



## Szembemenni a világgal? Az USA új farmtörvénye

Somai Miklós

2008. május 21-én George W. Bush megvétózta az új farmtörvény tervezetét. Ekkor már több mint egy éve tartott az iszapbirkózás a törvényhozás és az elnök között, mivel az előző, 2002-es *farmbill*t felváltó új törvényről elvileg 2007 tavaszán kellett volna döntenie. Minthogy az amerikai agrárminisztérium (USDA) és a kongresszus két háza nem tudott megegyezni a részletekben, a 2002-es törvény újabb és újabb haladékokat kapott. A május 21-i vétóban is szerepelt az a kitétel, hogy ha a kongresszus nem képes korszerű, az árak és jövedelmek alakulásának, illetve a belső és a nemzetközi piac jelenkori viszonyainak megfelelő agrárrendtartást kidolgozni, akkor inkább maradjon érvényben az előző törvény – akár egy évig vagy még tovább!

Nem így történt! A washingtoni „játékszabályok” szerint a kongresszus megsemmisítheti az elnöki vétót, amennyiben mindkét házban legalább kétharmados többséget tudnak ellene felvonultatni. Ez azonban csak igen kivételes esetekben szokott sikerülni, mert ritka, hogy valamely ügyben az elnöknek egyik házban se legyen meg a kellő támogatottsága. Ehhez képest a képviselőház még aznap (május 21-én) 318:106 arányban, azaz háromnegyedes többséggel, a szenátus pedig másnap 81:15 arányban, azaz több mint öthatodos többséggel hagyta jóvá az USA új farmtörvényét, mely a *Food, Conservation and Energy Act of 2008* (kb. 2008-as törvény az élelemlről, természetvédelemlről és energiáról, röviden FCEA) néven vonul be az amerikai gazdaságtörténetbe.

Az FCEA a 2008 és 2012 közötti öt mezőgazdasági évre lesz érvényben, mely idő alatt előreláthatólag 307 milliárd dolláros költségvetés áll majd a rendelkezésére. Az összeg több mint kétharmadát a belső élelmiszersegélyek viszik el, mely magas arány egyrészt hagyomány, másrészt természetes következménye annak, hogy az élelmiszerek jelentős megrágulása az utóbbi másfél évben alaposan elértéktelenítette a támogatásokat. Új elem, hogy a szegénysorú gyermekek ezentúl ingyen juthatnak friss zöldséghez és gyümölcsökhöz az iskolákban. A farmtörvény egyébként most először szentel külön fejezetet a zöldség-gyümölcs ágazatnak és az organikus termelésnek, amelyre mintegy kétmilliárd dollárt szánnak kereskedelmi, élelmezési és kutatási programokon keresztül.

Jelentős ösztönzést kap a megújuló energiával kapcsolatos beruházás és innováció. Egy dollár egy cent adókedvezmény jár a cellulóz alapú bioüzemanyagok minden legyártott és harmadik személynek eladott gallonja (3,785 liter) után, továbbá 320 millió dolláros hitelgarancia nyílik második generációs etanolüzemekbe történő beruházások elősegítésére. A FCEA- források

fennmaradó részének zöme nagyjából összemérhető nagyságrendben oszlik meg a termelői jövedelmek támogatása (35 milliárd USD), a kockázatmenedzselés (27) és a természetvédelem (25) céljai között. Mivel ez utóbbi tekintetében nincs igazi újdonság, az előző két témára fókuszálunk.

A farmtörvény megerősíti a hagyományos termékprogramokat, a szántóföldi nagy kultúrák (gabonafélék, olajos magvak, hüvelyesek, gyapot), valamint a tej- és a cukortermelés támogatását. A földmogyoró program a korábbihoz hasonló feltételekkel folytatódik. A nádcukorra vonatkozó minimális árat 2011-ig fokozatosan növelik, miközben a répacukor támogatottságát a nádcukoréhoz kötik. A tej jövedelemvesztési szerződés (*Milk Income Loss Contract*, MILC) keretében alkalmazott kifizetési ráta a Boston I. osztályú tej ára és a célár közötti különbség 34 százalékaról 45 százalékra nő. Ezenkívül a célárat minden olyan hónapban kiigazítják, amikor az átlagos havi takarmányköltség a mázsánkénti 16,20 dollárt meghaladja.

A szántóföldi nagy kultúrák esetében, az amerikai farmerekhez alapvetően kétféleképpen jut el az állami támogatás: egyrészt közvetlen kifizetés (*direct payment*, DP) révén, melyet történelmi referenciaértékek (vetésterület, hozam) alapján számolnak; másrészt árfüggő kifizetések révén, amikor a piaci árak bizonyos szintek alá esnek. Ez utóbbi esetben két alkategóriát különböztetünk meg: az értékesítési támogatást (garantált minimálár, ún. *marketing loan rate* alatti áralakulás esetén), mely a konkrét (ténylegesen előállított) termésmennyiséghez kötődik, illetve az anticiklikus kifizetést (*counter-cyclical payment*, CCP), ha a DP-vel növelt 12 havi piaci átlagár nem éri el az ún. célár (*target price*) szintjét, mely a termelés történelmi referenciaszintjéhez igazodik.

A tartósan magasnak ígérkező piaci árak ellenére az FCEA-val lefedett időszak utolsó három évében (2010-2012) a garantált árak több termékre vonatkozóan is emelkednek. A *loan rate* a búza, árpa és zab esetében 5-7, az olajos magvakra nézve (kivéve a szóját) 8,5 százalékkal nő, igaz, a száraz borsóra csökken (-13,2%). A célár a búza (+7,8%), az árpa (+17,4%), a szemes cirok (+2,2%), a zab (+24,3%), a szója (+3,5%) és az egyéb olajos magvak (+25,5%) tekintetében nő, miközben a gyapotra (2008-tól), ha minimális mértékben (-1,6%) is, de csökken. Újdonság, hogy 2009-től a hüvelyeseket (száraz borsó, lencse, kis és nagy csicseriborsó) bevonják az anticiklikus kifizetések rendszerébe, s a nagy csicseriborsóra pedig kiterjesztik a *marketing loan*t. A *farmbill* visszacsempész egy, a Brazília által kezdeményezett WTO-panel által 2005-ben egyszer már elítélt

ún. *STEP-2* támogatáshoz hasonló elemet, mely a közép-amerikai (felföldi) gyapot hazai (amerikai) felhasználóit (és exportőreit!) díjazza, abban az esetben, ha a világpiaci ár a hazai piaci árnál is és a *loan rate* 134 százalékánál is alacsonyabb.

Az új farmtörvény a legérdekesebb rendelkezéseket kétségtelenül a kockázatmenedzselés terén hozza. Egyrészt, 3,8 milliárd dolláros költségvetéssel felállítanak egy új alapot, mely folyamatos kárenyhítési lehetőséget teremt az agrártermelőknek szélsőséges időjárási eseményekkel (szárazsággal, árvízzel, viharokkal) kapcsolatos veszteségeik részleges megtérítésére. A farmereknek ezentúl nem kell arra várniuk, hogy elegendő államban történjen katasztrófa, s a kongresszus megszavazza a támogatást.

A fenténél azonban sokkal izgalmasabb az ACRE (*Average Crop Revenue Election*, hozzávetőlegesen *átlagtermés-bevételi opció*), mely a szántóföldi nagykulturnál elérhető bevételeket igyekszik stabilizálni többéves bázison. A farmereknek el kell dönteniük – visszavonhatatlanul választaniuk kell –, hogy továbbra is az anticiklikus kifizetéseket (*CCP*) preferálják, vagy inkább részt vesznek az ACRE-programban. Ez utóbbi esetben nem csupán a *CCP*-ről kell lemondaniuk, de a közvetlen kifizetések (*DP*) 20 százalékáról is, miközben számukra a minimális ár (*loan rate*) 30 százalékkal alacsonyabb szintre kerül. A programban való részvétel a 2009-től kezdődő négy mezőgazdasági év mindegyikére szól, és az összes programnövény (és a földmogyoró) tekintetében érvényben lesz.

ACRE-támogatást akkor fizetnek a gazdáknak, ha egy hektárnyi területre nézve egyszerre teljesül a következő két feltétel: a tagállami tényleges árbevétel kisebb, mint a tagállami referencia-árbevétel 90 százaléka, illetve a termelői (egyéni) tényleges árbevétel kisebb, mint a termelői referencia-árbevétel plusz a termésbiztosítás díja. A hektáronkénti referencia-árbevételek (hozam x ár) meghatározásakor, a hozamok esetében az utolsó öt év ún. „olimpiai” (a legnagyobb és legkisebb értéktől megtisztított) átlaga, míg az árak esetében az utolsó két év (USDA által megállapított) nemzeti piaci átlagára számít. A tényleges árbevételek meghatározásakor a termelői, illetve a tagállami hozamokat szorozzák az utolsó 12 hónap nemzeti piaci átlagárával vagy a minimális árral, ha a 12 havi nemzeti átlagár nem éri el a *loan rate* szintjét. Az ACRE-kifizetés összege egyenlő: a tényleges tagállami árbevétel és a tagállami referencia-árbevétel 90 százalékának különbsége (de maximum ez utóbbi 25%-a) szorozva a bevetett terület (évtől függően) 83,3-85,0 százaléka, szorozva a termelői referenciahozam és a tagállami referenciahozam hányadosa.

Bár a FCEA megszigorítja, hogy kik lehetnek a külföldi támogatások kedvezményezettjei – amennyiben csak természetes személynek enged kifizetéseket –, és más módon is igyekszik elkerülni, hogy a mezőgazdaságba nem kellően integrált és/vagy túlságosan nagy vállalkozások a kelletnél több állami szubvencióhoz jussanak, az új *farmbillel* kapcsolatban máris igen sok kritika fogalmazódott meg. A politikusok egy része – Bush elnököt is beleértve –, valamint az agrárkormányzat (USDA) és a kutatóintézetek szakértői mind-mind egyetértenek abban, hogy a jelen körülmények között nem lett volna szabad további forrásokat felszabadítani gazdatámogatási célokra. Az amerikai agrárpolitika az 1996-os dereguláció óta egyre inkább a támogatás nélkül is rendkívül nyereséges, professzionális nagyfarmo-

kat és az „élelmiszer *business*” globálisan tevékenykedő óriásvállalatait gazdagítja. A támogatások zöme olyan gazdálkodókhoz kerül, akiknek az éves árbevétele átlagosan 200 ezer, nettó vagyona pedig 2 millió dollár körül alakul. Ráadásul, az új farmtörvényben felvázolt árbevételi garancia alap (ACRE) igen könnyen akár rendkívül költségesnek is bizonyulhat, tekintve hogy az utolsó két év piaci átlagára az összes programnövény esetében messze meghaladta a célárát. Vagyis a termelők igen nagy tömegei számára lehet egyértelmű a választás az anticiklikus kifizetések rendszere és az ACRE-program között – természetesen ez utóbbi javára. És akkor még nem beszéltünk a tájvédelem és a természeti katasztrófák témakörében elérhető rengeteg fajta támogatásról.

A fentiek alapján egy dolog meglehetősen egyértelműnek látszik: az USA-nak komoly vitái adódhatnak WTO-partnereivel a támogatási szintek esetleges túllépése miatt. Egyes kultúrák garantált árának (*loan rate*, célár) megemlése, a cukor- és a tejszektor támogatottságának növelése, a felföldi gyapot hazai felhasználóinak ismételt bevezetett dotálása mind-mind annak a valószínűségét növeli, hogy az USA túl fogja lépni a leginkább piactorzító (WTO-i értelemben ún. *sárga dobozos*) támogatások tekintetében vállalt plafonját. Annál is inkább, mert az ACRE-támogatások – szemben az anticiklikus kifizetésekkel – nem sorolhatók a termelés korlátozásához kötött (s ezért enyhébb elbírálás alá eső) ún. *kék dobozos* támogatások közé, hanem egyértelműen a sárga dobozba tartoznak. Ugyanígy ide tartoznak a közvetlen kifizetések (*DP*) is, mert az USA – egy 75 ezer hektárra vonatkozó kísérleti projekttől eltekintve – továbbra sem engedí zöldség- és gyümölcsstermelését a bázisterületen. Márpedig ezzel kapcsolatban megfellebbezhetetlen WTO-döntés van érvényben a brazil gyapotpanel óta.

Furcsa látni, hogy egyrészt az Európai Unió 1992 óta tartó folyamatos reformjai révén igyekszik egyre inkább elszakítani az agrártámogatásokat a konkrét termeléstől, s WTO-i értelemben először „*kék*”, majd napjainkban már zömében (a piaci versenyt kicsit vagy alig torzító) ún. *zöld dobozos* támogatásként eljuttatni a pénzt a termelőkhez. Másrészt a világ mintegy másfélszáz országa hét éve próbálja – sokszor reménytelennek látszó küzdelemben – közelíteni az agrártámogatásra vonatkozó leépítési ajánlatait a WTO dohai fordulóján. Eközben a kongresszus – a nagy befolyású amerikai agrár-élelmiszeripari lobbyval a háta mögött, figyelemre sem méltatva az említett erőfeszítéseket, és az aktuális és várható piaci viszonyokat – a korábbinál is magasabb szintre emeli, s a világtendenciával ellentétben egyre inkább súlyosan piac- és versenytorzító irányba változtatja agrárszubszencióit.

\* \* \* \* \*

Eddig megjelent számaink megtekinthetők és letölthetők a [www.vki.hu](http://www.vki.hu) honlapról