

MAGYAR MEZŐGAZDASÁG A PÉNZÜGYPOLITIKA CSAPDÁJÁBAN – A MEZŐGAZDASÁG EURÓPAI UNIÓS TÁMOGATÁSI RENDSZERÉNEK KRITIKÁJA

Lentner Csaba¹

A magyar mezőgazdaság teljesítménye az elmúlt évtizedekben állandóan csökkent. Alapvető oka, hogy a szocialista tervgazdasági rendszer végére az ágazat belső erőforrás tartalékai kimerültek, majd 1990-es évektől a piaci alapokra történt átszervezés nem kellő körültekintéssel történt. A nyugat-európai, észak-amerikai agrármodellek átmenet nélküli adaptációja káros volt, a föld népességmegtartó erejének romlásával járt. A klasszikus élelmiszeripari vertikum felbomlott. A nemzeti költségvetés korábbi pénztelensége és a helytelen pénzügypolitika rontotta az ágazat esélyeit. A tanulmány ugyanakkor utal azokra a kibontakozási lehetőségekre, amelyekkel az ágazat hatékonysága és jövedelmezősége újra fokozható lenne. Aggályos azonban az Európai Unió jogrendje által behatárolt nemzeti támogatási lehetőségek bekorlátozottsága, amely státus ellentmondásos körülményeinek felszámolására a tanulmányban eszmetörténeti okfejtés olvasható.

1. Magyar mezőgazdaság az Európai Unióban

A modern business economics képviselőinek álláspontja szerint a mezőgazdaság csekély súlya, vagyis a GDP-hez való hozzájárulása és munkaerő-lekötési szintje önmagában nem indokolná, hogy az agrárágazati politika önálló teret, sőt az Európai Unióban megtapasztalható privilegizált szerepet nyerjen. A tények és a normativitási szándék ellenére azonban az EU és a tagországok megkülönböztetett módon kezelik a mezőgazdaságot és a vidékfejlesztést. Az Európai Unió közösségi szintű költségvetésének még ma is közel a felét teszi ki az agrárágazat. A poszttervgazdasági rendszerekben pedig a még mindig magas, de alacsony teljesítményt adó foglalkoztatás, a radikális földtulajdoni, üzemszervezeti, feldolgozóipari, kereskedelmi és agrár-pénzügypolitikai szerkezetben végbement változások indokolják a megkülönböztetett figyelmet. A fejlett piacgazdasággal rendelkező országokban a mezőgazdaság lett az a terület, ahol a piaci erők leginkább háttérbe szorultak a többi ágazathoz képest, vagyis markánsan megjelenik a termelők és a hazai piac védelme. A mezőgazdaság ágazati szabályozásában, noha normativitási (neoliberális piacgazdasági elvek) tendencia érvényesül, az agrárium klasszikus ágazati jellege, a földhöz, a vidékhez kötődő érzelmi szálak (a vidékről elszármazott városi lakosság esetében is), továbbá a belső, kiszámítható agrártermelés nemzetbiztonsági jelentősége máig megkülönböztetett státust adnak a mezőgazdaságnak. A Közös Ag-

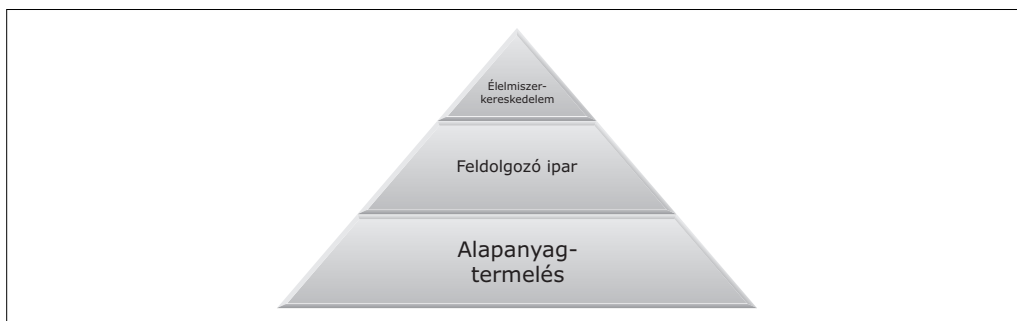
¹ Egyetemi tanár, tanszékvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közpénzügyi Tanszék

rárpolitika harmadik generációja egyszerre tölti be a termelő, a vidék gondnoka és a vállalkozó szerepkörét. A reformok hatására a gazdák piacorientáltabb termelést folytatnak, mint a II. világháború utáni generációk. Számos farmer a saját gazdaságában dolgozza fel, majd helyben értékesíti az élelmiszert, erősítve ezzel a vidéki gazdaságot. A mezőgazdasági termelők a helyi közösségüket is támogatják a vidéki turizmuson, új vállalkozások alapításán és kulturális tevékenységükön keresztül. Munkájukkal hozzájárulnak ahhoz, hogy az eljövendő gazdálkodó generációk biztos jövő felé nézzenek.

Az európai uniós, de az eseti állami beavatkozás okaiként is a mezőgazdasági termelés időjárástól, természettől való erős függőségét, az ebből adódó változó ágazati kibocsátást, illetve a keresleti oldalon a mezőgazdasági termékek iránti árrugalmatlanságot, és a csekély keresleti jövedelemrugalmasságot jelölik meg. E tényezők együttesen generálják az agrárfundamentalizmus agrárpolitikában történő markáns jelenlétét, vagyis a mezőgazdaság protekcionista kezelését. A gazdaságpolitika generálisan a hatékonyság növelésére törekszik, ám a mezőgazdasági politika keretében akceptálni szükséges a kisebb hatékonysággal termelők jövedelem igényét is, illetve a fogyasztók számára fontos termékek árának stabilitását. Azon országok, amelyek erősebb állami pénzügyekkel, jelentős és fejlett gazdasági-műszaki bázissal rendelkeznek, képesek arra, hogy nemzeti szubvenciók révén (is) támogatást nyújtsanak az agráriumnak akár közvetlen, akár közvetett módon, noha ez az Európai Unió jogrendjében nem megengedett.

Magyarországon a termőföld magánkézbe juttatása végrehajtásra került, ám az 1990-es években kialakult földtulajdonosi státuszok erkölcsileg és közgazdaságilag alkalmatlanok voltak arra, hogy az ágazat szerves fejlődésének esélyét megteremtsék. További probléma, hogy az alapanyag termelő ágazatok kibocsátását feldolgozó élelmiszeripar részben a kelet-európai piacvesztés, részben a belföldi piacot érintő importliberalizáció következtében meggyengült. A feldolgozó ágazatok privatizációja révén a külföldi versenytárs élelmiszerüzemek a legyengült, vagy éppen nekik versenyképes magyar egységeket sok esetben leállították, vagy tevékenységüket szűkített újratermelési folyamatokra pozícionálták. Ellátási körükbe vonták a belföldi fogyasztói piacot, sőt, a magyar feldolgozók által évtizedeken át lefedett kelet-európai térséget is. Klasszikus piacfelvásárlás következett be. Megjelentek a külföldi élelmiszer-bolthálózatok, amelyek külföldi árukészleteikkel részben a folyamatosan csökkenő hazai alapanyag termelést és feldolgozást kompenzálták, részben pedig az egyébként kiszámítható piacfeltöltésükkel jelentősen kiszorították, majd feleslegessé tették a magyar mezőgazdaság termékeinek zömét. Az élelmiszervertikum klasszikus sajátossága lenne, a föld, mint természeti erőforrás korlátozottsága okán, hogy az alapanyag termelés primátusa érvényesüljön az egész vertikumban, így az ágazat egészében elérhető nyereség is a termelőknél illetve azok érdekkörébe maradjon. Vagyis a klasszikus (monarchiabeli, tervgazdasági időszak), illetve a nyugat-európai példák nyomán (dán, németalföldi, olasz, német) az alapanyag termelőknél, illetve a tulajdonukban álló feldolgozóknál és az általuk birtokolt élelmiszerkereskedelemben realizálódjon. A fenntartható, versenyképes mezőgazdaság alaptétele tehát, hogy a jelentkező haszon a termelőnél, a termelő érdekkörében maradjon.

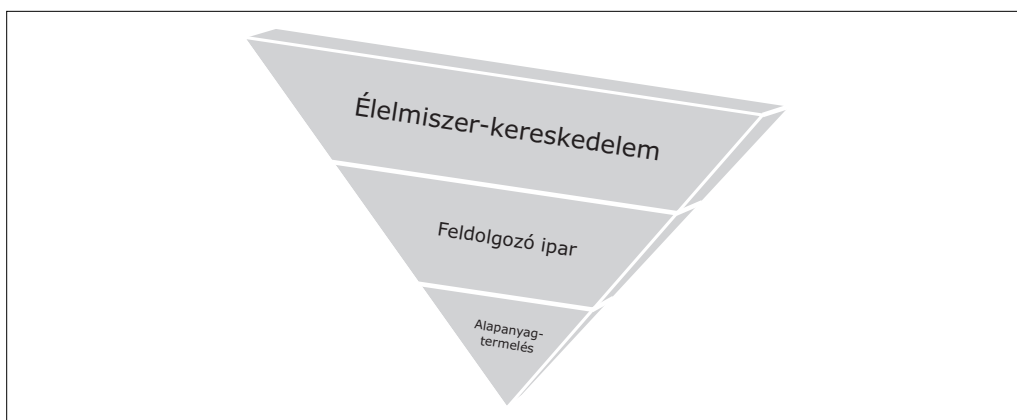
1. ábra. A magyar agrárvertikum szintjeinek elvárt jövedelem (profit) eloszlása – empirikus közelítésű modell



Forrás: Lentner Csaba, 2013 (saját modell)

Az alapanyag előállításra, mind kiinduló pontra, épülő vertikum azonban a rendszerváltás utáni Magyarországon kikerült a termelők, illetve az állam hatóköréből. Az állami pénzügyek 2010-ig tapasztalható növekvő instabilitása és a magyar poszttervezettségű rendszer számos belső ellentmondása következtében a magyar kormányoknak nem volt elégséges költségvetési mozgásterük és erejük a nemzetközi élelmiszer-feldolgozók és kereskedelmi hálózatok üzletpolitikájának befolyásolásához, vagyis a hazai termelők érdekeinek jobban megfelelő felvásárlási, kereskedelmi, hitelezési üzletpolitika előmozdításához, vagyis a belső piac protekcionista eszközökkel történő megvédéséhez. Az ágazati vertikum profiteloszlása így felborult. A haszon nem a termelőknél, hanem jobbra a nemzetközi háttérű feldolgozóknál és a kereskedelmi láncoknál csapódik le.

2. ábra. A magyar agrárvertikum tényleges profit eloszlása – empirikus közelítésű modell



Forrás: Lentner Csaba, 2013 (saját modell)

A kedvezőtlen magyar mezőgazdasági viszonyok konzerválódását adhatja, hogy a hitelt folyósító kereskedelmi bankok által birtokolt hitelmonopólium a hazai alapanyag-termelést sok esetben kikerüli, szelektálja, de főleg a kisebb üzemméretekkel rendelkező termelők hiteltőke igényét diszkvalifikálja (Lentner, [2004]). Ezen kedvezőtlen státuson történő változtatás az állam bankpiacon történő aktivizálódásának egyik fő célja lett 2010 óta.

A hazai tulajdonosi háttérű kis- és középvállalatok nemzetgazdasági szerepének növelésére hivatott kormányzati fiskális, és az 1990-es évek közepéig érvényesült közvetlen monetáris politikai eszközök, vagyis az agrárágazatot igényei szerint preferáló jegybanki refinanszírozási eszközök (zöld hitelek, mezőgazdasági váltó refinanszírozások, tartós forgóalap feltöltő hitelek) az agrárágazat támogatási eszköztárában megtalálhatóak voltak, azonban az európai uniós integráció követelményeiként fokozatosan felszámolásra kerültek. A korábbi kormányzati ciklusok, sőt néha cikluson belüli intézkedések is, a kisvállalkozói szektor támogatását azonban egyenletlenné, működését gyenge hatékonyságúvá tették. „Cikk-cakkosság”, átgondolatlanság érvényesült a hazai vállalkozások közgazdasági feltételrendszerében, amely akadályozta a belső tulajdonosi kör megerősödését, és ebből következően a hazai tulajdonosi-vállalkozói réteg kialakulásán keresztül egy társadalmi léptékű polgári réteg („polgárosodás”) létrejöttét az iparban és a mezőgazdaságban egyaránt. Négyévente változtak a kormányok és a gazdaságpolitikai prioritások. Sőt, sokszor kormányzati ciklusokon belül is. A termelést alakító közgazdasági tényezők nem voltak összehangoltak. Az egyik beavatkozási eszköz jó hatását kioltotta a másik kedvezőtlen volta.

Az 1970-es években az amerikai egyesült államokbeli farmokkal vetekedő magyar mezőgazdaság 1980-as évektől történt likvidálásának alapvető oka a magyar rendszerváltozás folyamatában keresendő. A tervgazdasági rendszer romjaira kellő átmenet és körültekintés nélkül importált neoliberais gazdaságpolitika egyik első, és a nemzetgazdasági jelentőségét tekintve fő áldozata az agrárium lett. A magyar mezőgazdaság viszonyaihoz nem illeszkedő új üzemszervezeti formák, birtokméretek, ellentmondásos tulajdonosi háttér, a kisbirtokokra építő új agrárpolitikát övező közgazdasági feltételrendszer hiánya, majd a feldolgozó üzemeknek, sőt az egész ágazatnak hitelt folyósító bankok külföldi versenytársakhoz kerülése a magyar mezőgazdaság sorsát megpecsételte. A technológiai gyengeség és a nemzetközi élelmiszeripari vállalatok „importján” túl lényeges azonban hangsúlyozni a hazai oldal felelősségét is. A magyar mezőgazdasági termékekre jelentkező kisebb fogyasztási hajlandóság, vagyis a patrióta szemlélet hiánya az ágazat összeomlását felgyorsította. A betelepülő élelmiszerláncok polcain megjelenő egyébként jobb minőségű (még ha annyira nem is ízletes), kezdetben dömping áron értékesített termékek az egyébként egyre romló jövedelmi kilátásokkal bíró hazai lakosság fizetőképes keresletét lekötötték. A hazai mezőgazdaság összeomlásának fő felelőse azonban a politikum, vagyis az ágazat termelési és optimális közgazdasági feltételrendszerére átmenet, kellő körültekintés nélkül nyugati nyers piacgazdasági metodikát adaptáló kormányok sora, permanens tevékenysége.

2. Néhány stratégiai javaslat a magyar mezőgazdaság fejlesztésére

A magyar mezőgazdaság jelenlegi helyzete és jövője nem választható el az ország makrogazdasági politikájától és a költségvetési pozíciótól. Az ágazat kiváló termőhelyi adottságai alapján, illetve a külföldi tőkebefektetésekre épülő gazdasági szerkezet megroppanása miatt a business management normatív, piaci szempontú elveivel szemben főleg állami, de európai uniós forrásokból (is tovább) fejlesztendő ágazat, noha a GDP előállításban betöltött részaránya várhatóan továbbra is mérsékelt marad. Lényeges, hogy az ágazat fejlődési pályáját igen nagymértékben behatárolja a fiskális politika tőkeereje, így érdemi elmozdulás kormányzati oldalról az ágazat fellendítésében csak a költségvetés tartós stabilizálását követően lehetséges. Az ágazat középtávú (3–5 év) fejlesztési pályáján indokolt a kialakult kedvezőtlen vertikum korrekciójára törekedni a hazai alapanyag termelők pozícióinak megerősítésén keresztül. Célszerűnek látszik a külföldi befektetők által megvásárolt, majd leállított feldolgozók állami segítséggel történő újraindítása (Nagykőrösi Konzervgyár, cukorgyárak, húsipari- gabona-forgalmi vállalatok), tulajdonosi struktúráikban a termelői oldal szerepének növelése. A magyar agrárium fejlesztése során az ágazat munkaerő lekötő szerepe is előtérbe kerül, hiszen a költségvetési transferek bekorlátozott jellege miatt a vidéki, hátrányos helyzetű lakosság lakóhelyén való megtartása, elégséges jövedelemmel való ellátása nagy valószínűséggel csak a szociális földosztás és egy államilag támogatott termelési, belső ellátási konstrukción keresztül lesz garantálható. A szociális földeken folytatott termelés elégséges lehet a hátrányos helyzetű családok élelmiszer-szükségletének előállításához, a szociális juttatás kompenzálásához. Az agrárágazat kibocsátásának növelése révén tovább mérséklődhet az élelmiszer-behozatal, javulhat a külkereskedelmi és fizetési mérlegek egyenlege, így a belső erőforrásokra koncentrált agrárium a fiskális pozíciók további konszolidálásához is hozzájárulhat. A mezőgazdasági alapanyag termelő és feldolgozó tevékenység hagyományosan kevésbé szakképzett munkaerőt igényel, amelyből óriási felesleg (munkanélküli) található a hátrányos helyzetű térségekben. Az élelmiszervertikumok újjászervezésében a munkaerejük hasznosíthatóvá válik (lásd bővebben a vertikumokról Lentner, [2010]).

Magyarországnak az európai uniós tagságából eredő kötelezettsége, hogy a hazai termőföldpiacot meg kell nyitni a tagállamok földművesei előtt. A termőföldjeinkre vonatkozó tulajdonszerzési tilalmakat és korlátozásokat legfeljebb 2014. április 30-ig tarthatjuk fenn. A moratórium közelgő lejártá a hazai földtulajdoni, földhasználati viszonyok, azok közgazdasági feltételrendszerének teljes újragondolását, a Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégiában megfogalmazott törekvésekkel összhangban álló rendezését és nem utolsósorban a közösségi normákhoz illeszkedő szabályozást tesz szükségessé. Az új földtörvény felvázolja a magyarországi földbirtokviszonyok sajátosságait, a kialakult földtulajdoni szerkezetből eredő feszültségeket, a sajátos megoldásokat igénylő helyzeteket. Áttekintést ad a szabályozásnak az EU közös mezőgazdasági politikájával való összefüggéséről, a csatlakozási szerződésből adódó követelményekről.

A mezőgazdaság hatékony pályára állításához, főleg a magyar földpiacon megjelenő külföldi versenytársakkal szemben felveendő versenyhez, elengedhetetlen azonban az

ágazat teljes körét, vagyis a különböző méretű üzemeket (különösen belföldi tulajdonban állókat) hiteltökével ellátni képes bankrendszer. A mezőgazdaságot preferáló belföldi tulajdonú bankok létrejötte szervesen illeszkedik ahhoz az unortodox irányvonalhoz, amely az állami tulajdon, és rajta keresztül az állam befolyását kívánja erősíteni. A földtulajdon liberalizálásával Magyarország lépést tett az európai jogrend irányába, így a birtok-koncentráció felerősödhet, a külföldi működőtőke-beáramlás az alapanyag-termelő ágazatba tovább fokozódhat. A hazai termelők és tulajdonosok védelméhez azonban a hitelezési intézmények és eszközök, nemzeti támogatások, illetve a piacvédelem újragondolására van szükség. Az ágazaton belül a belföldiek tulajdonában álló üzemek megóvásához egy erős, optimalizáló közgazdasági feltételrendszer megteremtése elengedhetetlen, máskülönben az ágazaton belül a hazai térvészítés felgyorsulhat. A Magyar Nemzeti Bank Növekedési Hitelprogramja keretében rendelkezésre álló 2750 milliárd forint összegű refinanszírozó hitelkeret mezőgazdasági ágazati „pántlikázását” östermelőknek juttatását indokolt tovább erősíteni. Ennek első megnyilvánulása, hogy a mezőgazdasági östermelők is részesedhetnek az MNB Növekedési Hitelprogramjából.

A mezőgazdaság földhasználati-vállalati viszonyainak átalakítása a földügyi törvénycsomag (A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény) révén megtörtént, ám a feladat megoldása nem egyszerű, mert az Európai Unión belül a magyar mezőgazdaság üzemi- és tulajdonosi rendszere sokszínű. Rövidesen szükség lesz egy üzemszabályozási törvényre, amely az agárgazdaság hátterét, az azzal való összefüggést elemzi. (Alvincz [2013])

Nyilvánvaló azonban, hogy a KAP-ból érkező támogatások nem elegendőek az ágazat átfogó fejlesztéséhez, így szükség van a magyar közpénzügy politika unortodox módszereinek alkalmazására, az állam részéről az ágazat érdekében történő beavatkozásra, a kedvezményes ágazati hitelezés szervezeti és technikai feltételeinek megteremtésére, és a nemzeti költségvetésből a mezőgazdasági támogatások újraélesztésére, noha az Európai Unió jogrendje ezt alapvetően tiltja.

3. Magyar agrárium az európai támogatási jogrend fogságában

A tervgazdasági rendszerben megszokott volt veszteséges gazdálkodás esetén az állami támogatás biztosítása, különösen a kiemelt jelentőségű mezőgazdasági szövetkezeteknél és állami gazdaságoknál. Lényegében ez a puha költségvetési korlát. Költségkeretüket különösebb következmények nélkül átlépheték, akár veszteségesek is lehettek, mert a központi kormányzat rendre kiségitette a rosszul teljesítő vállalatokat. Ez a fajta támogatási politika a piacgazdasági rendszer 1990-es éveinek legelejére is átöröklődött. A magyar piacgazdaságban sem szűnt meg a puha költségvetési korlát, sőt felerősödni látszik. Folyamatos konszolidációk történnek például a belföldi tulajdonban maradt húszüzemek megmentésére (Pápa, Gyula, Kapuvár, Kaposvár). (Lentner, [2013] 12. fejezet). Tehát az európai uniós tagságunk előtti időszakban is előfordult az állami támogatások juttatása, noha csökkenő reálértékben. A támogatási politika mellé azonban nem párosult megfelelő adórendszer, belső piacvédelem, illetve ágazati hitelrendszer, amely

az átfogó, stabil fejlődést megalapozhatta volna. A birtokpolitika támogatására hivatott közgazdasági feltételrendszer számos hiányosságot, harmonizálatlanságot mutatott. Máig problémának minősül azonban az 1980-as évek végéig egységes mezőgazdasági vertikum szétesése. A szocialista tervgazdasági rendszerben kialakult mezőgazdasági üzemszervezet felbomlása, majd a földek tulajdonjogának „megbolygatása”, egyidejűleg a termelők fölött monopolisztikus befolyást érvényesítő feldolgozók, és élelmiszerkereskedelem külföldi versenytársakhoz kerülése az ágazat talpra állásának máig a legfőbb akadálya. A termékek, szolgáltatások szabad áramlásának magyar jogrendbe (és gyakorlatba) iktatásával pedig a védővámok rendszerét számolta fel a magyar gazdaságpolitika, aminek következtében a külföldi versenytársak dömping áras termékei elárasztották a magyar piacot. A magyar mezőgazdaság kétségtelenül részesül az Európai Közös Agrárpolitika (CAP) jótékony hatásaiból, folyamatos mezőgazdasági támogatások érkeznek hazánkba, azonban a nemzeti támogató eszközök alkalmazásának tilalma illetve korlátozottsága az ágazat talpra állításának fékje.

A közgazdasági feltételrendszer hiányossága miatti folyamatos veszteséges gazdálkodás állami támogatásokkal történő kiegészítését, majd nemzeti protekcionista eszközök alkalmazását az európai jogrend (alkalmazása) azonban nem teszi lehetővé. Az Európai Unió Működéséről Szóló szerződés (EUMSz) értelmében „állami támogatás” alatt olyan előnyt értünk, melyet a nemzeti hatóságok egy vagy több vállalkozás számára szelektív módon biztosítanak. Azok az intézkedések tehát, amelyek az összes vállalkozásra vonatkoznak, nem tartoznak az állami támogatások sorába. Erre viszont a nemzeti költségvetés korlátozott forrásellátottsága okán nincs lehetőség. Az állami támogatásban részesülő kiemelt társaságok (a kedvezményezettek) a versenytársaiknál előnyösebb helyzetbe kerülnek. Ennek elkerülése érdekében az EUMSz 107. cikke általános tilalmat ír elő az állami támogatások igénybevételére. Ez súlyos problémát jelent a feltörekvő kelet-közép-európai piacgazdaságok nemzetgazdasági szempontból jelentős, de válságágazatnak minősülő vállalatai körében. Bizonyos körülmények között azonban a gazdaság hatékony és kiegyensúlyozott működésének biztosításához az állam közbenjárására van szükség, ezért meghatározott célkitűzések vagy politikai szándék teljesülése érdekében az Unió bizonyos állami támogatási intézkedéseket az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel összeegyeztethetőnek ítéltet.

Az állami támogatások szabályozása az Európai Unióban a versenypolitika része. (Az állami támogatásokkal és eszmetörténeti háttérükkel foglalkozó téziseimet Prof. Dr. Vörös Imre akadémikus 2013. július 11-én, a Kúrián elmondott – földbirtok politikára és EU támogatásokra asszociáló – előadására és hivatkozott publikációjára reflektálva írom.) Az európai integráció kialakulásának és fejlődésének egyik fő hajtóereje a szabad verseny közösségi szintű érvényesülését gátló akadályok lebontása, ennek révén pedig a közös, majd az egységes belső piac megteremtése volt. A versenynek, mint a piacgazdaság alapvető intézményének ugyanis kiemelkedő szerepe van a hatékonyság és ezzel a gazdasági növekedés előmozdításában, ezért a verseny fennmaradásának, tisztaságának biztosítása közösségi érdek. A piaci szereplőknek nyújtott állami támogatások uniós szabályozása abból az alapelvből indul ki, hogy a támogatás a kedvezményezettnek pénzügyi-gazdasági előnyt jelent, és ezzel torzítja a szabadpiaci versenyt.

A támogatás alkalmas arra, hogy elodázza a szükséges szerkezetváltást, és nem eredményezi a támogatott szervezet versenyképességének növekedését. Az Európai Unió belső piacának egységesülése, az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlása ráadásul azzal a következménnyel jár, hogy az állami támogatások versenytorzító hatása megnő.

Az állami támogatások uniós fogalma némileg eltér a „köznapi” értelmezéstől. A Római Szerződés (RSz) definiálja, mi értendő állami támogatáson, egyben kimondja, hogy az ilyen támogatások nyújtása az unióban főszabályként tilos. Az RSZ 87. cikkének (1) bekezdése értelmében „ha e szerződés másként nem rendelkezik, a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közti kereskedelmet”. A fogalom négy alapvető elemét szokás megkülönböztetni.

Állami támogatásnak csak az tekinthető, amelyre a következő felsorolás mindegyike ráillik:

1. A támogatás állami forrásból származik. Ebbe egyaránt beleértendő a központi, a regionális vagy a helyi hatóságok, önkormányzatok által nyújtott támogatások.
2. Az érintett vállalkozás gazdasági előnyhöz jut a támogatás révén.
3. A támogatás szelektív, azaz nem általános jellegű.
4. Hatással van vagy hatással lehet a versenyre és a tagállamok közti kereskedelemre.

A versenytorzító hatások ellenére az állami támogatások nyújtása bizonyos esetekben mégis kívánatos, és ezért engedélyezett. A piac működése ugyanis olyan feszültségeket is eredményezhet, illetve olyan kivételes esetek is felmerülhetnek, amikor az állami támogatások a társadalmi jólét szempontjából több előnnyel járnak, mint a verseny korlátozásából adódó károk. A Római Szerződés ennek megfelelően az általános tilalom mellett megjelöli azokat az eseteket is, amikor az állami támogatások a közös piaccal összeegyeztethetők. A közös piaccal feltétel nélkül, minden esetben összeegyeztethetők a RSZ 87. cikk (2) bekezdésében felsoroltak, különösen a fogyasztóknak nyújtott szociális támogatások, feltéve, hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják. Illetve természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatások.

A közös piaccal ugyancsak összeegyeztethetőnek minősíthetők a RSZ 87. cikk (3) bekezdésében felsoroltak, így

- a) a rendkívül alacsony életszínvonalú vagy jelentős alulfoglalkoztatottsággal küzdő térségek gazdasági fejlesztéséhez nyújtott támogatás;
- b) közös európai érdeket szolgáló jelentős projekt megvalósításához, vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetéséhez nyújtott támogatás,
- c) egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az nem befolyásolja túlzottan hátrányosan a kereskedelmet;

- d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését elősegítő támogatás, amennyiben az nem befolyásolja túlzottan hátrányosan a kereskedelmet és a versenyt,
- e) egyéb támogatási kategóriák, amelyeket a tanács a bizottság javaslata alapján, minősített többséggel hozott határozatával jelölhet meg.

A fenti öt kategóriába tartozó támogatások esetében az Európai Bizottság kizárólagos hatásköre annak eldöntése, hogy – az egész Közösség társadalmi-gazdasági helyzetét figyelembe véve – az adott támogatás valóban összeegyeztethető-e a közös piaccal. Döntése előtt a bizottság nem csupán azt mérlegeli, hogy az adott támogatás megfelel-e a fenti kivételek valamelyikének. Az egyes egyedi támogatásoknak vagy támogatási programoknak emellett biztosítaniuk kell, hogy a támogatott projektek közép- és hosszabb távon életképesek legyenek, s ezért az érintett vállalkozások a későbbiekben támogatás nélkül is képesek legyenek megállni a helyüket. A támogatásnak ezenkívül átláthatónak kell lennie, és mértékének (a támogatási intenzitásnak) arányban kell állnia az elérni kívánt céllal annak érdekében, hogy a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt negatív hatás a lehető legkisebb legyen.

A (tiltott) versenykorlátozó tevékenység jogpolitikai szempontból tehát két részre osztható: vállalatira (kartell, monopólium) és államira (különféle támogatásokkal megvalósított). Ennek a két területnek a szabályozása, normaszervezete nagyon eltérő. Az EU kontrollja azokon a területeken a legerősebb, ahol a legnagyobbak lehetnek a tagállami érdekellentétek.

Az EU pozitív illetve negatív integrációs politikát alkalmaz. A mezőgazdaságban pozitív politika figyelhető meg, közös (szupranacionális) szabályozást hoz létre, míg a gazdaság más szegmenseiben a negatív, a szabad piacot és a versenyt korlátozó tényezők leépítése a jellemző. A közös agrárpolitika legfőbb célkitűzése a termelők életminőségének javítása. Érdemes azonban megjegyezni, hogy a bíróság ítélkezési gyakorlatában ezen a területen nem válik élesen ketté mi számít életminőség javításnak és mi tiltott támogatásnak. Ezzel szemben a többi területen az egységes belső piac fenntartása a legfőbb cél, és itt a bíróság igen szigorúan jár el.

Nagy problémát jelent, hogy az EU jogrendszerét (így a támogatási politikát is) azonos gazdasági teljesítőképességű országokra találták ki, így az újonnan csatlakozott országok erős versenyhátrányban voltak, és vannak is. Különösen igaz ez a mezőgazdaság vonatkozásában. A szabályozás szerint átmeneti konjunkturális, illetve strukturális problémák megoldására adható állami támogatás. Az EU régi tagállamainak mezőgazdasági termelői sokkal jobb helyzetben vannak, mint újonnan csatlakozott tagállamoké. Példaként említhetnénk, hogy egy ausztriai vagy német termelő 3–4%-os kamatra vehet fel hitelt fejlesztésre, míg egy magyar ugyanezt 10–14%-ért teheti meg. A Magyar Állam a gazdák megsegítésére nem adhat kamattámogatást, még abban az esetben sem, ha a támogatással együtt sem csökkenne a kamat a 3–4%-os szintre.

Ezzel szemben, ha Ausztriában a kamat valamilyen konjunkturális ok miatt a kamat mértéke 20%-ra emelkedne, az osztrák állam nyújthatna kamattámogatást, ha csak ideiglenesen is.

A nyugat-európai térségben az 1970-es évekig gyakori volt az állami beavatkozás. De az európai jogkultúrában nyilvánvalóvá vált, hogy egy állam támogatásai révén

olyan gazdasági beavatkozást tesz, amely kárt okoz más országoknak, a közös piacon érvényesülő neoliberalizmus elveit figyelembe véve. Az állami beavatkozásoknál érvényesülnie kell a magánbefektetői vagy piaci befektetői alapelvnek, mely szerint csak abban az esetben nyújtható támogatás, ha az állam maga is magánbefektető módjára jár el és profit reményében fektet be, illetve piaci szereplőként viselkedik. Állami támogatások esetén nem játszhat szerepet a méltányosság. Szociális okokra hivatkozva sem adható támogatás. Ez ugyanis a nagyobb gazdasági teljesítőképességű ország vállalatait versenyelőnyhöz juttatná. Nem jelent kivételt az sem a tiltott állami támogatás alól, ha egy csődben lévő vállalat tartozását az állam elengedné vagy mérsékelné. A szabad piaci verseny logikáját szigorúan véve elmondható, hogy az állami támogatás „öngól”, mert ha egy vállalat nem működőképes, attól nem változik azzá, ha az állam kisegíti.

Magyarországon a tervgazdaságba visszamenő hagyományai vannak a versenyképtelen vállalatok állami pénzből való kisegítésének. A tervgazdasági rendszer romjain vegetáló, esetleg újjászerveződő, illetve újonnan létrehozott hazai vállalkozások azonban tőke-, és piaci ismeret szegények voltak a piacgazdasági átmenetben is. Versenyztetésük állami támogatások, kedvezményes hitelek, piacvédelmi intézkedések nélkül eléggé abszurd jelenség. Sőt, a kapaszkodási pontokat kereső gyenge likviditású, rossz jövedelmezőségű, leromlott eszközparkú vállalkozások, különösen a mezőgazdasági termelők, állami támogatás, kedvezményes hitel, és piacvédelem nélkül hagyása rendszerszinten, nemzetgazdasági vetületben a nyugati versenytársakkal szembeni tartós (sőt végleges) alulmaradáshoz, megszűnéshez vezetett, illetve vezet. A feltörekvő országok piaci szerelőinek a megkapaszkodáshoz szükség van az állam támogató, aktív piaci szerepvállalására. Nyers, neoliberais piaci elveknek, és az erre épülő európai támogatási politikának nem lehet prioritása és kizárólagossága egy feltörekvő piacgazdaság működésében. Nyers piaci elvek érvényesítésére hivatkozva, támogatást, állami piacvédelmet tiltva egy nemzetgazdaság, és benne az alul teljesítő vállalatai, mezőgazdasági termelői tömegesen nem likvidálhatók. A feltörekvők esetében felzárkózás a fejlett piacgazdaságok szabályait alkalmazva aligha lehetséges. Mindaddig, amíg a feltörekvő piacgazdaságok vállalatai a fejlett ország vállalkozásainak gazdasági színvonalát el nem érik, nem kerülnek egyenlő szintre, a direkt állami beavatkozás szükséges a versenyképesség állapotának megteremtéséhez. Amikor a feltörekvő ország fejlett ország lett, vállalatai versenyképesek a fejlett ország vállalataival az állami szubvencionálás mérsékelhető, sőt meg is szüntethető. Bár még ekkor is előáll egy szubvencionálási kényszer, lásd a 2007-es válságot követő állami beavatkozások széles palettáját, Keynes tanainak reneszánszát.

4. Eszmetörténeti vonatkozások az állami támogatások nélküli gazdálkodás Vö. a versenyképesség elérése kapcsán

Az Európai Unió általános gazdaságfilozófiai felfogásának alapja, hogy a piaci szereplők legyenek képesek önállóan, piaci alapon működni, de tartósan veszteséges gazdálkodás esetén a piaci szabályok szerint vezetődjenek ki a piacról. Ez vonatkozik az

agrárium vállalkozásaira is. Állami támogatást nyújtani, igénybe venni, mint az előző fejezetből látható, csak különösen indokolt és leszabályozott esetekben lehet. Nemzeti költségvetési forrásokból nagyon csekély módon. Gazdaságtörténeti téziseket alapul véve azonban kétséges, hogy a feltörekvő piacoknak számító kelet- és közép európai országok vállalatai, különösen az optimális termelési kapacitásoknak és közgazdasági feltételrendszernek híján lévő mezőgazdasági termelők állami támogatások nélkül tömegesen alkalmasak lennének a piaci versenyben való folyamatos helytállásra, azaz vállalkozási tevékenységüket folyamatosan fenn tudnák tartani. Ez egyrészt a termelők elavult technológiájából, komplex ágazati fejlesztések elmaradásából, ebből adódó magas, tehát nem versenyképes kínálati árakból, másrészt a lakosság, mint élelmiszerfogyasztók alacsony jövedelem nivója miatt adódik.

Adam Smith, Milton Friedman a direkt állami támogatások nélküli szabad verseny, míg Friedrich List és John M. Keynes bizonyos esetekben (fejlesztési stádium, feltörekvő pozíció, válság időszaka) az állami beavatkozást és támogatásokat szükségesnek tartják. A két ellenkező álláspontú közgazdasági eszmekör rövid összevetésével – eszmetörténeti báziskutatással (Katona, Árva, Schlett, [2013]) – igazolható, hogy a feltörekvő kelet-európai piaccgazdaságok belső tulajdonosi körben álló vállalatai, különösen élelmiszert előállító cégei az állami támogatás nélkül hosszabb távon működésképtelenek. Másrészt a lakosság által vásárolt alapélelmiszerek árai nem szökhetnek az egekbe, hiszen az Elbától keletre lévő társadalmak jövedelmi szintje még mindig messze van a nyugat- és észak európai színvonalától. A keleti műszaki színvonal is alatta marad a Kelet-Európába betelepülő agár-business cégekének (német, francia), ami tartós versenyképtelenséget jelent a kelet-európai térségnek, hazai termelőinek.

A XVII. században létrejött kapitalista termelési mód klasszikus szakaszában regnáló gazdaságpolitika alapvetően Adam Smith (1723–1790) tanaira épült. Adam Smith 1776-ban írta meg a *Nemzetek gazdasága* című művét, amelyben a szabad kereskedelem mellett tesz hitet. A szabad kereskedelem, a „láthatatlan kéz” rendezőelvére épül, gazdasági liberalizmust jelent. Az állam csak láthatatlan módon van jelen. A piaci erők működésének kereteit adja. A „láthatatlan kéz” a keresletre és kínálatra ható erők eredményeként alakítja ki a „természetes árat”. Az állam nyílt beavatkozását (a Brit Birodalom határainak és belső rendjének garantálásán túl) Adam Smith természetellenesnek tartotta.

Friedrich List (1789–1846) a klasszikus iskola kritikusaként lépett fel. Az angol polgári közgazdaságtan gazdasági szabadságra épülő rendszerében – megítélése szerint – Anglia világszerte fölényre jutott kifejezésre. Gondolatelmélete szerint a szabad-kereskedelem csak akkor előnyös minden résztvevő számára, ha a partnerországok és vállalataik körülbelül azonos fejlettségűek. Ennek hiányában a gazdaságilag erősebb fél kiszákmányolja a gyengébbet, sőt megakadályozza annak fejlődését. Ekkor van szükség az aktív állami szinten szervezett gazdaságpolitikai befolyásra, nemzeti iparfejlesztésre, védővámokra, amelyek a fejletlenebb ország még gyenge iparát védik a versenytől, amíg az a partner ország szintjére nem fejlődik. Ebből adódik – mai tanulságokkal ötvözve List mondandóját –, hogy a feltörekvő piac társadalma, ha magasabb élelmiszer vagy szolgáltatási árakat is fizet, esetleg gyengébb minőségű szolgáltatásokért, termé-

kekért, hosszabb távon az mégis a feltörekvő tárdalom, illetve nemzetgazdaság javára válik.

Az 1970-es évektől kibontakozó neoliberais gazdaságpolitika fő ideológiai képviselője Milton Friedman (1912-2006) volt. Álláspontja szerint az államnak elsősorban a monetáris politika eszközeivel kell hatnia a gazdasági folyamatokra, az állami beavatkozásnak kizárólag a forgalomban lévő pénzmennyiség szabályozására kell korlátozódnia. Az 1970-es évektől kibontakozó gazdaságpolitikát kétségtelenül csak a pénzkereslet szabályozására korlátozó állami gazdaságpolitika jelentette. Alan Greenspan, a FED 2006-ig hivatalban lévő elnöke úgy gondolta (2011-es Kongresszusi Jelentés alapján), hogy „a gazdaság önszabályozó rendszerének fel kell váltania az elmaradott és egyre kevésbé eredményes állami szabályozókat. Az angolszász piacokra érvényes, „az állam rossz tulajdonos” koncepció kimondása, az állami támogatások leépítése és a felzárkózni kívánok országok esetében ennek megkövetelése, vagyis a magánosítás erőltetése, az exportra termelés egyoldalú fejlesztése, a tőke-, pénz-, munkaerő-, árumozgások, szolgáltatások előtti akadályok, szabályozók, közttségek minimálisra szorítása összességében egy új típusú gazdaságfilozófiát és regnáló gyakorlatot hozott létre, amelyet a Washingtoni Konszenzus gazdaságfilozófiájának nevezünk.

J. M. Keynes Nagy Gazdasági Világválságot követő gazdaságpolitikai receptje 2007 után a reneszánszát éli, Az állam gazdaságpolitikai, jobbára fiskális politikai elemekkel fizetőképes keresletet generál, akár a költségvetési hiány megemelésén keresztül is. Új elem napjaink válságkezelésében, hogy a jegybanki monetáris mechanizmusok fiskális politika céljaihoz történő integrációja is megindult. Az állam gazdaságpolitikai befolyása teljes körűvé vált. A jelenlegi aktív állami attitűdök építkeznek a II. Világháborút követő francia etatista modellre, illetve Ludwig Erhard, Konrad Adenauer szociális piacgazdasági elemeire. Tehát az állam befolyásoló, és direkt vállalati támogatásokat nyújtó politikájára napjainkban óriási szükség jelentkezik, különösen a feltörekvő piacgazdaságok alacsony versenyképességű vállalatainak megsegítésében, ezáltal a feltörekvő nemzetgazdaságok egészének versenyképessé tételében.

5. Összeomlás vagy fellendülés előtt áll a magyar mezőgazdaság? – Összefoglalás helyett

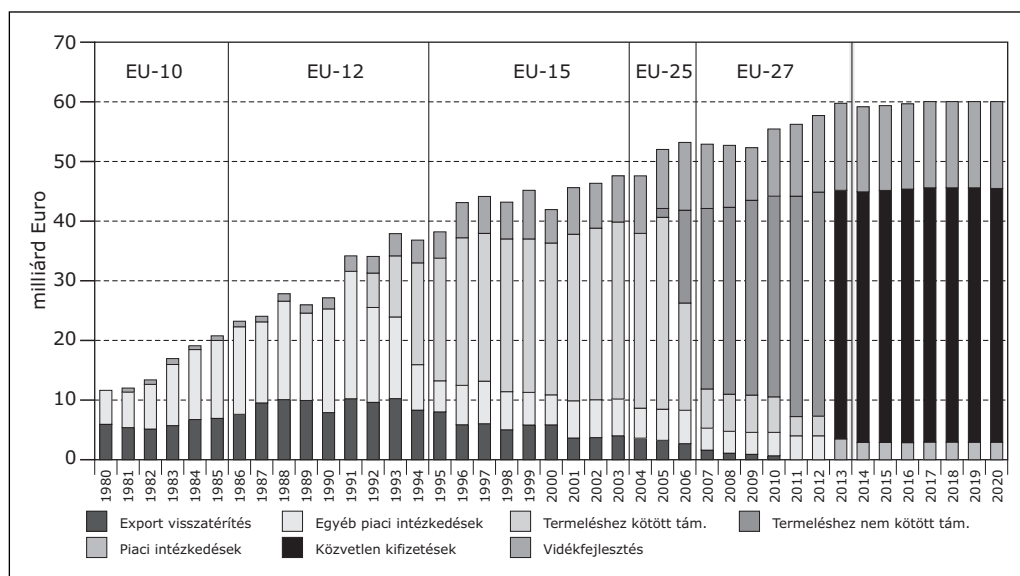
A magyar mezőgazdaság státusán nem javított az európai uniós tagsággal automatikusan járó földforgalomra is értendő tökeműveletek szabadságának átmeneti, 10 éven át tartó korlátozása. Az alapanyag termelő ágazatot, főleg a szántóföldi kultúrákat ugyan jobbára nemzeti keretek között tartotta, egyidejűleg a külföldi tőkebefektetésektől is elzárta, ám a jövedelmezőség számottevő javulása nem következett be. Az ágazat újrakezdési, megerősödési esélyei tovább romlottak.

Az Európai Unióból érkező mezőgazdasági támogatások mellett szükség lett volna a nemzeti költségvetési támogatásokra is, illetve az Európai Unió jogrendjével ellentétes védővámok alkalmazására, és a jegybank által refinanszírozott mezőgazdasági hitelek fenntartására.

Noha az új földforgalmi törvény javíthat az ágazat helyzetén, amennyiben az egészséges mértékű, és a hazai piaci szereplőknek kedvező koncentráció, a hatékonyság és ezáltal a belső piac biztonságos élelmiszerellátása irányába megy, de az unortodox közpénzügyek mentén a belső közgazdasági feltételrendszert is illeszteni kell a hazai tulajdonban álló mezőgazdasági termelőkapacitások igényeihez. Az Európai Unió nemzeti támogatások tilalmára, bekorlátozására vonatkozó jogrendjének további betartása (a bigott normativitás érvényesítése) azonban nem vezet a magyar mezőgazdaság tartós megerősödéséhez. A magyar agrárium konszolidációja igényli az európai támogatási források mellett a nemzeti költségvetés szubvencióit, és az állam aktív agráriumvédő, segítő szerepét, hiszen az EU támogatási politikája a fejlett piacgazdaságoknak, és azok termelőinek kedvez elsősorban.

A nemzeti támogatási politika mentén gondolkodást erősíti az Európai Unió hét éve tartó, és folyamatosan mélyülő válsága, aminek következtében mind a teljes EU költségvetési, mind az agrárágazati kerete tovább csökken. 2007 és 2013 között az EU teljes költségvetése 994 milliárd euró volt, amely a 2020-ig tartó új költségvetési időszakra 960 milliárd euróra mérséklődik. A Közös Agrárpolitika teljes előirányzata pedig 421 milliárd euróról 373 milliárdra esik vissza. A magyar mezőgazdasági ágazat támogatására az előző hétéves 10,4 milliárd eurós keret helyett az új költségvetési időszakban 12,3 milliárd euró került elfogadásra. A közel 2 milliárd eurós többlet azonban nem feltétlenül a hazai termelőknek jelent majd gazdasági előnyt. A jobbára termeléshez kötött, területalapú támogatásokat felhasználó birtokok, üzemek, ugyanis ha az elégtelen közgazdasági feltételrendszer hiányosságai okán tömegesen számolódnak fel, ezzel párhuzamosan, a már teljes mértékben liberalizált magyar földforgalmi szabályozás

3. ábra



következtében pedig tömegesen (és már jogszerűen) vásárolják fel a földeket a külföldi gazdák, úgy az Európai Unióból érkező mezőgazdasági támogatások francia, német, osztrák, olasz, németalföldi termelőkhez kerülnek.

Az Európai Unió mezőgazdasági támogatási rendszere finanszírozási vetületét tekintve termeléshez kötött, és „kisegítő”, szociális jelleggel vidékfejlesztési célokra koncentrálnak.

Nemzetgazdasági érdek az európai támogatási keretek címzettjeinek a hazai mezőgazdasági termelőket megtartani, amihez egy patrióta, protekcionista, az európai normativitási és nyers piacgazdasági gyakorlattal szembenő unortodox fiskális és monetáris politika elengedhetetlen. Mindaddig, amíg a magyar és nyugat-európai mezőgazdasági termelők fejlettségi szintje, versenyképessége ki nem egyenlítődik.

Az EU közös költségvetésének 40 százalékát felemésztő agrártámogatások megállapításánál figyelembe veszik, hogy az észak-amerikainál, dél-amerikainál, ausztrálnál kevésbé hatékony nyugat-európai mezőgazdaság (is) szerényebb teljesítőképességű, gazdaságtalanabb szerkezetű. Ezt próbálják orvosolni, kompenzálni az EU agrártámogatási rendszerével, amely jobbára a fejlett EU tagországok termelőinek igényeihez, struktúrájához illeszkedik. A földműveseket jobbára direkt, termőföld utáni támogatásokkal, továbbá szociális kiegészítő jellegű vidékfejlesztési-, alternatív gazdálkodási módozatok ösztönzésére szolgáló támogatásokkal akarják a birtokaikon megtartani. A nyugat-európai térség gazdálkodóinál is jelentkezik tehát a versenyképtelenségi probléma az extenzív tartalékokkal és fejlettebb műszaki bázissal rendelkező, nagyobb, gazdaságosabb művelést és technológiákat alkalmazó tengerentúli farmokkal szemben, noha – a magyar társaikkal ellentétben – a nyugat-európai gazdák birtokolnak feldolgozókat, élelmiszerláncokat, hitelszövetkezeteket is. Esetükben az EU normatív támogatási politikája „szinten tartó” hatásokat vált ki. A kelet-európai, különösen a magyar mezőgazdaság vonatkozásában azonban az EU normatív támogatási politikája a fejletlenséget, a lemaradottságot konzerváló állapotú. Így adódik, hogy önmagában csak a normatív alapú európai támogatási politikát alkalmazni a magyar, de más kelet-európai termelők fejlesztésére is, az elvárt hatásokhoz, a hazai tulajdonban lévő mezőgazdasági termelők versenyképességéhez nem vezethet.

Irodalom

Amerikai kongresszusi jelentés a válság okairól. 2011. január, Official Edition, Washington DC

Alvincz József [2013]: A „Földügyi törvénycsomag” jogi szabályozásának agrár-gazdasági háttere – különös tekintettel az üzemszabályozásra. Polgári Szemle, IX. évfolyam, 3–6. szám, 73–90.

Katona, Klára–Árva, László–Schlett, András [2013]: Stages of Globalisation. Alternative Ways from Eastern Europe and the Far East. Kalligram Kiadó

Lentner Csaba [2004]: A magyar agrárfinanszírozás jellemzői az EU csatlakozás küszöbén. *Gazdálkodás, Agrár-közgazdasági, vállalkozási és üzemgazdasági tudományos folyóirat*, XLVIII. évfolyam, 69–78.

Lentner Csaba [2005, 2006]: *Rendszerváltás és Pénzügypolitika*. Akadémiai Kiadó

Lentner Csaba [2010]: A magyar élelmiszervertikum újjászervezésének stratégiai kérdései. *Polgári Szemle*, 2. szám, 28–44.

Lentner Csaba [2013]: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 12. fejezet

Vörös Imre [2013]: Tagállami mozgástér és uniós korlátok az állami támogatások terén: gúzsba kötve táncolni? Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban. Szerkesztette: Korom Ágoston, 25–39.