős reformjára, és ekkor emelkedtek meg hirtelen a közvetlen támogatások – a mezőgazdasági kiadások reálértéke nem változott, kivéve 1996-ban és 1997-ben (a kergemarhakór-válság és három új tagállam csatlakozása miatt). A KAP költségvetési költsége az EU bruttó hazai termékéhez (GDP) viszonyítva tehát az 1990. évi 0,54%-ról a 2020-ra tervezett 0,34%-ra csökkent.

B. A kiadások megoszlása kategóriánként és ágazatonként

Az első pillér kiadásainak (a 2018-as évre vonatkozóan közzétett utolsó pénzügyi beszámoló szerint 44,3 milliárd euró) 93,5%-át a mezőgazdasági termelőknek juttatott közvetlen támogatások (41,5 milliárd euró) jelentik (lásd a [3.2.10.](#) számú tájékoztató V. táblázatának 1a. és 1b. oszlopát). A közvetlen támogatások 1992 óta tartó jelentős növekedésével párhuzamosan az EMOGA Garanciarészlege, illetve az EMGA többi kiadása csökkent: a kiviteli támogatások 2018-ban megszűntek, az egyéb piaci intervenciók (tárolás, promóciós és tájékoztatási tevékenységek, iskolatej- és -gyümölcs programok) pedig már csak 2,7 milliárdot tesznek ki (az összköltségvetés 6.1%-a) (lásd a [3.2.4.](#) számú tájékoztatót).

C. Országokénti és a mezőgazdasági üzemek típusa szerinti megoszlás

Ahogy azt az V. táblázat is mutatja, a 2018. évi pénzügyi évben (lásd a [3.2.10.](#) számú tájékoztatót) Franciaország volt a KAP első számú kedvezményezettje (17,5%), majd Spanyolország (11,4%), Németország (10,8%) és Olaszország (9,4%) következett. Az EMVA tényleges kifizetései tekintetében ugyanakkor az első helyen álló két kedvezményezett Franciaország és Románia (14,1% és 9,4%) volt, majd Németország



(9,1%) és Olaszország (8,6%) következett. Ki kell emelni, hogy az EMGA-ra az új tagállamok (EU-13) csekély hatást gyakorolnak (22,5% 2018-ban). Viszont ezek az országok már jelentős mértékben részesülnek az EMVA-ból (32,3%), mivel mezőgazdasági struktúrájuk modernizációja és vidékfejlesztése prioritást élvez.

Az V. táblázat 2. oszlopa (lásd a [3.2.10.](#) számú tájékoztatót) a KAP közvetlen támogatásainak egyenlőtlen eloszlását mutatja a mezőgazdasági üzemekre vetítve: 2018-ban az EU-28 KAP-támogatásban részesülő kedvezményezettjeinek 75,2%-a kevesebb mint 5 000 eurót kapott évente, amelynek összege az EMGA által kifizetett közvetlen támogatások 15,7%-ával volt egyenlő. Ugyanakkor a mezőgazdasági üzemek igen kis százaléka (a 6,37 millióból 123 578, azaz 1,9%) több mint 50 000 eurót kap, ami összesen 12,8 milliárd eurót tesz ki (a 2015-ben összesen kifizetett közvetlen támogatások 30,8%-át). A következő országokban jelentős a KAP-ból részesedő nagy mezőgazdasági üzemek (vagy társaságok) százaléka: Cseh Köztársaság, Dánia, az Egyesült Királyság, Franciaország és Szlovákia. Ez a helyzet a támogatás legitimitásának kérdését veti fel az összes polgárra alkalmazott elvek tekintetében (az adózás progresszivitása, az egyenlőtlenségek elleni küzdelem).

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az 1988., 1993., 1999. és 2006. évi intézményközi megállapodások lehetővé tették az Európai Parlament számára, hogy valamelyest növelje befolyását a kötelező kiadások terén. A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi keretről folyó hosszú tárgyalások 2013 júniusában politikai megállapodáshoz vezettek, amelyet a költségvetési hatóság két ága 2013 novemberében fogadott el. A plenáris ülés szükséges hozzájárulásában rejülő befolyásával élve a Parlament módosítani tudta az Európai Tanács 2013. február 7–8-i elvi megállapodását. Az elért módosítások között szerepel az alfejezetek kezelésének nagyobb rugalmassága, a költségvetés egységének megerősítése, a 2013. évi költségvetés alapján folyósítandó előirányzatok tagállamok általi azonnali felhasználása és az 1. alfejezethez (versenyképesség) rendelt előirányzatok javulása ([P7_TA\(2013\)0455](#) és [P7_TA\(2013\)0456](#) állásfoglalások). A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottság a maga részéről a 2013. szeptemberi legutóbbi háromoldalú egyeztetést követően javította az új KAP egyes pénzügyi vonatkozásait. Ezek a változások lehetővé tették, hogy a bizottság 2013. november 20-án jóváhagyását adja valamennyi szabályozó szöveghez ([P7_TA\(2013\)0490](#) és [P7_TA\(2013\)0494](#) állásfoglalások, HL C 436., 2016.11.24.). Az öt új rendeletet 2013. december 20-án tették közzé (HL L 347., 2013.12.20.). A 2020 utáni időszakra szóló többéves pénzügyi keretre vonatkozó (az Egyesült Királyságot már nem tartalmazó) javaslatot 2018. május 2-án ismertették (lásd a [3.2.9.](#) és a [3.2.10](#) számú tájékoztatót).

Albert Massot
02/2020

