



MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
VILÁGGAZDASÁGI KUTATÓINTÉZET

Műhelytanulmányok

41. szám

2002. december

Somai Miklós

AZ USA AGRÁRPOLITIKÁJA A KEZDETEKTŐL NAPJAINKIG



Készült Somai Miklós, *A magyar mezőgazdaság esélyei az EU csatlakozási tárgyalások tükrében* című (2002 január–februárjában írt, majd az új 2002-es amerikai farmtörvénnyel és a mellékletekkel 2002 július–augusztusában kiegészített) doktori (Ph.D.) értekezésének 4.2 fejezete, valamint annak mellékletei alapján. Az értekezés opponensei, Pálovics Béláné és Udovecz Gábor, témavezetője Varga Gyula volt.

TARTALOMJEGYZÉK

Összefoglaló.....	5
Bevezetés	8
1) A kezdetektől a <i>New Deal</i> -ig.....	9
1.1. Földosztás	9
1.2. Profizmus.....	9
1.3. Marketing.....	10
1.4. A régi politika elégtelensége: prosperitás és kifulladás.....	10
2) Jövedelemtámogatás amerikai módra.....	11
2.1. A nagy világgazdasági válság és az 1933-as farmtörvény	11
2.2. A „permanens” agrárszabályozás kialakulása	12
2.3. Az 50-es és 60-as évek vitáitól az 1985-ös farmtörvényig.....	12
2.4. FSA és FACTA.....	16
2.4.1. Az 1985-ös farmtörvény.....	16
2.4.2. Az 1990-es farmtörvény	19
3) A <i>Fair Act</i> tüdőklése és bukása	21
3.1. Agrárpolitikai helyzetkép a FACTA kifizetésakor	21
3.2. Az 1996-os farmtörvény	22
3.3. Az amerikai agrárpolitika új keletű problémái	25
4) Mit hoz a jövő?	27
4.1. A Bush-kormány elképzelései az elkövetkező farmtörvényről.....	28
4.2. FSA vagy ACREA? – avagy a kongresszus két házának törvényjavaslatai.....	30
5) A FSRIA, az USA új farmtörvénye.....	31
5.1. Nagykultúrák	33
5.1.1. Árgarancia- (marketing loan) támogatások.....	34
5.1.2. Fix összegű jövedelem (DP)- és jövedelemgarancia (CCP)- támogatások.....	34
5.1.3. A fix összegű támogatások (DP, CCP) referenciaszintjeinek meghatározása	37
5.1.4. A támogatások felső határa	38
5.2. Nemzetközi hatás.....	38
6) Következtetések.....	40
Referenciajegyzék.....	40
Mellékletek	43
M1. Az USA nyílt exporttámogatási rendszere.....	43
M2. A FSRIA, a 2002-es új amerikai farmtörvény egyéb rendelkezései.....	49

ÖSSZEFOGLALÓ

Az Egyesült Államokban az 1929–1933 nagy világgazdasági válságtól kezdődően beszélünk az agrárpiacok szabályozásába történő markáns kormányzati beavatkozásról. Az 1933 és 1949 között megszavazott agrárszabályozási törvények, a farmerjövendelmek helyreállítása érdekében, egyszerre vezették be a magasan garantált árak és a közvetlen kifizetések rendszerét. Az újfajta garanciákat és támogatásokat azonban csak azok a termelők élvezhették, akik hajlandók voltak részt venni a kínálat-szabályozási programokban. A törvényekkel az amerikaiak szerették volna a mezőgazdasági árakat visszatornáznai az ún. paritásos árszintre, mely az első világháború előtti években elért jövedelmi szintet biztosította volna a farmerek számára.

Az 1949-es agrártörvény az 1938-as agrárszabályozási törvénnyel együtt mind a mai napig az amerikai mezőgazdaságban működő ár- és jövedelemtámogatások permanens törvényi háttérét képezi. Az 1949 után megszavazott farmtörvények csupán a „permanens törvény” ideiglenes módosításai, amiben a módosítások elsősorban az ár- és jövedelemtámogatás szintjére, illetve a kínálatkorlátozás mértékére vonatkoznak. Más szóval, az az agrárpolitikai fordulat, amely egy válsághelyzetre adandó válaszból született, folyamatosan érvényesülő kerettörvénnyé vált.

Az 50-es évtized derekától kiújultak a viták a folytatandó agrárpolitika körül. A szakértők egy része a magas árak és a szigorú kínálatszabályozás mellett kardoskodott. Mások úgy vélték, hogy a kereslet-kínálat önszabályozása révén kialakuló alacsonyabb árszint automatikusan önkorlátozásra sarkallná a termelőket, s így nem keletkeznének fölöslegek, illetve ha mégis, úgy azokat – az alacsony termelői ár miatt – könnyebb lenne értékesíteni a világpiacon. A vita végül kompromisszummal zárult (1965-ös farmtörvény): bár fennmaradt a kínálatszabályozás, de az ugaroltatást önkéntessé tették. A garantált árakat leszállították

egy, a világpiacon árhoz közeli szintre, s az így kieső jövedelemért a programban résztvevő gazdákat közvetlen támogatással kárpóolták.

1973 után az államilag finanszírozott programok már nem garantálták az első világháború előtti kivételesen kedvező időszaknak megfelelő vásárlóerőt és életszínvonalat a termelőknek. A paritásos árak helyett bevezetett ún. célár évenkénti rögzítések az inputok árváltozását, az átlagbérek növekedését, a kamatok alakulását stb. vették figyelembe.

Az Egyesült Államok még a 60-as években – a CAP legprotekciónistább rendtartásainak a kialakításakor – egyezséget kötött az EK-val a GATT-ban, hogy nem támadja a közös agrárpolitika protekciónista rendszerét, ha takarmány-exportja vámmentesen kerülhet az integráció piacára. Az USA a második világháború alatt és után a világ éléskamrájának számított. Búzából, takarmánygabonából és szójából évtizedekig a világ legnagyobb exportőre maradt. A 80-as évek közepére azonban az amerikai export mind Nyugat-Európában, mind pedig a világ más fizetőképes régióiban jelentősen visszaesett. Ilyen körülmények között az USA – semmisnek tekintvén a 60-as évek egyezségét – ragaszkodott hozzá, hogy az agrárpolitikai téma fölkerüljön a GATT 1986-ban kezdődő uruguayi fordulójának napirendjére.

Az uruguayi forduló első hat éve alatt a tárgyalások nem vezettek eredményre. Eközben a világpiacon folyó harcban mind az EK, mind pedig az USA egyre nagyobb összegeket költött a kivitel szubvencionálására. A közösség leghatásosabb fegyvere a garantált és a világpiacon árat kiegyenlítő ún. visszatérítés volt, míg az USA – a speciális programok (EEP, DEIP stb.) mellett –, a legfontosabb szektorokra fokozatosan kiterjesztve, bevetette a *marketing loan*-t. Ez a félelmetesen hatékony, burkolt exportszubvencionációnak tekinthető „fegyver” úgy működött, hogy a termelők már nem csupán a piaci árat a célár szintjéig kiegészítő különbözetfizetésre számíthattak, hanem arra is, hogy – alacsony piaci árak

esetén – megkaphatták a piaci ár és a „piacosítási kölcsön” különbözetét. Ily módon, a termelők akkor sem állították le termékeik értékesítését, ha a piacon az árak zuhanni kezdtek. Ez a módszer alaposan megnövelte az amerikai export versenyképességét.

Az uruguayi GATT-fordulón – minthogy a legtöbb exportőr ország az EU agrárpolitikáját támadta, az USA pedig kereskedelmi háborúval fenyegetőzött –, a közösség végül kénytelen volt a CAP-et alapjaiban megváltoztatni: a korábbi, a termelők jövedelmét az árakon keresztül (lényegében a fogyasztók által) finanszírozott rendszert amerikai mintára, egy, a termelőket közvetlenül a költségvetésből dotáló (vagyis az adófizetők által finanszírozott) szisztéma irányába elmozdítani.

Az 1992-es CAP-reform révén elhárultak az akadályok az uruguayi forduló sikeres lezárása elől. 1992 novemberében az EU bilaterális alapon megegyezett az USA-val a GATT legfőbb témaköreiről (*Blair House-megállapodás*). Az egyezség két szempontból érdemel figyelmet. Egyrészt kizárta a többi GATT-tagállamot (így a cairnsieket is) az agrárvitából, másrészt gyakorlatilag felmentette a két aláíró fél (EU, USA) által alkalmazott belső támogatások jelentős részét (a CAP-reform kompenzációs kifizetéseit, illetve az amerikai farmtörvény különbözetfizetéseit) a leépítési kötelezettség alól.

A 90-es évek második felében az Atlanti-óceán mindkét partján újabb agrárpolitikai reformok készültek. Az Európai Unió az Agenda 2000 programcsomagjának megalkotásakor megmaradt az 1992-es CAP-reform logikájánál (árscökkentés, kínálatkorlátozás, kompenzáció). Abból indult ki ugyanis, hogy a WTO-ban – az előző fordulóban kialakított keretek (piacrajutás, exportszubszidió, belső támogatás) között maradván – már csak a liberalizálás mértékéről fognak vitatkozni. Az Egyesült Államok azonban továbblépett az 80-as évek közepétől megkezdett úton. Ez az út a következő főbb szempontokkal volt „kiköveztve”: (i) a termékprogramok vetésszerkezetének rugalmasabbá tétele, (ii) az amerikai termékek világpiaci jelenlétének növelése, és (iii) a szövetségi költségvetési deficit lefaragása.

Az 1996–2002-es időszakot lefedő farmtörvény (*FAIR Act*) szinte teljesen szabad kezet adott a termelőknek vetésszerkezetük kialakításában: nem volt kötelező ugar, szinte bármit lehetett termelni. A másik újdonság az volt, hogy megszűnt a célár, és vele együtt az ún. veszteségfinanszírozás (*deficiency payment*). Helyébe meghatározott összegű, tendenciájában azonban (főként 2000 után erősen) csökkenő mértékű – s ami a lényeg –, a terméktől és a termeléstől teljesen független (*decoupled*) támogatás lépett (*production flexibility contract payment*).

A FAIR Act azonban túlságosan ambíciózusra sikerült – már ami a liberalizáció fokát és a támogatásoknak a termelésről való leválasztását illeti. A rendszer a kedvező piaci áralkulás időszakában még működött, az árak csökkenése nyomán azonban összeomlott. Az ugaroltatási kényszer alól felmentett termelőket a piaci jelzések és automatizmusok nem orientálták kellően, és főként, nem óvták meg a túltermeléstől. Az amerikai kormány 1998-tól kezdődően súlyos dollármilliárdok-kal volt kénytelen segítségükre sietni: a farmereknek juttatott termékprogram-támogatások összege 1997 és 2000 között több mint öt és félszeresére nőtt.

A FAIR Act kudarcra nyilvánvalóvá tette, hogy az 1996-ban – a célár és a veszteségfinanszírozás eltörlésével – megszüntetett árgarancia helyébe valamiféle jövedelem-garanciát kell állítani. Ez a törekvés tükröződött a 2002 utáni farmtörvény előkészületi vitáiban is, bár a kormány és a kongresszus elképzelései igen távol estek egymástól. Az USDA úgy vélte, hogy a váratlan piaci árváltozás okozta jövedelemcsökkenés elkerülésére sem az *ad hoc* intézkedések, sem a rendszerbe beépített, automatikusan működésbe lépő eszközök (pl. *marketing loan*) nem elég hatékonyak. Ráadásul nemcsak drágák (az adófizetők szemszögéből), hanem veszélyeztetik az USA WTO-vállalásait is. A minisztérium szerint az igazi megoldás az lenne, ha a termelők maguk tennének valamit a váratlan helyzetek túlélésére, s jövedelmük bizonyos részét ilyen célból megtakarítanák.

A kongresszus két háza azonban nem volt partner a farmjövödelmek öngondoskodá-

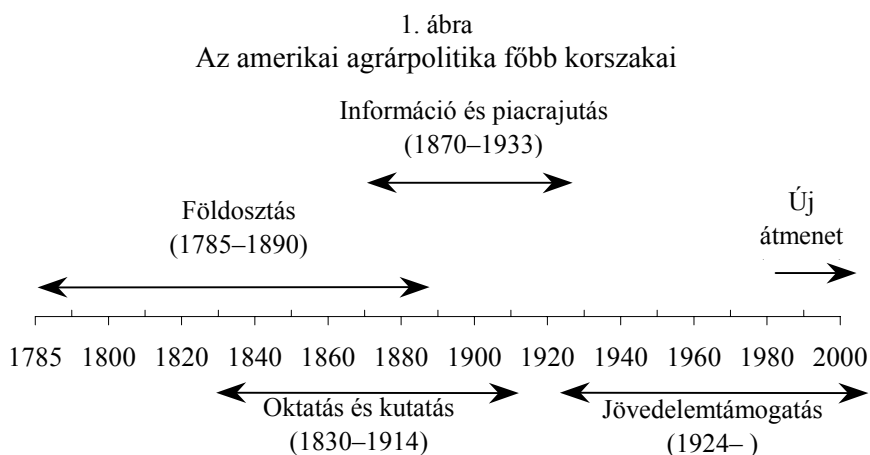
son alapuló biztosításában. A 2002 májusában elfogadott új farmtörvény visszalép az 1985 óta folytatott, piacibb és költségkímélő szabályozással fémjelzett úton. Gyakorlatilag intézményesíti a *FAIR Act* idején (1996 és 2002 között) alkalmazott rendkívüli segélyeket, beépítve azokat az új szabályozásba. A törvény visszahozza a jövedelemgaranciát nyújtó *célárat*, egy sor kultúra vonatkozásában emeli az ár- és jövedelemtámogatás szintjét, és megerősíti az agrár-környezetvédelmi programokat, melyekre a korábbinál sokkal több támogatást helyez kilátásba. Ezáltal a közvetlen támogatások összege – ami a rendkívüli intézkedések miatt már az előző ciklusban is emelkedett – tovább nő.

Az utolsó négy-öt év történései, valamint a májusban elfogadott farmtörvény rendelkezései súlyosan erodálják az USA tárgyalási pozícióit a dohai WTO-fordulón. Ezért – Uruguaytól eltérően – az EU ott sokkal jobb pozícióból nézhet a világkereskedelmi egyezkedések elébe. Ugyanakkor tény, hogy – bár az USA részéről ezúttal nincs olyan nyomás a CAP megváltoztatására, mint tíz évvel ezelőtt –, a közös agrárpolitika mégsem maradhat érintetlen. Az újabb reform szüksége ezúttal a keleti bővüléssel kapcsolatban került előtérbe.

„Az amerikai agrárpolitika első kétszáz évét – a változó hangsúlyok és szabályozási mechanizmusok ellenére – áthatotta az a közmegegyezés, hogy a mezőgazdaság, sajátos feltételei és problémái miatt, nem nélkülözheti az állam támogatását.” (Effland)

BEVEZETÉS

Az Amerikai Egyesült Államok rövid, alig több mint 200 éves történelme során, az agrárpolitika jellegét illetően, durván négy nagyobb időszakot különböztethetünk meg (1. ábra), melyek a programokkal kapcsolatos viták és átmeneti időszakok miatt jelentős, több évtizedes átfedéseket mutatnak [Effland 2000]. Az első korszak 1785–1890 közé tehető; a letelepedés, a földosztás, az USA mai agrárterületének fokozatos termelésbe vétele fémjelzte. A második periódus 1830 körül kezdődött, és 1914-ig, az első világháború végéig tartott; a hangsúly a mezőgazdasági munka hatékonyságának növelésére helyeződött, amit a kutatás és az oktatás (ismeretterjesztés) támogatása révén igyekeztek elérni. A harmadik szakasz körülbelül 1870 és 1933 közé esett, mely során az agrárpolitika elemei között megjelent a korlátozott piacsabályozás, az infrastruktúra-fejlesztés, valamint a termelőknek nyújtott gazdasági és piaci információszolgáltatás. Végül az 1924 óta tartó negyedik időszakban az amerikai kormány közvetlenül avatkozik be a farmerek jövedelmi pozícióiba. Az egyelőre még nem egyértelmű, hogy kialakulóban van-e egy ötödik fejlődési szakasz. Ennek elemei a következők lennének: a belső és a külső piacok igényeihez közvetlenebbül alkalmazkodó termelés, illetve a környezeti költségek számbavétele.



Forrás: EFFLAND, Anne B.W.: U.S. Farm Policy. The First 200 Years – *Agricultural Outlook*/March 2000, Economic Research Service/USDA

1) A KEZDETEKTŐL A *NEW DEAL*-IG

1.1. Földosztás

Az önálló államiság megteremtése utáni időkben a szövetségi földpolitika viszonylag nagy területek magas áron történő eladását részesítette előnyben. A cél az volt, hogy a szövetségi földek minél gyorsabban magánkézbe kerüljenek, s a kormányzatnak ebből minél több bevétele származzon. A magas árak azonban fékeztek az eladásokat, miközben a telepesek részéről egyre nagyobb volt az igény a viszonylag kisebb és olcsóbb területek iránt. Az 1790-ben és 1800-ban elfogadott törvények csökkentették a területegységenkénti minimális árat, és lényegesen enyhítették a hitelfelvételi feltételeket. A későbbiekben egyre liberálisabbá váló szabályozás (pl. az 1820., az 1841. és az 1854. évi törvények) tovább mérsékelte a szövetségi földárakat, elengedte az adósságok fennmaradó részét, valamint legalizálta az illegális földfoglalkozók birtokait.

A kezdeti időszakra mindvégig jellemző volt a földárak megfelelő kialakítása körüli részben gazdaságfilozófiai, részben az eltérő érdekekből adódó regionális jellegű vita. A nagyobb egységek magas áron történő értékesítése mellett két fő érvet lehetett felsorakoztatni: egyrészt, a befolyó pénz lehetővé tette, hogy a kormány viszonylag alacsonyan tartsa az adókat; másrészt, a nagyobb területen a földtulajdonosok hatékonyabb gazdálkodást folytathattak. A kisebb birtokok alacsony áron történő eladása mellett szóló érvek többnyire politikai jelleget öltöttek: a fiatal nemzet területi igényeinek biztosítására (és demonstrálására) szükség volt minél nagyobb számú népesség leteleptetésére; az új területek telepesei az unió iránt lojális állampolgárok derékhadát jelentették.

A földár vita regionális vetülete egyszerűre jelentett kelet–nyugati és észak–déli szembenállást. A keleti partok viszonylag hosszabb múltra visszatekintő államai a nyugati terjeszkedéstől egyrészt politikai dominanciájukat féltették, másrészt tisztában voltak vele, hogy az újonnan benépesített területek belső, illetve a keleti parthoz kapcsolódó infrastruktúráját állampénzen kell majd kiépíteni. A déli államok földbirtokosai, akik rabszolgamunkán alapuló ültetvénygazdálkodást folytattak, élesen szembehelyezkedtek azzal az „északi” törekvéssel, mely az övékével szöges ellentétben álló agrármodell (családi farmgazdaságok) állami pénzen történő létrehozását célozta.

1860-ban a déli államok képviselői kivonultak a kongresszusból, hátrahagyva a szabad földosztás híveit, ez utóbbiak pedig tető alá hozták a független családi farmgazdaságokon alapuló amerikai agrármodell törvényi hátterét, a *Homestead Act*-et.¹ Az 1862-es törvény lehetővé tette, hogy bárki, aki legalább öt éve művelt szövetségi földet, gyakorlatilag ingyen hozzájuthasson 160 acre, azaz mintegy 65 hektárnyi területhez.² Még ugyanebben az évben föllállították a mezőgazdasági minisztériumot (USDA), a *Morrill Act* pedig minden szövetségi államban megteremtette a felsőfokú agrárképzés alapjait [Sumner–Jung–Sup 2000].

1.2. Profizmus

A viszonylag korábban művelésbe vett keleti és déli területeken eleinte nemigen törődtek a megfelelő talajerőpótlással. A hozamok csökkenni kezdtek, sőt egyes, főleg gyapot- és dohánytermesztő körzetekben nem volt ritka a földek elhagyása sem. Később, az egyre liberálisabbá váló állami földpolitika eredményeképpen, a nyugati területek termelői növekvő versenyre és termelési technológiájuk újra-

¹ A törvény következményei nyomon követhetők az átlagos farmméret 1860-at követő csökkenésében. (1. táblázat)

² A későbbiekben ezt a mértéket fokozatosan növelték, s a nyugati államokban a 250 hektárt is meghaladta.

gondolására kényszerítették az államalapító tagállamok gazdálkodóit. Minthogy a szövetségi kormányt – a nyugati terjeszkedés elősegítésével – némi felelősség terhelte a keleti part növekvő versenyképességi nehézségeiért, a megyei és tagállami szinten egyaránt szerveződő agrár-érdekképviseletek az államtól várták az oktatás, a kutatás és az ismeretterjesztés szervezeti kereteinek a megteremtését.

A mezőgazdasági termelés hatékonyságát növelő, a professzionális gazdálkodói kör kialakulását elősegítő szövetségi politika négy különböző intézmény, illetve intézményi kör létrehozásában öltött testet: az első kettő 1862-ben állt föl, és részben már említettük (az USDA és az országos agrár-főiskolai hálózat); a harmadik az agrárkísérleti állomások, lényegében mezőgazdasági kutatóintézetek fölállítása volt az 1870-es években; a negyedik a felnőttoktatás megszervezése volt az USDA keretében (*Cooperative Extension Service*) 1914-ben.

1.3. Marketing

Az 1870-es évektől az 1890-es évekig tartó időszakot elhúzódó mezőgazdasági értékesítési válság jellemezte. Kinyílt az agrárrolló, és a farmerek az élelmiszergazdasági vertikum mindkét irányából (beszállító iparok, szállítómányozók, feldolgozók, kereskedők stb.) regionális monopóliumokkal találták szembe magukat. A válság különösen azokat a gazdálkodókat viselte meg, akik – a szövetségi földpolitika liberalizmusát kihasználva – saját szükségleteiken messze túlmutató méretű, hatalmas ártermelő farmokat hoztak létre, s így sokkal jobban függtek a piactól, mint a kisebb családi birtokok. A nyugati és déli területek farmerei a szövetségi kormánytól várták helyzetük orvoslását. Követelései között szerepelt a szállítási és telekommunikációs infrastruktúra magánmonopóliumainak államosítása, az ipari vámok csökkentése, illetve azoknak jövedelemadóval történő föl-váltása, valamint a mezőgazdasági cikkek piacra jutásának központi elősegítése.

Ez utóbbi területen, az 1910-es és 20-as évek során történt előrelépés. Egyrészt, a szövetségi parlament mentesítette a farmereket a trösztellenes törvény hatálya alól, így azok létrehozhatták értékesítési és beszerzési szervezeteiket. Másrészt, az USDA megszervezte, és mindenki számára elérhetővé tette piaci információs rendszerét.

1.4. A régi politika elégtelensége: prosperitás és kifulladás

Az USA államhatára – sorozatos háborúk és területvásárlások nyomán – 1890-re véglegessé vált, s így megszűnt a mezőgazdasági terület földosztással történő növelésének lehetősége. Az 1830-as években indított agrárkutatás és -képzés megteremtette a professzionális ártermelés feltételeit. A 19. század utolsó negyedében már a strukturális túltermelés következményeit kellett orvosolni. A piacsabályozás kezdeti lépései és az információs rendszer fejlesztése azonban önmagában kevésnek bizonyult a problémák megoldásához.

A 20. század első két évtizede mégis szerencsés csillagzatot hozott az amerikai mezőgazdaságnak. Miközben hosszú évtizedek után megszűnt a művelésbe vont földterület folyamatos növekedése, fennmaradt a gyors iparosodás, és vele párhuzamosan a vidéki népesség városokba özönlése. Az egészséges ütemben fejlődő belső keresletet 1914-től megtette az első világháború gerjesztette világpiaci áruhiány. Az agrárcikkek árai olyan, soha nem látott magasságba szöktek, ami a farmerek számára a gazdaság más szektoraival azonos mértékű jövedelem elérését tette lehetővé. A termelők száma 1910-ben érte el a csúcst, a gazdaságok száma az 1920-as év körül tetőzött. (*1. táblázat*)

A háború után, az európai termelői potenciál megújulásával párhuzamosan, az amerikai termelői árak esni kezdtek. A korábban alkalmazott eszközök (pl. a vámok emelése) mit sem segítettek. A farmerszervezetek újfajta állami szerepvállalás – garantált áron, kínálatszabályozáson, exportszubszencián

1. táblázat
Az amerikai farmok fejlődése a statisztika tükrében

Év	Farmnépesség (millió fő)	Farmok száma (millió db)	Átlagos farm- méret (ha)	Farmerek a munkaerő %-ában
1790	3,93	-	-	90
1840	9,01	-	-	69
1850	11,68	1,45	81,2	64
1860	15,14	2,04	79,6	58
1870	18,37	2,66	61,2	53
1880	22,98	4,00	53,6	49
1890	29,41	4,57	54,4	43
1900	29,41	5,74	58,8	38
1910	32,08	6,37	55,2	31
1920	31,61	6,45	59,2	27
1930	30,46	6,30	62,8	21
1940	30,84	6,10	70,0	18
1950	25,06	5,39	86,4	12,2
1960	15,64	3,71	121,2	8,3
1970	9,71	2,78	156,0	4,6
1980	6,05	2,44	170,4	3,4
1990	4,59	2,14	184,4	2,6

Forrás: saját számítások a következő adatbázis alapján: USDA: A History of American Agriculture 1776–1990 (by ERS) – www.usda.gov/history2/text3.htm

alapuló agrárpolitika – kialakítását kezdték követelni. Bár az 1920-as években a sorozatos elnöki vétó ellenére sikerült a kongresszusnak két ízben is az árakat a kínálat visszafogásával stabilizáló intézkedést életbe léptetnie, a farmerek által igényelt átfogó program kidolgozásához az 1929–1933-as világgazdasági válság adta az igazi lökést.

2) JÖVEDELEMTÁMOGATÁS AMERIKAI MÓDRA

2.1. A nagy világgazdasági válság és az 1933-as farmtörvény

Az 1929–1933-as válság a mezőgazdaságot némi késéssel érte el. A mélypontot az 1932-es év jelentette: a termelői reálárak – a referenciának számító 1910–1914-es időszakhoz képest – 65%-on, a búza ára 44%-on állt

[Sumner–Jung–Sup 2000]. A termelői biztonság és a piaci egyensúlyok helyreállítása végett az amerikai kormány az agrárpolitikát is az új gazdaságpolitika (*New Deal*) részévé tette.

Az 1933-as ún. első agrárszabályozási törvény (*First Agricultural Adjustment Act*) legfőbb célja a farmerjövodelem helyreállítása volt. A cél érdekében egyszerre vezették be a magasan garantált árak és a közvetlen kifizetések rendszerét. Az újfajta garanciákat és támogatásokat azonban csak azok a termelők élvezhették, akik hajlandóak voltak csökkenteni a vetésterületüket, vagy szabályozott mennyiségekre szóló felvásárlási szerződéseket kötni a feldolgozóiparral, illetve a kereskedelemmel. A kínálat-

szabályozással a törvény szerette volna a mezőgazdasági árakat visszatornáznai az ún. *paritásos árszintre*, ami az első világháború előtt érvényesülő vásárlóerőt biztosította volna a farmereknek.³ A szántópihentetési programokba bekapcsolódó gazdák speciális kölcsönt (*loan*) is kaphattak, amely lehetővé tette a számukra, hogy ne kelljen mindjárt aratás után az egész termést azonnal értékesíteniük. A *loan*-t a terminus lejártá után sem kellett feltétlenül visszafizetni, így az minimálárként is működött.

Végül megemlítendő, hogy a 1933-as farmtörvény – a mezőgazdasági árak és jövedelmek megerősítésén túlmenően – a természeti erőforrások védelmét és a vidékfejlesztés ügyét is a szövetségi agrárpolitika szintjére emelte.⁴ Megjelentek a belföldi élelmiszerse-

³ A paritásos termelői ár az, amely mellett a farmok *input*- és *output*árainak a hányadosa megegyezik a referencia-időszakban, vagyis az 1909 augusztusa és 1914 júliusa között érvényesülő rátával.

⁴ 1933-ban hozták létre a SES-t (*Soil Erosion Service*), mely főként tanácsadással és technikai segítségnyújtással foglalkozott. Az 1935-ös földvédelmi törvény (*Soil Conservation Act*) pedig már pénzügyi hozzájárulást is

gély rendszerének elemei, és a szövetségi agrárhitelezést is új alapokra helyezték [Debar 1992].

2.2. A „permanens” agrárszabályozás kialakulása

Az új gazdaságpolitika sikere jó alapot teremtett a törvényhozói munka folytatására, az 1933-ban fölvázolt szabályozórendszer pontosítására. Az 1938-as agrárszabályozási törvény már konkrét módszert vezetett be a legfőbb szántóföldi kultúrák garantált minimálárának meghatározására: az árat a paritásos ár százalékában, a várható termésfölösleg függvényében állapították meg.⁵ A termelési és, esetenként, a piacra viteli kvótákat a farmok szintjéig lebontották. Az egy termelőnek jutott közvetlen támogatás összege nem haladhatta meg az évi tízezer dollárt. Ezzel párhuzamosan megindítottak egy államilag támogatott termésbiztosítási programot.⁶

A gyorsan romló termékkör (tej, zöldség, gyümölcs) szabályozására még 1937-ben megszületett az idevonatkozó törvény (*Agricultural Marketing Agreement Act*). Minthogy ezen termékek esetében a raktározás nem lehet a piacsabályozás eszköze, a törvény lehetővé teszi területi alapon működő, ún. „értékesítési rendszerek” (*marketing orders = MO*) létrehozását. Az MO-k a termelők és a felvásárlók államilag engedélyezett kartellszerű szerveződései, melyek különböző eszközökkel (minőségi, csomagolási, címkézési stb. előírások, felvásárlásai mini-

nyújtott a természetbarát földhasználatot folytató gazdáknak [USDA: 100 Years...].

⁵ Ha a fölösleg a termés több mint 25%-ára rúgott, a *loan* a paritásos ár 52%-án állt; ha a kereslet és a kínálat egyensúlyban volt, akkor a 75%-án.

⁶ A program 1938-ban, a FCIC (*Federal Crop Insurance Corporation*, a Szövetségi Termésbiztosítási Társaság) felállításával indult, de 1980-ig csupán kísérleti jelleget öltött. Ez azt jelenti, hogy a biztosítás lehetősége csak néhány termék főbb termelő körzetében volt elérhető. A programot egy 1980-ban elfogadott törvény (*Federal Crop Insurance Act*) terjesztette ki a legtöbb szántóföldi növényre és az ország szinte egész művelhető területére [RMA: A History of...].

mumárok [csak a tejnél], kínálatszabályozás, kutatás- és promóciófinanszírozás stb.) az adott termékek piacának egyensúlyát hivatottak fenntartani. A minőségi előírások az importárakra is érvényesek.

Az első agrárszabályozási törvény elfogadásától, azaz 1933-tól kezdődően évi mintegy 30-40 millió acre (12-16 millió hektár) szántóföld maradt bevetetlenül, ami korlátok között tartotta a kínálatot, és stabil árakat eredményezett. Ez a trend csak a második világháború idejére szakadt meg, amikor a hadszíntérré váló országok élelmiszerigényét kielégítendő, minden talpalatnyi földet bevetettek. A negyvenes évek végétől azonban helyreállt az európai termelőbázis, és bizonyos fluktuációktól eltekintve, az amerikai mezőgazdaság folyamatos kínálati kontrollra szorult.

Az 1949-es agrártörvény (*Agricultural Act*) – ami a fent említett törvényeket kiegészítette a tejszektorban bevezetett intervenciók mechanizmussal –, az 1938-as agrárszabályozási törvénnyel együtt, máig is az amerikai mezőgazdaságban működő ár- és jövedelem-támogatások permanens törvényi hátterét képezi. Az 1949 után megszavazott farmtörvények csupán a „permanens törvény” ideiglenes módosításai, melyben a módosítások első sorban az ár- és jövedelem-támogatás szintjére, illetve a kínálatkorlátozás mértékére vonatkoznak. Más szóval, az az agrárpolitikai fordulat, ami egy válsághelyzetre adandó válaszból született, folyamatosan érvényesülő kerettörvénnyé vált. A szektor támogatására fordított összegek az évtizedek folyamán tökévé váltak, beépültek a farmokba és az ingatlanárakba, s hosszú időre lehetetlenné tették, és teszik mind a mai napig, e támogatások viszonylag rövid időtáv alatti leépítését.

2.3. Az 50-es és 60-as évek vitáitól az 1985-ös farmtörvényig

Az 1949-es agrártörvény a paritásos árak szintjén garantálta a farmerek jövedelmét, ami magas intézményes árakat és – a koreai háború éveitől eltekintve – növekvő állami kész-

leteket eredményezett. A termékfölöslegek leapasztására irányuló próbálkozások közül két, abban az időben intézményesülő program emelhető ki:

- (1) 1954-ben lépett életbe a PL (*Public Law*) 480 néven ismertté vált törvény, mely az amerikai élelmiszersegély technikai megvalósulását volt hivatott szabályozni.⁷
- (2) 1956-ban állították fel a Földbankot (*Soil Bank*), ami az 50-es és a 60-as években, háromtól tíz évig tartó szerződések alapján, évi fix támogatásokat fizetett a földjüket hosszú távon ugaroltató gazdáknak [USDA: 100 Years...].

Az 50-es évtized derekán kiújultak a viták a folytatandó agrárpolitika körül. A szakértők egy része a magas árak és a szigorú kínálatszabályozás mellett kardoskodott. Mások úgy vélték, hogy a kereslet-kínálat önszabályozása révén kialakuló alacsonyabb árszint automatikusan önkorlátozásra sarkallná a termelőket, így nem keletkeznének fölöslegek, illetve ha mégis, úgy azokat – az alacsony termelői ár miatt – könnyebb lenne értékesíteni a világpiacon.

A vita végül kompromisszummal zárult, melyet az 1965-ös Farmtörvény véglegesített. Bár fennmaradt a kínálatszabályozás, de az ugaroltatást önkéntessé tették. A garantált árakat leszállították egy, a világpiaci árakhoz közeli szintre, s az így kieső jövedelemért a programban résztvevő gazdákat közvetlen támogatással, veszteségfinanszírozással (*deficiency payment*) kárpótolták.

Az 1965-ös farmtörvény fordulópontot jelent az amerikai agrárpolitika történetében, amennyiben a farmerjövedelmek azóta elsősorban a költségvetésben előirányzott támogatásoktól függenek, és nem a garantált ártól vagy a termeléskorlátozási intézkedésektől. Ez utóbbi eszközök inkább arra szolgálnak, hogy elkerülhetővé váljon a kiadásoknak egy

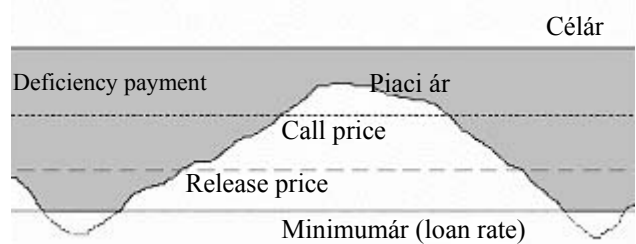
⁷ 1957-ben az amerikai agrárélexport közel egyharmada esett a PL 480 hatálya alá. Az élelmiszersegély három különböző technika alapján érkeztetett a megtámogatott országba: (i) hosszú lejáratú kölcsönök révén, (ii) adományként, illetve (iii) olyan adományként, melyet az adott országban értékesítettek, és a befolyó pénzt ottani gazdaságfejlesztési programokra fordították [USDA: US Food...].

esetleges piaci áresés által kiváltott hirtelen megnövekedése. Másrészt az ártámogatás csökkenése fölöslegessé tette az exportszubszenciók jelentős részét [Debar 1992].

Az 1973-as farmtörvény tovább erősítette az 1965-ben megkezdett agrárpolitikai irányvonalat. A legfontosabb újdonság az volt, hogy a gabonafélék és a gyapot vonatkozásában bevezették az ún. célárat (*target price*). 1973 után a veszteségfinanszírozás mértékét már a piaci ár⁸ és a célár különbsége határozta meg: magas árak esetén kisebb, alacsonyabb árak esetén nagyobb közvetlen támogatást kaptak a gazdák (2. ábra) [USDA: Budget...]. A támogatási mechanizmus – dióhéjban – a következőképpen működött:

2. ábra

Az 1973 és 1996 között érvényben lévő, a mindenkorai ún. programnövényekre vonatkozó amerikai közvetlen jövedelemtámogatás sémája



Forrás: Somai Miklós: „Széllal szemben?” (Avagy az Európai Unió esélyei a millenniumi WTO-fordulón, az amerikai agrárpolitika és az USA érdekérvényesítési erejének ismeretében) (eredeti ábra: Coulomb 1991), *Kihívások* No. 147, MTA VKI.

- (1) Az értékesítési időszak elején az állami intervenciós intézmény (*Commodity Credit Corporation, CCC*) terményük fejében kedvezményes kamatozású, ún. „nem visszakövetelhető” kölcsönt (*loan*) nyújtott a programban részt vevő (azaz a területük meghatározott részét ugaron hagyó) termelőknek, azzal a céllal, hogy azok ne kényszerüljenek rögtön az aratás után a termést nyomott áron eladni. A kölcsön

⁸ Piaci ár alatt gyakorlatilag piaci referenciaárat kell érteni, melyet az USDA határozott meg. A gabonák és az olajosmagvak esetében a referenciaárakat (PCPs, *posted county prices*, postázott megyei árak) helyi szintre lebontva naponta állapították meg, míg a gyapot és a rizs esetében (átlagos világpiaci árat kalkulálva) hetente.

zálogát képező terményt lepecsételt silókban raktározták.

- (2) A termelő a kölcsön kilenchnapos futamideje alatt bármikor eladhatta az áruját, feltéve, hogy a piaci ár az ún. *release price* és a *call price* közé esett.⁹ A befolyó pénzből visszafizethette a kölcsön terheit (tőke plusz kamat), valamint a közraktározás költségeit. Ha ezt nem tette, mert a piaci árak túlságosan alacsonyak maradtak, úgy a CCC vált a termény tulajdonosává, a termelőnek pedig nem kellett visszafizetnie a kölcsönt (ezért „nem visszakövetelhető” a *loan*).
- (3) Végül a termelő közvetlen támogatásként megkapta a célár és a piaci átlagár, illetve – a *loan* alatti piaci átlagár esetén – a célár és a piacosítási kölcsön szintjének megfelelő, gyakorlatilag minimálárként funkcionáló *loan rate* különbségét (*deficiency payment*).

Míg a célarat az egész országra nézve egységesen állapították meg, a *loan rate* a közel 3000 megyében egészen különböző lehetett, attól függően, hogy az adott terület milyen messze esett a legfőbb felvevő piacoktól. A célár szintjének meghatározásakor a termelési költségekre vonatkozó becslésből indultak ki, ami szakítást jelentett a „paritási árakkal”. Az államilag finanszírozott programok ezután már nem garantáltak az első világháború előtti, kivételesen kedvező időszaknak megfelelő vásárlóerőt és élet-színvonalat a termelőknek. A célár évenkénti rögzítésekor, az *inputok* árváltozását, az átlagberek növe-

kedését, a kamatok alakulását stb. vették figyelembe.

A rövid távú készletszabályozás *loan rate*-re épülő rendszerét 1977-től kiegészítették az ún. FOR-programmal.¹⁰ Ennek keretében, bizonyos, a normálisnál magasabb *loan rate*-tel működő kölcsön, valamint a kölcsön kamatainak esetleges elengedése fejében [Coulomb 1991] a termelők vállalták, hogy legalább három évig nem értékesítik terményüket, hacsak a piaci ár el nem ér egy, a normálisnál magasabban megállapított *release price*-t. [Westcott-Hoffman 1999]

A korábbi évtizedekhez képest szűkmarkúbbá váló agrárpolitika jelentősen felgyorsította a mezőgazdasági népességnek a század 10-es, 20-as éveit óta tartó elvándorlását. 1950 és 1970 között a farmok száma 5,4-ről 2,8 millióra, a farmon élő népesség pedig 25-ről 9,7 millióra csökkent. Ugyanakkor az átlagos birtokméret 86-ról 156 hektárra nőtt (1. táblázat). A koncentráció folyamata azzal járt, hogy a szektort elhagyó gazdák földje általában nagyobb területen és az átlagosnál

2. táblázat

Az amerikai agrárgazdaság néhány mutatójának alakulása a 60-as évek végétől a 80-as évek közepéig

Mezőgazdasági értékesítési időszak	1969/70	1972/73	1980/81	1982/83	1985/86
Programnövények ugarterülete (m.ha)	23,1	7,9	0	31,5	19,5
Földárak (\$ 1990/ha)	1.627	-	2.906	2.551	1.881
Termelői adósságállomány (md. \$ 1990)	163,9	198,8	262,1	250,5	186,9
Export (milliárd folyó dollár)	7,0	15,0	43,8	34,8	26,3
CCC nettó kiadásai* (md. \$ 1990)	12,9	10,7	5,8	24,7	30,8
Közvetlen támogatások/nettó farmjövedelem (%)	26	8	7	65	38

* természetbeni juttatások nélkül.

Forrás: DEBAR, Jean-Christophe: La politique agricole américaine in *Les USA: agriculture et politique agricole* – Chambres d'Agriculture, Supplément au No.805, novembre 1992. (Eredeti forrás: USDA)

hatékonyabban gazdálkodó termelőkhez került. A hatékony gazdálkodás növekvő termést eredményezett, amit csak szigorú kíná-

⁹ A CCC csak akkor engedélyezhette az áru eladását, ha a piaci ár elért egy bizonyos szintet (*release price*). Ellenben, ha a piaci ár az ún. *call price* szintje fölé került, a CCC köteles volt felszólítani a tulajdonost a termény értékesítésére. (Megjegyzés: ezek az árszintek az 1996-os farmtörvény óta megszűntek.)

¹⁰ *Farmer Owned Researve Program*, körülbelül a termelői tulajdonú készletek programja.

latszabályozással lehetett keretek között tartani.¹¹ A hatvanas évtizedben folyamatosan mintegy 50-60 millió acre (20-24 millió hektár) szántó maradt bevetetlen, aminek következményeként a 70-es évek elejére gyakorlatilag kiürültek a CCC raktárai.

Minthogy az USA-nak a világelexportból való részesedése ekkor búzából körülbelül 30-40, takarmánygabonából 40-60, szójából pedig 80-90%-os volt, a kiüresedő silók már önmagukban előrevetítették a világpiacon ár-emelkedés lehetőségét. Ráadásul az amerikai állami készletek lepadása nagyjából egybeesett annak a 8-10 éves időszaknak a kezdetével, amikor Szovjetunió masszív gabonavásárlásai és az olajtermelő országok javuló likviditása jelentősen megnövelték a mezőgazdasági cikkek világpiacon keresletét. Az árak magasba szöktek, az amerikai áruk exportját pedig a történelmi mélypontra süllyedő dollárárfolyam is elősegítette.

A hetvenes évek kivételes külpiaci lehetőségeit az USA maximálisan kihasználta. Gyakorlatilag megszűnt a kötelező ugaroltatás: a programnövények vetésterületét szinte teljes egészében művelésben tartották. Az évtized egészében az amerikai agrárexport folyó áron a hatszorosára nőtt (2. táblázat). Az árutermelő farmerek újabb és újabb parcellákat és munkagépeket vásároltak, hogy ki tudják elégíteni a növekvő igényeket. Eközben súlyosan eladósodtak. Minthogy a földárak is meredeken emelkedtek, a vásárolt birtokok megfelelő hitelfedezetet jelentettek a bankok számára.

Az 1980-as választások után olyan várakozások voltak, hogy a piacorientált republikánus gazdaságpolitika hatására jelentősen csökkenni fog az állami szerepvállalás a mezőgazdaságban. Ennek éppen az ellenkezője történt. Az agrárlobby elérte, hogy az 1981-es farmtörvényt – a még mindig magas inflációra való tekintettel – évente emelkedő intézményes árakkal fogadják el. Hamarosan kiderült azonban, hogy ezek az árak mennyire

nem voltak összeegyeztethetők a piaci realitással.

1982-től kezdődően, gyökeresen megváltoztak a világpiacon kilátások. Egyes fejlődő országok ételkészlet-kereslete csökkent, az afganisztáni beavatkozás után elrendelt amerikai gabonaembargó miatt kiesett a Szovjetunióba irányuló export, és az USA-nak szembe kellett néznie az olcsó és/vagy masszív exportszubszenciót alkalmazó agrárexportőr országok (cairnsiek, EU) növekvő versenyével. Az amerikai agrárcikkek versenyképességét rendkívüli módon rontotta, hogy a szigorú monetáris politika nyomán magasba szökő reálkamatok irreális magasságokba emelték a dollár árfolyamát. A következmények az alábbiak voltak:

- * 1981 és 1986 között 40%-kal esett vissza az USA mezőgazdasági kivitele.
- * Több mint 10 milliárd dollár értékű termékfőlönsleg halmozódott föl az állami silókban.
- * A belső piaci termelői árak összeomlottak.¹²
- * A farmjövendelmek az 1972/73-as 101 milliárd dollárról 1982/83-ban 18,6 milliárdra estek.
- * A földárak a „padlón”, ami a legeladósodottabb farmerek tömeges csődjét okozta.
- * A kötelező ugar 20-30 millió hektárt érintett, ami a programban résztvevő farmerek bázisterületének 25-38%-a volt.¹³

¹² 3. táblázat: Néhány gabonaféle piaci áralakulása 1980 és 1985 között (\$/tonna)

Év	Búza	Kukorica	Árpa
1980	143,67	122,43	130,44
1981	134,48	98,42	112,07
1982	126,76	100,39	100,13
1983	124,56	126,37	113,45
1984	113,17	87,79	105,18
1985	88,92	59,05	90,94

Forrás: USDA: Historical Track Records, May 2001; Conversion htm; saját számítások

¹¹ Jellemző, hogy míg az 50-es években a szántóföldi kultúrák átlagos vetésterülete 138 millió hektár volt, addig a 60-as években már csupán 120 millió hektár [USDA: Historical Track...].

¹³ A 80-as évek elején, a programnövényekkel bevetett szántó nagysága kb. 105-135 millió hektár volt, de nem minden termelő vett részt a szövetségi termékprogramokban. A nem árutermelő, kis méretű farmok zöme és a nagyon nagy (évi 500.000 dollárnál nagyobb üzleti

- * 1982-re az éves felhasználásnak búzából 44, kukoricából pedig 26%-a halmozódott fel az állami raktárakban [Westcott-Hoffman 1999].
- * A CCC kiadásai megötszöröződtek (2. táblázat).

Egy szóval, az USA mezőgazdasága a 80-as évek közepére a 30-as évek óta nem látott válságba zuhant.

Az előző évtized kedvező piaci viszonyainak a 80-as évek elején történt hirtelen rosszra fordulása elkerülhetetlenné tette az amerikai agrárpolitika újragondolását. Kiújultak a szakértői viták a követendő irányt illetően. 1985-ben a következő alternatíva került napirendre:

- (1) vagy még magasabb garantált árakat alkalmaznak, és szigorú kínálatkorlátozással, valamint masszív exportszubszenciókkal próbálják meg elejét venni a túltermelésnek,
- (2) vagy felhagynak a kínálatkorlátozással és – egy átmeneti időszak folyamán – viszonylag jelentős közvetlen támogatást nyújtanak a termelőknek [Sumner–Jung-Sup 2000].

A Reagan-adminisztráció a retorika szintjén eltökéltnek látszott arra, hogy véget vessen a „*big government*”, azaz a bőséges állami támogatás időszakának, és piaci alapokra helyezze a mezőgazdaságot. A strukturális túltermelés okozta állami készletek és általában a költségvetési deficit soha nem látott mértékű növekedése szintén a második opciót valószínűsítette. Ráadásul az agrárválság körülményei között maguk a gazdák is egyre kevésbé hittek abban, hogy a globalizálódó világban a magas belső árak és a kínálatkorlátozás megfelelő eszköz lenne a farmjövedelmek szinten tartására. A magas árak rontották az amerikai termékek nemzetközi versenyképességét, a többi exportáló

forgalmú) gazdaságok egy része, bár különböző okok miatt, de eleve távol maradt a programoktól. A bázisrülettel rendelkező termelők részvétele évente változó mértékű volt, és attól függött, hogy hogyan alakult a piaci helyzet, és mekkora volt az előírt ugar, illetve az állami támogatás.

ország növekvő kínálata pedig aláásta az USA belső termelés-visszafogó politikáját.

Az 1985-ös és 1990-es agrártörvények mégsem jelentettek áttörést, vagyis a második (piaci) alternatíva teljes sikerét; inkább a két opció egyfajta kombinációjának tekinthetők, amennyiben a kínálatkorlátozást és az export szubszencionálását jelentős közvetlen kifizetésekkel párosították. Fennmaradt ugyan az „árgarancia-ugaroltatás-veszteségfinanszírozás” tradicionális hármasa, a fokozatosan csökkenő minimumárak, a rugalmasabb vetésszerkezeti előírások és a külpiaci lehetőségek hangsúlyozott támogatása azonban közelebb vitték a termelőket a piachoz [Efland 2000].

2.4. FSA és FACTA

2.4.1. Az 1985-ös farmtörvény

Az 1985-ös farmtörvény, az FSA (*Food Security Act*) – mely az 1985–1990-es periódust volt hivatott lefedni – a következő főbb célokat fogalmazta meg:

- * a szektor nemzetközi versenyképességének a helyreállítása,
- * a túltermelés csökkentése,
- * a termelői támogatások mérséklése,
- * az eladósodott farmerek konszolidálása,
- * a természeti erőforrások védelme.

Az alábbiakban azt részletezzük, hogy a célokat milyen eszközökkel próbálták, illetve milyen eredménnyel tudták megvalósítani.

A versenyképesség növelését, valamint a strukturális fölöslegek és a támogatások visszaszorítását illetően, a leghatásosabb agrárpolitikai eszköznek a garantált minimumár fokozatos csökkentése bizonyult. A *loan rate* meghatározásánál áttértek egy olyan rendszerre, mely az utolsó 5 év – szélső értékektől megtisztított – piaci átlagárának 85%-ából indult ki. Ezt az értéket nevezték alapárnak. Az alapárat azután az USDA a kész-

let/felhasználás-hányados év végére várható alakulásának függvényében, valamint az export elősegítésének érdekében 10-10%-kal csökkenthette.¹⁴

A minimumárat általában gyorsabban csökkentették, mint a célárat. A búza esetében például – 1985 és 1990 között – a fenti sorrendben 42, illetve 9%-kal. Ez ugyan megnövelte a veszteségfinanszírozás (*deficiency payment*) költségigényét, azonban azzal, hogy a minimumár (*loan rate*) mértékét az utolsó évek piaci átlagára 68-85%-ában határozták meg, gyakorlatilag kiküszöbölték a rendkívül drága intervenciós felvásárlást és raktározást. Így összességében csökkentek a CCC kiadásai.¹⁵

A további intézkedések közül a következőket kell feltétlenül megemlíteni:

¹⁴ 4. táblázat: A búza intézményes árai az USA-ban 1986-és 1990 között

Év	Loan rates (\$/t)		Célár
	Minimális	Maximális (alapár)	
1986	88,2	110,2	161,0
1987	83,8	104,7	161,0
1988	79,4	99,2	157,6

Forrás: Somai Miklós: Az EK közös agrárpolitikájának reformja és az agrár-világkereskedelem tendenciái a kilencvenes években – MTA VKI, Budapest 1991 (Eredeti forrás: *Éléments de politiques agricoles* – FNGREF 1991)

¹⁵ Megfigyelhető, hogy a garantált ár csökkentésével és a közvetlen támogatások (*deficiency payment*) növelésével operáló agrárpolitika ugyanúgy eltérítheti a világpiaci árakat, mint a közvetlen exporttámogatások. A veszteségfinanszírozásra épülő amerikai agrárpolitika burkolt exporttámogatást jelent. A 2. ábrából is látható, hogy a termelő jövedelme – az igen ritkán adódó, kivételesen magas piaci áralakulás időszakától eltekintve – egyedül a célár nagyságától függ. Bármikor is szabadul meg a termelő az árujától, ugyanakkora jövedelemhez jut. Vagyis nem érdeke megvárni, hogy a piaci ár magasabbra kússzon, mert a jövedelme ettől még nem lesz nagyobb. Ha nem számíthatna a jövedelmét a célár szintjéig kiegészítő közvetlen támogatásra, akkor nyilván kívánná a magasabb piaci áralakulást. Ez azt jelenti, hogy az amerikai piaci árakat nem csupán a kereslet és a kínálat alakítja, hanem a kínálati árat a normálistól lefelé eltérítő közvetlen támogatás is. Ebből pedig az következik, hogy ha a mesterségesen olcsóvá tett termék a külpiacokra kerül, akkor azt éppen olyan alacsony áron lehet értékesíteni, mintha a belpiaci áreltérítés nagyságának megfelelő közvetlen exportszubszidiót fizetnének utána.

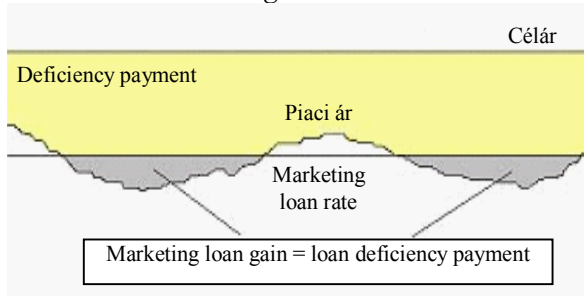
* Az ún. *marketing loan* bevezetése a rizs- és gyapotszektorban.¹⁶ Ez egy olyan, ún. *piacosítási kölcsön*, amely *loan rate* alatti piaci áralakulás esetén kisebb összeggel is törleszhető, mint a szerződött összeg. A termelő alacsony piaci árak esetén sem jár rosszabbul, mintha a kölcsön-visszafizetés helyett a termését a CCC-nek engedné át, azaz készletet érez arra, hogy maga értékesítse azt.¹⁷ Ezáltal csökken az állami készletek költséges felhalmozódásának a veszélye. A *marketing loan rate* (vagyis az előleg) és a visszafizetett összeg közötti különbséget (*marketing loan gain, MLG*) a farmer mint a programból eredő nyereségét megtartja. Az adminisztrációs költségek csökkentése érdekében a termelő akkor is hozzájuthat az előleg és a hivatalos piaci átlagár különbségéhez, ha nem vesz fel piacosítási kölcsönt. (3. ábra) Ekkor az a neve, hogy *loan deficiency payment (LDP)*.¹⁸

¹⁶ A rendszert 1990/91-ben az olajos magvakra, 1992/93-ban pedig a búzára és a takarmánygabonára is kiterjesztették.

¹⁷ Innen a *marketing loan*, vagyis az értékesítési kölcsön elnevezés.

¹⁸ Nyilvánvaló, hogy ebben a rendszerben még nagyobb burkolt exporttámogatás található, mint a hagyományos, veszteségfinanszírozásra épülő korábbi szisztémában. A termelők ugyanis a *loan rate* alatti piaci árszint ellenére sem mondanak le a piaci értékesítés lehetőségéről. Vagyis akár össze is omolhatnak az USA belső piacán az árak, a termelők akkor is piacra viszik a termésüket, hiszen a piaci ár és a célár közötti különbségre garanciát vállalt a kormány. A pótlólagos költségvetési eszközöknek (*MLG, LDP*) köszönhetően, az USA belső piaci árai még inkább eltérnek a normális, a termelők számára megfelelő jövedelmet biztosító áralakulástól, mint korábban. Ezért a külpiacra kerülő áru még nagyobb mértékben tartalmaz burkolt exporttámogatást, mint a *marketing loan* bevezetése előtt. Az áreltérítés mértéke, azaz a burkolt exporttámogatás egyenlő a veszteségfinanszírozás által kiváltott áreltérítés plusz *MLG* vagy *LDP*. [ERS: Marketing...]

3. ábra
A marketing loan működése



Forrás: ERS: Marketing Assistance Loan and LDP Programs, in: Basic Mechanisms of Programs – www.ers.usda.gov/briefing/FarmPolicy/malp.htm

- * A közvetlen támogatások alapját adó termésátlagoknak az 1985. évi szinten történő befagyasztása. 1986 óta a termékprogramban szereplő termésátlag az adott farmnak az 1981–85-ös ötéves időszak – szélső értékektől megtisztított – program szerinti termésátlagával egyenlő.¹⁹
- * Új exporttámogatási programok indítása. Ezek közül kiemelkedett az EEP (*Export Enhancement Program*), mely eleinte a CCC raktárkészleteire átváltható ún. generikus bizonylatok formájában, majd 1990/91-től kezdődően pénzben nyújtott szubvenciót (évi több mint egymilliárd dollárt) jelentett – elsősorban a gabonakivitel elősegítésére.²⁰ Az EEP megindításával az USDA-nak kettős célja volt: egyrészt, javítani az amerikai áruk világpiaci versenyképességét, másrészt nyomást gyakorolni a masszív exportszubvenciókkal operáló országokra (főként az EU-ra), hogy azok hajlandók legyenek a támogatások korlátozását előíró egyezményről tárgyalni a GATT akkoriban folyó uruguayi fordulóján. Az EEP hatását növelte az exporthitelgarancia-program középtávrá

¹⁹ Ha azonban az így kapott átlag több mint 10%-kal kevesebb volt, mint az 1985-ös programban szereplő hozam, akkor az adott termelő pénzügyi kompenzációban részesült.

²⁰ A generikus bizonylatokat az USDA bocsátotta ki, melyeket az állami programokban részt vevő termelők és a terménykereskedők (exportálók) vásárolhattak meg az adott terményre vonatkozó hivatalos napi áron (PCP). A bizonylatokkal a FOR-programban lekötött terményt, illetve a hozzá kapcsolódó kölcsönt (a *marketing loan*-t) gyakorlatilag az aktuális piaci áron lehetett megváltani. [Westcott–Hoffman 1999, pp. 49–50.]

(3–10 éves hitelekre) szóló kiterjesztése (*GSM 103*).²¹

- * A 0/92-es és az 50/92-es programok. Az 1988/89-es mezőgazdasági értékesítési évben elindított 0/92-es program lehetővé tette, hogy a búzát vagy másodlagos gabonát termelő és a szövetségi termékprogramban résztvevő gazdálkodók a veszteségfinanszírozás által lefedett területük (azaz, a bázisterület mínusz a kötelező ugar) 92%-a után akkor is megkapják a *deficiency payment*-et, ha azt teljes egészében bevetetlenül hagyták.²² Hasonló elven működött az 50/92-es program is a rizs- és gyapotszektorban, azzal a különbséggel, hogy ott a terület felét ténylegesen művelni kellett.
- * A hosszú távú földpihentetési program útjára indítása. A CRP (*Conservation Reserve Program*) keretében, a művelésből 10–15 évre kivont földekre a CCC egyfelől járadékot fizet a gazdáknak, másfelől részt vállal a megfelelő talajtakaró létrehozásának költségeiből.²³ 1986 óta minden évben minimum 12-14 millió hektárnyi mezőgazdasági terület vesz részt a programban. A 90-es évek végén az egy hektárra jutó kifizetés 115 és 145 dollár között mozgott.
- * Az *Agricultural Credit Act* 1987-es elfogadása, melynek keretében átszervezték a tömeges csóddal fenyegető agrárhitelezési

²¹ A 0–3 évig terjedő hitelekre vonatkozó állami garancia-program (*GSM 102*) 1980-tól működött. [GSM-102 = Export Credit Guarantee Program; GSM-103 = Intermediate Export Credit Guarantee Program]

²² 1991-től kezdődően nőtt a rendszer rugalmassága, amennyiben a búzaprogramban szereplő *deficiency payment* akkor is járt, ha az adott területet olajsmaggal – kivéve a szóját és a földimogyorót – vetették be.

²³ A maximálisan fizethető CRP-járadék mértékét a CCC minden évben, még a felajánlási időszak előtt nyilvánosságra hozza. Azok a gazdák, akik földterületük egy részét föl szeretnék ajánlani a hosszú távú ugaroltatási programban, pályázatukban igyekeznek eme maximális szint alatti járadékigényt megjelölni, hogy növeljék esélyüket a részvételre. Tudniillik, a területfelajánlás általában meghaladja a CRP éves költségvetését, s a pályázatok egy részét elutasítják. A talajtakaró létesítésének költségeiből a CCC 50%-ot, a mocsaras területek helyreállítása esetén pedig további 25%-ot térít.

rendszer. A 70-es évek földvásárlási lázában eladósodott farmerek hiteleinek kamatait utólag leszállították. Az állami agrárhitelezés helyett a hitelek államilag történő garantálása került előtérbe.

Az FSA – vagyis az 1985-ös farmtörvény – végső soron sikeresnek mondható: 1986 és 1990 között az amerikai mezőgazdasági export (értékben és folyó áron) több mint 50%-kal nőtt, és jelentősen csökkentek az állami készletek, a CCC kiadásai, valamint a farmok adósságállománya (5. táblázat). Ennek az ára többek között évi 25-30 millió hektár termékprogram szerinti, valamint 12-14 millió hosszú távra szólóan ugaroltatott földterület volt. Ugyanakkor nem feledhető, hogy a sikerben más tényezők is szerepet játszottak: a dollár gyengülése, a világgazdasági fellendülés az időszak végén, valamint az 1988-as aszály.

2.4.2. Az 1990-es farmtörvény

Az 1990-es farmtörvény, a FACTA (*Food, Agricultural, Conservation and Trade Act*) az FSA szerves folytatásának tekinthető, amennyiben tovább erősíti a piaci orientációt és a természeti erőforrások védelmét. Az előző farmtörvényhez hasonlóan a FACTA is abból indult ki, hogy növelni kell az amerikai termékek jelenlétét a világpiacra, tekintve, hogy az USA-nak még nem sikerült visszanyernie a 80-as évek folyamán elvesztett piacrészesedését. Ugyanakkor – minthogy a költségvetési deficit lefaragása elsőrendű követelmény volt – csökkenteni kellett a termelési támogatásokat is.

A különböző célok érdekében hozott intézkedési csomag a következő főbb elemeket tartalmazta:

(1) Az amerikai áruk versenyképességének fokozása érdekében:

- * rugalmasabbá tették a termékprogramok vetésszerkezetre vonatkozó rendelkezéseit;
- * a *marketing loan*-t kiterjesztették az olajos magvakra;

5. táblázat

Az amerikai agrárgazdaság néhány mutatójának alakulása az 1985 és 1990 között

Mezőgazdasági értékesítési időszak	1985/86	1987/88	1989/90
Programnövények ugarterülete (m. ha)	19,5	31,5	24,9
Földárak (\$ 1990/ha)	1.881	1,723	1,649
Termelői adósságállomány (md. \$ 1990)	186,9	154,0	136,5
Export (milliárd folyó dollár)	26,3	35,3	40,2
CCC nettó kiadásai* (md. \$ 1990)	30,8	13,8	6,5
Közvetlen támogatások/nettó farmjövedelem (%)	38	36	18

* természetbeni juttatások nélkül.

Forrás: DEBAR, Jean-Christophe: La politique agricole américaine in *Les USA: agriculture et politique agricole* – Chambres d'Agriculture, Supplément au No.805, novembre 1992. (Eredeti forrás: USDA)

* meghosszabbították az exporttámogatási programokat; és

* a kötelező ugar mértékét a készletek/felhasználás (K/F)-hányados függvényében állapították meg.²⁴

(2) A belső támogatások visszafogásának jegyében:

* A legfontosabb újdonság az ún. *triple base* bevezetése volt, melynek keretében a gabona- és a gyapotprogramban részt vevő termelők, bár a bázisterületük 15%-án nem voltak többé jogosultak veszteségfinanszírozásra, de lényegében szabad kezet kaptak a terület hasznosítását illetően.

²⁴ Például 1992/93-ban a búza esetében a következő szabály érvényesült: ha a K/F > 40%, akkor az ugar a bázisterület 10 és 20%-a között mozgott; ha K/F kisebb vagy egyenlő volt 40%-kal, akkor 0 és 15% között. A kukorica esetében ugyanezen logika alapján: ha K/F > 25%, akkor az ugar 10-20%-os; ha K/F kisebb vagy egyenlő volt 25%-kal, akkor 0-12,5%-os.

* Az ún. *opcionális rugalmasság* keretében, a gazdák bázisterületük további 10%-án vagy programnövényt termesztettek vagy valami mást (kivéve a zöldséget, a gyümölcsöt, beleértve a földimogyorót és a dohányt is). Az első esetben járt nekik a támogatás (*deficiency payment*), a másodikban nem járt (4. ábra).

* Az egyéb intézkedések közül említésre érdemes, hogy

- a célarat az 1990-es szinten befagyasztották;
- az egy termelőnek kifizethető közvetlen támogatás maximumát a felére (250.000 dollárra) csökkentették;
- bizonyos termelési szint fölött bevonták a tejtermelő gazdákat az állami fölvásárlás finanszírozásába; és
- a legtöbb szektorban közös felelősségi rendszert léptettek életbe.²⁵

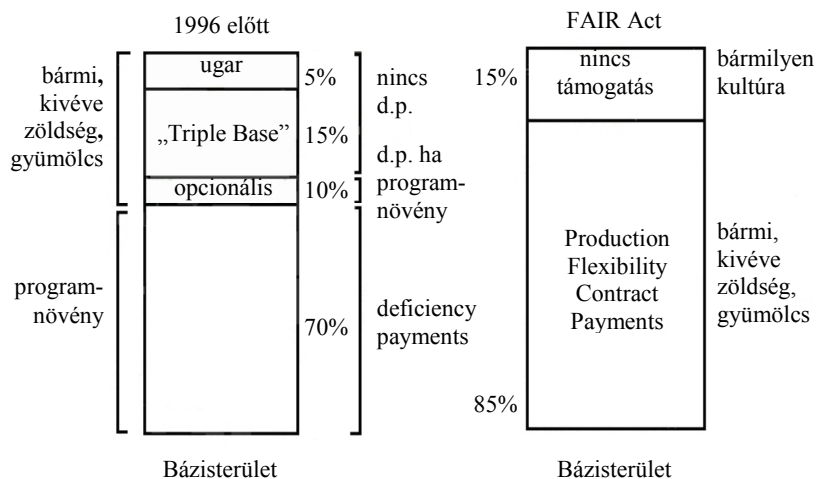
(3) A természeti erőforrások megőrzése érdekében:

- * megerősítették a kapcsolatot a közvetlen támogatások és bizonyos környezetkímélő technológiák alkalmazása között;
- * a hosszú távú földpihentetési program (CRP) keretében 16-18 millió hektárra növelték a programba felajánlható területek nagyságát; és
- * országos normákat határoztak meg a biotermékeket illetően.

²⁵ Nem lehet nem észrevenni a párhuzamot az unió közös agrárpolitikájával: a CAP 1988-as módosításakor szintén előtérbe került a termelői felelősség erősítése a strukturális fölösleg visszaszorításában (lásd a *maximálisan garantált mennyiségek és a közös felelősségi rendszer* bevezetését egy sor rendtartásban).

4. ábra

A FAIR Act és a korábbi időszak agrárszabályozásának összevetése



Forrás: SANTINI, Gabriel: Loi agricole américaine; Principales dispositions; Analyse et commentaires – APCA, 14 mai 1996

A FACTA öt éve (1991–1995) alatt bevezetett *triple base*, opcionális rugalmasság és több más intézkedés – a költségtakarékosságon túlmenően – azt célozták, hogy a farmerek jobban tudjanak alkalmazkodni a piaci igények változásaihoz. Másrészt az új agrárpolitikai eszközök megerősítették az 1985-ben – a termésátlagok befagyasztásával és a 0/92-es, illetve az 50/92-es programokkal – megkezdett tendenciát, mely szerint egyre inkább el kell választani a támogatásokat a termelés aktuális szintjétől (*decoupling*).

Ugyanakkor, a FACTA költségcsökkentő intézkedései szorosan összefüggtek a folyó GATT-tárgyalások kimenetelével, és ez az összefüggés az ún. költségvetési kompromisszumban, az 1990 októberében elfogadott OBRA (*Omnibus Budget Reconciliation Act*) elnevezésű törvényben öltött testet. A törvény kilátásba helyezte, hogy a belső és az export-támogatási programokban jelentős változások lehetnek, ha az uruguayi forduló 1992. június 30-ig nem vezetne eredményre. Minthogy 1990 őszen semmiféle remény nem látszott a világkereskedelmi tárgyalások érdemi lezárására,²⁶ az OBRA igen kemény retorziókat fogalmazott meg. Az agrárminiszternek az 1993/94-es és az 1994/95-ös két mezőgazdasági évben joga lett volna:

²⁶ Az élet ezt igazolta, hiszen 1990 decemberében a tárgyalások folytatására vonatkozó mindennemű megállapodás nélkül szakadt félbe az uruguayi GATT-forduló.

- * hatályon kívül helyezni a kötelező ugar számításával kapcsolatos rendelkezéseket;
- * évi egymilliárd dollárral növelni az exporttámogatásokat; és
- * a *marketing loan*-t kiterjeszteni a búzára és a másodlagos gabonákra.²⁷

Az OBRA-val, az amerikai kormány nyilvánvalóan nyomást akart gyakorolni az EU-ra, hogy az hajlandó legyen minél előbb megállapodni vele a GATT-ban. Brüsszel, hogy elkerülhesse a fenyegető kereskedelmi háborút, előbb megreformálta a közös agrárpolitikát (1992. május), majd kétoldalú egyeztetés keretében megállapodott Washingtonnal a legfőbb agrárpolitikai kérdésekben (1992. december, *Blair House-megállapodás*).

A végül 1994 áprilisában, az 1992-es EU–USA-különalku alapján és szellemében tető alá hozott GATT-egyezmény nem volt érezhető hatással az amerikai agrárpolitikára. A belső támogatásokat és árgaranciaszinteket nem kellett csökkenteni, s a piacra jutási fejezet is csupán minimális (vám- és kvóta-) könnyítéseket írt elő az érzékenyebb szektorokban (tejtermékek, cukor, földimogyoró). Az agrárszabályozás eltérő logikája miatt az európainál hagyományosan kisebb volumenű exportszubszenciók tekintetében a vállalt kötelezettségek teljesítése egyetlen szektorban sem járt a kivétel korlátozásával. Mindezek ellenére az amerikai kormány nem sokat várt az agrárpolitika újabb jelentős átforgalmazásával.

²⁷ Ez utóbbi intézkedéssel az amerikaiak végül nem várták meg az 1993/94-es szezont, hanem már a 1992/93-as mezőgazdasági értékesítési évtől kezdődően alkalmazták.

3) A *FAIR ACT* TUNDÖKLÉSE ÉS BUKÁSA

3.1. Agrárpolitikai helyzetkép a *FACTA* kifutásakor

A kilencvenes évek közepén, az amerikai mezőgazdaságban két meghatározó szabályozási rendszer működött:

- (1) Az egyik rendszer a minimumárral kombinált kiegészítő jövedelemtámogatáson alapult, ahol az importvédelem és az exportszubszenció viszonylag alacsony szinten maradt (pl. a gabonaféléknél).
- (2) A másik rendszer intervenciós árat alkalmazott, ahol az importvédelem és – esetenként az exportszubszenció – viszonylag jelentős szerepet játszott (pl. a tejtermékekénél).

Az első esetben a támogatás terheit az adófizetők, míg a másodikban – a világgiazi árnál magasabban tartott belső árszint miatt – a fogyasztók viselték. Eme két véglet között a különböző szabályozási és támogatási mechanizmusok számtalan változatát lehetett megtalálni.²⁸ Egyes termékek kínálatát kvótákkal korlátozták (földimogyoró, cukor, dohány). A belső piac védelmét általában vámok védték, de importkvótákat is alkalmaztak (cukor, gyapot, tejtermékek, marhahús, földimogyoró). Gyakorlatilag nem működött semmiféle ár- vagy jövedelemtámogatás a kertészeti termékek (friss és feldolgozott zöldség és gyümölcs, bor, dísznövények), a sertés- és baromfi-hús szektorában.²⁹ A gyorsan romló termékek (feldolgozatlan tej, zöldség és gyü-

²⁸ Például: minimumár kompenzáció nélkül (olajos magvak), *marketing loan* (gyapot, rizs, olajos magvak, gabona és méz), kettős árrendszer (földimogyoró).

²⁹ Mindazonáltal a baromfi-húsexport EEP-támogatásban részesült.

mölcs) piacra vitelét különleges, a termelők és a felvásárlók érdekeit összehangoló, meghatározott földrajzi körzetre érvényes értékesítési rendszerek (*marketing orders*) szabályozták [Debar 1992].

Az egyes termékekkel kapcsolatos támogatásokon kívül a farmerek még számíthattak (és számíthatnak ma is) a termésbiztosítás államilag szubvencionált rendszerére. A rendszert a farmereknek a programban való alacsony részvétele miatt 1994-ben megreformálták (*Federal Crop Insurance Reform Act*). Azóta a biztosításkötés gyakorlatilag mindazon termelők részére kötelező, akik az adott mezőgazdasági értékesítési évben valamilyen szövetségi közvetlen támogatást (*loan, deficiency payment* stb.) szeretnének kapni.³⁰ [RMA: A History of...]

Az 1990-es farmtörvény lejáratára előtti időben több tényező együttes hatásaként az a reformirányzat erősödött meg, mely a következő farmtörvényt az FSA és a FACTA által megkezdett útra, a piaci igényekhez még rugalmasabban illeszkedő szabályozás útjára helyezte. Először is, a farmerek és a közgazdászok jelentős része elégedetlen volt azokkal a programelemekkel, amelyek (és ahogyan) a vetésszerkezetet és a piaci árakat próbálták befolyásolni; az agrárpolitikában a piaci orientációt előtérbe helyező elképzelés egyre nagyobb politikai támogatást kapott. Másodszor, folyamatos nyomás nehezedett a döntéshozókra, hogy csökkentsék a mezőgazdasági szabályozás költségvetési vonzatait. Harmadszor, az 1995 utáni időre szóló árprognózisok – melyek eleinte alacsony piaci árakat jelez-

³⁰ 1998-ban 26 milliárd dollár értékű termésbiztosítási szerződés 75 millió hektárt fedett le. A terület mintegy egyharmadára a *CAT*, az ún. „katasztrófaszerződés” volt érvényben, mely 50%-os termésátlagig és 55%-os várható piaci áron garantálja a termést. A biztosítási díjat 100%-ban a kormány finanszírozza, de a gazdának termékfajtánként 100 dollár adminisztrációs díjat kell fizetniük. A terület kétharmadán érvényben lévő szerződések 65%-os termésátlagig és 100%-os várható piaci áron garantálják a termést. Ebben a szerződésfajtában a farmerek a biztosítási díj körülbelül 40-50%-át fizetik maguk, a többi állami szubvenció. A legutóbbi néhány évben terjedőben vannak a kombinált, a termésátlagot és a termelői jövedelmet (lényegében a piaci árváltozást) egyaránt figyelembe vevő biztosítási díjcsomagok. [USDA: USDA Budget...]

tek, majd az utolsó pillanatban (gyakorlatilag a költségvetés főbb tételeinek meghatározása után) hirtelen megváltoztak, és magas árakat valószínűsítettek – sorsdöntőnek bizonyultak az agrárpolitikai reform folytatását illetően. [Sumner–Jung-Sup 2000]

3.2. Az 1996-os farmtörvény

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 és 2002 közötti hét mezőgazdasági termelési évre szólt. Lényege a termelőknek nyújtott támogatások csökkentése, a piac szerepének növelése és az exportképesség fokozása.³¹

A FAIR Act – a hivatalos érvelés szerint – abból a törekvésből fakadt, ami az Egyesült Államok szövetségi költségvetésének egyensúlyba hozását tűzte ki célul az ezredforduló utáni időszakra. Ugyanakkor okunk van feltételezni, hogy létezett egy másfajta megfontolás is. Az USA valószínűleg nem volt teljesen elégedett az uruguayi forduló eredményeivel, a GATT-megállapodás következtében nyíló új piaci lehetőségekkel s elsősorban az EU piacnyitásának mértékével. Ezért elképzelhető a következő gondolatmenet: „Ha költségvetési egyensúlyi okok miatt csökkenteni kell az agrártámogatásokat, akkor talán érdemes lenne a békeklauzula³² 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 piacnyításra lehet vele kényszeríteni az Európai Uniót.”

³¹ Az USA exporttámogatási programjait – és a FAIR Act módosításait – részleteiben lásd a 1. sz. mellékletben.

³² Az uruguayi forduló záróokmányát aláíró országok agrártámogatási formái 2003-ig nem támadhatók meg a WTO fórumán.

A piacnyitás azért nagyon lényeges szempont, mert a farmereket a belső támogatók csökkenéséért valahogyan kárpótolni kell. Az amerikai költségvetés szempontjából az a legolcsóbb módszer, ha a harmadik országok piaci minél teljesebben megnyílnak a versenyképes amerikai termékek előtt. Addig is, míg az EU-t a WTO keretében további liberalizációra lehet kényszeríteni, az USA igyekszik teret nyerni Észak-Amerikában (a NAFTA-egytműködés³³ keretében) és az egész Pacifikumban (a FTAA-egytműködés³⁴ keretében). [Somai: 2001]

Bár az új farmtörvény a tej- és cukorszektorban is hozott változásokat, a legfontosabb újítások a szántóföldi növények (búza, takarmánygabona, gyapot, rizs) termelésének feltételeit érintik.³⁵ E tanulmány kereteit meghaladná a reform átfogó ismertetése, ezért csak az agrárpolitika két leglényegesebb újítására koncentrálnunk.

³³ *North American Free Trade Agreement*, Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény.

³⁴ *Free Trade Area of the Americas*, Amerika Államainak Szabadkereskedelmi Övezete.

³⁵ A tejszektorban a támogató árat csökkentették, az intervenciót pedig egy visszakövetelhető, lényegében a magántárolást elősegítő kölcsönrel váltották fel. [Visszakövetelhető, azaz pénzben törlesztendő. Nem lehet az áru átengedésével megfizetni.] (Megjegyzendő, hogy 1999-ben és 2000-ben – az alacsony piaci árak miatt – a termelők 200, illetve 125 millió dollár rendkívüli közvetlen támogatásban részesültek.) Az értékesítési rendszerek (*marketing orders*) számát – a korábbinál nagyobb termelési-értékesítési régiók kialakításával – 33-ról 11-re csökkentették. A Fair Act úgy rendelkezett, hogy az exportszubszenciós programnak (*Dairy Export Incentive Program*, DEIP) 1996 és 2002 között végig a WTO által megengedett maximális szinten kell működnie. Az intézkedéssel a cél az volt, hogy javuljon az amerikai tejtermékek versenyképessége a távol-keleti piacokon. [ERS: Dairy Programs...] A cukorszektor „*no net cost*” alapon kell, hogy működjön, azaz önfinanszírozónak kell lennie. Ennek érdekében az intervenciók árak az 1995-ös szinten befagyasztották, a közös felelősségi adót pedig megemelték. A magántárolást elősegítő kölcsönt – a történelem folyamán most először – visszakövetelhetővé tették, arra az esetre, ha az USA egy adott évben 1,5 millió tonnánál kisebb vámkvótát nyitna a cukorra. A gyakorlatban ilyen nem fordult elő, és a 2001-es költségvetési törvény vissza is állította a kölcsön „nem visszakövetelhető” mivoltát. [ERS: Sugar Program...][SANTINI 1996]

Az egyik ilyen újdonság az, hogy a termelők szinte teljesen szabad kezet kaptak vetésszerkezetük kialakításában. 1996 előtt az árutermelő farmok jelentős hányada részt vett az ún. terményprogramokban, melyeket a főbb kultúrákra hoztak létre. A részvétel bizonyos kötelezettségekkel járt („programnövény” termelése, a föld meghatározott hányadának ugaroltatása stb.), amelyek teljesítése fejében a farmerek jövedelemgaranciát élveztek. Az új rendszerben a kötelezettségek zöme megszűnt: nincs kötelező ugar, szinte bármit lehet termelni. (4. ábra)

A másik újdonság az, hogy felszámolták a célárat, és vele együtt az ún. veszteségfinanszírozást (*deficiency payment*). Az új rendszer már nem garantálja – mint a régi rendszer a célár szintjén – a gazdák jövedelmét. A korábbi, különböző kultúrákra vonatkozó programokat megszüntették, de azoknak a gazdáknak, akik a programokban (1991 és 1995 között bármelyik évben) 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 helyébe meghatározott összegű, tendenciájában azonban (főként 2000 után erősen) csökkenő mértékű – s ami a lényeg –, a termeléstől teljesen független állami támogatás (*Production Flexibility Contract payment*, PFC-fizetés) lépett.³⁶ (A PFC-kifizetések mértékéről és az egyes szántóföldi kultúrák közötti százalékos megoszlásáról lásd a 6. és a 7. táblázatot.)

³⁶ A PFC összege igen bonyolult számítás eredményeként adódik: *segély = támogatható termelés x egységnyi támogatás*, amelyből: *támogatható termelés = támogatható terület x programtermésátlag*.

A támogatható terület a korábbi programbázisterület 85%-ával egyenlő, a programtermésátlag pedig az adott gazdaságra vonatkozó – 1985-ös szinten befagyasztott – termésátlaggal. A támogatható termelés az 1996 és 2002 közötti hét év folyamán csak akkor, s csak annyiban változhat, amennyiben és amilyen mértékben a hosszú távú földpihentetési programból a gazdák kiveszik földjüket. A támogatható termelést országos szinten aggregálva a teljes támogatható termeléshez jutunk, s az adott költségvetési évre rendelkezésre álló összeget ezzel az értékkel elosztva kapjuk meg az egységnyi támogatást.

6. táblázat
A PFC-kifizetések évenkénti alakulása

Év	1996*	1997*	1998	1999	2000	2001	2002
md \$	5,3	6,4	5,8	5,6	5,1	4,1	4,0

* az előző évre járó DP-vel együtt.

Forrás: ERS: Production Flexibility Contracts, in: Basic Mechanisms of Programs – www.ers.usda.gov/briefing/FarmPolicy/pfc.htm

7. táblázat
A PFC-kifizetések megoszlása a különböző szántóföldi kultúrák között

Termék	Kukorica	Búza	Gyapot	Rizs	Cirok	Árpa	Zab
%	46,22	26,26	11,63	8,5	5,11	2,26	0,15

Forrás: SANTINI, Gabriel: Loi agricole américaine; Principales dispositions; Analyse et commentaires – APCA, 14 mai 1996

A fenti táblázat azt mutatja, hogy például a kifizetések 46,22%-át azok a gazdák kapják, akik részt vettek a korábbi „kukoricaprogramban”. A támogatás tulajdonképpen nem is a személyekhez kötődik, hanem a „támogatható”, vagyis a korábbi programokba bevont földterületekhez.

A fenti támogatási rendszer lényege, hogy

- * történelmi referenciaértékeken (földterület, termésátlag) alapul,
- * teljesen független a termeléstől és a terméktől,
- * tendenciájában csökkenő mértékű és
- * nincs ugaroltatáshoz, kínálati szabályozáshoz kötve.

A rendszer keretében nyújtott PFC-kifizetés meghatározott összegű, az áráktól független támogatás, mely szinte teljesen független attól, hogy mit termesztenek az adott földdarabon:

- * Az ún. támogatható területen (vagyis a korábbi bázisterület 85%-án) a gazda
 - a zöldség és a gyümölcs kivételével bármit termeszthet³⁷ (azaz nyugodtan

³⁷ Egyedül a szántóföldi növények tövében megtermő zöldségek és gyümölcsök, illetve a száraz zöldségek termelése engedélyezett.

foglalkozhat gyapotműveléssel, miközben például a korábbi „kukoricaprogramban” való részvétele után „kukoricatámogatást” kap),

- legelőként vagy takarmány termesztésére is használhatja a földjét,
- illetve akár parlagon is hagyhatja.
- * A fennmaradó földterületen (a korábbi bázisterület 15%-án) bármit termeszthet, akár zöldséget és gyümölcsöt is.

A Fair Act a „termelési rugalmassági szerződés” alapján nyújtható PFC-kifizetés mértékét személyenként (lényegében farmonként) 40.000 dollárban, a piaci árak a minimumár (*marketing loan rate*) alá esése esetén fizetendő MLG³⁸ vagy LDP³⁹ mértékét pedig 75.000 dollárban maximálta. Az ún. három egység szabálya alapján, a PFC-program keretében, egy termelő maximum 230.000 dollárnyi közvetlen állami támogatáshoz juthat évente.⁴⁰ Ez éppen 20.000 dollárral kevesebb, mint a FACTA idején.

Ha megnézzük, hogy mit ír a marrakeshi GATT-megállapodás második melléklete a „zöld dobozról”, akkor a 4. pont alatt a következőket találjuk:⁴¹

³⁸ Marketing loan gain (3. ábra)

³⁹ Loan deficiency payment (3. ábra)

⁴⁰ Egy termelő nem csupán a saját földjéért kaphat támogatást, hanem még maximum két másik farmért is, amennyiben azok gazdálkodásában tőkével vagy munkaerejével részt vesz; igaz, csak fele annyit, mint amennyit a sajátjáért kap.

⁴¹ Az uruguayi GATT-forduló záróokmánya a belső támogatásokat három osztályba sorolta. A garantált árakban megfizetett, vagyis a 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 (*total aggregate measurement of support*, AMS), illetve a megfelelő ütemben és mértékben csökkenteni az 1986–1988-as bázisidőszakhoz képest. 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 (*Gross Agricultural Product*, GAP) 5%-át.

...”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 világpiacon áráktól, általában a termelési tényezőktől, illetve ha elnyerésükhöz nem szükséges termelő tevékenységet folytatni”...

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

- * hiába reformálta meg közös agrárpolitikáját (CAP-reform, 1992. május),
- * hiába kötötte meg a *kék dobozos* támogatásokat kímélő különalkut az USA-val (*Blair House-megállapodás*, 1992. november), s végül
- * 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. Az unió tehát elkészülhetett arra – és várakozásában nem is kellett „csalatoznia” – hogy az 1999-ben folytatódó WTO-tárgyalásokon az agrártermékek legnagyobb exportőrei (az USA és a cairnsi csoport) – elle-

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 kereskedelmet. Végül a *Blair House-megállapodás* keretében az EU és az USA megegyezett, hogy az általuk alkalmazott támogatási formák jelentős részét kivonják az AMS-ből, azaz a támogatás-leépítési kötelezettségek alól. Később ezt az elképzelést sikerült az egész világgal elfogadtatniuk. Így került be a GATT-záróokmányba az ún. kék doboz, ahová a kínálat korlátozásához (meghatározott mértékű ugarhoz, állatszámhoz) kötődő és rögzített történelmi referenciaértékeken (pl. vetésterület, termésátlag) alapuló támogatásfajták 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 tartani (*de minimis*). [Somai 2001]

ne összefogva – együtt követelik majd a kínálat korlátozásához kötött kék dobozos támogatások megszüntetését.

Az Európai Unió azonban – mely a GATT majd a WTO égisze alatt folyó világkereskedelmi tárgyalásokon hagyományosan defenzívába kényszerül – 1998/99 óta kedvezőbb helyzetbe került. A legutóbbi évek fejleményei ugyanis azt mutatják, hogy az amerikai agrár-szabályozási rendszer nem működik simán. 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. Az amerikai kormány súlyos dollármilliárdokkal kénytelen a segítségükre sietni.

3.3. Az amerikai agrárpolitika új keletű problémái

A FAIR Act 1996-os bevezetésekor az agrártermékek világpiacon (és az USA belső piaci) árai emelkedőben voltak, s az új farmtörvény első két évében (1996-ban és 1997-ben) nem is kerültek a *loan rate* szintje alá, vagyis az USDA-nak egyetlen cent MLG-t vagy LDP-t sem kellett kifizetnie a farmereknek. 1998-tól azonban a helyzet gyökeresen megváltozott. Az agrárarak eséséből származó jövedelemvesztést a FAIR Act zöld dobozos támogatásai (PFC), valamint automatizmusai (*marketing loan*) már nem tudták kellőképpen pótolni, ezért a kongresszus soron kívül megszavazott gyorssegélyekkel sietett a gazdákat kárpótolni.

Az amerikai termelők az 1998/99-es mezőgazdasági évtől kezdődően már négyféle címen kaptak igen jelentős közvetlen támogatást:

- (1) PFC-kifizetést, mert ún. termelési rugalmassági szerződést kötöttek az USDA-val;

- (2) *marketing loan*-nal kapcsolatos támogatásokat (MLG-t vagy LDP-t), mert az árak a garantált minimumár (*loan rate*) alá estek;
- (3) gyorssegélyt elemi csapások ellen;
- (4) gyorssegélyt, ún. MLAP-ot (*marketing loss assistance payment*) a piaci pozíciók romlásának és a jövedelmek visszaesésének kompenzálására.

8. táblázat

A CCC* termékprogramokkal kapcsolatos nettó költségvetési kifizetések megoszlása az 1997 és 2001 közötti adózási években

Millió \$	1997	1998	1999	2000	2001
Termékprogramok, ebből:					
* Ártámogatás és <i>marketing loan</i>	-233	-88	55	3,342	3,189
* PFC-kifizetés	6,350	5,719	5,544	5,057	4,105
* LDP	48	15	1,804	6,419	5,293
* MLAP			3,058	>11,000	5,455
* Segély elemi csapás esetén			2,632	1,452	3,146
Összes termékprogram-támogatás:	5,253	6,249	14,633	29,778	21,746

* az USDA termékkölcson, ár-, illetve jövedelemtámogatási, valamint földpihentelési és exporttámogatási programjainak kifizetőügynöksége.

Forrás: USDA: USDA Budget Summary (1997–2003) – www.usda.gov/agency/obpa/Budget-Summary

Az egyéb címenen járó szubvenciókkal együtt az amerikai farmereknek juttatott termékprogram-támogatások összege 1997 és 2000 között több mint öt és félszeresére nőtt (lásd a dőlt számokat a 8. táblázatban).

A fenti támogatásformák közül a MLAP érdemel külön figyelmet. Ezt a gyorssegélyt a termelésről leválasztott (*decoupled*) PFC-k pótlékeként utalták ki a farmereknek. (5. ábra). Az első ízben az 1998/99-es mezőgazdasági évben alkalmazott, mintegy 2,8 milliárd dollárnyi MLAP-ról az USA hosszú ideig nem tett jelentést a WTO-nak.⁴² A kereskedelmi partnerek – különösen az EU – kíváncsian várták, hogy melyik dobozba kerül majd ez a támogatásfajta. Ha a PFC toldalékeként kifizetett MLAP-ot a zöldbe teszik, akkor azonnal fel lehetett volna jelenteni az USA-t, hiszen a támogatás tagadhatatlanul – a nevé-

⁴² Sajnos nem állnak rendelkezésre összevethető adatok. Az USDA honlapjáról az adóévhez tartozó adatokat lehet letölteni, míg a különböző belső támogatásokat a mezőgazdasági értékesítési év szerint kell notifikálni a WTO genfi titkárságán. Ráadásul a kifizetések jelentős részére csak a következő mezőgazdasági évben kerül sor.

ben is – összefügg a piaccal, a piaci árak és a jövedelmek alakulásával. Ha a sárgába kerül, akkor az USA az 1998/99-es mezőgazdasági évben túllépte volna az AMS-ét, a marrakeshi GATT-záróokmányban vállalt és rögzített belső támogatási keretét.

Az amerikai kormány végül – több mint egyéves késéssel – 2001. június 22-én a sárga dobozba tartozó támogatások között notifikálta a MLAP-ot,⁴³ s ezáltal elismerte annak kereskedelemtorzító hatását.⁴⁴ Washington azonban mégsem lépte túl az AMS-ét, mert a MLAP-ot azon „nem termékspecifikus támogatások” között szerepeltette, amelyek együttes összege nem haladta meg az amerikai bruttó agrártermelés (*GAP*) 5%-át (*de minimis*), így a MLAP nem növelte az AMS-t.⁴⁵

Bár az USA – a fenti megoldással – formálisan belül tudott maradni a WTO-normákon, a romló jövedelmezőség által felszínre hozott problémák, illetve az azokra adott agrárpolitikai válaszok gyengítik

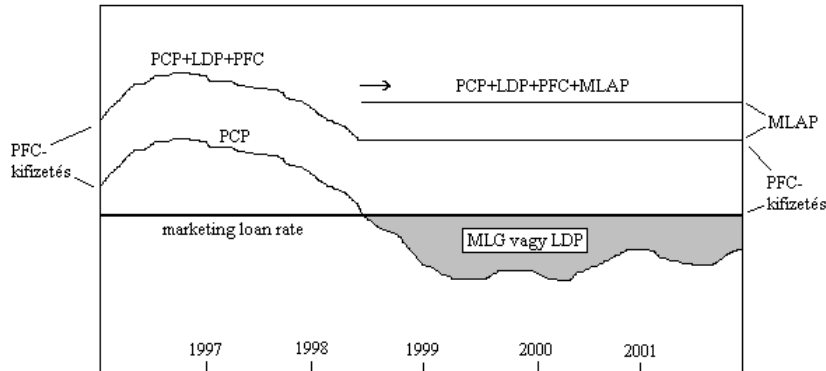
⁴³ A döntés nagyon nehezen született meg, mert a kongresszusban sokan a zöld dobozba szerették volna kvalifikálni a MLAP-ot. Azzal érveltek, hogy a MLAP nem kötődik konkrét formulához (pl. bizonyos árszint esetén működésbe lépő mechanizmushoz), és *post facto* – azaz a termelési döntés után – lett kifizetve.

⁴⁴ A sárga dobozba történő notifikálással az USA lényegében elismerte, hogy az alacsony árakkal összefüggésben kifizetett MLAP olyan várakozásokat – s ezáltal a termelésre vonatkozó döntéseket is – generálhatott termelői körökben, miszerint erre a fajta támogatásra a jövőben is számíthatnak. Ily módon a MLAP-nak lehet kereskedelemtorzító hatása.

⁴⁵ Elvileg az USA hivatkozhatott volna a termékspecifikus *de minimis* elvre is, mondván hogy az egy termékfajtára jutó MLAP nem éri el az adott termék termelési értékének 5%-át. Ekkor azonban beleütközött volna abba a szabályba (főként a szója és talán a búza és a kukorica esetében is), amely egyetlen termék esetén sem engedi meg, hogy a támogatottság mértéke meghaladjon az 1992-es szintet.

az amerikai tárgyalási pozíciót a dohai fordulóban.⁴⁶

5. ábra
A FAIR Act közvetlen támogatásainak a működése
1996 és 2002 között



Forrás: saját szerkesztés az Agri US 2000. évi számai alapján

MLG = marketing loan gain

PFC-kifizetés = területalapú, fix összegű támogatás

LDP = loan deficiency payment

PCP = posted county price (napi vagy heti hivatalos piaci ár az adott megyében)

MLAP = marketing assistance payment, a PFC-kifizetés pótlékeként fizetett támogatás

4) MIT HOZ A JÖVŐ?

Az amerikai agrárpolitika első kétszáz évét (1785–1985) – a változó hangsúlyok és szabályozási mechanizmusok ellenére – áthatotta az a közmegegyezés, hogy a mezőgazdaság, sajátos feltételei és problémái miatt nem nélkülözheti az állam támogatását. Az 1985 utáni időszak agrártörvényei azonban olyan körülmények között születtek, amikor a törvényalkotói munkában teret nyert a költségvetési szemlélet. Az agrárpolitika pénzügyi keretszámait úgy határozták meg, mintha a mezőgazdaság kinötte volna sajátos körülményeit (atomizált termelés, az időjárás szerepe stb.), és úgy viselked-

ne, mint bármely más „iparág”: ha csökken a támogatás és/vagy a kereslet, majd csökkenni fog a túltermelésre való hajlam is. Ennek megfelelően az egymást követő farmtörvények egyre kevesebb megszorítást tartalmaztak a támogatások elnyeréséhez folytatandó tevékenységet illetően. Az 1996-os FAIR Act a kínálatszabályozás legfontosabb eszközét, a kötelező ugarolást is elvetette. A rendszer a kedvező piaci áralakulás időszakában még működött, az árak csökkenése nyomán azonban összeomlott.

A FAIR Act kudarca nyilvánvalóvá tette, hogy az 1996-ban, a célár és a veszteségfinanszírozás eltörlésével megszüntetett árgarancia helyébe valamiféle jövedelemgaranciát kell állítani. Ez a törekvés tükröződik a 2002 utáni farmtörvény előkészületi vitáiban is.

Már említettük, hogy az 1949 utáni farmtörvények csupán a permanens törvény ideiglenes módosításai. A kongresszus általában 4-5 évenként szavaz a következő módosításról, mely az elnök aláírása után lép ér-

⁴⁶ Egy 2000 végén készült tanulmány (Debar-Blogowski 2000) egyenesen arról ír, hogy a közvetlen támogatások aránya az amerikai farmjövedelmekben már megközelítette, illetve túl is szárnyalta a francia szintet (9. táblázat).

9. táblázat: Az egy gazdaságra jutó közvetlen támogatások alakulása a nagykulturák (gabona, olajosmag, fehérjetakarmány) szektorában az Egyesült Államokban és Franciaországban (mezőgazdasági értékesítési évek)

	Frao. 98/99	USA 96/97	USA 98/99	USA 99/00*
Termelés (1000 \$)	92,5	207	185	177
Direkt támogatás (1000 \$)	38,9	14,0	24,5	46,0
Támogatás/termelés (%)	42	7	13	26
Támogatás/adózás előtti jövedelem (%)	114	28	82	120

* becslés

Forrás: DEBAR, Jean-Christophe-BLOGOWSKI, Alain: Les exploitations de grandes cultures en France et aux Etats-Unis: performances comparées – *Notes et études économiques* 2000(12)

vénybe. Az új „farm bill” megalkotásának procedúrája a következő szakaszokból áll:

- (1) Az USDA fölvázolja a kormány következő időszak szülő agrárstratégiáját.
- (2) A minisztérium javaslata alapján, a kongresszus két háza – a képviselőház és a szenátus –, lényegében ezek agrárbizottságai, illetve a képviselőház esetében első fokon az egyes főbb termékcsoportokra szakosodott albizottságok egymástól függetlenül kidolgozzák saját törvényjavaslatukat; ennek keretében meghallgatásokat (*hearings*) szerveznek a különböző lobbycsoportok bevonásával.
- (3) Amikor mindkét ház elkészítette a maga verzióját (minthogy ezek jelentősen különbözhetnek egymástól), ún. egyeztető tárgyalásokat tartanak (*Conference Committee*), azzal a céllal, hogy megszülethessen az egységes, közös törvényjavaslat.
- (4) Ez utóbbi akkor emelkedik törvényerőre, illetve lép életbe, ha az elnök aláírja. (Az elnöknek vétőjoga van.)

Sok múlik azon, hogy a kongresszus két házában melyik politikai erő van többségben, illetve milyen pártállású maga az elnök. Minthogy ritka valamely párt egyöntetű főlénye, az új agrártörvény körüli viták gyakran egy évnél is tovább húzódnak. [Coulomb 1991]

Bár a Fair Act hatálya elvben még a 2002-as aratásra is kiterjed, az új farmtörvénnyel kapcsolatos dokumentumok kidolgozása már 2000-ben megkezdődött. Az USDA első hivatalos állásfoglalását a 2000 szeptemberében közzétett stratégiai dokumentum (*Strategic Plan for FY 2000–2005*) tartalmazta. A tervezet a 21. század első éveiben folytatandó agrárpolitika stratégiai irányvonalait vázolta föl: rendkívül elnagyolt eszközrendszer, időnként szintén elég általános, máskor ellenben rendkívül pontos, számszerűsített célokkal párosítva.⁴⁷

⁴⁷ A stratégiai terv egyszerre szeretne minden fontos célt a zászlajára tűzni, illetve megoldani. Például erősíteni akarja a farmok versenyképességét, hogy a globalizált világ piacain az amerikai export nagyobb (az 1998-as 18,4%-kal szemben 2010-re 22%-os) ré-

4.1. A Bush-kormány elképzelései az elkövetkező farmtörvényről

Az új farmtörvény kongresszusi vitáihoz a fenténél valamivel konkrétabb támpontot, az USDA 2001 szeptemberében megjelentetett *Food and Agricultural Policy: Taking Stock for the New Century* címet viselő jelentése szolgáltatta. A 120 oldalas dokumentum áttekinti az amerikai mezőgazdaság jelenlegi helyzetét és a Bush-kormányzat hosszú távú elképzeléseit. Bár nem fogalmaz meg pontos ajánlásokat az elkövetkező farmtörvény szabályozásaira vonatkozóan, de jelzi a kormányzat állásfoglalását a legvitatottabb témákban.

A jelentés hitet tesz a Fair Act főbb irányai (*decoupling*, rugalmas vetésszerkezet) mellett, de három lényeges kérdésben kifogásokat emel. A kritika tárgya mindenek előtt a differenciálatlan agrárpolitika. Amikor közel 70 évvel ezelőtt megalkották az első, főleg a szántóföldi nagykulturákat érintő termékprogramokat, az amerikai farmok mind méretüket, mind termékszerkezetüket tekintve homogénabbak voltak. Ráadásul a többség fő bevételi forrása az agrártermelés volt. Ma azonban a gazdaságok alig 30%-a foglalkozik nagykulturával, s a jövedelmeken belül megnőtt az egyéb szektorokból származó bevételek aránya.

szesedést érhesen el; ugyanakkor meg akarja állítani a gazdaságok számának apadását. A tervben a környezet- és a fogyasztóvédelem ügye prioritásként szerepel (további 100 millió hektár a földpihentető programokba, illetve javuló termékminőség), ugyanakkor a bel- és külföldi éhezők millióinak bővülő ellátása is cél. A legérdekesebb az a mód, ahogyan a termelők jövedelmének biztosítását képzelik. 1999-ben a gazdálkodók összes bevétele 189 milliárd dollárra rúgott, és a nettó farmjövedelemben 47%-ot képviselt a közvetlen állami támogatás. A tervezet szerint 2005-ig a bevételek 221 milliárd dollárra nőnek, miközben a nettó farmjövedelmek szubvenciótartalma 14%-osra csökken. Ez pedig úgy érhető el, ha a farmerek korszerűbb technológiával, hatékonyabban termelnek, és növelik külpiaci eladásait. [USDA: Strategic Plan...]

Az USDA az egyes farmkategóriák⁴⁸ számára különböző támogatáspolitikát tartana indokoltnak:

- (1) A 175 ezer „kereskedelmi farm” (*commercial farms*) esetében a kormány úgy tud segíteni, ha növeli a mezőgazdasági termékek piacát, javítja a külföldi piacra jutási lehetőségeket, illetve megkönnyíti a vállalkozói kockázatmenedzselést (pl. biztosítások támogatásával). A versenyképesség növelése érdekében támogatni kell a K+F-et és a különböző környezetvédelmi és egészségügyi normákhoz való alkalmazkodást.
- (2) A 656 ezer ún. átmeneti gazdaság (*intermediate farms*) esetében a jelentés külön erre a kategóriára kidolgozott pénzügyi csomagot ajánl. Ha ugyanis differenciálatlanul növelnék a támogatásokat, akkor az a kereskedelmi farmoknak kedvezne: nőne a termelés, csökkennének az árak, és az átmeneti gazdaságok nem bírnák a versenyt. A pénzügyi csomagot leosztanák az USA egyes államaira, s azok a helyi viszonyok között szabnák meg a támogatáshoz való hozzájárulás feltételeit.
- (3) Az ún. nem árutermelő farmok (*rural-residence farms*) esetében – minthogy kevésbé érzékenyek az aktuális agrárpolitika iránt – ügyüket inkább a vidékpolitika

hatáskörébe kellene utalni. Ezen gazdaságok prosperitása elsősorban attól függ, hogy milyen munkalehetőségek kínálóznak az agrárszektoron kívül. Ugyanakkor nem feledhető, hogy mint a művelhető terület 30%-ának tulajdonosai, fontos szerepet játszhatnak a környezetbarát gazdálkodás megvalósításában.

A jelentés szerint, a Fair Act másik nagy hiányossága, hogy elősegíti a földárak további növekedését. A föld ára attól függ, hogy a rajta elérhető jövedelem (beleértve az állami szubvenciókat is) mennyire tekinthető tartósnak, illetve átmenetinek. Márpedig az elmúlt 70 év agrárpolitikai gyakorlata azt mutatja, hogy a gazdák folyamatosan számíthatnak a kormány jövedelemtámogatására, illetve katasztrófa esetén gyorssegélyeire. A szubvenciókhoz kapcsolódó várakozások beépültek a földárakba és a bérleti díjakba; az állami segély tőkévé vált.

Az Egyesült Államokban a gazdálkodók 42%-a bérel földet, és az agrárterület körülbelül felét bérletben vagy feles bérletben művelik. Márpedig a drága földbérletek és a földvásárláshoz kapcsolódó jelentős pénzügyi terhek rontják az amerikai agrártermelés versenyképességét. De a kormánynak mégsem lehet célja a földárak gyors letörése, hiszen ezzel sokmillió ember vagyonát értékelné le, ami társadalmi feszültségekhez vezetne.⁴⁹

Végül, a harmadik kritikus pont az ún. biztonsági háló kérdése. Bár a jelentés nem vitatja a Fair Act azon rendelkezéseit, melyek közelebb vitték a gazdálkodókat a piacokhoz, de a tapasztalat azt mutatja, hogy 1996 óta – a programugar megszüntetése miatt – a termelők kiszolgáltatottabbakká váltak a váratlan piaci árváltozásokkal szemben. Tény, hogy a farmtörvény első négy évében (1996 és 2000 között) a közvetlen kifizetések 28 milliárd dollárral haladták meg a tervezett szintet. Az állandóan működésben lévő *marketing loan* miatt az USA 1999/2000-ben megközelítette az AMS-plafonját (6. ábra), az árak esését kompenzáló MLAP felfutása miatt pedig – bár azt ügyesen a nem termékspecifikus tá-

⁴⁸ 10. táblázat: Az egyes farmkategóriák megoszlása az USA-ban számuk, illetve jövedelmük alapján, valamint részesedésük a művelt agrárterületből, a bruttó agrártermelésből és a közvetlen támogatásokból (1999-es adatok)

%	Farmok száma	Művelt agrárterület	Bruttó agrártermelés	Közvetlen támogatás	Éves jövedelem (\$)
Kereskedelmi farmok	8	32	68	47	135.000
Átmeneti farmok	30	45	24	40	43.000
Nem árutermelő farmok	62	23	8	13	67.000*
Összesen	100	100	100	100	52.000**

* a farmon kívüli jövedelem (70.000 \$) fedezi a farmon keletkezett veszteséget (3000 \$).

** egy átlagos amerikai háztartás jövedelme 1999-ben.

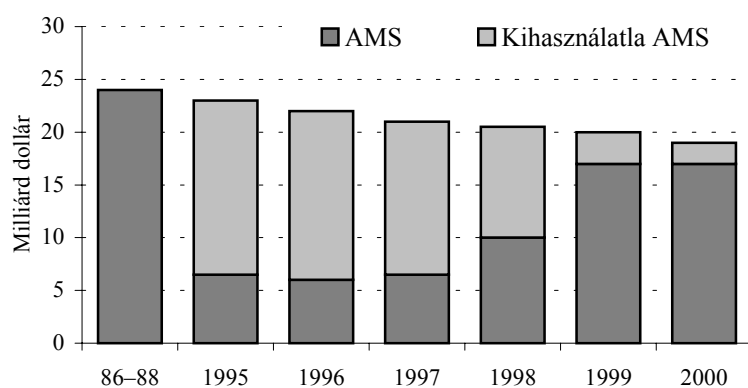
Forrás: Agri US Analyse, No.74 (Melléklet) 2001/szeptember

⁴⁹ Nem beszélve arról, hogy a farmertársadalom általában a republikánusokra szavaz, és a Bush-kormány nem nélkülözheti támogatását.

mogatások között jelentették le – a *de minimis* plafon is belátható távolságra került.⁵⁰ Mindez jelentősen rontja Washington tárgyalási pozícióit a WTO dohai fordulójában.

Az USDA úgy véli, hogy a váratlan piaci árváltozás okozta jövedelemcsökkenés elkerülésére sem az *ad hoc* intézkedések (pl. MLAP), sem a rendszerbe beépített automatikusan működésbe lépő eszközök (pl. *marketing loan*) nem elég hatékonyak. Ráadásul nemcsak drágák (az adófizetők szemszögé-

6. ábra
Az amerikai AMS-plafon kihasználtságának alakulása
1995–2000



Forrás: USDA: Food and Agricultural Policy: Taking Stock for the New Century www.usda.gov/news/pubs/farmpolicy01/fpindex.htm

ből), hanem veszélyeztetik az USA WTO-vállalásait is. A minisztérium jelentése szerint világos, hogy szükség van olyan eszközre (ún. anticiklikus elemre), mely a termelőktől független, váratlan események esetén lépne működésbe. Ugyanakkor nem szabad, hogy a biztonsági háló a termelőket elkényelmesítse, és a mindenkori kormányzatnak kiszolgáltatassa. Ezért az igazi megoldás az lenne, ha a termelők maguk tennének valamit a váratlan helyzetek túlélésére, s jövedelmük bizonyos részét ilyen célból megtakarítanák. Az elképzelés már konkrét rendelettervezetben is testet öltött (*Farm and Ranch Risk Management*). E szerint a termelők jövedelmük egy részét elkülönített (és adómentes) számlán helyeznék

⁵⁰ Amennyiben a nem termékspecifikus támogatások meghaladnák a bruttó agrártermék (GAP) 5%-át, úgy azokat teljes egészében az AMS-ben kellene elszámolni. Ezáltal az amerikai AMS a vállalási szint fölé kerülne, és a WTO-tagországok joggal jelenthetnék föl az USA-t az uruguayi WTO-megállapodás megsértéséért. [Forrás: Pokorádi 2002]

el, s kedvezőtlen piaci áralakulás esetén ebből fedeznék a veszteségeiket. [Agri US No. 74][USDA: Food and Agri...]

4.2. FSA vagy ACREA? – avagy a kongresszus két házának törvényjavaslatai

2001 őszére a kongresszus mindkét háza elkészítette a maga új „farm bill”-jére vonatkozó javaslatát. A képviselőház 2001. október 5-én szavazta meg az FSA-t (*Farm Security Act*), mely a 2002 és 2011 közötti tízéves időszakot fogja át, míg a szenátus 2001. november 15-én fogadta el az ACREA-t (*Agriculture, Conservation and Rural Enhancement Act*), amely csak 5 évre tervez (2002–2006). A két javaslat a főbb kérdésekben nagyon hasonlított egymáshoz, de különbségek is voltak. A legnagyobb eltérés azonban a kongresszusi tervezetek és a Bush-kormány elképzelései között volt. Az FSA a Fair Act-hez képest 80%-kal növelte volna a szektornak nyújtott támogatásokat. Az ACREA még ezen is túltett, és egyenesen a költségvetés kereteit feszegette.

A kongresszusi meghallgatások során a farmerszervezetek két dolgot kértek. Egyrészt, maradjon meg a vetésszerkezet szabad kialakításának a lehetősége, másrészt, hozzanak létre egy új agrárpolitikai eszközt, mely alacsony piaci árak esetén lépne működésbe (*anticiklikus elem*).

Az FSA és az ACREA kimunkálói mindkét kérésnek eleget tettek. A törvényjavaslatok által érintett legfontosabb kérdések a következők:

- (1) A termelők „aktualizálhatják” bázisterületüket. Ez azt jelenti, hogy az 1985-ös állapotok szerint befagyasztott bázisterületet kiigazíthatják a legutóbbi években (1998 és 2001 között) megművelt területeknek megfelelően. Ráadásul számításba vehetik az olajos magokkal bevetett táblákat is. Az ACREA, ezen felül, még a bá-

zishozamok aktualizálását is lehetővé tenné.

- (2) A termeléstől elválasztott közvetlen kifizetések (PFC-kifizetések) megmaradnának, de míg az FSA ezeket továbbra is a bázisterület 85%-a után fizetné, addig az ACREA 100% után.
- (3) Fennmaradna a marketing loan is, de míg az FSA ezeket a 2001-es szinten befagyasztaná (a szója 6,5%-os csökkenése mellett), addig az ACREA a búza és a kukorica esetében 16, illetve 10%-os növekedést tervez (a szójánál 1%-os csökkenést).
- (4) A farmtörvénybe visszacsempésznék a célárát (az ACREA fogalmazásában „jövedelem-támogató árat”), ami a jövedelemcsökkenést meggátolni hivatott anticiklikus elemet működtetné. Ez a támogatás az értékesítési időszak első öt hónapjában a piaci átlagár és a közvetlen támogatások összegét egészítené ki – szükség esetén – a célár szintjéig.⁵¹ Az anticiklikus elemet az ACREA a bázisterület 100, az FSA pedig annak 85%-a erejéig fizetné. Lényeges különbség, hogy az ACREA ezt a támogatást kiterjesztené a tejszektorra is.⁵²
- (5) A környezetvédelmi célból pihentetett területeket, valamint az egy termelőnek kifizethető közvetlen támogatások maximális összegét mindkét tervezet szerint

⁵¹ Megjegyezzük, hogy a kompenzációt nem lehetne a zöld dobozba tenni, mert a WTO-partnerek azonnal protestálnának, ugyanis a csökkentéstől mentesített támogatások nem függhetnek a piaci ártól és a jövedelmektől. A sárga dobozba téve azonban veszélyes közelségbe kerülhet az AMS-plafon. 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 joggal lehetne kifogásolni, hogy vajon a támogatások jelentős növelése – legyenek azok a termelésről teljesen leválasztva – nem torzítja-e az agrárcikkek világgereskedelmének tisztaságát.

⁵² Ez úgy működne, hogy amikor az első osztályú tejet meghatározó ár – azaz a sajtalapanyagként szolgáló harmadosztályú tej, vagy a vaj- és STP-alapanyagként szolgáló negyedosztályú tej ára közül a magasabbik – nem érné el a 0,314 \$/kg szintet, akkor a feldolgozóüzemek kifizetnék a különbséget a termelőknek.

jelentősen megnövelnék. [Agri US Analyse No. 73, 76]

A kongresszus két házának törvényjavaslatai igen messze estek a kormányzat által meghirdetett iránytól, valamint az USA-nak a GATT/WTO fórumán alkalmazott hagyományos retorikájától. Furcsa látni, hogy amikor az Egyesült Államokban az agrárválság körülményei között a politikusok megpróbálnak visszatérni az egyszer már elavultnak ítélt gyakorlathoz, akkor az Európai Unió politikusai – jórészt a keleti bővülés miatt – éppen azon fáradoznak, hogyan próbálják meg – újabb reformmal – olcsóbbá tenni az agrárpolitikát. Az európai gazdálkodói lobby mindezenre megfelelő munícióra tehet szert a reform radikalizmusának tompítása érdekében az amerikai válságkezelés, illetve az új farmtörvényben körvonalazódó megoldások okán.

5) A FSRIA, AZ USA ÚJ FARMTÖRVÉNYE

George W. Bush, amerikai elnök 2002. május 13-án látta el kézjeggyével a *Farm Security and Rural Investment Act* (röviden FSRIA) elnevezésű okmányt, ami ezáltal törvényerőre emelkedett, s a 2002 és 2007 közötti időszakban lesz érvényben. A FSRIA a kongresszus két házának törvényjavaslatai közötti kompromisszumnak tekinthető, melyben az USDA stratégiai elképzeléseiből – szubvenciók csökkentése, birtokméret szerint differenciált agrárpolitika, környezet- és fogyasztóvédelem megerősítése, földárak növekedésének megállítás, farmerek önfinanszírozó kockázatmenedzselése stb. – csak nagyon kevés valósult meg. Igaz, az agrár-környezetvédelmi programok megerősödnek, ellenben a FAIR Act utolsó éveiben (1999 és 2001 között) a rendkívül alacsony piaci árak miatt megemelt – s évente a költségvetési törvényben, illetve külön törvényekkel biztosított – termelői támogatottsági szintet az új törvényben bebetonozták, sőt tovább emelték. Gyakorlatilag intézményesítik a *FAIR Act* idején ideiglene-

sen alkalmazott rendkívüli segélyeket, beépítve azokat az új szabályozásba.

Az új farmtörvény visszalép az 1985 óta folytatott, piacibb és költségkímélő szabályozással fémjelzett úton. Visszahozza a jövedelemgaranciát nyújtó *célárat*, a piaci áresést kompenzáló támogatás (MLAP) helyébe pedig bevezeti az ún. anticiklikus kifizetést. Egy sor kultúra vonatkozásában emelkedik az ár- és jövedelemtámogatás szintje. A földimogyoró esetében megszűnnek a kvóták, és a szektorra a nagykulturáknál alkalmazott szabályozás (marketing loan – közvetlen támogatás – anticiklikus elem) lesz érvényben. A tejtermelők ezentúl számíthatnak árkiegészítő (lényegében anticiklikus) támogatásra, alacsony piaci áralakulás esetén. Egyedül a cukorszektorban lesz újra lehetőség a kínálat kvótákkal történő korlátozására, mely rendelkezés azonban fölfüggeszthető, amennyiben az import meghalad egy bizonyos, előre meghatározott szintet. Az agrár-környezetvédelmi programok a korábbinál sokkal nagyobb költségvetéssel gazdálkodhatnak.⁵³

Mindezen változások következtében, a közvetlen támogatások összege – ami a rendkívüli intézkedések miatt már az előző ciklusban is emelkedett – tovább nő. Hogy mennyivel, vagyis hogy a termelői támogatási szint mennyivel emelkedik, az a legjobban azon mérhető le, hogy milyen mértékben futnak föl az USDA kifizető ügynökségének, a CCC⁵⁴-nek a kiadásai. Ezek a kiadások fedezik ugyanis a mezőgazdasági ár- és jövedelemgaranciákat, valamint az agrár-környezetvédelmi programokat. A CBO⁵⁵ becslése szerint a

⁵³ Az állattenyésztés – az ágazat, aminek a támogatottsága az USA-ban hagyományosan alacsonyabb szintű, mint a növénytermesztésé – a következő változások révén juthat előnyökhöz:

- * a nagykulturák árainak teljes deregulációjával,
- * a környezetvédelmi normáknak való megfelelés növekvő állami támogatásával,
- * a kiskereskedelemben forgalomba hozott húsok kötelező, származási ország szerinti eredetjelölésével.

Ez utóbbi kötelezettség egyébként a friss zöldségek és gyümölcsök vonatkozásában is megjelenik. [Agri US 2002(82)]

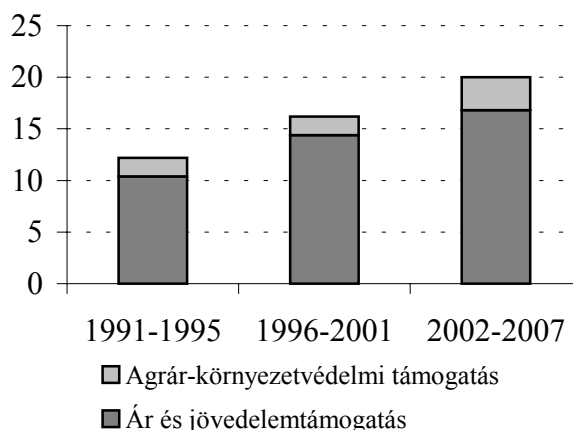
⁵⁴ Commodity Credit Corporation.

⁵⁵ Congressional Budget Office, a törvénytervezetek költségvetésének felbecsülését végző hivatal.

FSRIA által lefedett 2002 és 2007 közötti időszakban a CCC kiadásai 119,8 milliárd dollárra fognak rúgni, ami 59%-os növekedést jelent a jelenlegi irányvonalhoz képest [CBO 2002]. Más szóval, a FSRIA várhatóan 59%-kal kerül majd többre ahhoz képest, mintha továbbra is a FAIR Act maradna érvényben. Ez az összehasonlítás azonban félrevezető, hiszen a CBO becslése nem számol a rendkívüli segélyekkel. Márpedig ebből a jellegű kifizetésből közel 25 milliárd dollárt utaltak ki a termelőknek a FAIR Act idején. Nem állítható tehát, hogy a korábbi agrárszabályozás fenntartása minden kétséget kizáróan olcsóbb megoldást jelentene, mint az új farmtörvény alkalmazása.

Amennyiben a FAIR Act által lefedett időszak (1996–2001) tényleges támogatási kiadásait (97,5 md \$) vetjük egybe a FSRIA érvényességi időszakára (2002–2007) vonatkozó CBO-előrejelzéssel (119,8 md \$), úgy a növekmény 22,3 milliárd dollár. Eszerint a FSRIA 22,9%-kal kerülne többre, mint a FAIR Act. A mezőgazdasági árak és jövedelmek támogatására évi 16,8 milliárd dollárt költenének – ami 16,7%-os emelkedés –, az agrár-környezetvédelemre pedig 3,2 milliárdot (plusz 77,8%). (7. ábra)

7. ábra
A legfontosabb amerikai agrártámogatások alakulása a farmtörvények által lefedett időszakokban (milliárd USD/év)



Forrás: Agri US Analyse 2002(82)

A fenti számokkal kapcsolatban mindenképpen meg kell jegyezni, hogy az új farmtörvény költségvetési vonzataira vonatkozó prognózisok szükségszerűen pontatlanok.

nok, minthogy az ár- és jövedelemtámogatások mértéke erősen függ a mindenkori piaci áralakulástól. Ráadásul a támogatások egy bizonyos, előre nehezen felbecsülhető része (termés- és jövedelem-biztosítások állami támogatása, külföldi élelmiszersegély) nem is jelenik meg a CCC kiadásaiban. Arra pedig feltétlenül lehet számítani, hogy a természeti katasztrófákkal kapcsolatos kártérítések az elkövetkező időszakban is folytatódni fognak. Azaz nem is a támogatások várható növekedése az érdekes, hanem az amerikai szabályozási rendszer rendkívüli rugalmassága. Az a rugalmasság, ami teljességgel hiányzik az európai közös agrárpolitikából.

Minthogy az amerikai agrárpiaci szabályozással kapcsolatban az eddigiekben is az ún. nagykulturákra koncentráltunk, ezen szókásunkon a FSRIA bemutatásakor sem változtattunk. Az egyéb szektorokban (úgy mint földmogyoró, tej, cukor stb.) történő változások ismertetésére a 2. mellékletben kerül sor.

5.1. Nagykulturák

A nagy szántóföldi kulturák (gabona, gyapot, olajosmag, fehérjetakarmányok) tekintetében, a FSRIA három ponton megőrizte a FAIR Act szabályozását, de három új rendelkezéssel ki is bővítette azt.

Ami változatlan:

- * Nincs kínálatkorlátozás, vagyis a farmereknek nem kell ugaroltatniuk ahhoz, hogy megkaphassák az állami támogatást.
- * A vetésszerkezet – néhány apróbb megköntéstől eltekintve – szabadon megválasztható.
- * A termelőket garantált minimumár (*marketing loan*) védi a piaci áreséstől.

Ami új:

- * A FSRIA a bázisterületek és a fix összegű támogatások rendszerét – ami korábban csak az ún. programnövényekre (gabona, gyapot) vonatkozott – az olajosmagokra is kiterjeszti.

- * A gabona, a gyapot és az olajosmagvak tekintetében bevezetik az ún. anticiklikus kifizetéseket (CCP⁵⁶), melyek a piaci árak bizonyos szint alá esésekor automatikusan járnak, és az 1999 óta minden évben kiutalt rendkívüli támogatásokat (MLAP⁵⁷) hivatottak fölváltani.
- * A garantált árak rendszerét (*marketing loan*) néhány hüvelyes fehérjetakarmányra (lencse, szárazborsó, csicséri borsó) is kiterjesztik.

Ami a lényeg:

- * Az új agrártörvény kerüli a piaci áralakulásba való közvetlen beavatkozást. Hagyja, hogy az árszintek a kereslet és a kínálat változása alapján jöjjenek létre. Ezzel az a célja, hogy a viszonylag alacsonyan kialakuló árakon keresztül
- * maximalizálja az exportot és a – malomipar, illetve az egyéb feldolgozóipar, valamint az állati takarmányozás révén megvalósuló – belső felhasználást,
- * miközben az alacsony áralakulásért cserébe, a bizonyos környezetvédelmi feltételeknek megfelelő – az erózióra hajlamos területeken földvédelmi tervet kidolgozó és a vizes térségek, mocsarak lecsapolásától tartózkodó – termelőket közvetlen támogatással kárpótolja.

A FSRIA háromféle közvetlen támogatást kínál a farmereknek:

- * árgaranciát (a *marketing loan rate* alatti árak esetén fizetendő *MLG* vagy *LDP*), valamint az intervenció képében,
- * jövedelemtámogatást (a PFC-kifizetéseket felváltó közvetlen kifizetések [*DP*] képében) és
- * jövedelemgaranciát (a tartósan alacsony piaci áralakulás esetén működésbe lépő anticiklikus kifizetések révén).

Az első és a másik két támogatás között két lényegi különbség van:

- (1) A második és harmadik támogatásfajta csak azok a gazdák kaphatják meg, akik

⁵⁶ Counter-cyclical payment

⁵⁷ Marketing loss assistance payment

az USDA-val a *farmbill* érvényességi ideje egészére (azaz a 2002 és 2007 közötti évekre) szerződést kötnek. A szerződésben – az agrár-környezetvédelmi, valamint egy némely, a vetésszerkezetre vonatkozó előírás mellett – az van lefektetve, hogy a támogatás a földhöz kötődik, vagyis a szubvencióhoz való jogot csak a birtokkal együtt lehet eladni. Ezenkívül a gazda köteles a földet mezőgazdasági művelésben tartani.⁵⁸

- (2) Míg az árgarancia-támogatások (*MLG*, *LDP*) a konkrét termeléshez kötődnek, addig a jövedelemtámogatás, illetve -garancia a termelés történelmi referenciaszintjeihez (úgy mint bázisterület, bázishozam) igazodik.

5.1.1. Árgarancia- (*marketing loan*) támogatások

Már említettük, hogy a *marketing loan* háromféleképpen segítheti a termelőket alacsony (a *loan rate* alatti) piaci árukulás esetén:

- * a termelő a piacosítási kölcsönt törlesztheti természetben, az árunak intervencióra való felajánlásával, a kilenckónapos futamidő lejáratakor;
- * a termelő a kölcsönt törlesztheti a felvett-nél alacsonyabb – a termény eladásakor érvényesülő, aktuális piaci árnak megfelelő – szinten (*MLG*); illetve
- * a termelőnek föl sem kell vennie a kölcsönt, mert a *loan rate* és az aktuális piaci ár közötti különbséget közvetlenül a CCC-től is megigényelheti (*LDP*). (Részletesebben a 2.4.1. fejezetben.)

A *marketing loan* az amerikai agrárpolitika hihetetlenül hatékony eszköze. Alacsony piaci árak esetén arra ösztönzi a termelőket, hogy ne várjanak az értékesítéssel. A gazdák akkor is eladják termésüket, ha a piacon az árak összeomlanak, ami rendkívül jót tesz az amerikai export versenyképességének. Az árgarancia-támogatás nagysága kultúrán-

ként változik, és a gazdaság konkrét termeléséhez kötődik. 2002-től kezdődően a búza, az árpa, a zab és a tritikále után a farmerek akkor is megkapják a támogatást, ha nem aratnak, hanem a termést lábon etetik föl az állataikkal.

A FSRIA a következő változásokat hozza a FAIR Act-hez képest (*11. táblázat*):

- * A búza és a másodlagos gabonafélék minimumára 2002-től megemelkedik. Az emelkedés terményenként eltérő. A fontosabb gabonáknál általában kisebb (<10%), a kevésbé fontosaknál pedig nagyobb (>10%) mértékű.
- * A szója minimumára (a dél-amerikai leértékelődő valutájú országok versenyére válaszul) 5%-kal csökken, de ezt a csökkenést több mint kompenzálja a kultúrára bevezetendő fix összegű közvetlen támogatás.
- * 2004-től – a rizs és a szója kivételével – a minimumáruk csökkennek, de még így is jóval magasabbak maradnak a 2001-es szintnél.
- * Megszűnik az intézményes minimumárnak az utolsó 5 év piaci átlagairól alapján (gabona, olajosmag), illetve a készletek viszonylagos nagysága alapján (gabona) történő kiigazítása (értsd: csökkentése).
- * Garantált minimumárat vezetnek be néhány hüvelyes fehérjetakarmány esetében (lencse, szárazborsó, csicseri borsó).

5.1.2. Fix összegű jövedelem (*DP*)- és jövedelemgarancia (*CCP*)- támogatások

Az új farmtörvényben megmaradnak a korábbi PFC-kifizetések, csak a nevük változik közvetlen kifizetésekre (*direct payments*, *DP*). Ezek a területalapú, fix összegű támogatások ugyanúgy függetlenek a bel- és külpiazi ártól, a termelt terménytől, a konkrét vetésterület és termés nagyságától, valamint magától a termelés tényétől is (vagyis ugarra is járnak), mint a FAIR Act hasonló kifizetései. Egy szóval, WTO-értelemben, zöld dobozos támogatások. Ugyanakkor nem függetle-

⁵⁸ Az ugar is mezőgazdasági használatnak minősül!

11. táblázat
Az új amerikai farmtörvény (FSRIA) intézményes árai
és támogatásai a főbb szántóföldi növények és néhány egyéb termék esetében

\$/tonna	Garantált minimumárak (marketing loan rates)			Közvetlen kifizetések (direct payments)			Célárak (target price rates)		
	2001	2002–2003	2004–2007	2001	2002–2007	2002–2003	2004–2007		
Búza	94,80 ↗	102,88 ↘	101,04	17,3 ↗	19,11	141,83 ↗	144,03		
Kukorica	74,41 ↗	77,95 ↘	76,77	10,6 ↗	11,02	102,36 ↗	103,54		
Cirok	67,32 ↗	77,95 ↘	76,77	12,6 ↗	13,78	99,99 ↗	101,18		
Árpa	75,80 ↗	86,35 ↘	84,97	9,6 ↗	11,02	101,50 ↗	102,88		
Zab	n.a.	93,00 ↘	91,63	n.a.	16,53	96,45 ↗	99,21		
Felföldi gyapot	n.a.	1146,41 →	1146,41	n.a.	147,05	1596,16 →	1596,16		
Rizs	143,30 →	143,30 →	143,30	46,3 ↗	51,81	231,48 →	231,48		
Szójajag	193,27 ↘	183,72 →	183,72	-	16,17	213,11 →	213,11		
Egyéb olajosmag ^a	205,00 ↗	211,64 ↘	205,03	-	17,64	216,05 ↗	222,67		
Földimogyoró ^b	672,50 ↘	391,32 →	391,32	-	39,68	-	545,64		
Szárazborsó	-	139,60 ↘	137,10	-	-	-	-		
Lencse	-	263,20 ↘	258,40	-	-	-	-		
Csicsseriborsó	-	166,7 ↘	163,80	-	-	-	-		
Osztályozott gyapjú	-	2204,63 →	2204,63	-	-	-	-		
Osztályozatlan gyapjú	-	881,85 →	881,85	-	-	-	-		
Mohair	-	9259,46 →	9259,46	-	-	-	-		
Méz	-	1322,78 →	1322,78	-	-	-	-		

(n.a. = nincs adat), a = kivéve földimogyoró, b = a 2001-es adat a kvóta alatti mennyiségre vonatkozik

Átváltások: 1 font = 0,45359 kg

1000 kg termék = 36,743333 véka búza vagy szója; 39,367857 véka kukorica vagy cirok; 45,929166 véka árpa; 68,893750 véka zab; 22,046 cwt (hundredweight) rizs

Forrás: USDA-Internet, Agri US no.82 (2001-es adatok + a hüvelyesek cwt-konverziója), conversion.htm és saját számítások

nek a referenciaperiódusban előállított terméktől, az akkori vetésterülettől és átlaghozamtól.

A vetésszerkezet megválasztásának szabadsága nem korlátlan: a bázisterületen tilos zöldséget és gyümölcsöt termesztetni (kivéve lencse, szárazbab, Mung-bab, vadrizs). Ellenben ha a farm olyan régióban fekszik, ahol a zöldség és a gyümölcs hagyományosan másodvetésben terem, vagy a farmnak magának vannak ilyen hagyományai, úgy a gazdának jogában áll ezeket a terményeket a bázisterületén előállítani. Ekkor azonban arányosan csökken a bázisterülete.

Adott termékre vonatkozó közvetlen kifizetés (DP) kiszámításához a 11. táblázatban megjelölt tonnánkénti értékeket ($PR = \text{payment rate} = \text{fizetési ráta}$) kell megszorozni a szubvencionált területtel (azaz a bázisterület 85%-ával), valamint a referencia-terméshozammal (RH):

$$DP_{\text{termék}} = PR_{\text{termék}} \times 0,85 \text{ bázisterület}_{\text{termék}} \times RH_{\text{termék}}$$

A táblázatból látható, hogy a FAIR Act utolsó évében alkalmazott közvetlen támogatásokhoz képest, a FSRIA közvetlen kifizetései minden kultúra esetén nagyobbak lettek ($PFC_{2001} < DP_{2002-2007}$). További különbség, hogy a FAIR Act idején évről évre, a fokozatosan csökkenő PFC-kifizetésekkel ellentétben, a DP-k az egész implementációs időszak alatt változatlanok maradtak.

Bár az új farmtörvény nem említi, de az ún. anticiklikus kifizetések (CCP) az 1998-tól engedélyezett sürgősségi, a piaci árak esésének kompenzálását célzó támogatásokat (MLAP) hivatottak helyettesíteni. Kifizetésükre akkor kerül sor, ha adott mezőgazdasági értékesítési év 12 hónapja során, adott termék 12 havi piaci átlagára (AMP_{12})⁵⁹ olyan alacsony szinten marad, hogy a közvetlen kifi-

⁵⁹ Average market price for 12 months

zetésekkel (DP) együtt számítva – vagyis az ún. effektív ár⁶⁰ ($EP=AMP_{12}+DP$) – nem éri el az előre meghatározott célár (TP)⁶¹ szintjét. Egyszerűbben fogalmazva: ha az átlagáron értékesítő termelő tonnánkénti jövedelme (átlagár + közvetlen kifizetés) alatta marad az állam által garantált szintnek. Ha a 12 havi átlagár alacsonyabb, mint a piacosítási kölcsön (marketing loan rate, MLR), akkor ez utóbbi és a közvetlen kifizetés összege adja az effektív árat (8. és 9. ábra).

CCP akkor, ha:

$$AMP_{12} \text{ (vagy } MLR) + DP < TP$$

$$EP < TP$$

Az anticiklikus kifizetés mértéke egyenlő az effektív ár és a célár különbségével, azaz

$$CCP = TP - EP$$

Mint hogy a 12 havi átlagár csak az értékesítési időszak végén alakul ki pontosan, ellenben a CCP-re az év közben kétszer (egyenként maximum 35% erejéig) előleget lehet fölvenni, arról hogy az adott évben legyen-e ilyen jellegű kifizetés, és ha igen, körülbelül mekkora, már az idény elején kell dönteni. Később, ahogyan az idő haladtával pontosabbá válnak a 12 havi átlagárra vonatkozó becslések, az USDA még korrigálhatja az anticiklikus kifizetés mértékét.

A 8. és 9. ábrán a legalsó görbe jelenti a hivatalos megyei átlagárat. A vele párhuzamosan haladó következő görbe azt a jövedelmi szintet mutatja, melyet a termelő:

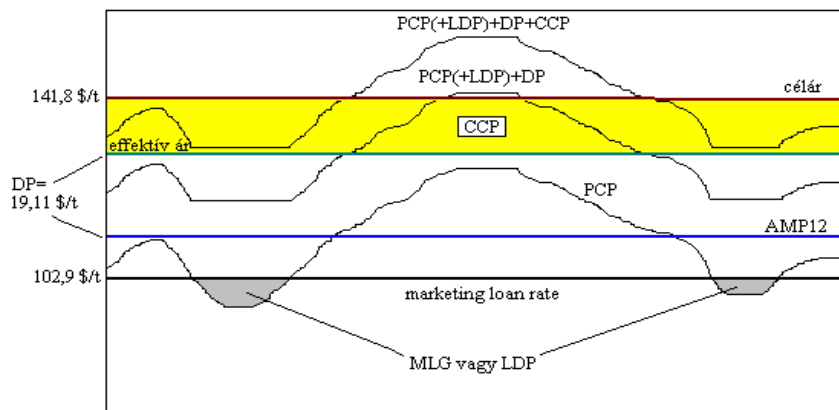
- * az áruért kapott (átlagáron számolt) ár,

- * az esetlegesen, az eladás pillanatától függően felmerülő *marketing loan*-támogatás,
- * valamint a közvetlen kifizetés

kézhezvétele után a magáénak mondhat. Az előző két görbével párhuzamosan futó legfelső görbe már tartalmazza az anticiklikus kifizetést is, vagyis ez mutatja meg az USDA-val szerződésben lévő termelő összes jövedelmét

8. ábra

A FSRIA működése a nagy kultúrák szektorában, a *marketing loan* rate-nél magasabb átlagos piaci ár alakulás esetén



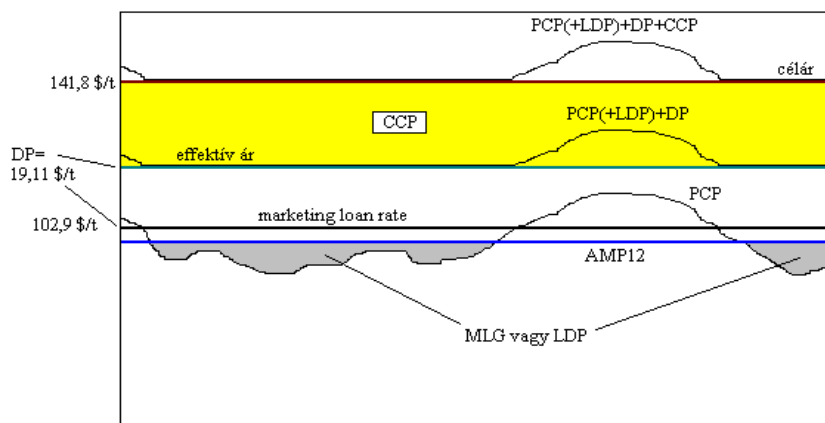
MLG = marketing loan gain
LDP = loan deficiency payment
AMP12 = average market price
(12 havi piaci átlagár)

DP = direct payment (közvetlen kifizetés)
CCP = counter-cyclical payment
(anticiklikus kifizetés)
PCP = posted county price (asz napi hivatalos piaci ár az adott megyében)

Forrás: saját szerkesztés az USDA Farm Bill 2002 alapján

9. ábra

A FSRIA működése a nagy kultúrák szektorában, a *marketing loan* rate-nél alacsonyabb átlagos piaci ár alakulás esetén



MLG = marketing loan gain
LDP = loan deficiency payment
AMP12 = average market price
(12 havi piaci átlagár)

DP = direct payment (közvetlen kifizetés)
CCP = counter-cyclical payment
(anticiklikus kifizetés)
PCP = posted county price (asz napi hivatalos piaci ár az adott megyében)

Forrás: saját szerkesztés az USDA Farm Bill 2002 alapján

⁶⁰ Effective price

⁶¹ Target price

(ár + DP + esetleges *marketing loan*-támogatás)

[az egyszerűség kedvéért a leggyakoribb LDP képében] + CCP).

Ha a rendszer működését bemutató 8. és 9. ábrát összevetjük a korábbi rendszereket bemutató (2, 3 és 5.) ábrákkal, annyit el kell ismerni, hogy a FSRIA, bizonyos értelemben, a FAIR Act eredeti, a piac szerepét hangsúlyozó vezérlő elvét követi. Igaz, alacsony árak idején, a *marketing loan*-ban megtestesülő árgarancia továbbra is a termés bármi áron történő eladására ösztönzi a farmereket, ami lefelé téríti el a piaci árakat. Lényeges különbség azonban, hogy míg a korábbi rendszerekben, a termelői jövedelem végső nagyságára csak igen magas áralakulás esetén volt hatással az eladás időpontja – hiszen a célár egyúttal jövedelemmaximumot is jelentett –, addig az új rendszerben (csakúgy, mint a FAIR Act első éveiben) a termelők érdekeltté válnak kivárni, hogy a piaci ár magasabb szintre kerüljön. Ily módon ugyanis – a beépített, fix összegű ösztönzők (DP, CCP) révén – a célárnál is magasabb jövedelmet érhetnek el.

5.1.3. A fix összegű támogatások (DP, CCP) referenciaszintjeinek meghatározása

A FSRIA-ban rendkívül bonyolult rendszer található a fix összegű támogatások kiszámolásához szükséges történelmi referenciaértékek (vetésterület, terméshozam) meghatározására. A közvetlen kifizetésekre (DP) és az anticiklikus kifizetésekre (CCP) külön rendszereket dolgoztak ki, de ezek mégsem teljesen függetlenek egymástól.

A közvetlen kifizetéseknél lehetőség van a bázisterület aktualizálására, vagyis arra, hogy a FAIR Act szerinti 1991–1995-ös átlagosan bevetett terület helyett az 1998–2001-es átlagosan bevetett területtel számoljanak. Ez a lehetőség azonban csak a hagyományos programnövények (gabona, gyapot) esetében él. A területalapú támogatási rendszerbe újonnan bekerülő olajosmagvaknál automatikusan az utóbbi időszak adatait veszik alapul. Lényeges, hogy a különböző kultúrákra vonatkozó bázisterületek összessége nem haladhatja meg a ténylegesen művelhető (azaz rendelkezésre álló) terület nagyságát. A referenciahozamoknál (RH) nincs lehetőség az aktualizálásra. A gabona és a gyapot esetében azok már régóta be vannak fagyasztva az 1981–1985-ös szinten. Az olajosmagvaknál a farm 1998–2001-es átlaghozamát kell szorozni 0,78-dal, mely index az 1981–1985-ös, valamint az 1998–2001-es országos átlagok egymáshoz való viszonyát fejezi ki.

Az anticiklikus kifizetéseknél nagyrészt az dönt, hogy ki melyik opciót választotta a közvetlen kifizetéseknél. Az a termelő, aki nem aktualizálta a bázisterületét ugyanazon értékek alapján kap anticiklikus támogatást, mint közvetlen kifizetést. Annak a termelőnek ellenben, aki aktualizálta a bázisterületét, lehetősége nyílik, hogy részben a referenciaho-

12. táblázat
Bázisterületek és referenciahozamok számítási rendszere,
mely a közvetlen kifizetések (DP) és az anticiklikus kifizetések (CCP)
nagyságának meghatározásához szükséges

Adott időszak átlaga	I. opció	II. opció	
DP-bázisterület	régi (FAIR Act szerinti rendszer): gabona, gyapot 1991–1995 olajosmag 1998–2001	aktualizált rendszer: gabona, gyapot, olajosmag 1998–2001	
DP-referenciahozam	$RH_{\text{gabona, gyapot}} = RH_{\text{farm1981-85}}$ $RH_{\text{olajosmag}} = \dot{A}H_{\text{farm1998-2001}} \times 0,78$ (ahol $0,78 = \dot{A}H_{\text{USA1981-85}} / \dot{A}H_{\text{USA1998-2001}}$)		
CCP-bázisterület	mint a DP-nél	mint a DP-nél	
CCP-referenciahozam	mint a DP-nél	II/a opció	II/b opció
		$RH_{\text{dp}} + 0,7(\dot{A}H_{98-01} - RH_{\text{dp}})$, ha $RH_{\text{dp}} > 0,78\dot{A}H_{98-01}$	$0,935\dot{A}H_{98-01}$, ha $RH_{\text{dp}} < 0,78\dot{A}H_{98-01}$

RH = referenciahozam; $\dot{A}H$ = tényleges átlaghozam; RH_{dp} = a farm DP szerinti referenciahozama; $\dot{A}H_{98-01}$ = a farmon 1998 és 2001 között elért tényleges átlaghozam
Forrás: USDA-FSRIA (2002), Agri US 2002(82) és saját számítások

zamát is aktualizálja. Ez utóbbinak akkor van értelme, ha a hagyományos programnövényekre (gabona, gyapot) vonatkozó korábbi (1981–1985-ös) referenciahozamai, illetve az újabb (1998–2001-es) tényleges termésátlagai közötti arány kisebb, mint az ezen időszakokra vonatkozó országos átlagok közötti arány. Vagyis egyszerűbben, ha a saját korábbi referenciahozamaihoz képest gyorsabban fejlődött, mint az országos átlag. A számítási rendszert a 12. táblázat foglalja össze.

5.1.4. A támogatások felső határa

Az új farmtörvény – a korábbiakhoz hasonlóan – meghúzza az egy farmer által igénybe vehető támogatások felső határát. Ez a határ látszólag alacsonyabbra került, mint a FAIR Act utolsó három évében, de a legnagyobb termelők számára mégis lesz „kiskapu”.

A termelői közvetlen támogatás (marketing loan, közvetlen kifizetés és anticiklikus kifizetés) – a nagykulturák (és a földimogyoró) szektorában – csak azoknak a termelőknek jár, akik az utolsó három évben átlagosan 2,5 millió dollárnál kisebb jövedelmet vallottak be az adóhivatalnak. Kivételt képeznek azok, akiknek az éves jövedelmük több mint 75%-a a mező- és erdőgazdaságból származik.

Bár a személyenként elnyerhető támogatások maximuma a 2001-es 460 ezerről 360 ezer dollárra csökken, a FAIR Act eredeti szabályaihoz képest azonban több mint 50%-kal (!) nő (13. táblázat).

A fenti táblázattal kapcsolatban a következő kiegészítést kell tennünk: A *marketing loan*-támogatásokra vonatkozó limitek nem veszik számításba, hogy az USDA 2000 februárjától újra engedélyezte az ún. „generikus bizonylatok” használatát.⁶² Ezen papíro-

⁶² A generikus bizonylatokat eredetileg – a 80-as évek második felében – azért vezették be, hogy a FOR-programok keretében felgyűlt készleteket a szerződéses idő lejártá előtt piacra lehessen vinni.

kat az USDA-nál lehet vásárolni, az adott megyére vonatkozó hivatalos napi átlagáron (azaz a PCP-n), és segítségükkel gyakorlatilag meg lehet váltani a piacosítási kölcsönt (a *marketing loan*-t). Az árkülönbözetből származó nyereségre – amely valójában MLG-szerű támogatás –, illetve annak felhalmozására semmilyen megszorítás nem vonatkozik. Sőt, az USDA az árkülönbözetet nem is könyveli el a pénzügyi támogatások közé. Más szóval, a generikus bizonylatok révén a legnagyobb termelők számára elméletileg nincs korlátja (!) a marketing loan-jellegű támogatásoknak [AGRI US 2000(57)]. A túlzott szubvencionálás számára korlátot legfeljebb az USA nemzetközi szerződéseiben (pl. a WTO-megállapodásban) vállalt kötelezettségei jelentenek.

13. táblázat

Támogatási limitek a 2002 előtti és utáni farmtörvények alapján (nagykulturák, földimogyoró*)

	FSRIA (2002–2007)	FAIR Act (1996–2001)
DP (korábban PFC-kifizetés)	40.000 \$	40.000 \$
CCP (1999 és 2001 között MLAP)	65.000 \$	0 \$ (1996–1998) 40.000 \$ (1999–2001)
Marketing loan (MLG, LDP)	75.000 \$	75.000 \$ (1996–1998) 150.000 \$ (1999–2001)
Összesen:	180.000 \$	115–230.000 \$
3-egység szabály miatt (x2):	360.000 \$	230–460.000 \$

* A földimogyoróra ugyanazok a támogatási limitek érvényesek, mint a nagykulturákra, de azokétól elkülönülten kezelendők. Vagyis, ha valaki nagykulturák termesztésével és földimogyoró-termesztéssel is foglalkozik, akkor mindkét profilja után megkaphatja a maximális támogatást. Kivételt képeznek a *marketing loan*-hoz kapcsolódó támogatások (MLG, LDP), mert ezeket a földimogyoró esetében össze kell vonni még néhány más termékkel (gyapjú, mohair, méz).

Forrás: USDA Farm Bill 2002 és Somai (1997c)

5.2. Nemzetközi hatás

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy az USA új farmtörvénye – mely középtávon állandósítja, illetve valamivel még növeli is a FAIR Act utolsó éveinek rendkívüli körülmények között kialakult támogatási szintjét –

fenntartja, sőt javítva a termelési kedvet. A magas fokon szubvencionált rendszer növeli a bőséges árukínálat és a nyomott belső árszint kialakulásának, illetve állandósulásának lehetőségét. Ez ugyan kedvező a belső fogyasztásra nézve, de az export versenyképességének növelése révén kárt okozhat a hasonlóan költséges támogatási rendszer működtetésére képtelen agrárexportőr országoknak.

A FSRIA egy további lépés azon az úton, amelyen az USA évek óta halad, s e politika nyomán megítélése egyre kevésbé különbözik az EU-étól. Az OECD számításai szerint 1995 és 2000 között a termelés támogatottságát tükröző ún. PSE⁶³-mutató az USA-ban megduplázódott, s körülbelül 24-25%-osra nőtt. Ezzel ellentétes folyamat figyelhető meg az Európai Unióban, ahol a termelők támogatottsága csökkenő tendenciát mutat: a 90-es években 45-ről 35% körüli szintre mérséklődött [OECD 2002]. Bár az amerikai és az európai PSE-mutató között még mindig jelentős a különbség, az mindenesetre elgondolkodtató, hogy míg az EU-ban – nem utolsósorban a keleti bővüléssel összefüggésben – a mezőgazdasági támogatások lefaragására születnek tervezetek, addig az USA tovább növeli a termelői támogatásokat.

Tény, hogy az új farmtörvény – növekvő támogatásaival – alapjaiban változtatja meg az USA helyzetét a WTO-tárgyalásokon. Ebből a szempontból sok múlik azon, hogy az egyes támogatások melyik dobozba kerülnek. A FAIR Act idején a közvetlen kifizetéseket – akkor még PFC-kifizetések néven – az USA a *zöld dobozba* jelentette a genfi WTO-titkárságon. Kérdés, hogy megmaradhatnak-e ott, ha egyszer az aktualizálások révén újra közelebb kerülnek a termelés szintjéhez. Másrészt, bár elvileg nem függnék a terméktől, sőt még a termelés tényétől sem, a bankárok kölcsöneik maximális bebiztosítása végett rászoríthatják a farmereket, hogy azok valójában programnövényeket vessenek. Ha ez igaz, a közvetlen kifizetések nem fogják teljesíteni a *zöld doboz* támasztotta követelményeket.

Nagyon érdekes a MLAP-ot felváltó anticiklikus kifizetések (CCP) helyzete. A MLAP-ot az USA annak idején mint a *sárga dobozba* tartozó, terméktől független támogatást notifikálta. Erre azért volt lehetőség, mert a MLAP-ot a gyakorlatban a PFC-támogatás pótlékeként fizették ki. Ily módon, a *de minimis* szabály miatt, nem került bele az AMS-be. A CCP-nél azonban más a helyzet, hiszen nagysága kultúránként különbözik, ennél fogva nem lehet nem termékspecifikus támogatásnak minősíteni.

Tény, hogy a FSRIA-ban van egy rendelkezés arra nézve, hogy ha az AMS-plafon veszélyes közelségbe kerülne, akkor az ún. *circuit breaker provision* alapján az agrárminiszter addig csökkentheti a támogatásokat, amíg betarthatóvá nem válik az AMS-re vonatkozó WTO-kötelezettség [USDA Farm Bill 2002]. Ugyanakkor, az európai szakértők szerint kérdéses, hogy egy ilyen beavatkozás a gyakorlatban egyáltalán kivitelezhető-e, tekintettel a technikai és politikai nehézségekre. [Bizottság 2002, Agri US 2002(82)]

Úgy tűnik, hogy a belső támogatások további csökkentését illetően leszűkült az USA mozgástere a WTO dohai fordulójában. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a másik két fő témakörben (exportszubvenciók, piacnyitás) ne kompenzálhatná ezt a hátrányt. Ráadásul – minthogy a támogatások alkalmazása és jelentése között évek telhetnek el, és tekintetbe véve a dohai forduló 2005-ös tervezett lezárását – az AMS esetleges túllépése nem feltétlenül fogja megakadályozni az USA-t abban, hogy az uruguayi fordulóhoz hasonlóan, megpróbálja érvényt szerezni akarátának. Igaz, ezúttal sokkal kisebb lesz a nyomás az EU-n annak érdekében, hogy alakítsa át saját belső támogatáspolitikáját, hiszen a FSRIA miatt maga az USA is támadhatóvá vált.

⁶³ Producer subsidy estimate = becsült termelői támogatás

- Agri Us Analyse 2001(73, 74, 76)
- Agri Us Analyse 2002(82)
- Agriculture in the European Union: Statistical and Economic Information 2001 – www.europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2001/table_en/index.htm
- Bizottság (2002): The US Farmbill – Questions & Answers – http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/usfarmbill/qa_en.htm#12
- CBO 2002: Congressional Budget Office: Pay-as-you-go Estimate – H.R.2646 Farm Security and Rural Investment Act of 2002 – <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=3468&sequence=0>
- Conversion htm: Conversion Factor Scales – <http://users.erols.com/moacdc/conversion.htm>
- Coulomb, Pierre (1991): Éléments de politiques agricoles, éléments de politiques agricoles Volume 5, ENGREF (Ecole National du Génie Rural des Eaux et des Forêts) 1991
- Debar, Jean-Christophe (1992): La politique agricole américaine in *Les USA: agriculture et politique agricole*, Chambres d'Agriculture, 1992(805) Supplément
- Debar, Jean-Christophe – Blogowski, Alain (2000): Les exploitations de grandes cultures en France et aux Etats-Unis: performances comparées, *Notes et études économiques* 2000(12)
- Delorme, Héléne – Clerc Denis (1994): Un nouveau GATT? Les échanges mondiaux après l'Uruguay Round, Editions Complexe 1994
- Effland, Anne B.W. (2000): U.S. Farm Policy. The First 200 Years, *Agricultural Outlook*/March 2000, Economic Research Service/USDA
- ERS: Dairy Programs, in: *Basic Mechanisms of Programs* – www.ers.usda.gov/briefing/FarmPolicy/dairy.htm
- ERS: Marketing Assistance Loan and LDP Programs, in: *Basic Mechanisms of Programs* – www.ers.usda.gov/briefing/FarmPolicy/malp.htm
- ERS: Production Flexibility Contracts, in: *Basic Mechanisms of Programs* – www.ers.usda.gov/briefing/FarmPolicy/pfc.htm
- ERS: Sugar Program, in: *Basic Mechanisms of Programs* – www.ers.usda.gov/briefing/farmpolicy/sugar.htm
- OECD: PSE/CSE Database 2002 – www.oecd.org
- Pokorádi, István (2002): *KFC terhére finanszírozott kutatási tanulmány véleményezése*, Külügyminisztérium, Multilaterális Kereskedelempolitikai Főosztály 2002. április 29.
- RMA: A History of the Crop Insurance Program – www.rma.usda.gov/aboutrma/history.html
- Santini, Gabriel (1996): Loi agricole américaine; Principales dispositions; Analyse et commentaires, APCA, 14 mai 1996
- Somai Miklós (2001): „Széllal szemben?” – avagy az Európai Unió esélyei a millenniumi WTO-fordulón, az amerikai agrárpolitika és az USA érdekérvényesítési erejének ismeretében – MTA VKI, Budapest 2001
- Sumner, Daniel A. – Jung-Sup, Choi (2000): Agricultural Commodity Programs in the United States: Reform, Reversal and WTO Implications – *Journal of Rural Development* 2000(23)
- USDA: 100 Years of Soil & Water Conservation – www.swcs.org/t_resources_100yrs_fact.htm
- USDA: A History of American Agriculture 1776–1990 (by ERS) – www.usda.gov/history2/text3.htm
- USDA: Farm Bill 2002 – <http://www.usda.gov/farmbill/>

- USDA: Food and Agricultural Policy: Taking Stock for the New Century –
www.usda.gov/news/pubs/farmpolicy01/fpindex.htm
- USDA: Historical Track Records, May 2001 –
www.usda.gov/nass/pubs/trackrec/trackrec2001.pdf
- USDA: Strategic Plan for FY 2000-2005 –
www.usda.gov/ocfo/sp2005.pdf
- USDA: US Food Aid Programs Description: Public Law 480, Food for Progress and Section 416(b) –
www.fas.usda.gov/excredits/pl480/pl480ofst.html
- USDA: USDA Budget Summary (1997-2003) –
www.usda.gov/agency/obpa/Budget-Summary
- Westcott, C. Paul – Hoffman, A. Linwood (1999): USDA: Price Determination for Corn and Wheat: The Role of Market Factors and Government Programs, Market and Trade Economics Division, ERS-USDA (Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture), *Technical Bulletin* No.1878 (July 1999)
<http://www.ers.usda.gov/publications/tb1878/tb1878.pdf>

MELLÉKLETEK

M1. Az USA nyílt exporttámogatási rendszere

Ebben a mellékletben bemutatjuk az Egyesült Államok által jelenleg is alkalmazott mindazon eszközöket, melyek az amerikai agrárexport elősegítését szolgálják. Egyúttal jelezzük, hogy az 1996 óta érvényben lévő FAIR Act milyen változásokat hozott a fenti eszközökben. [Debar 1992] [Ackerman] [USDA: USDA Budget...]

Módszertan:

Burkolt exporttámogatásnak nevezem azokat az agrárpolitika piac- és jövedelem-szabályozási részében meglévő elemeket, amelyek képesek eltéríteni a világpiaci árakat.

Nyílt exporttámogatáson az exporthoz nyújtott közvetlen pénzügyi támogatásokat, valamint azokat az egyéb intézkedéseket értem, amelyek az áruk külpiaci elhelyezésével kapcsolatban merülnek fel (pl. exporthitel, élelmiszersegély stb.).

Az 1978-as agrárkereskedelmi törvény az amerikai mezőgazdasági miniszter feladatává tette, hogy háromévente dolgozzon ki hosszú távú agrárkereskedelmi stratégiát, amely mintegy útmutatóként szolgált a szövetségi programok kidolgozásakor. A stratégia céljai a következők voltak:

- (1) az amerikai agrárexport növekedésének biztosítása,
- (2) a szövetségi agrárexport-programok hatékony működtetése,
- (3) élelmiszersegélyek nyújtásával a potenciális piacok megdolgozása és
- (4) a hagyományos amerikai exportpiacok megtartása.

A FAIR Act az agrárkereskedelem stratégiai céljait illetően az alábbi változtatásokat hozta:

- (1) növelni kell az amerikai agrárexport értékét;
- (2) növelni kell az amerikai agrártermékek világpiaci részesedését;
- (3) növelni kell a magasan feldolgozott, jelentős hozzáadott értéket tartalmazó agrárexport értékét;
- (4) növelni kell ez utóbbi termékkörben is az amerikai export világpiaci részesedését;
- (5) a lehetőségekhez képest biztosítani kell, hogy az USA termékei piacra jutása érdekében maximálisan kihasználhassa az uruguayi fordulón tett vállalásait (lényegében maximális szinten éljen az exporttámogatás lehetőségével);
- (6) a lehetőségekhez képest el kell érni, hogy az ország maximálisan kihasználhassa az URAA¹-ből folyó jogait, (azaz teljes mértékben élhessen a piacrajutás lehetőségével).

M1-1. Élelmiszersegély

Az amerikai kormány háromféle program keretében nyújt nemzetközi élelmiszersegélyt: a Public Law 480-as törvény I, II és III cikkelye alapján, az 1949-es farmtörvény ún. 416(b) paragrafusa értelmében, valamint – az előzőekhez képest jóval szerényebb keretek között – a Food For Progress-program keretében.

M1-1.1. PL 480

1954-ben fogadták el a PL (*Public Law*) 480 néven ismertté várt törvényt, ami az amerikai élelmiszersegély technikai megvalósulását

¹ Uruguay Round Agricultural Agreement, az uruguayi forduló mezőgazdasági megállapodása

volt hivatott szabályozni.² Az élelmiszersegély három különböző címen érkeztetett a meg támogatott országba: (i) hosszú lejáratú kölcsönök révén, (ii) adományként, illetve (iii) olyan adományként, melyet az adott országban értékesítettek, és a befolyó pénzt ottani gazdaságfejlesztési programokra fordították.

A PL 480-as törvény I. cikkelye (*Trade and Development Assistance*) lehetővé teszi, hogy az amerikai kormány rendkívül kedvező feltételekkel adjon el amerikai élelmiszert fejlődő országok kormányainak. Itt olyan országok jöhetnek szóba, amelyeknek nem áll rendelkezésükre elegendő deviza ahhoz, hogy a szokásos kereskedelmi csatornákon keresztül elegendő élelmiszerhez jussanak.

Az eredetileg szigorúan kormányok között bonyolódó adásvételt hosszú, maximum 30 év futamidejű, alacsony kamatra nyújtott kölcsön kíséri. A kölcsönt amerikai dollárban és helyi pénznemben is lehet törleszteni. A minimális futamidőre vonatkozó passzust (10 év) a FAIR Act eltörölte, mint ahogyan a türelmi idő maximumát is leszállította 7-ről 5 évre. A FAIR Act azt is lehetővé tette, hogy az ügyletbe amerikai oldalról magáncégek (pl. amerikai termelői érdekeltségek által működtetett kereskedelmi szervezetek) is bekapcsolódhassanak, és az áru eladásából befolyó pénzt piacfejlesztési céllal az adott országban felhasználják.

A legfontosabb változás azonban a segély odaítélésének szempontjait érinti. Hogy melyik ország és milyen mértékben részesedhetett a PL 480 I. cikkelye alá tartozó segélyekből, azt 1996 előtt a következő paraméterek döntötték el:

- (1) az adott ország élelmiszersegélyre való rászorultsága;
- (2) az adott országnak az élelmiszerellátás biztosítása és a gazdasági fejlődés érdekében tett erőfeszítései; valamint az, hogy
- (3) az adott ország mennyiben válhat az amerikai agrárcikkek potenciális felvevőpiacává.

A FAIR Act átrendezte a fenti sorrendet, és a harmadik szempontot a többi elé helyezte.

A PL 480-as törvény II. cikkelye (*Emergency and Private Assistance Programs*) amerikai élelmiszerek humanitárius célból történő adományozását teszi lehetővé a rászoruló országoknak. Ha az élelmiszersegély sürgősségi jelleget ölt, akkor a kormányok közötti megállapodás lebonyolítását állami és magánügynökségek végzik, ideértve a kormányközi szervezeteket (pl. az ENSZ Világélelmezési Programját) is. A nem sürgősségi jellegű élelmiszersegélyek bonyolítását általában magánszervezetek és szövetkezetek, illetve kormányközi szervezetek végzik. A segélyprogramhoz felhasznált árut a CCC intervenciós készleteiből szerzik be, vagy magánkészletekből vásárolják. A CCC általában a következő költségeket is magára szokta vállalni:

- * a tengeri szállítás költségeit a célország kikötőjéig vagy általában a szállítás költségeit a célország határáig, valamint nagyon sürgős esetben
- * az importkikötőtől vagy a határállomástól a raktárakig, illetve a kereskedelmi lerakatókig tartó szállítás költségeit,
- * a raktározás és az értékesítés költségeit.

A II. cikkely alá tartozó segélyeket illetően a kormány legfeljebb évi egymilliárd dollárt térít meg a CCC-nek.

A FAIR Act csak minimális változtatásokat eszközölt a PL 480 II. cikkelyében. A segély fizikai nagyságára vonatkozó előírásokat (2,025 millió tonna, melyből 1,55 millió tonna élelmiszer nem sürgősségi segély) az 1995-ös szinten befagyasztotta. Ezenkívül 13,5-ről 28 millió dollárra növelte a segélyezést lebonyolító magánszervezeteknél az adminisztratív kiadásokra költhető részt. Fontos eleme a II. cikkelynek, hogy nagy súlyt fektet a termékek hozzáadottérték-tartalmának növelésére. Az ilyen címen adományozott termékeknek minimum 75%-ban át kellett esniük valamilyen feldolgozáson, és legalább 50%-ban az Egyesült Államokban kell őket becsomagolni.

² 1957-ben az amerikai agrárexport közel egyharmada esett a PL 480 hatálya alá. [Debar 1992]

A PL 480-as törvény III. cikkelye (*Food for Development*) alapján az USA olyan kormányközi élelmiszersegélyeket nyújt, melyeket az adott országokban pénzzé tesznek, és a pénzen hosszú távú gazdaságfejlesztési programokat finanszíroznak. Az árkezelés, a feldolgozás és a szállítás költségeit az amerikai kormány állja a kedvezményezett ország kikötőjéig, illetve határáig. A PL 480 III. cikkely hatálya alá eső adományokkal kapcsolatos ügyintézését korábban csak a helyi kormány vagy a helyi magánszervezetek végezhették. A FAIR Act ezt a lehetőséget az adott országban működő összes magánszervezetre kiterjesztette.

A PL 480 III. cikkelye alá eső adományokban azok az országok részesedhetnek, amelyek az IBRD³ kritériumai alapján a világ legszegényebb országai közé tartoznak, vagy az élelmiszerhiány és alultápláltság összes tüneteit magukon viselik:

- * 2.300 kalória/fő alatti fogyasztás,
- * a helyi termelés elégtelensége,
- * az import devizahiány miatti ellehetetlenülése,
- * az öt év alatti gyermekek nagy fokú mortalitása (legalább 100 halott/1000 születés).

M2-1.2. Az ún. „416(b) paragrafus”

Az 1949-es farmtörvény ún. 416(b) paragrafusa felhatalmazta a CCC-t, hogy a garantált áras programok keretében felhalmozott és belföldön komoly piacavarás nélkül eladhatatlan, illetve külföldön megfelelő világpiaci áron nem értékesíthető raktárkészleteiből a fejlődő és a baráti országok számára élelmiszersegélyeket juttasson. Az 1996-os farmtörvény lehetővé tette, hogy a segélyek eladásából befolyó helyi pénzt a segélyosztásban résztvevő szervezetek saját adminisztratív költségeik fedezésére fordítsák.

³ International Bank for Reconstruction and Development, Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank

M1-1.3. Food For Progress

A röviden csak FFP-nek nevezett program a demokratikus reformokat végrehajtó országok részére nyújt élelmiszersegélyt. A szabad piacgazdaság felé orientálódó országok ilyenfajta támogatására először 1985-ben került sor. 1990-ben a programba bevonták az önkéntes magánszervezeteket, a *non-profit* agrárszervezeteket és szövetkezeteket, valamint a fejlődő és a demokratizálódó országok kormányait is. 1992 óta a Szovjetunió utódállamai is részesülnek a segélyekből. A FAIR Act az FFP-t 2002. december 31-ig meghosszabbította, és a benne való részvételt kiterjesztette a kormányközi szervezetekre is.

M1-2. Exporthitel

M1-2.1. GSM 102 és GSM 103

Az exporthitelgarancia-program⁴ (köznapin néven GSM 102) – mely a nullától három évig terjedő hitelezést segíti – 1980-ban, míg a középtávú exporthitelgarancia-program⁵ (GSM 103) – mely a 3 és 10 év közötti hitelekre nyújt garanciát – 1985-ben kezdődött.⁶ Arról van szó, hogy az amerikai kormány garanciát vállal bizonyos (főljogosított) bankok által kibocsátott, az amerikai árut vásárló importőrök nevében kiállított hitellevelekre. Lényegében a kormány vállalja a kölcsön visszafizetését abban az esetben, ha az importőr bankjától a pénz nem érkezik meg az exportőr bankjához. 1996 óta az importőr bankjának nem kell feltétlenül az importőr országában lennie.

A garancia mind a GSM 102, mind pedig a GSM 103 esetében a tőkerész 98%-ának és a kamat egy részének a visszafizetésére, illetve csak bizonyos árucikkekre és bizonyos piacokra érvényes. Az USDA éves költségvetésében a GSM 102 céljaira eredetileg 5 milliárd dollár, a GSM 103 céljaira pedig 500

⁴ Export Credit Guarantee Program

⁵ Intermediate Export Credit Guarantee Program

⁶ A gyakorlatban hétévnél hosszabb hitelekre nincsenek érvényben GSM 103 garanciák.

millió dollár volt félretéve. A FAIR Act némi rugalmasságot vitt a rendszerbe: a két program 2002-ig évente 5,5 milliárd dollárral gazdálkodhat, anélkül hogy a közöttük lévő arányokat előre meghatározták volna.

A FAIR Act az exporthitelezésben is szem előtt tartotta a hozzáadottérték-tartalom növelését. Ezért a hitelgaranciák odaítélésénél a magasan feldolgozott termékek részaránya el kell érjen egy bizonyos minimális mértéket: 1996-ban és 1997-ben ez az arány 25%-os volt, 1998-ban és 1999-ben 30%-os, az azt követő években pedig 35%-os.

Szintén a FAIR Act-hez fűződik az a változás, ami az áru amerikai mivoltát érintette. Míg az 1978-as agrárkereskedelmi törvény csak a 100%-ban amerikai munkát megtestesítő termékeket tekintette amerikai-nak, addig az 1996-os farmtörvény a nagy értékű (magasan feldolgozott) termékek esetében ezt az arányt 90%-osra csökkentette.

A hitelképesség vizsgálatokor a GSM 103 keretében nyújtott középlejáratú hitelgaranciák megítélésében a kötelező pénzügyi, makrogazdasági és monetáris mutatókon kívül, az alábbi szempontokat érvényesítik:

- (1) van-e az adott országnak átstrukturált vagy átütemezett adóssága valamely nemzetközi pénzügyi intézménynél (például az IMF-nél);
- (2) konvertibilis-e a helyi valuta;
- (3) megfelelő-e a külföldi befektetések védelme;
- (4) mennyire életképes az adott ország pénzpiaca stb.

M1-2.2. Egyéb

Az 1996-os farmtörvény az exporthitelekre vonatkozó állami garanciát – a maximum 180 napos hitelek körében – a közvetlen szállítói hitelekre is kiterjesztette. Ez a változtatás rendkívül hasznosnak bizonyult a nagy hozzáadott értékű agrártermékek exportjának felfuttatásában. Az ilyen jellegű garanciák 1998-tól 2000-ig évente megduplázódtak: az 1998-as 18 millió dollárról 1999-ben 46 millióra, majd 2000-ben már 100 millió dollár

főlé emelkedtek (14. táblázat). A tendencia 2000 után is folytatódott.

A hitelgarancia-program keretében az USDA költségvetése olyan amerikai áruk, illetve szolgáltatások exportját is dotálja, amelyek lehetővé teszik a fejlődő piacok mezőgazdasággal kapcsolatos infrastruktúrájának fejlődését. Ily módon a hitelgaranciák egyúttal – áttételesen – az amerikai agrárcikkek importját is elősegítik, amennyiben az arra rászoruló országokban javítják a raktározási, feldolgozási és árukezelési kapacitások kiépülését. Az infrastruktúra hiánya ugyanis gyakran az élelmiszer-fogyasztás növekedését is gátolja.

M1-3. Piacfejlesztési programok

Az MAP (*Market Access Program*, piacrajutási program), a legnagyobb költségvetéssel működő piacfejlesztési program elődei különböző néven, 1986 és 1990 között TEA (*Targeted Export Assistance Program*), 1990 és 1995 között pedig MPP (*Marketing Promotion Program*) néven voltak ismeretesek. A cél mindig ugyanaz volt: az amerikai agrárárúk külföldi megismertetését és elterjesztését szolgáló marketingtevékenység költségeinek részleges megtérítése az eme területen működő szervezeteknek. A MAP költségvetésének 80%-át hagyományosan a magas hozzáadottértéket képviselő árucikkek exportpromóciójára szánják. A támogatásból non-profit agrárkereskedelmi szervezetek, tagállami és regionális kereskedelmi csoportok, szövetkezetek és kisvállalkozások részesülhetnek.

Az FMDP-t [*Foreign Market Development (Cooperator) Program*, külföldi piacfejlesztési (kooperációs) program] 1955-ben hozták létre, kifejezetten a tömegárukkal (gabona, olajosmag) kapcsolatos piacfejlesztési tevékenység elősegítésére. Mai formájában az FMDP azon non-profit kereskedelmi egyesületek marketingköltségeibe „száll be”, amelyek az amerikai exportot régóta gátoló akadályok felszámolására törekszenek. A MAP-pel ellentétben az FMDP nem finanszíroz márkanév-megismertetési és fogyasztói

promóciós tevékenységet, hanem csak kifejezetten árucentrikus marketinget.

Végül a QSP (*Quality Samples Program*, minőségi minták programja) keretében az USDA olyan magáncégeket támogat, melyek áruminták küldésével próbálják meggyőzni adott országok importőreit az amerikai agrárcikkek minőségéről és jellegéről.

M1-4. Közvetlen exporttámogatás

M1-4.1. EEP

Az exporttámogatási programok közül kiemelkedik az EEP (*Export Enhancement Program*, exportfejlesztési program), mely eleinte a CCC raktárkészleteire átváltható ún. generikus bizonylatok formájában, majd 1990/91-től kezdődően pénzben nyújtott szubvenciót (évi több mint egymilliárd dollárt) jelentett – elsősorban a gabonakivitel elősegítésére. A támogatásokat azon piacokra irányuló exportnál lehet igénybe venni, ahol a konkurens (elsősorban az EU) is szubvencionált áruval jelenik meg.

Az EEP megindításával az USDA-nak kettős célja volt: egyrészt javítani az amerikai áruk világpiacon versenyképességét, másrészt nyomást gyakorolni a masszív exportszubvenciókkal operáló országokra (főként az EU-ra), hogy azok hajlandók legyenek a támogatások korlátozását előíró egyezményről tárgyalni a GATT akkoriban folyó uruguayi fordulóján. Az EEP hatását növelte az exporthitelgarancia-program középtávra (3–10 éves hitelekre) szóló kiterjesztése (*GSM 103*);

A FAIR Act évente maximálta az EEP forrásait. Ez a plafon 1996-ban 350, 1997-ben 250, 1998-ban 500, 1999-ben 550, 2000-ben pedig 579 millió dollár volt. 2001-ben és 2002-ben egyaránt 478 millió dollár áll a program rendelkezésére. Az 1996 és 1999 közötti időszakban, az EEP költségvetése 1,7 milliárd dollárral maradt el az URAA által engedélyezett maximumtól.

M1-4.2. DEIP

Az EEP-hez hasonlóan a DEIP (*Dairy Export Incentive Program*, a tejtermékek exportját ösztönző program) is 1985-ben kezdődött, és hasonló célokat fogalmazott meg. A meghatározott piacokra irányuló kivitelhez, az exportőrök licitációs eljárás során nyernek támogatást a CCC-től. Lényegében azok kapnak szubvenciót, akik kevesebbrel is beérik.

A Fair Act úgy rendelkezett, hogy a programnak 1996 és 2002 között végig a WTO által megengedett maximális szinten kell működnie. Az intézkedéssel a cél az volt, hogy javuljon az amerikai tejtermékek versenyképessége a távol-keleti piacokon.

M1-4.3. Egyéb

A nyolcvanas évek közepétől felfutó exporttámogatási programok között eredetileg szerepelt még két, meghatározott termékek exportját elősegítő kezdeményezés is: a SOAP (*Sunflower Oil Assistance Program*) és a COAP (*Cottonseed Oil Assistance Program*), melyek a napraforgó- és a gyapotmagolaj kivitelét karolták föl. A SOAP 1987-ben, a COAP pedig 1988-ben kezdte meg működését. Az 1996-os farmtörvény azonban nem hosszabbította meg ezek hatályát.

Az amerikai agárexport piacnyerését közvetlenül elősegítő programok költségvetését a *14. táblázatban* foglaljuk össze.

M1-5. A hírhedt 301-es cikkely

Az amerikai agrárcikkek világpiacon térnyerését elősegítő intézkedések és programok taglalásakor nem tehetjük meg, hogy ne tegyünk említést az egyik leghatásosabb eszközről, az 1974-es kereskedelmi törvény 301-es cikkelyéről. A törvenycikkely értelmében, ha egy cég, szakmai egyesület stb. úgy érzi, hogy valamely ország törvénytelen módon gátolja a piacrajutását, akkor panaszt tehet az USA kereskedelmi megbízottjánál (*US Trade Representative*, USTR). Ez utóbbinak kötelessége megvizsgálni az ügyet, különös tekintettel arra, hogy az adott ország eljárása

sért-e valamely nemzetközi megállapodást, vagy igazolhatatlan és diszkriminatív módon gátolja-e az amerikai exportot. A kereskedelmi megbízott külön panasz nélkül is kezdeményezhet ilyen vizsgálatot. Amennyiben a panasz jogosnak bizonyul, úgy az amerikai kormány vagy közvetlen, kétoldalú tárgyalást kezdeményez az adott országgal, vagy a GATT-ban (illetve 1995 óta a WTO-ban) próbál jogorvoslatot nyerni. Ha semmilyen megállapodást nem sikerül elérni, akkor a kormánynak kötelessége az adott országgal szemben ellenlépéseket tenni. [Debar 1992]

A 301-es cikkely azért félelmetes kereskedelempolitikai eszköz, mert míg a legtöbb ország a WTO-megállapodás szellemében kereskedik, addig az USA nem elégszik meg ennyivel, és nem mond le az egyoldalú szankciók kivetésének jogáról, amennyiben valamely ország gyakorlatát a tisztességes kereskedelem szempontjából (és nem a WTO szabályainak a szempontjából) sérelmesnek érzi. [Delorme–Clerc 1994]

14. táblázat

Áttekintő táblázat az amerikai agrárexport piacnyerését elősegítő programokról

	Induló- év	Érintett termékek	1999 millió \$	2000 millió \$	2001* millió \$
CCC Eporthitel-garancia:			3045	3082	3792
* GSM-102 (0–3 év)	1980	Minden termék: főleg gabona,	2955	2928	3501
* GSM 103 (3–10 év)	1985	olajosmag	44	33	101
* Szállítói hitelgarancia	1996	Nagy hozzáadottérték	46	116	150
* Infrastruktúra-finanszírozási garancia	-	Mg-i infrastruktúrához szükséges termékek, szolgáltatások	0	5	40
Piacfejlesztési programok:			118	119	120
* MAP (piacrajutási program)	1986	Minden termék: főleg nagy	90	90	90
* FMDP	(TEA,	hozzáadottértékű termékek	28	28	28
* QSP (árumintaprogram)	MPP)		0	1	2
Közvetlen exporttámogatás:			146	80	512
* EEP	1985	Főleg gabona, baromfi	1	2	478
* DEIP	1985	Tejtermékek	145	78	34
* SOAP	1987	Napraforgóolaj	0	0	0
* COAP	1988	Gyapotmagolaj	0	0	0
Élelmiszersegély:			2337	1905	1766
* PL 480 I.	1954	Minden termék: főleg gabona,	830	346	180
* PL 480 II.	1954	liszt, növény-olaj, tejtermékek	957	942	927
* PL 480 III.	1954	Gabona, tejtermékek	21	5	<0.5
* 416 (b)	1949	Változó	428	504	565
* Food for Progress	1985		101	108	94
Egyéb (adminisztratív kiadások)			178	183	202
ÖSSZESEN:			5824	5369	6392

* becslés

Forrás: [Debar 1992] [Ackerman] USDA: USDA Budget Summary (2000–2002) – www.usda.gov/agency/obpa/Budget-Summary

M2. A FSRIA, a 2002-es új amerikai farmtörvény egyéb rendelkezései

M2-1. Földimogyoró

A földimogyoró-szektor mind ez ideig kvótákra és kettős árrendszerre épült. A belső piacra, emberi fogyasztásra szánt áru kínálatát termelői kvótákkal szabályozták. Ennek ellen-súlyozására igen magas intervenció ár (*loan rate* = 672,5 \$/t) volt érvényben. A feldolgozási célból, illetve exportra előállított részre nem voltak kvóták, ellenben sokkal alacsonyabb minimumár (145,5 \$/t) működött.

A fenti rendszer azonban napjainkra tarthatatlanná vált. Ennek oka egyrészt, hogy a WTO-megállapodás hatására megnövekedett az USA földimogyoró-importja, másrészt, hogy – döntően a kínai verseny hatására – visszaesett az amerikai export. A FSRIA a szektorra vonatkozó szabályozást a nagy-kultúrák mintájára változtatja meg. Ennek elemei:

- (1) a kvótarendszer, valamint a kettős árrendszer megszüntetése;
- (2) árdereguláció, vagyis hagyni, hogy a piaci árat a kereslet és a kínálat alakítsa;
- (3) cserébe a termelők hozzájutnak a nagy-kultúrák szektorában alkalmazott közvetlen támogatásokhoz (*marketing loan*, *DP*, *CCP*).

A kvótarendszer fölszámolása miatti kárpótlás gyanánt a kvótatulajdonosok öt éven keresztül (2002–2006) tonnánként 242,5 dolláros támogatást kapnak – elsősorban a valószínűleg megnövekvő tárolási költségeik fedezésére. Az egyszerű termelői kölcsön (*loan*) piacosítási kölcsönné (*marketing loan*) alakul át, mely a kvóta alatti termelésre vonatkozó minimumárhoz képest 42(!)%-kal, 391,3 \$/t-ra csökken. A termelők közvetlen kifizetés-ként tonnánként 39,7 dollárra számíthatnak, a célár pedig 545,6 \$/t szinten lett megállapít-

va.⁷ Az anticiklikus kifizetés (*CCP*) ugyanolyan automatizmus alapján működik, mint a szántóföldi nagy-kultúrák szektorában. A fix összegű támogatások (*DP*, *CCP*) kiszámításához szükséges történelmi referenciaszintek (vetésterület, terméshozam) az 1998–2001-es évek átlagait tükrözik.

Az egy termelőnek kiutalható közvetlen támogatások felső határaitra vonatkozó szabályok azonosak a nagy-kultúráknál alkalmazottakkal (*DP* = 40e\$, *CCP* = 65e\$, *MLG* + *LDP* = 75e\$, plusz 3-egység szabály; lásd a 13. táblázatot), azzal a különbséggel, hogy a marketing loan esetében a maximális összegbe beleszámít a gyapjú, a mohair és a méz után járó támogatás is.

M2-2. Cukor

A cukorrendtartás mélyreható reformja ezúttal is elmaradt. A szektorra vonatkozó szabályozás továbbra is a világpiacon jóval meghaladó intervenció árakon alapul.⁸ A termelői kölcsönök egyszerű, nem visszakövetelhető kölcsönök, melyektől a kilenckónapos futamidő lejártá után, a kölcsön fedezetét képező termény intervencióra való átengedésével ugyanúgy meg lehet szabadulni, mint a nagy-kultúrák esetében. Lényeges különbség azonban, hogy a termelői kölcsönt a feldolgozóipar kapja, s nem lehet *loan rate* alatti áron törleszteni. Más szóval ez nem marketing loan.

Az új farmtörvény legfontosabb újítása, hogy megpróbálja visszaállítani az 1991 és 1995 között már alkalmazott, ún. nettó költség (*net cost*) elvét. E szerint a cukorrendtartásnak önfinanszírozónak kell lennie, vagyis úgy kell működnie, hogy – lehetőség szerint – ne kerüljön pénzébe az adófizetőknek. A FSRIA azonban nem újabb adók bevezetésével próbálja elérni ezt a célt. Ellenke-

⁷ Megjegyzés: az internetről letölthető törvény szövegében a földimogyoróra, valamint a cukorimportra vonatkozó mennyiségek ún. rövid tonnában (*short tons*, st) vannak megadva. Egy rövid tonna 0,90718 metrikus tonna. (*Conversion Factor Scales*) Ebben a tanulmányban mindenütt metrikus tonnát használunk.

⁸ Nyers nádcukor esetében a *loan rate* 396,8 \$/t, finomított répacukor esetében pedig 504,9 \$/t.

zőleg! Az intervencióra felkínált áru után eltörlik a 25,3 dolláros tonnánkénti adót. Hasonló sorsra jut a feldolgozók által fizetett ún. piacosítási illeték (az intervenció ár 1,5%-a). Ráadásul a termelők kölcsön kamata is egy százalékkal alacsonyabb lesz, mint a többi kultúra esetében. A nettó költség elvének érvényesítésére a törvény két fő eszközt ad az agrárminiszter kezébe. Az egyik ilyen eszköz a PIK (*payment in kind*, természetbeni fizetés). Ez a következőképpen működik: A termelők és a feldolgozóipar termelők kedvét oly módon fogják vissza, hogy az intervenció készletből cukorral látják el őket. A módszert 2000-ben és 2001-ben már alkalmazták a betakarítást közvetlenül megelőző időszakban. Ezentúl már a vetés előtt fogják alkalmazni. A másik eszköz a kínálatkorlátozás: Az értékesítési év kezdetén kvótákat állapítanak meg a hazai termelésű, a hazai piacra, emberi fogyasztásra szánt cukorra.⁹ Azaz

$$\begin{aligned} & \text{(hazai fogyasztás + „ésszerű” nagyságú év} \\ & \quad \text{végi készlet)} \\ & - (1,39 \text{ M tonna import} + \text{év eleji készlet}) \end{aligned}$$

= Kvóta

Az értékesítési kvóta 54,4%-a a répacukor, míg fennmaradó 45,6%-a a nádcukor termelőit illeti. A feldolgozóipar szereplői a legutóbbi néhány évben mutatott teljesítményük arányában osztoznak a kvótán. A kvóták nem tartalmazzák az exportra szánt cukrot.

A kvótákat év közben a piaci folyamatoknak megfelelően kiigazíthatják. Ha valamely feldolgozó gyorsabb ütemben adta el áruját, mint ahogyan a piac nöött, kötelek lassítani a tempón: vagy raktározással vagy egyéb piacokra történő eladással. Az USDA kedvezményes kölcsönt nyújt a raktárkapacitások növelésére.¹⁰

Amennyiben úgy tűnik, hogy az import az adott évben meg fogja haladni az 1,39 milliós tonnát, az agrárminiszter köteles felfüggeszteni a kvóták alkalmazását mindaddig, amíg az import (korlátozások révén vagy

„önként”) vissza nem tér a jelzett szint alá. Szakértők szerint elég gyakran lesz szükség a kvóták kiiktatására, tekintve az USA-nak a WTO-ban, illetve a Mexikó felé tett cukorimport-liberalizálási vállalásait [Agri US 2002(82)].

M2-3. Tej

Már közel negyedszázada, hogy az USA tejszektorában a támogatás a sovány tejporra, a vajra és a sajtra vonatkozó intervención alapul. Ezen termékek intervenció árát az USDA a 3,67%-os zsírtartalmú tej támogatott árából vezeti le, ami változatlanul 0,218 \$/kg. A támogatási rendszer fogyasztási-értékesítési körzetek szerint eltér. A 11 ún. *marketing orders (MO)* mindegyikében más és más minimumárakat alkalmaznak. Az árkülönbség alapja, hogy az adott *MO* milyen messze esik a legnagyobb tejbőséggel rendelkező High-Midwest régiótól. A FSRIA érintetlenül hagyta a *marketing orders*-ök rendszerét.

Ami a rendtartásban változik, az azzal kapcsolatos, hogy 1998 óta a szektor körülbelül egymilliárd dollár sürgősségi segélyben részesült. Ezért az új farmtörvény a tejszektorban is bevezet egy anticiklikus elemet (*national dairy market loss payment*, kb. a nemzeti tejpiaci veszteségfizetés), mely akkor lép működésbe, ha a *Bostoni MO*-ban az ivótej (I. osztályú tej) havi piaci átlagára 0,373 \$/kg alá süllyed. A közvetlen támogatás összege az árkülönbség 45%-a, amit a termelők maximum évi 1089 tonna (kb. 140 tehén) után igényelhetnek.

A FSRIA másik újítása, hogy az importált tejre is bevezetik az amerikai tejfogyasztás elősegítését célzó programok finanszírozására szánt ún. promóciós illetéket. Ez a rendelkezés azonban támadható lesz a WTO-ban, mert könnyen belátható, hogy a szigorúan kvótázott importra nem vagy csak minimális mértékben hat az, ha az USA-ban nő a tejfogyasztás.

⁹ A kvótarendszer 1991 és 1995 között már működött, de a FAIR Act 1996-ban felszámolta.

¹⁰ Hasonló kölcsön már évek óta elérhető gabonasilók létesítésére.

M2-4. Exportprogramok

Az Egyesült Államok hagyományosan sokkal kevesebb pénzt költ közvetlen exportszubszencióra, mint az Európai Unió, bár a különbség az 1992-es McSharry-reform óta csökkent. Az amerikai export versenyképességét döntően a közvetett vagy burkolt támogatások teremtik meg, melyek a CCC által finanszírozott közvetlen termelői támogatásokban testesülnek meg. A FSRIA mindenesetre fenntartja az eddig alkalmazott exporttámogatásokat, és két újabb programmal ki is egészíti azokat.

(1) Az EEP-re továbbra is évi 478 millió dollár áll majd rendelkezésre, bár ezt a programot 1995 óta gyakorlatilag nem működtették. A FSRIA azonban lényeges változást hoz, mivel a két irányban is kitérít a „nem fair kereskedelmi gyakorlat” fogalmát, azaz a program alkalmazhatóságát:

- * egyrészt az állami kereskedelmi vállalatok felé (főleg néhány cairnsi országot érint, például Ausztráliát, Kanadát, Új-Zélandot);
- * másrészt az indokolatlan kereskedelmi szabályokat alkalmazó országok felé (például ha a címkén kötelező feltüntetni, hogy genetikailag kezelt termékről van szó, ami az EU-ban bevett gyakorlat).

(2) Az exporthitelek terén – amelyek, évtől függően, a gabona-, illetve húskivitelnél akár 15-25%-át is érinthetik – annyi a változás, hogy a szállítói hiteleket az eddigi 180 helyett 360 napon belül kell törleszteni. A módosítás jelentősen megnöveli az amerikai kereskedők mozgásterét, minthogy a WTO-ban egyelőre semmilyen megkötés nem vonatkozik az exporthitelezésre.

(3) Az amerikai mezőgazdasági és élelmiszeripari áruk piacra jutását segítő exportpromóciós programok költségvetését lényegesen megemelték:

- * a MAP (*Market Access Program*, piacrajutási program) forrásai a 2001-es 90-ről 2007-ig fokozatosan 200 millió dollárra nőnek;

* az FMD (*Foreign Market Development Program*, exportpiacfejlesztési program) pedig a korábbi 27,5 helyett 34,5 millió dollárral gazdálkodhat.

(4) A FSRIA megemeli a nemzetközi élelmiszersegélyre szánt forrásokat is. Itt elsősorban az átalakuló gazdaságú fejlődő országok számára fenntartott *Food for Progress* (élelmiszert a haladásért), valamint a PL480 keretében 1954 óta működő *Food for Peace* (élelmiszert a békéért) elnevezésű programok támogatására kell gondolni. A kongresszus valószínűleg azért növeli ezen programok költségvetését, mert előre is ellensúlyozni szeretné az esetlegesen megszüntetendő, ún. 416b cikkelyt. Ez utóbbi – melyet egyébként a FSRIA egyelőre érintetlenül hagyott, de az EU keményen bírál a WTO-ban – lehetővé teszi, hogy élelmiszersegély segítségével apasszák le az USDA intervenciós készleteit. Az élelmiszersegély intézményének jelentőségét mutatja, hogy 2001-ben az amerikai búzaexport 15%-a jutott ilyen módon piacra.

(5) A nemzetközi iskolai étkeztetési programban, az USA 2003-ban már évi 100 millió dollárral vesz részt. A FSRIA lehetővé teszi, hogy a megcélzott fejlődő országok eladják a segély gyanánt beérkező termékeket, és az így befolyó pénzből fejlesszék a diákétkeztetést. Ez azt jelenti, hogy könnyebbé válik a segély monetizálhatósága, tovább növelve az adományok amúgy is meglévő kereskedelemtorzító hatását.

(6) S végül a két új programról:

- * az egyik, a *Biotechnology and Agricultural Trade Program* (biotechnológiai és agrárkereskedelmi program), melyből a köz- és a magánszféra számára egyaránt elérhető segélyekkel (éves költségvetés hat millió dollár) a nem tarifális akadályok – például az amerikai export útjában álló növény- és állategészségügyi előírások, valamint a genetikailag módosított termékekre vonatkozó megszorítások –

csökkentését és megszüntetését célzó projekteket finanszírozzák;

- * a másik, a *Technical Assistance for Specialty Crops* (technikai segítség különleges növényeknek) elnevezésű program, ami évi 2 millió dollárral segíti azokat a zöldség- és gyümölcs-exportőröket, akik bizonyos külföldi piacokon a speciális növény- és állategészségügyi előírások miatt nehézségekbe ütköznek.

M2-5. Agrár-környezetvédelmi programok

A FSRIA meghosszabbítja a jelenlegi földpihentetési programokat, de a korábbinál nagyobb súlyt helyez arra, hogy a környezetvédelmet jobban összhangba hozza a mezőgazdasági termelés érdekeivel. A legfontosabb programokat az alábbiakban foglaljuk össze:

- (1) A CRP (*Conservation Reserve Program*) keretében évente ugaroltatható földek maximális területe – a FAIR Act-ben megállapított 14,7-ről – 15,9 millió hektárra nő. 1985 óta van lehetőség arra, hogy a hagyományosan nagykulturával bevetett területek maximum 14%-át bevonják a hosszú távú (maximum 10 évre szóló) földpihentetési programba. A CRP-támogatásokra általában az erózióra érzékeny, a mocsaras, valamint az állat- és növényvilág megóvása miatt fontos földek pályázhatnak sikerrel. A FSRIA 6 éve alatt, a program 1,5 milliárd dollárral fog gazdálkodni [Bizottság 2002].
- (2) A WRP (*Wetland Reserve Program*, 1,5 md \$/6 év) a „vizes területek” megóvását tekinti feladatának. A tervek szerint évente több mint 100 ezer hektárral nő a program által lefedett terület nagysága, ami így az időszak végére elérheti a 920 ezer hektárt. A CRP és WRP keretében, a programban résztvevő gazdák közvetlen támogatásra jogosultak.
- (3) Az EQIP (*Environmental Quality Incentives Program*) költségvetése – mely a gazdák környezetvédelmi előírásoknak való megfelelést hivatott előse-

gíti – a FAIR Act idején megszokott évi 200 millióról 970 millió dollárra emelkedik [Agri US 2002(82)]. A források 60%-át az állattenyésztő farmerek kapják, mert az elkövetkező években jelentős beruházásokra lesz szükségük, ha a vízszennyezés témakörében a hivatalos határértéken belülre akarnak kerülni. Az egy farmer által elnyerhető támogatás maximuma 450 ezer dollár az időszak egésze (azaz 6 év) alatt.

- (4) Újdonság a CSP (*Conservation Security Program*, 2 md \$/6 év), ami azon gazdákat díjazza, akik a természeti erőforrások megőrzésén fáradoznak, azaz jól sáfárkodnak a birtokukon lévő természeti környezettel. A konkrétan jutalmazott megoldások mibenlétéről még nem döntöttek. A CSP-ben részt vevő gazdálkodók több éves szerződést kötnek az USDA-val, melyben rögzítve lesznek a célok és a teendők. A program 2003 és 2007 között évi mintegy 75 millió dollárral gazdálkodik. Az egy farm által maximálisan elnyerhető támogatás évi 45 ezer dollár.
- (5) Szintén új kezdeményezés a GRP (*Grassland Reserve Program*, 264 millió \$/6 év), melynek keretében a gazdákat abban segítik, hogy 810 ezer hektár legelőn megőrizhessék az ökoszisztémát. A gazdáknak a programban való részvételhez nem kell felhagyniuk a legeltetéssel.
- (6) A WHIP (*Wildlife Habit Incentives Program*) a vadállatok élőhelyeinek megőrzésében támogatja a farmerket.
- (7) Az FPP (*Farmland Protection Program*, egymilliárd \$/6 év) olyan helyi magán- és közösségi szervezeteknek nyújt támogatást, amelyek felvásárolják a városok terjeszkedése által veszélyeztetett termőföldeket. A cél, hogy művelésben tartsák az agrárterületeket.

M2-6. Egyéb rendelkezések

A FSRIA keretében folytatódnak a belföldi élelmiszersegély-programok (*Food Stamp Program*, élelmiszerjegy-program, *Child Nutrition Program*, gyermekétkeztetési prog-

ram stb.), melyek általában az USDA kiadásainak körülbelül 45-50%-át szokták kitenni (15. táblázat). Az új farmtörvény kiszélesíti az élelmiszerjegy-program kedvezményezettjeinek körét, amivel elősegíti a belső élelmiszer-fogyasztás, közvetve pedig a farmjövendelmek növekedését. A FSRIA előírásai szerint évente minimum 200 millió dollárt kell zöldségre és gyümölcsre fordítani a belső élelmiszer-segélyekre szánt pénzekből.

Ízelítő a FSRIA további rendelkezéseiből:

- * Néhány termék (méz, gyapjú, mohair) esetében – néhány éves szünet után – újra alkalmazzák a garantált árat. A mézre 1996-ig, a gyapjúra és a mohairre 1993-ig volt érvényben minimumáras szabályozás.
- * A támogatott hitelekhez való hozzájárulás könnyebbé válik. A fiatal farmereknek szánt ingatlanhitelek kamatai tovább csökkennek.

- * A bioüzemanyag-program (évi 150 m \$) folytatódik. A támogatások azon etanol- és biodízel-termelőket célozzák, akik hajlandóak – bizonyos referencia-időszakhoz képest – növelni a termelésüket.
- * A húsok (kivéve baromfi), a halak, a földimogyoró, valamint a friss zöldség és gyümölcs esetében a kiskereskedelmi forgalomban kötelező lesz a címkén a származási országot feltüntetni. A rendelkezés, amit a húsipar sokáig ellenezett, 2004-től lép érvénybe. Addig a feldolgozóiparnak jelentős beruházásokat kell eszközölnie, hogy biztosítani tudja a termékek nyomon követhetőségét. Hiszen 2004 után már csak az USA-ban született, nevelt és levágott állatokból készült termékek címkéjére fogják tudni ráírni: „Made in USA”. [Agri US 2002(82)]

15. táblázat
Az USDA költségvetésének alakulása 2001 és 2003 között
(millió \$ és a kiadások az összkidás százalékában)

	2001*		2002**		2003***	
	m \$	%	m \$	%	m \$	%
Kiadások:						
* Termelői és exporttámogatási programok	27.889	36,96	29.272	35,58	24.911	31,16
* Vidékfejlesztés	3.402	4,51	2.590	3,15	2.651	3,32
* Belföldi élelmiszersegély	33.897	44,92	38.671	47,01	40.751	50,98
* Élelmiszer-biztonság	698	0,92	778	0,95	796	1,00
* Agrár-környezetvédelem	5.661	7,50	6.556	7,97	6.392	8,00
* Állat- és növényegészségügy	1.301	1,72	1.382	1,68	1.461	1,83
* Kutatás, képzés	2.190	2,90	2.391	2,91	2.403	3,00
* Egyéb	428	0,57	629	0,76	574	0,72
Bevételek:						
* loan-visszafizetés	-4.368		-4.414		-4.411	
* egyéb	-2.499		-1.296		-1.092	
Egyenleg:	68.599		76.565		74.443	

* tény; ** becslés; *** terv

Forrás: USDA (Budget...) és saját számítások.