

Agrárgazdasági Kutató Intézet

**AZ AGRÁRTÁMOGATÁSOK
HASZNOSULÁSA**



**Budapest
2008**

Kiadja:

az Agrárgazdasági Kutató Intézet

Főigazgató:

Udovecz Gábor

Szerkesztőbizottság:

Dorgai László, Kamarásné Hegedűs Nóra (titkár), Kapronczai István,
Kartali János, Kovács Gábor, Popp József, Potori Norbert
Udovecz Gábor

Készült:

a Vidékfejlesztési Igazgatóság
Pénzügypolitikai Osztályán

Szerzők:

Kovács Gábor (szerk.)
Czárl Adrienn
Kürthy Gyöngyi
Varga Tibor

Opponensek:

Dr. Rieger László, igazgató
Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, Budapest

Dr. Szűcs István, egyetemi tanár, intézeti igazgató
Szent István Egyetem, Gazdaságelemzési Módszertani Intézet, Gödöllő

Tartalomjegyzék

Bevezetés	5
1. A magyar mezőgazdaság támogatottságának alakulása	7
2. Az agrártámogatások változásai az Európai Unióban.....	15
3. A támogatások allokációs és elosztási hatásai	19
3.1. A termelés mennyiségéhez kötött támogatások hatásai.....	19
3.2. Az erőforrások használatához kötött támogatások hatásai	23
3.3. A termeléstől független (leválasztott) támogatások hatásai.....	26
4. Az agrártámogatások hatékonyságának mérése a termelői jövedelem növelése szempontjából	31
4.1. A hatékonysági veszteségek formái.....	32
4.2. Az alkalmazott módszer bemutatása	33
4.2.1. A termelői jövedelemre gyakorolt hatás.....	33
4.2.2. A költségvetési kiadásokra (adófizetői költségekre) gyakorolt hatás.....	36
4.2.3. A támogatás-hatékonyság becslése	37
4.3. A módszer továbbfejlesztése; az input-adatok meghatározása.....	38
5. A támogatás-hatékonyság értékeire vonatkozó számítások eredményei	41
6. Az agrártámogatási rendszer működtetésének tranzakciós költségei	47
6.1. A tranzakciós költségek fogalma és jelentősége.....	47
6.2. Az agrártámogatások tranzakciós költségeinek becslése Magyarországon.....	50
Összefoglalás	57
Summary.....	61
Kivonat.....	65
Abstract.....	66
Irodalomjegyzék	67
Mellékletek	71
A sorozatban eddig megjelent tanulmányok.....	75

Bevezetés

Ellentétben azzal, ahogy sokan gondolják, a mezőgazdaság támogatására fordított kiadások (adófizetői és fogyasztói költségek) nem idézik elő a gazdálkodók jövedelmének azonos összegű növekedését. Ennek számos oka van: az agrártámogatások költségeinek egy része egyáltalán el sem jut a termelőkhöz, mert a szükségszerű adminisztrációra, a támogatási intézkedések előkészítésére, végrehajtására és ellenőrzésére fordítódik. De a termelők számláján megjelenő támogatások sem növelik *egy az egyhez* arányban a jövedelmet. Többek között azért sem, mert a támogatások fejében a termelő esetenként olyan közjavak (biodiverzitás, táj-, talaj-, vízvédelem stb.) biztosítására vállal kötelezettséget, amelyek számára jelentős többletköltséggel járnak. A támogatások egy része ezen költségnövekedés ellentételezésre szolgál.

Jelen tanulmány keretében elsősorban azokkal a hatásokkal foglalkozunk, amelyek miatt a támogatások jelentős része nem marad a tulajdonképpeni célcsoportnál, az aktív gazdálkodóknál, hanem más szereplőkhöz kerül. A támogatások ugyanis a termelés bővítésére ösztönzik a vállalkozásokat, ami növeli a termelés során felhasznált erőforrások iránti keresletet, s így magasabb földárakhoz (földhaszonbérleti díjakhoz) vezet, drágítja a munkaerő és a felhasznált eszközök, alapanyagok árát. Bizonyos mértékben még az aktuális termeléstől függetlenített támogatások is ilyen hatást váltanak ki. Mindez azzal jár, hogy a támogatás egy részét – a magasabb tényezőárakon keresztül – a földtulajdonosok és az inputok előállítói, forgalmazói szerzik meg.

A másik oldalon, a megnövelt mennyiségben előállított termékeket pedig csak mérsékelt áron lehet eladni a felvásárlóknak, feldolgozóüzemeknek¹. (A kínálat növekedése mellett hozzájárul ehhez az utóbb említett szervezetek gyakori versenykorlátozó, monopólista jellege is.) A támogatásokból tehát jut a mezőgazdaságot követő vertikális szakaszok szereplőinek, továbbá a fogyasztóknak is (utóbbi politikai szempontból akár kívánatos is lehet). Egyidejűleg erodálódik a támogatás jövedelemgyarapító hatása a mezőgazdasági vállalkozásoknál. A termelők – az elszivárgó támogatásra hivatkozva – kárpótlásként valószínűleg a szubvenciók növelése érdekében lépnek fel, tehát a folyamat újratermeli önmagát.

Megfigyelhető továbbá, hogy a támogatások nem egyenlően oszlanak meg az azonos üzemi erőforrásokért (föld, munkaerő, pénzeszközök, vezetői kapacitás stb.) versengő ágazatok között. Ilyen esetekben korlátozni kell bizonyos tevékenységek méretét, hogy erőforrásokat lehessen átcsoportosítani a (jobb) támogatott termék előállítására. Az így elmaradó jövedelem is csökkenti a támogatás hatékonyságát. Annak érdekében, hogy a támogatás előnyeit maximalizálni lehessen, a vállalkozások esetenként növelik a termelés intenzitását a támogatott ágazatokban (pl. egységnyi területre több műtrágyát, növényvédőszert, öntözővizet stb. használnak fel), ami ismét növeli a termék önköltségét.

A leírt folyamat nem egyik pillanatról a másikra játszódik le. Időt igényel, amíg a termelők módosítják a termelés szerkezetét, illetve amíg a mezőgazdaságon kívüli szervezetek megváltoztatják árképzési gyakorlatukat annak érdekében, hogy a támogatások előnyeiből ők is részesüljenek. Egyik évről a másikra áttérve azonban már észlelhetők a változások (lásd a földbérleti díjak emelkedését Magyarországon az EU-csatlakozás után).

¹ Természetesen nemcsak az output növekményének, vagy a többlet utolsó egységének lesz alacsonyabb az ára, hanem a teljes termékmennyiségnek.

A mezőgazdaság részére juttatott támogatásokat akkor nevezhetnénk – a gazdálkodói jövedelmek növelése szempontjából – hatékonyak, ha a támogatással, vagyis az adófizetők és a fogyasztók költségeivel megegyező (vagy legalább ahhoz közelálló) összeg jelenne meg a vállalkozások többletjövedelmeként. A *tanulmány célja* az, hogy megkísérelje számszerűsíteni az egyes támogatástípusokhoz tartozó hatékonysági veszteségeket, annak érdekében, hogy realisabb képet kapjunk a mezőgazdasági vállalkozások által ténylegesen megszerezhető jövedelmekről és, hogy a támogatáspolitikát a hatékonyabb megoldások irányába lehessen orientálni. Az eltérő támogatástípusok között ugyanis számottevő különbségek vannak a hatékonyságot illetően.

A kutatás keretében az Európai Unió (és esetenként az OECD-tagországok) szintjén áttekintettük az agrár- és vidékfejlesztési támogatások alakulását, szerkezetük változását. Foglalkoztunk a támogatottság mérésére szolgáló legelterjedtebb mutatószám (a PSE-mutató) szerepével és meghatároztuk a legfrissebb hazai értékeket.

Ezt követően bemutatjuk azt a módszertani keretet, amelyben a támogatások hatékonyságának alakulása, a veszteségek jellege és mértéke vizsgálható. A 2006. évi magyarországi közvetlen támogatásokra vonatkozóan demonstráljuk is a vizsgálat eredményeit, a levonható következtetéseket.

Külön fejezetet kapott a támogatások tranzakciós költségeinek vizsgálata, hogy ezek ismerete is elősegítse a támogatási rendszer minél jobb változatainak kialakítását.

1. A magyar mezőgazdaság támogatottságának alakulása

Világszerte ismert és elfogadott a mezőgazdaság támogatottságának elemzésére és nemzetközi összehasonlítására az OECD által kidolgozott PSE/CSE/TSE mutatószám-rendszer. A termelői támogatottság mérőszámaként leginkább a PSE-mutatót szokták használni². Magyarország, mint OECD tagállam folyamatosan részt vett a mutatószámok évenkénti kiszámításában, ám EU csatlakozásunk éve (2004) óta csupán adatszolgáltatási kötelezettségünk van a költségvetési támogatásokról, a termelői árakról, termelt mennyiségekről és a főbb ágazatok bruttó termelési értékéről. Ennek oka, hogy az OECD tagállami szinten nem, csak az Európai Unió egészére (illetve a tíz új tagállam csatlakozása óta az EU-25-re, EU-15-re és EU-10-re) számítja ki a támogatottsági mutatószámokat.

Jelen tanulmány elkészítéséhez az OECD módszertan alkalmazásával meghatároztuk a magyar támogatottsági mutatószámokat a csatlakozásunk óta eltelt három évre vonatkozóan is. Ehhez az EU-25-re alkalmazott referenciaárakat használtuk fel, amit kérésünkre az OECD munkatársai bocsátottak rendelkezésünkre. Megjegyezzük, hogy számításunk az OECD 1998-ban kidolgozott módszertana szerint készült, nem az új, jelenleg is még pontosítás, átdolgozás alatt álló metodikát használtuk. Ennek több oka van. Egyrészt a korábbi évekkel való összehasonlíthatóságot tartottuk szem előtt, másrészt a módszertan végső kialakítása még nem zárult le, harmadrészt, az új módszertan nem számít termékenkénti/ágazatonkénti PSE-mutatót, holott kutatásunk célkitűzése ezt indokolta tette.

A két módszertan között tehát a legfontosabb eltérést az jelenti, hogy 2007-től az OECD nem számít és nem publikál termékenkénti támogatottsági mutatót, illetve átalakították a költségvetési támogatások – PSE-n belüli – csoportosítását (l. a keretes ismertetőt). Mindebből következik, hogy az egész agrárgazdaságra érvényes PSE-mutató nem, csupán annak belső összetétele változott az új módszertan szerint. A változás csak első pillantásra tűnik lényegtelennek. A költségvetési támogatás pontosabb besorolása lényeges kérdés, mert az OECD – a WTO tárgyalásokkal való konzisztencia miatt – egyre nagyobb jelentőséget tulajdonít a PSE belső összetétele bemutatásának. A kereskedelem liberalizálása szempontjára

² A PSE (Producer Support Estimate, becsült termelői támogatás) olyan mutatószám, mely az adott pénzügyi év alatt a mezőgazdasági termelőknek juttatott összes, a fogyasztóktól és adófizetőktől eredő támogatást méri. A PSE pénzértékének kiszámítása az egész agrárgazdaságra vonatkozóan a *piaci ártámogatás* és a *költségvetési támogatások* összegzésével történik.

A piaci ártámogatás, vagy röviden (Market Price Support, MPS) azokat a transzfereket tartalmazza, amelyek a fogyasztóktól és az adófizetőktől áramlanak a mezőgazdasági termelőkhez és olyan agrárpolitikai intézkedések következményei, amelyek el kívánják téríteni egymástól a külpiaaci és belső mezőgazdasági termelői árakat. (Számítási módja szerint – némi leegyszerűsítéssel – a piaci ártámogatás egyenlő: termelői ár mínusz külső referenciaár, szorozva a termelt vagy elfogyasztott mennyiséggel.)

A költségvetési támogatások forrása a központi költségvetés. Az egyes termelőknek kifizetendő összeget valamilyen objektív kritérium alapján határozzák meg.

A PSE-mutatót százalékos formában is ki lehet fejezni (nemzetközi összehasonlításokban általában ezt a formát használják), ez a mutatószám a mezőgazdaság összes bevételére vetített támogatási értéket reprezentálja. Kiszámítása: $100 * \frac{\text{PSE pénzértéke}}{\text{a mezőgazdaság bruttó termelési értéke} + \text{a mezőgazdaságnak juttatott költségvetési támogatások összege}}$.

A termékenkénti PSE-számítás menete gyakorlatilag ugyanilyen módon történik, azzal a különbséggel, hogy a PSE értékének kiszámításakor a termékre jutó támogatási értékeket összesítjük. (Amennyiben az adott költségvetési támogatás a termékhez kapcsolódik, egyértelműen adott termékre terhelődik, más támogatás típusoknál a szubvenció összegét az ágazatok bruttó termelési értékének arányában osztjuk fel.) Termékszinten a PSE pénzértékben kifejezett és százalékos formáján kívül még egy mutatószámot képezhetünk, ez az ún. unit PSE (egységre jutó PSE-mutató), mely a PSE pénzértékét a termelt mennyiséggel osztja, ezáltal az egy tonna termékmennyiségre jutó PSE-értéket fejezi ki.

A PSE-számítás módszertanáról és annak reformjáról lásd részletesebben Jankuné et. al [2001] és Popp-Potori [2005].

ból ugyanis egyáltalán nem mindegy, hogy a termelők támogatása milyen formában történik, mennyire van leválasztva a termeléstől, mennyire torzítja a kereskedelmet.

A PSE-mutatóba tartozó támogatások besorolása (1998-2006)

A. Piaci ártámogatás (MPS)

A költségvetési kiadások formájában megjelenő támogatások a következő csoportokba sorolhatók:

B. Termelésen alapuló támogatások

(Payments based on output)

B1: korlátozott termelési mennyiségen alapuló támogatások

B2: korlátlan termelési mennyiségen alapuló támogatások

C. Állatlétszámon és termőterületen alapuló támogatások

(Payments based on area planted/animal numbers)

C1: korlátozott területhez és állatállományhoz tartozó támogatások

C2: korlátlan területhez és állatállományhoz tartozó támogatások

D. Történelmi jogosultsághoz kapcsolódó támogatások

(Payments based on historical entitlements)

D1: korlátozott területhez és állatállományhoz tartozó támogatások

D2: korlátlan területhez és állatállományhoz tartozó támogatások

E. Input használatához kötött támogatás

(Payments based on input use)

E1: változó input felhasználással összefüggő támogatás

E2: a gazdaság területén nyújtott szolgáltatások támogatása

E3: a gazdaságban létesített beruházásokhoz kapcsolódó támogatások

F. Az input-felhasználás korlátozásával összefüggő támogatások

(Payments based on input constraints)

F1: változó inputok korlátozásához kapcsolt támogatás

F1: egy konkrét inputtényező korlátozásához kapcsolt támogatás

F3: inputok csoportjának korlátozásához kapcsolt támogatás

G. A gazdaság jövedelmi szintjétől függő támogatás

(Payments based on overall farming income)

G1: általános jövedelemre alapozott támogatás

G2: minimális jövedelmet garantáló támogatások

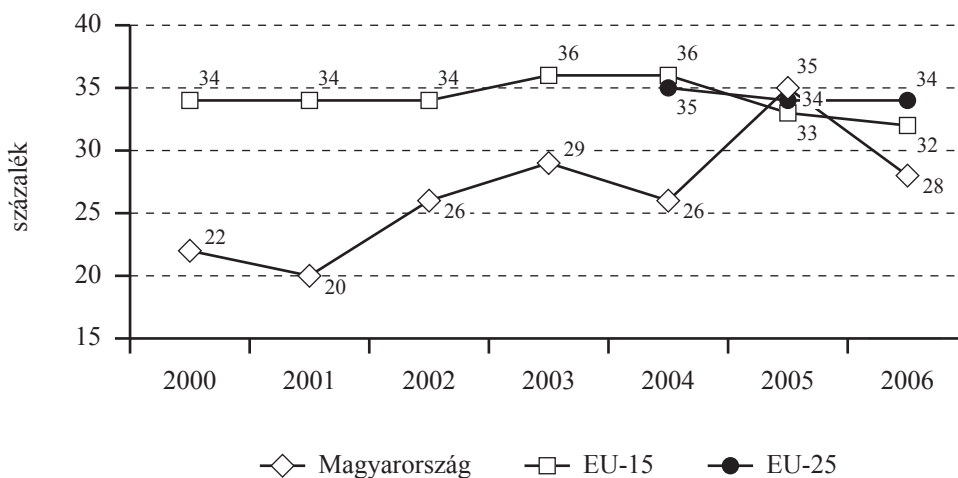
H. Egyéb támogatások (Miscellaneous payments)

A PSE-mutató új szerkezete (2007-től)

- A. Termékkibocsátáson alapuló támogatás
 - A1. Piaci ártámogatás (MPS)**
 - A2. Termékhez kapcsolt támogatások**
- B. Input támogatások
 - B1. Változó inputokhoz kapcsolt támogatások**
 - B2. Fix vagy tőkejellegű inputok támogatása**
 - B3. Szolgáltatások támogatása**
- C. Jelenlegi terület/állatlétszám/jövedelem alapján fizetett támogatások, termelési kötelezettséggel
 - C1. Termékspecifikus támogatások**
 - C2. Termékcsoportra vonatkozó támogatások**
 - C3. Minden termékre vonatkozó támogatások**
- D. Nem a jelenlegi terület/állatlétszám/jövedelem alapján fizetett támogatások, termelési kötelezettséggel
- E. Nem a jelenlegi terület/állatlétszám/jövedelem alapján fizetett támogatások, termelési kötelezettség nélkül
- F. Termeléshez nem kötődő támogatások
 - F1. Hosszú távú erőforrás kivonás**
 - F2. Speciális, nem termék-jellegű outputhoz kapcsolódó támogatás**
 - F3. Egyéb, nem termékjellegű kritérium alapján fizetett támogatás**
- G. Egyéb támogatások

Számításaink szerint **a magyar mezőgazdaság támogatottsága 2000 és 2006 között 22 és 35% között mozgott** (1. ábra). A legmagasabb értéket 2005-ben érte el PSE-mutatónk (35%), meghaladva az uniós átlagokat is. Pénzértékben kifejezve **az összes, mezőgazdasági termelőknek juttatott támogatás értéke 294 170 millió forintról 553 993 millió forintra nőtt 2000 és 2006 között**. A legmagasabb értéket 2005-ben érte el a támogatási összeg, ekkor 651 710 millió forintra rúgott. **EU-csatlakozásunk után tehát valamelyest emelkedett a támogatottságunk** (míg a 2000-2003-as évek átlaga 24,5% volt, addig a 2004-2006-os éveké 29,7%). Fontos ugyanakkor megjegyeznünk, hogy a magyar támogatottsági mutató a vizsgált időszakban általában az uniós érték alatt maradt, a 2005. év kivételével a csatlakozás után sem értük el az EU-15, de még az EU-25 átlagos támogatottsági színvonalát sem. Mindez elsősorban az új tagállamok közösségi forrásokból történő támogatásának fokozatos felzárkóztatásával (phasing-in), illetve a nemzeti költségvetésből finanszírozott kiegészítés korlátozottságával magyarázható.

Magyarország, az EU-15 és az EU-25 PSE-mutatójának alakulása 2000-2006 között



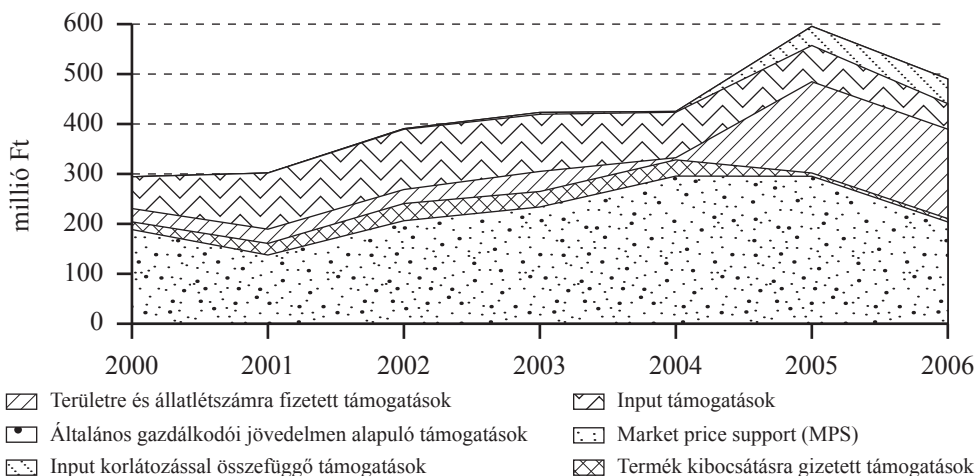
Forrás: OECD PSE/CSE/TSE adatbázis, valamint az AKI Agrárpolitikai osztályán készült számítások

A mutatószám emelkedésének tényénél többet mond, ha megvizsgáljuk az összetételét (2. ábra). **A piaci ártámogatás szerepe a vizsgált időszak egészében jelentős**, de a támogatástípus mértéke évről évre erősen változó tendenciát mutat. Ennek magyarázata az MPS-mutató jellegéből adódik: mivel a mutatószám a külső referenciaárak (világpiaci árak) és a hazai termelői árak mozgásától függ, amit az agrárpolitikai intézkedések mellett az időjárás, a termésmennyiség, a világpiaci tendenciák is befolyásolnak. Ennek ellenére a csatlakozás után bevezetett intervenció árfelhajtó hatása (aminek következtében a belföldi árak közelebb kerültek a világpiaci árhoz) tetten érhető a hazai MPS-támogatások csökkenésében.

Jól megfigyelhető az ábrán, hogy a KAP bevezetése miatt háttérbe szorultak a termék-kibocsátás utáni támogatások, kis mértékben csökkentek az input-támogatások, viszont **megnőtt a területalapú támogatások illetve az inputkorlátozáshoz kapcsolódó (jellemzően környezetvédelmi) támogatások súlya** (igaz, ez utóbbiak emelkedése csak 2005-től következett be a SAPS-kifizetések és az agrár-környezetvédelmi programok csúszása miatt).

Termékenként, illetve ágazatonként vizsgálva a PSE-mutatók alakulását, nagyon változó értékekkel találkozunk a vizsgált időszakban. Ebben döntő szerepe van a piaci ártámogatás (MPS) évente bekövetkező jelentős fluktuációjának, amit a belső termelői árak és világpiaci referenciaárak ingadozása okoz. Termékenként ennek hatása még erősebb, mint az agrárgazdaság egészére kiszámítva, hiszen az utóbbi esetben az egyes termékek árai egymástól eltérő irányban, különböző mértékben változhatnak, kiegyenlítve egymás hatását. Az OECD részben ezért is döntött úgy, hogy a termékenkénti PSE-mutatókat a jövőben nem számítja ki és nem publikálja. A módszertant ugyanis sok kritika érte ezzel kapcsolatban (lásd bővebben Kürthy – Popp – Potori [2005]).

**A magyar agrártámogatások összetételének alakulása
2000-2006 között**

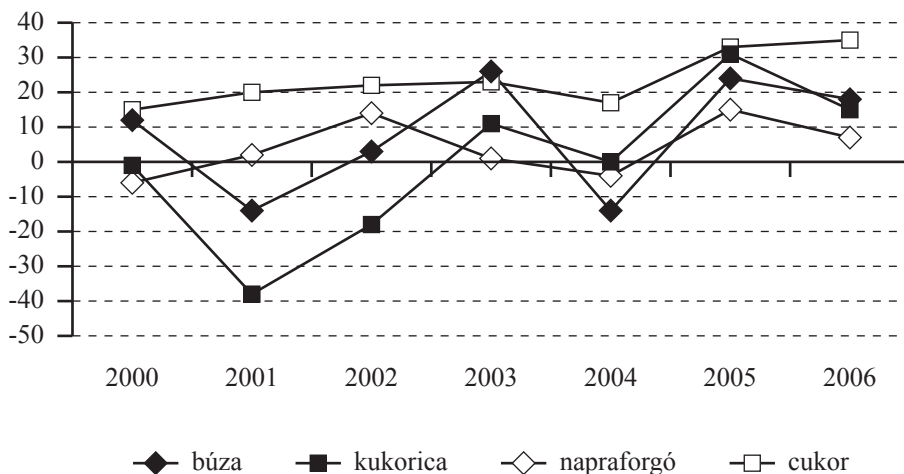


Forrás: OECD PSE/CSE/TSE adatbázis, valamint az AKI Agrárpolitikai osztályán készült számítások

A mutatószám fluktuációja ellenére egyértelműen **tetten érhető a növényi termékek támogatottságának emelkedése EU-csatlakozásunk után** (3. ábra), miközben az állati termékek esetében ilyen egyértelmű tendenciáról nem beszélhetünk (4. ábra).

A növényi termékek közül elsősorban a búza, kukorica, cukor támogatottsága javult 2004 után, a napraforgóé nem változott látványosan. (Itt megjegyezzük, hogy az ábrán szembevetülő 2004. évi támogatottság-csökkenés oka, hogy az OECD-módszer szerint az adott év pénzügyi kifizetéseit vesszük figyelembe támogatásként, ezért a csatlakozás első évében a SAPS-támogatások késői kifizetése jelentős visszaesést okozott a mutató alakulásában.)

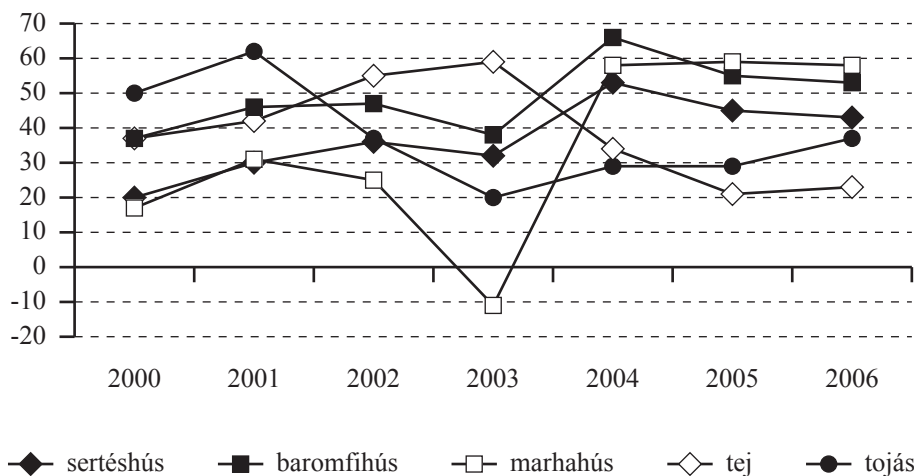
A növényi termékek PSE-mutatójának alakulása 2000-2006 között



Forrás: OECD PSE/CSE/TSE adatbázis, valamint az AKI Agrárpolitikai osztályán készült számítások

4. ábra

Az állati termékek PSE-mutatójának alakulása 2000-2006 között



Forrás: OECD PSE/CSE/TSE adatbázis, valamint az AKI Agrárpolitikai osztályán készült számítások

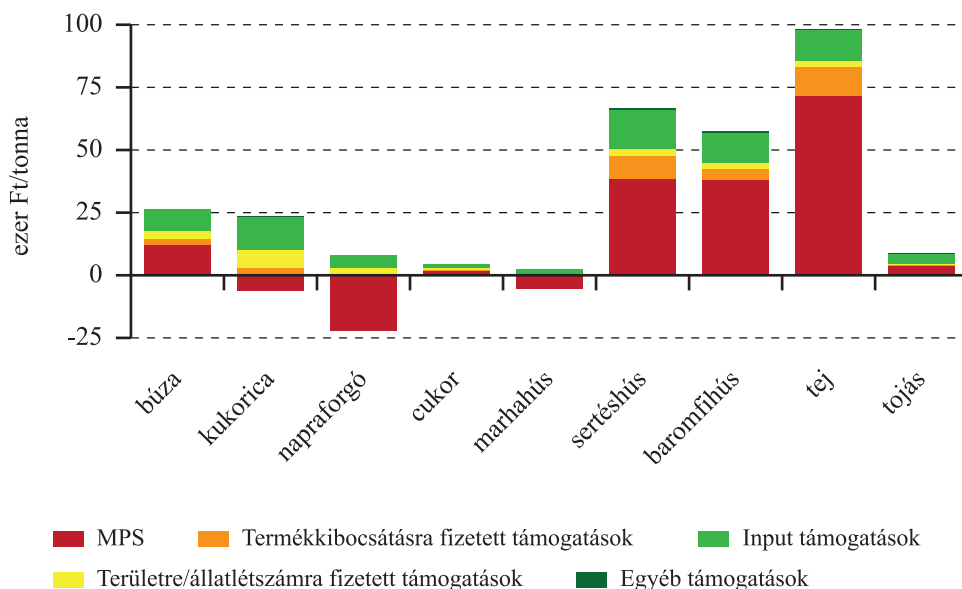
Az állati termékek közül a marhahús, baromfi és sertés támogatottsági mutatója javult egyértelműen, a tej és a tojásé csökkent. Mindez nagyrészt ellentmond az ágazatok érintő támogatáspolitikai változásainak. A sertés- és baromfiágazatot az EU-csatlakozás vesztesei között szokás emlegetni, hiszen az Unión belül nem támogatják ezeket az ágazatokat, viszont csatlakozásunk előtt jelentős támogatást élveztek, garantált árral, irányárral szabályozták a termelést és magas vámvédelemben is részesült az ágazat. A tejágazat csatlakozásunk után külön támogatásban részesül a top up-on keresztül, de a termelői árak visszaestek, így a tej PSE-mutatója romlott.

Közelebb kerülhetünk a folyamatok megértéséhez, ha – akárcsak az egész agrár gazdaságra vonatkozó PSE-mutatóknál – a termékenkénti PSE-mutatók belső összetételét is megvizsgáljuk. Két évet hasonlítottunk össze, a csatlakozás előtti utolsó, 2003. évet és 2006-ot (5-6. ábra).

Amint az ábrákból jól látható, a növényi termékek támogatottsága elsősorban a területi támogatások nagyarányú bővülése miatt javult, ami a búza, kukorica és napraforgó esetében még az MPS csökkenését is ellensúlyozta. A cukor a területi támogatások növekedése mellett EU-csatlakozásunk után magasabb piaci ártámogatásban is részesült (ez arra utal, hogy a termékek piacvédelme hatékonyabbá vált a csatlakozás után.) További változás minden növényi termék esetében az input támogatások csökkenése és a környezetvédelmi támogatások növekedése 2003 és 2006 között. Az állati termékeknél a költségvetési támogatási formák (leginkább a termékkibocsátásra alapozott és az input támogatások visszaszorulása miatt) csökkentek az EU-csatlakozás után, de a piaci ártámogatás növekedése ezt a legtöbb terméknél ellensúlyozta (kivéve a tejet). Ez, a módszertan szerint – amint említettük – elvileg a külső piacvédelem erősödését jelenti, de létrejöhet magasabb MPS-érték a világpiaci árak csökkenése miatt is, ami közelebb áll a valósághoz. Csökkent a piaci ártámogatás viszont a tej esetében, ami egyértelműen a termelői árak esésének volt tulajdonítható. A nemzeti borítékok miatt több közvetlen támogatásban részesült csatlakozásunk után a marhahús és a tej. Bár nem egyenlő mértékben, de minden ágazat részesült a környezetvédelmi programokból is.

5. ábra

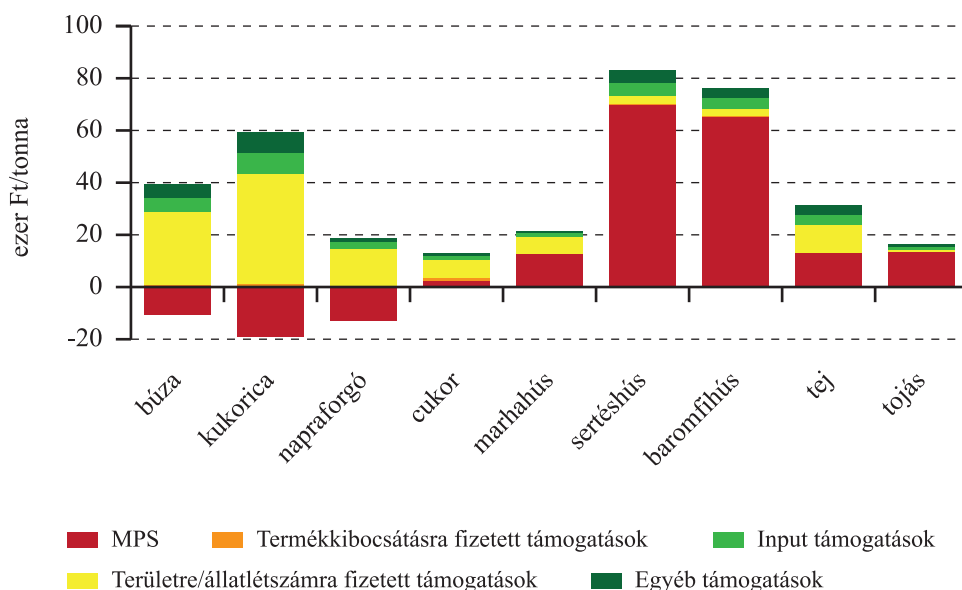
A termékenkénti PSE-mutató összetétele 2003-ban



Forrás: OECD PSE/CSE/TSE adatbázis, valamint az AKI Agrárpolitikai osztályán készült számítások

6. ábra

A termékenkénti PSE-mutató összetétele 2006-ban



Forrás: OECD PSE/CSE/TSE adatbázis, valamint az AKI Agrárpolitikai osztályán készült számítások

2. Az agrártámogatások változásai az Európai Unióban

Az Európai Közösség már az 1980-as évek óta foglalkozik a Közös Agrárpolitika (KAP) reformjával, amit a felduzzadt támogatási kiadások, a növekvő termékfölösleg, valamint az ebből eredő belső és nemzetközi feszültségek kényszerítették ki. A kezdeti mérsékeltebb intézkedések (az intézményi árak befagyasztása, mennyiségi korlátozások, területpihentetés) azonban nem bizonyultak kielégítőnek a KAP által okozott költségvetési nehézségek megszüntetésére, illetve nem tudtak felszabadítani jelentősebb pénzügyi forrásokat más politikai intézkedések céljára. Így vált elkerülhetlenné az 1991-ben nyilvánosságra hozott átfogó reformcsomag (*McSharry-terv*) bevezetése. A reformfolyamat az *Agenda 2000* elfogadásáról hozott 1999-es *berlini döntéssel*, majd a 2003. évi *luxemburgi határozattal* folytatódott. Ezek a reformintézkedések egyrészt a korábban domináns ártámogatások szignifikáns csökkenéséhez vezettek. Így ma már egy átlagos évben a piaci árak számos termékpiacon kedvezőbbek, mint az intézményileg rögzített minimumárak. Ez tapasztalható az EU-ban a búza és más gabonafélék, az olajnövények és néhány állati termék piacán is (Witzke–Noleppa [2006]). Sőt, a cukorpiaci rendtartás módosításával 2006/2007-től kezdődően ezen a szigorúan védett, bonyolult eszközökkel (ártámogatás, importkorlátozás, exporttámogatás, termelési kvóták) szabályozott piacon is a korábinál liberalizáltabb viszonyok kibontakozására lehet számítani.

A reformok másik szembetűnő jellegzetessége, hogy a támogatások nagymértékben függetlenné váltak a mindenkori termeléstől. A támogatások jelentős része nem függ attól, hogy az üzem aktuálisan milyen terméket, mekkora területen, mekkora mennyiségben állít elő. A támogatások összegét egy korábbi referencia-időszakban fennálló jogosultságok figyelembevételével határozzák meg és az összeg alanyi jogon jár a termelőknek. Ez a körülmény megváltoztatta a támogatások nyújtásának politikai motivációját is: a hivatkozási alap már nem a garantált élelmiszerellátás, hanem a mezőgazdaság multifunkcionális jellege. A multifunkcionalitás ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a gazdálkodás olyan pozitív externáliákat generál, mint a tiszta víz, a jó levegő és a felüdülést nyújtó természeti táj, illetve olyan közjavakat szolgáltat, mint az élelmiszerbiztonság (European Commission [1999]).

A reformok azonban csak a támogatások egyik formáját váltották fel egy (kevésbé piactorzító hatású) másikkal, de nem változtattak azon a helyzeten, hogy a KAP-kiadások napjainkig az EU-költségvetés legnagyobb, mintegy 50 százalékos részesedésű tételét jelentik. Így a költségvetés agrárágazati túlsúlyának csökkentését, súlypontjainak a Lisszaboni Stratégia célkitűzéseinek megfelelő áthelyezését (több innováció, növekedés, foglalkoztatás) szorgalmazó reformtörekvések visszaszorulása továbbra sem várható. A 2005. decemberében született tanácsi határozat, mely szerint az EU pénzügyi keretét 2008-2009-ben átfogóan felül kell vizsgálni, feltehetően újból előtérbe helyezi majd az agrártámogatások ügyét. 2008-ban esedékessé válik továbbá a KAP időközi felülvizsgálata is, amely várhatóan nem jelent ugyan mélyreható reformokat, de egyes elemei (pl. a közvetlen kifizetések felső korlátjának esetleges bevezetése, vagy a kötelező moduláció mértékének növelése a II. pillér erősítése érdekében) érinteni fogják a támogatások szerkezetét és elosztását.

Az Unió tényleges kiadásai 2006-ban összesen 106,6 milliárd eurót tettek ki; ebből mezőgazdasági célokra 49,8 Mrd €-t (46,7%) használtak fel.³ A kiadások nagyobb része közvetlen támogatásokra és piaci intézkedésekre ment (37,4 Mrd €), vidékfejlesztésre 7,8 milliárd, egyéb célokra 4,8 milliárd eurót fordítottak (European Commission [2006]).

³ Az SPS-rendszerre történő átállásból eredően néhány tagállamban kifizetési problémák álltak elő, s emiatt a tényleges felhasználás jelentősen elmaradt a kötelezettségvállalási keret előirányzatától.

Ismertek az agrárpolitika finanszírozásának a 2013-ig tartó időszakra vonatkozó keretei is. Az EU 2007-2013-as pénzügyi keretéről szóló intézményközi megállapodás (az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között) hosszú és bonyolult tárgyalások eredményeként 2006. május 17-én jött létre. Ez a hétéves időszakra összesen 371,3 Mrd € kiadás irányoz elő a mezőgazdaság számára. Ebből piaci beavatkozásokra és közvetlen támogatásokra (1. pillér) 293,1 Mrd €, vidékfejlesztésre (2. pillér) 69,8 Mrd € jut.

Az 1. pillér pénzeszközeinek nagysága megfelel a Brüsszeli Európai Tanács által 2002. decemberében megszabott felső határnak, de az eredetileg 25 tagországra szóló keretből fedezni kell a Bulgária és Románia csatlakozása által előálló többlet-költségeket is. (Ez a jelenlegi pénzügyi periódus vége felé az EU-15-ök közvetlen kifizetéseit fogja csökkenteni.)

A 2. pillér pénzeszközei viszont jelentősen alatta maradnak a Bizottság eredeti javaslatában szereplő közel 90 Mrd €-nak. Annak érdekében, hogy vidékfejlesztési célokra kielégítő nagyságú források álljanak rendelkezésre a Tanács elfogadta azt a javaslatot, hogy a tagországok a piaci kiadásokra és közvetlen támogatásokra rendelkezésre álló keret max. 20%-át – önkéntes moduláció keretében – a vidékfejlesztési programokra csoportosíthassák át.



Az OECD éves jelentéseiben rendszeresen értékeli a tagállamok támogatási politikájának alakulását. Eközben mind rövid, mind hosszabb távon vizsgálják a támogatások szintjének és összetételének változását, valamint a kapcsolódó reformok terén elért eredményeket.

A legfrissebb jelentés (OECD [2007b]) szerint **az Európai Unióban a 2004-2006-os időszakban a PSE százalékban kifejezett értéke (PSE%) 34% volt**, szemben az OECD átlagos 29%-ával. Más szavakkal: a támogatásokból⁴ származik az EU mezőgazdasági bruttó bevételének 34 százaléka. Hasonlóan az OECD egészéhez, **a PSE% hosszabb távon mérsékelten csökkenő tendenciát mutat az Unióban** is. Kedvező fejlemény továbbá, hogy a leginkább piactorzító hatású támogatástípusok (a termékkibocsátáson, valamint a változó inputokon alapuló támogatások) aránya a PSE-n belül lecsökkent (az 1986-88 évekbeli 92%-ról 56%-ra 2004-06-ban). Ezzel szemben **a piacot legkevésbé befolyásoló (termelési kötelezettséggel nem járó) támogatások részaránya megnőtt**: 2004-06-ban elérte a 15%-ot (2006: 29%).

Az évek során a támogatások – az OECD egészében és hangsúlyosan az Európai Unióban – a termék-specifikus támogatásról a termeléshez kevésbé kötött támogatásformák felé tolódtak el, oly módon, hogy egy bizonyos termék helyett egy termékcsoporthoz, vagy bármilyen mezőgazdasági termék előállításához biztosította a támogatási jogosultságot, vagy akár nem is írtak elő termelési kötelezettséget. Ebben az irányban éppen az EU tette a leghatározottabb lépést az összevont gazdaságtámogatási rendszer (Single Payment Scheme, SPS) 2005-ben kezdődött bevezetésével.

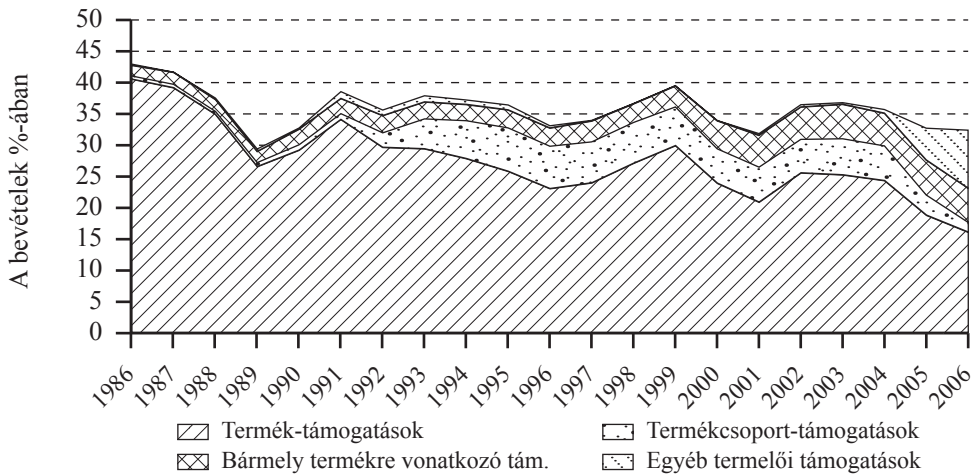
Tekintve azonban, hogy az ártámogatás (vagyis a vámok, intervenciók felvásárlás, export-támogatás) szerepe még mindig jelentős az Unióban, s mivel ez a támogatástípus szükségszerűen egy bizonyos termék előállításához kapcsolódik, **a termék-specifikus támogatások (Single Commodity Transfers, SCT) részaránya összességében változatlanul magas** a PSE-n belül (2004-06: 58%, 2006: 49%, lásd 7. ábra). A termékcsoporthoz tartozó támogatások (Group Commodity Transfers, GCT) 2004-06-ban a PSE 10%-át adták (2006: 5%), szemben

⁴ A támogatásokba beleértik (a költségvetési kiadások mellett) az ártámogatást és az átengedett költségvetési bevételeket is.

az 1986-88-as 1%-kal és az 1995-97-es 20%-kal. A bármely termékre vonatkozó támogatások (All Commodity Transfers, ACT) és az egyéb termelői támogatások (Other Transfers to Producers, OTP, ezek esetében nincs termelési kötelezettség) együttesen a PSE 31%-át tették ki 2004-06-ban (2006: 45%), míg 1986-88-ban még csak 5%-os szinten voltak.

7. ábra

A támogatások szintje (PSE%) és termékekhez való kötöttsége az Európai Unióban

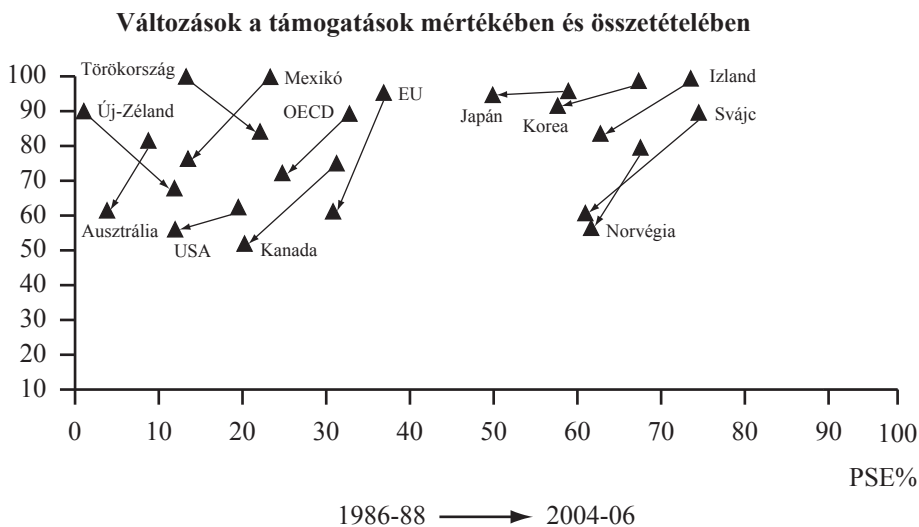


Forrás: OECD [2007b]

A kívánt cél tehát, hogy egyrészt fokozatosan csökkenjenek a támogatások, másrészt – az összetételt tekintve – kerüljenek előtérbe a kevésbé piactorzító típusok. Az ilyen irányú előrehaladást a 8. ábrán mutatjuk be az OECD egészére, illetve tagországaire vonatkozóan (az EU itt egy tagországnak számít). Az ábrán a támogatások mértékének változását a PSE% alakulása, az összetétel változását pedig azon támogatás-típusoknak az arányváltozása fejezi ki, amelyek leginkább kötődnek a termeléshez, s ennél fogva a legkifejezettebb piactorzító hatással bírnak. (ezek az output-támogatások és a változó ráfordítások felhasználásához kötött támogatások). A támogatások szintjét kifejező PSE% 1986-88 és 2004-06 között az OECD egészében 38%-ról 29%-ra csökkent. Ugyanezek a számok az EU-ban: 41%, illetve 34%. A legnagyobb piactorzító potenciállal rendelkező támogatások aránya ugyanezen időszak alatt az OECD-ben 91%-ról 63%-ra, az EU-ban pedig 96%-ról 61%-ra csökkent. A 8. ábra azonban arra is rámutat, hogy az elért fejlődés országonként különböző és eltérő mértékű a még hátralevő feladatok nagysága is.

Termékenként vizsgálva természetesen eltérő a helyzet: 2004-06-ban a termék-specifikus támogatások (SCT) aránya az ágazati bevételben nullához közelít a búza, az árpa, a zab, az olajos növények és a tojás esetében; 20 és 30 százalék közötti volt a támogatottság a tejnél és a rizsnél, viszont meghaladta a 40%-ot a cukornál és minden húsféleségnél, kivéve a sertéshúst (lásd 9. ábra).

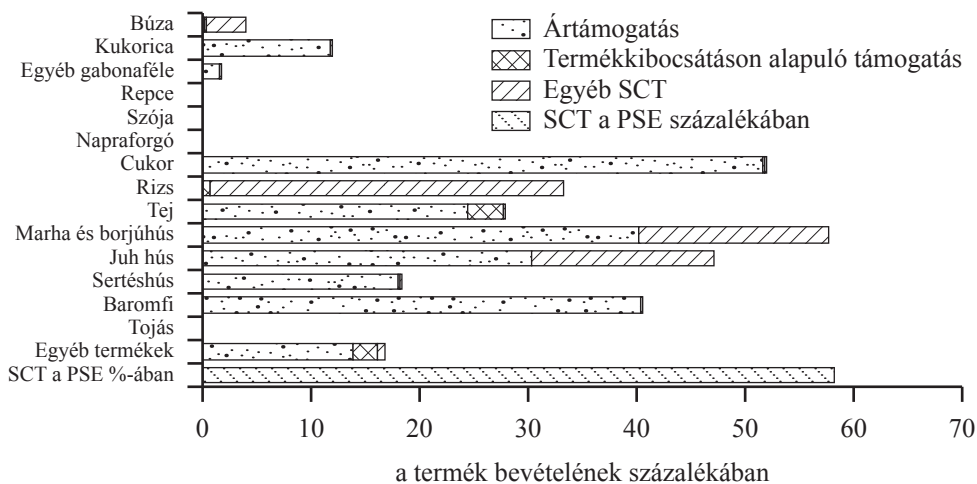
8. ábra



Forrás: OECD [2007b]

9. ábra

A termékspecifikus támogatások (SCT) az EU-25-ben (2004-2006)



Forrás: OECD [2007b]

3. A támogatások allokációs és elosztási hatásai

A piaci folyamatokba történő állami beavatkozásokat, ezen belül a gazdálkodók támogatását eltérő agrárpolitikai szándékok vezérlik. Az esetek egy részében az *erőforrások allokációjának módosítása* a cél, mint – mondjuk – a dohánytermelés támogatása esetében, vagy az energia-megtakarítást szolgáló beruházások támogatásakor. Más esetekben *jövedelempolitikai célok* állnak előtérben. Ide tartoznak a termelésről leválasztott támogatások (SAPS, SPS), vagy a **hátrányos helyzetű területek mezőgazdasági termelőinek nyújtott kifizetések**. Végül a **vidékfejlesztési támogatások egy jelentős csoportja a mezőgazdaság által biztosított pozitív külső gazdasági hatások** (pl. vizes élőhelyek létrehozása) költségeinek ellentételezését szolgálja (internalizálás).

Az agrártámogatások nyújtásának indokaként általában a nem tökéletes piacok létét, a piaci kudarcokat említik. Ugyanakkor a közgazdászok azt is nyilvánvalóvá teszik, hogy potenciálisan **minden eszköz, amellyel az állam támogatja a mezőgazdaságot, torzítja a kereskedelmet és csökkenti a társadalom nettó jólétét**. A következőkben röviden áttekintjük, hogy milyen hatásmechanizmusok állnak az erőforrások allokációjának, illetve a jövedelmek eloszlásának torzítása mögött.

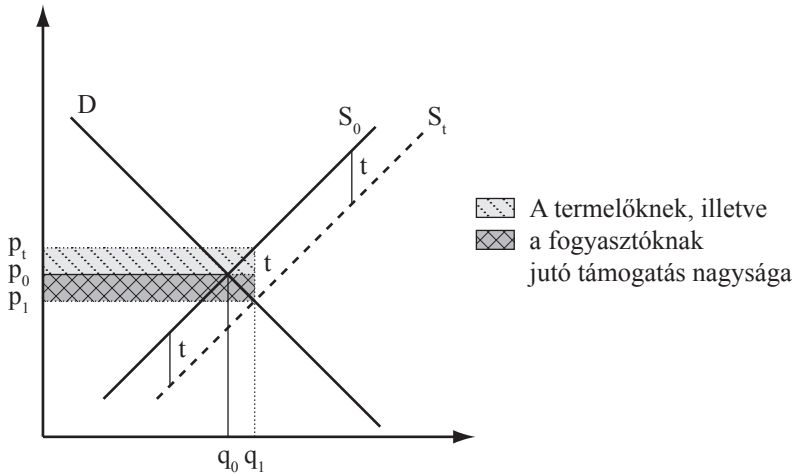
3.1. A termelés mennyiségéhez kötött támogatások hatásai

A termeléshez kötött támogatásoknak jelenleg nincs ugyan érdemleges szerepük a hazai, illetve az uniós agrárpolitikában, de jól használhatók a támogatások hatásainak bemutatására. Az ilyen jellegű támogatások – feltéve, hogy az aktuális év termeléséhez kapcsolódnak – ösztönzően hatnak a termelés növelésére. Ezt a körülményt – termékegységenként fix összegű támogatást (output-támogatás) feltételezve – példaszerűen a 10. ábrán mutatjuk be.

Valamely mezőgazdasági termék belföldi piacán a támogatás nélküli egyensúly az S_0 kínálati görbe és a D keresleti görbe metszéspontjánál alakul ki. A termékegységenként fizetett t összegű támogatás hatására a kínálati görbe párhuzamosan, t -nek megfelelő értékben lefelé tolódik el (S_t), *a termelők minden lehetséges ár mellett nagyobb mennyiségű árut kínálnak eladásra*. A keresleti görbe lefutása nem változik. Zárt gazdaságot feltételezve, az új egyensúlyi helyzetben a termelt mennyiség q_0 -ról q_t -re emelkedik, míg a termék piaci ára p_0 -ról p_t -re csökken. A termelők a támogatással együtt $p_t + t = p_0$ tényleges árat realizálnak. A mérséklődött piaci ár miatt a termékegységenkénti t támogatásból csak $p_t - p_0$ összeget tarthatnak meg, míg a $p_0 - p_t$ rész a fogyasztóhoz kerül. *Bár a támogatást teljes egészében a termelő kapja, annak hasznából mások – esetünkben a fogyasztók – is részesülnek, akik eredetileg (valószínűleg) nem voltak a megcélzott kedvezményezetttek között.*

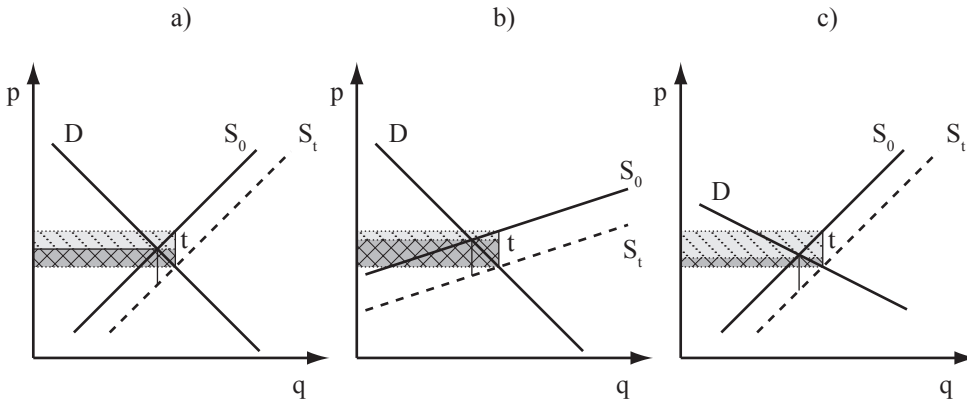
A 10. ábrán a pontokkal satírozott téglalap jelöli a termelőknél maradó támogatás összegét, míg a ferde vonalakkal megrajzolt téglalap a fogyasztók által élvezett támogatást mutatja. Az, hogy milyen mértékű a termelés bővülése a támogatás-növekedés hatására, illetve, hogy miként oszlik meg a támogatás a termelők és a fogyasztók között, *a keresleti és a kínálati görbék rugalmasságától függ*. Ennek az alapvetően fontos összefüggésnek a jellege a 11. ábrán tanulmányozható.

A termelés mennyiségéhez kötött támogatás hatása a piaci egyensúlyra



Forrás: Henrichsmeyer – Witzke [1994] nyomán

A keresleti, illetve a kínálati görbék rugalmasságának szerepe a támogatás megoszlásában



Forrás: saját ábra

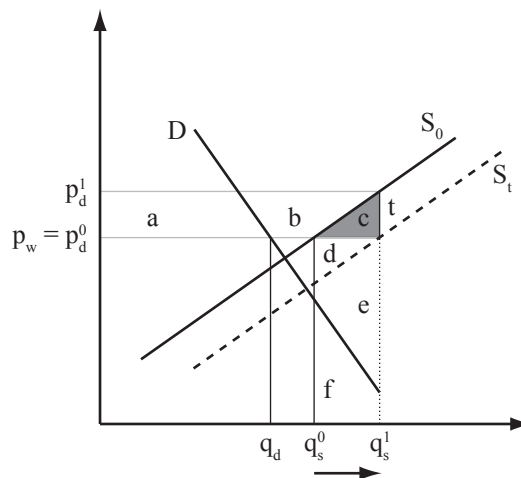
Amennyiben a kereslet és a kínálat rugalmassága azonos, akkor a támogatásból származó haszon egyenlő arányban oszlik meg a piaci szereplők között (hozzávetőlegesen ez a helyzet a 10. ábrán bemutatott helyzetben (illetve a 11. ábra a) részében). *Minél nagyobb a kínálat rugalmassága (a keresletéhez viszonyítva, lásd 11 b) ábrarész), annál kisebb hányad jut a támogatásból a termelőknek (és fordítva).* Tekintve, hogy a technológiai fejlődés hatására a mezőgazdasági termékek kínálata általában gyorsabban nő mint a kereslet, a terme-

lés mennyiségéhez kötött támogatások estében a termelők kénytelenek azok nagyobb részét mások részére átengedni.⁵ A termelők szempontjából a 11. ábra c) részében felvázolt helyzet a kedvező, ahol a rugalmas kereslet, kevésbé rugalmas kínálattal párosul.

Az eddigiekben a támogatások *hasznának* megoszlása került szóba. Vizsgáljuk meg most – a jóléti közgazdaságtan eszköztárával – *mind a hasznok, mind a kapcsolódó költségek (terhek)* megoszlását. Vonjuk be továbbá a vizsgálandóba a *külkereskedelmet* is. Tegyük fel, hogy – Magyarország helyzetéhez hasonlóan – a vizsgált ország a támogatás bevezetése (növelése) előtt és utána is exportál a támogatott mezőgazdasági termékből, de szerény világereskedelmi súlyából adódóan exportja nem befolyásolja a világszintű árat. A 12. ábra ugyancsak egy fix összegű output-támogatás hatásait mutatja be. Tételezzük fel, hogy a támogatás bevezetése előtt a belföldi ár azonos a világszintű árral.⁶

12. ábra

Az output-támogatások hatásai a termékpiacokon



Forrás: Henrichsmeyer – Witzke [1994] nyomán

Az ábrán felismerhetjük az output-támogatás hatását a hazai kínálatra. A t támogatás hatására a p_d^0 belföldi termelői ár (amely eddig megegyezett a p_w világszintű árral) t -vel megnövekszik (p_d^1 értékre). Ezen a magasabb áron a termelők készek – a régi kínálati függvénynek megfelelően – q_s^0 -ről q_s^1 -re növelni termelésüket. Más módon megközelítve a kérdést, a kínálati függvény párhuzamosan lejjebb tolik t -vel, vagyis bármely kínált mennyiségnek megfelelő piaci ár pontosan az egységnyi output-támogatás összegével csökken. A belföldi kínálat nem változik, mert a többlet-termelést exportálják, s így a belföldi fogyasztói ár is változatlan marad.

⁵ Ez a helyzet napjainkra tartósan megváltozni látszik. A világ népességének növekedése, a feltörekvő országok által támasztott fizetőképes kereslet bővülése, a bioenergetikai célú termékfelhasználás konkurenciája arra enged következtetni, hogy hosszútávon is dinamikusan növekvő kereslet alakul ki a mezőgazdasági termékek iránt. A kereslet fokozódása a jövőben valószínűleg meghaladja a termelés bővülését.

⁶ Nemzetközi áruforgalmat feltételezve az egyensúlyi ár nem a keresleti és a (belföldi) kínálati görbék metszéspontjánál adódik. Amennyiben kedvező világszintű ár mellett gazdaságos az export, a belföldi kínálat csökken és magasabb ár alakul ki (a zárt gazdaságban adódó helyzethez képest). A belföldi ár végül meg fog egyezni a világszintű árral.

Mérjük fel tehát a piaci szereplők reáljövedelmének (jólétének) változását. A jólét változása (ΔW) az alábbi tételekből tevődik össze:

$$\Delta W = \Delta CS + \Delta PS + \Delta SB, \text{ ahol}$$

CS: fogyasztói többlet⁷

PS: termelői többlet⁸

SB: költségvetési kiadások (adófizetők költségei)

Esetünkben a belföldi fogyasztók helyzete nem változik: változatlan áron ugyanakora termékmennyiséghez jutnak, mint az output-támogatás bevezetése előtt. A fogyasztói többlet változása tehát nulla. A termelői többlet az $a+b$ területtel megegyezően növekszik. A támogatás kifizetéséhez $t \cdot q_s^1 = a+b+c$ területnek megfelelő összeg szükséges. Vagyis:

$$\Delta CS + \Delta PS + \Delta SB = \Delta W$$

$$0 + (a+b) - (a+b+c) = -c$$

Végeredményként tehát c összegű nemzetgazdasági szintű *jóléti veszteség*⁹ adódik. A teljes egészében az adófizetők (államháztartás) által finanszírozott $a+b+c$ támogatásból a termelők jövedelmét $a+b$ összeg növeli. A különbség c , ami a támogatás versenytorzító hatásából eredő veszteség (a protekcionista beavatkozás ára). Ez úgy keletkezik, hogy a támogatással megnövelt ár a termelőket többlet-termelésre készíti ($q_s^1 - q_s^0$), ami világgiazi áron $d+e+f$ összeget ér, de előállítására $c+d+e+f$ -be kerül. Hatását tekintve a jóléti veszteség is csökkenti az agrártámogatások termelőkhöz eljutó hányadát.

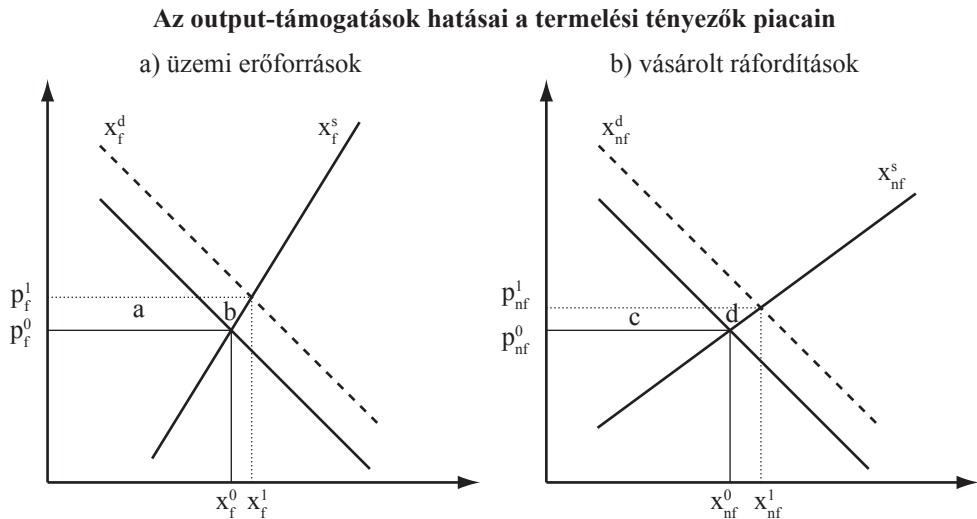
Az eddigiekben a támogatásoknak a termékpiacra gyakorolt hatásairól volt szó. A termékek és az árak azonban összekapcsolják a különböző piacokat és a kezdeti hatás amely, mondjuk, elsődlegesen a termékpiacot érintette, befolyásolja a termelési tényezők piacát is.

A 13. ábrán szematikusan bemutatjuk előzőkben tárgyalt output-támogatásnak az üzemi erőforrások (pl. termőföld, munkaerő, saját tőke), illetve a vásárolt ráfordítások piacára gyakorolt hatásait. A termelői árnak a támogatás hatására bekövetkező növekedése és a termelés kibővítése mind a saját tulajdonú, mind a vásárolt termelési tényezők iránt nagyobb keresletet támaszt. Ezt keresleti görbék (x_f^d illetve x_{nf}^d) felfelé történő eltolódása (szaggatott vonal) szemlélteti. A növekvő kereslet hatására egyaránt nő a termelési tényezők felhasznált mennyisége és ára. A növekedés mértéke a kínálat rugalmasságától függ.

⁷ A fogyasztói többlet a fogyasztók fizetési hajlandósága (az az összeg amennyit készek lennének fizetni egy pótlólagos termékegységért, s amely megfelel a termék fogyasztásával járó határhasznuknak) és a ténylegesen fizetendő fogyasztói ár közötti különbség. Megegyezik az áregyenes és a keresleti függvény közötti területtel. Részletesebben lásd Varian H. R. [1990] 323-330 pp.

⁸ A termelői többlet megegyezik a termelők által előállított fedezeti hozzájárulással (termelési érték mínusz változó költségek). Mivel a kínálati függvény alatti terület a termelés változó költségeit mutatja, az áregyenes és a kínálati függvény közötti terület a fedezeti hozzájárulásnak, azaz a termelői többletnek felel meg. Részletesebben lásd Varian H. R. [1990] 323-330 pp.

⁹ Angolul: *deadweight loss*, ennek mintájára a *holtteher-veszteség* elnevezés is használatos.



Forrás: OECD [2001] nyomán

Az *a)* ábrarészben az *a* és *b* területek összege jelzi, hogy az output-támogatás következtében mekkora a mezőgazdasági üzemek nettó jövedelemnövekedése. A jobboldalon pedig a *c* és *d* területek együttese mutatja a vásárolt ráfordítások szállítóinak többlethasznát. Hogy ezek közül melyik a nagyobb, az az erőforrások kínálatának rugalmasságától, illetve relatív fontosságuktól (költségarányuktól) függ. Az első esetben fordított arányosság nyilvánul meg: a kisebb rugalmasságú erőforrás (esetünkben ezek az üzemi erőforrások) ára növekszik a nagyobb mértékben. A költségarányokat tekintve viszont pozitív összefüggést találunk az arány számszerű mértéke és az erőforrás árának emelkedése között. A lényeg azonban az, hogy **a támogatás gazdasági hasznából** valamilyen arányban **részesülnek mind az üzemi erőforrások tulajdonosai, mind a vásárolt ráfordítások szállítói is.**

A termelés mennyiségéhez kötött támogatásokról összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy ösztönzik a mezőgazdasági termelés növelését. Hatásukra a gazdák – kedvezőtlen feltételek bekövetkezésekor is – mindaddig fenntartják a termelést, amíg a támogatással megnövelt bevételek nagyobbak, mint a termelési költségek. Tehát adott esetben **a termelést akkor is tovább folytatják, ha piaci körülmények között – a veszteség miatt – ez nem lenne lehetséges.** Így a támogatások hatékonysága azáltal is csökken, hogy egy részüket a termelőknek a veszteség pótlására kell felhasználniuk. Emellett **lelassul a strukturális átalakulás üteme is.**

3.2. Az erőforrások használatához kötött támogatások hatásai

A termelés mennyiségéhez kötött támogatásoktól eltérően az erőforrások használatához kötött támogatások jelenleg is elterjedtek mind a hazai, mind a nemzetközi agrárpolitika eszköztárában. Ilyennek volt tekinthető Magyarországon (2007-ig) a SAPS-hoz kapcsolódó valamennyi nemzeti kiegészítő támogatás (pl. hízottbika-tartás támogatása, anyatehén-tartás támogatása, a GOFR-növények kiegészítő támogatása), továbbá a kedvezményes

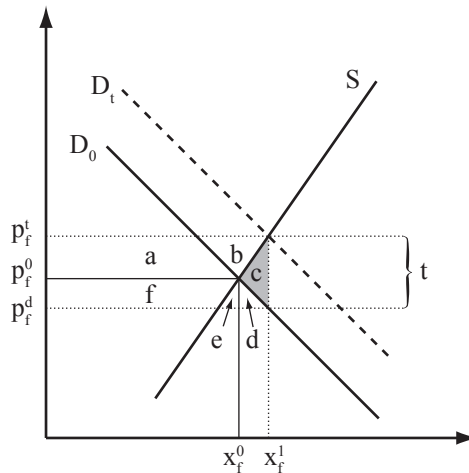
agrárhitelprogramok, a gázolaj jövedéki adójának visszatérítése stb. (Az erőforrások használatához kötött támogatásokat itt a következőkben úgy értelmezzük, hogy termelési kötelezettséggel járnak.)

Tegyük fel, hogy a mezőgazdasági termelő t összegű támogatást kap a felhasznált x erőforrás (termelési tényező: föld, munkaidő, állat, dízelolaj stb.) egysége után. Az egyszerűbb tárgyalás kedvéért tételezzük fel azt is, hogy a szóban forgó termelési tényező a mezőgazdasági háztartás tulajdonában levő *munkaidő-kapacitás* (ennek egy változata a kistermelőknek járó személyi jövedelemadó kedvezmény). A munkaidő-kapacitás összességében adott és felhasználható a mezőgazdasági üzemben végzett munkára, külső munkavégzésre, illetve eltölthető a szabadidő növelésével is.

A 14. ábrán látható, hogy a támogatás bevezetése előtt x_f^0 mennyiségű munka termelésben történő felhasználása bizonyult kifizetődőnek. Ekkor a munkaidő utolsó felhasznált egysége által létrehozott többletbevétel éppen egyenlő volt a munkaidő-felhasználás költségével (pl. a feláldozott szabadidő értékével [opportunity cost, lehetőségköltség]). A támogatás hatására megnő a mezőgazdasági munkavégzés hozadéka (p_f^t), vagy – ha úgy tetszik – csökken a munkaidő lehetőségköltsége (p_f^d), ezért kereslete fokozódik. Az új egyensúly egy, a korábbinál nagyobb, x_f^1 mennyiségű mezőgazdasági munkavégzés mellett jön létre.

14. ábra

Az erőforráshoz kötött támogatás hatásai



Forrás: Henrichsmeyer – Witzke [1994] nyomán

Ha a jóléti változásokat a korábban bemutatott fogalmakkal próbáljuk szemléltetni (l. 22. oldal), akkor először azt rögzíthetjük, hogy esetünkben a termelő (illetve annak háztartása) és a termelési tényező tulajdonosa azonos, tehát a termelői és a fogyasztói többlet megosztására ténylegesen nem kerül sor (de más piaci szereplők – pl. a vásárolt inputok szállítói, a feldolgozók – részesedhetnek a támogatás előnyeiből).

$$\Delta CS + \Delta PS + \Delta SB = \Delta W$$

$$(d+e+f) + (a+b) - (a+b+c+d+e+f) = -c$$

A támogatás teljes összege x_f^1 -t-vel, illetve az $a+b+c+d+e+f$ területtel egyenlő (adó-fizető költségei = költségvetési kiadások). A termelési tényező tulajdonosa (esetünkben a mezőgazdasági háztartás) ebből az $a+b$ -nek megfelelő összeghez jut (ez megfelel a korábbi termelői többletnek), míg a mezőgazdasági termelő többlethasznna a $d+e+f$ területnek felel meg (korábbi fogyasztói többlet). A c terület pedig a jóléti veszteség. A veszteség amiatt jelentkezik, hogy a mezőgazdasági háztartásoknál kisebb jövedelemnövekedés tapasztalható, mint amennyibe az intézkedés a társadalomnak kerül.

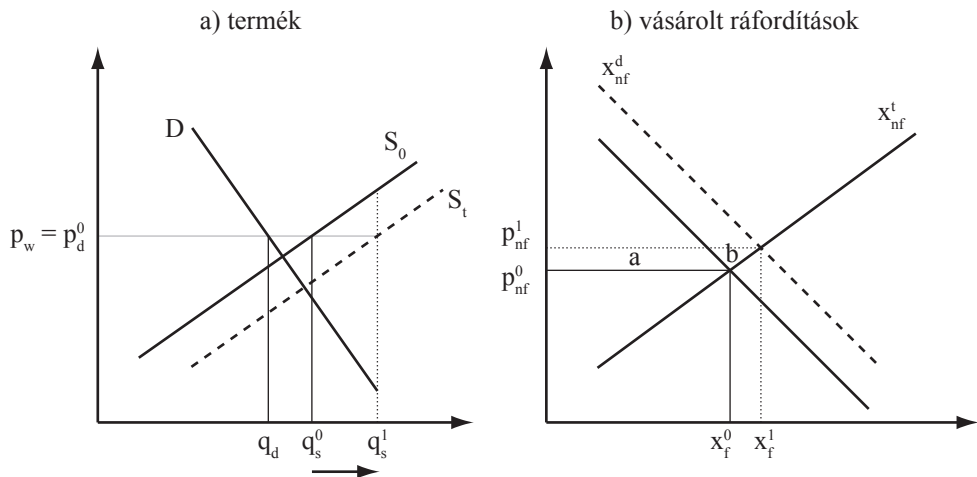
A veszteség annál nagyobb, minél nagyobb mértékben nő meg a termelőeszköz-felhasználás – és értelemszerűen a mezőgazdasági kibocsátás is – a támogatás hatására. Az pedig, hogy a támogatásra hogyan reagál a kibocsátás, a keresleti és kínálati függvények elaszticitásától függ. Ha például csekély a termelési tényező kínálatának rugalmassága (ami fennáll pl. a termőföldre vonatkozóan), akkor – egy rugalmasabb kínálatú tényezővel összehasonlítva – azonos összegű támogatás hatására kisebb mértékű lesz a tényező-felhasználás mennyiségi növekedése, ennél fogva kisebb lesz a jóléti veszteség, viszont a támogatás nagyobb hányada jut az adott termelési tényező tulajdonosának.

Vizsgáljuk meg ezek után, hogy az erőforrás-támogatás hatása hogyan jelentkezik a termékpiacon, illetve a vásárolt ráfordítások piacán.

Mivel a támogatás hatására a termelési tényező felhasználása megnövekszik, nőni fog a mezőgazdasági termelés is (a kínálati görbe lefelé tolódik el). Mivel azonban a termelési többlet (a hazai árral megegyező világpiacon) exportálható, a termelésnövekedés nem vezet a belföldi ár csökkenéséhez (l. 15. ábra *a*) rész).

15. ábra

Az erőforráshoz kötött támogatás hatásai a termékpiacon, illetve a vásárolt ráfordítások piacán



Forrás: OECD [2001] nyomán

A nagyobb mennyiségű termék előállítását pótlólagos keresletet támaszt a vásárolt ráfordítások piacán (15. ábra *b*) része). A szállítók többletnyereségét az $a+b$ területek szemléltetik.

3.3. A termeléstől független (leválasztott) támogatások hatásai

A termeléstől függetlenített támogatások nincsenek a folyó termeléshez, vagy erőforrás-felhasználáshoz kötve. A támogatás összegét nem befolyásolhatja, hogy a termelő az adott évben növeli-e termelését, vagy sem. Ennélfogva nem termeléspolitikai célokat szolgálnak, hanem a termelők jövedelem-helyzetének javítására szánják őket. Üzemenkénti nagyságuk megállapításánál figyelembe lehet venni

- az üzem tényleges termelését valamely korábbi időszakban;
- a regionális átlaghozamot valamely korábbi időszakban;
- a regionális átlaghozamot az adott évben;
- a tényleges erőforrás-felhasználást valamely korábbi időszakban.

A közvetlen mezőgazdasági támogatások termelésről történő leválasztásának (decoupling) kérdése főként az utóbbi 10 évben került a tudomány és az agrárpolitika képviselői érdeklődésének előterébe. Az EU-ban az 1990-es évek elején – az intervenció árak csökkentésének ellensúlyozására – a termelők részére terület, illetve állatlétszám alapján járó *közvetlen támogatásokat* vezettek be. Ezek azonban csak részlegesen leválasztott támogatásoknak tekinthetők, mert bár nem a megtermelt búza és marhahús tonnái után fizették őket, de elnyerésükhöz a gazdálkodóknak rendelkezniük kellett búzaterülettel, illetve hízóállattal.

A támogatások leválasztása szerepet kapott a GATT Uruguayi-fordulójának eredményeként létrejött megállapodásban (1995) is. A megállapodás az alábbiak szerint definiálja a leválasztott jövedelemtámogatás fogalmát:

- A támogatási jogosultságnak világosan meghatározott kritériumokon kell alapulnia, mint például a jövedelem, a termelői vagy földtulajdonosi státusz, az erőforrás-felhasználás vagy a termelési méret egy korábbi referencia-időszakban.
- A támogatás éves összege nem függhet a termelés jellegétől és méretétől (termelési semlegesség).
- A támogatás éves összege nem függhet a nemzeti vagy nemzetközi ártól (ársemlegesség).
- A támogatás éves összege nem függhet a termelési tényezők felhasznált mennyiségétől (faktorsemlegesség).
- A támogatásokat nem lehet a termelés fenntartásához kötni (WTO [1995] 2. melléklet, 6. §).

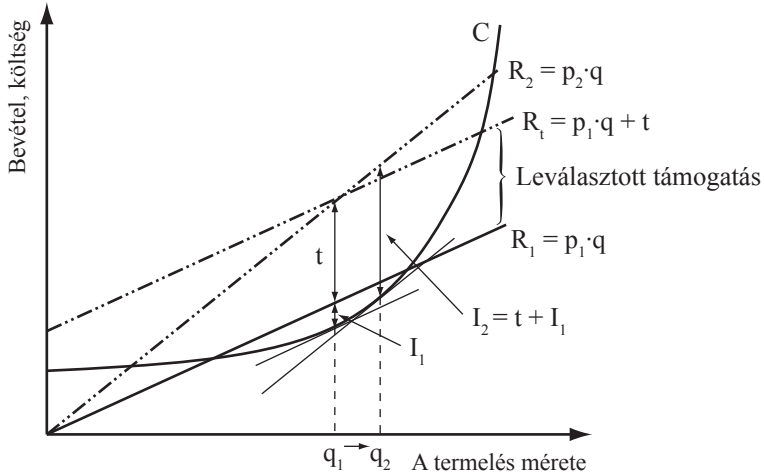
A megállapodás a „zöld dobozba” tartozó támogatásokkal kapcsolatban (amelyek kivételt jelentenek a WTO-megállapodás aláírói által vállalt támogatás-csökkentési kötelezettség alól), megfogalmazza a leválasztott támogatások kritériumát a „másik oldalról” szemlélve is: a leválasztott támogatásoknak „ne legyen kereskedelem-torzító vagy termelésre gyakorolt hatásuk, illetve ha mégis, az ilyen hatás a lehető legkisebb legyen”.

Hasonló irányba mutat az OECD definíciója is, amely szerint a beavatkozás akkor tekinthető teljesen leválasztottnak, ha „ugyanazon termelési és kereskedelmi mennyiségekre vezet, mint amelyek nélküle adódnának”, vagyis nem befolyásolja a termelők döntéseit és lehetővé teszi a piaci ár szabad alakulását (OECD [2001]).

A 16. ábra a termeléstől független támogatásokra vonatkozó megállapításokat szemlélteti. Összehasonlításként az ábrán feltüntettük a leválasztott támogatással azonos nyereségnövekedést előidéző *ártámogatás* hatását is. Az ábrán – a szemléletesség kedvéért – bevétel-költség összehasonlítás alapján mutatjuk be az optimális kínálati mennyiség alakulását.

16. ábra

A leválasztott támogatások (semleges) hatása a termelési döntésekre (az ártámogatással összehasonlítva)



Forrás: Henrichsmeyer – Witzke [1994] nyomán

A kiindulási helyzetben a termékkibocsátás optimuma q_1 mennyiségnél van, ott ahol a R_1 bevételi egyenes párhuzamosan eltolva érinti a C költséggörbét: a két vonal közötti függőleges távolság, vagyis az I_1 jövedelem itt a legnagyobb. Vizsgáljuk meg elsőként az ártámogatás hatását. Ha ennek következtében a termék ára p_1 -ről p_2 -re nő, akkor a bevételi egyenes meredekebbé válik (R_2) és az új optimum egy, az előzőnél nagyobb q_2 mennyiségnél alakul ki. Ezzel együtt a jövedelem is I_2 -re nő.

Az ártámogatás helyett nyújthat az állam leválasztott közvetlen támogatást is, amely a termékkibocsátástól függetlenül t összeget tesz ki. Ez grafikusán az R_1 bevételi egyenes t értékkel történő párhuzamos eltolásával jeleníthető meg (R_1 : összes bevétel = árbevétel + közvetlen támogatás). A közvetlen támogatás számottevően növeli a nyereséget (az előző lépésben tapasztalt I_2 szintre), mivel azonban a bevételi egyenes meredeksége közben nem változott meg, **az optimális termékmennyiség változatlanul q_1 marad. Vagyis igazolódott, amit a leválasztott közvetlen támogatásokról állítottunk, hogy termelésorientáló szerepük nincs.**

A leválasztott támogatás jóléti hatásai az alábbiak szerint alakulnak:

$$\Delta CS + \Delta PS + \Delta SB = \Delta W$$

$$0 + t - t = 0$$

$$t = \text{leválasztott támogatás}$$

Vagyis **leválasztott támogatás esetén a támogatás költsége megegyezik a termelői jövedelem növekedésével. Nincsenek allokációs hatások, a jólét szintje összességében változatlan, bár újraelosztás történt az adófizetők terhére és a termelők javára.** Ily módon a termeléstől független támogatások az egyedüliek, amelyek – a leegyszerűsített elméleti megközelítés szerint – nem járnak jóléti veszteségekkel.

Részletesebb elemzések – elsősorban az OECD tanulmányaiban – rámutattak azonban arra, hogy **a leválasztott támogatások közvetett módon mégis hatással vannak a termelésre.** Ez a nem-tökéletes piacokkal (ahol nem lehet fix áron termelési tényezőket tetszőleges mennyiségben vásárolni vagy eladni), a bizonytalansággal és jelentős részben a támogatás jogosultsági feltételeivel függ össze (Kovács [2006], OECD [2005]).

Az utóbbival kezdve, az Európai Unió jelenleg alkalmazott egységes földalapú támogatási rendszerében (Single Payment Scheme, SPS) a hektáronkénti támogatási jogosultság összege – mint ismeretes – csak akkor kerül kifizetésre ha a termelő jogosultságonként 1 hektár támogatható területtel rendelkezik. A támogatható terület a mezőgazdasági üzem szántóföldből és állandó gyepből álló földterülete. Nem tartozik a támogatható területhez az ültetvények és erdők területe, illetve a nem mezőgazdasági tevékenység céljára használt terület. Az adott évben nem használható fel a támogatási jogosultság „aktiválására” az a terület sem, amelyen étkezési burgonyát vagy szántóföldi zöldséget és gyümölcsöt termelnek.¹⁰ Leszögezhetjük, hogy amennyiben a gazdálkodó érdekelt a nagyobb összegű SAPS-támogatás megszerzésében, akkor *érdekelt földterületének bővítésében is (a kapcsolódó támogatási jogosultságokkal együtt)*. Igaz ez a bővülés – kevés kivétellel – csak egy másik üzem rovására történhet, a nagyobb termelési méretekből adódó előnyök miatt azonban **termelésnövekedéssel is együtt jár.**

Továbbá, a közvetlen támogatások folyósítása környezeti, állatvédelmi és minőségi standardok betartásához kötött (kölsönös megfeleltetés, cross compliance). Emellett az üzem teljes mezőgazdasági területén fenn kell tartani a helyes mezőgazdasági és környezeti állapotot.

A közvetlen jövedelemtámogatásokhoz kötött feltételek termelésre gyakorolt hatásáról a következőket lehet elmondani:

- A támogatásból kizárt kultúrák termelése visszaszorulhat a támogatásban részesülők javára. Ugyanilyen termeléscsökkenő hatása lehet a kötelező állatjóléti előírásoknak is az érintett ágazatokban.
- A támogatások leválasztásának hatására feltehetően nő a mezőgazdasági termelés céljára gazdaságosan nem használható, (a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartása mellett) önkéntesen pihentetett területek aránya.
- Az előző megállapítással ellentétben előfordulhat, hogy az önkéntes pihentetésre szánt területen (a támogatást beszámítva is) veszteséges termelést folytatnak, ha a veszteség kisebb, mint a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartásának költsége lenne.
- Ugyancsak előfordulhat, hogy a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartásával járó költségeket úgy próbálják elkerülni a gazdaságok, hogy bizonyos ágazatokban mérséklik a termelés intenzitását (pl. a szükséges tömegetakarmányt a korábbiánál nagyobb termőterületen állítják elő).

¹⁰ Az SPS ún. *regionális modelljében* – az ültetvények kivételével – az üzem teljes mezőgazdasági területe jogosult támogatásra.

Tovább lépve, a támogatások megnövelik a vállalkozások (itt elsősorban családi vállalkozásokról van szó) fogyasztási és megtakarítási lehetőségeit. Ezáltal megjelenhet a több szabadidő iránti igény, ami (negatív) hatást gyakorol az üzemi célra rendelkezésre álló munkaidő-mennyiségre¹¹ és így a termelésre is.

Kimutatták amellett, hogy a jövőre vonatkozó döntésekkel kapcsolatos bizonytalanság feltételei mellett a leválasztott támogatásoknak lehetnek további termelésre gyakorolt hatásai. Előadódhat például, hogy – támogatás hiányában – a mezőgazdasági vállalkozó ígéretes fejlesztési elképzeléseihez is csak korlátozottan tud tőkéhez jutni (nem-tökéletes tőkepiac), mert a hitelező nem képes megítélni a tervezett beruházás kockázatait. Emiatt jövedelmező beruházások maradhatnak el. *A jövedelemtámogatások léte viszont javíthatja a termelő hitelképességét, növelheti a hitelhez jutás esélyeit.* Ennek következtében a beruházási teljesítmények növekedésnek indulhatnak, miáltal a termelés bővülésére lehet számítani. Ennél egyértelműbb hatásként természetesen az is gyakorta előfordulhat, *hogy leválasztott támogatások egy részét közvetlenül termelésbővítő beruházásokra fordítják* (v.ö.: OECD [2001]).

A mezőgazdasági termelők feltételezései a leválasztott közvetlen jövedelemtámogatások jövőbeli kifizetésére vonatkozóan ugyancsak együtt járhatnak olyan döntésekkel, amelyek ilyen támogatások hiányában másként alakulnának. Feltehetően gyakran megесik például, hogy **a gazdálkodók csak azért tartják fenn termelésüket, illetve üzemüket, hogy tartósan hozzájussanak a támogatáshoz.** Ezek a gyenge hatékonyságú termelők, akik egyébként bevételeikből nem tudnák fedezni állandó költségeiket, és idővel ki kellene szorulniuk a termelésből. Tehát **a támogatások lehetővé teszik a kevésbé versenyképes termelők piacón maradását, ennél fogva rontják a kedvező szerkezeti változások lezajlását.** Más oldalról a közvetlen jövedelemtámogatások megnehezíthetik az új gazdák belépését is a termelésbe, mert kapitalizálódva a földárakban árnövelő hatással járnak, így a termőföld megvásárlása finanszírozási korlátokba ütközhet.¹²

Bizonyítást nyert továbbá, hogy a leválasztott közvetlen támogatások *megváltoztatják a termelők kockázathoz való viszonyát.* Ez annak következtében fordulhat elő, hogy a jövedelemtámogatás hatására nő a gazdálkodó összvagyon. Mivel így nagyobb anyagi biztonságban érzi magát, megnő a kockázatvállalási hajlandósága, ami új, kockázatosabb technológiák megvalósítására, s végeredményben **több termelésre** sarkallja őt.

Kimondható tehát, hogy **a folyó termeléstől függetlenített közvetlen jövedelemtámogatások sem maradnak hatástalanok a gazdálkodók termelési, fejlesztési döntéseire.** Figyelembe kell azonban venni, hogy a hasonló jövedelemnövekedéssel járó más támogatási formák piactorzító hatásai még fokozottabbak. Így **a termeléstől függetlenített támogatások relatíve előnyösnek tekinthetők,** amennyiben aránylag kismértékű versenytorzító hatással járnak.

¹¹ Itt a háttérben a nem-tökéletes munkaerőpiac problémája rejtőzik: feltételezhetjük, hogy a kieső családi munkaidőt nem lehet azonos költségek (lehetőségköltségek) mellett azonos minőségű idegen munkával helyettesíteni.

¹² Igaz, lehetne úgy érvelni is, hogy a támogatások megnövelik a potenciális földvásárlók likviditását, s ezáltal elvárhatóak a finanszírozási problémák. A kérdés valószínűleg csak a konkrét föld- és tőkepiaci viszonyok ismeretében ítélné meg valójában.

4. Az agrártámogatások hatékonyságának mérése a termelői jövedelem növelése szempontjából

Az agrárpolitika megfogalmazott céljai között – az Európai Unióban és Magyarországon egyaránt – előkelő helyen szerepel a mezőgazdasági termelésből élők életszínvonalának javítása¹³. Ennélfogva egyértelmű, hogy a közvetlen jövedelemtámogatások kedvezményezettjének a mezőgazdasági termelőt tekintik. Egyéb gazdaságilag érintett csoportok (pl. földtulajdonosok, adófizetők) érdekei az agrárpolitikában többnyire figyelmen kívül maradnak¹⁴, ami érthető is, mivel ezek nem az ágazati politika hatáskörébe tartoznak. Ennek ellenére közismert tény, hogy az agrárgazdaságra fordított közpénzek nem csak a gazdálkodók érdekeit szolgálják: a folyamatban hatékonysági veszteségek, „elszivárgások” keletkeznek, amelyek révén a támogatások jelentős része nem a megcélzott termelőkhez kerül, hanem a vertikum mezőgazdasági termelést megelőző (alapanyag-előállító, eszközgyártó, földtulajdonos) vagy azt követő (nagy- és kiskereskedelem, feldolgozás, fogyasztás) fázisaiban csapódik le. A nemzetközi szakirodalom az első esetet *felfelé történő elszivárgásnak*, a másodikat *lefelé történő elszivárgásnak* nevezi (*upstream/downstream leakages*).

Az agrártámogatásoknak a jövedelmek újraelosztására vonatkozó hatását számos tanulmány vizsgálta az elmúlt évtizedekben (pl. Nerlove [1958], Floyd [1965], Gardner [1983], Alston–Hurd [1990], Salhofer [1996], Salhofer–Schmid [2000]). Az OECD is nagy figyelmet szentelt a fenti kérdésnek, miközben azt keresték, hogy a kormányzatok miként érhetik el agrárpolitikai céljaikat a legkedvezőbb költségekkel (lásd pl. OECD [1996], OECD [2001], OECD [2001a], OECD [2002], OECD [2005]).

Az agrárközgazdaságtan *támogatás-hatékonyságról* (transfer efficiency) beszél az állami intézkedéseknek a mezőgazdasági jövedelmekre gyakorolt hatásával, illetve a bekövetkező veszteségekkel kapcsolatban. **A támogatás-hatékonyság nem más, mint a mezőgazdasági termelők jövedelemnövekedése és az ezzel összefüggő állami és fogyasztói költségnövekedés közötti arány.** Képlettel:

$$TE = \frac{\Delta FI}{\Delta TC} \cdot 100, \text{ ahol}$$

TE = támogatás-hatékonyság,

FI = termelői (üzemi) jövedelem

TC = az adófizetők és fogyasztók költségei

Vegyük észre, hogy a támogatás-hatékonyság becslése nem a teljes támogatási összegnek betudható jövedelemnövekedés, illetve nem összes támogatási kiadás alapján történik, hanem a növekmények (marginális értékek) figyelembe vételével. Ennek ellenére mégis szokás a támogatások hatékonyságáról olyan értelemben beszélni, mintha az átlagos hatékonyság lenne. Utóbbiról azonban a jelen módszer nem ad tájékoztatást.

Vagyis a támogatás-hatékonyság a termelői jövedelem változásának valamint az adófizetői és fogyasztói költségek változásának hányadosa, amely változások a támogatás valamely csekély változtatásának hatására következnek be. Mivel ez a hányados a gyakorlatban mindig kisebb 1-nél, szükségszerűen hatékonysági veszteségek keletkeznek.

¹³ „Az agrárgazdaságban az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának fő célkitűzéseivel összhangban a következő célok érvényesülnek: ... b) a nemzetgazdaság más ágazataihoz viszonyított esélyegyenlőség megteremtése, hogy a mezőgazdaságból élők arányos tőke- és munkajövedelmet szerezhessenek meg”. (1997. évi CXIV. törvény az agrárgazdaság fejlesztéséről, 3. §)

¹⁴ Az Agrár- és Vidékfejlesztés Nemzeti Stratégiája (2004. május 27.) ebből a szempontból differenciáltabban fogalmaz: „...a földbérletre vonatkozó szabályok azonos súllyal védjék a földtulajdonosok és a földbérletkés hosszú távú érdekeit.”

Az agrárpolitika, s ezen belül a támogatáspolitikai kialakítása szempontjából lényeges, hogy **fordított kapcsolat áll fenn a támogatás piactorzító hatása és hatékonysága között**. A termelők jövedelmére azok a támogatásformák gyakorolják a legkedvezőbb hatást, amelyek a legkevésbé befolyásolják a piaci helyzetet, míg a nagymértékben kereskedelemtorzító támogatásokra fordított adófizetői és fogyasztói költségekből csak csekély részesedés jut a gazdálkodóknak (Dewbre–Anton–Thompson [2001]).

4.1. A hatékonysági veszteségek formái

Az OECD két kategóriába sorolja a lehetséges hatékonysági veszteségeket: ökonómiai veszteségek és elosztási veszteségek (OECD [1996]).

Az ökonómiai veszteségek nagyrészt megfelelnek a korábban megismert jóléti veszteségeknek. Ezek tehát a piaci folyamatokba történő állami beavatkozások (ár- és mennyiség-szabályozás) által okozott össztársadalmi szinten jelentkező nettó jövedelemkiesések.

Az ökonómiai veszteségek lépnek fel például a termékek mennyiség-szabályozásával (pl. tejkvóta, területpihentetés) összefüggésben. Az outputok kontingenseire vonatkozó jogok elosztása adminisztratív úton történik az egyes üzemek között, ahol különbségek vannak a termelés határköltségét tekintve. A hatékonyság növelése érdekében ezeknek a különbségeknek ki kellene egyenlítődniük a termelés üzemek közötti átcsoportosulása útján. Ha azonban a kvóták kereskedelme nincs megengedve (vagy a kereskedelem nem működik megfelelően), akkor termelés nem tud áthelyeződni a hatékonyabb, kisebb költséggel dolgozó üzemekbe, illetve régiókba. Hasonló problémák jelentkeznek az inputok korlátozása miatt is.

Korábban említettük már, hogy a támogatások torzítják az azonos üzemi erőforrásokért (föld, munkaerő, pénzeszközök, vezetői kapacitás stb.) folyó versenyt az ágazatok között. Ha a (nagyobb mértékben) támogatott ágazatok méretét növelni szeretnénk, korlátozni kell más tevékenységek méretét, hogy erőforrásokat lehessen átcsoportosítani az előbbi termék előállítására. Az így elmaradó jövedelem is csökkenti a támogatás hatékonyságát. Annak érdekében, hogy a támogatás előnyeit maximalizálni lehessen, a vállalkozások esetenként növelik a termelés intenzitását a támogatott ágazatokban (pl. egységnyi területre több műtrágyát, növényvédőszerrel, öntözővizet stb. használnak fel), ami ismét növeli a termék önköltségét. Az üzemi szinten jelentkező, lehetőségköltség jellegű jóléti veszteségeket (mivel a további számításokban csak ezeket vesszük figyelembe) megkülönböztetésül *allokációs veszteségeknek* fogjuk nevezni.

A másik csoportot alkotó elosztási veszteségek – az ökonómiai veszteségektől eltérően – össztársadalmi szinten nem okoznak jövedelemcsökkenést. Ezek „csupán” a mezőgazdaság szempontjából jelentenek veszteséget azáltal, hogy **az agrárpolitikai beavatkozások haszna nem a primer célcsoportnál, tehát a gazdálkodóknál csapódik le, hanem a mezőgazdaságon kívül jelentkezik**. Ez a körülmény a mezőgazdaság és az agribiznisz többi (megelőző és követő) szakasza közötti sokrétű összefonódás, a piaci kapcsolatok következménye.

Az agribiznisz *mezőgazdasági termelést megelőző szakaszaiban* fellépő elosztási veszteségek azzal függnek össze, hogy a mezőgazdasági termelésre ösztönzően ható támogatások (ártámogatás, ráfordítás-támogatás, földalapú támogatás, állattámogatás) növelik az alapanyagok és más termelési tényezők iránti keresletet¹⁵, miáltal kiváltják azok árainak

¹⁵ A kereslet növekedése egyaránt lehet a termelés növekedésének és/vagy egyik termelési tényező másik által történő helyettesítésének a következménye.

emelkedését. A termelési tényezők piacán adódó „szivárgási veszteség” annál nagyobb lehet, minél kevésbé rugalmas az adott tényező kínálata, minél kisebb a helyettesítési lehetőség és – a tartós termelési tényezők esetében – minél kisebb a mezőgazdasági termelők tulajdoni részesedése. A tartós termelési tényezőknél az agrártámogatások kapitalizálódnak az árban (főleg a földárban), annak lényeges növekedéséhez vezetnek.

A mezőgazdasági termelést követő fázisokban ugyancsak bekövetkezhetnek veszteségek. Ezek nagyságrendje attól függ, hogy milyen hatása van az állami beavatkozásnak a termelésre, illetve a mezőgazdasági termékek árára. Ha az intézkedés ösztönzi a termelést, akkor a nagyobb kibocsátás csökkenő termelői árakhoz vezet, s így – miközben a mezőgazdaság veszteséget szenved – a feldolgozóipar, az élelmiszerkereskedelem, továbbá a fogyasztók is többlehasznot realizálnak.

Végül az elosztási veszteségeket növelik az agrárpolitikai intézkedések *adminisztratív (tranzakciós) költségei* is. Az intézkedések kialakítása és gyakorlatba történő átültetése igazgatási, végrehajtási és ellenőrzési feladatokat von maga után. Többletköltségek származnak a szükséges szállítási, raktározási, vámkezelési stb. tevékenységek ellátásából is. Az adminisztratív költségek általában nem nagyon jelentősek a többi veszteségforráshoz képest, de növekvő súlyuk az agrárszubszenciós rendszer átgondolására és egyszerűsítésére kell, hogy ösztönözze a döntéshozókat.

4.2. Az alkalmazott módszer bemutatása

A vizsgálatainkban alkalmazott módszer az OECD által kidolgozott – és általunk némi-
leg továbbfejlesztett – viszonylag egyszerű eljárás alapul (l. OECD [2001b]). Lényege, hogy levezetjük a támogatás kismértékű változása hatására bekövetkező termelőijövedelem- és költségváltozást leíró egyenleteket. Mindez néhány jól ismert (bár nehezen meghatározható) ökonómiai paraméter segítségével történik: a termőföld, a munka és a tőke kínálatának rugalmassága, ezen tényezők költségeken belüli aránya, az agrártermékek iránti kereslet rugalmassága, valamint a kezdeti támogatási arány. Az egyenletek megoldásával eljuthatunk a támogatás-hatékonyság értékeihez. Később rámutatunk majd, hogy ez a viszonylag komplikálatlan, kis erőforrás-igényű megoldás a valósághoz képest számos egyszerűsítést tesz szükségessé, de úgy véljük, hogy alkalmas a lényeges összefüggések bemutatására és reális eredmények kiszámítására.

Szokásos, hogy az eljárást a veszteségtérítési támogatás (deficiency payment) példáján keresztül mutatják be. Ez olyan ártámogatás, amikor a kormányzat (ágazati irányítás) meghatároz egy garantált árat bizonyos mezőgazdasági termék(ek)re és vállalja, hogy kiegyenlíti a különbözetet a garantált ár és a ténylegesen elért termelői ár között. Vagyis az output-támogatások egyik fajtájáról van szó. Ma már nem alkalmazzák kiterjedten, de rajta keresztül érthető meg legegyszerűbben a támogatás-hatékonyság mérésére szolgáló módszer lényege.

4.2.1. A termelői jövedelemre gyakorolt hatás

A támogatás termelői jövedelemre gyakorolt hatásának megállapítása *három lépésben* történik. Először kiszámítjuk a termelő bevételeinek növekedését a támogatás emelése hatására. A második lépésben meghatározzuk, hogy a megnőtt bevételek mennyivel emelik meg a saját tulajdonú termelési tényezők hozadékát. Hogy a hozadék- (bevételek-) növekedés-

ből mennyit tarthat meg magának a termelő, azt az „elszivárgások” becslése után állapíthatjuk meg. A termelőnél maradó támogatásrészről mondható csak el, hogy az üzem jövedelmét növeli.

1. A termelői bevétel növekedése

A termelő bevétele részben a piacon elért árbevételből, részben az árkiegészítő támogatásból tevődik össze.

$$(1) TR = (P_m \cdot Q_s) + [(P_p - P_m) \cdot Q_s]$$

TR = összes bevétel a támogatott termék előállításából

P_m = piaci termelői ár

P_p = garantált ár

Q_s = megtermelt mennyiség

A kifejezés első része a piaci árbevételt, a második része pedig a kapott veszteségtérítési támogatást mutatja. Amennyiben a garantált ár kismértékben növekszik (ΔP_p), akkor megnövekszik a termékegységre jutó árkiegészítés és ezáltal az összes bevétel támogatásból származó része. Feltételezhetjük, hogy a termelőket ez a támogatott termék fokozott előállítására készíti. A termelésnövekedés mértéke a garantált ár növekedésétől, valamint a kínálat árérzékenységétől függ¹⁶. Az összes bevétel növekedése az alábbiak szerint írható fel:

$$(2) \Delta TR = (Q_s \cdot \Delta P_p) + (\varepsilon_s \cdot Q_s \cdot \Delta P_p) = Q_s \cdot (1 + \varepsilon_s) \cdot \Delta P_p$$

A fenti egyenletben ΔTR az összes bevétel növekedése, ε_s pedig a kínálat rugalmassága (a garantált ár egy százalékos növekedésére bekövetkező termelésnövekedés százalékban). A (2) egyenlet első tagja a támogatásnövelés hatására bekövetkező többletbevételt fejezi ki (változatlan mennyiségű termelés mellett), míg a második tag a termelésnövekedés hatására előálló bevételnövekedést írja le.

2. A termelési tényezők hozadékának emelkedése

Feltételezzük, hogy a támogatásból származó bevételnövekedés a tulajdoni arányoknak megfelelően oszlik meg az üzem, illetve a külső tulajdonosok között. A későbbi számításmenet szempontjából jelentőséggel bír az is, hogy a termelőnél maradó többlettámogatásból mennyi tulajdonítható külön-külön a három termelési tényezőnek (föld, munka, álló- forgóeszközinputok)¹⁷. A felosztás a költségarányoknak megfelelően történik. A következő három egyenletet alkalmazhatjuk:

$$(3) \Delta GFE_n = s_n \cdot n_r \cdot \Delta TR$$

$$(4) \Delta GFE_l = s_l \cdot l_r \cdot \Delta TR$$

¹⁶ Nyitott gazdaságban nem kell feltételeznünk, hogy a termelésnövekedés hatására a P_m piaci ár csökkenni fog, mert a többlet exportálható, és – ún. „kis ország” esetén – ez a többletexport nem akkora mennyiségű, hogy a világpiacon árakat leszoríthatná.

¹⁷ A termelési tényezők hozadékát konstans tényezőarányokat feltételezve lehet egyszerű módszerrel meghatározni (a konstans arányok léte fontos jellemzője a közismert Cobb-Douglas termelési függvényeknek). A három figyelembe vett termelési tényezőt tehát úgy tekintjük, hogy állandó arányban kombinálódnak egymással, helyettesítés közöttük nem lehetséges. Bár a fejlett termelési technológiák valóban korlátozzák a helyettesítési lehetőségeket, nyilvánvaló, hogy a feltételezés erős egyszerűsítést jelent. Ugyanakkor a módszerhez alapul szolgáló tanulmány (OECD [2001b]) rámutat, hogy a végeredményt tekintve nincs lényeges különbség a konstans tényezőarányok alapján végzett számítások, illetve a kevésbé restriktív, konstans arányú helyettesítést megengedő modellel végzett számítások között.

$$(5) \Delta GFE_c = s_c \cdot c_r \cdot \Delta TR$$

A képletben ΔGFE_n , a föld, ΔGFE_l a munka, ΔGFE_c az inputok hozadékának változását jelenti a támogatás-változás hatására. Az s_n , s_l , s_c változók sorra a földdel kapcsolatos költségek összköltségen belüli arányát, továbbá a munkaerő, valamint az inputok (tőke) költségarányát szimbolizálják (a költségek mind a saját, mind az idegen tulajdonban levő tényezők költségeit magukban foglalják). Végül az n_r , l_r és a c_r jelölések a *saját tulajdonú* termőföld, munka és tőke részarányát képviselik.

3. A termelői (üzemi) jövedelem növekedése

Tudjuk, hogy a támogatás emeléséből származó többletbevétel számottevő része nem a mezőgazdasági termelők jövedelmét gyarapítja. **A támogatás megoszlása a termelő és a termékvertikum más szereplői között nagyrészt a termelési tényezők kínálatának rugalmasságától függ.** Minél nagyobb a termelő tulajdonában levő erőforrás kínálatának rugalmassága, annál nagyobb mértékű a támogatás hatására bekövetkező alkalmazkodás a szóban forgó tényező használatában és annál kisebb a termelőnél maradó támogatásrész. A csekély rugalmasságú termelési tényezők birtoklása viszont előnyös a támogatás használatából történő részesedést illetően.

A termelési tényezők kínálata kétféle módon változhat: vagy változik az összes (pl. országos szinten) felhasználható mennyiségük, vagy pedig az üzemen (háztartáson) belüli hasznosítási lehetőségek közötti átcsoportosításuk vezet a kínálat változásához. Az első lehetőség a termőföld esetében elhanyagolható, de a másik megoldás már gyakoribb: ha pl. a gabonafélék termeléséhez adott támogatás növelése esetén növelhető azok vetésterülete oly módon, hogy csökkentjük a kapásnövények, tömegtakarmányok stb. által elfoglalt termőterületet. Ez viszont nyilvánvalóan jövedelem-kieséssel jár (allokációs vagy lehetőségköltség), ami elviszi a támogatásemelésből származó haszon egy részét.

A mezőgazdasági munkaerő esetében – különösen közép- és hosszabb távon – már elképzelhető mind az összkínálat növekedése, mind a belső átcsoportosítás hatására bekövetkező kínálatnövekedés. Egyéni gazdaságok esetében fontos kínálatnövelő tényező lehet egyes családtagok üzemen kívüli munkavégzésének mérséklése a mezőgazdasági munka javára. A fiatalok szakképzésének támogatásával, az átképzés lehetőségének biztosításával stb. a társas vállalkozások is sokat tehetnek a munkaerő megszerzése és üzemhez kötése érdekében.¹⁸

Az álló- és forgóeszközinputok kínálatának rugalmassága is jelentősen függ a vizsgálati idő hosszától. A saját inputok (pl. takarmányok, hízóalapanyag, tenyészállat) növelése általában több termőföld, állatférőhely igénybevételét jelenti, ami korlátozza a többi tevékenység korábbi méretben történő folytatását és lehetőségköltségek felmerülésével jár. A vásárolt inputok beszerzése az esetek többségében nem jelent gondot, a kínálat nagy rugalmassággal képes alkalmazkodni az igényekhez, bár ennek a folyamatnak is időszükséglete van, tehát a nagyfokú rugalmasság csak középtávon érzékelhető.

Az üzemi jövedelem növekedése a felhasznált termelési tényezők által eredményezett nettó jövedelemváltozások összege. Egy-egy erőforrás hozzájárulása az üzemi jövedelem növekedéséhez az alábbi egyszerű képlettel írható le általános formában:

¹⁸ A későbbi számításokban a társas vállalkozások stabil, tartósan az üzemben dolgozó részét tekintettük saját munkaerőnek.

$$(6) \Delta NFE = 1/(1+e) \cdot \Delta GFE$$

ΔNFE jelenti az adott erőforrás hozzájárulását az üzemi jövedelem növekedéséhez, e pedig valamely erőforrás kínálatának rugalmassága. A nulla kínálati rugalmasság azt jelenti, hogy az adott erőforrás termelésben felhasználható mennyisége rögzített. Ha a kereslet iránta növekszik, akkor csak az ár nő, a kínált mennyiség nem változik. Amennyiben az ilyen erőforrás az üzem tulajdonában van, akkor a támogatásnöveléssel összefüggő hozadék növekedés az üzem kasszájában marad. Minden egyéb esetben az erőforrás kínálatának rugalmassága szabályozza a támogatásnövelésből származó haszon megosztását.

Összegezve a termelési tényezőkre jutó jövedelemnövekményeket az üzemi szintű jövedelemtöbbletet kapjuk:

$$(7) \Delta FI = \Delta GFE_n \cdot 1/(1+e_n) + \Delta GFE_l \cdot 1/(1+e_l) + \Delta GFE_c \cdot 1/(1+e_c)$$

ΔFI az üzemi jövedelem változása a veszteségtérítési támogatás változása hatására. Az e_n szimbólum a föld kínálatának rugalmasságát jelöli, e_l a munkaerőét, e_c pedig az inputokét.

Kombinálva a (3), (4), (5), valamint a (6) egyenleteket és elvégezve az egyszerűsítéseket, az alábbi formulához jutunk:

$$(8) \Delta FI = s_n \cdot n_r \cdot 1/(1+e_n) + s_l \cdot l_r \cdot 1/(1+e_l) + s_c \cdot c_r \cdot 1/(1+e_c) \cdot \Delta TR$$

A fenti egyenlet kifejezi, hogy – egyéb tényezőket változatlanak véve – az üzemi jövedelem növekedése a támogatásnövelés hatására annál nagyobb (kisebb) lesz:

- minél nagyobb (kisebb) a saját tulajdonú termelési tényezők által okozott költség aránya az összköltségen belül és
- minél kisebb (nagyobb) a termelési tényezők kínálatának rugalmassága.

4.2.2. A költségvetési kiadásokra (adófizetői költségekre) gyakorolt hatás

A veszteségtérítési támogatás költségvetési kiadásai (TC) a következők szerint alakulnak:

$$(9) TC = (P_p - P_m) \cdot Q_s$$

A garantált ár kismértékű növelése és a kapcsolódó támogatásemelkedés a költségvetési kiadásokra az alábbi egyenlet szerint hat:

$$(10) \Delta TC = (Q_s \cdot \Delta P_p) + (Q_s \cdot \varepsilon_s \cdot op \cdot \Delta P_p) = Q_s \cdot (1 + \varepsilon_s \cdot op) \cdot \Delta P_p$$

ΔTC a költségvetési kiadások növekedését mutatja a veszteségtérítési támogatás kismértékű emelkedése hatására, op pedig a kezdeti támogatási arány ($op = (P_p - P_m) / P_p$), vagyis a termékegységre jutó támogatás és a garantált ár kezdeti aránya. Utóbbi azért befolyásolja a költségvetési kiadások nagyságát, mert azok valójában két részből tevődnek össze (ahogy a (10) egyenletből is kiténik): egyrészt ki kell fizetni a többlettámogatást (ΔP_p) az eredeti termelési mennyiség Q_s után (l. a (10) egyenlet első tagját), másrészt a termelésnövekmény után viselni kell mind a korábbi, mind a többlettámogatást (l. a (10) egyenlet második tagját).

4.2.3. A támogatás-hatékonyság becslése

A támogatás-hatékonyság egyenlete – amelyhez három lépésből álló levezetés útján juthatunk el¹⁹ – a következő:

$$(11) TE(fi) = \Delta FI / \Delta TC = s_n \cdot n_r / (1 + e_n) + s_l \cdot l_r / (1 + e_l) + s_c \cdot c_r / (1 + e_c) \cdot [(1 + \varepsilon_s) / (1 + \varepsilon_s \cdot op)]$$

A fenti egyenlet 12 változót tartalmaz. Az 1. táblázatban összefoglalóan is bemutatjuk ezeket és feltüntetjük a támogatás-hatékonyságra gyakorolt hatásuk irányát.

1. táblázat

A változók áttekintése

Változó	Leírás	Viszonya a támogatás-hatékonysághoz
Költségarányok		
s_n	termőföld	pozitív
s_l	munkaerő	pozitív
s_c	inputok	pozitív
Az üzem tulajdoni részaránya		
n_r	termőföld	pozitív
l_r	munkaerő	pozitív
c_r	inputok	pozitív
Kínálati rugalmasságok		
e_n	termőföld	negatív
e_l	munkaerő	negatív
e_c	inputok	negatív
ε_s	mg-i termékek	pozitív
Kezdeti támogatási arányok		
op	output-támogatás	negatív
ap	területalapú támogatás	negatív

Forrás: OECD [2001b] nyomán

A levezetés mellőzésével megadjuk a jelenlegi Európai Unió gyakorlatban legnagyobb szerepet játszó **területalapú támogatás** hatékonyságának meghatározására alkalmas képletet is, amely hasonló a (11) képlethez:

$$(12) TE(fi) = \Delta FI / \Delta TC = [(s_n \cdot n_r \cdot e_n + n_r \cdot (1 + ap \cdot e_n)) / (1 + e_n) + (s_l \cdot l_r \cdot e_l) / (1 + e_l) + (s_c \cdot c_r \cdot e_c) / (1 + e_c)] / (1 + e_n \cdot ap)$$

Az egyetlen új paraméter ap , amely a területalapú támogatás kezdeti aránya (a hektárkénti támogatás és a támogatással megnövelt árbevétel aránya). Szerepe hasonló, mint az op változóé a veszteségtérítési támogatás (illetve általában output-támogatás) esetében.

A módszertani hivatkozásként szereplő OECD-tanulmányban (OECD [2001b]) szerepel még a piaciár-támogatás és az input-támogatás hatékonyságának meghatározására vonatkozó képletek levezetése is.

¹⁹ A (8) egyenletben ΔTR helyére beírjuk a (2) egyenlet jobb oldalának végső formáját, képezzük a kapott kifejezés és a (10) egyenlet hányadosát, majd egyszerűsítünk, hogy kiessenek a Q_s és a ΔP_p változók.

A későbbiekben bemutatandó saját eredményekkel való összehasonlítás érdekében a 2. táblázatban összefoglaljuk a hivatkozott munka főbb számítási eredményeit.

2. táblázat

A különböző támogatástípusok támogatás-hatékonyságának összehasonlítása

százalék

A támogatás- megosztás címzettjei	Veszteségtérítési támogatás	Piaciár- támogatás	Területalapú támogatás	Input- támogatás
Mezőgazdasági termelő	25	24	47	17
Külső földtulajdonos	14	13	45	9
Beszállító	40	36	3	67
Allokációs veszteség	21	27	5	7
Összesen	100	100	100	100

Forrás: OECD [2001b] nyomán

A legkedvezőbb támogatás-hatékonyság a területalapú támogatásnál jelentkezik (47%), bár a külső földtulajdonos is csaknem ekkora részesedést tud „kikényszeríteni” magának (45%). Az ártámogatások (veszteségtérítési támogatás, piaciár-támogatás) közös jellemzője az előzőnél lényegesen alacsonyabb hatékonyság (25, illetve 24%), és az inputok beszállítóinak erős pozíciója (ami 40, illetve 36%-os részesedéshez vezet), illetve az ugyancsak számottevő allokációs veszteség (21, illetve 27%). Mindkét utóbbi esetben az ártámogatások erős termelési szerkezetmódosító, illetve intenzitásnövelő hatása áll a háttérben. Az input-támogatás adja a legalacsonyabb támogatás-hatékonyságot (17%), s egyúttal ez biztosítja a beszállítók maximális hasznát (67%), ami magától értetődő.

4.3. A módszer továbbfejlesztése; az input-adatok meghatározása

Az előzőekben ismertetett támogatás-hatékonysági modell leírja, hogy a megemelkedő input-árak következtében milyen mértékben csoportosítódnak át az agrártámogatások a külső erőforrás-tulajdonosokhoz (beszállítókhöz, földtulajdonosokhoz, alkalmazott dolgozókhöz), illetve mekkora hányaduk növeli a mezőgazdasági üzem jövedelmét. Nem foglalkozik azonban a mezőgazdaságot követő vertikális szakaszokba (felvásárlók, feldolgozók, kiskereskedelmi hálózatok, végső fogyasztók) közvetve eljutó agrártámogatások, vagyis a lefelé történő elszivárgás problémájával.

Korábbi egyszerű vizsgálataink arra a következtetésre vezettek, hogy egy nyitott gazdaságban a támogatás esetleges termelésnövelő hatása nem szükségszerűen vezet belföldi termékár-csökkenéshez, ha a többlet exportálható. Ez azonban gyakran csak további export-támogatással lenne megvalósítható, amit nemzetközi szerződések, kötelezettségvállalások, illetve a költségvetési forrás hiánya akadályozhat. Ugyanigy többletköltséget okoz, vagy akadályokba ütközhet a termékfőlesleg piacról történő kivonását szolgáló intervenciók felvásárlás is. Emiatt a belföldi túlkínálat gyakran mégis árcsökkenést idéz elő, ami a támogatásból származó előnyök megosztásához vezet a mezőgazdasági termelő és partnere(i) között.

Ugyanígy támogatás-újraelosztó hatása van az élelmiszervertikum mezőgazdaságot követő szakaszaiban megfigyelhető nem-tökéletes versenynek is. A verseny korlátozására a felvásárló, feldolgozó és kiskereskedelmi szervezetek (áruházláncok) magasfokú koncent-

rációja ad lehetőséget. Ez nemzetközi méretekben általános jelenség és Magyarországon is megfigyelhető. A magyar élelmiszeriparban vannak pl. olyan szakágazatok, ahol az 5 legnagyobb vállalat piaci részesedése csaknem az egész ágazatot lefedi (ilyen a növényolajgyártás, a cukor-, a sör- és a dohányipar). De számos más ágazatban is meghaladja a 75-80%-ot az első 5 vállalat részesedése (baromfi-, húskészítmény-, édesség- és tézstaipear; Orbánné szerk. [2006]). A magas koncentráció miatt kialakult monopol-helyzet a felvásárlási ár csökkentését (alacsony szinten tartását) idézheti elő.

A lefelé történő elszivárgás mérésére azt az eljárást választottuk, amelyet a PSE-mutató számítása során a piaci ártámogatás kimutatására alkalmaznak: **meghatároztuk a belföldi felvásárlási ár és a világpiacon ár** (vagy más alkalmas referenciaár) **különbözetét** és (negatív különbség esetén, vagyis, ha a referenciaár volt a magasabb) ezt **az eltérést tekintettük a mezőgazdasági termelőkől a felvásárlási árakon keresztül elvont jövedelemnek**. (Pozitív eltérés esetén a mezőgazdasági termelés támogatásáról van szó, amit végső soron a fogyasztók finanszíroznak.) Az elvont támogatás abszolút vagy százalékos értéke összeadható a fölfelé történő támogatás-elszivárgásra számított hasonló értékekkel. (A referenciaárak kialakításának kérdésére később még visszatérünk.)

Az eredeti OECD-modellen még két további változtatás történt: míg az eredeti modell a föld és a munkaerő mellett – harmadik erőforrás kategóriaként – csak vásárolt inputokat vett számításba, addig mi az álló- és forgóeszközinputokat is felosztottuk vásárolt és saját előállítású csoportra, ami véleményünk szerint realisabb megközelítést jelent. Hasonlóan jártunk el munkaerőnél is: míg az eredeti modell csak saját (családi) munkaerő-kapacitással számolt, addig mi megkülönböztettük a saját és az idegen munkaerő kategóriáját.

Rátérve az inputadatok meghatározására, a támogatás-hatékonyság egyenletei az 1. táblázatban is felsorolt 12 paramétert tartalmazzák²⁰. Első csoportjuk a termelési tényezők (föld, munka, álló- forgóeszközinputok) összköltségen belüli arányait tartalmazza (ezek együttesen 100%-ot adnak ki). Meghatározásuk a tesztüzemi adatbázis 2004-2006 évekre számított átlagadatai alapján történt. A termőföld költségeként a bérleti díjat²¹, illetve a hektáronkénti becsült egyéb költségeket (mezeiút- és árok/csatorna-fenntartási költség, műtárgyak értékcsökkenése és fenntartása stb.) vettük figyelembe. A munkaerő költségeként a személyi jellegű ráfordítások (bérköltség, egyéb kifizetések, bérjárulékok) szerepelnek, míg az inputok költségeit az anyagjellegű ráfordítások és az értékcsökkenési leírás adja.

Az erőforrások tulajdoni részarányát ugyancsak a 2004-06. évi tesztüzemi adatok alapján becsültük, figyelembe véve a saját tulajdonú földterületre, az üzemi munkaerőre (a családtagok, illetve a társas vállalkozások állandó dolgozói), illetve a belső felhasználásra kerülő ráfordításokra vonatkozó adatokat.

Az erőforrások, illetve a termékek kínálati rugalmasságára vonatkozó adatok kialakításánál figyelemmel voltunk a korábban (lásd 4.2.1. pont) említett megfontolásokra, illetve – hazai becslések híján – külföldi példákat vettünk segítségül (legnagyobb mértékben az OECD [2001a] kiadványra támaszkodtunk, amely széleskörűen ismerteti a PEM-modell²² keretében használt, illetve más szakértők (Abler [2001], Salhofer [2001] által alkalmazott

²⁰ A támogatáshatékonyságra vonatkozó későbbi számításokat a 2006. év közvetlen támogatásaira (SAPS és top-up) vonatkozóan végeztük el. Mivel a top-up támogatások ágazathoz (ágazatcsoport) kötöttek, a paraméterek értékei is ágazatonként eltérőek.

²¹ A bérleti díjat, mint lehetőségköltséget, az üzemi tulajdonban levő terület után is felszámítottuk.

²² PEM - Policy Evaluation Model: az OECD által kifejlesztett parciális egyensúlyi modell a támogatási intézkedések gazdasági hatásainak elemzésére.

rugalmassági becsléseket). A kezdeti támogatási arányok becslése a (2006-ot megelőző) 2005. év hazai feltételeire vonatkozik.

A hazai támogatás-hatékonysági számítások során alkalmazott modellinputok szám-
szerű értékeit az 1. mellékletben közöljük.

A mezőgazdasági termelést követő vertikális szakaszok irányába történő elszivár-
gás számításánál említettük a referencia-árak fontosságát. Ezek meghatározása ugyancsak a
2004-06 évek átlaga alapján történt az alábbi termékekre: búza, árpa, kukorica, napraforgó,
cukorrépa, rizs, Virginia és Burley dohány, tej, vágómarha, vágójuh. Számításainkhoz refe-
renciaárként módosítás nélkül alkalmaztuk az OECD által a PSE-számítások során hasz-
nált 2004. évi hazai termelői és referenciaárakat a búza, az árpa, a kukorica, a napraforgó
és a cukorrépa esetében. Ezek az adatok az OECD internetes honlapján²³ megtalálhatók.
A 2004-et követő évekre vonatkozóan saját becsléseket alkalmaztunk. A vágómarha és
a vágójuh esetében az Európai Bizottság által közölt (Agricultural Markets - Prices)²⁴ és
az AKI által összehasonlító árelemzések során használt hazai és (referenciaárként) az
Unió átlagára számított árakkal dolgoztunk. A tej hazai és referenciaárait az EU Bizott-
ság keretében működő Milk Management Committee statisztikájából²⁵ vettük át. A Virgi-
nia és Burley dohányra vonatkozóan az OECD nem számol PSE-mutatókat, ezért azokat
– a PSE-módszertan szerint – magunk számítottuk az International Union of Tobacco
Planters (UNITAB)²⁶ adataiból. Referenciaárként – a fajtáknak megfelelően – az olasz árakat
használtuk. A dohányhoz hasonlóan a rizs esetében sem számít PSE-értékeket az OECD,
ezért az EUROSTAT hazai árait, referenciaárként pedig a spanyol árakat²⁷ alkalmaztuk
(2. melléklet). A vizsgált termékekre vonatkozóan minden esetben negatív árkülönbözlet adó-
dott, vagyis támogatáselszivárgásról beszélhetünk.

A referenciaárak számítása során a referenciaárakat – az OECD módszertannak megfe-
lelően – korrigáltuk a hazai és a referenciapiacok közötti szállítási és kezelési költségekkel.

²³ http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_37401_35009718_1_1_1_37401,00.html

²⁴ http://www.ec.europa.eu/agriculture/publi/prices/index_en.htm

²⁵ http://circa.europa.eu/Public/irc/agri/lait/library?l=/statistics_mangement&vm=detailed&sb=Title

²⁶ <http://www.madosz.hu/index.php?mod=1&ake=rcikkek&cat=11>

²⁷ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136206,0_45570467&_dad=portal&_schema=PORTAL

5. A támogatás-hatékonyság értékeire vonatkozó számítások eredményei

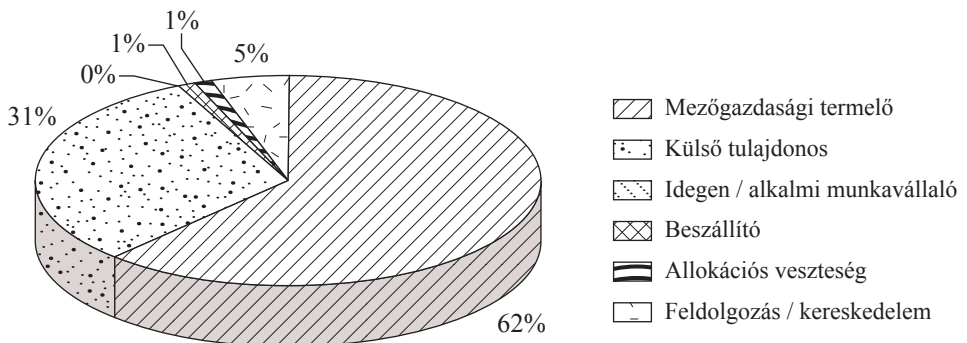
A magyarországi feltételekre vonatkozó támogatás-hatékonysági számításokat a 2006. évi SAPS-támogatásra és a fontosabb termeléshez kötött kiegészítő nemzeti támogatásokra (top-up) vonatkozóan végeztük el. Ehhez egy EXCEL-modell került kialakításra, amely a 4.2 – 4.3 alfejezetekben bemutatott képletek, illetve eljárásmod alapján működik. A továbbiakban először külön-külön bemutatjuk az egyes támogatástípusokra vonatkozóan kapott eredményeket, majd közöljük az összes figyelembe vett támogatás hatékonyságának együttes eredményét.

A *SAPS-támogatás*, mint közismert, termelésről leválasztott egységes területalapú támogatás. A jogosultság megszerzése nem jár termelési kötelezettséggel, ezért a termelésre gyakorolt hatása viszonylag csekély. Hatékonysága várhatóan magasnak bizonyul, viszont termeléspolitikai célok elérésére nem használható.

A támogatás piaci szereplők közötti megoszlását a 17. ábra szemlélteti.

17. ábra

A SAPS-támogatás megoszlása



Forrás: saját ábra

Mint látható, **a SAPS-támogatás 62 százaléka a mezőgazdasági üzem jövedelmét gyarapítja.** Ez igen kedvező arány, annak ellenére, hogy támogatás földterülethez kötöttsége miatt, valamint a hazai viszonyokra jellemző magas földbérleti arány következtében a támogatás jelentős haszonélvezői a külső földtulajdonosok is. Az ő támogatási részesedésük 31 százalékos. Jelentősebb mértékben még a mezőgazdaságot követő fázisok (kereskedelem, feldolgozók, fogyasztók – lefelé történő elszivárgás) részesülnek a támogatás hasznából (5%), míg az input-beszállítók (1%) és az idegen/alkalmi munkavállalók többelhasználhatnak (0,5% alatti). Elhanyagolható az ún. allokációs veszteség is (1%), ami a támogatás termeléstörzítő hatása miatt keletkezik (keletkezne): az erőforrások a támogatott termék előállítására csoportosítódnak át, miközben korlátozni kell más, a torzításmentes piacon versenyképesebb egyébként termékek termelését.

Az elvégzett számítások arra is rámutattak, hogy a SAPS-támogatás esetében a mezőgazdasági termelő tulajdonában levő erőforrások (föld, munkaerő, saját ráfordítások) közül gyakorlatilag **teljes egészében a föld hozadékának tekinthető a támogatás hatására bekövetkező jövedelem-növekedés.**

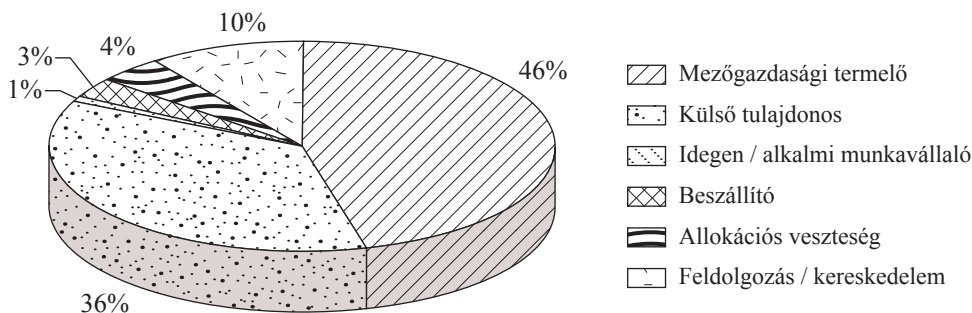
Emlékeztetni kell ismét arra, hogy a többletjövedelem hosszabb távon nem marad meg a gazdálkodóknál, mert **kapitalizálódik a megemelkedő földárakban.** Így aki a későbbiekben szándékozik termőföldet venni, vagy bérelni, annak magas árat (bérleti díjat) kell érte fizetnie, és az így megnövekvő költségek elviszik a neki jutó támogatás jelentős részét.

A SAPS-támogatáshoz hasonló képet mutat a top-up keretében megszerezhető *kiegészítő növénytermesztési támogatás* megoszlása is (18. ábra). Itt azonban már fennáll az adott növénycsoportra (GOFR-növények) vonatkozó termelési kötelezettség (a növényállomány megőrzése a virágzás kezdetéig), s így a támogatás termelésbefolyásoló szerepe kifejezettebb (bár a választható növények köre meglehetősen tág).

A **mezőgazdasági termelő jövedelmét ez esetben csak a teljes támogatási összeg 46%-a gyarapítja.** A részesedési arány csökkenéséből minden más szereplő profitál: a külső földtulajdonos részesedése 31%-ról 36%-ra nő, a lefelé történő támogatás-elszivárgás 5%-ról 10%-ra, az input-beszállítók részesedése pedig 1%-ról 3%-ra emelkedik. A SAPS-hoz képest jelentősebb a termelésiszerkezet-torzítás miatti (allokációs) veszteség is (4%).

18. ábra

A kiegészítő növénytermesztési támogatás megoszlása



Forrás: saját ábra

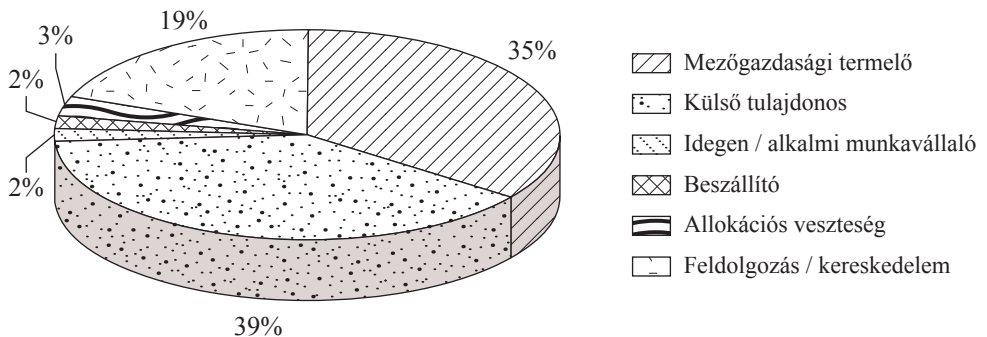
Az utóbbi bekezdés megállapításai – kisebb számszerű eltérésekkel – vonatkoztathatók a *rizs top-up támogatására* is. A támogatás-hatékonyság itt már 38%-ra esik vissza. A termelő szempontjából kieső támogatás nagyrészt a külső földtulajdonoshoz kerül.

A *dohánytermesztés top-up* támogatása – főleg a Virginia dohányt illetően – annyiban sajátos az eddigiekhez képest, hogy a referenciaárnál alacsonyabb felvásárlási árakon keresztül jelentősebb veszteség éri a termelőt. A Virginia esetében a *támogatás 19%-a szívárogo el*

lefelé (19. ábra), miközben **a termelő csak 35% százalékot mondhat a magáénak** (vegyük azonban figyelembe, hogy ez a helyzet az általunk vizsgált 3 év átlagában állt fenn és eltérő, vagy hosszabb időszakra nem feltétlenül tekinthető érvényesnek). Meglehetősen magas a külső földtulajdonosok részesedése is a támogatásból: 39%.

19. ábra

A Virginia-dohánytermesztés támogatásának megoszlása



Forrás: saját ábra

A Burley dohány támogatás-hatékonysága – a kisebb mértékű árvesztesség következtében – már kedvezőbb: 42 százalék.

A *tejtermelés támogatásánál* a tulajdoni hányadok és a költségarányok meghatározásánál figyelembe vettük a lekötött tömegtakarmánytermő területet is (ez minden tömegtakarmány-fogyasztó állatfajnál így történt). **A támogatás-hatékonyság viszonylag magas: 43%** (20. ábra). **Ennek legjelentősebb forrását a saját előállítású inputok adják (28%),** 8-8 százalékban pedig a saját földterület és a saját munkaerő hozzájárulását tudható be az üzemi jövedelemnövekedés. A veszteségek – csökkenő sorrendben – az input-beszállítók (22%), a mezőgazdaságot követő vertikális fázisok, illetve az allokációs veszteségek (mindkettő 10%), továbbá a külső földtulajdonosok (9%) és végül az idegen munkavállalók (6%) oldalán mutathatók ki.

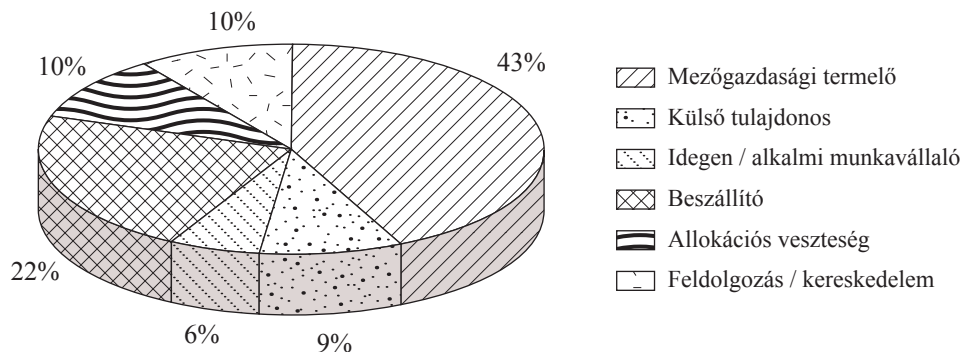
A *hízottbika-tartás támogatás-hatékonysága* (21. ábra) hasonló a tejtermeléshez: **az üzemi jövedelmet az eredeti támogatási összegnek 40%-a gyarapítja.** Kiemelhető az input beszállítók részesedése (27%), jelentős továbbá az allokációs veszteség is (13%).

Kedvezőnek minősíthető az *anyajuhtartás támogatás-hatékonysága*: **a termelő 53%-kal részesedik a támogatásból,** míg az input-beszállítónak 16%, a külső földtulajdonosnak 13%, az idegen munkavállalónak pedig 10% jut.

Vizsgáljuk meg végül *a kiválasztott közvetlen támogatások összesített hatékonyságát* is, amely az összetevők hatékonyságának súlyozott átlagaként adódik (22. ábra).

20. ábra

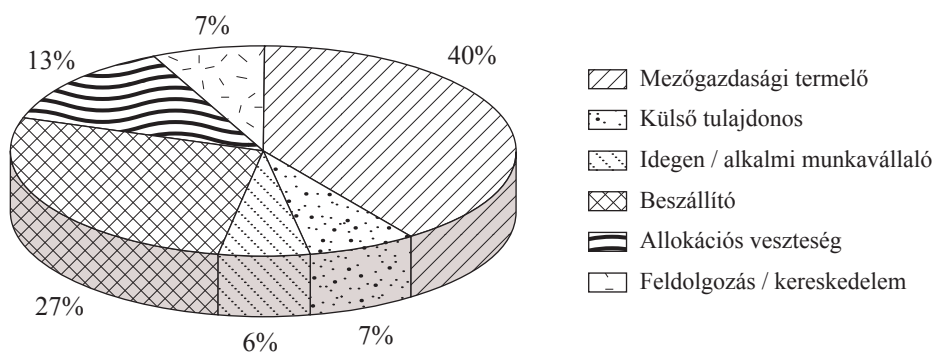
A tejtermelés támogatásának megoszlása



Forrás: saját ábra

21. ábra

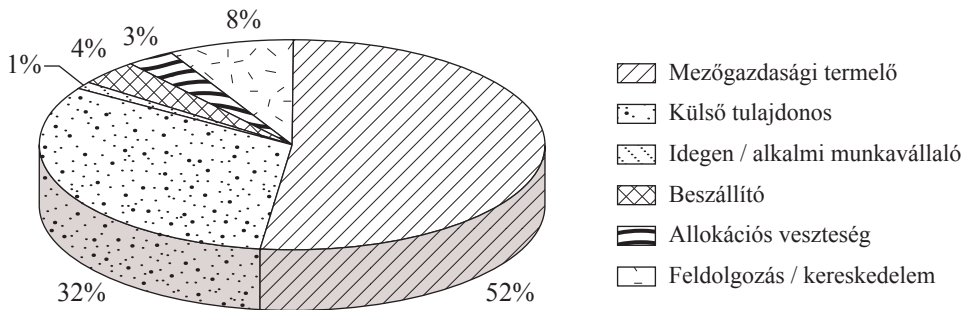
A hizottbika-tartás támogatásának megoszlása



Forrás: saját ábra

Az általunk vizsgált közvetlen támogatások 2006. évi összege 179,6 milliárd Ft volt. Ennek **52 százalékáa, 93,3 milliárd Ft gyarapította a mezőgazdasági vállalkozások jövedelmét. Az adófizetőknek és a fogyasztóknak tehát csaknem 2 Ft-ról kellett lemondaniuk azért, hogy a termelők jövedelme 1 Ft-tal növekedjen.** Az agrártámogatások jelentős haszonélvezői voltak (32%-os részesedéssel) a parcellákat bérbeadó földtulajdonosok (részben nyilván maguk is jelenlegi vagy egykori gazdálkodók), valamint a feldolgozók, felvásárlók és a fogyasztók (8%). Az ipari eredetű eszközök és ráfordítások beszállítói 4%-os részesedést mondhattak magukénak, allokációs veszteség formájában pedig 3%-os mértékű jövedelemkiesés adódott.

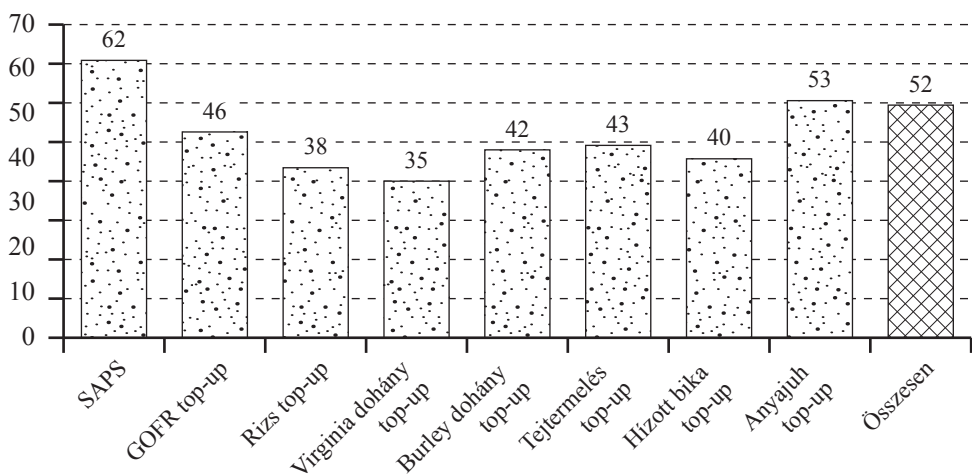
A közvetlen támogatások összesített megoszlása



Forrás: saját ábra

A támogatás-hatékonyságot *támogatástípusonként* értékelve (23. ábra) – az előzetes várakozásokkal összhangban – **a termelésről leválasztott, termelési kötelezettséget nem jelentő SAPS-támogatás bizonyult a legkedvezőbbnek (62%-os támogatás-hatékonyság).** Jónak mondható a széles termékválasztékot lehetővé tevő **GOFR top-up támogatás hatékonysága is (46%).** Az anyajuh tartás támogatása viszont arra utal, hogy **egy termeléshez kötött támogatás is lehet hatékony (53%),** ha megfelelően rugalmas a termék (juhtej, juhhús) iránti kereslet és alacsonyak az allokációs költségek (a termelésben lekötött erőforrásoknak korlátozott az alternatív felhasználása).

A támogatás-hatékonyság összehasonlítása



6. Az agrártámogatási rendszer működtetésének tranzakciós költségei

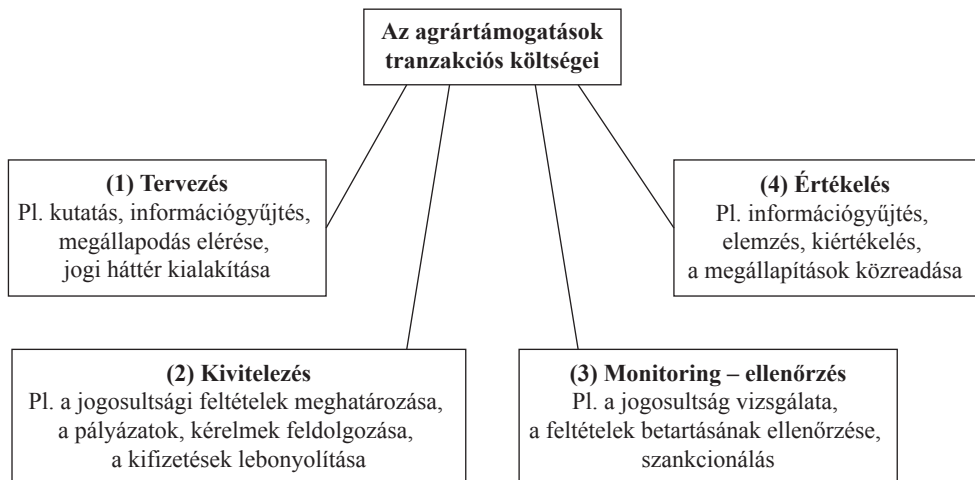
6.1. A tranzakciós költségek fogalma és jelentősége

A kormányzati tevékenység az agrárpolitikában, csakúgy mint a politika más területein, ún. tranzakciós költségekkel jár. A tranzakciós költségek **az egyes intézkedések megtervezésének, végrehajtásának és ellenőrzésének költségei**. Amennyiben a vizsgálódásainkat az agrártámogatási rendszerre szűkítjük le, akkor olyan költségekről van tehát szó, amelyek a termelőknek támogatások formájában juttatott költségvetési kiadásokon és az ártámogatáson túl jelentkeznek a társadalom számára. Két okból kell foglalkozni velük: elsőként, hogy azonosítani, elemezni és csökkenteni lehessen őket, másodsorban pedig azért, hogy a tranzakciós költségeket is figyelembe lehessen venni, amikor a leghatékonyabb és leginkább költségtakarékos politikai alternatívát kiválasztják egy adott cél elérésére.

A tranzakciós költségek hozzárendelhetők a politikai döntési folyamat egyes fázisaihoz (lásd 24. ábra), vagyis a *tervezéshez*, azaz a szóbajöhető alternatívák kialakításához és értékeléséhez; a *kivitelezéshez*, amikor a támogatások kedvezményezettjeit azonosítjuk, feldolgozzuk a kifizetési kérelmeket, pályázatokat, majd folyósítjuk a kifizetéseket; az *ellenőrzéshez*, ami a támogatási feltételek teljesítésének vizsgálatát jelenti, majd végül az *értékeléshez*, ami annak vizsgálatára irányul, hogy az intézkedések milyen mértékben érték el a kitűzött célt.

24. ábra

A tranzakciós költségek és a politikai döntéshozatal fázisai



Forrás: OECD [2007] nyomán

A döntéshozatali fázisok mindegyikében több szervezet lehet érintett: az esetek többségében az ágazati minisztériumra, illetve annak regionális kirendeltségeire hárul a munkavégzés, de szakmai és érdekvédelmi szervezetek, nem-kormányzati szervek, magáncégek, bankok, biztosítók stb. közreműködésére is sor kerülhet. **Tranzakciós költségek jelentkez-**

hetnek maguknál a termelőknél is pl. a formanyomtatványok beszerzésére és kitöltésére fordított idővel kapcsolatban, vagy a jogosultsági feltételek megteremtésével és a kötelezettségek betartásával összefüggésben. A támogatások esetenként tartalmazzák ezen költségek ellentételezését is, főleg ha nagyságrendjük egyébként visszatartaná a termelőket a támogatási programokban való részvételtől.

Jellegüket tekintve a felmerülő költségek többnyire személyi jellegűek (munkabérek, járulékok), de nyilvánvalóan az operatív működés dologi költségei (irodai költségek) is jelentősek lehetnek. Esetenként hasznos lehet az állandó (vagyis a résztvevők számától, az érintett hektárszámtól, állatlétszámtól független), illetve a változó (a program méretével együtt növekvő) költségek elkülönítése is.

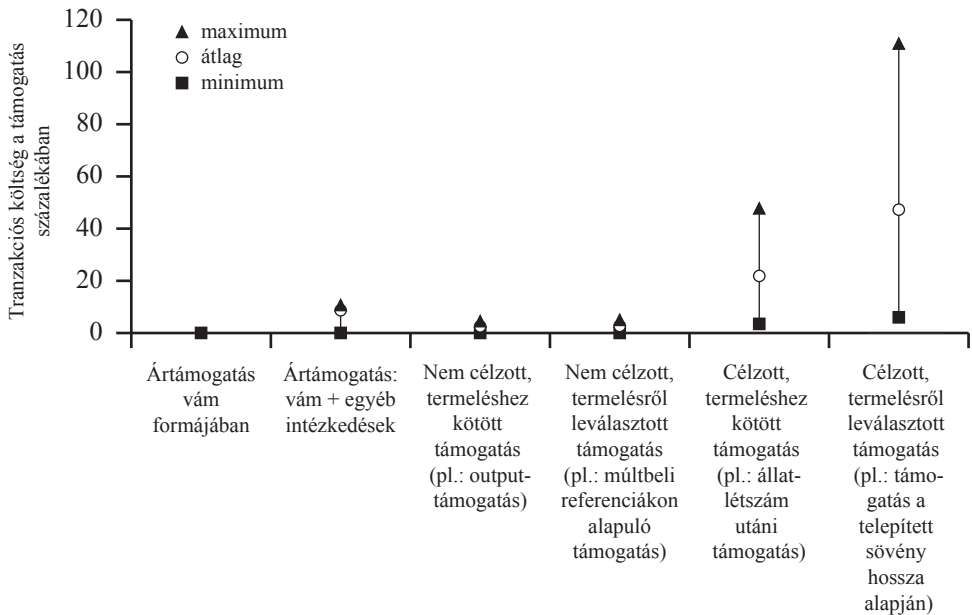
Az egyes intézkedések *megtervezésének*, vagyis célok és a célelérési módok meghatározásának (1. fázis) költségvonzata általában nem mutat nagy eltéréseket a konkrét intézkedés jellegétől függően. Hasonlóan ítéelhető meg az *értékelés* (4. fázis) mozzanata is. Ezzel szemben a *kivitelezési és az ellenőrzési szakasz* (2. és 3. fázis) költségigénye jelentősen különbözhet attól függően, hogy milyen intézkedés kerül kiválasztásra. Vagyis a támogatások tranzakciós költségeinek vizsgálata során a figyelmet **a kivitelezési és az ellenőrzési szakaszra, egy szóval a végrehajtásra érdemes összpontosítani.**

A témához kapcsolódó szakirodalom (Falconer–Saunders [2002], OECD [2007], OECD [2007a], Vásáry [2006]) szerint alapvető eltérések adódnak a tranzakciós költségekben aszerint, hogy *célzott*, illetve *nem-célzott támogatásról* van-e szó.

A *nem-célzott támogatások* tipikus példája a vámok alkalmazásával történő árszabályozás. Ennek tranzakciós költségei önmagában csekélyek, de ha a vámvédelmet egyéb kísérő intézkedések egészítik ki, mint a kedvezményes vámkvóták, export-támogatások, termelési kvóták, intézményi árak, intervenciós felvásárlás és -tárolás, akkor tranzakciós költségek számottevőek lehetnek. A *célzott támogatások* általában költségesebbek, mert megjelennek a jogosultak azonosításával, a kérelmek feldolgozásával és a támogatási feltételek teljesítésének vizsgálatával kapcsolatos ráfordítások. Utóbbiak például, akkor lehetnek jelentősek, ha a támogatások speciális agrár-környezetgazdálkodási vagy szociális kritériumokhoz kötődnek.

Általában érvényesnek tekinthető az a megállapítás, hogy a támogatás összes költségéhez képest **annál nagyobb a tranzakciós költségek aránya, minél inkább szűken körülhatárolt, speciális célok eléréséhez kapcsolódik a támogatás** (célzott támogatás). A 25. ábra külföldi gyakorlati tapasztalatok alapján készült becsléseket mutat a tranzakciós költség és a támogatások egymáshoz viszonyított arányáról a különböző támogatásformák esetében.

Más oldalról viszont az is világos, hogy – bár érdekeltek vagyunk a tranzakciós költségek csökkentésében – pusztán azok nagysága alapján még nem dönthetünk arról, hogy egy adott agrárpolitikai elképzelés megvalósításához milyen támogatásformát válasszunk. Kézenfekvő azt feltételezni például, hogy egy célzott támogatás esetében – amely várhatóan magas tranzakciós költségekkel jár – maga a támogatási összeg, amely a kitűzött cél eléréséhez szükséges, kisebb lesz, mint a nem célzott támogatás esetében lenne. Egy céltámogatás esetén ugyanis általában kisebb résztvevőszámmal kell kalkulálni, mint egy széles körben terített, lényegében minden gazdálkodót által igényelhető általános támogatásnál, így a támogatási kifizetések összege is kisebb lesz. (Amennyiben pedig a célzott támogatás egyúttal termelésről leválasztott támogatás is, akkor a kisebb elszivárgásnak köszönhetően, nagyobb arányban marad meg a ténylegesen megcélzott gazdálkodók kezén.)

A tranzakciós költségek lehetséges értéktartománya a támogatás jellegétől függően


- A támogatásokhoz kapcsolódóan jól körülhatárolt, egyértelmű, mérhető célokat kell kitűzni;
- Korlátozni kell a termelőkre háruló kötelezettségeket és nem célszerű túl gyakran változtatni azokat;
- Ha lehetséges, a támogatást – pályázat alapján – azok a termelők kapják, akik a legkisebb ráfordítással tudnak eleget tenni a követelményeknek;
- Csökkentsük az ellenőrzési költségeket azáltal, hogy kisebb gyakorisággal végzünk ellenőrzést, de komoly szankciókat alkalmazunk az előírások megsértésekor;
- Tervezzük meg időben és biztosítsuk az ellenőrzés információigényét.
- Bizonyos tranzakciós költségteleket növelni lehet annak érdekében, hogy másokat csökkentsünk. Például, növelhetjük a támogatási programokhoz kapcsolódó ismeretterjesztés költségeit, ha ezáltal nő a részvétel (méretgazdaságosság!) és a követelményeknek való megfelelés aránya.
- Alkalmazzuk az ismert és bevált módszereket, ahelyett, hogy újakkal kísérleteznénk (pl. jövedelemtámogatás az adózási vagy a társadalombiztosítási rendszer keretében);
- Csökkentsük a kifizető és a végrehajtásban résztvevő egyéb ügynökségek számát (végső esetben lehetséges, hogy csak egy ügynökséget hoznak létre a teljes támo-

²⁸ Jelöljük a célzott támogatás összegét C-vel, a nem-célzott támogatását pedig NC-vel. Akkor ahhoz, hogy a két támogatási forma összköltsége (támogatási összeg + tranzakciós költség) azonos legyen, az alábbi feltételnek kell teljesülnie:

$$NC + 0,5 NC = C + 0,005 C$$

$$\text{Ebből: } NC = 1,005C/1,5$$

$$NC = 0,67C$$

Vagyis a két támogatási forma összköltsége egyenlő lesz, ha a célzott támogatás összege a nem-célzotténak pontosan 67%-a. Amennyiben a célzott támogatás nem éri el ezt az arányt, akkor kisebb összköltséggel juttatható el a támogatott termelőkhez, mint a nem-célzott változat.

gatási rendszer működtetéséhez; bizonyos rutinszerű adminisztratív tevékenységeket tendereztetés útján kiszervezhetünk az ügynökségből);

- A költségek csökkentése érdekében használjuk ki a korszerű információs technológia lehetőségeit (számítógépes adatbázisok, térinformatika, távérzékelés stb.)
- A hatékonynak bizonyult támogatási programok időtartamát célszerű meghosszabbítani.

6.2. Az agrártámogatások tranzakciós költségeinek becslése Magyarországon

Ahhoz, hogy a magyar agrártámogatási rendszerben felmerülő összes tranzakciós költséget számszerűsíthessük, mindenekelőtt a közreműködő intézmények idetartozó költségeit kell felmérnünk. Ezzel összefüggésben elvégeztük az érintett intézmények azonosítását, majd azok teljes költségvetéséből becsléssel állapítottuk meg a támogatáshoz kapcsolódó költségtételeket.

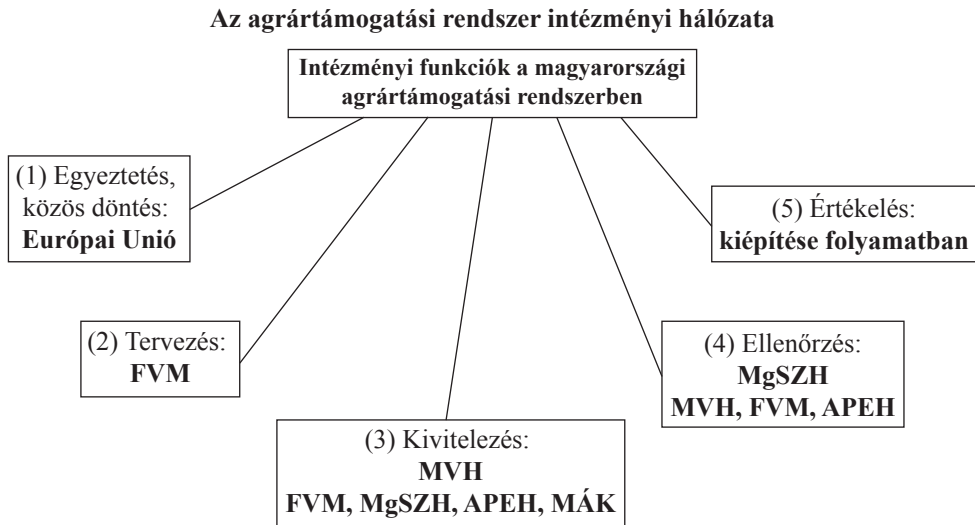
A 26. ábra a politikai döntési folyamat már ismert fázisaihoz kapcsolatosan mutatja be a magyar támogatási rendszer működtetésében résztvevő intézményeket. Látható, hogy az intézmények, illetve funkcióik száma az általános sémához képest eggyel nőtt. A tagállamokkal együttműködve Brüsszelben zajlik ugyanis a támogatási rendszer kialakításának döntő része, illetve – kisebb mértékben – a működtetése is. A hazai költségvetés ennek költségeihez hozzájárul.²⁹ Ugyanakkor a képviselendő nemzeti álláspont kidolgozása az FVM részéről külön tervezést igényel.

Hazánkban az uniós támogatások fogadására és a pályáztatási rendszer lebonyolítására egyetlen intézményt hoztak létre, amely a közvetlen támogatásokon kívül a nemzeti támogatási jogcímek, a strukturális alapok bizonyos intézkedéseit, a kísérő intézkedéseket, valamint az export-importot érintő támogatásokat is kezeli. Ez az intézmény a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH). Így a végrehajtási folyamatban az integráció igen magas foka valósult meg. A kivitelezés és ellenőrzés folyamatában az MVH mellett néhány hazai pályázati jogcím esetében az elbírálás és a kifizetés négy további helyen történik, ezek: az FVM (Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium), az MgSzH (Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal), az APEH (Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal) és a MÁK (Magyar Államkincstár). Az ellenőrzés folyamata az MgSzH közreműködésével zajlik, azonban az MVH-monitoring mellett az FVM és az APEH az általuk bírált néhány támogatással kapcsolatban szintén rendelkezik ellenőrzési – utóbbi pénzügyi ellenőrzési – funkcióval.

Az értékelés szakasza jelenleg még kiépítés alatt áll. A tervek szerint valamennyi támogatási jogcímmel kapcsolatos információ egy helyen az MVH-nál fut össze, míg a kiértékelés az Agrárgazdasági Kutató Intézetben (AKI) történik.

A számítások során a 2007-es (aktualizált) támogatási előirányzat keretösszegét (478,3 milliárd forint) vettük alapul. Ebből az összegből az MVH 383 milliárd forint kifizetését kezeli, az APEH 34,6 milliárd, míg az FVM és az MgSzH együtt 60,7 milliárd forint kifizetéséért felel.

²⁹ Az Unió Közös Agrárpolitikájához történő magyar hozzájárulás költségeivel nem számoltunk, mert feltételeztük, hogy EU-költségvetésből származó támogatások révén ezek megtérülnek.



Forrás: OECD [2007] alapján saját ábra

Az egyes intézményeknél felmerülő tranzakciós költséget az alábbiak szerint kalkuláltuk:

Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH)

Az MVH, szerepét tekintve, a végrehajtás folyamatában vesz részt. Mivel a teljes hivatal az agrártámogatási rendszer fenntartásában és működtetésében (regisztráció, a teljes pályázatadási rendszer, a kifizetések és az ellenőrzés folyamata, illetve részben az eredmények kiértékelése) vesz részt, költségvetésének arányosításra nincs szükség. A teljes költségvetés figyelembe vehető a tranzakciós költségek között. Az MVH az összes, több mint 170 jogcímből 133-at kezel (közel 80%) és a támogatási keretösszeg kifizetésére vonatkozóan is körülbelül ekkora arányt képvisel.

Az intézmény 2007. év végi létszámkerete 1224 fő, évi tervezett kiadása 10 928,7 millió forint (3. táblázat).

A Hivatal működésére előirányzott összegből le kell vonni a Hivatal által befizetett ÁFA-t, amit nem igényelhető vissza. Ez 330 millió forintot jelent. A maradék teljes egészében elszámolható, mint a „támogatások költsége”. A kiadások között található ugyan más intézményeknek átadott tételek is (támogatás-értékű működési kiadások, működési célú pénzeszköz átadás), de mivel ezek is a támogatási rendszer működtetését szolgálják, itt veszük számításba őket.

Az MVH-ban felmerülő tranzakciós költség 10 598,4 millió forint. Ez az összeg az MVH által kezelt 383,3 milliárd forint támogatási keretnek a 2,77%-a. Az MVH évente mintegy 230 000 gazdálkodóval kapcsolatos ügyet kezel, így az egy gazdálkodóra jutó tranzakciós költség 46 080 Ft.

Az MVH 2007. évi tervezett költségvetési kiadásainak megoszlása (millió Ft)

Főbb kiadási tételek megnevezése	Összege
Személyi juttatások	4 698,4
Munkaadót terhelő járulékok	1 503,4
Dologi kiadások, ÁFA nélkül	1 696,6
Dologi kiadások ÁFA-ja	300,0
Egyéb folyó kiadások	50,0
Támogatás-értékű működési kiadás fejezeti kezelésű előirányzatnak	1 500,0
Működési célú pénzeszköz átadás(államháztartáson kívülre)	1 000,0
Működési kiadások összesen	10 748,5
Intézményi, beruházási kiadások ÁFA nélkül	150,2
Beruházások ÁFA-ja	30,3
Kiadások összesen	10 928,7

Forrás: MVH költségvetése

Az MVH költségvetésének jelentős részét (a tranzakciós költségek 44%-át) a személyi juttatások teszik ki. Ezek teljes összege 4698,4 millió forint, a kifizetésre kerülő támogatások 1,22 %-a. Az egy ügyfélre jutó bruttó adminisztratív személyi kiadás 20 428 forint, vagyis egy hónapban egy gazdálkodóra átlagosan bruttó 1 702 forint személyi kifizetés jut. Egy hivatalnokhoz éves szinten átlagosan 188 gazdálkodó ügyintézése tartozik.

Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM)

A minisztérium (az Európai Bizottsággal együttműködve) elsősorban a támogatási rendszer tervezési folyamatában vesz részt. Az FVM emellett néhány támogatási jogcím esetében magában a pályáztatási és ellenőrzési szakaszban is szerepet vállal.

Az FVM központi igazgatás 2007. évi tervezett kiadása 3957,9 millió Ft (4. táblázat), létszámkerete 452 fő. Mivel azonban az FVM a támogatási rendszerhez nem kapcsolódó feladatokat (agrárstratégia, élelmiszeripar, erdőgazdálkodás, ingatlan-nyilvántartás, növény- és állategészségügy, élelmiszer-biztonság, egyéb hatósági feladatok, agrárszakoktatás, kutatás felügyelete stb.) is ellát, a teljes költségvetéséből – becslés alapján – el kell különítenünk az agrártámogatásokhoz kapcsolódó tranzakciós költségeket.

A működési kiadásokból is le kell vonnunk a vissza nem igényelhető ÁFÁ-t, ami 74,1 millió forintot jelent. Vagyis 3883,8 millió forint összegről kiindulva kell a tranzakciós költségek kalkulálását elvégezni.

Áttekintve a Minisztérium szervezeti felépítését, valamint Szervezeti és Működési Szabályzatát megállapítható, hogy elsősorban az alábbi Főosztályok munkája kapcsolható az agrártámogatási rendszerhez:

- Stratégiai Főosztály,
- Szakigazgatási Főosztály,
- Agrárszabályozási Főosztály,
- EU Koordinációs és Nemzetközi Főosztály,

- Jogi Főosztály,
- Agrár-vidékfejlesztési Főosztály,
- Agrárpiazi Főosztály,
- Költségvetési és Vagyongazdálkodási Főosztály.

4. táblázat

Az FVM 2007. évi költségvetési kiadásainak megoszlása (millió Ft)

Kiadási tétel megnevezése	Összege
Személyi juttatások	2 480,7
Munkaadót terhelő járulékok	737,5
Dologi kiadások, ÁFA nélkül	655,6
Dologi kiadások ÁFA-ja	74,1
Egyéb folyó kiadások	10,0
Működési kiadások összesen	3 957,9
Kiadások összesen	3 957,9

Forrás: FVM központi igazgatás költségvetése

Az egyes Főosztályokon belül becsléssel megállapítottuk a támogatási rendszer fenntartásához és működtetéséhez kapcsolódó munkaigényt. Az ehhez alkalmazott 30, 50 és 70%-os arányokat az adott Főosztály SzMSz-e által meghatározott feladatkörök alapján határoztuk meg.

Az arányosítást követően az FVM-nek a támogatási rendszerrel összefüggő munkaerő-állománya 152 főnek adódott, ami a létszámkeret egyharmada. Ennek megfelelően az FVM központi igazgatási költségei egyharmad arányban számolhatók el tranzakciós költségként, amely így 1294,6 millió forint. Ebből személyi juttatás 826,9 millió forint.

Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (MgSzH)

Az MgSzH 2007. január elsejétől működik és nyolc korábbi szervezet összevonásával jött létre. A Hivatal integrálja a fővárosi és megyei növény és talajvédelmi szolgálatokat, a Növény- és Talajvédelmi Központi Szolgálatot, a megyei földművelésügyi hivatalokat, a fővárosi és megyei állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomásokat, az Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézetet, az Állami Erdészeti Szolgálatot, a Földművelésügyi Költségvetési Irodát, az Országos Borminősítő Intézetet, az Állatgyógyászati Oltóanyag, Gyógyszer- és Takarmányellenőrző Intézetet, az Országos Állat-egészségügyi Intézetet és az Országos Élelmiszervizsgáló Intézetet.

Az intézményi tranzakciós költségek a Hivatal alábbi feladataihoz kapcsolódnak: igazolások kiadása, ellenőrzés, illetve néhány jogcím esetében a saját támogatáshoz kapcsolódó pályázatadás. A Hivatal 2007. évi költségvetési kerete 29 141,4 millió forint volt. A 2007. évi keretlétszám 3784 fő.

Figyelembe véve a Hivatal elődszervezeteinek funkcióját, valamint a mostani teljes feladatkörét, úgy ítéltük meg, hogy a támogatásokhoz kapcsolódó igazolási, ellenőrzési és engedélyezési feladatkör a Hivatal munkakapacitásának mintegy 10%-át köti le. Az előzőeknek megfelelően az MgSzH működési kiadásából levonva a dologi kiadások ÁFA-ját,

a tranzakciós költségek számításához 27 992,1 millió forintból lehetett kiindulni. A 10%-osra becsült arányt figyelembe véve az MgSZH-nál felmerült tranzakciós költség nagysága 2007-ben 2 799 millió forintra tehető. A kapcsolódó létszámszükséglet az MgSZH részéről 378 főre becsülhető, ami 1409 millió forint személyi juttatással jár.

Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH)

A támogatási rendszerrel összefüggésben az APEH adott jogcímekhez (főként kamattámogatásokhoz) kapcsolódó kifizetéseket végez. Emellett a benyújtott igazolások alapján ellenőrzi a kifizetés pénzügyi jogosultságát és amennyiben a támogatottnak adóhátraléka van, azt a megítélt támogatási összegből levonja.

A 2007-es előirányzat alapján az APEH 34 680 millió forint összegű agrártámogatás kifizetéséért felel. A tranzakciós költségek számítás során azt vettük figyelembe, hogy ez a tétel az APEH adott évi összes bevételének mekkora részét jelenti – vagyis a támogatást mint a hivatalon „átmenő” és így ügyintézészt igénylő bevételi tételt kezeltük. Az APEH 2007-es adóbevétele közelítően 5 243 800 millió forint. Az agrártámogatás ennek a tételnek a 0,66%-át teszi ki. Ennek megfelelően az APEH kiadásaiból (73 920,6 millió Ft) az agrártámogatások tranzakciós költségét ezzel az arányszámmal vettük figyelembe.

Az APEH kiadásai között felmerülő kalkulált tranzakciós költség 488,8 millió forint (az általa kezelt támogatási összeg 1,4%-a). Ebből a személyi juttatások összege 294 millió forint, a szükséges munkaerő-létszám 92 fő.

Magyar Államkincstár (MÁK)

A MÁK feladata a teljes költségvetés végrehajtása, beleértve az agrártámogatásokhoz kapcsolódó számlák vezetését és az összegek folyósítását. A kalkuláció során abból indultunk ki, hogy az agrártámogatás MÁK által folyósított összege, mint költségvetési tétel, mekkora részét képezi a teljes éves országos büdzsének. Ennek alapján a MÁK kiadása a támogatási összeg arányában beszámítható, mint tranzakciós költség.

A teljes 2007-es költségvetéshez képest (8 340 436 M Ft) az EU által folyósított, illetve a nemzeti vagy társfinanszírozással működő támogatások (355 567 M Ft) 4,2%-os arányt képviseltek. Vagyis a MÁK költségvetésének (17 240,2 millió Ft) 4,2%-a tekinthető tranzakciós költségnek, ami így 502,7 millió Ft. Ez az összeg a teljes agrártámogatási kifizetések 1 ezrelékét teszi ki (ami az államháztartás banki átutalási költségének megfelelő mértékű). Ebből a személyi juttatások nagysága 431,7 millió forint, a kapcsolódó munkaerő létszám 151 fő.



Összefoglalásképpen elmondható, hogy **az agrártámogatások tranzakciós költsége a 2007. évben 15,68 milliárd forintot tett ki**, melynek 48%-át, 7,66 milliárd forintot, a személyi juttatások adták. A támogatási rendszer működtetésének munkaerőigénye 2000 fő körül volt. **A tranzakciós költségek a 2007-es agrártámogatás előirányzott összegének (478,3 Md Ft) a 3,28 százalékára rúgtak.** Ez az arány uniós viszonylatban alacsonynak tekinthető (pl. de Groot szerint Hollandiában a közvetlen kifizetések tranzakciós költségei 2003-ban az összkiadás 5,2%-át tették ki, a 2009-re várt arány pedig 5,9%; OECD [2007]).

A résztvevő intézmények közül **az MVH szerepe domináns** mind a tranzakciós költségek (67,6%), mind a teljes létszám tekintetében (61,8%). Ez az erős szervezeti koncentráció minden bizonnyal komoly hatékonyságjavító tényező. A végrehajtási szakasz másik kiemelkedő intézménye az MgSzH 18%-os tranzakciós költségarányt képvisel. A végrehajtás szakaszához kapcsolódó további két intézmény, az APEH és a MÁK szerepe nem jelentős a tranzakciós költségek felmerülésében (3,1%, illetve 3,2%). Az FVM-nél az összes tranzakciós költség 8,3%-a merül fel. Ennek túlnyomó része a tervezés feladataihoz kapcsolódik ugyan, de egyértelmű, hogy a tranzakciós döntő hányada (több mint 90 százaléka) a végrehajtás során jelentkezik.

A hazai intézményrendszer kialakítása még jelenleg is folyamatban van. Bár az IIER (Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer) teljeskörű kiépítésével kapcsolatban még további feladatok várnak az ágazat irányítóira, az intézményi ésszerűsítések, a jártasság megszerzése, a KAP folyamatban levő egyszerűsítése, a technikai haladás a hatékonyság növelésének irányába mutat, ami valószínűsíti, hogy a tranzakciós költségek további növekedésére nem kerül sor. Mindenesetre jelenleg **a támogatáspolitikai döntések a tranzakciós költségek pontos ismerete és explicit figyelembe vétele nélkül születnek meg**. További erőfeszítésekre van szükség ahhoz, hogy a tranzakciós költségek a döntéshozatal során érdemben számításba vehetők legyenek.

Összefoglalás

1. A mezőgazdasági támogatásokat eltérő agrárpolitikai szándékokkal nyújtják a gazdálkodóknak. Az esetek egy részében az *erőforrások átcsoportosítása* a cél, meghatározott termékek előállítására érdekében. Más esetekben *jövedelempolitikai célok* állnak előtérben. Ide tartoznak a termelésről leválasztott támogatások (SAPS, SPS), vagy a **hátrányos helyzetű területek mezőgazdasági termelőinek nyújtott kifizetések. Végül a vidékfejlesztési támogatások egy jelentős csoportja a mezőgazdaság által biztosított pozitív külső gazdasági hatások (pl. vizes élőhelyek létrehozása) költségeinek ellentételezését** szolgálja (internalizálás). Gyakran feledésbe merül azonban, hogy a **mezőgazdaság támogatására fordított kiadások (adófizetői és fogyasztói költségek) nem idézik elő a termelők jövedelmének azonos összegű növekedését**. Szerencsés esetben is a kiadások mintegy fele tekinthető olyannak, amely a tulajdonképpeni célcsoportnál marad és üzemi többlet-jövedelemként realizálódik. A tanulmány keretében ennek a jelenségnek a hatásmechanizmusát és a támogatások erodálódásának a mértékét vizsgáljuk.
2. A magyar mezőgazdaság támogatottsága (PSE) 2000 és 2006 között átlagosan 495,2 milliárd Ft-ot tett ki (a költségvetési kiadások mellett ideértve az ártámogatást és az átengedett költségvetési bevételeket is), százalékosan pedig 22 és 35% között mozgott (PSE%, vagyis a mezőgazdaság bruttó bevételének ekkora hányada származott támogatásokból). Az EU-csatlakozás után emelkedett a támogatottságunk: míg a 2000-03-as évek átlaga 24,5% volt, addig a 2004-06-as éveké 29,7%. Jóllehet a magyar támogatottsági mutató a 2004-06 közötti időszakban az uniós érték (34%) alatt maradt, nyilvánvaló, hogy így is igen jelentős volumenű kiadásról van szó, s ennek az összegnek a sorsa, hasznosulásának növelése mindannyiunk számára kiemelkedően fontos.
3. Az Európai Unió tényleges kiadásai 2006-ban összesen 106,6 milliárd eurót tettek ki; ebből *mezőgazdasági célokra 49,8 milliárd €-t (46,7%)* használtak fel. A kiadások nagyobb része közvetlen támogatásokra és piaci intézkedésekre ment (37,4 milliárd €), vidékfejlesztésre 7,8 milliárd, egyéb célokra 4,8 milliárd eurót fordítottak. A támogatottság mértéke (PSE%) hosszabb távon mérsékeltlen csökkenő tendenciát mutat az Unióban. Kedvező fejlemény továbbá, hogy a leginkább piactorzító hatású támogatástípusok (a termékkibocsátáson, valamint a változó inputokon alapuló támogatások) aránya a PSE-n belül lecsökkent (az 1986-88 évekből 92%-ról 56%-ra 2004-06-ban). Ezzel szemben a piacot legkevésbé befolyásoló (termelési kötelezettséggel nem járó) támogatások részaránya megnőtt: 2004-06-ban elérte a 15%-ot (2006: 29%). Ez az arány-növekedés azért lényeges, mert megállapították, hogy **fordított kapcsolat áll fenn a támogatás piactorzító hatása és hatékonysága között**. A termelők jövedelmére azok a támogatásformák gyakorolják a legkedvezőbb hatást, amelyek a legkevésbé befolyásolják a piaci helyzetet, míg a nagymértékben kereskedelemtorzító támogatásokra fordított adófizetői és fogyasztói költségekből csak csekély részesedés jut a gazdálkodóknak.
4. Az agrárközgazdaságtan *támogatás-hatékonyságról (transfer efficiency)* beszél az állami intézkedéseknek a mezőgazdasági jövedelmekre gyakorolt hatásával, illetve a bekövetkező veszteségekkel kapcsolatban. **A támogatás-hatékonyság nem más, mint a mezőgazdasági termelők jövedelemnövekedése és az ezzel összefüggő állami és fogyasztói költségnövekedés közötti arány** (támogatás-hatékonyság *egyenlő*: termelői (üzemi) jövedelem *osztva* az adófizetők és fogyasztók költségeivel). Mivel ez az arány

- (hányados) a gyakorlatban mindig kisebb 1-nél, szükségszerűen hatékonysági veszteségek keletkeznek.
5. A lehetséges hatékonysági veszteségek az *ökonómiai veszteségek* és az *elosztási veszteségek* csoportjába sorolhatók. Az ökonómiai veszteségek nagyrészt a jóléti közgazdaságtanból ismert *jóléti veszteségeknek* felelnek meg. Abból adódnak, hogy a támogatások az optimálistól eltérő erőforrás-allokációt idéznek elő a termelésben és a fogyasztásban. Jóléti veszteséget okoz továbbá az adóztatás is, ami a támogatások költségvetési fedezetének megteremtése érdekében szükséges.
 6. A másik csoportot alkotó elosztási veszteségek „csupán” a mezőgazdaság szempontjából jelentenek veszteséget azáltal, hogy **az agrárpolitikai beavatkozások haszna nem a primer célcsoportnál, tehát a gazdálkodóknál csapódik le, hanem a mezőgazdaságon kívül jelentkezik.** Ez a körülmény a mezőgazdaság és az agribiznisz többi (megelőző és követő) szakasza közötti sokrétű összefonódás, a piaci kapcsolatok következménye.
 7. Az agribiznisz mezőgazdasági termelést megelőző szakaszaiban fellépő elosztási veszteségek azzal függnek össze, hogy a **mezőgazdasági termelésre ösztönzően ható támogatások (ártámogatás, ráfordítás-támogatás, földalapú támogatás, állattámogatás) növelik az alapanyagok és más termelési tényezők iránti keresletet, miáltal kiváltják azok árainak emelkedését.** A termelési tényezők piacán fellépő „szivárgási veszteség” annál nagyobb lehet, minél kevésbé rugalmas az adott tényező kínálata, minél kisebb a helyettesítési lehetőség és – a tartós termelési tényezők esetében – minél kisebb a mezőgazdasági termelők tulajdoni részesedése. A tartós termelési tényezőknél (elsősorban a termőföldnél) nagy a veszélye annak, hogy az agrártámogatások kapitalizálódnak az árban, s az ár lényeges növekedéséhez vezetnek.
 8. A mezőgazdasági termelést követő fázisokban ugyancsak bekövetkezhetnek veszteségek. Ezek nagyságrendje attól függ, hogy milyen hatása van az állami beavatkozásnak a termelésre, illetve a mezőgazdasági termékek árára. Ha az intézkedés ösztönzi a termelést, akkor **a nagyobb kibocsátás csökkenő termelői árakhoz vezet,** s így – miközben a mezőgazdaság veszteséget szenved – a feldolgozóipar, az élelmiszerkereskedelem, továbbá a fogyasztók is többlehasznot realizálnak. Végül **az elosztási veszteségeket növelik az agrárpolitikai intézkedések adminisztratív költségei is.**
 9. A tanulmány keretében megvizsgáltuk a *2006. évi közvetlen támogatások (SAPS és top-up) fontosabb tételeinek, mintegy 180 milliárd forintnak* a hatékonyságát a mezőgazdasági jövedelmekre gyakorolt hatásuk szempontjából. A vizsgálatainkban alkalmazott módszer lényege, hogy levezetjük a támogatás kismértékű változása hatására bekövetkező *termelőijövedelem- és adófizetői, valamint fogyasztói költségváltozást* leíró egyenleteket. Mindez néhány jól ismert (bár nehezen meghatározható) ökonómiai paraméter segítségével történik: a termőföld, a munka és a tőke kínálatának rugalmassága, ezen tényezők költségeken belüli aránya, az agrártermékek iránti kereslet rugalmassága, valamint a kezdeti támogatási arány. Az egyenletek megoldásával eljutunk a támogatás-hatékonyság értékeihez.
 10. Számításaink arra az eredményre vezettek, hogy **a vizsgált támogatások 52 százaléka gyarapította a mezőgazdasági vállalkozások jövedelmét.** Az adófizetőknek és a fogyasztóknak tehát csaknem 2 Ft-ról kellett lemondaniuk azért, hogy a termelők jövedelme 1 Ft-tal növekedjen. **Az agrártámogatások jelentős haszonélvezői voltak**

(32%-os részesedéssel) a parcelláikat bérbeadó földtulajdonosok (részben nyilván maguk is jelenlegi vagy egykori gazdálkodók), valamint a *feldolgozók, felvásárlók és a fogyasztók* (8%). Az *ipari eredetű eszközök és ráfordítások beszállítói* 4%-os részesedést mondhattak magukénak, *allokációs veszteség* formájában pedig 3%-os mértékű jövedelemkiesés adódott.

11. A támogatás-hatékonyságot támogatástípusonként értékelve – az előzetes várakozásokkal összhangban – **a termelésről leválasztott, termelési kötelezettséget nem jelentő SAPS-támogatás bizonyult a legkedvezőbbnek (62%-os támogatás-hatékonyság)**. Jónak mondható a széles választékú termelést lehetővé tevő GOFR-top-up támogatás hatékonysága is (46%). Az anyajuhtartás támogatása viszont arra utal, hogy egy termeléshez kötött támogatás is lehet hatékony (53%), ha megfelelően rugalmas a termék (juhtej, juhhús) iránti kereslet és alacsonyak az allokációs költségek (a termelésben lekötött erőforrásoknak korlátozott az alternatív felhasználása).
12. Mint utaltunk rá, a támogatás-hatékonyságot negatívan befolyásolják *a tranzakciós költségek is, vagyis a támogatási intézkedések megtervezésének, végrehajtásának és ellenőrzésének költségei*, amelyek nyilvánvalóan el sem jutnak a termelőkhöz. A költségek nagyobbrészt az ágazati minisztériumra, illetve annak regionális kirendeltségeinél jelentkeznek, de fölmerülhetnek a szakmai és érdekvédelmi szervezeteknél, nem-kormányzati szerveknél, továbbá magáncégek, bankok, biztosítók stb. is érintettek lehetnek. Tranzakciós költségek jelentkezhetnek maguknál a termelőknél is pl. a formanyomtatványok beszerzésére és kitöltésére fordított idővel kapcsolatban, vagy a jogosultsági feltételek megteremtésével és a kötelezettségek betartásával összefüggésben.
13. Másokkal összhangban megállapítottuk, hogy alapvető eltérések adódnak a tranzakciós költségekben aszerint, hogy *célzott*, illetve *nem-célzott támogatásról* van-e szó. Általában érvényesnek tekinthető az a megállapítás, hogy **a támogatás összes költségéhez képest annál nagyobb a tranzakciós költségek aránya, minél inkább szűken körülhatárolt, speciális célok eléréséhez kapcsolódik a támogatás (célzott támogatás)**. Másoldalról kézenfekvő azt feltételezni, hogy egy **célzott támogatás esetében – amely tehát várhatóan magas tranzakciós költségekkel jár – maga a támogatási összeg, amely a kitűzött cél eléréséhez szükséges, kisebb lesz, mint a nem célzott támogatás esetében lenne**. Egy céltámogatás esetén ugyanis általában kisebb résztvevőszámmal kell kalkulálni, mint egy széles körben terített, lényegében minden gazdálkodót által igényelhető általános támogatásnál, így a támogatási kifizetések összege is kisebb lesz. (Amennyiben pedig a célzott támogatás egyúttal termelésről leválasztott támogatás is, akkor a kisebb elszivárgásnak köszönhetően, nagyobb arányban marad meg a ténylegesen megcélzott gazdálkodók kezén.)
14. A magyar agrártámogatási rendszerben felmerülő összes tranzakciós költségek számszerűsítése céljából becsléssel (a teljes tevékenységi körön belül a támogatási rendszer működtetésére fordított munka arányának megállapításával) meghatároztuk a közreműködő intézmények (*FVM, MVH, MgSzH, APEH, MÁK*) ilyen jellegű költségeit. Összegzésképpen elmondható, hogy **az agrártámogatások tranzakciós költsége a 2007. évben 15,68 milliárd forintot tett ki. Ez az összeg megfelel a 2007-es agrártámogatás előirányzott összege (478,3 Mrd Ft) 3,28 százalékának**. Ez az arány uniós viszonylatban alacsonynak tekinthető. A tranzakciós költségek 48%-át, 7,66 milliárd forintot, a személyi juttatások adták. A támogatási rendszer működtetésének munkaerő-igénye 2000 fő körül volt.

15. A résztvevő intézmények közül az MVH szerepe domináns mind a tranzakciós költségek (67,6%), mind a teljes létszám tekintetében (61,8%). Az MVH, mint egyetlen kifizető ügynökség által képviselt *erős szervezeti koncentráció* minden bizonnyal komoly hatékonyságjavító tényező. A végrehajtási szakasz másik kiemelkedő intézménye az MgSzH 18%-os tranzakciósköltség-arányt képvisel. A végrehajtás szakaszához kapcsolódó további két intézmény, az APEH és a MÁK szerepe nem jelentős a tranzakciós költségek felmerülésében (3,1%, illetve 3,2%). Az FVM-nél az összes tranzakciós költség 8,3%-a merül fel. Ennek túlnyomó része a tervezés feladataihoz kapcsolódik ugyan, de egyértelmű, hogy a tranzakciós döntő hányada (több mint 90 százalék) a végrehajtás során jelentkezik.

Summary

The efficiency of agricultural subsidies

1. Agricultural subsidies are granted to farmers based on a number of policy-related considerations. In some cases, subsidies are designed to *reallocate resources* in order to promote the production of specific commodities. The measures may also target *income policy objectives*. This latter type of aid includes decoupled payments (SAPS and SPS) or payments to farmers in disadvantaged areas. Finally, a substantial part of rural development grants *are designed to offset the costs of positive externalities of agriculture* (e.g. the creation of wetland habitats) (internalisation). However, it is often forgotten that **the expenditure on agricultural support (borne by taxpayers and consumers) fails to generate an equivalent increase in the income of producers**. Even at best, scarcely more than about half of the expenditure may be considered to end up in the pocket of the farmers in the form extra farm income. The study examines the impact mechanism of this phenomenon and the extent of the erosion of agricultural subsidies.
2. *Between 2000 and 2006*, total subsidies in Hungarian agriculture (PSE) amounted to, on average, HUF 495.2 billion (including, on top of budgetary expenses, market price support and budget receipts foregone in the case of tax rebates and interest concessions), accounting for 22 to 35 percent of the total value of gross farm receipts (PSE%). Hungary's accession to the EU resulted in an increase of the level of PSE: compared to an average of 24.5 percent during the period 2000-2003, it increased to 29.7 percent in the years 2004 to 2006. While the rate of subsidies did not reach the EU average (34 percent) during the period 2004-2006, they obviously represented a very substantial expense and thus the manner this amount is spent and the extent it is actually utilised has outstanding importance for all of us.
3. The actual expenses of the European Union amounted to a total of €106.6 billion in 2006; of that amount, €49.8 billion (46.7 percent) was spent on agricultural purposes. The major part of the expenditure (€37.4 billion) was spent on direct payments and market-related measures, €7.8 billion and €4.8 billion were spent respectively on rural development and other purposes. Over a longer term, there has been a moderate decline in the rate of subsidies (PSE%) within the European Union. Another positive development has been the decline, within the PSE, of the share of payments having the most trade distorting effect (payments based on output and on variable inputs) (from 92 percent in 1986-1988 to 56 percent in 2004-2006). On the other hand, the share of payments having the least influence on the market (involving no obligation to produce) has increased: to 15 percent in the years 2004-2006 (2006: 29 percent). One of the reasons that increase is important is that a *reciprocal correlation has been found between the market distorting effect and the efficiency of the subsidies*. The forms of subsidies having the highest benefit on the income of producers happen to be the ones bearing the least influence on the situation of the market, whereas farmers hardly benefit from the taxpayers' and consumers' expenses spent on subsidies that have a highly disruptive effect on trade.
4. The term *transfer efficiency* is widely used in agricultural economics in connection with the impact of government measures on farmers' incomes and the resulting losses. **Transfer efficiency is in fact the ratio between the increase of farmers' income and the related increase of the costs of the central budget and the consumers** (transfer

efficiency *equals* the farm income *divided by* the costs to taxpayers and consumers). Given that this quotient will always remain below 1, efficiency losses inevitably arise.

5. The potential efficiency losses include both *economic* and *distributive losses*. The economic losses mostly correspond to the *welfare losses* as defined in welfare economics. They result from the fact that subsidies generate a sub-optimal allocation of resources in production and consumption. Welfare losses may also be the result of taxes imposed in order to raise the funds required for financing the subsidies.
6. Distributional leakages, on the other hand, represent a loss ‘only’ for agriculture, as **the benefits of agricultural policy interventions are felt outside agriculture rather than by the primary target group, i.e. farmers**. It is the consequence of the complex interconnection and market relations between agriculture and the other (upstream and downstream) phases of agribusiness.
7. The distributional leakages arising in the phases of agribusiness preceding agricultural production are related to the fact that the **subsidies stimulate agricultural production (price support, input support, area-based payment, livestock subsidy) increase the demand for basic materials and other production factors, resulting in the increase of their prices**. The less flexible the supply of a given production factor, the lower the chances of its replacement and, as far as durable production factors are concerned, the lower the shareholding of agricultural producers, the higher the potential loss arising on the market of production factors. On the market of durable production factors (primarily agricultural land), there is substantial risk of agricultural subsidies being capitalised in prices, leading to a significant price increase.
8. Losses may also occur in the phases subsequent to agricultural production. Their magnitude depends on the impact of state intervention on production and the prices of agricultural commodities. **If the intervention encourages production, higher output leads to decreasing producers’ prices**. Consequently, while agriculture suffers a loss, the benefits are felt by the processing industry, grocery retail and consumers. Finally, **the administrative costs of agricultural policy measures also contribute to the distributional losses**.
9. The efficiency of *the major items of direct payments in 2006 (SAPS and top-up, app. HUF 180 billion)* was also examined during the study in terms of their impact on farmers’ income. The essential part of the method employed in the study consisted of working out the equations describing the *changes in producers’ income and taxpayers’ and consumers’ costs* as the result of a marginal change in the amount of subsidies. A few well-known (if difficult to determine) economic parameters are utilised: the elasticities of the supply of land, labour and capital, the cost shares of these factors, the elasticities of demand for agricultural commodities and the initial rate of support. The solution of the equations yields the values of the efficiency of subsidies.
10. The calculations revealed that **52 percent of the subsidies under review contributed to the income of agricultural holdings**. Taxpayers and consumers thus had to renounce almost HUF 2 in order to achieve a HUF 1 growth in producers’ income. In addition to *processing industries, wholesale buyers and consumers* (8 percent) **landowners leasing out parcels** (also including farmers and ex-farmers) **were the greatest beneficiaries (32 percent) of agricultural support**. The *suppliers of equipment and inputs of industrial origin* had a 4-percent share, whereas *allocation losses* resulted in a 3-percent loss of income.

11. Evaluating the efficiency of subsidies by categories, the **decoupled SAPS payment, not involving any obligation to produce, has proved the most advantageous (62-percent transfer efficiency)**, as expected. The COP- (cereals, oilseeds and protein crops) top-up subsidy, enabling the production of a wide range of crops, has also proved relatively efficient (46 percent). However, examining the support of ewe breeding it was found that some forms of subsidies linked to production may also be efficient (53 percent), provided that demand for the specific commodity (ewe milk, mutton) is sufficiently flexible and allocation costs are low (there is limited alternative utilisation of the resources tied up by production).
12. As we said earlier, the efficiency of subsidies is also negatively affected by *transaction costs, i.e. the costs of planning, implementing and monitoring the arrangements related to the subsidy*, which obviously do not reach producers. While the major part of these costs appear at the sectoral ministry and its regional agencies, they may also arise at trade and representative organisations, NGOs or accrued by private businesses, banks, insurance companies, etc. Transaction costs may be accrued by the producers, e.g. in connection with the time spent on obtaining and completing forms or meeting the eligibility criteria and complying with the requirements.
13. In accordance with the findings of other studies, it has been found fundamental disparities in the transaction costs of *targeted and non-targeted* subsidies. In general, it appears to be safe to argue that **the narrower and more specifically a subsidy is targeted, the higher the proportion of transaction costs compared to the total cost of the subsidy**. On the other hand, it also seems clear that, **as far as targeted subsidies involving high transaction costs are concerned, the amount of the subsidy required in order to achieve the objective of the support is smaller than it would be if the subsidy were not targeted**. The group of the potential beneficiaries is normally smaller for targeted subsidies than for general ones spread over a much wider group, essentially available to all farmers, which means that an altogether lower amount is paid out. (If the targeted subsidy is decoupled from production, a greater part of it will benefit the actual target group due to the smaller leakage.)
14. In order to calculate the total amount of transaction costs in the Hungarian system of agricultural subsidies, we have estimated such costs accrued by the participating institutions (*Ministry of Agriculture and Rural Development, Agricultural and Rural Development Agency, Central Agricultural Office, the Hungarian Tax and Financial Control Administration and the Hungarian State Treasury*), by determining the ratio within all activities of the workload concerning the operation of the support system. The total **transaction cost of agricultural subsidies amounted to HUF 15.68 billion in 2007**. That amount **corresponds to 3.28 percent of the total amount allocated for agricultural subsidies in 2007 (HUF 478.3 billion)**. This ratio is relatively low by EU standards. Personal allowances accounted for HUF 7.66 billion, 48 percent of all transaction costs. The workforce required to operate the agricultural support scheme was about 2,000 personnel.
15. Of the participating institutions, the Agricultural and Rural Development Agency (MVH) had a dominant role in terms of both the transaction costs (67.6 percent) and the overall workforce (61.8 percent). The *strong organisational concentration* represented by the MVH, the only paying agency, is certainly a substantial efficiency-improving factor. The Central Agricultural Office (MgSzH), another institution playing an outstanding role

during the implementation phase, accounted for 18 percent of the overall transaction costs. The role of the other two institutions (Tax and Financial Control Administration and the State Treasury) involved in the implementation phase was insignificant (3.1 and 3.2 percent respectively) in terms of transaction costs. The Ministry accrued 8.3 percent of transaction costs. While the major part of the above was related to planning activities, it is clear that the overwhelming majority (over 90 percent) of all transaction costs is accrued during the implementation.

Kivonat

A kutatás keretében megvizsgáltuk, hogy az agrártámogatások előnyeit milyen mértékben élvezik a gazdálkodók, illetve mennyi jut abból a vertikum más szereplőinek (földtulajdonosoknak, az input-szállítóknak, a felvásárlóknak stb.) A támogatások hatására ugyanis megváltozik az erőforrások optimális allokációja, s olyan árváltozásokra kerül sor, amelyek a jövedelmeket (a gazdálkodók kárára) átcsoportosítják az agribiznisz szereplői között. A tanulmány bemutatja azt a módszertani keretet, amelyben a veszteségek jellege és mértéke, továbbá a támogatások hatékonyságának alakulása vizsgálható. A 2006. évi magyarországi közvetlen támogatásokra vonatkozóan konkrét számításokat végeztünk, amelyek szemléltetik az egyes támogatásformák hatékonyságának alakulását a termelői jövedelmek növelése szempontjából.

Abstract

The efficiency of agricultural subsidies

In the study, we examined the ratios of agricultural subsidies that benefit farmers and the other operators along the product chain (landowners, input suppliers, wholesale buyers, etc.). Subsidies lead to shifts in the optimum allocation of resources and to price changes that realign the income of stakeholders in agribusiness (to the expense of farmers). The paper describes the methodological framework that enables the study of the nature and size of losses and the transfer efficiency of subsidies. Specific calculations were made concerning direct agricultural payments in Hungary in 2006, illustrating the efficiency of the various types of subsidies in terms of their effect of increasing farm income.

Irodalomjegyzék

1. ABLER, D. G. [2001]: Elasticities of Substitution and Factor Supply in Canadian, Mexican and U.S. Agriculture. In: Market Effects of Crop Support Measures, OECD, Paris.
2. ALSTON, J. M. –HURD, B. H. [1990]. Some Neglected Social Costs of Government Spending in Farm Programs, American Journal of Agricultural Economics, 72, 149-156.
3. BÉLÁDI, K. – KERTÉSZ R. [2005]: A tesztüzemek főbb ágazatainak költség- és jövedelemhelyzete 2004-ben. Agrárgazdasági Információk, 2005. 4. szám. AKI, Budapest.
4. BERTELSMEIER, M. [2003]:Analyse der Wirkungen unterschiedlicher Systeme von direkten Transferzahlungen unter besonderer Berücksichtigung von Bodenpacht- und Quotenmärkten. Dissertation. Braunschweig, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft.
5. DEWBRE, J. H. –ANTON, J. –THOMPSON W. [2001]: The transfer efficiency and trade effects of direct payments. American Journal of Agricultural Economics 83(5).
6. DORGAI, L. szerk. [2004]: A magyarországi birtokstruktúra, a birtokrendezési stratégia megalapozása. Agrárgazdasági Tanulmányok, 2004. 6. szám. AKI, Budapest.
7. EUROPEAN COMMISSION [1999]: Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture. Info Paper, Brussels.
8. EUROPEAN COMMISSION [2004]: Economics of the Common Agricultural Policy. DG Agri, Brussels
9. EUROPEAN COMMISSION [2006]: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/allocrep_data_2006_en.pdf, Brussels.
10. FALCONER K.–SAUNDERS, C. [2002]: Transaction Costs for SSSI and Policy Design. Land Use Policy, Vol. 19.
11. FERTŐ, I. [1999]: Az agrárpolitika modelljei. OSIRIS Kiadó, Budapest.
12. FLOYD, J. E. [1965]: The Effects of Farm Price Supports on the Return to Land and Labour in Agriculture. Journal of Political Economy 73. P. 148-153.
13. FÖLDMŰVELÉSÜGYI ÉS VIDÉKFEJLESZTÉSI MINISZTERIUM [2005]: A Közös Agrárpolitika reformja. Budapest.
14. GARDNER, B. L. (1983): Efficient Redistribution through Commodity Markets. American Journal of Agricultural Economics, 65, 225-234.
15. GARDNER, B. L. [2002]: U.S. Commodity Policies and Land Prices. Kézirat. The University of Maryland, College Park.
16. GOCHT, A. – KLEINHANSS, W. – KOVÁCS, G. [2006]: Assessing the Impacts of the CAP Reform in Hungary and Germany. X. Nemzetközi Agrárökonómiai Tudományos Napok. Károly Róbert Főiskola, Gyöngyös, 2006. márc. 30-31.
17. HALMAI, P. [2004]: A reform ökonómiája. EU Közös Agrárpolitika: fordulópont vagy kiigazítás? Budapest, KJK-KERSZÖV Kft.

18. HENNING, CH.–HENNINGSEN, A.–STRUVE, C. – SCHEESSEL, J. M. [2004]: Auswirkungen der Mid-Term-Review-Beschlüsse auf den Agrarsektor und das Agribusiness in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern. Kézirat, Kiel.
19. HENRICHSMEYER, W. – WITZKE, H. P. [1991]: Agrarpolitik. Band 1. Agrarökonomische Grundlagen. Stuttgart, Eugen Ulmer.
20. HENRICHSMEYER, W. – WITZKE, H. P. [1994]: Agrarpolitik. Band 2. Bewertung und Willensbildung. Stuttgart, Eugen Ulmer.
21. HENZE, A. [1987]: Die Produktionsmittel der Landwirtschaft: Theorie der Faktornachfrage, Faktoreinsatz und Faktormärkte. Stuttgart, Eugen Ulmer.
22. ISERMEYER, F. [2003]: Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. Arbeitsbericht 03/2003. Braunschweig, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft.
23. ISERMEYER, F. [2005]: Politische Rahmenbedingungen für eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft. Braunschweig, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft. In: http://www.bal.fal.de/download/WBF_Politik_2005.pdf.
24. JANKUNÉ KÜRTHY, GY. – POPP, J. – POTORI, N. [2001]: Az OECD tagországok mezőgazdaságának támogatottsága az új metodika alapján – különös tekintettel Magyarországra. Agrárgazdasági tanulmányok, 2001. 5. szám, AKI, Budapest.
25. KÜRTHY, GY. – POPP, J. (SZERK.) – POTORI, N. (SZERK.) [2005]: A magyar agrártámogatások alakulása nemzetközi kötelezettségvállalásaink (OECD, WTO) tükrében. Agrárgazdasági információk, 2005.5. szám, AKI, Budapest.
26. KAPRONCZAI, I. [2006] szerk.: Az agrárszereplők alkalmazkodóképességének jellemzői. (Termelői válaszok időszerű kérdésekre.) Agrárgazdasági tanulmányok, 2005. 6. szám, AKI, Budapest.
27. KAPRONCZAI, I. [2006]: A földtulajdon, földhasználat vizsgálatának tanulságai. Gazdálkodás, 2006. 1., p. 47-65.
28. KOVÁCS, G. – MIZIK, T. – VARGA, T. [2004]: A földhaszonbérleti díjak megállapítási rendszerének kidolgozása. Kézirat, AKI, Budapest.
29. KOVÁCS, G. szerk. [2004]: Agrár- és vidékfejlesztési támogatások az uniós csatlakozás évében (2004). Agrárgazdasági Információk, 2004. 4. szám. AKI, Budapest.
30. KOVÁCS, G. [2006]: A KAP-reform várható hatásai a mezőgazdasági üzemek termelésére és a földhasználati viszonyokra. Agrárgazdasági Tanulmányok, 2006. 4. szám. AKI, Budapest.
31. NERLOVE, M. [1958]: The Dynamic of Supply. John Hopkins Press.
32. OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT) [1996]: Factors Conditioning the Transfer Efficiency of Agricultural Support. Paris.
33. OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT) [2001]: Decoupling: a conceptual overview. Paris. In: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/51/25481500.pdf>.
34. OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT) [2001a]: Market Effects of Crop Support Measures. Paris.

35. OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT) [2001b]: The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures. Paris.
36. OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT) [2005]: Decoupling: illustrating some open question on the production impact of different policy instruments. Paris.
37. OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT) [2007]: The Implementation Costs of Agricultural Policies. Paris.
38. OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT) [2007a]: Effective Targeting of Agricultural Policies: Best Practices for Policy Design and Implementation. Paris.
39. OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT) [2007b]: Agricultural policies in OECD countries. At a glance 2006. Paris.
40. ORBÁNNÉ, NAGY M. szerk. [2006]: Az élelmiszeripar strukturális átalakulása (1997-2005). Agrárgazdasági Tanulmányok, 2006. 3. szám. AKI, Budapest.
41. POPP, J. [2004]: Az EU Közös Agrárpolitikájának elmélete és nemzetközi mozgástere. Budapest, Európai Agrárpolitika Kft.
42. POPP, J. – POTORI, N. – UDOVECZ, G. [2004]: A Közös Agrárpolitika alkalmazása Magyarországon. Agrárgazdasági Tanulmányok, 2004. 5. szám. AKI, Budapest.
43. POTORI, N. [2005]: A közvetlen támogatási rendszer átalakítási lehetőségei. Kézirat. AKI, Budapest.
44. POTORI, N. [2005]: Az SPS alkalmazása Magyarországon; az új támogatási rendszer hatásvizsgálata. Vitaanyag. Kézirat. AKI, Budapest.
45. POTORI, N. – UDOVECZ, G. szerk. [2006]: Szerkezeti feszültségek a magyar mezőgazdaságban. I-VI. rész. Magyar Mezőgazdaság, 61. évf. 11-16. sz.
46. SALHOFER, K. [1996]. Efficient Support Policy for a Small Country Using Optimal Combined Policies, *Agricultural Economics*, 13, 191-199.
47. SALHOFER, K. [1999]. Distributive Leakages of Agricultural Support. Some Empirical Evidence from Austria, *Diskussionspapier Nr.86-W-2000*.
48. SALHOFER, K. [2001]: Elasticities of Substitution and Factor Supply in European Agriculture. In: *Market Effects of Crop Support Measures*, OECD, Paris.
49. SAMUELSON, P. A. – W. D. NORDHAUS [1990]: *Közgazdaságtan*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
50. UDOVECZ, G. [2006]: Szerkezetváltási kényszerben a magyar mezőgazdaság. *Gazdálkodás*, 2006.2., p. 4-17.
51. VARIAN, H. R. [1990]: *Mikroökonómia középfokon*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
52. VÁSÁRY, V. [2006]: A közös agrárpolitika intézményesítése és intézményi adaptációja. Ph.D. értekezés, SZIE, Gödöllő.

53. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT beim BMVEL [2004]: Stellungnahme zu den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 26. Juni. Berichte über Landwirtschaft, 2004 június, p. 165-171.
54. WITZKE, H. – NOLEPPA, S. [2004]: Distributive Effects of Direct Payments in German Agriculture under the New Common Agricultural Policy of the European Union. GMF Paper Series, Berlin.
55. WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION) [1995]: Agreement on Agriculture. Genf.

MELLÉKLETEK

A támogatás-hatékonyság becslésének változói

Támogatás-típusok →	SAPS		GOFR top-up		Virginia dohány top-up		Burley dohány top-up		Rizs top-up		Tejtermelés top-up		Hízott bika top-up		Anyajuh top-up	
	Saját	Vásárolt	Saját	Vásárolt	Saját	Vásárolt	Saját	Vásárolt	Saját	Vásárolt	Saját	Vásárolt	Saját	Vásárolt	Saját	Vásárolt
Költségarányok																
s_h		0,11		0,11		0,03		0,03		0,12		0,14		0,10		0,20
s_l		0,13		0,13		0,54		0,70		0,04		0,16		0,12		0,22
s_c		0,76		0,76		0,43		0,26		0,84		0,70		0,78		0,58
Az üzem tulajdoni részaránya																
n_r	0,43	0,57	0,43	0,57	0,43	0,57	0,43	0,57	0,43	0,57	0,43	0,57	0,43	0,57	0,43	0,57
l_r	0,42	0,58	0,42	0,58	0,42	0,58	0,42	0,58	0,42	0,58	0,55	0,45	0,42	0,58	0,42	0,58
c_r	0,23	0,77	0,23	0,77	0,23	0,77	0,23	0,77	0,23	0,77	0,44	0,56	0,40	0,60	0,55	0,45
Kínálati rugalmasságok																
e_h	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2
e_l	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
e_c	0,5	1,5	0,5	1,5	0,5	1,5	0,5	1,5	0,5	1,5	0,5	1,5	0,5	1,5	0,5	1,5
ε_s	1,50		2,00		1,00		1,00		1,00		0,60		0,85		0,75	
Kezdeti támogatási arány																
ap		0,15		0,10		0,80		0,79		0,480		0,074		1,218		1,083
op																

A feldolgozók, felvásárlók és a fogyasztók felé történő támogatáselszívargás számítása során felhasznált adatok

Termékpiac	Árak és támogatások	Mértékegység	Év		
			2004	2005	2006
Búza	termelői ár	Ft/t	23 452	22 043	26 684
	referencia ár	Ft/t	28 293	21 912	28 510
	PSE	millió Ft	-18 258	38 281	32 220
Kukorica	termelői ár	Ft/t	22 498	22 265	25 812
	referencia ár	Ft/t	24 104	20 397	27 822
	PSE	millió Ft	1 701	83 885	44 153
Egyéb gabona	termelői ár	Ft/t	24 003	21 324	26 903
	referencia ár	Ft/t	17 688	14 969	22 211
	PSE	millió Ft	11 531	17 142	12 945
Olajos mag	termelői ár	Ft/t	56 006	50 232	50 400
	referencia ár	Ft/t	62 838	58 013	61 169
	PSE	millió Ft	-3 026	12 441	7 297
Rizs	termelői ár	Ft/t	4 339	5 598	4 955
	referencia ár	Ft/t	5 758	5 025	6 325
	PSE	millió Ft	57	1 279	1 164
Cukorrépa	termelői ár	Ft/t	10 534	10 234	10 326
	referencia ár	Ft/t	1 925	2 322	3 541
	PSE	millió Ft	7 361	16 367	13 984
Virginia	termelői ár	Ft/t	176 775	134 027	140 063
	referencia ár	Ft/t	177 135	179 780	195 983
	PSE	millió Ft	189	1 257	1 341
Burley	termelői ár	Ft/t	142 818	109 022	116 279
	referencia ár	Ft/t	104 008	108 162	176 004
	PSE	millió Ft	296	1 494	1 497
Vágómarha	termelői ár	Ft/t	417 827	445 570	493 022
	referencia ár	Ft/t	409 971	459 248	508 357
	PSE	millió Ft	3 264	2 354	8 858
Vágójuh	termelői ár	Ft/t	576 000	626 200	676 400
	referencia ár	Ft/t	615 046	641 552	627 812
	PSE	millió Ft	1 450	-2 454	5 732
Tej	termelői ár	Ft/t	62 542	63 280	62 386
	referencia ár	Ft/t	63 928	62 443	64 974
	PSE	millió Ft	24 252	10 385	14 795

A sorozatban eddig megjelent tanulmányok**1997**

1997. 1. Dorgai László, Horváth Imre, Kissné Bársony Erzsébet, Tóth Erzsébet:
Az Európai Unió regionális politikája és hatása az új tagországokra
1997. 2. Glattfelder Béla, Ráki Zoltán, Guba Mária, Janowszky Zsolt:
Piacvédelmi lehetőségeink az Európai Unióhoz való csatlakozásunkig
1997. 3. Janowszky Zsolt:
A vetőmagtermelés helyzete és a piaci egyensúlyt befolyásoló főbb tényező
1997. 4. Alvincz József, Szabó Márton, Wagner Hartmut:
Változások az élelmiszeripari és kereskedelmi vállalatok világában
1997. 5. Gábor Judit:
Az importvédelem nemzetközi tapasztalata

1998

1998. 1. Wagner Hartmut:
A magyar agrár- és élelmiszeripari export piaci és termékszerkezete 1991-1996
1998. 2. Alvincz József, Borszéki Éva, Harza Lajos, Tanka Endre:
Az agrártámogatási rendszer EU és GATT-konform továbbfejlesztése
(Az AGENDA 2000)
1998. 3. Ángyán József, Dorgai László, Halász Tibor, Janowszky János, Makóvényi Ferenc, Ónodi Gábor, Podmaniczky László, Szenci Győző, Szepesi András, Veöreös György:
Az országos területrendezési terv agrárvonatkozásainak megalapozása
1998. 4. Kissné Bársony Erzsébet:
A keletnémet mezőgazdaság átalakulásának főbb tapasztalatai
1998. 5. Balogh Ádám, Harza Lajos:
A vagyon-, a tulajdon-, és a tőkeviszonyok változása a mezőgazdaságban
1998. 6. Lévai Péter, Szijjártó András:
Mezőgazdasági programok a cigányság körében
1998. 7. Vissyné Takács Mara:
A fontosabb iparinövény ágazatok helyzete és feladatai az EU szabályozás tükrében
1998. 8. Tóth Erzsébet:
A foglalkoztatás térségi feszültségei – megoldási esélyek és lehetőségek
1998. 9. Dorgai László, Hinora Ferenc, Tassy Sándor:
Területfejlesztés – vidékfejlesztés

1998. 10. Szőke Gyula:
A közraktárak lehetséges szerepe a magyar gabonapiaci politikában
1998. 11. Csillag István:
A gabonavertikum működése, növekedési tendenciái és a változás irányai
1998. 12. Szabó Márton:
A hazai élelmiszerfogyasztás szerkezetének változásai a 90-es években és a várható jövőbeli tendenciák
1998. 13. Guba Mária, Ráki Zoltán:
Az Európai Unió marhahús-termelésének közös piacsabályai és várható hatásuk a magyar marhahús-ágazatra
1998. 14. Alvincz József, Szűcs István:
Az élelmiszergazdaság szerkezete
1998. 15. Tanka Endre:
Agrár-finanszírozás a fejlett piacgazdaságokban (Adalékok és tanulságok)
1998. 16. Szűcs István, Udovecz Gábor (szerk):
Az agrárgazdaság jelenlegi helyzete és várható versenyésélyei
1998. 17. Kukovics Sándor:
A tulajdoni, a vállalati és a termelési szerkezet, valamint a foglalkoztatási viszonyok átalakulása a magyar mezőgazdaságban
1998. 18. Erdész Ferencné:
Az almaágazat helyzete és fejlesztési lehetőségei a csatlakozási felkészülésben
1998. 19. Kartali János:
Magyarország és az EU közötti agrár-külkereskedelem a kilencvenes években

1999

1999. 1. Gábor Judit, Stauder Márta:
A kereskedelmi láncok és az élelmiszertermelők kapcsolatának változásai
1999. 2. Kürthy Gyöngyi, Szűcs István:
Az Európai Unióhoz való csatlakozás ágazati felkészülésének fejlesztési forrásigénye
1999. 3. Harza Lajos, Tanka Endre:
A vidékfejlesztés megújuló intézményi háttere
1999. 4. Wagner Hartmut:
Az exportfinanszírozás és exporthitel-biztosítás helyzete és szerepe a magyar agrárexportban
1999. 5. Guba Mária, Ráki Zoltán:
Az Európai Unióhoz való csatlakozás felkészülési tennivalói és fejlesztési-forrás igénye a baromfiágazatban

1999. 6. Orbánné Nagy Mária:
Az állati eredetű termékek külkereskedelmének lehetőségei és korlátai az EU-csatlakozásig
1999. 7. Vissyné Takács Mara:
A dohány ágazat vertikális integrációja Magyarországon és az EU-ban
1999. 8. Dorgai László, Stauder Márta, Tóth Erzsébet, Varga Gyula:
Mezőgazdaságunk üzemi rendszere, kezelésének tennivalói a követelmények és az EU tapasztalatainak tükrében
1999. 9. Szabó Márton:
Vertikális koordináció és integráció az EU és Magyarország tejgazdaságában
1999. 10. Juhász Anikó:
Vertikális koordináció és integráció a zöldség-gyümölcs szektorban
1999. 11. Ráki Zoltán, Guba Mária:
Az AGENDA 2000-ben előirányozott szabályozás várható hatása a szarvasmarha-ágazatban
1999. 12. Dorgai László, Miskó Krisztina:
A vidékfejlesztés finanszírozása az Európai Unióban
1999. 13. Burgerné Gimes Anna, Kovács Csaba, Tóth Krisztina:
A mezőgazdasági üzemek gazdasági helyzete
1999. 14. Alvincz József, Harza Lajos, Illés Róbert, Szűcs István, Tanka Endre:
Változások a gazdálkodás földviszonyaiban - Egy mikrofelvétel tanulságai
1999. 15. Kartali János, Juhász Anikó, Gábor Judit, Stauder Márta, Wagner Hartmut, Szabó Márton, Orbánné Nagy Mária, Vissyné Takács Mara:
A magyar mezőgazdaság és élelmiszeripar EU-érettségének piaci és kereskedelmi vonatkozásai

2000

2000. 1. Udovecz Gábor (szerk.):
Jövedelemhiány és versenyképyszer a magyar mezőgazdaságban
2000. 2. Kissné Bársony Erzsébet:
Az ökológiai gazdálkodás szabályozási rendszerének EU-konform továbbfejlesztése az AGENDA 2000 tükrében
2000. 3. Tanka Endre:
A földhasználat korszerűsítési igényei és lehetőségei
2000. 4. Guba Mária, Janowszky Zsolt, Ráki Zoltán:
A magyar juhászat hatékonyság-növelési esélyei és a szabályozás EU-konform továbbfejlesztése
2000. 5. Gábor Judit, Wagner Hartmut:
Élelmiszeriparunk rövid távú piaci kilátásai

2000. 6. Laczkó András, Szőke Gyula:
Az Agenda 2000 hatása az EU és a magyar gabonapiaci szabályozásra
2000. 7. Kartali János:
A magyar agrárkülpiaconra ható világgazdasági tényezők (válságok, liberalizáció, nemzetközi egyezmények) alakulása
2000. 8. Stauder Márta:
Az élelmiszerek disztribúciós rendszerének fejlődése, különös tekintettel a kereskedelmi logisztikára
2000. 9. Popp József (szerk.):
Főbb mezőgazdasági ágazataink fejlesztési lehetőségei, különös tekintettel az EU-csatlakozásra
2000. 10. Popp József (szerk.):
Főbb agrárgazdasági ágazataink szabályozásának EU-konform továbbfejlesztése
2000. 11. Tóth Erzsébet:
Az átalakult mezőgazdasági szövetkezetek gazdálkodásának főbb jellemzői (1989-1998)
2000. 12. Szabó Márton:
Külföldi érdekeltségű vállalatok a magyar élelmiszeriparban és hatásuk az EU-csatlakozásra
2000. 13. Tóth Erzsébet (szerk.):
A mezőgazdasági foglalkoztatás és alternatív lehetőségei
2000. 14. Erdész Ferencné, Radócné Kocsis Teréz:
A zöldség-gyümölcs és a szőlő-bor ágazatok hatékonyságának növelése és szabályozásának EU-konform továbbfejlesztése
2000. 15. Alvincz József, Varga Tibor:
A családi gazdaságok helyzete és versenyképességük javításának lehetőségei

2001

2001. 1. Gábor Judit, Juhász Anikó, Kartali János, Kürthy Gyöngyi, Orbánné Nagy Mária:
A WTO egyezmény hatása a magyar agrárpolitika jelenére, jövőjére és teendőire
2001. 2. Hamza Eszter, Miskó Krisztina, Tóth Erzsébet:
Az agrárfoglalkoztatás jellemzői, különös tekintettel a nők munkerő-piaci helyzetére (1990-2000)
2001. 3. Stauder Márta, Wagner Hartmut:
A takarmány termékpálya problémái
2001. 4. Juhász Anikó, Szabó Márton:
Az EU és Magyarország közötti agrárkereskedelem liberalizációjának hatásai

2001. 5. Erdész Ferencné, Laczkó András, Popp József (szerk.), Potori Norbert, Radócné Kocsis Teréz:
Az agrárszabályozási rendszer értékelése és továbbfejlesztése 2002-re
2001. 6. Kürthy Gyöngyi, Popp József (szerk.), Potori Norbert:
Az OECD tagországok mezőgazdaságának támogatottsága az új metodika alapján – különös tekintettel Magyarországra
2001. 7. Alvincz József (szerk.), Antal Katalin, Harza Lajos, Mészáros Sándor, Péter Krisztina, Spitalásky Márta, Varga Tibor:
A mezőgazdaság jövedelemhelyzete és az arra ható tényezők
2001. 8. Nyárs Levente:
A méhészeti ágazat helyzete és fejlesztési lehetőségei

2002

2002. 1. Orbánné Nagy Mária:
A magyar élelmiszergazdaság termelői és fogyasztói árai az Európai Unió árainak tükrében
2002. 2. Gábor Judit, Stauder Márta:
Az agrártermékek kereskedelmének új irányzatai, különös tekintettel az elektronikus kereskedelemre
2002. 3. Mészáros Sándor:
A magyar csatlakozás agrárgazdasági hatásainak összehasonlítása az EU modellszámításaival
2002. 4. Hamza Eszter, Miskó Krisztina, Székely Erika, Tóth Erzsébet (szerk.):
Az agrárgazdaság átalakuló szerepe a vidéki foglalkoztatásban, különös tekintettel az EU-csatlakozásra
2002. 5. Radócné Kocsis Teréz:
Az Európai Unió új közös borspiaci rendtartásának termelési potenciált befolyásoló elemei és azok várható hatása a hazai termelőalapok változására
2002. 6. Dorgai László, Gábor Judit, Juhász Anikó, Kartali János, Kürthy Gyöngyi, Orbánné Nagy Mária, Stauder Márta, Szabó Márton, Wagner Hartmut:
A WTO tárgyalások magyar agrárgazdaságot érintő 2001. évi fejleményei
2002. 7. Nyárs Levente, Papp Gergely:
Az állati eredetű termékek feldolgozásának versenyhelyzete
2002. 8. Popp József:
Az USA agrárpolitikájának gyakorlata napjainkig
2002. 9. Juhász Anikó, Kartali János (szerk.), Wagner Hartmut:
A magyar agrár-külkereskedelem a rendszerváltás után

2003

2003. 1. Varga Tibor:
A támogatások költség-haszon szemléletű elemzésének lehetőségei
2003. 2. Dorgai László, Keszthelyi Szilárd, Miskó Krisztina:
Gazdaságilag életképes üzemek az Európai Unió modernizációs támogatásainak alkalmazása szempontjából
2003. 3. Alvincz József, Guba Mária:
Az egyéni mezőgazdasági termelők jövedelmének adóztatása
2003. 4. Hamza Eszter:
Agrárfoglalkoztatás hátrányos helyzetű térségekben – uniós lehetőségek gyakorlati alkalmazása
2003. 5. Orbánné Nagy Mária:
Az élelmiszerfogyasztás és a fogyasztói árak konvergenciája Magyarország és az EU között
2003. 6. Stauder Márta:
Az agrár- és élelmiszertermékek belföldi kereskedelme a kilencvenes években és napjainkban
2003. 7. Mizik Tamás:
Magyarország és az Európai Unió adórendszere – különös tekintettel a mezőgazdaságra
2003. 8. Popp József:
Az agrárpolitikák mozgásteret a nemzetközi kereskedelem liberalizálásának tükrében

2004

2004. 1. Kartali János (szerk.):
A főbb agrártermékek piacra jutásának feltételei az EU-csatlakozás küszöbén (I. kötet: Növényi termékek)
2004. 2. Kartali János (szerk.):
A főbb agrártermékek piacra jutásának feltételei az EU-csatlakozás küszöbén (II. kötet: Állati termékek)
2004. 3. Antal Katalin, Guba Mária, Kovács Henrietta:
Mezőgazdaság helyzete az agrártörvény hatálybalépését követő időszakban
2004. 4. Nyárs Levente, Papp Gergely, Vőneki Éva:
A főbb hazai állattenyésztési ágazatok kilátásai az Európai Unióban
2004. 5. Popp József, Potori Norbert, Udovecz Gábor:
A Közös Agrárpolitika alkalmazása Magyarországon

2004. 6. Dorgai László (szerk.):
A magyarországi birtokstruktúra, a birtokrendezési stratégia megalapozása
2004. 7. Potori Norbert, Udovecz Gábor (szerk):
Az EU-csatlakozás várható hatásai a magyar mezőgazdaságban 2006-ig
2004. 8. Potori Norbert (szerk):
A főbb mezőgazdasági ágazatok élet- és versenyképességének követelményei

2005

2005. 1. Antal Katalin, Guba Mária, Hodina Péter, Lámfalusi Ibolya, Rontóné Nagy Zsuzsanna:
A külföldi tőke szerepe és a gazdálkodás eredményességére gyakorolt hatása a mezőgazdaságban és az élelmiszeriparban
2005. 2. Kartali János, Kürti Andrea, Orbánné Nagy Mária, Wagner Hartmut:
A globális gazdasági és demográfiai változások hatása az agrár-
külkereskedelemre
2005. 3. Juhász Anikó (szerk.):
Piaci erőviszonyok alakulása a belföldi élelmiszerpiac szereplői között
2005. 4. Dorgai László (szerk.):
Termelői szerveződések, termelői csoportok a mezőgazdaságban
2005. 5. Popp József (szerk.), Potori Norbert (szerk.), Stauder Márta, Wagner Hartmut:
A takarmánytermelés és -felhasználás elemzése, különös tekintettel az
abraktakarmány-keverékek gyártására
2005. 6. Kapronczai István (szerk.), Korondiné Dobolyi Emese, Kovács Henrietta, Kürti
Andrea, Varga Edina, Vágó Szabolcs:
A mezőgazdasági termelők alkalmazkodóképességének jellemzői (Gazdálkodói
válaszok időszerű kérdésekre)

2006

2006. 1. Bánáti Diána (szerk.), Popp József (szerk.):
Élelmiszer-biztonság a nemzetközi kereskedelem tükrében
2006. 2. Hamza Eszter, Tóth Erzsébet:
Az egyéni gazdaságok eltartó-képessége, megélhetésben betöltött szerepe
2006. 3. Orbánné Nagy Mária (szerk.):
Az élelmiszeripar strukturális átalakulása (1997-2005)
2006. 4. Kovács Gábor:
A KAP-reform várható hatásai a mezőgazdasági üzemek termelésére és a
földhasználati viszonyokra
2006. 5. Guba Mária, Harza Lajos, Mizik Tamás:
A mezőgazdasági üzemek konszolidációs programjai (2000-2004)

2006. 6. Radócné Kocsis Teréz, Györe Dániel:
A borpiac helyzete és kilátásai
2006. 7. Nagy-Huszeín Tibor:
A tagi tulajdonlás a mezőgazdasági szövetkezetekben
2006. 8. Hingyi Hajnalka, Kürthy Gyöngyi, Radócné Kocsis Teréz:
A mezőgazdasági eredetű folyékony bioüzemanyagok termelésének piaci kilátásai

2007

2007. 1. Erdész Ferencné:
A magyar gyümölcs- és zöldségpiac helyzete és kilátásai
2007. 2. Varga Tibor (szerk.), Tunyoginé Nechay Veronika (szerk.), Mizik Tamás (szerk.):
A mezőgazdasági árképzés elméleti alapjai és hazai gyakorlata
2007. 3. Bánáti Diána, Popp József, Potori Norbert:
A GM növények egyes szabályozási és közgazdasági kérdései
2007. 4. Kürti Andrea, Stauder Márta, Wagner Hartmut, Kürthy Gyöngyi:
A magyar élelmiszergazdasági import dinamikus növekedésének okai
2007. 5. Fogarasi József, Nyárs Levente, Papp Gergely, Varga Edina, Vőneki Éva:
A főbb állattenyésztési ágazatok és a takarmánytermelés helyzete Romániában
2007. 6. Popp József:
A bioüzemanyag-gyártás nemzetközi összefüggései
2007. 7. Udovecz Gábor (szerk.), Popp József (szerk.), Potori Norbert (szerk.):
Alkalmazkodási kényszerben a magyar mezőgazdaság – Folytatódó lemaradás vagy felzárkózás?

2008

2008. 1. Györe Dániel, Juhász Anikó, Kartali János (szerk.), Kőnig Gábor, Kürti Andrea, Nyárs Levente, Radócné Kocsis Terézia, Stauder Márta, Varga Edina, Vőneki Éva, Wagner Hartmut:
A magyar élelmiszergazdasági export célpiacai és logisztikai helyzete
2008. 2. Kovács Gábor (szerk.), Czárli Adrienn, Kürthy Gyöngyi, Varga Tibor:
Az agrártámogatások hasznosulása

A kiadványok korlátozott példányszámban megrendelhetők a következő telefonszámon: Mihók Zsolt: 06-1-476-3064