

Az USA agrárpolitikájának változása napjainkig

POPP JÓZSEF

*Az Egyesült Államokban az 1929–1933 között kialakult gazdasági világválság óta lehet markáns agrárszabályozásról beszélni. A mezőgazdasági törvények alapján véve 1996-ig nem változtatták meg az eredeti rendelkezéseket (1996-ban és 2002-ben ideiglenesen hatályon kívül helyezték a permanens törvényt). Az 1996–2002-es időszakra vonatkozó mezőgazdasági törvény azonban mérföldkőnek számított az USA agrárgazdaságában, mert a piaci átlagár alakulásának függvényében előre nem látható mértékű veszteségtérítés helyébe a termelés alakulásától független, meghatározott összegű közvetlen jövedelemtámogatás lépett. A támogatási rendszer alapja tehát az aktuális termeléstől független korábbi bázisterület és referenciahozam volt a kötelező területpihenetés megszüntetése mellett. A gyakorlat 1996–2002 között bebizonyította, hogy a váratlan piaci árváltozás által előidézett jövedelemcsökkenés mérséklésére hozott ad hoc intézkedések (rendkívüli segélyek) sem voltak elég hatékonyak. Ezért döntöttek 2002-ben a termelőktől független, váratlan események bekövetkezése esetére a piaci veszteségtérítés helyébe lépő és a termelési ciklusokat kiegyenlítő támogatási forma, azaz az anticiklikus kifizetések mellett. A 2002. évi törvény az anticiklikus támogatások bevezetése mellett kiemelten kezeli az agrár-környezetvédelmet. Az USA agrárszabályozásának elemzése tanulságokkal szolgál az EU agrárpolitikai reformjait illetően is. Az EU-ban a közvetlen jövedelemtámogatások alapjául szolgáló referenciahozamok és bázisterület alkalmazása (1992 óta) az USA-ban már az 1992. évi CAP-reform előtt is gyakorlat volt. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a GATT Uruguayi Fordulója során az USA-nak tulajdonképpen sikerült a többi tagországgal, beleértve az EU tagországait is, elfogadtatni saját agrárpolitikáját. Az USA az 1996. évi mezőgazdasági törvény értelmében felszabadította a termelési szerkezethez kapcsolódó köztöttségeket és támogatásokat, mert már nem adott növények termelésére vonatkoztak. Az EU-ban ezzel szemben a közvetlen jövedelemtámogatások ma is meghatározott termelési szerkezetre vonatkoznak és adott növények (illetve állatprémiumok esetében meghatározott állati termékek) előállítását feltételezik. Az USA 2002. évi mezőgazdasági törvénye azonban visszalépést jelent az 1996-ban elkezdett agrárszabályozási reformhoz képest, mert a támogatások növelését teszi lehetővé a termelési ciklusokat ellensúlyozó anticiklikus támogatás bevezetésével. Az EU számára elgondolkodtató az USA új mezőgazdasági törvénye a küszöbönálló bővítés és újabb CAP-reform tekintetében.**

* A cikk az OTKA T 34518. sz. kutatási téma támogatásával készült.

Az USA agrárpolitikai gyakorlatának jellemzői 2002-ig

Az Egyesült Államokban az 1929–1933 között kialakult gazdasági világválság óta lehet markáns agrárszabályozásról beszélni. Ezekben az években a termelési biztonság és a piaci egyensúlyok megteremtése került az érdeklődés középpontjába, így az agrárpolitika is az új gazdaságpolitika (*New Deal*) része lett. A Rooseveltnél elindított *New Deal*-politika keretében 1933-ban elfogadott első mezőgazdasági törvény (*First Agricultural Adjustment Act*) hatékonyabb, és távolabbra mutató jogi védelmet biztosított a farmereknek. A törvény azt tűzte ki célul, hogy helyreállítsa az egyensúlyt a termelés és a fogyasztás mennyisége között, és a termelő számára „paritási árakat” biztosít.

Az új gazdaságpolitikai siker hatására az USA-ban folytatták az agrárszabályozással kapcsolatos törvényhozói munkát és az 1938. évi mezőgazdasági törvény (*Agricultural Adjustment Act of 1938*) meghatározott módszerek segítségével – a paritási ár százaléka és a várható termésfölség alapján – állapította meg a legfőbb növényi termékek garantált minimálárát. A termelési és esetenként az értékesítési kvótákat a farmok szintjéig lebontották. Ebben az időszakban az egy termelő által felvehető közvetlen támogatások összege nem haladhatta meg az évi 10 ezer dollárt. Ezzel párhuzamosan elindították a szövetségi termésbiztosítási programot. A gyorsan romló termékkör (tej, zöldséggyümölcs) szabályozását az 1937-ben megszületett Mezőgazdasági Marketing Törvény (*Agricultural Marketing Agreement Act*) tette lehetővé.

Az első mezőgazdasági törvény elfogadása (1933) után a második világháború kezdetéig az évi kb. 30-40 millió acre (12-16 millió hektár) pihentetett terület egyensúlyban tartotta a kereslet-kínálat alakulását és stabil árakat eredményezett. Ez a trend csak a második világháború idejére szakadt meg, amikor a háborúban részt vevő országok élelmiszerigényének kielégítése érdekében az összes mezőgazdasági területet megművelték. Az 1940-es évek végén azonban részben helyreállt az európai termelőbázis, és az USA mezőgazdasága újra kínálatkorlátozásra szorult.

1948-ban létrehozták a Termékhitel Ügynökséget (*Commodity Credit Corporation: CCC*), amely azt a feladatot kapta, hogy a felvásárolt mezőgazdasági termékek értékesítése és a „hitelnújtás” (erre a termelőktől átvett termékek biztosított fedezetet) mellett „stabilizálja, támogassa és védje a farmgazdaságok jövedelmét és a termelői árakat, segítse a kiegyensúlyozott és megfelelő mezőgazdasági termékkínálat fenntartását, és tegye lehetővé a mezőgazdasági termékek rendezett forgalmazását” (*Galbraith, 1988*).

Az 1949. évi mezőgazdasági törvény (*Agricultural Act of 1949*) továbbra is a paritási árak szintjén garantálta a farmerek jövedelmét, és a tejszektorban bevezette az intervenció mechanizmust, ami összességében magas intézményes árakat és – a koreai háború éveitől eltekintve – növekvő állami készleteket eredményezett. Az 1938. és 1949. évi mezőgazdasági törvények mind a mai napig az USA mezőgazdaságára jellemző ár- és jövedelemtámogatások permanens törvényi¹ hátterét képezik. Az 1949 után elfogadott mezőgazdasági törvények a „permanens törvény” ideiglenes módosításairól szólnak, de alapjában véve 1996-ig nem változtatták meg az eredeti rendelkezéseket (1996-ban és 2002-ben ideiglenesen hatályon kívül helyezték a permanens törvényt). A gazdasági világválság helyzetében kialakított agrárpolitika tehát folyamatosan érvényesülő kerettörvényé vált.

A farmprogramokat az egyes mezőgazdasági törvények többé-kevésbé módosították, de a Clinton elnök által 1996 áprilisában aláírt és az 1996–2002-es időszakra vonatkozó mezőgazdasági törvény (*Federal Agricultural Improvement and Reform Act: FAIR*

¹ Az 1938. évi mezőgazdasági törvény kötelező jelleggel bevezette a kukorica, a gyapot és a búza ártámogatását, az 1949. évi törvény pedig az ártámogatást kiterjesztette a gyapjúra, moherre, mézre és tejure.

Act) mérföldkönek számított az USA mezőgazdaságában. A mezőgazdasági törvény alapvető reformjának okai mindenekelőtt a szövetségi költségvetési hiány csökkentése, a GATT-megállapodás kötelezettségvállalásainak teljesítése, a támogatások egyenlőtlen allokációjának mérséklése (nagy farmok vitték el a támogatások döntő részét) és a környezetvédelem szerepének erősítése (környezetkímélő termelési eljárások bevezetésének ösztönzése) voltak.

Az 1996. évi törvény a tej- és cukorszektor szabályozását is megváltoztatta, a *reform* azonban *elsősorban a szántóföldi növények* (búza, takarmánygabona, gyapot, rizs) *termelésének feltételeit érintette*, mert a termelők szinte teljesen szabad kezet kaptak a vetésszerkezet kialakításában, és *megszűnt a kötelező területpihentetés, a célár, a veszteségtérítés*, de *fennmaradt a garantált ár, ahhoz kapcsolódva a termék-jelzáloghitel és az értékesítési támogatás*.

A szabályozás alapjaiban változtatta meg a korábbi farmprogramokat és támogatásokat, mert a területcsökkentő programban (búza, takarmánygabona, gyapot és rizs) részt vevő valamennyi farmer átmeneti támogatásban részesült, ha rugalmas termelési szerződés formájában aláírta az 1996–2002 közötti időszakra vonatkozó támogatás feltételeit. A korábbi termékprogramban (1991–1995 között) részt vett termelő számára lehetővé tették a 7 évre (1996–2002) szülő rugalmas termelési szerződés (*Production Flexibility Contract*) megkötését. *A piaci átlagár alakulásának függvényében előre nem látható mértékű veszteségtérítés helyébe a termelés alakulásától független, meghatározott összegű közvetlen jövedelemtámogatás (Production Flexibility Contract payment: PFC-payment) lépett.*

A támogatás a szerződésbe bevont terület, azaz az előző törvény alapján 1996-ra kiszámított bázisterület 85 százalékára vonatkozott a referenciahozam figyelembevételével. A támogatható terület 1996–2002 között csak annyiban változhatott, amilyen mértékben a hosszú távú földpihentési programból (tartalékföldalap-program) a termelők kivették (növelték a szerződött terület nagyságát), illetve a programba bevitték (csökkentették a szerződött terület nagyságát) a földjüket. A rugalmas termelési szerződés azt jelentette, hogy a támogatásra jogosult földterületet (a szerződött terület 100 százalékát) mezőgazdasági termelésre kellett használni, és alapjában véve a zöldség és gyümölcs kivételével bármilyen mezőgazdasági termék előállítható volt, beleértve a gyepegzálkodást, takarmánytermelést és területpihentést.

2002-ig meghatározták az évenként kifizethető támogatás összegét és megoszlását annak függvényében, hogy a farmer korábban az adott földterületen éppen melyik veszteségtérítésre jogosult növényt termelte. Az 1996. évi programkifizetések alapján határozták meg az egyes termékekre kifizethető maximális támogatási összeget. A támogatás összegének megoszlása a korábbi veszteségtérítésre jogosult termékek által elfoglalt földterület arányában történt, tehát tulajdonképpen nem is a személyekhez, hanem a korábbi termékprogramokba bevont földterületekhez kötődött. A támogatási rendszer alapja tehát az aktuális termeléstől független korábbi bázisterület és referenciahozam volt a kötelező területpihentetés megszüntetése mellett. A kifizetett támogatás a mindenkori ártól és vetésszerkezettől is független volt.

Az 1996–2002 közötti időszakra is fenntartották a permanens törvényt, de átmenetileg felfüggesztették az 1938. és 1949. évi mezőgazdasági törvények rendelkezéseit. Ugyanakkor komoly változások következtek be a mezőgazdasági termékek világpiacon árának alakulásában. 1996–1997-ben mind a világpiacon, mind az USA piacán emelkedtek az agrártermékek árai, és ebben az időszakban a piaci árak nem süllyedtek a garantált ár szintje alá, azaz nem kellett értékesítési támogatást fizetni a farmerek számára. 1998-ban azonban gyökeres változás következett be, mert a mezőgazdasági termékek árai csökkentek és az ebből származó jövedelemkiesést az 1996. évi törvény zöld dobo-

zos támogatásai² (PFC-payment), valamint az ahhoz kapcsolódó értékesítési támogatás már nem tudta megfelelő mértékben ellensúlyozni

Az USA farmerei az 1998–1999-es szezontól kezdődően a rugalmas termelési szerződés keretében fizetett támogatások és értékesítési támogatások mellett rendkívüli segélyben³ részesültek. A rendkívüli segélyek egyrészt mérsékeltek az elemi károk veszteségeit (disaster relief payment), másrészt piaci veszteségtérítési támogatást (market loss assistance payment: MLAP) is biztosítottak a farmereknek az alacsony piaci árak, illetve a jövedelemkiesés ellensúlyozására. A piaci veszteségtérítési kifizetés a korábbi veszteségtérítési kifizetésekhez és értékesítési támogatásokhoz hasonlóan burkolt exporttámogatásnak tekinthető.

A gyakorlat 1996–2002 között bebizonyította, hogy a váratlan piaci árváltozás által előidézett jövedelemcsökkenés mérséklésére hozott ad hoc intézkedések (rendkívüli segélyek) sem voltak elég hatékonyak. A 2002. évi mezőgazdasági törvény előkészítése során a mezőgazdasági érdekképviseleti szervezetek azt kérték a kongresszustól, hogy maradjon változatlan a vetésszerkezet szabad kialakításának lehetősége, de alacsony piaci árak esetén lépjen életbe a termelési ciklusokat ellensúlyozó ún. anticiklikus támogatási jogcím is. Ezért döntöttek 2002-ben a termelőktől független, váratlan események bekövetkezése esetére a piaci veszteségtérítés helyébe lépő és a termelési ciklusokat kiegyenlítő támogatási forma, azaz az anticiklikus kifizetések (counter-cyclical payment) mellett.

A 2002. évi mezőgazdasági törvény előzményei

Az USA-ban az agrobusiness évi kibocsátása meghaladja a 3500 milliárd dollárt, azaz a GDP 15 százalékát, és 25 millió embernek ad munkát. Az USA fogyasztói a rendelkezésükre álló jövedelem alig 11 százalékát költik élelmiszerre, azaz kevesebbet, mint bárhol a világon (ez az arány az Egyesült Királyságban 11,2, Németországban, Franciaországban, Ausztráliában és Új-Zélandon 15-17 százalék). A kormány szerepe is folyamatosan változik, különösen a kereskedelem, az agrárszabályozás, az infrastruktúra-fejlesztés, a természeti erőforrások megőrzése, a környezetvédelem, a vidékfejlesztés és az élelmiszersegély kap ma nagyobb hangsúlyt.

A mezőgazdasági háztartások 38 százaléka kapja a támogatások 87 százalékát, és állítja elő a mezőgazdasági termelési érték 92 százalékát. Ugyanakkor a mezőgazdasági háztartások 62 százalékára jut a támogatások 13 és a mezőgazdasági termelési érték 8 százaléka, de ezeknek a háztartásoknak nem célja, hogy elsődlegesen a mezőgazdasági tevékenység biztonsága a megélhetést. Mindkét csoport fontos szerepet játszik az USA agrártermelésében, de különböző a kockázatviselés szintje és ezzel párhuzamosan az elvárható támogatások nagysága is. Az agrártámogatási rendszer összességében valamennyi farmnak a vállalt kockázatnak megfelelően nyújt segítséget.

Az 1930-as évek óta jelentősen csökkent a főfoglalkozású farmerek száma és nőtt a mezőgazdaságon kívüli tevékenységből származó jövedelemszerzés jelentősége. Jelenleg a farmerek mezőgazdaságból származó 60 milliárd dolláros nettó jövedelme mellett legalább 120 milliárd dollárt jelent a mezőgazdaságon kívüli tevékenységből származó jövedelem. Ezzel szemben az OECD-régió átlagában az agrártermelők mezőgazdasági és

² A WTO-megállapodás a leginkább termelés- és kereskedelemtorzító támogatásokat a sárga dobozba (amber box), a termelésre és kereskedelemre legkevésbé hatást gyakoroló támogatásokat pedig a zöld dobozba (green box) sorolja. A kínálatkorlátozással párosuló támogatások tartoznak a kék dobozba (blue box).

³ A rendkívüli segély kifizetését az éves költségvetési törvények (Appropriations Acts), valamint a 2000-ben megszavazott mezőgazdasági kockázatvédelmi törvény (Agricultural Risk Protection Act: ARPA) tették lehetővé.

nem mezőgazdasági munkából származó jövedelme 50-50 százalékot tesz ki (OECD, 2002). Az erőforrások koncentrációjával a farmok száma csökkent, az átlagos birtoknagyság pedig nőtt. Az elmúlt fél évszázadban a termelés megduplázódott, ugyanakkor a farmok száma 2/3-dal lett kevesebb. Az USA-ban mintegy 150 ezer farm termeli meg az élelmiszer-szükséglet zömét. Az USDA kimutatása szerint a többi 2 millió farm évi termelési értéke eléri ugyan az 1000 dollárt (legalább ekkora termelési érték szükséges, hogy farmról beszéljünk), de a 2 millió farm termelői elsősorban a vidéki életformát helyezik előtérbe, és jövedelemforrásuk nagy része mezőgazdaságon kívüli tevékenységből származik. Az ún. programtermékeket⁴ az 1930-as években szinte valamennyi farmon termelték, ma a gazdaságoknak csak 30 százaléka foglalkozik ezeknek a termékeknek (amelyek a termelési érték 20 százalékát teszik ki) az előállításával.

Az élelmiszer-gazdaság szerepe a kereskedelemben és az exportban fokozatosan nőtt. A világgiazi kereslet növekedésével párhuzamosan az USA élelmiszer-gazdasági exportjának értéke az 1970. évi 7-ről mára 50 milliárd dollár fölé emelkedett. A növekvő exportpiacok nélkül jelentősen alacsonyabb termelői árakra és bevételekre lehetne számítani. A világ lakosságának 96 százaléka az USA-n kívül él, az élelmiszerek iránti kereslet növekedésére pedig elsősorban a népesség és a jövedelem viszonylag gyors emelkedését mutató fejlődő országokban lehet számítani. *Jelenleg az USA élelmiszer-gazdasági exportjának kétharmadát a magas hozzáadott értékkel rendelkező termékek jelentik* (1980-ban ez az arány 50 százalékos volt). A világkereskedelemben az élelmiszerek és agrártermékek vámvédelme sokkal magasabb, mint az ipari termékeké. Az USA rendelkezik a világon az egyik legalacsonyabb átlagos vámtarifával az élelmiszer-gazdasági termékek körében (ma az USA-ban 12, a WTO-tagországokban átlagosan 62 százalékot tesz ki a vámszint).

Az USA-ban az agrárszabályozás több mint 70 éves múltra tekint vissza. A történelem azt mutatja, hogy a mezőgazdasági háztartások jövedelmének növekedése mindenekelőtt a kutatási eredményeknek, a termelékenység emelkedésének és a mezőgazdaságon kívüli jövedelemszerzési lehetőségek megteremtésének köszönhető. Az 1930-as években bevezetett programok gyakori és nemkívánatos következményei miatt a mezőgazdasági törvényeket folyamatosan módosították. Az 1996. évi farmtörvény megszüntette a sok évtizeden keresztül létező programokat és jó példát mutatott a világnak a termeléstől független támogatási rendszer (rugalmas termelési szerződés) bevezetésével. Az 1996. évi törvény gyakorlati alkalmazását viszont beárnyékolja az a tény, hogy 1997–2001 között mintegy 28 milliárd dollárral több támogatást fizettek ki az eredetileg megszavazott összegnél.

Még mindig *nincs közvetlen kapcsolat a kifizetett támogatások összege és a farmok pénzügyi helyzete között*. Az előzetesen megszerzett jogosultságra (történelmi jogosultság) alapozott kifizetések mégiscsak meghatározott termékekre vonatkoznak, és a farmok 40 százalékát érintik. A legtöbb szubvencióval ellentétben e támogatások közvetlenül növelik a gazdaságok jövedelmét, hiszen a termelőknek ezek elnyeréséhez újabb költségeket nem kell vállalniuk. A támogatási programok nem várt következményei abból is adódnak, hogy *egyre inkább elválnak a földtulajdon a földhasználattól*. A programok a földhasználókat támogatták és a támogatás jelentős része a földárban került tőkésítésre, aminek következtében emelkedtek a földbérleti díjak. A méretgazdaságosságra való törekvés pedig maga után vonja a földbérlet felértékelődését, ugyanis *ma az USA-ban a termelők több mint 40 százaléka bérel földet*.

⁴ A mezőgazdasági programtermékek [búza, takarmánygabona (kukorica, árpa, zab, cirok és rozs), gyapot és rizs] támogatása volt a legnagyobb, mert a garantált ár szintjének megfelelő termék-jelzőloghitelre és veszteségtérítésre voltak jogosultak, ha a farmer részt vett a kormány mezőgazdasági (területcsökkentő) programjában.

A fizikai és intézményi infrastruktúra fejlesztése elengedhetetlen volt az USA élelmiszer-gazdaságának eredményessége szempontjából, beleértve az állat- és növényegészségügyi, élelmiszer-biztonsági kérdéseket. Ebben komoly szerepet játszott a kutatás és szaktanácsadás. A legnagyobb kihívást az jelenti, hogy egyrészt a termékpálya szereplőinek szorosabb együttműködésére van szükség, másrészt a növényi és állati betegségek egyre inkább globális jellegűek, és koordinált megoldást igényelnek. Továbbá a szellemi termékek védelmének erősödésével és a biológiai tudományok fejlődésével a magánszektorban egyre több a beruházás az élelmiszer-gazdasági technológia fejlesztésébe. Ez pedig maga után vonja az állami és magánszektor hatékony együttműködésének szükségességét a fellépő problémák megoldása érdekében.

A mezőgazdasági termelők és privát erdőtulajdonosok birtokolják és használják az USA területének kétharmadát. A társadalom egészségesebb környezet iránti igényeit figyelembe véve szélesebb értelemben kell definiálni a mezőgazdaság kibocsátását, beleértve a környezetvédelmet, tájképet, élővilágot, vizes területeket, valamint a víz és levegő minőségének javítását. A termőföldvédelem elsősorban a humuszréteg termelékenységének megőrzését, a vízminőség javítását, az élővilág és vizes területek védelmét tűzte ki célul. A természeti erőforrások megőrzésére kiadott támogatások zömét 1985 óta a tartalékföldalap-program emésztette föl. A termőföldvédelmi támogatások hatékony felhasználása érdekében szorosabb együttműködésre van szükség a helyi és állami intézményrendszerek között.

A múltban a vidéki térségben elhelyezkedő ipar sok esetben megbízható, kevésbé képzett és olcsó munkaerőt igényelt, ezzel szemben korunkban a magasan képzett munkaerőre helyezik a hangsúlyt, ezért az oktatás és továbbképzés nélkülözhetetlen a vidéki lakosság mezőgazdaságon kívüli jövedelemszerzési esélyeinek növelése érdekében. A vidékfejlesztés legfontosabb feladata a vonzó környezet és feltételek kialakítása, a magántőke számára új munkahelyek létrehozása, illetve alternatív jövedelemszerzési lehetőségek megteremtése céljából. A természeti erőforrások tekintetében a megújuló energiaforrások fejlesztése, a szél- és napenergia felhasználása szintén hozzájárul a vidéki foglalkoztatottság növeléséhez. A vidékfejlesztési politikában fontos szerepet játszik a telekommunikáció, az elektromos energiahálózat, a közművek és a szállítási infrastruktúra fejlesztése, de a vidéki települések gyakran pénzügyi nehézséggel küzdenek a korlátozott helyi adókiadás (a kevés beruházás miatt) és a méretgazdaságosságból származó hátrány miatt. Az informatika és a kommunikációs technológia elterjedése már a vidéki térségekben is a városokhoz hasonló előnyt nyújtja (elsősorban az egészségügyi ellátásban és oktatásban).

A belföldi élelmiszersegély-programok célja kezdettől fogva a rászorulóknak egészséges élelmiszerekkel való ellátása és ezen keresztül a mezőgazdasági szektor támogatása volt. Az élelmiszersegély a jogosultak élelmiszer-ellátásán kívül elősegíti az egészséges étrend kialakítását is. Ezeket a programokat az 1960-as években vezették be, amikor az alultápláltság volt jellemző, ma azonban a rászorulóknak megfelelő mennyiségű élelmiszerrel történő ellátása mellett az étrend minőségének javítása az elsődleges cél.

Az agrártámogatások alakulása

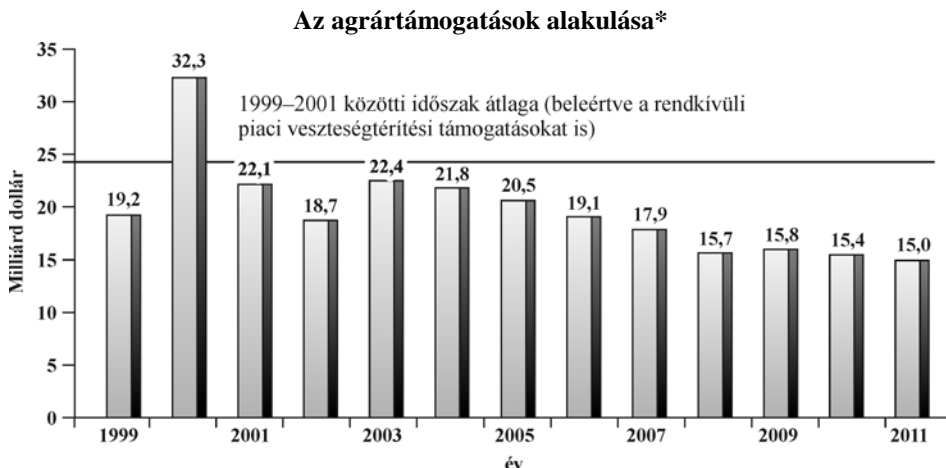
A Bush elnök által 2002 májusában aláírt új mezőgazdasági törvény (*Farm Security and Rural Investment Act of 2002: FSRIA*) a 2002–2007-es időszakra érvényes, amikor évi 18-22 milliárd dollár támogatással lehet számolni. Ugyanakkor az 1999–2001 közötti időszakban évi átlagban 25 milliárd dollárt (1999-ben 19,2; 2000-ben 32,3 és 2001-ben 22,1 milliárd dollár) tett ki az agrártámogatás (lásd az 1. ábrát).

A 2002–2007 közötti időszakra is fennmarad a permanens törvény, de átmenetileg felfüggesztették az 1938. és 1949. évi mezőgazdasági törvények rendelkezéseit (az előző törvény esetében is ez történt). Az új törvény az anticiklikus támogatások bevezetése mellett kiemelten kezeli az agrár-környezetvédelmet. Az előző törvény által a rugalmas termelési szerződés keretében kifizetett közvetlen jövedelemtámogatás (PFC-payment) helyett bevezetett közvetlen jövedelemtámogatás (direct payment) is megmaradt a búza, takarmánygabona (kukorica, árpa, cirok, zab), gyapot és rizs esetében, de a 2002. évi törvény a szójára és egyéb olajos magvakra, valamint a földimogyoróra is kiterjesztette ezeket a támogatásokat. A közvetlen jövedelemtámogatás fajlagos (egységnyi mennyiségre vetített) összege emelkedik. A támogatások igényléséhez a termelőknek a 2002–2007-es időszakra szóló szerződést kell kötni.

A 2002. évi mezőgazdasági törvény szerint az ár- és jövedelemtámogatás 26 termékre terjed ki. Ezek: búza, takarmánygabona (kukorica, árpa, zab, cirok, rozs), gyapot, rizs, szója és egyéb olajos magvak (napraforgó, repce, repcemag, sáfrány, lenmag, mustár), fehérjenövények (bab, lencse, csicseriborsó), földimogyoró, dohány, cukornád, cukorrépa, méz, gyapjú, moher és tej. A támogatott termékek a mezőgazdasági árbevétel hozzávetőleg 40 százalékát képviselik. A mezőgazdaságból származó árbevétel 60 százalékára azonban nem vonatkozik a közvetlen támogatás: hústermelés, kertészeti termékek (zöldség és gyümölcs, bor, dísznövény). De ezek a termelők is részt vehetnek több más termelési és marketingprogramban (hosszú távú földpihentetés, vízvédelem, termésbiztosítás, exporttámogatás, kertészeti termékek marketingszabályozása).

Az előző törvény által a rugalmas termelési szerződés keretében kifizetett támogatások (production flexibility contract payments: PFC-payments) helyett bevezetett közvetlen jövedelemtámogatások (direct payments) megmaradtak a búza, takarmánygabona (kukorica, árpa, cirok, zab), gyapot és rizs esetében, de a 2002. évi törvény a szójára és egyéb olajos magvakra, valamint a földimogyoróra is kiterjesztette ezeket a támogatásokat. A közvetlen jövedelemtámogatás fajlagos (egységnyi mennyiségre vetített) összege emelkedik (lásd az 1. táblázatot).

1. ábra



*1999–2001 között a tényleges, 2002–2011 között a tervezett kiadásokat mutatjuk be.

Forrás: The 2002 Farm Bill. USDA, 2002, Washington, D.C.

A 2002. évi törvény által meghatározott intézményi árak

Növény	Garantált ár (loan rate)			Közvetlen jövedelemtámogatások		Célárak	
	2002 előtt	2002/ 2003	2004– 2007	2002 előtt	2002–2007	2002/ 2003	2004– 2007
Búza \$/t	94,78	102,87	101,03	16,90	19,10	141,81	144,02
Kukorica \$/t	76,17	77,95	76,77	10,24	11,02	102,18	103,54
Cirok \$/t	67,32	77,95	76,77	12,20	13,78	100,00	101,18
Árpa \$/t	75,78	86,34	84,97	9,19	11,02	101,50	102,88
Zab \$/t	83,37	93,01	91,63	1,38	1,65	96,46	99,21
Szójabab \$/t	193,25	183,70	183,70	nincs	16,16	213,09	213,09
Egyéb Olajos magvak \$/t		211,64	205,02	nincs	17,63	216,05	222,66
Gyapot \$/t	1146,39	1146,39	1146,39	110,23	147,70	1596,13	1596,13
Rizs \$/t	143,29	143,29	143,29	45,19	51,80	231,48	231,48
Szárazbab \$/t	nincs	139,55	137,12	nincs	nincs	nincs	nincs
Lencse \$/t	nincs	263,22	258,37	nincs	nincs	nincs	nincs
Csicseriborsó \$/t	nincs	166,66	163,80	nincs	nincs	nincs	nincs
Földimogyoró \$/t	746	390,00	390,00	nincs	40,00	545,00	545,00
Osztályozott gyapjú \$/t	nincs	2204,60	2204,60	nincs	nincs	nincs	nincs
Osztályozatlan gyapjú \$/t	nincs	881,84	881,84	nincs	nincs	nincs	nincs
Angóragyapjú \$/t	nincs	9259,32	9259,32	nincs	nincs	nincs	nincs
Méz \$/t	nincs	1322,76	1322,76	nincs	nincs	nincs	nincs

Forrás: The 2002 Farm Bill. USDA, 2002, Washington, D.C.

Eltérések az előző törvényhez képest

A 2002. évi mezőgazdasági törvény az előző törvénnyel összehasonlítva a következő legfontosabb eltéréseket tartalmazza:

– A közvetlen jövedelemtámogatásokat (*PFC-payments, direct payments*) a szójára és egyéb olajos magvakra, valamint a földimogyoróra is kiterjesztették.

– A közvetlen jövedelemtámogatás fajlagos (egységnyi mennyiségre vetített) összege emelkedik.

– A célár újbóli alkalmazásával a korábbi programtermékek (búza, kukorica, árpa, cirok, zab, gyapot és rizs) mellett a szójára és egyéb olajos magvakra, valamint a földimogyoróra *bevezették* a jövedelemcsökkenés mérséklésére hivatott *anticiklikus kifizetéseket* (*counter-cyclical payment: CCP*).

– A *termelők aktualizálhatják a bázisterületet*, ráadásul számításba vehetik az olajos magvak területét is.

- A referenciahozamok meghatározásánál adott termékek és támogatások esetében a termelők élhetnek az aktualizálás lehetőségével.
- A termék-jelzőloghitel (*loan rate*) és értékesítési támogatás (*marketing assistance*), valamint a hitelvesztés-térítés (*loan deficiency payment: LDP*) jogosultságát kiterjesztették egyéb termékekre is: méz, gyapjú és moher, csicseriborsó, lencse és (száraz)bab.
- A fennmaradó korábbi exporttámogatások mellett a kivittelt ösztönző új támogatásokat (szállítási és infrastruktúra-fejlesztési hitelgarancia) léptettek életbe.
- Jelentősen megnövelték az egy termelőnek kifizethető közvetlen támogatások maximális összegét.

Bioenergia-program

A bioenergia-termelést ösztönző új programokat is bevezettek a korábbi bioenergia-program (*Bioenergy Program*) – bioenergia-termelő vállalatok támogatásáról van szó, mert a termelőktől energiatermelés céljára mezőgazdasági nyersanyagokat vásárolnak fel – és a biomassza-kutatások támogatása mellett. Ezek közül említést érdemel a megújuló energiarendszerek és a hatékonyabb energiahasznosítás (*Renewable energy systems and energy efficiency improvements*) programja, amely a farmerek bioenergia-felhasználásra alapozott beruházásainak finanszírozását segíti elő vissza nem térítendő támogatás, illetve hitel- és hitelgarancia formájában, valamint a bioenergia-alapú termékek állami beszerzésének ösztönzésére (*Federal procurement of biobased products*) ügynökségek által történő felvásárlással.

Eredetmegjelölés

Az új törvény módosítja az 1946. évi agrármarketing-törvényt (*Agricultural Marketing Act*), ami azt jelenti, hogy a kiskereskedelmi forgalomba kerülő meghatározott termékek eredetéről tájékoztatni kell a fogyasztókat. Jelenleg az 1930. évi vámtörvény (*Tariff Act*) és a szövetségi húsvizsgálati törvény (*Federal Meat Inspection Act*) módosított változatai szabályozzák az eredet megjelölését a „végső vásárló”, illetve végső importőr számára a legtöbb importáru esetében (elsősorban a friss zöldség-gyümölcs és a végső fogyasztói kiszerezésű egyéb termékek importjánál). Az eredetmegjelölés (*country of origin labeling*) azonban nem vonatkozik az ömlesztett és feldolgozásra kerülő importtermékekre (a végső fogyasztói kiszerezés formájában importált árura kötelező az eredet megjelölése). Az új törvény a friss zöldség-gyümölcs mellett a marha-, sertés- és bárányhúsra, egyes halakra és kagylókra, valamint a földimogyoróra is kiterjeszti a kötelező eredetmegjelölést (beleértve a továbbfeldolgozás céljából importált termékeket is). A címkén az „USA termék” (*United States country of origin*) felirat használatát csak azoknál az élelmiszereknél engedélyezik, amelyek nyersanyagát is az Egyesült Államokban állították elő (állati termékeknél előírás, hogy az adott állat születése, nevelése és levágása is az USA-ban történjen). Az új eredetmegjelölés 2004. szeptember 30-a után kötelező lesz, addig önkéntes alapon végezheti a kiskereskedelem. Szándékos mulasztás esetén a kiskereskedelem büntetése 10 ezer dollárig terjedhet.

Belföldi élelmezési segélyprogramok

Az élelmiszerjegy bevezetése az élelmiszer-főlöslég levezetését volt hivatott szolgálni, de felismerve ennek politikai jelentőségét, Johnson elnök 1964-ben állandósította a Kennedy elnöksége alatt 1961-ben kísérleti jelleggel elindított *élelmezési segélyprog-*

ramot (*Food Stamp Act of 1964*). Az ételmezési segélyprogramok (*nutrition programs*) folytatására 2002-ig adott felhatalmazást az ételmiszerjegy kivételével az 1996. évi mezőgazdasági törvény, amelyet először 1997. szeptember 30-ig hosszabbítottak meg, de végül módosítva (az állandó tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldieket kizárták a programból, ha az utolsó 10 évben nem volt munkaviszonyuk az USA-ban) érvényben maradt.

A 2002. évi törvény szerint az ételmezési segélyprogramok folytatódnak, és a legalább 5 évig folyamatosan az USA-ban élő legális bevándorlók (a legálisan bevándorló gyermek és munkaképtelen személy esetében nincs korlátozás) is jogosultak lettek ételmiszerjegyre (az előző törvény legalább 10 éves munkaviszonyt írt elő). Az ételmezési segélyprogram keretében (beleértve az iskolai étkeztetést és az indiánrezervátumokat is) a szövetségi mezőgazdasági miniszternek évi legalább 200 millió dollár értékben kell a korábbi időszakhoz képest több friss gyümölcsöt és zöldséget felhasználni a gyümölcs és zöldség fogyasztásának növelése céljából (az előző törvény nem tartalmazott ilyen előírást). A rendkívüli ételmezési segélyprogram költségvetése emelkedett.

Az ételmezési segélyprogramok legnagyobb összegű tétele az ételmiszerjegy (Food Stamp Program: FSP) és a terhes és kisgyerekes anyák támogatása (Special Supplemental Nutrition Program for Woman, Infants, and Children: WIC). 2002-ben 28 millió ember, vagyis a lakosság 10 százaléka kapott ételmiszerjegyet az USA-ban: az ételmiszerjegy-programban 20 millió, a terhes és kisgyerekes anyák támogatásának programja (a terhes anya és legfeljebb 5 éves koráig gyermeke is támogatható) keretében pedig 7,5 millió fő. Az egy főre jutó havi átlagérték 55–80 dollár között alakult. Az új törvény szerint mindkét program (FSP és WIC) továbbra is a legfontosabb ételmezési segélyprogram marad, ráadásul a jövőben az ételmiszerjegyre és a terhes és kisgyerekes anyák támogatásának programjára jogosultak számának növekedésére számítanak (a következő években 30 millió főre emelkedhet a támogatásra jogosultak száma). Az USA-ban született csecsemők csaknem 50 százalékát érinti a terhes és kisgyerekes anyák támogatási programja. 2003-tól a legalább 5 éve folyamatosan az USA-ban élő legális bevándorlók (a legálisan bevándorló gyermek és munkaképtelen személy, a bevándorlás időpontjától függetlenül) is jogosultak lesznek ételmiszerjegyre és a terhes és kisgyermekes anyák támogatására (az előző törvény legalább 10 éves munkaviszonyt írt elő). Az ételmiszerjegy-támogatás meghaladja a 20 milliárd dollárt, a terhes és kisgyerekes anyák támogatása pedig megközelíti az 5 milliárd dollárt. A kiválasztott csoportok ételmezési programja (Food Distribution Program on Indian Reservations) is fennmarad, amely az indián rezervátumok ételmiszer-ellátását támogatja (a támogatás egy főre számolva havi 30 dollárt tett ki 2001-ben).

A család nagyságától és jövedelmétől függően határozzák meg, hogy mekkora értékű ételmiszerjegyet kaphatnak a szóban forgó háztartások. 1992 óta a visszaélések elkerülése érdekében (például alkoholt vásároltak ételmiszer helyett) lehetőséget biztosítottak az ételmiszerjegy-program elektronikus nyilvántartására, s 2002-ig minden állam áttért erre az elektronikus nyilvántartásra.

Kiemelt jelentősége van az iskolai ételmezési programoknak is (*National School Lunch and Breakfast Programs*), amelyekkel az iskolai étkeztetést támogatják. Az új törvény szerint továbbra is arra lehet számítani, hogy átlagos iskolánapon a kedvezményes iskolai ebédet 28, a kedvezményes reggelit pedig 7 millió tanuló élvezi majd. Ez a program évi 11 milliárd dollárjába kerül a költségvetésnek.

Az USA Nemzetközösséghez tartozó Puerto Rico és amerikai Samoa 1981 óta az ételmiszerjegy helyett speciális segélycsomagot kap, ami lehetővé teszi, hogy a rászorulóknak pénzsegélyben részesüljenek. 1996–2002 között a támogatás összegét 1,1-ről fokozatosan 1,3 milliárd dollárra növelték, és ebben az időszakban a szigetországok lakosságának 40

százaléka részesült pénzsegélyben (ez havi átlagban fejenként 50-60 dollárt tett ki). Az új törvény a speciális pénzsegély összegét 1,4 milliárd dollárra emeli 2003-ban.

Említést érdemel még a kiegészítő élelmezési program (Commodity Supplemental Food Program) és a rendkívüli élelmezési segélyprogram (Emergency Food Assistance Program).

A *kiegészítő élelmezési program (Commodity Supplemental Food Program)* a 60 évnél idősebb rászoruló és terhes és kisgyerekes anyák (a gyermek 5 éves koráig) támogatására jött létre. Az USDA karitatív és humanitárius szervezetekkel köt szerződést, meghatározott termékeket (vastartalmú bébiétel, rizs, lisztáru, dobozos ivólé, sűrített tej, tejpor, földimogyoróból készült vaj és szárazbab) tartalmazó élelmiszer-csomagok kiosztására. Az elmúlt években évi mintegy 120 ezer anya és gyermek, valamint 270 ezer 60 évnél idősebb rászoruló (indianoknál az életkor 60 év alatt is lehet) kapott fejenként átlagosan havi 20 dolláros értékű élelmiszer-csomagot. A 2002. évi törvény évi 105 millió dolláros költségvetéssel változatlanul fenntartja ezt a programot.

Az 1983-ban életbe lépett *rendkívüli élelmezési segélyprogram (The Emergency Food Assistance Program)* ingyenkonyháknak ad élelmiszer- és pénzsegélyt. Kezdetben ez a program kizárólag a feltöltődő mezőgazdasági áru fölösleg levezetésére irányult, és a költségvetés fedezte a tárolás és az elosztás költségeit, de időközben lepadt a termék-fölség és a kongresszus szükség esetén felhatalmazást adott termékek vásárlására is, amire az utóbbi években kétszer annyi pénzt költöttek, mint az áru fölösleg elosztására. Így sok kritika érte a programot, ennek ellenére kiállta az idő próbáját. Az új törvény szerint ennek a programnak a költségvetése évi 150 millió dollárra emelkedett, ugyanis a termékek feldolgozásával, raktározásával és szállításával kapcsolatos költségek is elszámolhatók.

Vidékfejlesztés

Az USA-ban a New Deal éveiben (az 1930-as években) tömegnyomor uralkodott a vidék mezőgazdasági területein és a városok proletárnegyedeiben. A falvakra jellemző volt a rossz lakásviszony, a hiányos és egyhangú táplálkozás, a minimális közoktatás, valamint az egészségügyi ellátás teljes hiánya. Mindez kevésbé volt köztudott, így sokkal kevésbé nyomta a társadalom lelkiismeretét, mint a városi munkanélküliség és nyomor.

A New Deal programja és a későbbi vidékfejlesztési intézkedések abból a feltevésből indultak ki, hogy a vidéki szegénységtől a vidéki közösség fogja megszabadítani önmagát. Ez az elgondolás vezérelte a New Deal korai szakaszát, amely csupán egy-egy család ellátását szolgáló kisgazdaságok létesítését irányozta elő; s ebből az elképzelésből indultak ki később a községfejlesztési tervek is. Annak ellenére, hogy a kormány segítségével vidékre vitték a tőkét és a felvilágosítást, a vidéki szegénység problémáját az emberek növekvő ütemű elköltözése révén sikerült megoldani, mert inkább a városi szegények sorsát választották. Ez az út sem mondható kellemes megoldásnak, de mivel jobban szem előtt voltak, nehezebben lehetett ignorálni.

A közgazdaságtan általánosan elismert vagy neoklasszikus hagyománya szerint a legtöbb ember szemében a szegénység vagy a hozzá hasonló jelenség normális állapot volt. A munkaerőt, a tőkét és a többi erőforrást csupán olyan mértékben vették igénybe, ameddig ezek felhasználása (inputja) megérte a ráfordítást. Még az óriási munkanélküliséggel járó nagy gazdasági válság éveiben átélt hosszan tartó és keserű tapasztalatok sem csökkentették azt az általános benyomást, hogy a munkások a modern tőkés társadalomban szükségszerűen sokan, sőt fölös számban vannak.

Az általános jólét viszont új helyzetet teremtett a szegények számára. A legtöbb közösségben a szegénység már kisebbségbe került, és a voksokra vadászó politikusokat

kevésbé érdeklik a nagyon szegény néprétegek. Az elszigetelődés szegénységét tartósítja a szakszerűtlen oktatás és a siralmas egészségügyi ellátás, a vidékről való elmenekülés látszik továbbra is a legeredményesebb gyógymódnak.

A vidékfejlesztési programok (Rural Development Programs) keretében ma a vállalkozásfejlesztési, lakásépítési és közműfejlesztési támogatások játsszák a főszerepet.

A vállalkozásfejlesztési támogatást (vissza nem térítendő támogatások és kamattámogatások) általában 50 ezer lakosnál kisebb települések vehetik igénybe. A támogatások közül említést érdemel az elmaradott térségek gazdasági diverzifikációját elősegítő program és a vidéki kommunális program. *A vállalkozásfejlesztésben kiemelkedő jelentőséget tulajdonítanak a szövetkezeteknek is.* Az USA-ban már 1926-ban életbe lépett a szövetkezeti törvény, amelynek alapján a Szövetkezeti Szolgálat (*Cooperative Service*) is létrejött. Korábban az volt a feladata, hogy segítse a farmereket a szövetkezet létrehozásában, ma a vállalkozások valamennyi területén hirdetik a szövetkezés előnyeit (*Szabó G. Gábor*, 2002). Alapvetően ma is három típusú – beszerző, értékesítő és szolgáltató – szövetkezet működik az USA-ban.

A vidéki lakáskölcsönprogram az alacsony jövedelmű vidéki lakosságnak nyújt hitelt, illetve hitelgaranciát lakás építésére, javítására és bérlésére. A farmtulajdonosok, magán- és közületi szervezetek a mezőgazdasági bérmunkások és egyéb alacsony jövedelmű családok számára épített lakásokhoz vehetnek fel kölcsönt.

A közműfejlesztési támogatások (segély, hitel és hitelgarancia) tekintetében kiemelkedik a vidéki telekommunikáció, villamosítás, távoktatás, valamint a víz- és szennyvízhálózat fejlesztése. A villamos- és telefonhálózat kiépítésének előmozdítása a vidéki településeken állami feladat, mert az ezzel foglalkozó magánvállalatoknak ez nem kifizetődő. Az 1935-ben Roosevelt elnök utasítására kidolgozott vidéki villamosítási programmal megkezdődött az elektromos hálózat kiépítése a vidéki településeken, a magántulajdonú közművek ugyanis túlságosan drágának tartották a ritkán lakott térségek villamos energiával való ellátását. 1949-ben ez a program kiterjedt a vidéki telefonhálózat kiépítésének támogatására is. A villamosítási program támogatására szánt költségvetési pénz nagy részét a szövetkezeti formában működő villamos művek és telefontársaságok kapták, illetve kapják. A villamosítási program gyakorlatilag teljesítette küldetését, mivel az elektromos energia és telefonhálózat szinte valamennyi vidéki településre eljutott. Az USDA azonban továbbra is fontosnak tartja ezt a tevékenységét, mert egyrészt az elavult villamosvezetékek cseréjéhez és a telefonhálózat korszerűsítéséhez nélkülözhetetlen a hitelnyújtás, másrészt előtérbe került a telekommunikációnak az oktatásban és egészségügyben való meghonosítása. A vidéki települések víz- és szennyvízhálózatának fejlesztésére biztosított támogatások egy részét kizárólag 3 ezer, a telekommunikációs támogatások meghatározott hányadát pedig 20 ezer lakos alatti települések számára nyújtják.

A 2002. évi mezőgazdasági törvény kiemelt figyelmet szentel a víz- és szennyvízhálózat, a telekommunikáció (internetszolgáltatás), a vidéki vállalkozások fejlesztésére, valamint a magas hozzáadott értékű termékek előállításának támogatására. A vállalkozásfejlesztési támogatást általában 50 ezer lakosnál kisebb települések vehetik igénybe.

Az USA agrárpolitikájának hatása a Közös Agrárpolitikára

Az USA agrárszabályozásának elemzése tanulságokkal szolgál az EU agrárpolitikai reformjait illetően is. Az EU-ban a Közös Agrárpolitika 1992. évi reformja egyértelműen összefüggésbe hozható az 1986-ban elkezdődött GATT Uruguyai Forduló határozataival, amely a mezőgazdasági támogatások (belföldi és exporttámogatás) jelentős mértékű csökkenését tartalmazza. *Az USA kormánya erőteljes nyomást gyakorolt az EU-ra a*

GATT-megállapodás lezárása érdekében. Az EU a fenyegető kereskedelmi háború elkerülése céljából 1992-ben megreformálta a Közös Agrárpolitikát és kétoldalú megbeszélés keretében a legfőbb agrárpolitikai kérdésekben megállapodásra jutott az USA-val (*Blair House Megállapodás*).

Az EU az 1992. évi agrárpolitikai reform értelmében a mezőgazdasági támogatások zömét már nem az árak garantálására, a termékfölöslegek raktározására és az export szubvencionálására, hanem a farmerek közvetlen jövedelemtámogatására fordítja. A hazai termelés visszafogását a területpihentetés ösztönzésével és az intervenciós árak csökkentésével igyekeztek elérni. Ez a folyamat az Agenda 2000 elfogadásával tovább folytatódott.

A WTO-egyezmény egyébként engedélyezi a kínálatkorlátozó (termelés-csökkentő) intézkedések hatálya alá eső közvetlen termelői támogatásokat, ha meghatározott területre, hozamra, illetve állatlétszámra szólnak, vagy ha ezek a kifizetések a bázisidőszaki termelési érték legfeljebb 85 százalékára vonatkoznak (blue box vagy kék doboz). Ebből következik, hogy az USA-ban a korábban legnagyobb támogatást élvező termékeket (búza, takarmánygabona, gyapot és rizs) előállító farmereknek kifizetett veszteségtérítést – a bázisterület maximum 85 százalékára – sem érintette a GATT-megállapodás. Nem véletlen, hogy a GATT-egyezmény végül is nem volt érezhető hatással az amerikai agrárpolitikára, ugyanis végeredményben nem kellett csökkenteni a támogatásokat, s a piaci nyitás vonatkozásában is csupán minimális könnyítéseket (vámkedvezmények és kedvezményes vámkvóta) nyújtott az érzékeny termékek (tejtermékek, cukor, földimogyoró) nemzetközi kereskedelmében.

Az EU-ban a közvetlen jövedelemtámogatások alapjául szolgáló referenciahozamok és bázisterület alkalmazása (1992 óta) az USA-ban már az 1992. évi CAP-reform előtt is gyakorlat volt. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a GATT Uruguayi Fordulója során az USA-nak tulajdonképpen sikerült a többi tagországgal, beleértve az EU tagországait is, elfogadtatni saját agrárpolitikáját.

Az USA az 1996. évi mezőgazdasági törvény értelmében a kötelező területpihentetés megszüntetésével alapjaiban változtatta meg a mezőgazdasági ár- és jövedelemtámogatás rendszerét. A veszteségtérítést (az irányár és piaci ár különbözete) az 1996–2002 közötti időszakra előre meghatározott összegű közvetlen jövedelemtámogatás váltotta fel. A támogatás az 1991 és 1995 közötti tetszés szerinti évben a területcsökkentő programra (kötelező területpihentetés) bejelentett földterületre vonatkozott, ha azt a farmer mezőgazdasági termelésre használta. Ezzel a lépéssel az USA felszabadította a termelési szerkezethez kapcsolódó kötıtségeket és támogatásokat, mert már nem adott növények termelésére vonatkozókat. Ez azt jelenti, hogy a GATT-WTO-megállapodás szerinti „kék dobozba” sorolt közvetlen támogatások megfeleltek a „zöld doboz” követelményének. Az EU-ban ezzel szemben a közvetlen jövedelemtámogatások ma is meghatározott termelési szerkezetre vonatkoznak és adott növények (illetve állatprémiumok esetében meghatározott állati termékek) előállítását feltételezik. Az EU a közvetlen jövedelemtámogatásokról azt hangoztatja, hogy a termeléstől leválasztott (*decoupled*) támogatások. Ez valójában akkor lenne igaz, ha a termelők a támogatástól függetlenül azt termelhetnének, amit akarnak.

Az USA évtizedek óta korlátozza az egy farm, illetve farmer által felvehető támogatások összegét (támogatási jogcímenként). Ezzel szemben az EU az Agenda 2000-nek a 2002. évi felidős felülvizsgálata során tett először javaslatot az egy farm (illetve farmer) által igényelhető támogatás felső határértékének megállapítására. Hozzá kell tenni, hogy az USA-ban jóval nagyobb átlagos farmméretek alakultak ki, mint Európában, illetve az EU-ban. Többek között ezzel is magyarázható, hogy az USA régóta szabályozza az egy farmnak, illetve farmernek maximálisan kifizethető támogatások összegét. Az is igaz,

hogy az EU-ban egyes tagállamok kivételével (például Egyesült Királyság) az elmúlt évtizedekben komoly mértékben nem emelkedett az átlagos birtoknagyság, ennek ellenére csak most került szóba a mezőgazdasági termelők támogatási jogosultságának korlátozása.

Az USA 2002. évi mezőgazdasági törvénye azonban visszalépést jelent az 1996-ban elkezdett, de időközben módosított agrárszabályozási reformhoz képest, mert a támogatások növelését (anticiklikus támogatás bevezetésével) teszi lehetővé. Az USA tehát az agrártermékek pesszimista világpiaci kilátásainak hatására megtorpant az 1996-ban bevezetett agrárpolitikai reformfolyamat következetes végrehajtásában, mivel 1998 óta pótlólagos rendkívüli segélyekkel, elsősorban piaci veszteségtérítés kifizetésével sietett a farmerek segítségére. A 2002. évi mezőgazdasági törvény is fenntartja a termelőktől független, váratlan helyzetekben a piaci veszteségtérítést felváltó, a termelési ciklusokat kiegyenlítő támogatási formát anticiklikus támogatás címén (az USA WTO-kötelezettségvállalásait ez egyelőre nem veszélyezteti). Ennek lényege, hogy a vetés-szerkezet szabad kialakítása mellett alacsony piaci árak időszakában a farmerek a termelési ciklusokat ellensúlyozó anticiklikus támogatásra jogosultak. Az EU számára elgondolkodtató az USA új mezőgazdasági törvénye a küszöbönálló bővítés és újabb CAP-reform tekintetében.

Az utóbbi időben az USA kormányai a szabad agrárkereskedelemtől beszéltek, a gyakorlatban viszont nem voltak következetesek ennek végrehajtásában. Az USA mezőgazdasága meghatározó szerepet játszik az agrártermékek nemzetközi kereskedelmében, és ezért az élelmiszerek világpiaci árának alakulása (az USA belföldi árai komoly hatást gyakorolnak a világpiaci árszint alakulására) függvényében módosították a mezőgazdasági törvényeket. Ennek ellenére az 1930-as évek óta – az 1996–1998 közötti időszak kivételével – alapjaiban nem változtatták meg a szabályozás szerves egységét. A GATT Uruguayi Forduló során született megállapodások eredményeképpen 1992 óta az EU agrárpolitikája nagy hasonlóságot mutat az USA agrárszabályozásának változásával.

Az agrárpolitika állandóan visszatérő dilemmája, hogy mikor beszélhetünk a termeléstől leválasztott (független) támogatásról. Az USA-ban a termeléstől leválasztott közvetlen jövedelemtámogatások, vagyis a rugalmas termelési szerződés keretében 1996 óta kifizetett fix támogatások elenyésző mértékben befolyásolták a termelési szerkezet kialakítását. A mezőgazdasági vagyon gyarapodásával azonban csökkent a kockázattól való félelem, ami a termelés növelését idézi elő. A termelőknek 1998 óta ad hoc alapon juttatott piaci veszteségtérítési támogatások piactorzító hatása valószínűsíthető, ugyanis ezeket a támogatásokat a mindenkori piaci helyzet ismeretében fizették ki az adott szezonév termelési döntései után. A következő évek vetésszerkezetét viszont befolyásolhatták a piaci veszteségtérítési kifizetések. Ezt bizonyítja, hogy a farmerek továbbra is meghatározott termékeket állítottak elő, mert a referenciahozam és bázisterület aktualizálásának lehetőségére spekuláltak, amit az új mezőgazdasági törvény végül is engedélyezett. Az EU-ban a bázisterület, referenciahozam és a kötelező területpihentetés alkalmazása egyértelműen meghatározza a termelési szerkezetet, mivel a közvetlen jövedelemtámogatás adott termékek előállítását feltételezi. Ez azt jelenti, hogy az EU-ban még kevésbé állja meg a helyét a termeléstől leválasztott támogatás hangsúlyozása, mint az USA-ban.

A különböző támogatások jövedelemtranszferre gyakorolt hatását vizsgálva kiderül, hogy a többféle jogcímen kifizetett agrártámogatásoknak legfeljebb fele – a közvetlen jövedelemtámogatások – kerül a mezőgazdasági háztartásokhoz. A jövedelemtranszfer annál hatékonyabb, minél inkább elválasztjuk a termelést és a támogatást. Ebben a tekintetben az USA-ban, de elsősorban az EU-ban akad még tennivaló a hatékony támogatási rendszer megvalósítása érdekében.

Az USA agrárpolitikájának mindenkor alakulása komoly befolyást gyakorol az EU Közös Agrárpolitikájára. Magyarország EU-csatlakozásával pedig a Közös Agrárpolitika meghatározza a hazai agrárgazdaság fejlődési esélyeit és lehetőségeit. Az EU Közös Agrárpolitikájának megértéséhez tehát elengedhetetlen az USA agrárpolitikai gyakorlatának figyelemmel kísérése, mert csak ennek ismeretében érthetőek meg az EU-ban várható agrárpolitikai reformok.

Az agrártámogatások hatékonysága a jövedelemtranszferben

Az agrárszabályozásnál a jövőben is felvetődik az állandóan visszatérő kérdés, hogy hogyan definiáljuk a termeléstől leválasztott (független) támogatásokat? A termeléstől teljesen leválasztott támogatásról akkor beszélhetünk, ha fix és garantált a támogatás szintje, amelyet utólag a piaci viszonyok alakulása (például alacsony piaci árak vagy alacsony területi hozamok) sem befolyásol.

Az USA-ban a termeléstől leválasztott közvetlen jövedelemtámogatások, vagyis a *rugalmas termelési szerződés keretében kifizetett fix támogatások valószínűleg nem befolyásolták a termelési döntéseket*. Ez azért sem meglepő, mert a közvetlen jövedelemtámogatás a mezőgazdasági vállalkozások vagyoni értékében elenyésző változást idéz elő, ugyanis 1996–2001 között átlagosan a farmok nettó értékének 1,8 százalékát tette ki. Az utóbbi időszak kutatásai (Hennessy, 1998) alapján viszont megállapítható, hogy a mezőgazdasági vagyon gyarapodásával (például a közvetlen jövedelemtámogatás hatására) csökkent a kockázattól való félelem. A nagyobb kockázatvállalás pedig a termelés növelését vagy a termelési technológia változását eredményezi. Mind a közvetlen jövedelemtámogatás, mind a piaci veszteségtérítési támogatás (2002-ben ezeket a támogatásokat az anticiklikus támogatások váltották fel) hatással lehet a kockázatvállalásra vagy a korlátozott hitelfelvételi lehetőséggel rendelkező termelőre.

Az ad hoc alapon kifizetett *piaci veszteségtérítés* hatásainak elemzésénél viszont nem ilyen kedvező a kép, mert ezek a támogatások *a termelési döntések után a piaci viszonyok alakulásához kötődtek*, és piactorzító hatást fejthettek ki. A piaci veszteségtérítési kifizetések növekedése a pihentetett terület nagyságát is csökkentette. Az 1996. évi törvény szerint a piaci veszteségtérítést a közvetlen jövedelemtámogatás (a korábbi programnövényekre vonatkozott) alapján számították ki, a szója azonban nem tartozott a programnövények közé, ezért közvetlen jövedelemtámogatásra, illetve piaci veszteségtérítési támogatásra sem volt jogosult. 1996–2002 között nőtt a kukorica és csökkent a szója vetésterülete. Ez azt jelenti, hogy a kukoricatermelő azért termelt kukoricát, mert arra számított, hogy kedvezőtlen piaci viszonyok esetén a törvényhozás úgyis megfontolja a *rendkívüli piaci veszteségtérítési kifizetések* folyósítását. Ezzel szemben a *közvetlen jövedelemtámogatások és a piaci viszonyok között nincs közvetlen kapcsolat, mert a kifizetés alapja nem az adott termék mindenkor termelése, hanem a történelmi hozam (referenciahozam) és a bázisterület*.

A 2002. évi mezőgazdasági törvény elfogadása előtt sok farmer azért termelt adott termékeket, mert arra számított, hogy az új agrárszabályozás lehetővé teszi a referenciahozam és bázisterület aktualizálását. A farmerek nem álltak át egyéb termékek előállítására vagy területpihentetésre, mert nem akarták elveszíteni a bázisterület és referenciahozam aktualizálásának lehetőségét. Végül a 2002. évi törvény ezt lehetővé is tette, és beigazolódott a farmerek kivárásiának helyessége.

Az EU-ban a bázisterület és a kötelező területpihentetés szintén befolyásolja a termelést. A bázisterület korlátozása stabilizálja a közvetlen jövedelemtámogatási kifizetéseket. A bázisterület nemzeti és regionális szinten történő meghatározása, valamint a

kollektív büntetési rendszer lehetővé teszi a költségvetési kiadások stabilizálását, de *nincs kényszerítő hatása az egyes termelőkre*. Ezzel szemben a kötelező *területpihentetés a kínálat szabályozás eszköze* a piaci egyensúly megteremtése érdekében, mert közvetlenebb hatása van a kínálatra, mint a bázisterületnek.

Az EU a bázisterület túllépését bejelentő tagállamot bünteti, nem pedig az egyes termelőket. A közvetlen jövedelemtámogatás bevezetése óta az EU szintjén nem lépték túl a bázisterületet, sőt 1993–1999 között a közvetlen jövedelemtámogatásban részesített terület nagysága mintegy 4,41 százalékkal elmaradt a bázisterület nagyságától, de az egyes tagállamok szintjén gyakori volt a bázisterület túllépése (a túllépés mínusz előjele azt jelenti, hogy a támogatásban részesült terület kisebb volt, mint a bázisterület). A vizsgált időszakban Ausztria, Finnország, Görögország, Olaszország, Hollandia, Portugália, Spanyolország és Svédország nem lépte túl a bázisterületet, tehát a támogatott terület nagysága nem érte el a bázisterület nagyságát (a túllépés ebben az esetben mínusz előjelű), a többi tagország viszont megszegte a bázisterületre vonatkozó mérethatárt (lásd a 2. táblázatot).

2. táblázat

A bázisterület túllépése az EU tagállamaiban 1993–1999 között
(A bázisterület százalékában)

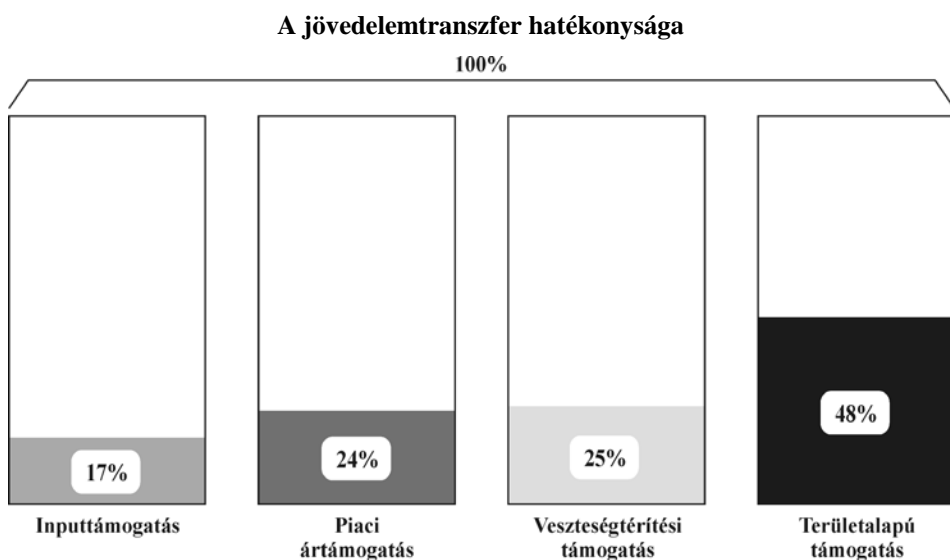
Ország	Túllépés gyakorisága	Átlagos túllépés a túllépés éveiben (százalékban)	Maximális túllépés a vizsgált időszakban (százalékban)	Minimális túllépés a vizsgált időszakban (százalékban)	Átlagos túllépés a vizsgált időszakban (százalékban)
EU	0		-2,79	-9,04	-4,41
Németország	4	0,41	0,65	-2,30	-0,34
Ausztria	0		-2,49	-4,90	-4,07
Belgium	3	2,30	4,18	-5,43	0,00
Dánia	4	1,26	1,93	-2,88	0,20
Spanyolország	0		-1,80	-8,47	-4,80
Franciaország	6	1,72	2,62	-0,46	1,41
Finnország	0		-12,07	-20,11	-16,20
Görögország	0		-11,19	-19,44	-14,55
Írország	0		-0,58	-13,01	-7,56
Olaszország	0		-12,43	-21,71	-17,53
Luxemburg	1	0,70	0,70	-9,30	-4,65
Hollandia	0		-6,64	-14,68	-8,60
Portugália	0		-9,99	-27,42	-20,35
Svédország	0		-8,12	-11,57	-9,64
Egyesült Királyság	5	1,54	2,26	-5,20	0,33

Forrás: EAGGF Guarantee Section and DG-Agri. 2001, Brussel.

A bázisterület korlátozása és a termékspecifikus közvetlen jövedelemtámogatás következtében a termelők nemigen használják a támogatott növények (gabonafélék, olajos magvak és fehérjenövények: GOF növények) területét alternatív növények termesztésére, ezért ennek a földterületnek földpiacon kialakult korlátozott kínálata az átlagosnál nagyobb földárat, illetve földbérleti díjat eredményez. A közvetlen jövedelemtámogatás önmagában is magasabb földárakhoz, illetve földbérleti díjhoz vezet.

Érdekes képet mutat a támogatások jövedelemtranszferre gyakorolt hatása. A különböző támogatási politikák jövedelemtranszfer-vesztesége két forrásból származik. Az első veszteségforrás az erőforrások torz allokációjából, illetve azoknak a termesztésre és kereskedelemre gyakorolt hatásaiból származik. A veszteség másik forrása a „hézagos” jövedelemelosztás, mert a támogatás egy része a nemkívánatos kedvezményezettnek „szívárog el”. Ide sorolhatjuk az inputellátó ipart, a termékpálya felső szakaszának szereplőit, a földtulajdonost, a külföldi országokat (exporttámogatásnál) és a támogatási programok adminisztratív költségét.

2. ábra



Magyarázat: A különböző támogatási jogcímek alkalmazása esetében az ábrán feltüntetett százalékarány kerül a mezőgazdasági háztartásokhoz, a maradék a nemkívánatos kedvezményezettnek (input-ellátó ipar, kereskedelem, földtulajdonos, ha nem termelő, külföldi ország, ha exporttámogatásról van szó) kerül. A döntő, hogy mennyi kerül a támogatni kívánt mezőgazdasági termelőhöz, a fennmaradó hányadot más kapja.

Forrás: OECD [2002].

Az OECD becslése alapján (OECD, 2002) a fogyasztók és adófizetők által különböző címen kifizetett agrártámogatások legfeljebb fele kerül a mezőgazdasági háztartásokhoz. A piaci ártámogatás és veszteségtérítés esetében ez az arány maximum 25 százalék, az input támogatásánál kevesebb, mint 20 százalék, a területalapú támogatásnál viszont megközelíti az 50 százalékot (lásd a 2. ábrát). A mezőgazdasági tevékenységtől leválasztott és célzott támogatás tűnik a leghatékonyabb jövedelemátcsoportosítási eljárásnak, s ezen belül az adózási és társadalombiztosítási rendszer segítségével is mérsékelhető a jövedelemkockázat.

Irodalomjegyzék

- Galbraith, John Kenneth* [1988]: Egy kortárs emlékei. Budapest, Európa Könyvkiadó.
- Hennessy, D. A.* [1998]: The Production Effects of Agricultural Income Support Policies Under Uncertainty. *American Journal of Agricultural Economics*, 80., 46–57. o.
- OECD [2002]: Farm Household Income Issues in OECD Countries: A Synthesis Report. Paris.
- Popp József* [2000]: A liberalizálódó agrárkereskedelem. *Gazdálkodás*, 2. szám, 48–53. o.
- Szabó G. Gábor* [2002]: A szövetkezeti vertikális integráció fejlődése az élelmiszer-gazdaságban. *Közgazdasági Szemle*, XXLIX: évfolyam, 3. szám, 235–250. o.
- USDA [2001]: Food and Agricultural Policy: Taking Stock for the New Century. USDA, Washington, D.C.
- USDA [2002]: The 2002 Farm Bill. Washington, D.C.
- USDA [1997–2001]: USDA Budget Summary [1997–2001] www.usda.gov/agency/obpa/Budget-Summary