VÁLTOZÁSOK ELŐTT AZ UNIÓS GABONAPIAC

JÁMBOR ATTILA

Kulcsszavak: EU-gabonapiac, WTO-tárgyalások, exporttámogatások, intervenció.

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A gabonaágazat az uniós agrárrendszer meghatározó tényezője a KAP megalakulásától kezdve. A több évtizede fennálló támogatási politika azonban manapság a WTO tárgyalások és a belső problémák miatt megdőlni látszik, változásra kényszerítve az ágazati szereplőket. A legújabb reformtervek középpontjában az exporttámogatások megszüntetésének gondolata áll, amelynek hatásai hosszú távon jelentkeznek. A cikk célja, hogy bemutassa, milyen döntési lehetőségei vannak egy ilyen tervezet kapcsán az Európai Uniónak és azok milyen következményekkel járhatnak. A tanulmány alapján az Európai Unió számára a gabonapiacon elméletileg három fő döntési lehetőség kínálkozik, ezek közül a cikk végkövetkeztetése szerint azonban csak egyetlen út a fokozatos haladás politikája járható! Nem kérdéses, hogy minden változtatás hosszú idővel és nem kis áldozatokkal jár. A megfelelő lépés azonban nemcsak az EU-15-öknek, hanem az újonnan csatlakozott országoknak is előnyös megoldást jelentene, mivel azok versenyképességi és piacra lépési esélyeit is javítaná.

BEVEZETÉS

A gabonaágazat a KAP megalakulásától kezdve az uniós agrárrendszer meghatározó eleme. Különös jelentőségét az adja, hogy mind az élelmezésben, mind a takarmányozásban alapvető szerepet tölt be, így az ezen ágazatban történő változások más piaci rendtartásokat is befolyásolnak (marhahús, juh, stb.). Változások pedig a gabonaágazatban ma már elengedhetetlenek, egyrészről az uniós agrárrendszer belső problémái, másrészről a WTO sürgető nyomása miatt. A belső problémák következménye az eladhatatlan gabonahegyek kialakulása, melynek okai a hatalmas belső támogatásokra, az exporttámogatásokra, az intervenciós árra, egyszóval a rendszer belső logikájára vezethetők vissza. A rendszer eddigi reformjainak egyik fő célja minden esetben a költségek csökkentése volt, mivel az óriási támogatási szintet nehezen bírja el az uniós büdzsé *(Halmai, 2002)*. A gabonapiacon például kettős támogatási rendszer működik: egyfelől közvetlenül támogatják a termelőket, hogy termeljenek, másfelől újra támogatják őket, hogy a megtermelt felesleget el tudják adni (exporttámogatás, intervenció). Látnunk kell azonban, hogy az uniós rendszer belső felépítése miatt az egyes szabályozási eszközöket csak együtt szabad kezelnünk, azok egymásra is közvetlen hatással vannak. Ebből következően bármelyik eszközcsoport működésébe való beavatkozás további változásokat von maga után *(Palánkai, 1999)*.

Így van ez a gabonaágazat esetében is, ahol egy új gondolat, az exporttámogatások megszüntetésének tervezete az egész

gabonapiacon alapvető változásokhoz vezethet. A probléma lényege röviden annyiban foglalható össze, hogy az exporttámogatások azonnali megszüntetése (még ha azt mások is, elsősorban az USA megteszik), a jelen körülmények mellett fennálló magas intervenciós árral az uniós gabonaágazat összeomlásával fenyeget, hatalmas eladhatatlan feleslegek kialakulásához vezetve. Az ügy jelentőségét bizonyítandó, az USA elnöke 2005. július elején, a G8-csúcs előestéjén az ITV1 csatornának adott nyilatkozatában kijelentette[1], hogy az Egyesült Államok hajlandó teljes mezőgazdaságában az exporttámogatások azonnali eltörlésére. Az Európai Unió válasza erre gyors és egyértelmű volt: ha az USA hajlandó rá, akkor az Unió is, a döntés időpontját pedig burkoltan a 2005. decemberi Hong Kong-ban rendezendő WTO csúcsra halasztották.

A KÉRDÉS KOMPLEXITÁSA

A kérdés azonban nem ennyire egyszerű, ezt jól mutatja a WTO tárgyalások elmúlt 5 évének története. A legutóbbi reform az uruguay-i forduló után, 1995. január elsején lépett életbe és egy 6, illetve 10 éves időszakot fogott át. Az egyik legfontosabb intézkedés éppen az export mértékének a fejlett országok számára megállapított 6 év alatt történő 36%-os, mennyiségének pedig 21%-os csökkentése volt[2]. Már 1999-ben felmerült az újabb reformcsomag iránti igény, amelynek keretét a 2001 novemberében Dohában megrendezett miniszteri konferencia fektette le, konkrét feladatokkal és határidőkkel. Ezeket a határidőket azonban egyszer sem sikerült betartani és még a 2003-as Cancún-i csúcson sem sikerült megállapodásra jutni a konkrét számokat és intézkedéseket illetően. 2004 augusztusában már napvilágot látott egy részletes javaslat, ám számok még ekkor sincsenek. A döntés időpontját 2005. január 1-ről határozatlan időre eltolták ugyan, a szakértők azonban burkoltan a 2005. év végén megrendezett Hong Kong-i konferenciában reménykednek.

Összességében elmondható, hogy az országok és csoportok különböző érdekei miatt 2001 óta gyakorlatilag a világszervezet képtelen volt az 1995-ös konkrét, számszerű intézkedésekhez hasonló reformok meghozatalára, csak tervek és javaslatok készültek a határidők sorozatos átlépésével.

A problémát tovább árnyalja, hogy a WTO az export témaköréhez öt alfejezetet is sorol: exporttámogatások; exporthitelek, garanciák és biztosítékok; élelmiszer-támogatások; állami vállalatok exportjai; exportkorlátozások és vámok. A cél természetesen ezen fejezetek mindegyikének a csökkentése (a radikálisabb tagok szerint a teljes eltörlés), a gond azonban az, hogy az intézkedések könnyen kijátszhatók. Az exporttámogatások csökkentését ugyanis több ország is úgy valósítja meg, hogy papíron ugyan csökkenti az erre szánt összeget, de élelmiszersegély vagy állami vállalatok exportja címen valójában továbbra is nyújtja azt. Az érdemi munkából pedig rengeteg időt vesz el, hogy ezeket a kiskapukat hogyan lehet bezárni. Világosan kell látnunk ugyanis, hogy a WTO célja a valós csökkentések kikényszerítése, hiszen a fejlődő országoknak adott eseti segélyek nem jelentenek hosszú távú megoldást az országok számára, csak tűzoltó jellegűek. A cél a korlátok eltörlése, a piacok liberalizálása, a fejlődő országoknak a világkereskedelem áramába való bejuttatása. Ennek egyik legfontosabb eszköze a fejlett országok exporttámogatási rendszerének korlátozása, végső soron annak eltörlése, mivel így az eladhatatlan feleslegek nem zúdulnának a fejlődő világ

[1] Az Európai Unió IP/05/836 számú, 2005. július 4-én kiadott közleménye alapján – www.europa.eu.int

[2] www.wto.org

amúgy is nehéz helyzetben lévő piacaira. A végső megoldás természetesen az lenne, ha a feleslegeket meg sem termelnék, így a fejlődő országok számára is biztosítanák a piacra jutás lehetőségét. Erre azonban a fejlett világ országai egyelőre nem hajlandók, mivel egy ilyen intézkedés számos farmer létét veszélyeztetné a támogatások azonnali elvesztése miatt. A legújabb javaslatok szerint egyébként a fejlett országoknak azonnali 50%-os csökkentést kellene végrehajtaniuk a támogatott export mértékét illetően, majd 5-9 év alatt azt teljesen megszüntetni. Némely országok csak bizonyos termékekre szüntetnék meg a támogatást, ami mindenképpen félmegoldásnak számítana.

Az Európai Unión belül is igen bonyolult a témakör, ugyanis a közös piaci szervezeteknek szinte kivétel nélkül részei az exporttámogatások. A KAP-on belül ezen szabályozási csoport lényege egyértelmű: a magas belső piaci árak és az alacsony világpiaci árak miatt egyébként a külpiacokon csak nagy veszteséggel eladható termékeket ezen támogatás hivatott eladhatóvá, "versenyképessé" tenni. A jelenleg a gabonapiacon meglévő 12 EUR/t[3] exporttámogatás igénybevétele pályázati úton történik, elnyerésének számos feltétele van (minőség, mennyiség, célország, stb.). A Bizottság által kiírt pályázatok három fő formája: exportvisszatérítés, intervenciós készletek exportja, élelmiszersegély céljából történő export. Szabad piaci készletek esetében a támogatás mértékére, intervenciós készletek esetében az eladási árra lehet pályázni. 2004. május 1-től ezen a területen is újabb problémák vetődtek fel: a szárazföld belsejében lévő újonnan csatlakozott országokban a szállítási költségek magasabbak, így azonos exporttámogatással versenyhátrányba kerülhetnek, ráadásul náluk az intervenciós felvásárlás is növekszik. Különösen nagy a probléma a jó gabonatermelési adottságokkal rendelkező országok esetében (pl. Magyarország), ahol az intervenciós ár húzóereje miatt tovább nőnek a készletek *(Szőke-Laczkó, 2000)*.

Emellett nem szabad elfelejtenünk, hogy az unió következő 7 évre szóló költségvetésének elfogadása is sürgető feladat, szakemberek az idei év végére remélnek megállapodást (az új költségvetés egyébként 2007-től lépne életbe). A két esemény, a Hong Kong-ban megrendezésre kerülő konferencia és a költségvetés elfogadása szoros kapcsolatban állnak egymással, hiszen a meghozott döntések hatással van egymásra is. Nem lehet megállapodni világszinten, ha nincsenek meg az uniós keretszámok és nem lehet tervezni a költségvetést a világszintű konszenzusok figyelembe vétele nélkül.

Összességében tehát az uniós büdzsé, az uniós belső piac, illetve a WTO-tárgyalások nyomán világossá vált, hogy a jelenlegi rendszer tovább már nem fenntartható *(Halmai, 2000)*. A gabonapiacon a változtatások több formája is elképzelhető, több forgatókönyv is felvázolható. A tanulmány lényege ezen forgatókönyvek bemutatása, valamint hatásaik elemzése. A következőkben felvázolásra kerülő megoldási javaslatok a fentiekben leírt kölcsönhatásra építenek, nevezetesen: egy adott szabályozási eszköz megváltozása maga után vonja a többi eszköz változását is. A javaslatok középpontjában a téma jellegéből következően minden esetben az exporttámogatások mértékének változtatása áll.

A DÖNTÉSI LEHETŐSÉGEK

Az első forgatókönyv az eredeti terv alapján történne, amely szerint az exporttámogatásokat eltörlik (vagy legalábbis drasztikus mértékben csökkentik), amely a

[3] A 2005. január 26-án kibocsátott 115/2005 Bizottsági Rendelet értelmében

jelenleg igen magasnak mondható, 101,31 EUR/t[4] intervenciós ár mellett beláthatatlan következményekkel járna. Az exporttámogatások eltörlésével ugyanis a már megtermelt óriási gabonakészletek a világpiaci és az uniós ár közötti különbség miatt eladhatatlanok lennének, ami előbb-utóbb a gazdák tömegének eladósodásával, valamint az intervenciós rendszer összeomlásával járna (az uniós rendszer alaplogikája bomlana meg), ami megbénítaná a gabonapiac helyzetét. Ezen még a nemrégiben elindított SPS (egységes gazdaságtámogatási rendszer) sem segítene, mivel amíg létezik, addig a gazdák az intervenciós ár alapján fogják eldönteni, mikor és mit termelnek. Arról nem is beszélve, hogy a 10 újonnan csatlakozott tagállam esetében a jelenlegi intervenciós áron és az egyre növekvő közvetlen támogatási sávban még jó ideig meg fogja érni termelni, mivel a termelési költségek hagyományosan alacsonyabbak az EU-15-ök gabonatermelőiénél *(Szűcs-Udovecz, 1998).* A 2004-es uniós intervenciós gabonafelesleg már egyébként is hatalmas, 15 millió tonna[5]. A rendszeren az importszabályok szigorítása sem segítene, ami egyrészt a WTO megállapodások miatt sem alternatíva, másrészt ez a szabályozási típus sem tudná kezelni a már megtermelt feleslegeket. Ez a megoldás tehát jól láthatóan nem lesz járható út a tárgyalások során, a fenti logikából következően így a következő javaslatok mindegyikében változtatni kell az intervenciós árat is.

A második forgatókönyv az exporttámogatások és az intervenciós ár egyidejű eltörlését tételezi fel. Ez az út elméletileg járható lenne, de egy szépséghibája mindenképpen van: túlságosan drasztikus. Az eddig ugyanis magas támogatásban és árvédelemben lévő gazdákat azonnal kitenné a szabad piaci folyamatoknak, ezzel a változással tönkretéve gazdák tömegét, akiknek még átállási lehetőséget sem adnák meg. 5-10 év múlva elképzelhető lenne egy ilyen állapot, vagy legalábbis ehhez hasonló (az intervenciós ár átalakítása egy biztonsági háló elemévé), de a jelen körülmények között az azonnali végrehajtás több kárt okozna, mint hasznot. Arról nem is beszélve, hogy intervenciós ár hiányában a piaci zavarok az árak hektikus mozgásában azonnal megjelennének, folyamatos létbizonytalanságot okozva az esetleg még életben maradt termelőknek. Ez a megoldási lehetőség felfogható az SPS tökéletes piaci körülmények melletti működésének, ahol a piaci kereslet-kínálat határozná meg, hogy ki mit és mennyit termeljen. Az SPS rendszer fokozatos bevezetésének köszönhetően azonban ez a megoldás valóban csak elméletileg lehetséges.

Látható tehát, hogy sem az első, sem a második forgatókönyv nem működne a gyakorlatban, így egyetlen megoldás marad: *a fokozatos haladás politikája*, amelynek logikája az alábbi. A harmadik forgatókönyv – amely véleményem szerint a követendő példa lehetne – az exporttámogatások fokozatos csökkentése az intervenciós ár szintén fokozatos leépítésével. Ez a megoldás figyelhető meg az uniós tejpiaci rendtartásnál is, ahol egy bizonyos dátumig (a vajnál például 2007. július 1-ig[6]) fokozatosan csökkentik az intervenciós árat, majd egy adott szinten megtartják. Ez az adott szint minden piacon más és más, ám közös jellemző, hogy általában csak egy biztonsági hálóként működik. Ez a biztonsági háló garantálja például a sertéshús piaci rendtartásnál az alapár 78%-nak megfelelő szinten történő felvásárlást, ha a piaci ár tartósan az alapár 103%-nál alacsonyabban alakul[7]. A lényeg természetesen az, hogy az alapár,

[4] http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l11078.htm
[5] AKII Piaci jelentések
[6] http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l11092.htm
[7] http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l11046.htm

illetve az intervenciós ár olyan szinten legyen megállapítva, hogy valóban csak a piaci zavarokat kezelje, és ne befolyásolja a piac normális működését, ne ösztönözzön túltermelésre. Ilyen rendszer véleményem szerint a gabonapiacon is elképzelhető lenne, ahol korábban egyébként már létezett az irányár intézménye, akkor azonban még valódi funkció nélkül. Amennyiben egy ilyen biztonsági rendszer megvalósulna, elképzelhető lenne az exporttámogatások fokozatos csökkentése (végső soron akár megszüntetése is), mivel az intervenció továbbra már nem ösztönözne többlettermelésre, az SPS rendszer hatékony működésével pedig nem alakulnának ki eladhatatlan feleslegek. Előnye lenne ennek a megoldásnak, hogy az újonnan csatlakozott országok túltermelési gondjait is megoldaná, mivel az intervenciós ár fokozatos csökkentésével nem lennének minden évben raktár- és kapacitási problémák. Ezen felül az Unión belül sem nőne tovább a már amúgy is nagy méreteket öltő gabonafelesleg, amely gyakorlatilag eladhatatlannak bizonyul. Egy ilyen rendszer kifejezetten előnyös lenne Magyarország számára is, amely a legnagyobb uniós gabonatermelő tagállamoknál hagyományosan alacsonyabb áron képes előállítani a gabonáját, így az javíthatná versenyképességét (Potori-*Udovecz, 2004*). Megoldódnának továbbá a hazai tárolási problémák és az elmúlt évben előkerülő adminisztrációs zavarok is.

Nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy minden döntés időt igényel. Ahogyan a második forgatókönyvnél részletesen is bemutattuk, nem lehet a piacon drasztikus döntéseket hozni anélkül, hogy azoknak súlyos következményei ne lennének. A fokozatos előre haladás is időt igényel. Nem állítom, hogy egy ilyen politika nem jár kisebb megrázkódtatásokkal és nem szül alkalmazkodási kényszert, de úgy gondolom, ez a változások elengedhetetlen feltétele. Néhány év múltán azonban a piac már a módosított körülmények között működhet és összességében több hasznot hozhat, mint amennyi kárt a változás önmagában okozott.

Végezetül fontosnak tartom megjegyezni, hogy a várható intézkedések hatására a gabonatermelés jövedelmezősége minden bizonnyal csökkenni fog. Ennek ellensúlyozására a különböző döntési szinteken összehangolt intézkedésekre szükségesek (pl. szállítási és tárolási feltételek javítása, termőföld és fajtaválasztás, alternatív növények felkarolása, stb.). Ezen intézkedésekkel azonban a szerkezeti átalakulás hosszú távon jó irányba mutat.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

(1) Halmai Péter (szerk.) (2002): Az Európai Unió agrárrendszere, Mezőgazda Kiadó, Bp. – (2) Halmai Péter (szerk.) (2000): Magyar agrárcsatlakozás. Dilemmák, lehetőségek, megoldandó feladatok. Mezőgazda Kiadó, Bp. – (3) Palánkai Tibor (1999): Az Európai integráció gazdaságtana. Aula, Bp. – (4) Potori Norbert (szerk.) – Udovecz Gábor (szerk.) (2004): Az EU-csatlakozás várható hatásai a magyar mezőgazdaságban 2006-ig, Agrárgazdasági Tanulmányok, AKII, Bp. – (5) Szűcs István – Udovecz Gábor (szerk.) (1998): Az agrárgazdaság jelenlegi helyzete és várható versenyesélyei. Agrárgazdasági Tanulmányok, Bp. – (6) Szőke Gyula - Laczkó András (2000): Az AGENDA 2000 hatása a magyar gabonapiaci szabályozásra. Agrárgazdasági Tanulmányok, Bp. – (7) Az Európai Unió hivatalos honlapja: www.europa.eu.int – (8) A WTO honlapja: www.wto.org