

„Előtérben az élelmezésbiztonság” - A magyar mezőgazdaság és az élelmiszeripar az EU-csatlakozás óta eltelt időszakban

Interjú Dr. Jámbor Attila intézetvezető egyetemi tanárral
(Fenntartható Fejlődés Intézet, Budapesti Corvinus Egyetem)
és dr. Potori Norbert igazgatóval (Agrárközgazdasági Intézet)

DOI: 10.14267/VILPOL2024.03.03

Világgpolitika és Közgazdaságtan: Magyarország 20 éve csatlakozott az Európai Unióhoz. Mit jelentett ez a magyar mezőgazdaságra nézve? Az elmúlt húsz év agrárfejlődési pályája mennyiben köthető az EU-csatlakozáshoz és mennyiben más körülményekhez, például a világgpiaci környezet átalakulásához vagy a belső fejlődéshez?

Jámbor Attila: Jelentős várakozások előzték meg ezt a csatlakozási kört, hiszen már nagyjából a 2000-es évek elején lehetett tudni, hogy meg fog valósulni, és minden ország nagy várakozással tekintett rá. Nagyon különböző fejlettségi szintekkel indultak országok, és sokan ezt jó lehetőségként fogták fel, hiszen megnyílt egy hatalmas, 500 milliós piac, aminek a részei lehetünk. Ugyanakkor félelmet is okozott azzal kapcsolatban, hogy mi lesz velünk, illetve a nyugati oldalról az volt az aggodalom, hogy mi lesz ennek az erős agrártermelő régióknak az új szerepe. Mi történik, ha elárasztják a termékek Nyugat-Európát. Szóval mindkét félben voltak félelmek, de végül megtörtént a csatlakozás, és 20 év távlatából már sok tanulság vonható le.

Potori Norbert: Az elmúlt 20 év fejlődési pályája kapcsán talán a legfontosabb, amit ki kell emelni, hogy Magyarországon egy, a közvetlen agrártámogatások és az ezekhez kapcsolódó követelményrendszer által „vezérelt” mezőgazdasági termelési szerkezet alakult ki. Emellett például a beruházások zöme, akár mezőgazdaságról, akár élelmiszeriparról van szó, a fejlesztési támogatásokhoz igazodott. Ez azt jelenti, hogy tulajdonképpen a Közös Agrárpolitika formálja a termelői világképet, és nem a piac az elsődleges szempont a termelői döntéshozatalban. Ez egyébként nemcsak Magyarországon van így, hanem az EU szinte minden tagországára jellemző. Azt persze alá kell húzni, hogy vannak kivételek, olyan mezőgazdasági ágazatok, termékpályák, ahol kevés csapódik le az agrártámogatásokból, ezek másként működnek és jellemzően hatékonyabbak és reziliensebbek is.

Összességében, ha a magyar mezőgazdaság részarányát nézzük az Európai Unión belül, ez az elmúlt két évtizedben 2 százalék körül alakult, ha az élelmiszeriparét, akkor az mindössze 1,5 százalék. Ez globális kontextusban gyakorlatilag értelmezhetetlen. Amióta beléptünk az EU-ba, a világ és az Európai Unió egyes tagországainak élelmiszer-gazdasága – nem mindegyiké! – óriásit növekedett, ehhez képest mi sok-sok milliárd euró elköltése után is, néhány termékpálya kivételével, legfeljebb stagnálunk.

Világpolitika és Közgazdaságtan: Az EU-csatlakozásnak több aspektusa van agrár szempontból is: a közvetlen támogatások, a piacra jutás könnyítése, a jogszabályi háttér. Ezek között melyik milyen hatással bírt? A magyar agrárium szempontjából melyik segít és melyik akadályoz? A hazai gazdák melyikre hogyan reagáltak, összhangban voltak-e ezek a reagálások, vagy egymásnak ellentmondó viselkedést eredményeztek? Mekkora a hazai agrárpolitika mozgástere?

Potori Norbert: A támogatáspolitikát hol segít, hol pedig inkább akadályoz. Ennek megítélése egyrészt ágazat, illetve termékpálya, másrészt az ellátási láncban elfoglalt pozíció függvénye is. A közvetlen támogatások termelői szemmel nézve – olyan ágazatokban, amelyek esetében a gazdák közvetlen támogatásokban részesülnek – előnyösek, látszólag, vagy ritkán ténylegesen is jövedelemkiesést pótolnak, likviditást teremtenek. Ugyanakkor, más szempontból nézve, fékezik a természetes fejlődést, háttérbe szorítják az innovációt, a piaci kockázatok kezelését, nehezítik a koordinált együttműködések kialakulását. De a közvetlen támogatásokban részesülő termelők körében sem feltétlenül egységes az azokról alkotott vélemény, hiszen nem mindegy, hogy például valaki saját tulajdonú vagy bérelt földterületeken gazdálkodik. A bérelt földterületek esetében ugyanis a támogatások a földbérleti díjakban kapitalizálódnak. És a földtulajdonosok mellett persze az inputszolgáltatók is lefölik a támogatások egy jó részét, nem csak a közvetlen támogatásokét. Mindenesetre a közvetlen támogatások kapcsán innen a látszólagos jövedelemkiesés pótlására tett utalás: az inputárak szintje nem oka a szubvencióknak, hanem okozata.

A feldolgozóipar szempontjából egyáltalán nem előnyös, hogy az agrártámogatások összességében torzítják a mezőgazdasági termelők valós piaci viszonyokról, folyamatokról és lehetőségekről alkotott képét – megkockáztatom: a döntéshozókét is. Ugyanakkor, ha a támogatásoktól elrugaszkodva például olyan szabályozókra gondolunk, amelyek bizonyos minőségi sztenderdeket rögzítenek, vagy megkövetelik bizonyos jó gyakorlatok alkalmazását, akkor kétségtelen, hogy ezeknek sokat köszönhetünk. Mindazonáltal vannak olyan szabályozók, amelyek nem szakmai, hanem politikai termékek, és természetükből fakadóan irracionálisan szűk szakmai mozgásteret engednek. A közelmúltban például az Európai Zöld Megállapodás, illetve az ennek részét képező Termőföldtől az asztalig stratégia kapcsán tapasztaljuk, hogy a politikai termékek átültetése a nemzeti szintű szakpolitikába, a veszteségek minimalizálása, a kompromisszumos megoldások kidolgozása a rendkívül szűkre szabott keretek között óriási kihívást jelent, különösen, hogy a mindennapi gyakorlattól elrugaszkodó, új „játékszabályok” eleve heves ellenérzéseket váltanak ki a szakmabeliekből.

Jámbor Attila: Nagyon különböző feltételekkel indultunk, és meglátásom szerint a csatlakozás erősítette a korábban is létező aránytalanságokat Magyarországon. Mondok egy példát: a magyar mezőgazdaság és élelmiszeripar kereskedelmi tevékenysége jellemzően egy gyarmati szerkezetű országra jellemző képet mutat. Rengeteg alapanyagot állítunk elő, a mezőgazdasági területek nagy része szántóterület. Nagyon erősek vagyunk gabonatermelésben, alapanyag termelésben, amit kiviszünk Nyugat-Európába. Jellemzően ott feldolgozzák, ezt pedig feldolgozott termékként visszaveszünk. Az export alacsony, az import magas hozzáadott értékének az aránytalansága nagyon jellemző a magyar agráriumra. Ez volt a 90-es évek komoly problémája is, ami a támogatási rendszer és különösen a közvetlen támogatások elkényelmesítő hatása miatt nem

változott meg. Bár sokan mondták már akkor is, hogy „de jó lenne fejleszteni az élelmiszeripart, hogy ezeket a támogatásokat próbáljuk meg, amennyire lehet, hozzáadott érték előállítására fordítani”, valójában a kezdeti állapotot konzerváltuk. Mindenki nagyon örült a területalapú támogatásnak, ami kényelmes helyzetet teremtett.

Potori Norbert: Pontosan. Az élelmiszeripart akkor érdemes fejleszteni, ha rendelkezésre áll az alapanyag. Ennek hozzáférhetősége azon múlik, hogy kialakulnak-e hosszú távú, fair szerződéses kapcsolatok az alapanyag-beszállítókkal. Piaci kényszerhelyzetben ezek létrejönnek maguktól, jóllehet nem gyorsan: évekbe, sőt, akár évtizedekbe is telhet, miközben kirostálódnak a versenyképtelen és együttműködésre alkalmatlan piaci szereplők. Vannak erre példák az EU-ban is, említhetjük a spanyolországi sertésszektor, amely 40 év alatt jutott el oda, hogy ma világviszonylatban verhetetlen, és szereplői között rendkívül erős a vertikális koordináció. A sertéságazat egyébként egyike azon kevés mezőgazdasági ágazatnak, amely nem részesül az uniós közvetlen támogatásokból.

Jámbor Attila: Ami a hazai agrárpolitika mozgásterét illeti, nyilván van rengeteg uniós előírás, szabályzat, ami alapján szó szerint Közös Agrárpolitikáról beszélhetünk. Emellett természetesen vannak bizonyos nemzeti hatáskörben adható támogatások, szabályok is. A hazai agrárpolitikának abban látnám a szerepét, hogy víziót, stratégiát mutasson: hogyan képzei el a következő 5-10-20 évben a magyar mezőgazdaság és élelmiszeripar jövőjét. Ezt nagyon hiányoltam a 2000-es évek környékén, és meggyőződésem, hogy ahova jutottunk, vagy ahol maradtunk, részben ennek a hosszú távú vízióknak a hiánya miatt volt.

Potori Norbert: Egyetértek. A csatlakozáskor valóban nem volt vízió, amely túlmutatott volna a támogatások lehívásán. Ugyanakkor jól emlékszem, 2006 augusztusában készítettük el az első nagyszabású agrárstratégiát, és azóta sorra születtek újak, de mégsem ezek vezérik a folyamatokat. Adatalapú, érdemi hatásvizsgálatok és piacelemzések ezeket nem előzték meg. Visszakanyarodva az agrárpolitika mozgásterére: az egyszerre szűk, ahogy arra korábban utaltam, és tág is. Tág, mert az EU valójában megadja az alkalmazkodás lehetőségét a dinamikusán változó piaci környezethez és ehhez tekintélyes forrásokat is biztosít; az már más kérdés, hogy a tagállamok ezzel stratégiailag miként élnek. Sokan inkább a status quo, a bejáratott elosztó rendszer fenntartását célozzák meg, ami kényelmesebb.

Jámbor Attila: A játékszabályok minden tagállamban hasonlóak. Az viszont már saját döntés, hogy mit lehet kezdeni ezekkel a szabályokkal. Az a véleményem, hogy nem születnek meg olyan döntések, amik lehet, hogy rövid távon kellemetlenek, de hosszú távon kifizetődőek.

Világpolitika és Közgazdaságtan: Az EU-csatlakozás hogyan befolyásolta az élelmiszeripar teljesítményét? Az elmúlt egy-két év inflációs tendenciáit gyakran visszavezetik az élelmiszeripar teljesítményére. Van-e ennek köze az EU-csatlakozáshoz?

Potori Norbert: Az elmúlt egy-két év inflációs tendenciáit, legalábbis az élelmiszer-termékek vonatkozásában sokan az élelmiszeripar teljesítményére vezetik vissza. Hogy van-e ennek köze az EU-csatlakozáshoz? Vannak olyan problémák, helyzetek egyes szakágazatokban, amelyek gyökereit akár vissza lehet vezetni az EU-tagságra, de két évtized távlatában ezekről beszélni talán avítnak tűnik. Különösen, hogy vannak egyébként jól működő, versenyképes feldolgozóipari

vállalkozások is. Összességében azt fontos kiemelni, hogy mivel mind az alapanyag-termelést, mind a felvevőpiacot tekintve kis országról van szó, a feldolgozóipar egyes szakágazatokban, néhány kivételtől eltekintve, nem tud akkorára nőni, mint az igazán komoly versenytársaknál, így hatékonyságbéli lemaradása nem meglepő. Ugyanakkor részben speciális belpiaci igényeket elégít ki, mint például a tejipar, így a speciális termékek terén versenytársa sem igazán akad. Az élelmiszerár-infláció kapcsán azonban a hatékonyságbéli lemaradás mellett jócskán akad egyéb kiemelésre érdemes tényező. Mindjárt első helyen említhetjük az áfa szintjét, karöltve a forint értékvesztésével.

Jámbor Attila: Nem szabad megfeledkezni arról, hogy nem csak a magyar piacon kell gondolkodni. Miért is ne lehetne a környező országokat ellátni magyar feldolgozóipari termékekkel? Nem feltétlenül tej alapúakkal, de például kiváló gyümölcsstermelésünk van. Miért ne lehetne nagyobb mennyiségben például gyümölcsleveket előállítani, és ezeket a környező országokban sokkal magasabb hozzáadott értékkel eladni. Ez stratégiai döntés kérdése. Meg kell vizsgálni, hogy melyik az az ágazat, ahol ez megéri, de vannak kitörési pontok.

Az alapanyag termelés és a feldolgozás mellett a kiskereskedelemről is szólnunk. Nagyon átalakult ugyanis ez a szektor is a csatlakozással. Tulajdonképpen a magyarok is megtapasztalták, amit általában mindig csak a határon túl lehetett korábban látni, hogy óriási kereskedelmi láncok jelentek meg a piacon, és ennek még a csatlakozás utáni húsz éven belül is nagy változásai voltak. Megnézhetjük az elmúlt években például az Aldi és a Lidl felívelését, pedig a 2000-es évek közepén úgy gondolták sokan, hogy ezeknek semmi esélyük a Tesco, Auchan, Cora típusú hipermarketek mellett. Érdekes módon megváltozott a világ, a 2008-as válság miatt a fogyasztóknak egyre kevesebb pénzük lett. A hétvégi, havi egyszeri város környéki nagy bevásárlásra épülő stratégia a múlté. Ezt vette észre a Lidl és az Aldi. A példa is mutatja, hogy tudatos tervezéssel és víziókkal messzire el lehet jutni, és sok minden megtörténhet, ami magától nem történne.

Világpolitika és Közgazdaságtan: A velünk együtt csatlakozottakhoz viszonyítva jobban vagy rosszabbul teljesített a magyar mezőgazdaság és élelmiszeripar? Mi lehet az eltérés oka? Mi várhat azokra az országokra, pl. a nyugat balkáni országokra, akik a jövőben csatlakoznak?

Potori Norbert: Nagyon rövid választ adnék erre a kérdésre. A magyar mezőgazdaság és élelmiszeripar általában véve nem teljesített kiemelkedően. Ha a mezőgazdaságról van szó, a teljesítménybeli különbségek legfőbb okai a zöldmezős beruházások támogatása, illetve nálunk kezdetben ezek támogatásának háttérbe szorulása; a klímaváltozás, aminek értelemszerűen semmi köze az EU-csatlakozáshoz, ugyanakkor a termelési költségeket és kockázatokat számottevően növelő és a termelőket, termékpályákat többé vagy kevésbé sikeres adaptációra kényszerítő tényező; valamint a logisztikai adottságok, ami alatt más piacok költséghatékony elérhetőségét kell érteni. Ha az élelmiszeriparról van szó, a teljesítménybeli különbségek a piacok méretéből és a stratégiai elképzelések mentén (lásd például Lengyelország), illetve ezek hiányában megvalósított fejlesztésekből vezethetők le.

Jámbor Attila: Minket érdekelt ez a téma korábban is, és az 5 éves, valamint a 10 éves csatlakozás kapcsán készítettünk elemzéseket. Vizsgáltuk a termelékenységi mutatókat, termelési volumeneket. Azt találtuk, hogy a lengyelek egyértelműen a csatlakozás nyertesei. Ők a csatlakozás

előtt nettó agrárimportőr ország voltak, ma pedig a régió legnagyobb nettó agrárexportőr országa. Nagyjából tíz év alatt tudták ezt a fordulatot létrehozni. Egyébként érdekes módon a balti államok is nagyot fejlődtek értelemszerűen kis agrárvolumenben a többi országhoz képest. A magyar agrárium teljesítménye nagyjából a középmezőnyben van, nem hatalmas a fejlődés, de nincs is nagy lemaradás. Valahol ott vagyunk, ahol voltunk, ami húsz év távlatában nem annyira kedvező üzenet. Azt látjuk, hogy a román és bolgár felzárkózás még hátra van, úgy tűnik, hogy ők kevésbé használták ki eddig a Közös Agrárpolitikához kapcsolódó lehetőségeket.

Potori Norbert: A nyugat-balkáni országok élelmiszer-gazdaságának fejlődése szemszögéből az EU-csatlakozás akkor lehet előnyös, ha okosan használják fel a rendelkezésükre bocsátandó forrásokat, egyébként sok jóval nem kecsegtet. Ha szabad így fogalmaznom: „kulturális sokkhatást” válthat ki. Bőven lenne mit tanulniuk a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott tagországok által elkövetett hibákból már a felzárkózás éveiben.

Világpolitika és Közgazdaságtan: Az EU-ban (bár máshol is) a mezőgazdaság átalakulása az egyik legkényesebb kérdés. Sok tiltakozás, elégedetlenség tapasztalható. Változtatni fog-e az EU ennek hatására az agrárpolitikáján? Mi ennek az agrárpolitikának az iránya? Mi az Európai Unió agrárpolitikájának az iránya?

Jámbor Attila: A közvetlen támogatások bevezetése óta politikai okokból mindig megpróbáljuk megmagyarázni, hogy miért kell fenntartani ezt a rendszert. Nem látom, hogy ez jelentősen megváltozna. Ha most a fenntarthatóság három pillérével próbálom leírni a folyamatot, akkor ebben az első lépés a 90-es években történt. Az abszolút gazdasági magyarázat volt – lecsökkennek a piaci árak, kell egy kompenzáció a termelőknek, hogy megérje nekik továbbra is termelni. A 2000-es évek környékén megjelent a szociális magyarázat, a vidéki népesség megtartása, a mezőgazdasági termelők munkahelymegtartása, hiszen a mezőgazdaság végső tartalék a foglalkoztatás szempontjából. Ehhez kapcsolódott a vidéki elvándorlás megállítása, a fiatal gazdák segítése. A legújabb irány pedig, 2013 óta a környezeti, klímavédelmi irány. Az egész EU a környezeti fenntarthatóságnak egy úttörője az egész világon. Ez a döntések kerete, a hozzájárulás a világ környezeti szempontból élhetőbbé tételéhez. Ez rávetül az agrárpolitikára, ami viszont a termelők számára nagyon kényelmetlen. Furcsa intézkedések fakadnak ebből, ami tovább fog erősödni. Voltaképpen ez az utolsó kapaszkodó, amivel meg tudjuk magyarázni, hogy mi szükségünk van még a közvetlen támogatásokra. Most a magyarázat az, hogy azért van szükség az ilyen típusú támogatásokra, mert ezek segítik a környezeti fenntarthatóságot, e nélkül lehet, hogy elhagynák az emberek a földeket, és ez több kárt okozna a jelenleginél.

Potori Norbert: A tiltakozások, elégedetlenségek elsődleges kiváltó oka a túl bonyolult szabályozás, a túl sok adminisztráció, a termelőkkel, termeléssel szemben szakszerűtlen, megalapozatlan előírások támasztása. A Termőföldtől az asztalig stratégia kapcsán egyértelmű, hogy a tervezett beavatkozások többsége a termelékenység visszaesésével jár, ami végül a fogyasztói árak emelkedését és az élelmiszerimport növekedését hozza magával, és végül globális viszonylatban a környezeti fenntarthatóság mérlege negatívba billen, hiszen a világ olyan részein ösztönöz a termelés növelésére, ahol az EU-hoz képest szerényebbek a környezeti fenntarthatósági követelmények. Az látszik, hogy az Európai Zöld Megállapodáshoz kapcsolódó jogszabályok előkészítésének folyamata megakadt, és a Bizottság kommunikációjában előtérbe került

az élelmiszerbiztonság. Ez most a fő csapásirány, így az elvárások talán puhábbak lesznek, noha az élelmiszerár-infláció lecsengésével ismét felerősödhet a „zöld vonal”. Ami fontos, az az, hogy minél több hiteles adatra, információra lesz a jövőben szükség ahhoz, hogy az agrárpolitikai döntéshozatal ésszerű fejlődési irányokat, reális célokat jelöljön ki, a társadalom pedig transzparens képet kapjon az élelmiszerek termeléséről és annak externális hatásairól.

Világpolitikai és Közgazdaságtan: Át fog-e alakulni az EU bővülése és agrárszabályozása miatt az EU-n belüli agrárszerkezet? Mi lesz Magyarország helye a következő húsz évben az európai agrártermelésben?

Potori Norbert: Az EU bővítését egyelőre talán tegyük félre, a változások enélkül is látványosak. Mára nyilvánvaló, hogy az állattenyésztési ágazatok visszaszorulnak az észak-nyugat európai tagországokban és ez óriási lehetőséget hordoz az állati termékek termelésének feltuttatására többek között Magyarországon is. Ez egy megfontolásra érdemes stratégiai irány, amelynek mást alá lehetne rendelni, és 20 év elteltével megvalósul a jóslat, amelyet a csatlakozás előtt oly sokszor hallhattunk az akkori hatásvizsgálati eredményekre alapozva: az állattartás az új, keleti tagországok irányába vándorol, hiszen ott komparatív előnyöket élvez. Ez dobhat mentőövet a szántóföldi növénytermesztésnek, mert egyébként 650 ezer hektárnyi kukoricánál (összehasonlításként: 2011-ben 1230 ezer hektáron takarították be a terményt) és 450 ezer hektárnyi búzánál (2004-ben 1174 ezer hektár volt a betakarított területe) többre nincs belpiaci igény, és tömegtermékekkel az exportpiacokon egyre nehezebb lesz versenyezni. A másik lehetőség a minőségi, funkcionális termények előállítása, a termelés jelentős diverzifikálása, de ezt a piaci igények irányából kell megszervezni. E téren több mint három évtizedet sikerült eddig elpazarolni. Bármiről is legyen szó, áttörés csak magas szintű termékpálya-koordinációk keretében lesz megvalósítható, ezek kialakulását azonban az agrártámogatási rendszer egyelőre nem mozdítja elő. Ugyanakkor, ha a támogatási rendszer nem, a demográfiai változások és a technika fejlődése ebbe az irányba hatnak.

Jámbor Attila: A jövő megítéléséhez szükséges látni az elmúlt 20 év folyamatait, összefüggéseit. Az egyik legfontosabb pont a felkészültség, az intézményi környezet, a támogató háttér, ezek különbségei jelentősen befolyásolták azt, hogy melyik ország hova tudott eljutni. Emlékezzünk csak vissza, hogy a 2000-es évek elején mekkora kapkodással indult az intézményrendszer felállítása. Vagy, hogy a mostani Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal elődjait hogyan alakították ki. Az előcsatlakozási programokat ezek hiányában nagyon nehezen tudtuk rögtön az elején lehívni. Az is tulajdonképpen egy tudatos készülés, illetve annak a hiánya volt. Ha röviden kéne válaszolni arra a kérdésre, hogy mi lesz a jövő, akkor ez voltaképpen rajtunk múlik. Ha tudatosan tervezünk, készülünk, akkor bízhatunk benne, hogy nagy meglepetés nem érhet minket. Egyetértek azzal, hogy a csatlakozás a most induló piaci folyamatokhoz a jövőben még több lehetőséget fog kínálni. 20 éve is volt lehetőség, most is van. Kérdés, hogy mennyire gondoljuk ezt komolyan, és mennyire tudunk erre az emelkedő területre felszállni.

Köszönjük szépen a beszélgetést!

Somogyi-Farkas Sára – Trautmann László