

Somai Miklós

## **SZÉLLEL SZEMBEN?**

(Avagy az Európai Unió esélyei a millenniumi WTO-fordulón,  
az amerikai agrárpolitika és az USA érdekérvényesítési  
erejének ismeretében)

### **1. Előzmények: az uruguayi forduló témakörei és „eredményei”**

A GATT történetének nyolcadik s mindaddig leghosszabb tárgyalási fordulója az uruguayi Punta del Este-ben vette kezdetét 1986 szeptemberében. Ez volt az első alkalom, hogy a tagországok hajlandók voltak érdemben foglalkozni a nemzeti agrárpolitikák kereskedelemtorzító hatásaival. A tárgyalássorozat befejezésére 1993 decemberéig kellett várni, a végső megállapodást pedig 1994 áprilisában írták alá a marokkói Marrakeshben. (Addig azonban sorsdöntő eseményekre került sor, melyek közül az Európai Unió 1992. májusi agrárreformja és az azt követő, az EU és az USA között kötött ún. Blair House-megállapodás emelkedik ki. Ez utóbbi egyezség két szempontból érdemel figyelmet: egyrészt kizárta a többi GATT szerződő felet, így a cairnsieket is az agrárvitából, másrészt gyakorlatilag felmentette a két aláíró fél által alkalmazott belső támogatások jelentős részét – a CAP-reform kompenzációs kifizetéseit, illetve az amerikai farmtörvény különbözetfizetéseit – a leépítési kötelezettség alól.) Az uruguayi GATT-forduló középpontjában három fő téma állt: a belső támogatások, az exportpiaci verseny és a piacrajutás ügye.

**1.1. Belső támogatások.** Az uruguayi forduló záróokmánya a belső támogatásokat három osztályba sorolta. (1) A garantált árakban megfizetett, azaz közvetett, valamint a közvetlenül a költségvetésből juttatott közvetlen támogatások – melyek verseny- és kereskedelemtorzító hatása tagadhatatlan – az ún. sárga dobozba kerültek. Ezen támogatásokat összesítve (tehát nem termékenként) kell figyelembe venni (AMS = *total aggregate measurement of support*). Az ún. *de minimis* elv alapján az AMS-be nem kell beleszámolni azon termékspecifikus támogatásokat, amelyek az adott országban nem érik el az adott termék termelési értékének 5%-át, illetve azon konkrét termékhez nem köthető támogatásokat, melyek összege nem haladja meg az adott ország összes mezőgazdasági termelési értékének az 5%-át. (2) A leépítési kötelezettség alól felmentett szubvencionálási formákat az ún. zöld dobozba sorolták. Ebbe a dobozba azok a jövedelemtámogatások tartoznak, amelyek nincsenek, vagy csupán minimális mértékben vannak hatással a termelés szintjére, s ezáltal egyáltalán nem, vagy csupán minimális mértékben torzítják a szabad versenyt és a kereskedelmet. Végül, (3) az ún. kék dobozba a kínálat korlátozásához (meghatározott mértékű ugarhoz, állatszámhoz) kötődő és a rögzített történelmi referenciaértékeken (pl. vetésterület, termésátlag) alapuló támoga-

tásfajták tartoznak. A kék dobozt mintegy kivételként kezeli a WTO, hiszen az általános szabály szerint a termeléshez kötődő támogatásokat vagy csökkenteni kell, vagy egy meghatározott minimális színvonalon kell tartani (*de minimis*).

**1.2. Exportpiaci verseny.** A marrakeshi záróokmány az export szubvencionálására fordított költségvetési kiadásokra, illetve az ilyen szubvencióval exportált árumennyiségre vonatkozóan határozott meg csökkentési kötelezettségeket az 1986–1990-es bázisidőszakhoz képest. Az élelmiszersegély mentesül a kötelezettségek alól, amennyiben nem kapcsolódik kereskedelmi ügyletekhez. Az exportszubvenció kérdése manapság sokkal komplexebben merül fel a folyamatban lévő WTO-tárgyalásokon (burkolt exporttámogatás, exporthitel- és exporthitelgarancia-támogatás, állami kereskedelmi monopóliumok stb.).

**1.3. Piacrajutás.** Az importliberalizáció terén a legfontosabb változás a tarifikáció és a konszolidáció. Az első kifejezés arra utal, hogy az 1986–1988-as bázisidőszakban még alkalmazott, nem vám jellegű piacvédő eszközöket (engedélyezés, lefölözés, önkéntes exportkorlátozás, importkvóták stb.) a GATT szerződő felei kötelesek voltak vámban kifejezni, majd az így kapott ún. vámegyenértékeket csökkenteni; a vámmá konvertálás alapja a belső piaci ár és a világpiaci ár bázisidőszaki különbsége volt. A második kifejezés arra utal, hogy a vámokat és vámegyenértékeket le is kellett kötni. Ez azt jelenti, hogy későbbi emelésük csak akkor lehetséges, ha azt a WTO-ban előzetesen bejelentik, illetve kellő kompenzációt ajánlanak föl más termékekre vonatkozóan. Ide tartozik még, hogy a tarifikációval érintett termékkörben ki kellett igazítani a „folyó piacrajutáshoz” kapcsolódó kedvezményeket. Más szóval, a különböző preferenciális szerződésekhöz kapcsolódó piacrajutási kedvezményeket úgy kellett „átszabni”, hogy a tarifikáció technikája (*ergo* a legnagyobb kedvezményes vámok emelése) miatt a kereskedelmi forgalom ne csökkenjen a bázisidőszaki (azaz 1986–88 közötti) szint alá. Emellett, a nagyon védett szektorokban – ott, ahol a folyó piacrajutás gyakorlatilag nulla volt – az ún. minimális piacrajutás keretében, 2000-re a bázisidőszaki belső fogyasztás 5%-a erejéig kedvezményes piacrajutási lehetőséget kellett biztosítani harmadik országok számára. A kvóta alatti vámról a GATT-egyezmény nem ad pontos meghatározást: annak „nullának vagy minimálisnak” kell lennie. A tarifikációval érintett termékkört átmenetileg speciális védzáradékokkal lehet védeni; az agrártermékekre érvényben lévő végzáradék annyiban „speciális”, vagyis annyiban tér el az általános GATT-védzáradéktól, hogy (i) az importáru mennyiségének túlzott felnövekedése és/vagy árának bizonyos szint alá csökkenése esetén automatikusan életbe léptethetők a sávosan növekvő pótvámok, és (ii) nem szükséges annak bizonyítása, hogy a hazai szektornak az importáru kárt okoz.

## **2. A szabályozások értelmezése, alkalmazása és kijátszása**

A liberalizációs rendelkezéseket és kötelezettségeket a GATT-szerződés, annak melléklete, a Módszertan és az egyes GATT-országok vállalási listái tartalmazzák. A Módszertan azonban jogilag azonnal jelentőségét veszítette, amint a szerződő felek benyúj-

tották vállalási listáikat. Ettől a pillanattól fogva ugyanis csak a listáknak volt jogi hatályuk, s az egyes országokat nem lehet utólag azért felelősségre vonni, mert esetleg nem teljesen a Módszertannak vagy a szerződés szellemének megfelelően tették meg vállalásaikat. A legtöbb ország valamilyen úton megpróbálta tompítani a GATT-rendelkezések erejét, igaz országonként rendkívül különböző módokon és mértékben.

**2.1. Belső támogatás.** Az egyes WTO-tagországok nem egyformán éltek a lehetőséggel, hogy bizonyos, a sárga dobozba tartozó támogatási formákat a *de minimis* elv alapján mentesítsenek a leépítési kötelezettség alól. Az 1996/1997-es mezőgazdasági évben például, az Európai Unió az AMS-ének csupán a 2%-a erejéig jelentett be *de minimis* jellegű támogatásokat, míg az Egyesült Államokban ez az arány 20%-os volt. Ráadásul legális lehetőségnek tűnik, hogy az USA a „nem termékspecifikus *de minimis*” szabály alapján vonja ki a támogatásleépítési kötelezettség alól az utóbbi években jelentősen megnövelt aratásbiztosítási díjtámogatásokat (évi 1,5–3,0 milliárd dollár), valamint az árak zuhanásával kapcsolatos sürgősségi jövedelem-támogatásokat (évi 3,8 milliárd dollár 1996/97 és 2000/01 között).

**2.1.1.** A sárga dobozzal kapcsolatban azonban nem csupán a *de minimis* szabály érdemel újragondolást. Az sem mindegy, hogy milyen jellegű támogatásokat lehet az AMS alá sorolni. Az USA ugyanis itt veszi figyelembe az ún. *marketing loan*-t is, amely az USDA által a termelőnek felajánlott kölcsön. Mértéke (*loan rate*) minimálárként funkcionál, de az 1996-tól érvényben lévő új Farm Bill keretében már nem ad helyt intervenciónak. A termelőnek két választása van: vagy igénybe veheti a *marketing loan*-t, vagy egyszerűen a piaci ár és a *loan rate* különbségét igényelheti az USDA-tól (*loan deficiency payments*). Ily módon a *marketing loan* burkolt exporttámogatásnak fogható fel, hiszen a termelő akkor is ösztönözve van terméke értékesítésére, ha a piacon összeomlanak az árak. Az USA magára nézve igen ügyesen tompította az Uruguay Round rendelkezéseit, amikor ezt a fajta támogatást az AMS-ben vette számba. A GATT-záróokmány ugyanis a belső támogatásokénál sokkal szigorúbb (ráadásul termékenkénti) leépítési kötelezettséget írt volna elő részére, ha a *marketing loan*-t az exporttámogatásoknál számolta volna el.

**2.2. Exportpiaci verseny.** Az exporttámogatások problémájának fessegetése rendkívül bonyolult elméleti vitához vezet, jelesül, meg kellene határozni, hogy mi is az exporttámogatás. Két fő fajtáját érdemes megkülönböztetni: (1) azokat a szubvenciókat, amelyek ténylegesen az exportálási tevékenységhez kapcsolódnak, és (2) azokat, amelyek valamilyen belső támogatási mechanizmusban vannak elbújtatva, vagy valamely piacszervezet működésének a részei. Az első kategóriában az EU szerint szigorúbb szabályozást érdemelne az exporthitel és az exporthitel-garancia, valamint az élelmiszersegély, mely utóbbi sok esetben csupán a strukturális fölöslegetől való megszabadulás jól álcázott eszköze. A második kategóriát illetően már szó volt az USA-ban alkalmazott *marketing loan* versenytorzító hatásáról. Hasonló a helyzet az exportmonopóliummal rendelkező állami vállalatok (kanadai és új-zélandi *Boards*-ok), valamint az amerikai

tejszektor uraló (a termelők és a feldolgozók viszonyát különböző, garantált átvételi árak rendkívül bonyolult rendszerével szabályozó) *marketing orders*-ök esetében.

**2.2.1.** A GATT-záróokmány rendelkezéseivel az a baj, hogy csak azokkal a támogatásokkal foglalkozik, illetve azokra nézve rendel el csökkentést, amelyek eredményeképpen effektív exportálásra kerül sor. Ráadásul, a WTO közvetlen exportot eredményező szubvencióként csak az adófizetők vagy a termelők által finanszírozott támogatásokat ismeri el, s nem számol a tisztán a fogyasztókkal megfizetett támogatásokkal. Ez utóbbiakról akkor beszélhetünk, ha (i) a belső piaci árak – az importvédelemnek köszönhetően – jelentősen különböznek az exportáraktól, és (ii) egyúttal a termelői bevételek (valamely, szolidaritáson alapuló szerveződésnek köszönhetően) közös alapba kerülnek (*pooling*). Ilyen, végső soron a fogyasztók által finanszírozott, exporttámogatási gyakorlatot találunk a már említett *Boards*-oknál és az amerikai *marketing orders*-öknél. Az exporttámogatások három (az adófizetők, a termelők és a fogyasztók által finanszírozott) fajtájának közös jellemzője az, hogy egyszerre eredményezik a termelés növekedését és a belső fogyasztás csökkenését. Az EU szempontjából rendkívül fontos lenne, hogy az exporttámogatások komplex és egységes megközelítését sikerüljön elfogadtatnia a többi WTO-tagországgal. A dolog azonban hallatlanul nehéznek ígérkezik, hiszen olyan országok gyakorlatáról rántaná le a leplet, illetve olyan országokat kényszerítene támogatásleépítésre, amelyek ma a liberalizáció bajnokaiként a hagyományos értelemben vett exportszubvenciók teljes eltörléséért szállnak síkra.

**2.3. Piacrajutás.** Ebben a témakörben a WTO-tagországok képzelőereje szinte nem ismert határokat a GATT-rendelkezések értelmezését illetően. Álljon itt egy korántsem teljes lista arról, hogy hogyan lehet(ett) minimalizálni a liberalizációs kötelezettségek hatását:

- \* túlzottan magas vámegegyenértékek megadásával a mennyiségi korlátozások vámomokká való konvertálásakor (*dirty tariffication*);
- \* a világpiac által túlságosan könnyen „teljesíthető” árküszöbök megadásával a speciális védzáradékokra nézve, aminek révén gyakorlatilag átlagosnak mondható piaci áralakulás esetén is életbe lépnek a pótvámok;
- \* vámcsúcsok megtartásával a legérzékenyebb termékeknél, ami gyakorlatilag lehetlenné teszi a piacrajutást, miközben a termékcsoport átlagos vámszintjére vonatkozó csökkentés megfelel a WTO előírásainak;
- \* rendkívül bonyolult és átláthatatlan vámtarifarendszer működtetésével, ami alkalmas lehet a statisztikák manipulálására és egyes érzékeny termékek rejtett védelmére;
- \* a vámcsökkentésnek az egyes vámtételek közötti irányított kiosztásával, melynek során úgy jön ki az átlag, hogy az érzékenyebb termékcsoportban minimális, míg a kevésbé stratégiai szektorokban az átlagosnál jóval nagyobb mértékű vámcsökkentéssel élnek;

- \* a vámkvótákra vonatkozó importengedélyek restriktív kiosztási gyakorlatával (pl. időbeli korlát, különböző élelmiszer-hatósági engedélyek megkövetelése, vagy az egy pályázó által szállítható mennyiség korlátozása), ami a kvóták gyenge kihasználtságához vezet;
- \* a kedvezményes kvóták aggregáltsági fokának rendkívül rugalmas megállapításával; és
- \* a folyó és a minimális piacrajutási kvóták összerosásával, ami alkalmat ad egyes országcsoportok preferálására, holott a minimális kvótát globálisan kellett volna meghirdetni.

**2.3.1.** A kedvezményes kvóták kitöltése tekintetében, a kedvezményt nyújtó országok általában igyekeztek a saját politikai-gazdasági érdekszférájukba tartozó országokat előnyben részesíteni. Sokszor azonban ez sem segít, és a kvóták jelentős részben kihasználatlanul maradnak, mert (i) a bevihető mennyiség és/vagy a célpiaci és a világpiaci ár közötti különbség nem elég nagy, s így a kvóta nem elég vonzó, (ii) a terméket könnyű helyettesíteni egy másik olcsóbbal, mely esetben az importkereslet a másik termék felé fordul, és (iii) változnak a fogyasztók étkezési szokásai stb. Általánosságban mégis elmondható, hogy az uruguayi forduló legfőbb céljához, a piacok megnyitásához a vámkvóták sokkal inkább hozzájárultak, mint a sokszor prohibítív magasságú váموkat eredményező tarififikáció.

**2.3.2.** Uruguayban a WTO-tagországok közül mindenki igyekezett tehetsége és alkuerije szerint – néha a szerencsében is bízva, hogy a többi ország nem veszi észre az ügyeskedését – bizonyos, eléggé távan megszabott kereteken belül a maximumot, vagy stílusosan, inkább a minimumot „kihozni” az uruguayi fordulóból. Az Európai Unió – melynek agrárpolitikáját kezdetben minden oldalról támadták – végül viszonylag csekély áldozat árán, megerősödve került ki a tárgyalásokból. Brüsszel megnyugodhatott, hiszen az 1992-es CAP-reform keretében bevezetett támogatási formák 2003-ig nem támadhatók meg a WTO fórumán („békeklauzula”). Ez a nyugalom azonban nem tartott soká. Mindössze két évvel a GATT-záróokmány marrakeshi ünnepélyes aláírása után életbe lépett az új amerikai farmtörvény.

### **3. Az USA farmtörvénye, avagy a „nagy átverés”**

Bill Clinton, amerikai elnök, 1996. április 4-én írta alá a FAIR Act-et (Federal Agricultural Improvement and Reform Act), az USA új agrártörvényét, melynek érvényessége az 1996–2002 közötti hét mezőgazdasági termelési évre szól. A FAIR Act a hivatalos érvelés szerint abból a törekvésből fakadt, ami az Egyesült Államok szövetségi költségvetésének egyensúlyba hozatalát tűzte ki célul az ezredforduló utáni időszakra. Lényege a termelőknek nyújtott támogatások csökkentése, a piac szerepének növelése, az exportképesség fokozása. Ugyanakkor okunk van feltételezni, hogy létezett egy másfajta meggondolás is. Az USA valószínűleg nem volt teljesen elégedett az uruguayi forduló eredményeivel, a GATT-megállapodás következtében nyíló új piaci lehetőségekkel és

elsősorban az EU piacnyitásának mértékével. Ezért elképzelhető a következő gondolatmenet: „Ha költségvetési egyensúlyi okok miatt csökkenteni kell az agrártámogatásokat, akkor talán érdemes lenne a békeklauzula alatti éveket kihasználni, s egy piacorientált, WTO-konform, a termelésről teljesen leválasztott (*decoupled*) szubvenciókkal operáló agrárreformot végrehajtani. Ha az új agrárpolitika beválik, akkor azt jó eséllyel el lehet majd fogadtatni a világ többi részével is, s az elkövetkező WTO-fordulón komolyabb piacnyitásra lehet vele kényszeríteni az Európai Uniót.” A piacnyitás azért nagyon lényeges szempont, mert a farmereket a belső támogatások csökkenéséért valahogyan kárpótolni kell. Az amerikai költségvetés szempontjából az a legolcsóbb módszer, ha harmadik országok piacai minél teljesebben megnyílnak a versenyképes amerikai termékek előtt.

**3.1.** A reform keretében a korábbi, különböző kultúrákra vonatkozó programokat megszüntették, de azoknak a gazdáknak, akik ezekben a programokban részt vettek lehetővé tették, hogy az USDA-val 7 évre (1996–2002) szóló ún. termelési rugalmassági szerződést (*production flexibility contract*) kössenek. A piaci átlagár alakulásától függő, előre nem láthatóan változó mértékű veszteségfinanszírozás (*deficiency payment*) helyébe meghatározott összegű, tendenciájában azonban (főként 2000 után erősen) csökkenő mértékű, s ami a lényeg, a termeléstől teljesen független állami támogatás (PFC = *production flexibility contract payment*) lépett. Az új támogatási rendszer lényege, hogy (1) történelmi referenciaértékeken (földterület, termésátlag) alapul, (2) teljesen független a termeléstől és a terméktől, (3) tendenciájában csökkenő mértékű, (4) nincs ugaroltatáshoz, kínálati szabályozáshoz kötve, és (5) a szubvenció elnyeréséhez még termelni sem szükséges. Ha megnézzük, hogy mit ír a marrakeshi GATT-megállapodás 2. melléklete a zöld dobozról, akkor a 4. pont alatt a következőt találjuk: „...termelői közvetlen támogatások, feltéve, hogy azok teljesen függetlenek a termeléstől. A GATT szerint ez akkor áll fenn, ha a támogatások függetlenek a termelés típusától és mennyiségétől, a belső és a világpiaci áraktól, általában a termelési tényezőktől, illetve ha elnyerésükhöz nem szükséges termelő tevékenységet folytatni...”

**3.2.** Mint látható, a FAIR Act PFC-támogatása megfelel a zöld doboz követelményeinek. Az USA 1996 óta nem jelent kék dobozos támogatásokat a WTO-nak. Ez az EU szemszögéből nézve azt jelenti, hogy (i) hiába reformálta meg a közös agrárpolitikáját (CAP-reform 1992. május), (ii) hiába kötötte meg a kék dobozos támogatásokat kímélő különalkut az USA-val (Blair House 1992. november), és (iii) hiába élvezi a GATT-megállapodás (1994. április, Marrakesh) békeklauzulájából adódó viszonylagos nyugalmat, mert Marrakesh után két évvel az Egyesült Államok maga mögött hagyta a kék dobozos támogatásokat, s ezzel – papíron legalábbis – a „cairnsi útra lépett”. Az unió tehát elkészülhetett arra, hogy a millenniumi WTO-fordulón az agrártermékek legnagyobb exportőrei – ellene összefogva – együtt fogják követelni a kínálat korlátozásához kötött kék dobozos támogatások megszüntetését.

#### **4. A millenniumi WTO-forduló a legfőbb agrárexportőrök szemszögéből**

A marrakeshi agrármegállapodás 20. cikkelye arra kötelezte az aláíró országokat, hogy 1999 végén (vagy legkésőbb a 2000. év elején) tárgyalásokat kezdjenek a nemzeti agrárpolitikák és az agrár-világkereskedelem további liberalizálásáról. Ennek megfelelően, 1999. november végén WTO miniszteri konferencia kezdődött Seattle-ben. Bár maga a konferencia látványos kudarccal végződött, a szakértői munka azért folytatódott. A 2000. év során a tagországoknak lehetőségük volt arra, hogy kifejtsék álláspontjukat, és megtegyék javaslataikat. Minthogy a világkereskedelmi tárgyalásokon az adott termékkört illetően általában a legnagyobb forgalmat bonyolító országok szava a mérvadó, az agrártémában az Egyesült Államok, az Európai Unió és a Cairnsi Csoport álláspontját érdemes közelebbről szemügyre venni.

##### **4.1. Belső támogatások**

**4.1.1. Az Egyesült Államok álláspontja.** Washington – miközben elismeri az uruguayi forduló eredményeit – további radikális változtatásokat szeretne elérni, egyrészt a támogatások csökkentése, másrészt a támogatásfajták egyszerűsítése terén. A csökkentést Washington szerint össze kellene kapcsolni az országoként igen eltérő támogatottsági szintek harmonizálásával: a 2000. évi (GATT-ban lekötött) szintből kiindulva, egy adott, átmeneti időszak végére minden országnak le kellene csökkentenie az AMS-ét a bruttó agrártermelésének egy bizonyos százalékára. A második javaslat a támogatásfajták besorolásának az egyszerűsítését volna hivatott szolgálni. (A GATT-terminológia szerint a világkereskedelemben való hatását tekintve háromféle szubvenció létezik: a megengedhető, a leépítendő és a tiltott. Ezeket – a közlekedési lámpa színeire asszociálva – "zöld", "sárga" és "piros" dobozokba sorolják. A mezőgazdaságra azonban nem lehetett a szokásos sémát alkalmazni, ezért az uruguayi fordulón egy negyedik kategória is megjelent: a kínálat korlátozásához kötött, időlegesen megtűrt támogatásokat a "kék" dobozba rakták.) Az amerikai javaslat arra irányul, hogy az agrárszektor is sorolják vissza a GATT általános szabályozásának hatálya alá, sőt, az egyszerűsítés jegyében, a jelenlegi négy dobozból csak kettőt tartsanak meg: a zöldet és a sárgát. Az amerikai elképzelés érintetlenül hagyná a *de minimis* szabályt, és a zöld dobozba sorolná többek között a farmjövedelmek biztosítására, a környezet- és természetvédelemre, a vidékfejlesztésre, valamint a genetikailag módosított fajták kifejlesztésére és elterjesztésére szánt szubvenciókat. Nyilvánvaló, hogy mindkét javaslat egyszerre kedvez az amerikai érdekeknek, és irányul az Európai Unió agrárpolitikája ellen. Az unió mezőgazdaságának közismerten magasabb a termékegységre jutó támogatottsága, mint az Egyesült Államokénak. A megszüntetendő kék doboz szerinti támogatásokat 1996 óta már csak három tagország jelent be a WTO-nál: az EU, Norvégia és Szlovákia. A FAIR Act-ből ezek a támogatásfajták hiányoznak. Ráadásul, az USA helyzetét erősíti, hogy EU ellenes elképzeléseiben biztos számíthat a világelexport jelentős részét bonyolító cairnsiek támogatására.

**4.1.2. A Cairnsi Csoport álláspontja.** Az alacsony támogatottsági szintet képviselő országok e csoportja alapvetően elégedetlen az uruguayi forduló eredményeivel, mert (1) a mezőgazdaság mind a mai napig a világgazdaság legmasszívabban szubvencionált szektora, (2) az élelmiszerek világkereskedelme nem bővült látványosan, (3) a világpiaci árak inkább csökkentek, semmint nőttek, és (4) a fejlődő országok piacrajutási esélyei nem bővültek. Minthogy 2004-től amúgy is lejár a békeklauzula – azaz megszűnik a belső támogatások WTO előtti támadhatatlansága –, a Cairnsi Csoport javasolja: (i) az egyes WTO-tagországok ma még egymástól nagyon különböző támogatási szintjeinek közelítését; (ii) a sárga és kék doboz szerinti támogatások gyors ütemű leépítését, még hozzá úgy, hogy az átmeneti időszak első évében legalább 50%-os mérséklést kelljen végrehajtani (*downpayment*); (iii) a termékcsoportonkénti aggregáció mellőzését, hogy a csökkentés hatását – az uruguayi fordulóval ellentétben – ne lehessen ily módon tompítani; és (iv) a zöld dobozos támogatásformák aszerinti felülvizsgálatát, hogy valóban megfelelnek-e a leválasztás követelményeinek (*decoupling*). A cairnsiek – a csoport összetételéből adódóan – természetesen enyhébb liberalizációt tartalmazó, kivételes elbánást követelnek a Harmadik Világ országai számára.

**4.1.3. Az Európai Unió álláspontja.** Brüsszel abból a megfontolásból indul ki, hogy az élelmiszer-világkereskedelem további liberalizálásához, illetve az agrárszubvenciók további leépítéséhez csak akkor lehet megszerezni a társadalom támogatását, ha a reform folyamán a kereskedelmi és a kereskedelmen túl mutató célok egyensúlyba kerülnek. Ez utóbbi kategórián az EU-ban a mezőgazdaság multifunkcionalitását szokás érteni. Azt, hogy a gazdálkodás nem egyszerűen élelmiszer-előállításból áll, hanem egyben a vidéki táj ápolását, művelésben tartását, a környezet védelmét, a vidéki települések életének a részét is jelenti. Nem beszélve az élelmiszer-ellátás biztonságáról, az állatok megfelelő tartásáról és egyéb, a fogyasztókat érintő kérdésekről. Másrészt, Brüsszel meg van győződve arról, hogy az EU az 1992-es CAP-reformmal jó irányba indult el: nőtt a piac szerepe a termelői döntésekben, csökkent a túltermelés, lepadtak az intervenciók készletek, visszaestek az exportszubvenciók kifizetések stb., s eközben megállt a termelői jövedelmek értékvesztése. A reform gyökeres fordulatot jelentett a korábbi, mesterségesen magasan tartott árakon keresztüli finanszírozástól a GATT-konform, kék doboz szerinti jövedelemfinanszírozás felé. Az Agenda 2000-rel – mely a gabona- és marhahúsárak további csökkentését és a kompenzációs támogatások további növelését tartalmazza – az EU gyakorlatilag bebetonozta a kék dobozos támogatásokat az európai agrárpolitikába. A fentiek alapján nem meglepő, ha az unió (1) ragaszkodik az Uruguayban kialakított játékszabályokhoz: vagyis a sárga, kék és zöld dobozokhoz, (2) az AMS további mérséklését össze kívánja kapcsolni a nem termékspecifikus támogatások szigorításával és a fejlett országokra vonatkozó *de minimis* ráta csökkentésével, (3) javasolja a zöld dobozba tartozó támogatásfajták felülvizsgálatát, s végül (4) el szeretné érni, hogy különösen szigorú elbírálás alá essen az olyan, a sárga dobozban elszámolt támogatás (az USA-ban az utóbbi időben alkalmazott ún. *marketing loss assistance*



*payment*), mely a világpiaci árak változását kompenzálva teremti meg az export versenyképességét.

## 4.2. Exportpiaci verseny

Ebben a témában az USA és a Cairnsi Csoport javaslatait viszonylag röviden össze lehet foglalni, az EU ellenben igen átfogó elemzést bocsátott a WTO-tagországok rendelkezésére.

**4.2.1. Az USA és a cairnsiek javaslatai.** A USA hármas célja: az exportszubszenciók és az exportadók eltörlése, valamint az állami kereskedelmi vállalatok (ÁKV-k) tevékenységének szigorú szabályok közé szorítása. A Cairns-iek szintén az exportszubszenciók eltörléséért szállnak síkra (*downpayment* az első évben), míg az exportadók szigorúbb szabályozását összekapcsolják a fejlett országok progresszív vámtarifarendszereinek az eltörlésével. Szerintük ugyanis a feldolgozottsági fokkal együtt növekvő vámok hátráltatják a fejlődő országok élelmiszeripari exportját.

**4.2.2. Az Európai Unió álláspontja.** Az unió a világ második legnagyobb élelmiszeripari exportőreként különleges figyelmet szentel az exportpiaci verseny tisztaságának. Tisztában van vele, hogy a főbb exportőr országok az általa alkalmazott szubszenciókat hibáztatja az alacsony világpiaci árakért. Ugyanakkor tény, hogy az EU nagy utat járt be az exportszubszenciók leépítésében: míg ezek a támogatások 1992-ben még az export értékének 55%-ára rúgtak, 1998-ban már csupán a 9,4%-ára. Az Agenda 2000 ezt a folyamatot erősíti tovább, amennyiben a gabona és a marhahús garantált átvételi árát tovább közelíti a világpiaci árakhoz. Brüsszel szerint az általa alkalmazott exportpromóciós eszközök teljesen nyilvánosak, és az utolsó fillérig be vannak jelentve a WTO-Titkárságon. Ezzel szemben – bár az uruguayi forduló foglalkozott az exporttámogatás egyéb, közvetettebb formáival is – az exporthitelezés, az élelmiszersegély, az állami kereskedelmi vállalatok (*Boards*) és más piacszervezetek (pl. *marketing orders*) tevékenysége nem kap elégséges nyilvánosságot ahhoz, hogy érdemben meg lehessen becsülni a világpiacra gyakorolt hatását. Az unió adatai szerint a *Board*-ok és *marketing order*-ök egyes WTO-tagországokban monopolizálják a belső piacot és az exportot. Eme szervezetek bizonyos termékek esetén a világpiacon is igen jelentős szerepet játszanak: például ők adják a búzaexport 40, a tejtermékexport 30%-át. A kereskedelem monopolizálása révén olyan hatalom összpontosul a kezükben, mely az export burkolt szubszencionálására is alkalmassá teszi őket. A fentiek alapján Brüsszel nem zárkózik el az exportszubszenciók további leépítése elől, azzal a feltétellel, hogy az export elősegítésének különféle eszközei azonos elbírálás alá kerüljenek. Az EU a következő javaslatokat tárta a WTO elé: (i) meg kell szüntetni azt az aránytalanságot, hogy a WTO csupán a közvetlen exporttámogatást szankcionálja teljeskörűen; (ii) a gyakorlatban is alkalmazni kell az exporthitelezésre megállapított WTO-szabályokat; (iii) az állami finanszírozású exporthitelezésre különleges szabályokat kell fölállítani; (iv) a WTO-szabályozás és -ellenőrzés megerősítésével, valamint egy ún. Viselkedési kódex felállításával meg kell akadályozni az élelmiszersegély ürügyén folytatott agresszív piachódítást; (v) meg kell tiltani az ÁKV-k és az egyéb, hasonló működésű szervezetek számára a keresztfinanszírozást, a termelői jövedelmek központosítását, és minden olyan gyakorlatot, mely al-

kalmas a kereskedelem torzítására, s ezen szervezetek számára kötelezően elő kell írni, hogy rendszeresen jelentsenek a vételi és eladási áraikról a WTO-nak.

**4.2.2.1.** Mint látható, amilyen mértékben defenzívába kényszerült az EU a belső támogatások ügyében, olyannyira támadólag lép fel az exportpiaci verseny témakörében. Javaslatai legfőbb célpontja nem is lehet más, mint az Egyesült Államok és a legfejlettebb cairnsi országok burkolt (de legalábbis potenciális) exporttámogatási gyakorlata. A gond csupán az, hogy éppen burkolt (illetve potenciális) mivoltuk miatt, ezek a praktikák csak nagyon nehezen (és közvetett módon) bizonyíthatók, ami gyengíti az EU tárgyalási pozícióját, álláspontja védhetőségét.

### **4.3. Piacrajutás**

**4.3.1. Az Egyesült Államok álláspontja.** Washington a jelenleg folyó világkereskedelmi tárgyalásokon kettős cél vezérli: egyrészt, a piacra jutási lehetőségek lehető legnagyobb mértékű kibővítése, másrészt, a lekötött vámok szintjének és struktúrájának minden országra és termékre vonatkozó kiegyenlítése. Konkrét javaslatai közül a fontosabbak: (1) el kell törölni, vagy lényegesen csökkenteni kell az egyes országok vámszintje közötti különbségeket, valamint a vámok feldolgozottsági fok szerinti progresszióját, (2) el kell törölni, vagy lényegesen csökkenteni kell a váموkat, beleértve a kvóta alattiakat is, (3) csak *ad valorem*, azaz értékvámot lehessen alkalmazni, (4) el kell törölni a speciális mezőgazdasági védzáradékot, (5) a vámkvótákat fokozatosan emelni kell, mert a végső cél a jövőbeni eltörlésük, (6) biztosítani kell a kvótamenedzselés transzparenciáját, és (7) fel kell számolni az exkluzív importjogokat, és addig is növelni kell a monopolhelyzetben lévő importőrök adatszolgáltatási kötelezettségét.

**4.3.2. A Cairnsi Csoport álláspontja.** A cairnsiek szerint ésszerűtlenül nagy az eltérés az agrártermékekre és az ipari termékekre vonatkozó világkereskedelmi szabályok között. Az agrárvámok között nem ritkák a 300%-osnál is nagyobb értékek. Ráadásul a mezőgazdaságot és az élelmiszeripart speciális védzáradék is védi. A cairnsiek jelentős mértékű piacnyitást tartanak szükségesnek. Javaslataik sok tekintetben hasonlítanak az USA állásfoglalására – a vámok széles körű (azaz a magasan feldolgozott termékekre is kiterjedő) csökkentése, a vámcsúcsok lenyese, *ad valorem* vámok kötelező alkalmazása, a kvóták növelése, a kvótaadminisztráció szigorúbb ellenőrzése, a speciális védzáradék eltörlése –, de a vámsökkentés technikáját illetően konkrétan fogalmaznak, nevezetesen (i) a magasabb váموkat jobban kell csökkenteni, mint az alacsonyabbakat, (ii) a váموkat maximálni kell, és (iii) az első évben jelentősebb vámsökkenést, illetve vámkvóta-növekedést kell elérni (*downpayment*), még hozzá oly módon, mintha az uruguayi forduló által megszabott liberalizáció a 2000. év után is a korábbi ütemben folytatódott volna.

**4.3.3. Az Európai Unió álláspontja.** A piacrajutás témakörében az EU – a belső támogatásokéhoz hasonlóan – defenzívába kényszerül. Minthogy belső árai lényegesen a világszínvonal fölött vannak, logikus, hogy a piacvédelem is az átlagosnál magasabb vámokon keresztül valósul meg. Ez szűkíti az EU mozgásterét, ami javaslatai visszafo-

gottságán is meglátszik: (1) átlagos vámcsökkentést javasol, vámtarifa-soronkénti minimum értékekkel, és (2) kiáll a speciális védzáradék fenntartása mint olyan eszköz mellett, mely az általános WTO-védzáradéknál sokkal megfelelőbben véd a piaczavarás ellen. A kvótamenedzselést Brüsszel is kritikával szemléli, és transzparenciát követel. Új elemként említhetjük, hogy egyre nagyobb hangsúllyal szerepel az originális termékek védelme, valamint a fogyasztóvédelem.

## **5. Az amerikai agrárpolitika új keletű problémái**

**5.1.** Bár az eddig megismert tények alapján jogosan feltételezhetjük, hogy az uruguayi fordulóhoz hasonlóan a most folyó millenniumi fordulón is inkább az unió lesz kénytelen alkalmazkodni az Egyesült Államokhoz, mintsem fordítva, a kérdés egyáltalán nem eldöntött. A legutóbbi három év fejleményei azt mutatják, hogy az amerikai rendszer nem működik zökkenőmentesen. A FAIR Act talán túlságosan ambiciózusra sikerült (már ami a liberalizáció fokát és a támogatásoknak a termelésről való leválasztását illeti). Az ugaroltatási kényszer alól felmentett termelőket a piaci jelzések és automatizmusok nem orientálják kellően, és főként nem óvják meg a túltermeléstől. A kormány kénytelen súlyos dollármilliárdokkal segítségükre sietni.

**5.2.** A FAIR Act 1996-os bevezetésekor az agrártermékek világpiaci (és USA-piaci) árai emelkedőben voltak, s az új farmtörvény első két évében nem is kerültek a *loan rate* szintje alá. Azaz az USDA-nak egyetlen cent LDP-t (*loan deficiency payment*) sem kellett kifizetnie a farmereknek. 1998-tól azonban a helyzet gyökeresen megváltozott. Az agrárárak eséséből származó jövedelemvesztést a FAIR Act zöld dobozos támogatásai (PFC), valamint automatizmusai (LDP) nem tudták kellőképpen pótolni, ezért a kongresszus soron kívül megszavazott gyorssegélyekkel sietett a gazdákat kárpótolni. Ez azt jelenti, hogy az amerikai termelők 1998-tól kezdődően már négyféle címen kaptak igen jelentős közvetlen támogatást: (i) PFC-t (*production flexibility contract payment*), mert ún. termelési rugalmassági szerződést kötöttek az USDA-val (évi kb. 4–5 milliárd USD); (ii) LDP-t (*loan deficiency payment*), mert az árak a garantált minimálár (*loan rate*) alá estek (évi kb. 3,8 milliárd USD); (iii) gyorssegélyt elemi csapások ellen; és (iv) gyorssegélyt, ún. MLAP-ot (*marketing loss assistance payment*) a piaci pozíciók romlásának és a jövedelmek visszaesésének a kompenzálására. Az egyéb címeken járó szubvenciókkal együtt, az amerikai farmereknek juttatott közvetlen támogatások összege 7,3-ról 22,7 milliárd dollárra nőtt, azaz több mint megháromszorozódott az 1997–2000 közötti időszakban.

**5.3.** A fenti támogatásformák közül a MLAP érdemel külön figyelmet. Ezt a gyorssegélyt a termelésről leválasztott (*decoupled*) PFC-k pótlékeként utalták ki a farmereknek. A MLAP-ról az USA még nem tett jelentést a WTO-nak, de a kereskedelmi partnerek – különösen az EU – kíváncsian várják, hogy melyik dobozba kerül ez a támogatásfajta. A zöldbe nyilvánvalóan nem kerülhet, hiszen a támogatás tagadhatatlanul – a nevében is – összefügg a piaccal, a piaci árak és a jövedelmek alakulásával. Ha a sárgába kerül, akkor az azt jelentené, hogy az USA 1999-ben és 2000-ben valószínűleg túllépte az

AMS-ét. Elvileg ugyan az USA hivatkozhat a *de minimis* elvre, azaz, hogy a PFC-k százalékában kifizetett MLAP nem termékspecifikus támogatás, és nem érte el az amerikai GAP (bruttó agrártermelés) 5%-át. Mindenesetre az USA magyarázkodásra fog kényszerülni, ami gyengíti a vele kapcsolatos liberális mítoszt.

**5.4.** A romló jövedelmezőség által felszínre hozott problémák nyomán nem meglepő, hogy tanácstalanság tükröződik a FAIR Act utáni farmtörvény előkészületi vitáiban is. A kongresszus a farmjövedelmek biztosítása érdekében szeretné egy anticiklikus elemmel bővíteni a jelenlegi támogatási rendszert. A kompenzációt azonban nem lehetne a zöld dobozba tenni, mert a WTO-partnerek azonnal protestálnának. A csökkentéstől mentesített támogatások ugyanis nem függhetnek a piaci áraktól és a jövedelmektől. Washington számára valószínűleg az lenne a járható út, ha lemondana a jövedelemkompenzáló támogatási elem önálló alkalmazásáról, és azt beépítené a PFC-be (pl. a történelmi bázisértékek utólagos korrekciójával). Csakhogy ebben az esetben az EU joggal vetné föl, hogy vajon a támogatások jelentős növelése – legyenek azok a termelésről teljesen leválasztva bár – nem torzítja-e az agrárcikkek világkereskedelmének tisztaságát.

## **6. Véggövetkeztetés**

Az európai agrármodell specialitása nem a kis családi gazdaságok nagy számában áll, hanem abban, hogy a professzionális gazdaságok között nagy számban találunk olyan kis- és közepes méretű farmot, amely képes – teljes egészében vagy döntő részben – a mezőgazdaságból megélni. Az európai agrárpolitika kialakítói szándékosan olyan magasan húzták meg a szektor támogatottsági szintjét, hogy még a kisebb családi gazdaságok is boldoguljanak valahogyan. Ez az igen jelentős állami támogatás az európai agrármodell ára. Bár az 1992-es CAP-reform jelentős változást hozott a támogatás formáját illetően, de a támogatás nagysága, a támogatottság magas szintje lényegében érintetlen maradt.

**6.1.** Az Egyesült Államok agrárgazdasága sokkal polarizáltabb, mint az unióé. Bár létszámát tekintve az USA-ban is nagyszámú kis- és közepes gazdaságot találunk, de döntő többségük nem képes a mezőgazdaságból megélni. A WTO-tárgyalások – és részben a keleti bővülés – tétje éppen az, hogy az Európai Unió képes lesz-e fenntartani a családi farmgazdaság modelljét, vagy ellenkezőleg, kénytelen lesz átvenni a tengerentúli (és a Lajtán inneni) duális modellt. Brüsszelben szeretnék hinni, hogy létezik egy harmadik út is, a többfunkciós agrárgazdaság modellje.

\* \* \* \* \*