

Meisel Sándor–Mohácsi Kálmán

Az Európai Unióhoz való csatlakozás néhány élelmiszer-gazdasági összefüggése

Az Európai Unióhoz (EU) való csatlakozással a magyar agrárágazat kemény versenyfeltételek közé kerül, illetve a nemzeti agrárpolitika döntési szabadsága nagymértékben csökken. Ezért az EU-tagságra való felkészülés csak részben jelenti a közösségi normákhoz való igazodást, a másik fő feladat az ágazat olyan helyzetének megalapozása, ami az európai integráción belül, a piacgazdaság viszonyai között is versenyképesé teszi a magyar élelmiszer-gazdaságot. Az értelmes integrációra (azaz hatásson és hatékony piaci fellépésre) való képesség mindenekelőtt a magyar agrárszektor belső összetevőitől függ.

Cikkünkben az EU-hoz való csatlakozás néhány élelmiszer-gazdasági összetevőjét, s az azokból következő feladatokat vizsgáljuk meg. Először az EU-hoz való közeledés, illetve csatlakozás általános követelményeit foglaljuk össze. Értékeljük a nemzetközi tapasztalatokat, s a közép-kelet-európai országokkal szemben támasztott követelmények tükrében elemezzük, hogy milyen általános agrárkövetelmények fogalmazódnak meg Magyarországgal szemben. Ezután az agrárintegráció konkrét feltételeit és feladatait tárgyaljuk. Több tényezőt veszünk figyelembe. Így a befogadó közeg: a közös agrárpolitika (CAP) változásait, a közösségi agrártámogatási rendszer átalakuló szerkezetét, a tulajdonosi formákkal és üzemszerűen összefüggő közösségi preferenciákat, a magyar agrártermelés bázisának meghatározásával kapcsolatos problémakört, az agrárpiaci szabályozás elvei és a piaci intézményrendszer kérdését, a jogi harmonizáció és a minőségjavítás feladatait stb. Az előbbiekhöz szorosan kötődő lehetséges magyar célok és érdekek számbavételével a csatlakozást előmozdító kormányzati tevékenységet és gazdaságdiplomáciai erőfeszítéseket segítő következtetéseket és javaslatokat fogalmazunk meg.

Az EU-hoz való közeledés és a csatlakozás körülményei

Az EU-hoz való csatlakozás általános feltételei

Az EK-ba, illetve EU-ba való belépést célul kitűző országokban gyakran és óhatatlanul felmerül a kérdés: melyek azok a rögzített és számon kérhető feltételek, kritériumok, amelyek teljesítése esetén a csatlakozni kívánó ország az integráció tagjává válhat. A kérdésre nem adható egyértelmű és főleg konkrét válasz. Kézzelfogható, mérhető kritériumok ugyanis a múltban nem voltak, s amelyek mára bizonyos formában megfogalmazódtak, szintén nem szolgálnak egyértelmű értékítéletül, nem adnak konkrét támpontokat.

Az Európai Közösségek egyik alapító dokumentuma, a Római Szerződés az integrációs szervezetben való tagságot elméletileg elérhetővé teszi minden európai és demokratikus állam számára, s nem tartalmaz ennél precízebb vagy részletezettebb feltételeket (Balázs [1996]).

A korábbi, főleg a mediterrán országok csatlakozása során ugyan a gyakorlatban a tagországok megpróbálták a tárgyalások kapcsán megfogalmazni bizonyos előfeltételeket. Ezek azonban nem a belépés esélyeit, hanem annak technikai megvalósítását, mikéntjét érintették, és egy-egy belépő ország csatlakozási okmányában öltöttek testet. Mindezek a javaslatok, amelyek többségét egyébként az EK Bizottsága elutasította, arra vallanak, hogy bizonyos kritériumok megfogalmazására a tagállamok egy része mindig is hajlott. Ezek azonban sosem váltak az EK hivatalos feltételrendszerévé, és nem a csatlakozási kérelem benyújtása előtt, hanem a megindult csatlakozási tárgyalások során kaptak hangot.

Az eddigi csatlakozási tárgyalásoknak s magának a csatlakozásnak a gyakorlatban kialakult legfontosabb alapelve – amit ugyan az EK alapszerződése jogi kötelezettségként nem írtak elő – az úgynevezett *acquis communautaire* elfogadása. Ebben a tekintetben az összes eddigi csatlakozás azonos modellt követett, s ez a jelek szerint a jövőben sem fog megváltozni. Ez a nemzetközi és a magyar szakirodalomban francia megnevezésével meghonosodott fogalom, amit magyarul leginkább közösségi vívmányokként lehet meghatározni, az EK, valamint az azóta Európai Unióvá vált integráció elveinek, céljainak joggyakorlatának és működési szabályainak összességét jelenti. Az *acquis communautaire*, vagyis a közösségi vívmányok átvételének kötelezettsége azt feltételezi, hogy a jelentkező állam kinyilvánítja szándékát, a csatlakozó ország pedig ténylegesen elfogadja, hogy fenntartások nélkül átülteti jogrendszerébe a Közösségeket alapító szerződéseket, elfogadja azok politikai céljait, valamint a közösségi jog bizonyos lényegi sajátosságait. Ez utóbbiak körébe tartozik például, hogy a közösségi intézmények jogszabályai közvetlenül alkalmazhatók, továbbá hogy a közösségi jog elsőbbséget élvez bármely vele ütköző nemzeti jogszabállyal szemben.

A közösségi vívmányok végső soron feltétel nélküli átvétele a csatlakozás sarokköve. A belépés pillanatában az új tagállam természetesen még nem teljesen és nem mindenben felel meg az integráción belüli játékszabályoknak. Ezért az eddigi tapasztalatok szerint minden taggá váló ország átmeneti felmentést, derogációt kap a szabályok alkalmazásában, amit a csatlakozási jegyzőkönyv részletesen és időbeli ütemezésben tartalmaz. A csatlakozási tárgyalások téje végeredményben az, mennyire képes a tagságra pályázó ország kijelölni azokat a területeket, ahol érdekeinek és lehetőségeinek megfelelően, ha szükséges, nem azonnal, hanem időben elhalasztva kívánja alkalmazni a közösségi jogszabályokat, valamint hogy mennyire tudja a szabályok és a jogrend átvételének ütemezésében megfelelő módon kifejezni érdekeit, és ezt elfogadtatni a Közösséggel.

A Magyarország és a Közösség közti társulási szerződés explicit módon semmilyen kötelező érvényű kapcsolatot nem teremt a társult helyzet és a majdani tagság között, ez a Közösség merev ellenállása miatt nem volt elérhető. Így a szerződésben kifejezett csatlakozási kritériumok sem találhatók. Az aláírást követő évben azonban – nem kis mértékben a csatlakozásra irányuló politikai nyomás hatására – a kibővülés kérdése és ennek feltételei ismét az EK soros csúcsértekeztetének napirendjére kerültek. Az 1992. évi liszaboni EK-csúcson az *acquis communautaire* teljes átvételét már mint csatlakozási követelményt fogalmazták meg. Ezt követték az EK álláspontját érlelő további csúcsértekezletek, beleértve a visegrádi országokkal folytatott puhatolózó tárgyalásokat is. Nyilvánvalóvá vált, hogy a társult országok csatlakozási igényét kereken sem politikai, sem jogi alapon nem lehet elutasítani. Ezért olyan megoldást kellett találni, ami ugyan nem zárja ki a tagságot, de azt nem teszi automatikussá, hanem több, nehezen meghatározható

feltétel teljesülésétől teszi függővé, ami a távolabbi jövőbe utalja a csatlakozást. Az EK 1993. júniusi koppenhágai csúcsértekezletén fogalmazódott meg a Közösség készsége: a társult kelet-európai szomszédok számíthatnak arra, hogy az integráció teljes jogú tagjává lehetnek – bizonyos feltételek mellett.

A tagsági feltételek megfogalmazása, pontokba szedése tehát eltér a korábbi kibővülések gyakorlatától. Abban azonban nem jelent újdonságot, hogy e feltételek – tartalmuknál fogva – nem mérhetők, természetesen nem fejezhetők ki számszerűleg, vagyis új tagok befogadása változatlanul a Közösség politikailag motivált egyedi mérlegeléseinek és megítélésének függvénye.

Az EK említett koppenhágai csúcsértekezletén a csatlakozni kívánó országokkal szemben öt feltételt támasztottak:

1. szilárduljon meg a demokrácia, a törvényesség, jöjjenek létre az emberi és kisebbségi jogokat garantáló intézmények;

2. váljanak alkalmassá a tagjelöltek az egyre szélesedő *acquis communautaire* befogadására;

3. épüljön ki a működőképes piacgazdaság;

4. fogadják el és teljesítsék a maastrichti szerződés uniós és konvergenciacéljait, vagyis legyenek felkészültek az EU-ból érkező versenyre;

5. legyen befogadásra alkalmas maga az Európai Unió is.

Ezekhez az általános csatlakozási kritériumokhoz érdemes néhány kommentárt fűzni témánk, az agrárintegráció szempontjából.

Az *acquis communautaire* elfogadása alapvető általános kritériumként értékelhető. Mivel az EU-ban a jogszabályoknak csaknem a fele az agrárgazdasággal kapcsolatos, látható, hogy ez esetben egy igen masszív joganyag átvételéről van szó, ami erős időbeli ütemezési kényszert támaszt a csatlakozni kívánó országok számára. Valószínűleg a joganyag bizonyos részének a nemzeti jogrendbe való beültetésére lesz mód a belépést követő átmeneti időszak során, hiszen maga az EU-szabályozás is változik, főleg az agrárpolitikát illetően. Ugyanakkor már a csatlakozás előtt is tág tere adódik az autonóm harmonizációnak. A jogrend egy részének, többek között az agrárgazdaság egységes belső piaci szabályozásának átvételére az EU 1995. évi cannes-i csúcsértekezletén közzétett, a társult országok belpiaci felkészülését célzó úgynevezett fehér könyv konkrét ajánlásokat tartalmaz. Az e téren elért haladás fontos fokmérője, hogy az ország miként alkalmas az *acquis communautaire* átvételére.

A *kiepült piacgazdaság kritériuma* elég megfoghatatlan feltétel. Ám a megfelelés értékeléséhez bizonyos támpontokat adhat, hogy egy országban, illetve annak agrárgazdaságában milyen mértékben érvényesülnek a piacgazdaság által feltételezett szabadságjogok (vállalkozási, működési, szerződéses jogok, a kereskedelembe való részvétel szabadsága, a szabad árképzés stb.). A piacgazdaságnak e szabadságjogok mellett ugyanakkor fontos jellemzője a kiszolgáló intézményrendszer, e tanulmány tárgya szempontjából az agrárgazdasági intézményrendszer és annak (például finanszírozási, értékesítési stb.) infrastruktúrája. Az itt elért eredmények az általános kritériumoknak való megfelelést tükrözik.

A *versenyre való felkészültség* mértéke szintén nagyon nehezen ítékelhető meg objektíven. A tagság egyébként úgy is értékelhető, hogy általa kívánják növelni a belépő államok gazdaságuk általános versenyképességét. Ez a kritérium ugyanakkor nem teljesen egyoldalú, hiszen az EU is hozzájárulhat már a csatlakozás előtt a versenyre való felkészüléshez. A kereskedelempolitikai piacnyitás, az egységes belső piaci szabályai szerinti tevékenység lehetővé tétele, a tőkeáramlás és a működőtőke-beruházások elősegítése, a piacgazdasági infrastruktúrát finanszírozó hitelek és támogatások mind – már a csatlakozás előtt is – a versenyben való sikeres helytállás feltételeit teremthetik meg.

Az EU befogadási képessége egyrészt intézményi működőképességet jelent, aminek kialakítását az 1996-ban elkezdődött kormányközi konferencia tűzte ki célul. Másrészt azt is jelenti, hogy az EU bizonyos kiemelt területeken alkalmazott politikája, köztük a közös agrárpolitika, alkalmas legyen betölteni a funkcióit (esetleg módosított feladatait) a kibővült Európai Unióban is. Világosan kell azonban látni, hogy bizonyos közösségi politikák az EU-ban a csatlakozás nélkül is reformokra szorulnak, esetleg diszfunkcionálisak, függetlenül a majdani keleti kibővüléstől. Nem megalapozott tehát az az – EU-ban néha hallható – érvelés, hogy e reformok a keleti bővítésért fizetendő árat jelentik. Magyarország célja e tőle független kritériummal kapcsolatban az lehet, hogy elhárítsa az ilyen, a csatlakozást veszélyeztető érvelést, s rámutasson, hogy az amúgy is szükséges közösségi reformokat – a csatlakozás támasztotta igényeket szem előtt tartva – célszerű véghezvinni az EU-n belül.

A korábbi kibővülések agrártapasztalatai

Az EK, illetve EU nemzetközi szerződéskötési gyakorlatának, de még inkább kibővüléseinek eddigi története során mindig a mezőgazdaság volt a legkényesebb téma (*Tangermann–Josling* [1994], *Buckwell és szerzőtársai* [1994]). Ezt a tényt több ok is magyarázza.

Egyrészt, az Európai Gazdasági Közösség megalakulásától kezdve a vámunió és a közös kereskedelempolitika mellett a közös agrárpolitika volt az integráció egyik legfontosabb eleme (*Az Európai ...* [1995]). Következésképpen a közösségi jogalkotás is jó részt a mezőgazdasági rendszert érinti. E területen alakult ki a csatlakozók által átveendő egyik legkiterjedtebb joganyag, így itt lehetett számítani a korábbi csatlakozások idején az alkalmazkodás fokozatosságára, a legtöbb derogációs igényre, vagyis az átmenetileg eltérő szabályozás kialakítására, sőt a csatlakozást követően a leghosszabb átmeneti időszakra (*Artner–Éltető–Meisel* [1994]).

Másrészt, a mezőgazdaságban, annak szabályozásában és tágabban véve az agrárpolitikai rendszer alakításában egy kívülálló ország számára a csatlakozásig viszonylag szűk előzetes, autonóm harmonizációs lehetőség kínálkozott. Az EU-n kívüli gazdaságoknak a közös agrárrendszer külső, elsősorban kereskedelempolitikai eszközeivel alakulhattott ki kapcsolatuk (*Meisel–Mohácsi* [1993]). Számukra hozzáférhetetlenek voltak a rendszer agrárpénzügyi elemei, vetületei. A közösségi agrárrendszer, illetve rendtartás belső elemeinek átvétele, az ezekhez való alkalmazkodás csak a taggá váláskor indult meg. Általános-ságban is megfogalmazható, hogy egy kívülálló ország csupán technikai harmonizációt hajthat végre, vagyis a mezőgazdasági szektort és kereskedelmet szabályozó intézményi rendszert, az állat- és növényegészségügyi rendelkezéseket, a minőségi előírásokat, az élelmiszerszabványokat stb. közelítheti a közösségi normákhoz. A mezőgazdasági szektort szabályozó belső elveknek egy az egyben való átvétele a kívülálló országok számára nehezen értelmezhető, és általában nem is célszerű. Ez mindenképpen meghatározta a viszonylag hosszú átmenetet, különösen a nyolcvanas évek csatlakozó országai számára.

Harmadrészt, az EU legutóbbi kibővülését megelőző időszakban a mezőgazdaság téren igényelt és megadott sokrétű derogációk magyarázatául szolgál, hogy a nyolcvanas években sok esetben olyan országok csatlakoztak az EK-hoz, amelyek gazdasági szerkezetében és külkereskedelmében fontos szerepe volt a mezőgazdaságnak. Ez elsősorban a dél-európai kibővüléskor volt így (*Inotai* [1994]).

Az EU jelentős tapasztalatot halmozott fel a különböző agrárrendszerű országok sikeres integrálásával kapcsolatban (*Buckwell és szerzőtársai* [1994]). Az első kibővüléskor, 1973-ban főleg az Egyesült Királyság közös agrárpolitikába (CAP) való betagozódása

járt politikai és gazdasági problémákkal. Politikai kérdés volt, hogy a világpiaci árszint körüli brit belső agrárárakat a mesterségesen magasán tartott közösségi árakhoz kellett igazítani, ami a fogyasztók erős ellenállását váltotta ki. Gazdasági jellegű gond volt a közös agrárpolitikától eltérő eszközökkel operáló brit agrárpolitika beillesztése. Ez utóbbit – a többi akkor csatlakozott országhoz hasonlóan – három-öt éves átmeneti időszakkal hidalták át, míg az árkiegyenlítésre úgynevezett csatlakozási kompenzációs mechanizmusokat hoztak létre.

Kiterjedt átmeneti szabályozást tartalmaztak a mediterrán országokkal (Görögország, Portugália és Spanyolország) a nyolcvanas évtizedben hatályba lépett csatlakozási szerződések. Görögország hét évig tartó átmeneti derogációs lehetőséget kapott a kereskedelempolitikai integrációra (az EK-n belüli agrárvámok és -korlátozások lebontására, a közös külső vámtarifa alkalmazására), valamint a közös agrárpolitika piacrendjének átvételére. Portugália esetében az átmeneti időszak még hosszabb volt. A portugálok öt évet kaptak agrárpiaci rendszerük olyan átalakítására, hogy képesek legyenek átvenni a CAP szabályozását, s további öt évük volt, hogy az agrárárakat a közösségi szinthez igazítsák. (A portugál agrárárak több esetben magasabbak voltak az EK-áraknál.) Spanyolország szintén jogot kapott, hogy termékektől függően hét-tíz éves átmeneti időszak alatt hajtsa végre a kereskedelempolitikai integrációt, illetve vegye át a CAP piacszervezetét és -rendjét.

Az EU 1995. évi, EFTA-országokkal való kibővülésének mechanizmusa az átmeneti szabályozás tekintetében eltért a korábbiaktól. Ez utóbbi országokban az ártámogatás hagyományosan kialakult szintje magasabb volt, mint az EU-ban. Agrárpiacaik is védettek voltak a külföldi versennyel szemben. Az EK-val korábban megkötött szabadkereskedelmi megállapodásaik csak rendkívül korlátozott piacra jutási könnyítéseket adtak a mezőgazdasági termékekre. A lényegi integrációs elemeket tartalmazó – az EFTA és az EK közti – Európai Gazdasági Térségre (EGT) vonatkozó megállapodás nem érintette a mezőgazdaságot, illetve csupán annyiban, hogy az EFTA-országok átvették a mezőgazdaságra vonatkozó egységes belső piaci szabályozást. Ilyen előzmények után látszólag indokolt lett volna hosszú átmeneti időszakot megjelölni. Annál is inkább, hogy kellő fokozatosságot érvényesítsenek a jóval alacsonyabb EU-agrárárak átvételére, ami politikailag is kívánatos lett volna. Ez elsősorban Ausztriára és Finnországra volt érvényes, mivel Svédországban már a csatlakozás előtt kiigazításokat tettek az ártámogatási rendszerben. A csatlakozni kívánó EFTA-országok a tárgyalások kezdetén is a hosszú átmenet mellett érveltek, ám az EU keresztülhúzta számításaikat. Mégpedig azon az alapon, hogy ez a kibővülés már az egységes belső piac feltételei között jött létre, az eltérő ár- és támogatási szintek ellentétesek lettek volna az egységes piac elveivel, és határellenőrzés híján az árkiegyenlítő mechanizmusok, valamint az esetleges fokozatos vámbontás miatt szükséges kiegészítő kereskedelmi mechanizmusok nem lettek volna érvényesíthetők. Ezért az a megoldás született, hogy a csatlakozók azonnali és teljes agrárintegrációt vállaltak, az EU pedig felállított egy közösségi és nemzeti forrásokból degresszív módon finanszírozott jövedelemkiegészítő támogatási rendszert. Ahhoz is hozzájárult, hogy az éghajlati szempontból hátrányos területek tartósan kaphassanak egyrészt nemzeti, másrészt közösségi alapokból fizetett támogatást.

Általános követelmények az agrárszféra integrációjával kapcsolatban

Az általános csatlakozási kritériumok, valamint az eddigi kibővülések tapasztalatai alapján nehéz jól körülhatárolt követelményeket megfogalmazni a magyar agrárszféra integrációját illetően. Explicit követelményrendszerrel ez idáig az Európai Unió sem állt elő,

nem is valószínű, hogy ilyen a csatlakozási tárgyalásokig megfogalmazódik. Ez nem jelenti azonban azt, hogy akár a közös agrárpolitika, akár más közösségi politika, illetve az Európai Unió egész rendszerének működési logikája alapján ne lehetne következtetni néhány olyan általános követelményre, amelyek implicit módon jelentkezhetnek Magyarország számára. Az ezeknek való megfelelés, a hozzájuk való alkalmazkodás már a felkészülés időszakában, nem várva meg a tényleges belépést, egyrészt megkönnyíti a csatlakozási folyamatot és tárgyalásokat, másrészt leszereli az integráció nehézségeit és indokolatlan időigényét hangsúlyozók érveit. Végül, ami talán a legfontosabb, egybevág egy tagságra való felkészülést komolyan gondoló gazdaság céljaival és érdekeivel, s megkönnyíti a csatlakozást követő elkerülhetetlen igazodás terheinek elviselését.

Amint említettük, az EU-ba való belépés végső soron a közösségi jogrend, köztük az agrárpolitika, az egységes belső piaci szabályozás stb. teljes átvételét jelenti – még ha bizonyos területeken valamilyen fokozatossággal is. Ebből a szempontból már a felkészülési szakaszban igen fontossá válik a magyar jogrend adaptivitása. Az *acquis communautaire* sikeres átvételére való alkalmasság azonban nemcsak az uniós vagy azzal konform szabályozás átültetéséhez szükséges jogalkotási feltételeket és szándékot jelenti. Legalább ennyire fontos, hogy a jogszabályok végrehajtásának, a végrehajtás kikényszerítésének és ellenőrzésének intézményi keretei kialakuljanak, többek között az agrárpolitika és agrárrendszer területén. Ez igen lényeges implicit követelmény Magyarországgal szemben.

Egy másik általános követelmény lehet, hogy a csatlakozás időpontjáig olyan magyar agrárpolitika és agrárrendszer alakuljon ki, amely beilleszthető a közösségi mechanizmusba. Elsősorban arra gondolunk, hogy legyen stratégiai megfontolásokból kiinduló és nem rögtönzött, a közösségi fogalmakkal leírható, transzparens agrárpolitika, valamint azt kiszolgáló, elemeiben a közösséggel összevethető, hasonló logika szerint felépülő intézményrendszerrel és infrastruktúrával rendelkező agrárrendszer. Hangsúlyozzuk, hogy nem azonosságra van szükség, hiszen a nemzeti sajátosságokat a belépésig nem szükséges feladni – és ez nem is áll Magyarország érdekében (e sajátosságok egy része egyébként azután is megtartható) –, hanem összemérhetőségre és kompatibilitásra.

Szintén általános követelmény, hogy a csatlakozó országok ne veszélyeztessék az egyes közösségi politikák megvalósítását, és a már integrált területeken ne okozzanak gondokat. Valószínűleg csak olyan kibővülés képzelhető el, amely nem sérti az elfogadott integrációs elveket. Ez egyébként nemcsak az EU számára, hanem Magyarországnak is rendkívül fontos – azért, hogy ne szorítsák hátrányosan megkülönböztetett, nem teljes, hanem másodosztályú tagsági helyzetbe. A belépéskor várhatóan csak olyan átmeneti derogációkon keresztül lesz mód megjeleníteni a magyar sajátosságokat, amelyek nem vezetnek a közösségi elvek nehezen áthidalható sérelméhez. Az EFTA-csatlakozás példája is azt mutatja, hogy az integráltság (adott esetben a belpiaci integráltság) már elért eredményeit az EU nem volt hajlandó még ideiglenesen sem fellazítani. Ha ezt a kelet-európai kibővüléskor az EU megtenné, hátrányait valószínűleg a csatlakozókra hárítaná.

Az európai unióbeli szakértők egy körében megfogalmazódott, hogy a csatlakozók nem kerülhetnek sokba az EU számára. Ezt nem tartjuk igazi követelménynek, hiszen megbízható számítások nem készültek, illetve azok sokszor politikailag manipuláltak. Az viszont tény, hogy egy versenyképes agrárgazdaság integrálása kevesebbe kerül, még abban az esetben is, ha rövid távon sértheti a versenytársak érdekeit.

Noha az implicit követelmények, ha egyáltalán megfogalmazódnak, nem adnak konkrét eligazítást a magyar agrárszektor számára a csatlakozás érdekében szükséges teendőkről, felvázolhatók az integráció ésszerűen belátható konkrét feltételei és feladatai.

Lehetséges magyar érdekek

Az EU-hoz való csatlakozás Magyarország alapvető gazdasági-társadalmi-politikai érdeke. Az EU-hoz való illeszkedés, az integrálódásra való felkészülés csak egyfelől jelenti a közösségi normák, szabályok, „etikett” átvételét, hazai körülmények közti alkalmazását. Másfelől (és az előbbiekhöz szorosan kapcsolódva) a korszerű piacgazdaság kiépítését jelenti, ami az élelmiszer-gazdaság esetében is lehetővé teszi, hogy a gazdaság, illetve annak szereplői megfelelő adaptációs képességgel rendelkezzenek, s így megállják helyüket a piacgazdasági versenyben, továbbá a közösségi szabályok, verseny és források fogadására (illetve az abból adódó lehetőségek kihasználására) alkalmasak legyenek. Ez utóbbi ugyancsak alapvető érdekünk és egyben a hatásos érdekérvényesítés elengedhetetlen (a pusztán „igazodásnál” többet jelentő) feltétele („módszere”). Lehet úgy is fogalmazni, hogy ez a tényleges igazodás záloga.

Az EU-csatlakozásra való felkészülés vezérfonala tehát a gazdaság egésze, s azon belül az agrárszektor olyan belső állapotának kialakítása (versenyképességének megteremtése), amely integrációképesse teszi az ágazatot. Azaz az élelmiszer-gazdaság adott helyzete, állapota perdöntő a csatlakozás szempontjából. Ehhez kapcsolódva természetesen a különféle gazdaságdiplomáciai erőfeszítéseknek, alkuknak is fontos szerepe van abban, hogy az integráció minél kedvezőbb feltételekkel valósuljon meg. Épp e két elem (a versenyképesség erősítése mint belső tényező, a tárgyalási alku mint külső tényező) egyidejű figyelembe vételével érhető el, hogy

- a problémák világos megfogalmazásával kikristályosodjanak Magyarország tényleges érdekei (melyek a valódi és fontos kérdések),
- így kiderüljön mit is célszerű az országnak képviselnie,
- s ezáltal látható legyen az érdekérvényesítés során a mozgástér és az, hogy milyen ésszerű kompromisszumokat lehet kötni.

Ez a megközelítés az agrárágazat esetében más okok miatt is használhatónak látszik. Egyrészt a még ma is átalakulóban levő magyar élelmiszer-gazdaság annyira képlékeny állapotban van, ami megnehezíti a csatlakozással összefüggő tisztánlátást. Másrészt a CAP olyan átmeneti helyzetben van, ami megnehezíti annak eldöntését, hogy (különösen néhány év múlva) pontosan mihez is kellene a magyar agrárágazatnak illeszkednie, s milyen feltételekre számíthat a EU-n belül (*Az Európai...* [1995]). Az EU egységes belső piacának létrejötte is sajátos feltételeket teremt. Harmadrészt az EU döntéshozóinak álláspontja a közép-kelet-európai országok csatlakozásával, illetve agrárrendszerének EU-ba illesztésével kapcsolatban meglehetősen ellentmondásos. Az elutasítástól, a szóban forgó országok agrárversenyétől, mezőgazdasági termékínálatától stb. való félelemig sokféle álláspont megfogalmazódik. De pontosan e bizonytalanság miatt nehéz fogódzót találni, hogy az EU-tárgyalópartnerek végül is milyen álláspontot képviselnek a csatlakozni szándékozókkal szemben. Azaz sokféle eshetőségre kell felkészülni. És ezt épp az ágazat adaptációs képességének javítása teremti meg.

A fentieket figyelembe véve, a magyar gazdaságpolitika alapcéljai és érdekei az EU-csatlakozással kapcsolatban a következő tényezők körül csoportosulnak: a) az agrárágazat talpon maradjon, fejlődni tudjon, a piacgazdaságba szervesen tudjon illeszkedni, versenyképesebbé váljon; b) ez minél kisebb hazai áldozattal és veszteséggel járjon; c) a hazai források és vállalkozói energiák mozgósításával minél nagyobb külső (EU-) forrást lehessen bevonni az illeszkedés és egyúttal a hosszabb távú fejlődés segítéséhez, megalapozásához. A csatlakozással (csatlakozási alkuval) összefüggésben felmerülő főbb kérdések megválaszolása e gondolatkörben a következők szerint képzelhető el.

A csatlakozás néhány kérdésköre – célok és feladatok

A magyar agrártermelés bázisa

A közösségi agrárpolitika a kilencvenes évek elejétől fokozatos átalakuláson megy keresztül (*Az Európai...* [1995]). A reform az ár- és a jövedelempolitika elválasztására törekszik, a EU-n belüli agrárárakat mérsékelni és a világpiacon árhoz közelíteni kívánja, a mezőgazdasági termelők jövedelmi helyzetét nem az árak magasán tartása révén, hanem közvetlen szubvencióval akarja stabilizálni. Ez azt jelenti, hogy az agrárárcsökkenés hatását teljes mértékben ellensúlyozzák. Az előbbiek a közösségi támogatási rendszer szerkezetében is változásokat hoztak. Ennek egyik eleme, hogy a piacsabályozásra (ár-támogatásra) fordított összegek szerepe visszaszorul. Ugyanakkor a kínálat korlátozására mennyiségileg szabályozott termékcsoportokat határoztak meg. A termelőknek különféle termeléskorlátozást kell vállalniuk, hogy azért cserébe jövedelempótló támogatásban részesüljenek.

Az EU-val kialakított mértékek (kvóta, garanciaküszöb, bázisterület) jelölik ki a magyar agrártermelés bázisát, amittől a közösségi források egy részéhez (jövedelempótló támogatáshoz, árgarancia-rendszerhez) való hozzájutás mikéntje is függ. A magyar fél érdeke, hogy minél magasabb szinten állapodjon meg a hazai agrártermelés bázisát illetően, hiszen az a későbbi termeléskorlátozás és kompenzáció, illetve árgarancia kiindulópontja.

A gond az, hogy a jelenlegi magyar agrárszektor termelése a lehetséges teljesítményszint alatt mozog (*Varga* [1996a], [1996b]). Az ágazat kibocsátása a kilencvenes évtized elején jelentősen csökkent a piacok átalakulása, a gazdasági átmenet és a szektor máig konszolidálatlan gazdálkodási viszonyai miatt. Kérdés, hogy mekkora termelési szintet lehet elismertetni EU tárgyalópartnereinkkel. A jelek szerint elképzelhető, hogy csak a jelenlegi termelési szintet hajlandók elfogadni bázisként. Hogyan érvényesíthetők ebben a helyzetben a magyar érdekek?

A magyar gazdaságdiplomáciának értelemszerűen arra kell törekednie, hogy minél magasabb szintet harcoljon ki a hazai agrártermelés bázisát illetően, de nem minden áron. E tekintetben ugyancsak alapvető az agrárágazat helyzetének konszolidálása és stabilizálása. A közösségi rendszer (jövedelempótló) támogatásainak magyar fél számára való megadása nélkül nem indokolt mennyiségkorlátozást vállalni.

Bizonyos helytelen lépéseket azonban el kell kerülni. Így azt, hogy olyan döntések születessenek, amelyek a termelés erőltetett felfuttatásával emelnék a mostaninál magasabb szintre a szektor kibocsátását. Ez a valószínűleg inflációt is gerjesztő, részben az adott termelési struktúrát konzerváló, a kampányszerűség hátrányaitól sem mentes folyamat csak jókora támogatással lehetne elérhető. Az adott fizetőképes piacok mellett az így előálló terméktöbblet értékesítése is gondokat okozna, ami növekvő intervenciók ráfordítást és exportszubvenciót követelne. Egy ilyen lépéssornak nemcsak a hazai költségvetés korlátozott forrásai szabnak gátat, hanem a Világkereskedelmi Szervezetben (WTO) vállalt kötelezettségek is. Ugyanakkor az EU-val folytatott tárgyalásokban is kedvezőtlen fordulat következne be. A közép-kelet-európai országok csatlakozásával összefüggésben ugyanis különféle (nem mindig indokolt, de nem is minden alap nélküli) aggodalmak élnek közösségi körökben. Így az, hogy 1. a szóban forgó országok mezőgazdasági kínálata rá fog zúdulni a közösségi piacra, különösen, hogy az agrárszektor jelentős termelékenységi tartalékkal rendelkezik. Eme érv súlyát csökkenti, hogy a csatlakozni akaró országok piacra vivő szervezetei, marketingrendszere nem megfelelő színvonalú, ami rontja az itteni agrártermékek hatékony piacra lépését. 2. A közép-kelet-európai országok agrárszektorának integrálása a Közösségbe nagy terheket jelent az EU-nak. 3.

Az EU és a közép-kelet-európai országok WTO-beli vállalásainak összekapcsolása nagyon nehéz lesz, főleg, ha az utóbbi országok kínálata még bővül is. Abban az esetben, ha *erőltetett termelésnövelési programba* kezdenének a közép-kelet-európai országok, akkor épp ezeket az aggodalmakat támasztanák alá, ami a csatlakozási tárgyalások fékezését, esetleg megakasztását okozhatná.

Más érvek is az erőltetett termelésnövelés ellen szólnak. Az EU-ban, a jövedelempótló támogatás forrásigénye miatt, erősödik az a nézet, amely e kompenzáció folyósítását nemzeti alapokra helyezné. Így viszont hiába lenne magasabb nemzeti termelési bázis, a közösségi forrásokhoz való hozzájutás ellehetetlenülne, ráadásul nemzeti forrásokból kellene kompenzációt adni a helyi termelőknek. Ez utóbbi újabb terheket jelentene a hazai költségvetésnek, különösen a termelés központilag ösztönzött felfuttatása után.

A CAP és a közép-kelet-európai országok agrárrendszerének összehangolása az árszintek közelítését is jelenti. Ez kétirányú folyamat: egyfelől a CAP-reform nyomán a közösségi árak csökkennek és közelítenek a világpiaci szinthez, miközben másfelől a közép-kelet-európai országokban az eddig részben nyomott agrárárak bizonyos emelkedése várható. Ekképp az elérhető jövedelempótló támogatás összege, illetve a közösségi árgarancia-rendszer révén szerezhető forrás is egyre kisebb lesz, ami szintén ellene szól az erőltetett termelésbővítés stratégiájának.

Összegezve, miközben tehát a magyar agrártermelés bázisának minél magasabb szintű elismertetése valós (és képviselendő) magyar érdek, e célból *a termelés erőltetett felfuttatása súlyos veszéllyel jár*. Ugyanakkor e kérdéshez kapcsolódva („a minden eshetőségre felkészülni”, „a közösségi forrásbevonás minél kedvezőbb hazai feltételei megteremtése” megközelítés jegyében, ami Magyarország versenyképességének és alkuerejének nélkülözhetetlen eleme), egy másik magyar érdekhalmaz is körvonalazódik, amely a szóban forgó dilemmából való kitörés lehetőségét is magában foglalja.

Az EU-hoz való csatlakozás önmagában (automatikusan) nem könnyíti meg a magyar termékek piacra jutását, illetve a közösségi források megszerzését, s így az agrárszektor gyorsabb, kiegyensúlyozottabb fejlődését, magasabb jövedelemhez jutását. A csatlakozás ugyan kereskedelempolitikai szempontból megteremti a könnyebb piacra jutás lehetőségét, de ez nem jelent egyben piacra lépést, értékesítést is. Sőt, termékeink és agrárszektorunk igen éles (piaci és a szubvenciók megszerzését célzó) versenybe fog kerülni, amire tudatosan fel kell készülnünk. Ez utóbbi a versenyben való helytálláshoz és a közösségi támogatások minél nagyobb volumenű megszerzéséhez is elengedhetetlen, ezért alapvető magyar érdek.

Miközben az agrártermelés bázisának kérdését is szem előtt kell tartani, arra is gondolni kell, hogy nemcsak a hagyományos módon (ártámogatás), hanem más úton is szerezhetők (mi több: egyre növekvő és nagyobb valószínűséggel hozzáférhető) források az agrárszektor modernizálására. A CAP-reformmal összefüggésben egyre inkább a strukturális alapokból lehet közösségi forrást bevonni egyebek mellett mezőgazdaságunk fejlesztésére. A közös piacpolitika, a mezőgazdasági piacok szabályozása mellett a CAP másik fontos eleme a struktúrapolitika. Ennek eredeti céljai az életképes, egy család részére társadalmilag elfogadható megélhetést biztosító gazdaságok létrehozása, a termelékenység javítása voltak. E célokat a Közösség döntéshozói az elmúlt évtizedekben mindvégig szem előtt tartották. A célrendszer a kilencvenes évekre módosult: annak súlypontja a vidéki térségek összefogott, integrált fejlesztése lett. A CAP-on túlmutató struktúrapolitikának több célcsoportja van: az elmaradott területek fejlesztése, az iparilag hanyatló térségek segítése, a munkanélküliség hosszú távú csökkentése, a fiatalok munkanélküliség visszaszorítása, a mezőgazdasági struktúrák kiigazítása, a falusi térségek fejlesztése, az északi (finn, svéd) mezőgazdasági térségek támogatása (Az Európai ... [1995]).

A közösségi struktúrapolitika keretében adott különféle támogatásokhoz bizonyos fel-

tételek betartása esetén lehet hozzájutni. Egyfelől, a közösségi források akkor állnak rendelkezésre, ha a célrendszerben szereplő gondokkal a tagországok saját eszközökkel nem képesek megbirkózni. Ugyanakkor azok megoldására programot dolgoznak ki, a regionális szerveződések (önkormányzatok, érdekképviselők, gazdasági és társadalmi partnerek) bevonásával. Másfelől, a közösségi források felhasználása csak a nemzeti források egyidejű folyósításával (társfinanszírozás) lehetséges. Ezért a helyi és regionális önkormányzatok és érdekvédelmi szervezetek bevonásával már most meg kell kezdeni azoknak a hazai regionális (az agrárszektor is érintő) programoknak és szervezeti feltételeknek a kidolgozását, amelyekhez a Közösség strukturális alapjaiból támogatás szerezhető.

Amennyiben a termelési bázis, valamint az így elnyerhető közösségi kompenzáció kérdését a magyar agrárszektor forrásszerzése s így versenyképessége javítása szempontjából közelítjük, a bázis elismertetésének ingoványos talajon mozgó és kétes kimenetelű ügye legalábbis részben kikerülhetőknek látszik. (A termelési bázis meghatározásának bizonytalansága miatt kifejezett magyar érdek, hogy a más téren elérhető eredmények révén e a problémakör relatív súlya csökkenthető legyen az EU-hoz való közeledés során.) Így a magyar élelmiszer-gazdasági kínálat színesebbé tételével, a már korábban megkezdett ún. kis cikkek kínálatának bővítésével, az éles versenynek kitett gabona- és húsexport-dominancia fokozatos csökkentésével s a kertészeti alapú export bővítésével agrárszektorunk olyan versenyelőnyhöz juthat, ami a bevételek és a jövedelem emelkedésével (vagy megőrzésével) – a termelésiszint-alkuval hasonló értékű, ugyanakkor – a hosszabb távú fejlődés szempontjait jobban érvényesítő hatással van az ágazat fejlődésére. A kertészeti alapú kínálat bővítése azért is előnyös, mert azt a CAP-reform korlátozó intézkedései kevésbé érintik.

Ez utóbbi fejlődési út lehetősége (amely a mostani termelészervezeti és termékszervezeti problémákra is megoldást kínál, s az EU-csatlakozás utáni piacszerzés/piacvesztés dilemmáját is oldaná) élesen rávilágít arra az egyelőre megoldatlan feladatra, amely szerint ki kell építeni a piacgazdaságba illeszkedni tudó, korszerű agrárrendszert. S arra, hogy az európai integráció, a magyar érdekek hatásos képviselőjének, a megfelelő kompromisszumok megkötésének, mozgásterünk növelésének legfontosabb alapja nem az EU jó szándékában való reménykedés vagy a *passzív*, sérelmi hozzáállás, hanem a hazai gazdálkodási viszonyok megfelelő alakítása, adaptációs és versenyképességünk javítása. Ugyanígy helytelen az EU egyoldalú érdekérvényesítésétől való *passzív* félelem. Az EU kétségtelenül sokszor szűkmarkú és esetenként egyoldalú fellépése, érdekérvényesítése épp a fenti *aktív* hozzáállással, módszerrel szorítható vissza.

Tulajdonformák és üzemrendszer

A magyar agrárágazat tulajdonosi szerkezete, lévén abban a *magántulajdon dominál*, nem akadályozza az EU-csatlakozásnak. A jelenlegi kiegyensúlyozatlan viszonyok miatt azonban nem kizárt, hogy a magyar agrárrendszerben olyan torzulások, szociális feszültségek jönnek létre, amelyek kezelésének vállalásától az EU idegenkedik, s amelyek rontják a szektor adaptivitását. Ezért az ágazat stabilizálása, konszolidálása, a földtulajdonviszonyok tisztázása stb., azaz egyben az üzembiztonság erősítése alapvető feltétele, hogy a Közösség számára vonzóbb, a közösségi forrásokat fogadni tudó közeg alakuljon ki. Ez a háttér a magyar tárgyalási pozícióra is kedvező hatással van, növeli a magyar fél mozgásterét (például a felkészülést segítő EU-támogatások megszerzésekor, az EU strukturális programokba való – csatlakozás előtti és/vagy utáni – bekapcsolódás esetében).

A magyar mezőgazdasági üzemrendszer szerkezete eltér az EU-ban szokásos, a csalá-

di jellegű gazdaságok dominanciájával jellemezhető üzemrendszertől. Noha a még le nem zárult agrárátalakulás miatt a magyar mezőgazdaság szerkezete egyelőre nagyon képlékeny állapotban van, az már nagy valószínűséggel kimondható, hogy a szektor vegyes üzemrendszerű lesz (*Fertő-Juhász-Mohácsi* [1991]). Abban főként a korábbi tsz-ekből és állami gazdaságokból létrejött óriásgazdaságok dominálnak. A részmunkaidős gazdálkodásnak is fontos szerepe lesz (*Elek* [1991]). A középparaszti, a nyugat-európai családi farmergazdaságokra emlékeztető egységek is megjelentek. Ám ez utóbbiaknak a szerepe – a tőkehiány, a földszerzés korlátozottsága, a tanyarendszer fejletlensége stb. miatt – csak korlátozott lesz. Kérdés, hogy a nagyméretű gazdaságok és a törékeny (közepes méretű) parasztgazdaságok, illetve a részmunkaidős egységek mennyire lesznek versenyképesek a Közösségben, a fejlett piacgazdaság viszonyai között.

Az EU agrárstruktúrája az önálló tulajdoni egzisztenciával rendelkező gazdasági egységekre épül. Ezért ott a nyugati agrárfejlődésben kulcsszerepet játszó családi gazdaságokat tartják, ha nem is kizárólagos, de kívánatos modellnek. Másfelől az EU agrárpolitikája azt célozza, hogy elégséges számú gazdálkodó maradjon a mezőgazdaságban és a környezetet, a táj képét és a falusi társadalom összetartó szövetét is megőrizze. Akárhogy is alakuljon a CAP, a fenti szempontokhoz igazodni képes agrárszerkezet illeszthető az EU-ba. És ez nem kizárólag (s úgy tűnik nem is elsősorban) az üzemrendszer tulajdonformájától, méretstruktúrájától függ. Figyelemre méltó, hogy a kevésbé fejlett EU-tagállamokban a munkaszövetkezeti vonásokat mutató szervezetek, illetve a bérmunkát alkalmazó egységek is bekapcsolhatónak bizonyultak a Közösség agrárstruktúrájába. Továbbá a keleti német tartományok átalakuláson átesett üzemszerkezete (a korábbi nagyüzemek utódszervezetei) is illeszthető volt az EU agrárrendszerébe. A fő kérdés az, hogy a magyar mezőgazdaság, illetve a mezőgazdasági üzemek fejlődése hogyan alapozza meg azok versenyképességét a piacgazdaság feltételrendszere között, hogyan tudnak abba illeszkedni. Márpedig egy gazdaság sikeressége nem elsősorban (kizárólag) a méretétől, a tulajdonformájától függ, hanem attól, hogy az miként tud a piacra lépni, milyen az áru- és a pénzpiaci kapcsolatrendszere (átláthatók-e a piacok; kialakult-e a piacok stabil intézményrendszere és működési mechanizmusa; milyen kapcsolatban vannak a termelők és a feldolgozó cégek, illetve a nagy felvevőtársaságok; adottak-e a gazdaságok hitelhez jutási feltételei stb.), milyen a vezetői képzettsége és társadalmi kapcsolatrendszere stb.

A kilencvenes évek elejei magyarországi agrárátalakulás kétségkívül oldotta a korábbi szocialista agrárrendszer feszültségeit és annak duális mezőgazdasági üzemrendszerét, illetve az agrárágazat hatékonyságát is javította. A mezőgazdaságban a vagyoni döntő többsége magántulajdonba került. A mezőgazdaság, az élelmiszer-feldolgozás, a kereskedelem és az inputszállítók tulajdonosváltása – más közép- és kelet-európai országokkal ellentétben – egyaránt előrehaladt. Így a tulajdonforma összességében – mint említettük – nem akadályozza az EU-csatlakozásnak. Az adott helyzet viszont mégsem megnyugtató. Például a földtulajdonviszonyok rendezetlenek, nem egy gazdaság tőkefelélésre rendezkedett be, a piacra lépést segítő beszerzési és értékesítési szövetkezetek alig alakultak, az agrárpiacon kiépitetlenek, a finanszírozás akadozik, a valódi családi gazdaságok terjedése (részben az előbbieket miatt) korlátok közé szorított, jelentős a munkanélküliség az agrárszektorban, ami bizonyos térségek elszegényedésével és súlyos szociális feszültségekkel jár.

A magyar gazdaságvezetés fő feladata tehát, hogy elősegítse az agrárszektor versenyképességének erősítését, mert a szektor így állhatja meg a helyét a fejlett piacgazdaság viszonyai között. Ez a politika létező mikrofolyamatokra támaszkodhat. Épp az elmúlt két-három év fejlődése bizonyította, hogy a súlyos gondok ellenére a magyar mezőgazdaságban nagyon erős az élni akarás. A mikroszinten érzékelhető erőfeszítéseket, törekvéseket azonban segíteni (generálni) kell, illetve olyan mederbe kell terelni azokat, ame-

lyek megalapozzák a szektor adaptivitását. Így az agrárstruktúra konszolidációja, stabilizációja során célszerű segíteni a mezőgazdasági népesség tulajdonszerzését; a különféle (köztük a családi) gazdaságok piacra lépését, pénzügyi kapcsolatait megalapozó szerveződések létrejöttét; a valódi szövetkezt; a falusi társadalom rugalmasabb mikrostruktúrájának megalapozását; meg kell állítani az eszközállomány, az erőforrások leépülését stb. Ekképp nemcsak az agrárszektor, a falusi társadalom alkalmazkodóképességét lehet erősíteni, de javítani lehet a szektor hatékonyságát és az agrárszociális feszültségeket is mérsékelni lehet.

Az agrárágazat adaptivitásának (versenyképességének) megteremtése nemcsak azt jelenti, hogy a magyar mezőgazdaság az EU fejlett piacgazdasági viszonyai között is megállja a helyét (azt „nyugodt szívvel lehet az EU-ba engedni”), hanem azt is, hogy azt „szívesebben fogadják” az EU-ban. Azaz a falusi társadalom válságának kezelése nem követel pótlólagos EU-forrásokat, s a különféle célú EU-támogatások fogadására alkalmas közeg jön létre. Ez alapvető magyar érdek. Az EU agrártámogatási rendszerének átfarmálódása is az előbbi irányba mutat. A CAP kétségtelenül a családi gazdasági modellt vette célba. Ezt figyelembe véve, a magyar agrárszektor EU-beli pozíciói valóban nem biztatóak. A közösségi támogatási rendszer kilencvenes évek elején megkezdett átalakítása (a piaci támogatások visszaszorítása, a strukturális alapok – s benne a mezőgazdasági szerkezet átalakítása, a vidékfejlesztés – térnyerése) viszont felértékeli az agrártérsegek adaptivitását, önálló kezdeményező képességét. Azaz egy térség, egy gazdálkodói kör versenyképessége csak részben függ az üzemszervezés struktúrájától (méretétől, tulajdonosi szerkezetétől), azt – illetve a lehetséges EU-támogatások megszerzésében mutatott versenyképességet – sokkal inkább a régió, a vállalkozások adaptivitása határozza meg.

Összegezve, a korszerű, a piacgazdaságba illeszkedni tudó agrárrendszer kiépítése (s annak előnyös hatása a szektor fejlődésére) kedvezően befolyásolja a magyar fél tárgyalási pozícióját, növeli mozgásterét. Lehetővé teszi ugyanis, hogy a hazai üzemszervezés EU-tól eltérő szerkezete ne lépjen elő olyan elsődleges tényezővé, ami fékezően hat a magyar tárgyaló félre. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy nem kell erőfeszítéseket tenni (megfelelő gazdálkodási feltételeket kialakítani) minél több, minél stabilabb családi gazdaság létrejöttére.

Agrárpiac-szabályozás, EU-konform nemzeti intézményrendszer

A fentiekhez kapcsolódva hosszú távon és végső soron alapvető fontosságú az EU agrárpiaci rendjének – teljes egészében való – átvétele. Ennek csak egyik eleme a rendtartás (a CAP), amelynek leendő pontos keretei – változása miatt – ma még nem látszanak tisztán. Ezért elsősorban nem is a közösségi rendtartás azonnali átvétele a feladat, hanem azoknak a piaci intézményeknek és információs rendszernek a hazai kiépítése, amelyek segítik a gazdálkodók hatékony piacra lépését (*Lányi–Fertő* [1993], *Szabó* [1993]). Ezt az EU közvetlenül is megköveteli a csatlakozni kívánó országoktól, illetve, ha mégsem, akkor bizonytalan hosszúságú átmenti időszakra lenne szükség, annak minden hátrányos következményével együtt. Az agrárpiacok kiépítése tehát egyfelől a magyar fél feladata, másfelől az ágazat (az adott üzemszervezés egységei) versenyképesebbé tételével a magyar fél tárgyalási pozícióját javító tényező. Épp ezért alapvető érdek, hogy e területen minél gyorsabb legyen az előrehaladás.

Minőségjavítás, minőségi követelmények, szabványok

A jelentős mértékben előrehaladt jogi harmonizáció, a szabványok átvétele szintén előírt kötelezettsége az EU-tagságra pályázó magyar félnek. A statisztikai és az információs rendszer harmonizációjával hasonló a helyzet. Másfelől e tényezők (az ágazat gazdasági környezetének áttekinthetőbbé tétele révén) ugyancsak hozzájárulnak tárgyalási pozícióink erősítéséhez.

A szerteágazó jogi harmonizáció (például szabványok, minőségi előírások, eredetvédelem stb. átvétele) a magyar élelmiszerek (csatlakozástól függetlenül is időszerű) minőségjavításának ugyancsak fontos eleme, így az közelről érinti érdekeinket. Az EU-hoz való csatlakozás nyomán erősödő versenyben ugyanis a magyar termékek jó része csak jelentős mértékű minőségjavulással lehet versenyképes. Az EU-ban ugyanis a standardizált és nagyléptékű piacokon a termékminőség garantálása, illetve az élelmiszerbiztonság a versenyképesség minimális feltétele. Az természetesen függ még a gazdálkodók áru- és pénzüpi kapcsolódásának zökkenőmentessé tételétől, az agrárpiacon szabályozás hatásosabbá válásától. Ez utóbbiak kedvező irányú változásának alapja a piacok átláthatóságának biztosítása, a folyamatokról pontosabb képet adó információs és statisztikai rendszer kiépítése és működtetése.

A magyar félnek tehát érdeke a minőségjavítás és az azt szolgáló jogi és információs feladatok megoldása, az előírások gyakorlati érvényesítése, így a növényvédelem és az állategészségügy erősítése. (Ez egyben követelmény is, hiszen a csatlakozás után az EU határa kitolódik Magyarország keleti határára.) Az e területeken való gyorsabb előrehaladáshoz mielőbb célszerű erőfeszítéseket tenni a nagy valószínűséggel mozgósítható közösségi támogatások bevonására.

A jogi harmonizáció mellett, valamint ahhoz kapcsolódva az EU-hoz való illeszkedés fontos területe a statisztikai és információs rendszer harmonizációja. EU-konform és megbízható információs bázis kialakítására van szükség. Ez nyújthat ugyanis megfelelő információkat a piaci folyamatokról, s alapozza meg a szükséges legitim beavatkozások mikéntjét és mértékét stb. A kielégítő adatbázis nyújt segítséget az üzemnagyság meghatározására, az adott üzemstruktúra körülírására. A statisztikai rendszer harmonizációja esetében jelentkező főbb feladatok: az adatszolgáltatás körének kijelölése és a begyűjtés megszervezése; a begyűjtött adatok megbízhatóságának biztosítása; ágazati statisztikai információs rendszer létrehozása stb.

A kutatási és képzési tevékenység összehangolása

A harmonizáció fontos része a magyar szakemberek, EU-követelményekre is figyelemmel levő képzése. Ezen a téren még csak kezdeti lépések történtek. Többirányú feladat megoldásáról van szó (*Az Európai ...* [1995]).

- A szakemberek megismertetése az EU agrárágazatot érintő összetevőivel. A közösségi fogalomrendszer, a CAP elsajátítása és folyamatos nyomon követése. Szükség van egyfelől az agrároktatásból frissen kikerülőkre ezekre is tekintettel levő képzésére. Másfelől a posztgraduális képzésre is nagy feladatok hárulnak.

- Az agrárágazathoz kapcsolódó kutatóhálózatok átalakítására s a kutatók megfelelő képzésére is szükség lesz. Akárcsak a szaktanácsadással foglalkozók oktatására, tevékenységére és a szaktanácsadói hálózat EU-konform átformálására.

- Lépéseket kell tenni az EU-val összefüggő agráradminisztráció, közigazgatási apparátus megerősítésére, esetenkénti minőségi cseréjére. Ez részben az e területen dolgozók számának emelését jelenti, de főleg olyan megfelelő szakmai ismerettel rendelkező ká-

derállomány kialakítását, amely képes irányítani a csatlakozás folyamatát. A szóba jöhető (nem kis részben fiatal) szakemberek számára anyagilag is vonzóvá kell tenni ezt a karrierutat.

Az oktatás és a képzés fejlesztése, az EU-ismeretekkel rendelkező szakemberállomány kialakítása fontos eleme a magyar élelmiszer-gazdaságban érdekelt EU-tagságra való felkészítésének. Ez nemcsak a váratlan (és sokaknak keserű) következményekkel szembeni felvérteződést jelenti, hanem az agrárszektor adaptivitásának humán erőforrás oldaláról való megalapozását is.

A késleltetett, illetve előrehozott igazodás dilemmája

A Közösség korábbi kibővítésekor lehetőség volt arra, hogy az újonnan csatlakozó országok hosszabb-rövidebb ideig tartó átmeneti szabályozást alkalmazzanak a közösségi agrárpolitika átvételekor. Az egységes belső piac bevezetése miatt azonban úgy tűnik, a CAP egy lépcsőben való alkalmazását nem lehet elkerülni. Azt sem lehet kizárni, hogy ez esetben is lesz egy belső EU-határ Magyarország és a korábbi EU-tagországok (Ausztria) között, amely minőségellenőrzési feladatot is ellát és lényegében elszigeteli Magyarországot az egységes piactól.

Az EK Bizottsága az 1985-ben közreadott Cockfield-jelentésben, elterjedt megnevezése szerint a fehér könyvben hirdette meg azt a programot, amely szerint 1993 elejére létre kell hozni a Közösség egységes belső piacát. A fehér könyv szerint ez a fizikai, a technikai és a pénzügyi határok megszüntetését jelenti. Az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő EU-n belüli áramlása elől valamennyi jogi korlát lebontásra kerül. 1993. január 1-jétől a nemzeti határellenőrzéseket megszüntették. Ilyen feltételek között az agrárpiaci rendtartásba vont részpiacokon nehezen képzelhető el eltérés a nemzeti szabályozásokban. Ezzel magyarázható, hogy Ausztria, Svédország és Finnország 1995. január 1-jei csatlakozásakor az EU agrárrendszerének alkalmazását illetően nem lehetett átmeneti intézkedéseket alkalmazni.

A „késleltetett igazodás”, vagyis az átmeneti szabályozás alkalmazásának esetleges elmaradása, az árárányok változása miatt a magyar élelmiszer-gazdaságra is erős hatással lesz. Az is tény viszont, hogy a közösségi csatlakozás előnyei (a piac kitágulása, támogatásokhoz jutás) is előbb jelentkeznek a CAP azonnali átvétele esetén.

Amennyiben az EU-hoz való igazodást aktív folyamatnak tekintjük – ami csak részben jelenti pusztán a közösségi szabályok, eljárások stb. átvételét, s nagyobb részt azoknak a lépéseknek a megtételét értjük rajta, ami a magyar élelmiszer-gazdaságot felkészíti a fejlett piacgazdaság (amilyen az EU is) körülményei közti versenyképes működésre –, akkor az igazodás kérdését másképp is lehet szemlélni. Ebben a megközelítésben nem késleltetett, hanem sok tekintetben inkább előrehozott „igazodásról” célszerű beszélni. És épp ez az, ami lehetővé teszi, hogy a csatlakozás után minél kisebb és kevesebb sokkszerű hatás érje a magyar agrárszektor. Az előrehozott igazodáson (a korábbiakban említettekkel szoros összhangban) a következőket értjük.

– Az agrárpiaci intézmények létrehozása, az agrárvállalkozások pénz- és árupiacra lépését segítő intézkedések megtétele.

– Azoknak a regionális programoknak a kidolgozása, amelyek lehetővé teszik az EU strukturális alapjaiból a közösségi támogatások elnyerését. Ezek kidolgozása azért is sürgető, mert a jelek szerint már a csatlakozás előtt sem elképzelhetetlen, hogy hozzá lehet férni az EU strukturális alapjaiban levő támogatásokhoz.

– A CAP-reform nyomán a közösségi agrárárak mérséklődnek. Ha a magyar agrárpolitika nem erőlteti mesterségesen a mezőgazdasági árak emelését, és nem vág bele terme-

lésnövelési programokba, akkor a hazai árak valószínű fokozatos emelkedése és a közösségi árak csökkenése miatt „automatikusan” is létrejön egyfajta harmonizáció az agrárrendszerek között. A termelésnövelési program helyett az agrárpiac-építésre, a szektor megfelelő gazdasági közegének létrehozására, az ágazat konszolidálására lehet fordítani a hazai forrásokat. E célból az agrárágazat tőkevonzó képességének javítása is kulcsfontosságú, mert a feladatok megoldásába így vonhatók be a mainál nagyobb mértékben pénzügyi, élelmiszer-ipari és mezőgazdasági vállalkozói források.

– A Közösségtől a csatlakozás előtti szakaszban is valószínűleg szerezhetők források. Jól körülhatárolt, az igazodást segítő ügyletek finanszírozására hajlandó az EU. Általában a magyar mezőgazdaság segítésére, épp annak képlékeny helyzete miatt, nem vállalkozik a Közösség, de bizonyos programok támogatására igen. Már azért is, mert a csatlakozó országok felkészülésének előmozdítására ígéretet tett az EU.

A következő, magyar szempontból is fontos célokra lehet közösségi támogatást szerezni már a felkészülés szakaszában:

– az élelmiszer-gazdaság intézményrendszerének fejlesztése, így hozzájárulás a nagybani piacok és a közraktározás modernizálásához, a piac stabilizálása érdekében azok átláthatóságát biztosító tényezők meghonosítása,

– infrastruktúra (tárolási és kereskedelmi, piacra vivő eszközök, módszerek) kiépítése,

– technikai támogatás a piacgazdaságra való áttérés céljából, így a statisztikai és információs rendszer korszerűsítése,

– oktatás és szakemberképzés, jogi keretek megalkotása, CAP-ismeretek terjesztése, a strukturális támogatáshoz való hozzájutást szolgáló programok kidolgozása,

– marketingmódszerek, -intézmények adaptálása,

– a tulajdonosi szerkezet áttekinthetőbbé tétele érdekében, illetve a földjelzálog-hitelezés kialakítása céljából a földregisztráció korszerűsítése stb.

A felkészülési szakasz fontos eleme még a *magyar élelmiszeripar versenyképességének javítása*. Az élelmiszer-ipari vállalatok versenypiacon működnek az EU-ban. A magyar feldolgozóiparnak nagyon erősnek kell lennie, hogy talpon maradjon az EU piacai, valamint a hazai piac erőteljesebb megnyílása esetén. A CAP nem nyújt védelmet az EU feldolgozóipara számára, így nemzetközi szinten is igen versenyképes élelmiszeripar alakult ki az EU tagországaiban. Az élelmiszeripar pozíciója a beszállító mezőgazdaság helyzetét is befolyásolja, hiszen jórészt a végtermék, a feldolgozott élelmiszer piaci kilátásai határozzák meg a mezőgazdasági termelők lehetőségeit is. Ezért, ha a magyar agrárszektor csatlakozási felkészülése kerül terítékre, a mezőgazdasági alapanyagok mellett a hazai élelmiszeripar versenyképességének erősítésére is nagy figyelmet szükséges fordítani. Az élelmiszer-feldolgozásnak is alapvető érdeke a piacgazdaságba illeszkedő korszerű agrárszektor, a kiegyensúlyozott agrártermelés kialakítása. Ez biztosítja ugyanis egyenletes nyersanyagbeszerzését. Ugyanakkor annak is nagy a jelentősége, hogy az elmúlt évek tulajdonosváltása nyomán a feldolgozásban és a forgalmazásban is széles teret nyertek a külföldi befektetők, illetve általában a magántulajdon. Így olyan módszerek jelentek meg, illetve verseny alakult ki Magyarországon is, amelyek a fejlett piacgazdaságokban szokásosak. Az élelmiszer-feldolgozásban és -kereskedelemben zajló átalakulás és fejlődés az elkövetkező években olyan „edzettségi” szintre emelheti a magyar élelmiszeripar számottevő részét, ami annak EU-beli versenyképességét is megalapozza.

Hivatkozások

- ARTNER ANNAMÁRIA–ÉLTETŐ ANDREA–MEISEL SÁNDOR [1994]: Az Európai Unió korábbi kibővülésének tapasztalatai. Struktúrák, Szervezetek, Stratégiák, 1–2. sz.
- AZ EURÓPAI ... [1995]: Az Európai Unió agrárrendszere. Szerkesztette: *Halmai Péter*. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest.
- BALÁZS PÉTER [1996]: Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarország. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- BUCKWELL, A.–HAYNES, J.–DAVIDOVA, S.–KWIECINSKI, A. [1994]: Feasibility of an Agricultural Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for EU Accession, Final Report to the DG I., European Commission.
- ELEK SÁNDOR [1991]: Részmunkaidős családi farmok Nyugat-Európában. Európa Fórum, 2. sz.
- FERTŐ IMRE–JUHÁSZ PÁL–MOHÁCSI KÁLMÁN [1991]: A magyar élelmiszer-gazdaság gondjai és lehetőségei. Európa Fórum, 2. sz.
- INOTAI ANDRÁS [1994]: Magyarország EU-tagságának kritériumrendszere (kutatási összefoglaló). Struktúrák, Szervezetek, Stratégiák, 1–2. sz.
- LÁNYI KAMILLA–FERTŐ IMRE [1993]: Az agrárpiacok építése a fejlett ipari országokban és a magyar rendtartás. Külgazdaság, 2. sz.
- MEISEL SÁNDOR–MOHÁCSI KÁLMÁN [1993]: A társulási szerződés és az agrárágazat. Európa Fórum, 1. sz.
- SZABÓ MÁRTON [1993]: A hazai agrárpiacok működése a kilencvenes években. Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet, kézirat.
- TANGERMANN, S.–JOSLING, T. E. [1994]: Pre-accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union, Final Report to the DG I., European Commission.
- VARGA GYULA [1996a]: Agrárgazdaság és agrárpolitika, kettős feladat. Európai Tükör, 1. sz.
- VARGA GYULA [1996b]: Az EU-csatlakozás és az agrárproblémák. Társadalmi Szemle, 10. sz.