

Budapesti CORVINUS Egyetem

**Gazdálkodástani
Doktori Iskola Agrárközgazdasági Doktori Program**

Borbély Ákos

**Az Európai Unió cukorpiaci reformjának elosztási és
strukturális hatásai**

Ph.D. értekezés

Témavezető:

Dr. Elek Sándor

**Környezettudományi Intézet
Agrárközgazdasági és Vidékfejlesztési Tanszék**

Budapest, 2007.

Tartalomjegyzék

TARTALOMJEGYZÉK	2
ÁBRÁK JEGYZÉKE	6
TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE.....	7
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE.....	8
BEVEZETÉS: AZ ÉRTEKEZÉS CÉLJA, AZ ALKALMAZOTT MÓDSZER ÉS A HIPOTÉZISEK	9
I. A CUKORPIACI REFORM KÜLGAZDASÁGI ÖSSZEFÜGGÉSEI.....	31
1.1 A CUKOR VILÁGPIACA	31
1.1.1 Termelés-fogyasztás, árciklusok	31
1.1.2 Árciklus vagy tartós növekedés?	33
1.1.3 A cukor világpiac várható alakulása	35
1.2. PIACVÉDELEM A WTO DOHAI FORDULÓJA UTÁN	37
1.2.1. A Dohai Forduló legfontosabb kérdései a cukor vonatkozásában	37
1.2.2 Az EU várható cukorvámja	40
1.2.3. Az új vámrendszer bevezetésének ütemezése.....	41
II. FEJEZET: A 2006. ÉVI CUKORPIACI REFORM ELŐZMÉNYEI.....	43
2.1. AZ EURÓPAI UNIÓ CUKORPIACI SZABÁLYOZÁSA A 2006. ÉVI REFORMOT MEGELŐZŐEN	43
2.1.1. Az Európai cukorvertikum gazdasági súlya.....	43
2.1.2. Az EU cukorpiaci rendtartásának kialakulása és főbb keretei	44
2.2. A CUKORPIACI REFORM MOZGATÓRUGÓI	45
2.2.1. Belső ellentmondások.....	45
2.2.2. Nemzetközi kereskedelmi összefüggések	48
III. A CUKORPIACI RENDTARTÁS JÓLÉTI ÉS ELOSZTÁSI HATÁSAI A REFORMOT MEGELŐZŐEN	51
3.1. A JÓLÉTI ELEMZÉS INDOKOLTSÁGA A CUKOR REFORM VIZSGÁLATÁBAN.....	51
3.1.1. A jóléti elemzés lehetőségei és korlátjai.....	51
3.1.2. A cukor KPSZ létrehozásának szempontjai	53
3.1.3. Jövedelmi szempontok.....	55
3.1.4. Az agrárpolitikai orientáció változásának hatása a cukorpiaci szabályozásra	57
3.2. JÓLÉTI ELEMZÉS	58
3.2.1. A vizsgált szabályozási eszközök.....	58
3.2.2. Adatforrás és módszerek	60
3.2.3. A kapott eredmények értékelése	63
3.2.4. A piacvédelem jóléti hatása	64

3.2.5. A kvótarendszer jóléti hatásai.....	67
3.2.6. A kedvezményes importkvóták és az exporttámogatások hatásai	69
3.2.7. Az intézkedések együttes jóléti hatása.....	71
3.2.8. A PSE, CSE és a költségvetési kiadások meghatározása a 2005/06 év adatai alapján	74
3.3. HATÉKONYSÁG VERSUS TAGÁLLAMI ÖNELLÁTÁS	80
3.3.1. Érdekérvényesítés a Közös Agrárpolitikában	80
3.3.2. A cukorkvóta és a tagállami érdekek	82
IV. A 2006. ÉVI CUKORPIACI REFORMCSOMAG ÉRTÉKELÉSE	86
4.1. A CUKORPIACI REFORM ALAPELVEI	86
4.2. AZ EGYES SZABÁLYOZÁSI ESZKÖZÖK RÉSZLETES BEMUTATÁSA.....	89
4.2.1. Az árszabályozás változása.....	90
4.2.2. A cukorrépa termelők jövedelem támogatása.....	91
4.2.3. A szétválasztott támogatások értékelése a szakirodalomban	93
4.2.4. Export-import szabályozás.....	95
4.2.5. Termelés-szabályozás, kvótán felüli termelés	96
4.2.6. Egyéb rendelkezések	97
4.3. A SZERKEZETVÁLTÁSI PROGRAM	98
4.3.1. A szerkezetváltási program szerepe a cukorpiac működésében.....	98
4.3.2. Az önkéntes kvóta-visszaadási program, mint szabályozási eszköz.....	100
4.4. A REFORM JÓLÉTI HATÁSAI	107
4.4.1. A jóléti hatások grafikus bemutatása	108
4.4.2. A reformot követő PSE, CSE és költségvetési kiadás meghatározása	111
4.5. A SZERKEZETVÁLTÁSI PROGRAM VÉGREHAJTÁSÁNAK KÉRDÉSEI	116
4.5.1. Tagállami érdekek.....	116
4.5.2. Pénzügyi keretek	117
4.5.3. Be- és kifizetések Magyarországon.....	118
4.5.4. A várható kvótafelajánlásokat befolyásoló tényezők	119
4.5.5. Politikai szempontok – a szerkezetváltási alap működésének problémái ...	123
4.6. KÖVETKEZTETÉSEK.....	124
V. A CUKORREFORM VÁRHATÓ PIACI HATÁSAI MAGYARORSZÁGON	126
BEVEZETÉS	126
5.1. PIACI HATÁSOK ÉS SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZET	129
5.1.1. A várható cukorfogyasztás	130
5.1.2. Világpiaci cukorár	131
5.1.3. Szerkezetváltási program – kvótacsökkentés	131
5.2. A MAGYARORSZÁGI CUKORPIACOT BEFOLYÁSOLÓ KÜLSŐ TÉNYEZŐK	132
5.2.1. Szereplők a hazai cukorpiacon	132
5.2.2. A Magyarországgal szomszédos térségek várható piaci helyzete.....	136
5.2.3. Piaci egyensúly és várható cukorárak Magyarországon.....	138
5.3. REFORM FORGATÓKÖNYVEK	140
VI. A CUKORRÉPA TERMELÉS KOMPARATÍV VERSENYKÉPESSÉGE MAGYARORSZÁGON	142
6.1. A KÖZVETLEN BECSLÉSEL VÉGZETT KÖLTSÉGVIZSGÁLAT EREDMÉNYEI	142
6.1.1. Módszertan.....	143

6.1.2. 2006 évi eredmények.....	145
6.2. KITEKINTÉS A 2006-OT KÖVETŐ ÉVEKRE	146
6.3. A TÁMOGATÁSOK LEHETSÉGES SZEREPE A CUKORRÉPA TERMELÉSBEN.....	149
6.3.1. Közvetlen cukor kifizetés.....	150
6.3.2. SAPS kifizetés cukorrépa után	150
6.3.3. Nemzeti kiegészítő támogatás	151
6.3.4. A kvótavisszaadás esetén járó támogatások	151
6.4. A CUKORRÉPA TERMELÉSRE HATÓ KÜLSŐ TÉNYEZŐK.	152
VII. A HAZAI CUKORVERTIKUM STRUKTÚRÁJA – A CUKORGYÁRAK ÉS MEZŐGAZDASÁGI KÖRZETEK RÉSZLETES VIZSGÁLATA.....	154
7.1. A KVÓTARENDSZER ÁLTAL MEGSZABOTT KERETEK	154
7.1.1. A gyárak kapacitása és a cégek cukorkvótái.....	154
7.1.2. Többletkvóta vásárlás	155
7.1.3. Kvótán felüli cukortermelés	156
7.2. A MAGYARORSZÁGI CUKORGYÁRAK ÉS CUKORRÉPA KÖRZETEK JELLEMZÉSE.....	157
7.2.1 Feldolgozási költségek.....	157
7.2.2. A cukorrépa termelő körzetek jellemzése.....	159
7.2.3. Jövőbeli cukorrépa-árak és hatékonyság.....	164
7.3. KÖVETKEZTETÉSEK.....	166
7.4. AZ 50% FELETTI TAGÁLLAMI KVÓTAVISSZAADÁS LEHETŐSÉGÉNEK ÉRTÉKELÉSE	168
ÖSSZEFOGLALÁS.....	177
1. SZ. FÜGGELÉK: A TERMELÉSI KÖLTSÉGBECSLÉS MÓDSZERTANA	181
2. SZ. FÜGGELÉK: KÖLTSÉG ÉS JÖVEDELEMKALKULÁCIÓ 2006, BÚZA	183
3. SZ. FÜGGELÉK: KÖLTSÉG ÉS JÖVEDELEMKALKULÁCIÓ 2006 KUKORICA	184
4. SZ. FÜGGELÉK: KÖLTSÉG ÉS JÖVEDELEMKALKULÁCIÓ 2006, REPCE	185
5. SZ. FÜGGELÉK: KÖLTSÉG ÉS JÖVEDELEMKALKULÁCIÓ, 2006 NAPAFORGÓ.....	186
6. SZ. FÜGGELÉK: KÖLTSÉG ÉS JÖVEDELEMKALKULÁCIÓ 2006, CUKORRÉPA.....	187
7.SZ. FÜGGELÉK: PIACI FORGATÓKÖNYVEK A HAZAI CUKORÁGAZAT SZÁMÁRA	189
8.SZ. FÜGGELÉK: AZ EU CUKORREFORMJÁNAK POTENCIÁLIS HATÁSAI AZ OECD SZERINT	191
9. SZ. FÜGGELÉK: AZ EU-BA VÁMMENTESEN IMPORTÁLT CUKOR MENNYISÉGE JOGCÍM SZERINTI BONTÁSBAN 2001/02-BEN	192
10. FÜGGELÉK: VÁRHATÓ KVÓTAVISSZAADÁSOK AZ EU EGYES RÉGIÓIBAN A CUKORIPARI SZERKEZETVÁLTÁSI PROGRAM KERETÉBEN.....	193

11. SZ. FÜGGELÉK: A MAGYAR GABONAPIAC VÁRHATÓ ALAKULÁSA	
.....	197
FELHASZNÁLT IRODALOM	201
JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE	207

Ábrák jegyzéke

1. sz. ábra: A fehércukor világpiaci árának alakulása, 1994. január – 2006. május	33
2. sz. ábra: Az EU fehércukor vámjának lehetséges alakulása a dohai WTO forduló végrehajtási időszakában.....	41
3. sz. ábra az EU cukormérlegének várható változása a reform következtében	50
4. sz. ábra: Az EU becsült középtávú cukorkínálati függvénye, (amortizáció nélkül) ...	61
5. sz. ábra: A piacvédelem jóléti hatásai a szabad kereskedelemhez képest.....	66
6. sz. ábra a kvótarendszer bevezetésének jóléti hatásai.....	68
7. sz. ábra: A kedvezményes importkvóták és az exporttámogatások jóléti hatásai.....	70
8. sz. ábra: A Közösségi cukorpiaci rendtartás 2005/06-évi jóléti hatásainak összefoglalása.....	79
9. sz. ábra Árak és illetékek a cukorreform alatt a cukorgyártók szemszögéből	91
10. sz. ábra: A transzferálható kvóták hatékonysági hatása a lineáris kvótacsökkentéshez képest	103
11. sz. ábra: Az önkéntes szerkezetváltási program hatásai az EU cukorpiaca esetében a lineáris kvótacsökkentéshez képest.....	105
12. sz. ábra: A reformot megelőző szabályozási helyzet	108
13. sz. ábra: A reformot követő szabályozási helyzet.....	110
14. sz. ábra: A cukor KPSZ által generált jóléti transzferek 2009/10-ben.....	115
15. sz. ábra: Répacukor-fogyasztás Magyarországon, 1980-2004.....	130
16. sz. ábra: A cukorrépa, a búza, a kukorica, a napraforgó és a repce várható átlagos jövedelmezősége 2006-ban Magyarországon	146
17. sz. ábra A minimális cukorrépaár csökkenésének hatása 2006-2009 között	148
18. sz. ábra: 1 hektárra jutó 16%-os cukorrépa hozam a cukorrépa termelő körzetekben, 1998-2006	162
19. sz. ábra: Jóléti transzferek a magyar cukorágazatban, 2009/10-ben, 27%-os kvótacsökkentés mellett	172
20. sz. ábra: Jóléti transzferek a magyar cukorágazatban, 2009/10-ben, 50%-os kvótacsökkentés mellett	173

Táblázatok jegyzéke

1. sz. táblázat: Az EU cukorkínálatának árrugalmassága a becsült kínálati függvényre illesztett lineáris trendfüggvény alapján.....	62
2. sz. táblázat: A jóléti transzferek becsléshez felhasznált alapadatok	77
3. sz. táblázat: Az EU-25 cukorágazatának hatékonyság szerinti becsült megoszlása ...	85
4. sz. táblázat: Árak és illetékek a szabályozásban	90
5. sz. táblázat: Igényelhető kiegészítő cukorkvóták a tagállamokban.	102
6. sz. táblázat: A reformot követő szabályozás jóléti elemzéséhez felhasznált adatok.	112
7. sz. táblázat: 2005 évi cukor import Magyarországon:	133
8. sz. táblázat: A KKE régió várható cukormérlege a reformot követően	135
9. sz. táblázat: A KKE régiótól délre fekvő piacok várható cukormérlege a reformot követően	136
10. sz. táblázat: Németország és Lengyelország várható cukormérlege a reformot követően	137
11. sz. táblázat: A cukorrépa termelés jövedelmezősége 2006-2009 között.....	148
12. sz. táblázat: A hazai cukorgyárak néhány kapacitás jellemzője (tonnában)	154
13. sz. táblázat: A hazai cukorgyártó társaságok kapacitása és termelési kvótái (t).....	155
14. sz. táblázat: A hazai cukorgyártók feltételezett állandó költségei	158
15. sz. táblázat: Feltételezett ráfordítás-hozam összefüggés a magyarországi cukorrépa termelésben 2006-ban	161
16. sz. táblázat: Cukorrépa termeltetési adatok az egyes gyárkörzetekben	163
17. sz. táblázat: A két kvótacsökkentési forgatókönyv elemzéséhez felhasznált alapadatok	171
Az EU legkevésbé hatékony cukortermelő tagállamai	193
Az EU-15 „közepes hatékonyságú” cukortermelő tagállamai	195
A KKE régió tagállamai.....	195
Németország és Franciaország cukortermelő régiói	196

Rövidítések jegyzéke

ABARE	Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics
ACP	African, Caribbean and Pacific
AKI	Agrárgazdasági Kutató Intézet
ASSUC	Association des organisations professionnelles du commerce des sucres pour les pays de l'union europeenne
AVE	ad valorem egyenérték
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs
CAP	Common Agricultural Policy = KAP
CEFS	Comité Européen des Fabricants de Sucre
CIBE	Confédération Internationale des Betteraviers Européens
CIE (1)	Cukoripari Egyesülés
CIE (2)	Centre for International Economics, Canberra
CIUS	Committee of Industrial Users of Sugar
CMO	Common Market Organisation = KPSZ
CT	Cukor Terméktanács
CTOSZ	Cukorrépatermesztők Országos Szövetsége
CSE	Consumer Support Estimate
EBA	Everything But Arms, a.m. Fegyver kivételével mindent
FVM	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
ISO	International Sugar Organistaion
KAP	Közös Agrárpolitika = Common Agricultural Policy (CAP)
KPSZ	Közös Piaci Szervezet = CMO
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
LDCs	Legkevésbé fejlett országok
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MFN	Most Favoured Nation = Legnagyobb Kedvezményes Ország
NAC	Nominal Assistance Coefficient
NPR	Nominal Protection Rate
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PSE	Producer Support Estimate
WSRO	World Sugar Research Organisation
WTO	World Trade Organisation

Bevezetés: Az értekezés célja, az alkalmazott módszer és a hipotézisek

Disszertációm célja a 2006. évi Európai Unió cukorpiaci reform jóléti-, elosztási hatásainak, valamint a termelési szerkezetre gyakorolt hatásainak számba vétele. A jóléti hatásokat elsősorban a reformot megelőző helyzethez képest és a teljes Közösségi cukorpiac vonatkozásában vizsgálom. A reformnak a termelési struktúrára gyakorolt hatását pedig - a Közösségben várható iparági szerkezetváltás főbb jellemzőinek meghatározását követően - a hazai cukorágazat esetében mérem fel.

Az említett hatások számszerűsítése az európai és hazai cukorpiac *keresleti* és *kínálati oldalának*, valamint a piaci viszonyokra ható *szabályozási eszközöknek* a részletes elemzését követően végezhető el. Az elosztási és strukturális hatások számszerűsítése mellett, az értekezésben részletezem a cukorpiaci reform kontextusában fontos *agrárpolitikai* és *kereskedelempolitikai* összefüggéseket is.

A témaválasztásban fontos szerepe volt annak, hogy kilenc éve egy hazai cukoripari vállalnál dolgozom. Mivel feladatköröm jelenetős része a nyersanyag biztosítással és a szabályozáspolitikával kapcsolatos, lehetőségem volt az értekezésben tárgyalt kérdéskör alapos tanulmányozására, a szükséges adatok beszerzésére is. Az iparág költség-, ár-, és jövedelemviszonyainak ismerete így lehetőséget teremtett arra, hogy a szabályozás változásának jóléti hatásait számszakilag is meghatározzam.

Értekezésem tárgyául a cukorpiaci reformot mindazonáltal nem csak „munkaköri kötelességből”, hanem tudományos érdeklődésből is választottam. A 2006. évi cukorpiaci reformban ugyanis összesűrűsödve jelennek azok a Közös Agrárpolitikában az elmúlt másfél évtizedben lépcsőzetesen bevezetett reformlépések, melyek az eredeti ún. összekapcsolt támogatási modell kiigazítására irányultak. A cukorpiaci reformja ténylegesen átalakítja a korábbi rendszer csaknem valamennyi szabályozási eszközét, ami a rendszer alaplogikájának megváltozásához is vezet. A kérdés esettanulmány szerű bemutatása így kiváló lehetőséget ad a szabályozáspolitikával foglalkozó elméleti irodalom interpretálására is.

Fontos kutatási előzménye volt a jelen értekezésnek a Budapesti Corvinus Egyetem Agrárközgazdasági és Vidékfejlesztési Tanszéke keretében a Cukor Terméktanács megbízásából végzett kutatási program, melyben személyesen is részt vettem. A két éves együttműködés keretében összesen 3 tanulmány készült, melyek az üzemgazdasági, hatékonysági vizsgálatok mellett, a politikai döntéshozók számára a cukorpiaci reform kontextusában is értékelték az ágazat helyzetét.

Gazdasági és politikai jelentőségére való tekintettel az elmúlt években számos külföldi és hazai szerző illetve szakmai műhely foglalkozott a cukorreform háttérével és várható hatásaival, melyek eredményei felhasználásra kerültek a disszertációban. Ezek közül a versenyképességi és kereskedelmi összefüggések tárgyában az OECD [OECD, 2004] és az LMC International [LMC, 2002 b] kutatásai, a Közösségen belüli strukturális hatások tekintetében pedig az Európai Bizottság hatástanulmánya [EU Bizottság, 2005 a] emelendők ki. A cukorreformnak a cukorrépa termelésre gyakorolt várható hatásairól a FADN adatbázis alapján a Cambridge-i Egyetem készített átfogó tanulmányt az Egyesült Királyság vonatkozásában [Cambridge, 2004]. Magyarországon az AKI 2005 évi tanulmánya mérte fel a reform várható hatásait az egyes cukorrépa termelő körzetek jövedelem termelésére [AKI, 2005], az ágazat versenyképességi elemzését pedig Csillag végezte el [Csillag, 2005].

Jelen értekezés egyik sajátossága, hogy a vizsgált 2006-évi cukorreform megvalósítása jelenleg is folyamatban van, és számos kulcskérdés (pl. kvótacsökkentés mikéntje, az ágazati struktúra változása, a közösségi árakra gyakorolt hatások) éppenséggel csak az elkövetkező 2-3 évben fog véglegesen rendeződni. Az értekezés ugyanakkor számos konkrét állítást és hipotézist tartalmaz a reform kimenetelével kapcsolatban, melyek verifikálására így az elkövetkező időszakban a gyakorlatban is lehetőség lesz.

Az EU csatlakozást követően a cukorpiaci reform volt a magyar agrárpolitika első komoly próbatétele a Közösségen belüli érdekérvényesítésben. Úgy gondolom ezért, hogy a politikai döntéshozatal módjának, a végeleges kompromisszum kialakulásának és a politikai alkuk mögötti tagállami érdekeknek az elemzése nem csak a cukorpiaci szabályozás szempontjából tartalmaz használható tanulságokat.

Külpiaci feltételek

Az első fejezet az európai cukorágazat működésének külpiaci összefüggéseit vizsgálja. 2006-ban és a soron következő években ugyanis a cukorpiaci reformmal párhuzamosan és annak hatásait felerősítve alapvető változások játszódnak le a harmadik országokkal folytatott cukorkereskedelem területén is. Az elvesztett WTO panel és a dohai WTO fordulóban várható tetemes vámcsökkentés nyomán a korábban több millió tonnás kereskedelmi aktívummal rendelkező Európai Unió már az elkövetkező években nettó cukorimportőr lesz. A nem-kedvezményes import által kifejtett konkurencia erőssége a cukor világpiac és a vámvédelem szintjének alakulásától függ.

A cukor világpiacon az elmúlt két évben váratlan és jelentős áremelkedés volt megfigyelhető. Ez a helyzet az egyszeri hatások (árfolyam, időjárási hatások), a termelési ciklus, a kőolaj árak és a kereskedelmi liberalizáció összehatásaként alakult ki és várhatóan a jövőben is ezen tényezők együttes hatásaival kell számolnunk. Az ellentétes hatások eredőjeként az elkövetkező évtizedben mindazonáltal a megelőző időszak (1995-2005) átlagához viszonyítva némileg stabilabb és magasabb árak kialakulása várható.

Külpiaci szempontból a jelenleg folyó WTO tárgyalások legfontosabb elemei az európai cukorágazat esetében a vámcsökkentési együtthatók nagysága, a megengedett legmagasabb vámszint (capping), az árlapú pótvám fennmaradása, illetve az érzékeny termék státusz lesznek. Mindent egybe vetve az látszik valószínűnek, hogy az EU a tárgyalások során mintegy 150-200 €/t közötti vámterhelés fenntartását tudja elérni a dohai forduló végrehajtását követő évekre.

Az EU cukorpiaci rendtartásának működése 2006-ig, a reform előzményei

Az EU részesedése a világ cukortermeléséből igen jelentős, hiszen a világszinten évente megtermelt 145-150 millió tonna cukorból a reformot megelőzően mintegy 20 millió tonnát az EU-ban állítottak elő. Az Unió egészen 2006.-ig fontos szereplő volt a cukor

világpiacán is. A Közösség mind az importban (1,5 millió tonna) mind az exportban (4,5-6 millió tonna) jelentős mennyiségekkel érintett volt, és egy átlagos évben összességében 3-4 millió tonnás nettó exportot tudott felmutatni.

Az EU jelentős cukorexportjának lehetőségét a hatalmas költséggel működő exporttámogatási rendszer biztosította.

Önmagában a jelentős nettó cukorexport ténye – egy olyan termék esetében, melyet trópusi éghajlat mellett, cukornádból lényegesen hatékonyabban lehet előállítani – jól illusztrálja a KAP reformot megelőző Közösségi agrárpolitika ellentmondásait. Talán a cukor azonban az egyedüli olyan piacsabályozás alá volt termék, ahol a jelentős ártámogatásnak valamint a prohibítív vámvédelemnek köszönhetően még a szigorú mennyiségi szabályozás ellenére is jelentős exportálandó feleslegek keletkeztek.

Az EU-ban 1968-ban vezették be a cukorpiaci rendtartást, amely egészen 2006-ig gyakorlatilag változatlan elvek szerint működött. A KAP agrárpolitikai célrendszerét a cukorpiac szabályozása az importtal szembeni védelem, a kvótaszabályozás, az exporttámogatások kiterjedt rendszere, valamint az intervenciók felvásárlások eszközeivel volt hivatott biztosítani. A termék jellegéből adódóan a cukorpiaci rendtartás ugyanakkor több ponton eltért a többi KPSZ-től. A legfontosabb eltérések az intervenciók mechanizmus működésében és a jövedelemtámogatás mikéntében mutatkoztak meg, ugyanis a cukorpiac szabályozása kimaradt az 1992-es CAP reformból illetve az Agenda 2000 keretében fokozatosan bevezetett „decoupling” megvalósításából is.

Az európai cukorpiac mennyiségi egyensúlyát egészen 2003-ig a kvóták rugalmas kezelése és az exportrendszer jól összehangolt működése biztosította. 2003-tól ugyanakkor a harmadik országok megnövelt vámmentes piacrajutási lehetőségei, és a 2004-ben csatlakozó tagállamok fogyasztást meghaladó termelése nyomán jelentősen megnöttek a korábbi években megszokott feleslegek. Ez önmagában is a kvótarendszer gyökeres átalakítását tette szükségessé.

Az európai cukorpiacon a jövőben a piaci egyensúlytalanság további fokozódása valószínűsíthető. Joggal állítható ezért, hogy *a reform mögötti hajtóerők között talán a legfontosabb a külpiaci egyensúly kérdése*. Az importtal és az exporttal kapcsolatos

kötelezettségek ugyanis rendkívül feszes időbeli ütemezést szabnak a reform bevezetésének. Az import vonatkozásában az EU-nak bővítési kötelezettségei, az export vonatkozásában pedig szűkítési kötelezettségei vannak, amelyek hatásukat tekintve egyaránt a belföldi termelés korlátozásához kell, hogy vezessenek. A kvótacsökkentést ugyanakkor szükségszerűen az árak érdemi csökkenésének kell kísérnie. Ellenkező esetben a nyílt végű kereskedelmi kedvezmények miatt jelentős cukorimportra kell számítani az vámmentes piacrajutást élvező országokból.

Az EU nemzetközi kereskedelmi megállapodásai nyomán várható kereskedelmi hatások nem egy időben, hanem 2006 és 2009 (2010-12) között lépcsőzetesen, egymás hatását erősítve jelentkeznek. Ezek a hatások egy nehezen megkerülhető reformmenetrendet diktálnak a közösségi cukorszabályozás számára. *A reformot megelőző 650-700 €/t belpiaci árral és 17,4 millió tonnás kvótatermeléssel szemben a reformot követően a cukoráraknak 400-500 €/t közötti szintre, a termelésnek pedig 11-13 millió tonnára kell csökkennie.*

A cukor KPSZ a KAP célrendszerének tükrében

A cukor KPSZ hasonlóan a többi közös piaci szervezethez számos agrárpolitikai célkitűzések teljesülését kell hogy szolgálja. Az Európai Unió agrárpolitikájának célrendszerét a szakirodalom többnyire a Római Szerződés alapján definiálja. Ezek tükrében a cukorpiaci rendtartás megítélése viszont igencsak ellentmondásos. Sommásan fogalmazva az mondható, hogy a rendszer működése alapvetően a jövedelmi és elosztási célok teljesülését szolgálta, a többi célkitűzést (termelési hatékonyság növelése, élelmiszerkínálat elérhetősége, árak stabilitása, megfelelő árszínvonal biztosítása) viszont kevésbé, illetve aránytalan költségek mellett teljesítette.

Amellett, hogy a cukorpiaci rendtartás csak részben tudta teljesíteni a felsorolt elvárásokat, az is lényeges változást eredményezett, hogy a hatvanas években jellemző nettó importőri pozícióból a Közösség jelentős exportőré vált. Ez a körülmény, a jelentős felesleg-levezetési költségekkel tetézve, maguknak a céloknak a relatív fontosságát is fokozatosan megváltoztatta. Az agrárpolitikával szemben támasztott

korábbi elvárások pedig egyre kevésbé voltak elegendőek egy ilyen kiterjedt és költséges piaci szervezet létének igazolására.

Értekezésem központi témája a cukorpiaci rendtartás *elosztási hatásainak* vizsgálata. A KAP és azon belül a cukor KPSZ létrehozásában ugyanis *elsődrendű volt a termelői jövedelmek növelésének és stabilizálásának szempontja*, amit a szabályozás a prohibitív vámok védelme alatt, ártámogatáson keresztül biztosított. Ez volt a közös motívum a KAP eredeti konstrukciójához tartozó piaci szervezetekben, ami a szakirodalomban az „összekapcsolt modell” elnevezést kapta. A cukor esetében a hazai termelőknek biztosított ártámogatás mellett, szintén *jövedelempolitikai megfontolások álltak a korábbi gyarmati országoknak (ACP országok) biztosított garantált áras importkvóták mögött is*. Vagyis ebben az esetben is arról volt szó, hogy egy jövedelmi-, fejlesztéspolitikai transzfert a rendszer - mennyiségi korlátok mellett - az ártámogatás eszközével biztosított.

Amennyiben számot vetünk a Közös Agrárpolitika kialakulásakor jellemző helyzettel az a következtetés adódik, hogy az ártámogatási rendszer a többi lehetőséghez (pl. átalánytranszfer, veszteségtérítés, elsődleges termelési tényezők támogatása) mérten nem volt elvethető, *amikor a KAP-ot az 1960-as években létrehozták*. Ez a megállapítás éppen azoknak az adminisztratív feltételeknek a hiányával magyarázható, melyek szükségesek a termeléstől leválasztott támogatási intézkedések bevezetéséhez. Ezeknek az információs, tranzakciós feltételeknek a meglétét a jóléti közgazdaságtan általában adottnak feltételezi az egyes intézkedések összehasonlításakor. Valójában az elsődleges termelési tényezők bármilyen támogatása az 1960-as években olyan mértékű adminisztrációs költséget jelentett volna – tekintettel a sok gazdálkodóra és számos tagállam gyenge adminisztrációs rendszerére – amely már önmagában kizárta ezen intézkedések alkalmazását.

Most vizsgáljuk meg a *kvótaszabályozás* kérdését. A cukor *kereslete* – mivel gyakorlatilag nincsen helyettesítő terméke – *ár-rugalmatlan*. Tehát a kereslet jóval kisebb mértékben csökken, mint amennyivel ára növekszik. Márpedig amennyiben a szabályozás (egyik) célja a répatermelők jövedelmének biztosítása, akkor a KPSZ

létrehozásakor ez adminisztratív szempontból legegyszerűbben az egyensúlyinál magasabb cukoráron keresztül volt lehetséges. Az egyensúlyinál magasabb cukorár viszont csak csekély mértékben eredményez az egyensúlyhoz képest fogyasztás csökkenést, illetve megfordítva az egyensúlyinál némileg alacsonyabb kínálat rögzítésével (kvóta) az egyensúlyinál lényegesen magasabb ár volt elérhető.

A jóléti közgazdaságtan szóhasználatával élve egy ilyen termék esetében - az alternatív kínálatszabályozási eszközökhöz képest - relatíve kisebb a kvótaszabályozás holtteher vesztesége. Az európai cukorpiaci szabályozás esetében pedig jól látható, hogy működése pontosan a fenti törvényszerűségekre épült. A hatvanas évek adminisztratív korlátjai, valamint az alacsony holtteher veszteség azonban semmiképpen sem jelentik azt, hogy az EU-ban 2006-ig alkalmazott cukorpiaci szabályozás elosztási vagy hatékonysági szempontból ideális megoldás lett volna. A mezőgazdasági támogatási rendszerek működésének fontos mérőszáma az ún. *transzferhatékonyság*. Ez azt mutatja meg, hogy a szabályozás teljes társadalmi költségének mekkora hányada jelenik meg a mezőgazdasági termelőknél jövedelemként.

1. hipotézis:

A Közösségi cukorpiacon alkalmazott kvótarendszerrel kombinált ártámogatás alacsony transzferhatékonyságú.

Fenti megállapítás igazolásához a cukor keresleti-kínálati struktúrája alapján, felmértem a rendtartás egyes intézkedéseinek jóléti hatásait. Ezek segítségével aztán meghatároztam a rendszer fogyasztókra, termelőkre, valamint adófizetőkre gyakorolt hatásait, továbbá a rendszerből fakadó hatékonyságvesztéséget és holtteher veszteséget. A transzferhatékonyság a cukorkínálati függvény, valamint a cukorgyártói fedezet alapján becsült cukorrépa termelői jövedelem és a cukor KPSZ teljes költségének a hányadosaként volt meghatározható.

Az elemzés során összevontam azokat a szabályozási eszközöket, melyek a rendtartásban önálló intézkedésként viselkedtek ugyan, de tényleges céljukban, hatásukban és költségükben megegyeznek. Eme összevonások során a cukor KPSZ-t

összesen négy intézkedésre - piacvédelem, kvótarendszer, felesleg levezetés, importkontingensek - szűkítettem.

Az egyes eszközök szeparált valamint együttes jóléti hatásai számszerűsítéséhez a reformot megelőző évtized átlagos tényadatait használtam fel. Ahol ilyen tényadat nem állt rendelkezésre, ott az ismert piaci összefüggések alapján becsléssel képeztem számértékeket. A modellek központi eleme az EU keresleti és kínálati függvényének meghatározása volt. A rendelkezésre álló adatok alapján, mind a cukorkínálat mind pedig a cukorkereslet esetében a *lineáris összefüggés* feltételezése tűnt megalapozottnak.

A kínálati és keresleti függvények alapján kapott számértékek természetesen nem tekinthetők egzakt becslésnek, hiszen – a forrásadatok bizonytalansága mellett – a modellek magukon viselik a parciális egyensúlyi becslések valamennyi további korlátját is. Ezek közül a legfontosabbak a kis gazdaságra vonatkozó hipotézis, (változatlan áron korlátlan világpiaci kínálat), az élelmiszeripari árak tökéletlen transzmissziójának, a más piacokra gyakorolt kereszthatásoknak és a kínálat hosszú távú alkalmazkodásának a kérdése. Mindezen megszorításokra tekintettel, a kapott számszerű értékek a vizsgált szabályozási eszköz által generált hatások *nagyságrendjéről* adnak elfogadható képet.

A modellek által feltárt elosztási összefüggések

Az európai cukorpiacon alkalmazott *piacvédelem intézménye* a magasabb belső árszint miatt veszteséget okoz a fogyasztóknak a szabadpiaci helyzethez képest, ami a fogyasztói többlet csökkenésében ölt testet. A fogyasztói többlet csökkenése egy jóléti transzfert testesít meg a termelő szektor felé. Ennek a transzfernek ugyanakkor csak egy része generál tényleges termelői jövedelmet a Közösségi cukortermelőknél, hiszen az ő termelési költségük messze meghaladja az alternatív beszerzési források (világpiac) költségét. A kettő különbsége tehát a rendszer által generált hatékonyságvesztésnek tekinthető. Az alacsony keresleti ár rugalmasság miatt ugyanakkor a holtteher veszteség mértéke relatíve alacsony.

Az EU cukorágazatában a *kvóták bevezetése nem hatékonysági alapon, hanem a tagállami önellátás elve mentén történt*. Ezáltal az „eredeti”, kvótamentes gazdálkodást

feltételező kínálati függvény balra fordult, ami azt tükrözi, hogy a kvóták bevezetésével a tagállamok (cukorgyárak) egymáshoz viszonyított kibocsátása nem változott meg. Ez igen közel áll az 1968-as cukorpiaci szabályozás által teremtett tényleges helyzethez. A kvóták bevezetésének mikéntje lényeges hatással volt a hatékonyságra. Mivel a kvóták a hatékony és a kevésbé hatékony termelők termelését egyaránt korlátozták, a kínálati függvény meredeksége is megváltozott. Ez pedig létre hozott egy olyan „hatékonysági veszteséget” ami abból fakadt, hogy a hatékonyabb régiókban úgy maradtak a cukorgyártási kapacitások kihasználatlanul, hogy közben a legkevésbé hatékony régiókban is maradtak üzemben cukorgyárak. Ebből a helyzetből egy *nem realizálható termelői többlet* vezethető le.

A korábbi gyarmati országoknak az EU különböző kereskedelmi megállapodások keretében évente összesen 1,6 – 1,7 millió tonna közötti nyerscukor ***vámmentes exportját tette lehetővé***. A jóléti elemzés szempontjából, a fenti piacrajutási lehetőségek jelentőségét az adja, hogy – mivel a világpiacinál lényegesen magasabb árú értékesítési lehetőségeket garantálnak – maguk is egy jóléti transzfert testesítenek meg. A harmadik országoknak biztosított ártámogatást viszont nem az EU *cukorfogyasztói*, hanem a közösség *adófizetői* finanszírozzák. Ez annak tudható be, hogy a tagállamok cukorkvótái már önmagukban lefedik a teljes EU-s cukorfogyasztást, ezért a pótlólagos import voltaképpen egy olyan felesleget jelent, amit az EU-nak *költségvetési támogatással* exportálnia kell. A kedvezményes import kvóták *az EU kínálati függvényét jobbra tolják*, mivel a bejövő nyerscukor tényleges termelési költsége alacsonyabb, mint a Közösségi gyártóké.

Hatékonysági szempontból a cukor KPSZ már bevezetésekor is lényegesen rosszabb megoldás volt, mint az alternatív szabályozási eszközök (teljes kereskedelmi liberalizáció, piacvédelem melletti liberalizált belpiaci termelés). A rendszer működéséből fakadó ***hatékonyság veszteség*** a legolcsóbb gyártók költség szintje (világpiaci cukorár) és a rendtartás keretében értékesített cukor tényleges költsége közötti különbséggént határozható meg.

A hatékonyságvesztés egy része a piacvédelem következménye, ami az európai répacukorgyártás általános versenyhátrányát tükrözi a hatékony nádcukorgyártáshoz

képest. Hatékonyság kiesést okozhat azonban a kvótarendszer bevezetése is, amennyiben ennek nyomán a termelés a Közösségen belül nem ideális szerkezetben kerül allokációra. Ezen túl a kedvezményes import támogatása is képezhet hatékonyság kiesést, hiszen ennél a forrásnál is lehet olcsóbb beszerzési alternatíva. Az értekezésben a három intézkedés hatékonyságra gyakorolt hatását szintén a kínálati függvények alapján végzem el.

A megvalósult reform alapelvei és főbb elemei

A bemutatott előzmények tükrében nem okoznak meglepetést a 2006. évi cukorreform alapelvei, melyek szorosan illeszkednek a KAP szétválasztásra épülő reformjának fő áramlatába. Az egyes intézkedések részletes bemutatása ugyanakkor arra is rámutat, hogy a tagállamok partikuláris érdekeinek érvényesítése milyen torzulásokat vihet a deklarált alapelvek (költségvetési kiadások csökkentése, szétválasztás, hatékonyságnövelés) érvényesülésébe. A 2006. február hónapban elfogadott reform-csomag ugyanis mintegy 3 éves előkészítő folyamat után, az eredeti Bizottsági elképzeléseknek a politikai alkuk során végbement folyamatos adaptációjával alakult ki.

Az eredeti, Franz Fischler mezőgazdasági főbiztos által 2003. szeptemberében nyilvánosságra hozott javaslatához képest a végleges csomagban ugyanakkor csupán egy *érdemi* változás történt. A Fischler javaslat ugyanis a kvóták szükséges csökkentését egy *egységes lineáris csökkentéssel* kívánta végrehajtani, ami után viszont lehetővé vált volna a tagállamok közötti kvótaátruházás. A végleges intézkedéscsomag ugyanakkor a kvótacsökkentés lebonyolítását már egy *önkéntes szerkezetváltási programra* bízta, a nemzeti termelési kvóták intézményének fenntartásával.

Az EU cukorpiacának működését tehát közép-, hosszú-távon (legalább 2014/15-ig) *továbbra is a nemzeti termelési kvóták rendszerére alapozza*. A cukortermelési kvóták intézményét a jövőben is a cukorrépa szállítási jogok versenykorlátozó rendszere egészíti ki. Vagyis a cukorpiaci rendtartás liberalizációja koránt sem teljeskörű, hiszen továbbra is érvényben marad egy adminisztratív irányított termelésszabályozás, továbbá egy bizonyos fokú árszabályozás is, ami mindenképpen erős állami kontrollt

jelent. A nemzeti kvóták fennmaradásának továbbá döntő hatása lesz a reform hatékonyságnövelési céljának teljesítésére (illetve nem-teljesítésére) is.

Az új rendszerben az árszabályozás gyakorlati szerepét nem a referencia ár, hanem teljes egészében a külső vámvédelem veszi át, magyarul a vámok szintjét kell az uniónak úgy meghatározni, hogy az biztosítsa a belföldi árak kívánt sávban való mozgását. Mivel a reform nyomán életbe lépő *intézményes árak* drasztikus, 36%-os csökkenést jelentenek, alapvető kérdés, hogy a piaci viszonyok lehetővé teszik-e ennél magasabb *piaci árak* elérését, avagy sem.

A nemzetközi kereskedelem-liberalizációs kötelezettségek miatt a reformnak mind a cukorárak, mind a gyártott mennyiségek tekintetében jelentős csökkentést kell eredményeznie. A reformnak irányt szabó kereskedelmi kötelezettségek mindenesetre alapvetően *mennyiségi kényszert* (termelés-csökkentés) jelentenek, melyek a támogatott export lehetőségének elvesztéséből és a fejlődő országoknak adott piacnyitásból adódnak. A reformkényszerre adott szabályozási megoldás ugyanakkor közvetetten, az árakon keresztül hat. A kívánatos kvótacsökkentést a reform egy olyan árszint kialakításával érné el, amely mellett az unió cukorgyártói – a szerkezetátalakítási program segítségével – érdekeltté válnak a termelés csökkentésében. A szabályozás akkor éri el célját, ha sikerül egy olyan közösségi *piaci* árszintet kialakítani, amely mellett a belföldi termelés eléri a 11-13 millió tonnát, az import össz mennyisége viszont nem haladja meg a 4 millió tonnát.

A reform jóléti hatásai

Az 1990-es évek kezdetétől a KAP reformja az ártámogatásokról a termelőknek juttatott közvetlen támogatásokra való áttérésben állt. A cukorpiaci szabályozásnak a KAP reformokból való kimaradása ezért a *mezőgazdasági termelők közötti versenytorzulások kialakulásához* is vezetett. Konkrétan arról van szó, hogy ameddig a legtöbb szántóföldi termés esetében az ártámogatási rendszert fokozatosan közvetlen jövedelemtámogatási rendszer váltotta fel, addig a cukor és a cukorrépa továbbra is az árakon keresztül juttatta jövedelemhez a termelőket. A termelők jövedelemtámogatása ugyanakkor csak

egy a rendszer által generált jóléti transzferek közül. A répacukor gyártókat, a kedvezményes nyerscukorkvóták tulajdonosait, valamint az európai nyerscukor finomítókat a garantált árak és feldolgozási marzsok rendszerre mind jóléti transzferekben részesítette. Ezek a transzferek mind a rendtartás jövedelem redisztribúciós szerepét szolgálták.

2. hipotézis:

A reform jelentős mértékben csökkenti a cukorpiaci rendtartás jövedelem redisztribúciós szerepét.

Fenti állítás igazolására elvégeztem a reformintézkedések együttes jóléti hatásainak grafikus és számszaki értékelését is. A grafikus elemzés keretében megrajoltam az EU új cukorkínálati függvényét, valamint elkészítettem a jóléti transzfereket bemutató összefoglaló folyamatábrát. A hatások számszerűsítését a PSE, a CSE és a költségvetési kiadások becslésével végeztem el.

Az ártámogatás csökkentése és a közvetlen jövedelemtámogatás bevezetése a cukorrépa estében a termelői jövedelmekben meglévő diszparitás csökkenését eredményezi. A vámvédelem rugalmas alkalmazásával a Bizottság jelentősen csökkenti a Közösségi preferenciát (vagyis az ártámogatást). Számításaimat a referencia árnál némileg magasabb, 450 €/t nagyságú átlagos EU-s piaci ár alapján végeztem el.

A PSE nagysága és megoszlása szempontjából kiemelten fontos, hogy jelentősen csökkennek az EU cukorkvótái. A kieső termelés helyét a piacon, a korábbi kedvezményes importkvóta tulajdonosok mellett, számos, korábban nem exportáló legkevésbé fejlett ország veszi át. Jótékonyan hathat ugyanakkor a termelői többlet értékre, hogy a szerkezetváltási program sikere esetén az EU cukorkínálata a hatékonyabb termelők irányába tolódik el. Ezáltal csökken a kvótarendszer által teremtett hatékonyságvesztés.

A reform ugyanakkor nemcsak a támogatások összértékét, hanem azok belső struktúráját is alapvetően megváltoztatja. Amíg ugyanis a korábbi rendszerben a támogatások transzmissziója kizárólag az árakon keresztül valósult meg - beleértve a támogatott export árát és az intervenciós felvásárlásokat is - addig az új rendszerben a

támogatás nagyobbik része függetlenné válik a termeléstől és célcsoportja a Közösségi mezőgazdasági termelőkre szűkül.

Az Európai Bizottság által tett jelzések, valamint a WTO-s exportleépítési kötelezettségek alapján azt feltételeztem ugyanis, hogy a jövőben sem a közvetlen formában sem pedig a termékben exportált cukor nem fog támogatásban részesülni. Hasonlóképpen az ágazat nem számíthat az intervenció nyújtotta ártámogatási formára sem. A cukortöbbletek eltűnésével tehát megszűnnek a Közösségnek a feleslegek kezelésével kapcsolatos tetemes költségvetési kiadásai. Végeredményében tehát az adófizetőkre gyakorolt hatások a közvetlen kifizetések és a korábbi exporttámogatások mértékétől függenek.

A reform nyomán így a cukorágazat a belföldi piacon értékesített kvótacukor árában lévő árprémiumot (CSE), valamint a cukorrépa termelőknek fizetendő kompenzációnak megfelelő költségvetési támogatást kap. Ezek együttesen adják ki az ágazat számára juttatott transzferek összegét, az ágazati PSE-t. Egy fontos további körülmény, hogy a mezőgazdasági termelőkkel ellentétben a cukorgyártók nem kapnak ellentételezést az árcsökkentésért (ami elvileg nem volt célja az eredeti rezsimnek sem).

A hatékonysági célok érvényesülésének kérdése

A reform lebonyolításának legneuralgikusabb pontja az európai cukorgyártás hatékonyságának kérdése. Ebben az összefüggésben a kvótacsökkentés mikéntjének van kiemelkedő jelentősége, hiszen ez dönti el, hogy a jövőben hol fogják az Európai Unió 12 millió tonnás cukorkínálatát előállítani. A reformban elfogadott *szervezetátalakítási program* a kvótacsökkentést oly módon viszi végbe, hogy a kvótajogosult megfelelő kompenzációért cserébe önkéntesen adja vissza a kvótáját, azzal a feltétellel, hogy a kvótát korábban megtermelő cukorgyár(ak)at megfelelő környezetvédelmi és szociális feltételrendszer betartásával bezárja.

Az önkéntes szervezetátalakítási program egyetlen szóba jöhető alternatívája az egységes *lineáris kvótacsökkentés*. A reform gyakorlati végrehajtása során ugyanakkor a két megoldás kiegészítheti egymást: amennyiben a szervezetváltási program a

szükséges kvótakivonást nem képes teljes mértékben elérni, akkor a hiányzó mennyiséget lineáris kvótacsökkentéssel kell biztosítani.

3. hipotézis:

A cukorreform keretében, a termelési kvóták egységes lineáris csökkentése jelentős hatékonyságvesztést okoz az ágazatnak.

A két szabályozási opcióra vonatkozó számszaki elemzések kiindulópontja az, hogy a szerkezetváltási program a *kvóta transzferrel analóg gazdasági helyzetet eredményez*: a nagyobb hatékonyságú termelők kezében - a diszkontált várható jövedelmek alapján - a kvóta értéke magasabb, ezért egységes kompenzáció mellett az alacsonyabb hatékonyságú termelők számára nagyobb az ösztönzés a termelés beszüntetésére. Bizonyos szempontból a cukorpiaci szerkezetváltási program még áttekinthetőbb is, mint a transzferálható kvóták esete, hiszen nem kell vevőket keresni: a kvóták visszaadása esetén a kiszállók előre megszabott árat kaphatnak a kvótáért.

Ami még hasonlatosabbá teszi az elfogadott reformcsomagot a transzferálható kvóták megoldásához az a *többletkvóta-vásárlási lehetőség*. Paradox módon ugyanis a sürgető 5-6 millió tonnás kvótacsökkentési kényszer dacára az elfogadott reformcsomag összesen 1,1 millió tonna *új cukorkvóta* megvásárlására is lehetőséget ad. Ráadásul az új kvóta vételára (730 €/t) pontosan megegyezik a visszaadott kvóta után járó támogatással.

Az önkéntes program és az egységes lineáris kvótacsökkentés hatékonysági szempontú összehasonlítása az EU cukorkínálati függvénye segítségével végezhető el. Mivel az árak és a reformot követő kvótanagyság a szabályozás értelmében exogén változónak tekintendők, ezért a két kvótacsökkentési opció közötti különbség csak a termelői többletet érinti. A kínálati függvények segítségével ugyanakkor lehetőség van a két opció nyomán kialakuló új ágazati *költségkülbségek (az EU cukoriparának 12 millió tonna termelésnél lévő határöltsége)* összehasonlítására is.

A cukorreformban megjelenő tagállami érdekellentétek háttere

4. hipotézis:

A tagállamok közötti elosztási konfliktusok feloldása csak a reform deklarált céljainak kárára történhet.

Ennek igazolásához a nemzeti termelési kvóták intézményének és a KAP tagállamok általi befolyásolásának részletesebb vizsgálatára van szükség.

Az egyes EU tagállamok érintettsége a különböző mezőgazdasági szabályozási kérdésekben nem azonos, hiszen egyáltalán nem mindegy, hogy a kérdéses döntés egy adott tagállam számára stratégiai terméket érint-e, illetve, hogy az ország importőrnek vagy exportőrnek számít. A tagállamok közti érdekellentétek egy sajátos metszete az ún. *észak-dél ellentét*, ami a közösség déli irányú kibővülésével került előtérbe. A mediterrán tagországok agrárstruktúrája ugyanis jelentősen eltér a többi fejlettebb EK országokétól. Az értekezés szempontjából különösen kiemelt az a különbség, ami a két országtípus termékszerkezetét érinti: míg az északi tagállamok a KAP által leginkább támogatott tej, marhahús és cukor fő előállítói, addig a déli tagállamok fontos termékeinek (asztali bor, zöldség gyümölcs, gyapot) támogatottsága és a vonatkozó piaci szervezet „mélysége” lényegesen kisebb.

A KAP alapját képező pénzügyi szolidaritás egy további olyan elem, ami szükségképpen megnöveli a nemzeti érdekek közötti ellentéteket. Az EK egyes döntéseinek ugyanis más hatásai vannak nemzeti, illetve közösségi szempontból [Koester 1976]. Ebből kifolyólag „az egyes tagországoknak érdemes volt a belső termelést ösztönözniük, mert a pótlólagos kiadások fedezése a Közösség (azaz valamennyi tagország) feladata. A cukor jó példa arra, hogy a belső és a világpiaci ár különbségét végül mindig a Közösségnek kellett finanszíroznia exporttámogatás formájában. A felesleget termelő országok relatív helyzete így javult, a többi tagországé pedig romlott.

A cukorreform által kiváltott tagállamok közötti elosztási konfliktus ismét észak-dél metszetben jelent meg. A déli tagállamok érdekeinek döntő jelentősége volt az eredeti, Franz Fischler által benyújtott reform javaslat elvetésében és jelentősen meghatározta a tagállamok 2006. évi végső politikai kompromisszumát is. A Fischler javaslat ugyanis lehetővé tett volna a tagállamok közötti kvótaátruházásokat és ezzel közvetlenül sértette azon tagállamok érdekeit, amelyek a cukoripar tulajdonosi szerkezete vagy gyenge versenyképessége miatt a kvótájuk elvesztésétől tartottak.

A cukor esetében tehát sajátosan ötvöződik az észak-dél konfliktus és a termékpálya szabályozás kérdése. Az eredeti rendszerben az észak-dél konfliktust oly módon próbálták feloldani, hogy a nemzeti termelési kvóták révén egy „mennyiségi küszöbvel” akadályozták meg az északi országok versenyképességi előnyeinek kibontakozását.

Éppen ebből – a tagállami önellátás politikai alkuk során elfogadott, de az egységes piaccal ellentétes alapelvől - fakad a 2006. évi cukorreform összetett célrendszere is. A külkereskedelmi- (export felszámolása, import részleges liberalizálása), elosztási- (termelői árak csökkentése, közvetlen jövedelem támogatás bevezetése), egyensúlyi- (kvótacsökkentés) és költségvetési- (exporttámogatás leépítése) célok mellett ugyanis a reformnak van egy deklarált *hatékonysági célja* is: a termelésnek a hatékony termelőknél való koncentrálása. A tagállamok jelentősen különböző versenyképessége miatt ugyanakkor az észak-dél tengelyt kiegészíti egy *centrum-periféria összefüggés* is. A cukorrépa termelés erős klimatikus meghatározottsága ugyanis nemcsak a déli tagállamok számára jelent versenyhátrányt, hanem az összes olyan terület számára amely nem tartozik a hőmérséklet és csapadékeloszlás ideális kombinációját biztosító ún. „répaövezetbe” (beet belt).

Az említett hatékonysági szempontok alapvetően meghatározták azt, hogy az egyes tagállamok a reform előkészítése során milyen koalíciókhoz csatlakoztak és ezáltal az elfogadott politikai kompromisszumban a különböző érdekek milyen súllyal lettek figyelembe véve. Az elfogadott reformcsomag elemzése mellett, a tagállamok közötti elosztási kérdések és a hatékonysági szempontok konfliktusa a szerkezetváltási program működésének tapasztalatai alapján is bemutatásra kerül.

A szerkezetváltási program megvalósítása

Az elfogadott reform menetrend alapján összességében kb. 6 milliárd € kerül a szerkezetváltási alapba. Ebből a megnövelt keretből a feldolgozók mellett a tagállamok és a répatermelők is külön támogatást kaphatnak, ami megkönnyítheti a gyárbezárásokhoz szükséges gazdasági és politikai konszenzus létrehozását. Egy ilyen volumenű pénzügyi alap létrehozása korántsem szükségtelen, hiszen a program hatékony működése a reform sikerének sarokköve. Az új szabályozás ugyanis csak abban az esetben működhet zökkenőmentesen, ha előzetesen a szerkezetváltási program révén a piac belső keresleti-kínálati egyensúlya már kialakult.

A kvótavisszaadás tagállamonként várható mértékének meghatározását ugyanakkor számos bizonytalansági tényező nehezíti. A döntés meghozatalában ugyanis a termelési költségek mellett fontos szerepet játszik többek között a gyárak tulajdonosi szerkezete, a diverzifikációs lehetőségek megléte vagy az alternatív szántóföldi kultúrák jövedelmezősége is. Erre tekintettel az értekezésben azt vizsgáltam meg, hogy az egyes termelési régiókban milyen kvóta visszaadási arány lenne az ismert adatok tükrében *hatékonysági szempontból* indokolt.

A régiók csoportosítása alapján, a legkevésbé hatékony régiókban 50-100% közötti, a közepesen hatékony régi tagállamokban, a KKE országokban pedig átlagosan 30%-os visszaadás mellett az európai cukorpiac egyensúlya biztosítható lenne. A legkevésbé hatékony termelők 50-100% közötti kvótacsökkentése igen valószínűnek látszik, a közepesen hatékony termelőkkel kapcsolatos várakozás ugyanakkor meglehetősen sok bizonytalanságot takar. A nyilvánosságra hozott szerkezetváltási döntések ugyanis ezekben a régiókban eddig jellemzően csak minimális kvótavisszaadással jártak. A gyárbezárásokat többnyire a termelés további koncentrációja és racionalizációja motiválta.

Az alap működésének elmúlt 1 éve (2006. február – 2007. február) lehetőséget ad annak értékelésére is, hogy az eddigi kvótavisszaadások milyen mértékben igazolták az előzetes, gazdasági megfontolásokon alapuló várakozásokat.

A magyar cukorágazat struktúrája

A külpiazi feltételrendszer és az európai szabályozási környezet értékelése után a cukorpiaci reformnak a hazai cukorágazatra gyakorolt hatásait elemzem. A konkrét cél annak meghatározása, hogy a külpiazi és a közösségi cukorpiaci reform ismert keretfeltételei tükrében mennyire lesz versenyképes a hazai cukorrépa termelés és cukorgyártás; és ez alapján *milyen jövőbeli ágazati struktúra képzelhető el Magyarországon.*

5. hipotézis:

A hazai cukorágazat reformot követő struktúrája és jövedelmezősége alapvetően a cukoripari szerkezetváltási program lebonyolításának a függvénye.

Az elemzésben a szerkezetváltási program egyrészt exogén változóként, vagyis az európai cukorkereslet és -kínálat összefüggésében érdekes. Kitérek ugyanakkor annak vizsgálatára is, hogy az adott jogszabályi és gazdálkodási feltételek mellett várható-e további szerkezetváltási lépés Magyarországon. Az ágazati struktúra hatékonysági vizsgálata mellett, elvégzem a kérdés jóléti szempontú elemzését is.

Első lépésben azt kell meghatározni, hogy a világpiazi-, és EU-s szabályozási feltételek milyen *ár-, és mennyiségi paramétereket* szabnak meg a hazai ágazat számára, ez konkrétan *mekkora kvótatermeléssel és milyen árszínvonalon* jelenhet meg az egységes piacon. A csatlakozás óta eltelt két év tapasztalata alapján a hazai cukorgyártók és felhasználók szempontjából *releváns piacot nem a tagállami határok, hanem alapvetően a szállítási költségek jelölik ki.* Ezért a hazai cukorkeresletet és kínálatot tágabb keretben, régiós összefüggésben kell megvizsgálni.

A korábbi fejezetek megállapításait is felhasználva, a várható *árak és kvótamennyiségek* tekintetében a folyamatban lévő reform valószínűsíthető hatásait két forgatókönyvben foglaltam össze. A bizonytalanság abból fakad, hogy bár a térségben valószínűnek tűnik új piacok megnyílása, *a szerkezetváltási program működési problémái* azonban

kérdéssé tehetik, hogy a hazai termelőknek marad-e kvóta-termelési lehetőségük eme piaci lehetőségek kiaknázására.

A cukorrépa termelés komparatív versenyképessége

Az árak és mennyiségek által meghatározott környezet ad aztán keretet a hazai ágazat jelenlegi struktúrája elemzésének, ami a VI. és VII. fejezetek tárgya. Az elemzés irányát meghatározza, hogy a hazai ágazat versenyképességében a nyersanyag oldal, vagyis a cukorrépa termelés játszik meghatározó szerepet. Elsőként ezért részletesen elemzem a hazai cukorrépa termelés költség-, jövedelem- és hatékonysági viszonyait. A korábban e tárgyban végzett vizsgálatok [BCE 2005, AKI 2005, Csillag 2005] alapvetően az Agrárgazdasági Kutató Intézet tesztüzemi rendszere alapján adtak helyzetképet és előrejelzést az ágazat jövedelmezőségi helyzetéről. Ennek eredményeit felhasználva, vizsgálataimat kiegészítettem egy *közvetlen termelési költségbecsléssel*. A Magyar Cukor Zrt. valamint a Kaposvári Egyetem Mezőgazdasági Karának közreműködésével végzett elemzés a Magyarországon jellemző cukorrépa művelési technológia alapján, a szükséges agrotechnikai műveletek költségeinek, illetve az általános költségeknek a becslésére támaszkodik.

Hasonló módszerrel végeztem el a jelentősebb szántóföldi alternatívák, nevezetesen a búza, a takarmány kukorica, a napraforgó és a repce költség- és jövedelem vizsgálatát, melynek részletei az I.-VI. sz. függelékben találhatóak. A cukorrépa termelés fenntartása ugyanis nemcsak a cukorrépa önmagában vett jövedelmezőségétől, hanem a szántóföldi alternatívákhoz viszonyított relatív jövedelmezőségtől is függ. Ezek a vizsgálatok az egyes növényi kultúrák termesztésének *átlagos országos* jövedelmezőségére koncentrálnak.

A jövedelmező cukorrépa termesztés fennmaradásához szükséges lehet, hogy a cukorrépa termelők a minimális áron felül a feldolgozóktól vagy állami forrásból további bevételhez jussanak. Az állami támogatási lehetőségek közül ugyanakkor *hosszú távon és érdemben* egyik sem tudja javítani a cukorrépa termelés relatív

jövedelmezőségét a többi szántóföldi terményhez képest. Pluszbevételt a cukorrépa termelők számára tehát kizárólag a cukorrépa minimumáron felül a feldolgozók által fizetett árprémium jelenthet. Ennek *gazdasági realitását ugyanakkor a hazai cukorpiac várható keresleti-kínálati viszonyai határozzák meg.*

A többi szántóföldi kultúra közül a jövőbeli jövedelmezőségi kilátásokat a két legnagyobb eséllyel választott termény: a takarmánykukorica és a búza esetében vizsgáltam. A gabonapiacokon a várható reálgazdasági hatások (logisztikai és raktározási infrastruktúra javulása, pótlólagos nem-élelmiszer célú kereslet erős növekedése) egyaránt a korábbi jelentős egyensúlytalanság csökkentése irányába hatnak. Önmagában ez a hazai gabonaárak és a jövedelmezőség emelkedését vonná maga után. Szintén a feleslegek csökkentése illetve az árak emelkedése várható a gabonaterületek mintegy félmillió hektáros csökkenésétől, ami az SPS rendszerrel együtt bevezetett kötelező területpihentetésnek lesz köszönhető. Ezzel párhuzamosan, 2007-et követően ugyanakkor számítani kell a gabonaintervenciók feltételek módosításának hatásaira is.

A modellezhető költség- és jövedelem hatások mellett a gazdaságok vetési döntéseit számos nehezen számszerűsíthető körülmény is befolyásolhatja. A cukorrépa vetésforgóban betöltött szerepe, a piacra lépési korlátok vagy a cukorvertikumon belüli hosszú távú szerződéses kapcsoltrendszer mind olyan tényezők, melyek a jövedelmezőségen túlmenően hatással lehetnek a mezőgazdasági üzemek vetési döntéseire.

A gyárkörzetek elemzése

A cukorrépa termelés átlagos jövedelmezőségének komparatív elemzését követően kerül sor a hazai cukorágazat részletesebb, *gyár-, illetve gyárkörzeti szintű vizsgálatára.* Egy ilyen mélységű elemzés azért elengedhetetlen, mert az ágazati struktúrát hosszútávra determináló szerkezetváltási program alapvetően nem a tagállam, hanem a kvótatulajdonos társaságok kezébe adja a kvóták megtartásáról, visszaadásáról vagy

esetleges növeléséről szóló döntés jogát. Ezeket a döntéseket viszont nem az országos jellemzők, hanem az egyes gyárkörzetekre jellemző nyersanyag feltételek, illetve kapacitás kihasználtság alapján hozzák meg.

Korlátot jelent az elemzés számára, hogy reprezentatív gyárkörzeti adatok hiányában a termelésben maradó négy magyarországi cukorrépa körzetről egzakt költség-, és jövedelmezőségi előrejelzés nem volt elkészíthető. A rendelkezésre álló információk alapján mindenesetre elvégezhető volt a körzetek hatékonysági rangsorolása és a hozzávetőleges jövőbeli költségkülbségek megállapítása is.

A cukorrépa hozamok és a jövedelmezőség közötti pozitív korrelációból kiindulva, a hatékonyabb körzetekben a cukorrépa termelés folytatása alacsonyabb cukorrépa árak mellett biztosítható. A körzetek összehasonlítását a Cukor Terméktanács által szolgáltatott aggregát hozam adatok alapján végeztem el, a termelők körzeten belüli megoszlását és a termelési költségeket illető szükséges leegyszerűsítő feltételezésekkel élve.

A cukorrépa termelés jövedelemtermelő képességének körzetek közötti összehasonlítását egy kiemelt hatékonysági jellemző, az *egy hektárra jutó zöldcukor-hozam alapján* végeztem el, számos kiegészítő feltételezéssel együtt. A cukorrépa termelés agrotechnikája ismeretében, nagyobb sokaságok (gyárkörzetek) összehasonlításánál *indokolt feltételezni a hozamok és a jövedelmezőség közötti korrelációt*, vagyis azt, hogy a magasabb terméseredmények egy tonna termékre vetítve alacsonyabb fajlagos költséget és így magasabb jövedelmet eredményeznek. Ezt alátámasztják a tesztüzemi rendszerből vett 2004. évi országos adatok is.

A cukorrépa termelés folytatásával szemben, a 2006. évi reform a feldolgozó üzem bezárását és a mezőgazdasági termelők kártalanítását kínálja alternatívaként. A nemzeti kvóta 50%-ot meghaladó csökkentése esetén ugyanakkor a kvótavisszaadás egy további elemmel bővítheti az ágazat számára biztosított pénzforrásokat. A közösségi forrásból fizetendő, termeléshez kötött támogatás viszont nem a termelésből kiszállóknak, hanem éppen a termelésben maradó termelőknek jár. Míg az első lehetőség alapvetően az egyes

termelő összefüggésében vizsgálható, az 50% feletti kvótavisszaadás a teljes hazai vertikum versenyképességét és struktúráját érintő kérdés.

Mivel itt egy egyszeri, de a hazai iparág jövőjét alapvetően meghatározó lehetőségről van szó, megvizsgáltam az 50%-ot meghaladó tagállami kvótacsökkentés összefüggéseit is. Az elemzés a kapacitások várható kihasználására, a piaci lehetőségek értékelésére és a kvótacsökkentés esetén realizálható többletbevételek meghatározására koncentrált.

A két opció *jóléti szempontú elemzése* során meghatároztam a magyarországi piacon várható termelői és fogyasztói többletek közötti különbséget, valamint a költségvetési hatásokat.

I. A cukorpiaci reform külgazdasági összefüggései

A 2006. februárban elfogadott cukorpiaci reform teljesen új feltételrendszert teremt az európai, és azon belül a magyar cukorágazat számára is. A reform mind belpiaci, mind pedig külpiaci vonatkozásában egy korlátozott liberalizációt jelent, amivel ugyan a termelés területe továbbra is erősen szabályozott marad, a piaci oldalon viszont a keresleti-kínálati hatások sokkal közvetlenebb szerephez jutnak mint korábban. Ez igaz mind az EU-n belüli, mind pedig a harmadik országokkal folytatott kereskedelem esetében is.

közösségi cukorrezsím külgazdasági összefüggéseit elemzem. Elemzésem két fő területe a cukor világpiacának várható alakulása és az EU által a dohai WTO fordulóban kialakított piacvédelmi rendszer, melyek együttesen határozzák meg az ágazat működésének jövőbeli külgazdasági kereteit.

1.1 A cukor világpiaca

1.1.1 Termelés-fogyasztás, árciklusok¹

Napjainkban mintegy százhusz országban termelnek cukrot. A cukorgyártás nyersanyagául kétféle alapanyag: a cukorrépa, vagy a cukornád szolgálhat. Cukorrépát ötven, cukornádat száz ország termel, míg egyes országokban (pl. az USA-ban, Kínában, Japánban) mindkét növényt termesztik [OECD, 2004]².

A 2000-es évekre a világ cukorfogyasztásának 75-80 %-át a nádcukor biztosítja. A fogyasztás kontinensenként, régióként igen eltérő mértékben, de összességében folyamatosan növekszik, 1990-2000 között évi 2 %-kal nőtt, és 2000-ben 130,87 millió tonnát ért el, 2005/06-ra pedig becslések szerint (nyerscukor egyenértéken) meghaladta a 150 millió tonnát is [Sommer 2007].

¹ Az 1.1.1. alfejezetben főleg Csillag [2005] megállapításaira támaszkodva kerülnek bemutatásra a világ cukorgazdaságának legfontosabb jellemzői.

² 8.old

A világkereskedelemben kerülő mennyiség más mezőgazdasági termékekhez viszonyítva a cukor esetében magasnak mondható. Az elmúlt évtizedben az volt tapasztalható, hogy az import világszinten a fogyasztást jóval meghaladó ütemben bővül, vagyis a fogyasztáson belül az import aránya növekszik.³ 2000-2002 átlagában a világtermelés 30%-át tette ki a kereskedelemben kerülő mennyiség.

Ezen belül a világpiaci árakon forgalmazott, - tehát támogatás nélküli - export volumene ugyanakkor az összes exportnak csak legfeljebb 40 %-át teszi ki (alig 20 millió tonna). A fennmaradó 60 %-kal hosszú-távú szerződések (preferenciális kereskedelmi megállapodások, regionális szerződések) keretében, illetve támogatásokkal segítve folyik a kereskedelem [LMC International, 2003].

További cukorágazati jellegzetesség, hogy a cukorgyártók a világpiaci ár esése esetén csak időben elhúzódva, késéssel csökkentik termelésüket, ami fokozott amplitúdójú ciklikussághoz vezet. Ebből kifolyólag a kőolaj után a cukor árát jellemzi a második legmagasabb fokú ár-instabilitás a világpiacra kerülő árucikkek (commodities) közül [ISO 2004]⁴.

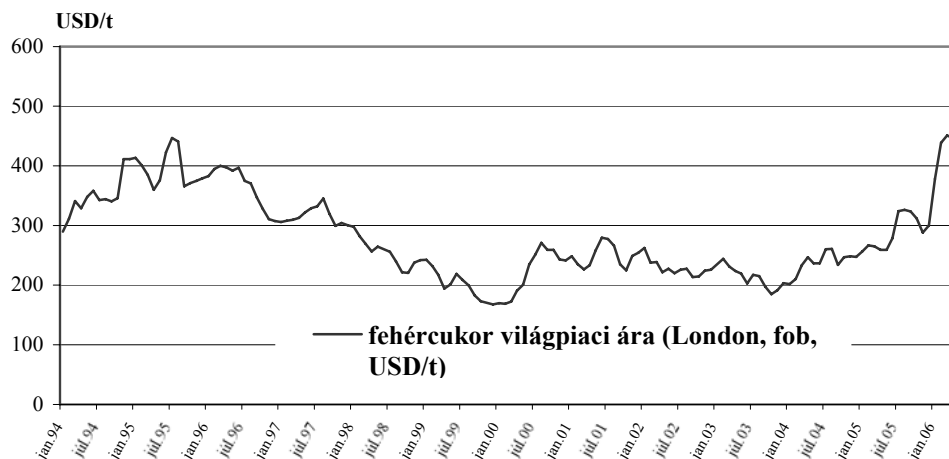
A mezőgazdasági termékpiacok közül a cukorra jellemző áringadozást csak a kakaó és a kávé közelíti meg. Az áringadozások amplitúdója 1985 óta jelentősen csökkent ugyan, de az árak ingadozása bizonyos ciklikussággal továbbra is megfigyelhető. A ciklikusság fő oka az, hogy a cukorgyártás alapanyag termelő ágazatai, a cukorrépa- és főként a cukornád-termelés a biológiai és beruházási ciklusok miatt a piaci változásokra időben csak késéssel képes reagálni. A magyarban „sertés ciklusként” közismert jelenség cukorpiaci megfelelője tehát alapvetően a cukornád ültetvények 5-7 éves rotációjával áll összefüggésben. A ciklusok leszálló fázisait rendkívül alacsony árak és piaci zavarokat okozó szintig felhalmozódó készletek jellemzik⁵. Az ilyen cukor-világpiaci válságok rendszerint csak akkor érnek véget, ha a világpiaci ár a legolcsóbban termelő ország termelésének önköltsége alatti szintre süllyed, mint ahogy az, legutóbb például 2000-ben történt.

³ Az importált mennyiség 1999-ben érte el eddigi maximumát, 39,4 millió tonnát.

⁴ 11.old.

⁵ A legutóbbi 1999-es ciklus mélypont alakalmával például a globális készletek szintje meghaladta az éves globális cukorfogyasztás 50%-át. A világpiaci egyensúly érzékenysége jellemző, hogy a készletszintnek azóta lezajlott 40%-ra való csökkenését az árak 100% feletti növekedése kísérte.

1. sz. ábra: A fehércukor világpiaci árának alakulása, 1994. január – 2006. május



Forrás: F.O.Licht árjelentései

A közelmúlt cukor világpiaci árviszonyait egészen 2000-ig tendenciájában csökkenő ármozgás határozta meg. Az ezt követő korrekció után az árak ismét a 200-250 USD/t közötti tartományban ingadoztak egészen 2005-ig.

2005-ben ugyanakkor az árak 300 USD/t szintre emelkedtek, majd 2006-ra meghaladták a 400 USD/t szintet is. 2006 májusára aztán az emelkedő tendencia tovább folytatódott és az árak megközelítették az 500 USD/t szintet.

1.1.2. Árciklus vagy tartós növekedés?

Az elmúlt egy év jelentős világpiaci árnövekedése kapcsán jogosan merül fel a kérdés, hogy a jelenlegi folyamat egy szokásos világpiaci ciklus felfelé ívelő szakaszát képviseli vagy éppenséggel ennél mélyebben fekvő trendek mozgatják a cukorárak jelenleg tapasztalható alakulását.

- Mindenekelőtt elmondható, hogy az árak közelmúltbeli alakulása **nem mond ellent** a cukorra jellemző **világpiaci árciklusok** korábbi tapasztalatainak. Az 1. sz. ábrából is plasztikusan látszik, hogy az árak tartós csökkenése illetve stagnálása (1995-

2000) majd hirtelen felfutása (2005-2006) éppenséggel a ciklus tipikus tünete is lehet. Ezt támasztja alá az a körülmény is, hogy a jelenlegi világpiaci árszínvonal (450-500 USD/t) már a legtöbb nádcukor termelő ország önköltsége fölött van. Ezek a termelők a magas árszínvonalra vélhetően a termelés bővítésével, új kapacitások kiépítésével reagálnak. Amennyiben a kapacitások bővítése meghaladja a cukorkereslet növekedésének ütemét, akkor a globális készletek ismét növekedni fognak, ami idővel az árak csökkenéséhez fog vezetni.

- A világpiaci cukorárak jelenlegi felfutásában egyértelmű szerepe van **egyszeri, nem strukturális hatásoknak** is. Konkrétan arról van szó, hogy az elmúlt 2005/06-os cukorévben számos meghatározó cukortermelő régió messze a várakozások alatti termelést produkált. A döntően időjárási okokból csökkenő brazil, kínai és thaiföldi kibocsátás nyomán a globális készletek szintje egy év alatt az éves fogyasztás 40,7%-áról 38,5%-ára esett vissza [ISO, 2006].
- Egy további nem endogén cukorpiaci hatásnak tekinthető a világpiaci cukorárak mértékegységeként használt **USA dollár árfolyamának alakulása** is. A dollár viszonylagos gyengesége a többi meghatározó valutához képest az elmúlt időszakban szintén hozzájárult a világpiaci cukorárak növekedéséhez⁶.
- Ki kell emelni azt a körülményt is, hogy a világpiaci cukorár felfutása a hetvenes évekhez hasonlóan ismét a **kőolaj árának** felfutásához illeszkedik. A szakirodalom megállapította, hogy a fontosabb mezőgazdasági és ipari nyersanyagok árai – a szélesebb értelemben vett gazdasági ciklusokhoz igazodva – rendszerint együtt mozgó, nagyobb ciklusokat képeznek. Ennek legközismertebb példája a hetvenes évek olajválsága volt, amit nemcsak a cukor, hanem más mezőgazdasági termékek (pl. gabonák) esetében is az árak tartós emelkedése kísért. Hasonló, de kisebb amplitúdójú ciklus volt másfél évtizeddel később is megfigyelhető.
- A jelenlegi helyzetben a **cukorárak és a kőolajárak közötti korreláció** azonban ha lehet még erősebb mint a korábbiakban. Ennek oka a bioetanol üzemanyag célú felhasználásának elterjedése, ami számos közvetlen és közvetett hatást gyakorol a cukorpiacra. Közvetlen hatásként egyértelműen a világ vezető cukor exportőre, Brazília viselkedése említendő. Itt a magas kőolajárak miatt a cukornád termelésnek a

⁶ Empirikus tanulmányok szerint [LMC 2002] az USA dollár 1%-os leértékelése a többi kulcsvalutához képest önmagában átlagban 0,4 %-kal növeli meg a dollárban jegyzett világpiaci árucikkek, köztük a cukor világpiaci árát.

technológiailag lehetséges maximumát, vagyis 45%-át ma már nem cukorgyártásra, hanem etanol termelésre fordítják, ami több millió tonnás potenciális kínálatot von el a cukor világpiacáról.

- Az etanol-programok beindítása ugyanakkor azokban az országokban is kihathat a cukorgyártás helyzetére, ahol nincsen szó az alapanyagok közvetlen helyettesítéséről. A kőolajárak elszabadulása nyomán az USA-ban, az EU-ban, illetve számos más fejlett és fejlődő országban beinduló, általában gabonára alapozott etanol-programok ugyanis növelik a mezőgazdasági inputok, kiemelten a termőföld iránti keresletet. Ez a pótlólagos kereslet a korlátozott földkínálat miatt hosszabb távon általános mezőgazdasági áremelést indukálhat⁷.

1.1.3 A cukor világpiac várható alakulása

Fenti megfontolások alapján igen nehéz akár hozzávetőleges becslét is adni a világpiaci cukorárak elkövetkező 5-10 évi alakulásáról. Támpontul mindenesetre abból lehet kiindulni, hogy a jelenlegi 400-500 USD/t közötti világpiaci árak számos egyszeri (terméskiesés, dollár árfolyam) és ciklikus tényező együttes áremelő hatásaként alakultak ki [ISO, 2006]. Megfordítva, az 1995 és 2004 között tapasztalt világpiaci árdepresszió éppen ugyanezeknek a tényezőknek az ellenkező irányú mozgását (erős dollár, kiemelkedő termelésbővülés) tükrözte. Természetesen ezek a hatások a jövőben is érvényesülni fognak, rövid távon akár további áremelkedést, közép-, hosszú-távon viszont mindenképpen árcsökkenést eredményezve.

A cukor világpiacán van azonban két olyan alapvető strukturális tényező, amelyek az eseti, illetve ciklikus hatásoktól függetlenül, hosszabb távon az árak stabilizálása, a piaci depresszió elkerülése irányába hatnak. Ezek a tényezők a kőolaj iránt megnyilvánuló tartós túlkereslet, valamint a cukor világkereskedelmének fokozatos liberalizációja. A kőolajárakkal kapcsolatban a közismert politikai érzékenység miatt igen nehéz megalapozott előrejelzéseket adni. A jelenlegi piaci helyzet fundamentális

⁷ Az etanol termelés felfutása egyes répacukor termelő országok, köztük Magyarország esetében is nem feltétlenül jelent előnyt a cukorgyártás szempontjából. Azáltal ugyanis, hogy a gabonák jövedelmezősége a megnövekvő kereslet miatt javul, a nem kiemelkedően hatékony cukorrépa termesztés relatív versenyhelyezete romlik.

politikai (Közel-Kelet) és gazdasági (Kelet-Ázsia gazdasági növekedése) okai alapján mindazonáltal a magas kőolajárak tartós fennmaradása igen valószínűnek látszik.

A másik tényező a globális cukorpiac jövőben várható liberalizációja. A cukor világpiacán 1995 és 2004 között tapasztalt árcsökkenés mögött ugyanis, a ciklushatások mellett a szabályozási szempontok is lényeges szerepet játszottak. A rendkívül olcsón termelő országok - elsősorban Brazília – elmúlt években lezajlott világpiaci térnyerése nem okozott volna olyan árcsökkenést, ha ehhez nem társul a *fejlett ipari és a fejlődő mezőgazdasági országok tartalékgazdálkodási politikáinak és piacszabályozási intézkedéseinek hatása is*. Ez a torz piaci helyzet eredményezte azt, hogy amíg a termelési költségek átlaga az 1983/84 és 1998/99 közötti időszakban világszinten nyerscukorra vetítve mintegy 360 USD/t-t tett ki, addig a világpiaci átlagár ugyanezen időszak alatt mindössze 210 USD/t, vagyis az *átlagköltségnél 42%-kal alacsonyabb volt*.

A legtöbb világpiaci szereplő cukorpiaci szabályozása hosszú múltra tekinthet vissza, melyben csak elvétve található a liberalizációt előmozdító reformlépés. E tekintetben a WTO Uruguayi Fordulója is csak korlátozott eredményeket hozott, mi több, éppen a cukorpiaci struktúrák változatlansága az egyik gyakran hangoztatott ellenérv az Uruguayi Forduló kereskedelem liberalizációs eredményivel kapcsolatban.

Az új dohai WTO fordulóval összefüggésben azonban éppen a soron következő évek hozhatnak érdemi átalakulást a cukor világpiac szerkezetében. Az EU-hoz hasonlóan ugyanis számos fejlett és fejlődő ország tesz konkrét lépéseket cukorpiacának liberalizációja és deregulációja érdekében⁸. A változások várható nagyságrendjét jól jellemzi magának az EU-nak a cukorpiaci reformja. Önmagában emiatt ugyanis 3 év alatt mintegy 5-7 millió tonnával, vagyis a teljes világpiaci kereskedelem 13- 18%-val csökkenhet a kínálat.

A termelés és a kereskedelem liberalizációja a várható stabil éves 2%-os piacbővüléssel együtt a legtöbb várakozás szerint az áringadozás csökkenését és a korábbi nyomott

⁸ Az utóbbi években több hagyományos cukortermelő régióban liberalizációs és privatizációs folyamatok mentek, mennek végbe (pl. Mexikó, Brazília, egyes afrikai államok, India, valamint Európában Oroszország és Ukrajna). Mivel számos, a cukor világpiacán számottevő OECD-tagállamban továbbra is a cukorágazat részesül a legnagyobb mértékű támogatásban (EU, USA, Japán), a cukorpiaci reformok és a liberalizáció fókuszában is az OECD országok állnak.

árszínvonalnál magasabb árcentrum kialakulását eredményezi. A konkrét számok kérdésében a liberalizáció árhatásait előrejelző számos hozzáférhető tanulmány [IMF, 2002; ABARE, 1999; CIE, 2002; DIAO, 2001] – az eltérő feltételezések miatt - rendkívül nagy eltéréseket mutatnak. A cukorpiaci liberalizáció árhatásait elemezve a tanulmányok *a világpiaci ár 2-60% közötti mértékű emelkedésére adnak becslést.*

Az említett tanulmányok a többi hatástól elszigetelten kizárólag a *kereskedelmi liberalizáció* árhatásával foglalkoztak. A kapott számszerű eredményeket már csak azért is fenntartással kell kezelnünk, mert azok többnyire a piac teljes liberalizációjának elméleti feltevéséből indultak ki. A soron következő évtizedben ugyanakkor legfeljebb korlátozott liberalizációról beszélhetünk. Ezzel együtt vitán felül állítható, hogy a liberalizáció, mélységétől függően jelentékeny és tartós világpiaci áremelkedést indukál. Ha ehhez a hatáshoz hozzávesszük a megelőző alfejezetekben tárgyalt tényezőket (ciklushatás, árfolyamhatás, kőolajár hatás, szezonális termelésingadozás) akkor a következő következtetés levonására nyílik lehetőség:

A cukor világpiacán az elkövetkező évtizedben a megelőző időszak (1995-2005) átlagához viszonyítva némileg stabilabb és magasabb árak kialakulása várható. Ciklus hatásokkal a jövőben is számolni kell, de a jövedelmező alternatív piacok (etanol) miatt nem várható, hogy a fehércukor árak a korábbi, 200 USD/t alatti szintre süllyedjenek. A jelenlegi 400 USD feletti árszínvonal a hatékony nádcukorgyártók termelésének felfutása miatt nem valószínű, hogy akár közép-távon is fennmaradjon. A világpiaci fehércukor árak ezért az elkövetkező évtizedben nagy valószínűséggel a 250-350 USD/t közötti sávban fognak stabilizálódni.

1.2. Piacvédelem a WTO dohai fordulója után

1.2.1. A Dohai Forduló legfontosabb kérdései a cukor vonatkozásában

A WTO dohai fordulójának előkészítő tárgyalásai nyomán még nem alakultak ki az új mezőgazdasági megállapodás részletei, és éppenséggel a piacvédelem tekintetében még a technikai kérdésekben sem született kompromisszum. A továbbiakban ezért csak

feltételezésekre szorítkozhatunk, annál is inkább, mivel nemcsak a végleges feltételrendszer, hanem a megállapodás megkötésének időpontja is bizonytalan, hiszen a tárgyalási fordulót 2006. július 23-án határozatlan időre felfüggesztették. Továbbra is valószínű azonban, hogy az eddig elért tárgyalási kompromisszumok mentén - valószínűleg 2007. második felében - megkötik az új nemzetközi kereskedelmi egyezményt [Harris, 2007]. A tárgyalások eddigi eredményei alapján pedig már most is számba lehet venni az EU vámrendszerében előbb vagy utóbb bekövetkező elkerülhetetlen változásokat. A részletes értékelés előtt megelőlegezhető az a megállapítás, hogy az európai cukoripar védelmének az eddigi gyakorlathoz és a dohai fordulóhoz fűzött korábbi reményekhez képest a jövőben lényegesen szerényebb eszközökre kell hagyatkoznia [Fischer Boel, 2006].

Az alábbiakban az alapvámmal, a pótvámval valamint az érzékeny termék státusszal kapcsolatos fejleményeket tekintem át.

Az európai cukorpiacot jelenleg egy 419 €/t nagyságú fix súlyvám védi a nemkedvezményes importtal szemben. Mivel ez a vámtétel a mindenkori importár függvényében 100-250 % közötti *ad-valorem* vámnak felel meg a dohai fordulóban mindenképpen tetemes csökkentésével kell számolni. A csökkentés konkrét mértéke és mikéntje az alábbi eddig nem véglegesített tényezők függvénye lesz:

- Az *ad-valorem egyenértékre* (AVE) történő **átszámítás** során milyen referencia importárat fog a WTO alkalmazni. Minél alacsonyabb ez a referencia importár százalékosan annál magasabbnak mutatkozik az EU 419 €-os vámjá. Minél magasabb az AVE, annál magasabb vámcsökkentési sávba kerül az érintett termék. A késhegyre menő technikai alkudozások ellenére⁹ az EU cukor vámjá szinte biztosan a legmagasabb csökkentési kötelezettség alá fog esni.
- Milyen **vámcsökkentési kötelezettséget** állapítanak meg a legfelső sávban. A nagyobb tárgyaló csoportok közül az EU adta ebben a kérdésben a legvisszafogottabb ajánlatot, a maga 60%-os csökkentési javaslatával [EU Bizottság, 2005 d]. A

⁹ A cukor esetében a különböző referencia árra vonatkozó javaslatok között szerepel az átlagos gyártási költség, a f.o.b. exportár és a c.i.f. faktorról növelt importár is. A legvalószínűbb esetben a referencia ár nagysága 230 €/t (f.o.b.) és 260 €/t (c.i.f.) között lesz.

liberalizáció párti G-20 nevű ország csoport 75%-os, az USA pedig 90%-os (!) vámcsökkenést javasolt ebben a kategóriában.

- Bekerül-e a megállapodásba az ún. *capping*, vagyis a **megengedhető legmagasabb vámszint** előírása. Amennyiben lesz ilyen, akkor az ismert javaslatok alapján 80-100% közötti vámplafon elfogadása várható.
- Lesz-e ún. *return ticket*, vagyis a csökkentési kötelezettség megállapítása után **vissza lehet-e számítani a korábbi fix súlyvámokat** az eredeti mértékegységre (€/t) vagy a dohai forduló után minden vám százalékos értékvám lesz. Az EU - arra hivatkozva, hogy az értékvámok csak növelik a világpiaci áringadozások hatásait a belső piacokra - az első megoldás híve, de a kérdés még koránt sincs eldöntve.
- Az európai cukorágazat védelmében az elmúlt évtizedben fontos szerep jutott az **áralapú pótvám** eszközének. Ennek segítségével az európai termelők az alapvám felül változó mértékű 80-100 €/t többlet védelemhez jutottak, ami elengedhetetlen feltétele volt a magas belpiaci árak fenntartásának. Érthető módon tehát az ágazat a dohai fordulóban is a pótvám intézményének fenntartását támogatja. Ezzel homlokegyenest ellenkező véleményen van csaknem valamennyi agrárexportőr ország, melyek a pótvámban nem rendkívüli piaci zavarok elhárításának eszközét, hanem egy kirívóan protekcionista piacvédelmi eljárást látnak. Nem sok biztatóval kecsegtet az EU-ra nézve a tárgyban 2006 áprilisában közzétett WTO-s kompromisszumos javaslat sem¹⁰. Ez ugyan elvben lehetőséget lát a pótvám korlátozott használatára, de *kizárólag a fejlődő országok esetében*.
- A pótvámhoz hasonló a helyzet az **érzékeny termék státusz** fenntartásával is. Ugyan egy ilyen besorolás érdemben javíthatná az európai cukorpiac vámvédelmi lehetőségeit¹¹, de ezt szintén élesen támadják az agrárexportőr országok és a mértékadó

¹⁰ Chairman Crawford Falconer evaluation of current negotiations and reference papers on food aid, export competition and domestic support.

¹¹ A tervezetek szerint az érzékeny termékek esetében csak az amúgy kiszámolt csökkentési kötelezettség 50%-át kellene végrehajtani, de ezért cserébe pótlólagos piacrajutási lehetőségeket, vagyis további kedvezményes importkontingenseket kellene biztosítani.

WTO-s kompromisszumos javaslat is csak *kizárólag a fejlődő országok estében* lát erre lehetőséget.

1.2.2 Az EU várható cukorvámja

Amennyiben az EU álláspontját vesszük alapul, akkor a dohai forduló végrehajtási időszakának végére a Közösség cukorvámja egy 168 €/t nagyságú fix súlyvám lesz. A G-20 javaslat elfogadása pedig az EU-ra nézve egy 105 €/t nagyságú vámot eredményezne. A *capping* csak abban az esetben jelentene további korlátozást, ha a megállapított vámmaximum kisebb lenne mint 80%, hiszen még 80%-os *capping* estén is 184 €/t-ás maximális vám adódna cukorra nézve. Úgy vélem, hogy a *return ticket* kérdésében jó esély van az európai álláspont érvényesítésére, ezért továbbra is az €/t alapú súlyvámmal célszerű számolni.

Az érzékeny termék státusszal vagy a pótvám alkalmazhatóságával kapcsolatban túlzott várakozásokat nem tartok indokoltnak. Egyrészt ezeket az eszközöket számos WTO tagállam kifejezetten csak a fejlődő országok számára tenné hozzáférhetővé. Amennyiben az EU-nak mégis lehetősége adódik ezen eszközök használatára, akkor további kérdések merülnek fel:

- Az érzékeny termék státuszért cserébe ugyanis a közösségnek további jelentős piacrajutást kellene garantálnia harmadik országoknak. Tekintve, hogy az EBA kezdeményezés, az ACP országok, India és a Nyugat-Balkáni országok részére nyújtott importkedvezmények nyomán az EU már eleve 4-5 millió tonna cukor importjára számíthat, 2009 után a további piacnyitás nem tűnik megengedhetőnek.
- A pótvám kérdésében biztosnak látszik, hogy a jelenlegi magas küszöbárra¹² (*trigger price*) alapozott, 1995 óta megszakítás nélkül alkalmazott közösségi pótvám a jövőben nem jöhet számításba. A múltbeli tényleges világpiaci cukorárak alapján kalkulálandó új küszöbár viszont valószínűleg csak nagyon alacsony (200 USD alatti) importárak esetén ad majd némi plusz védelmet.

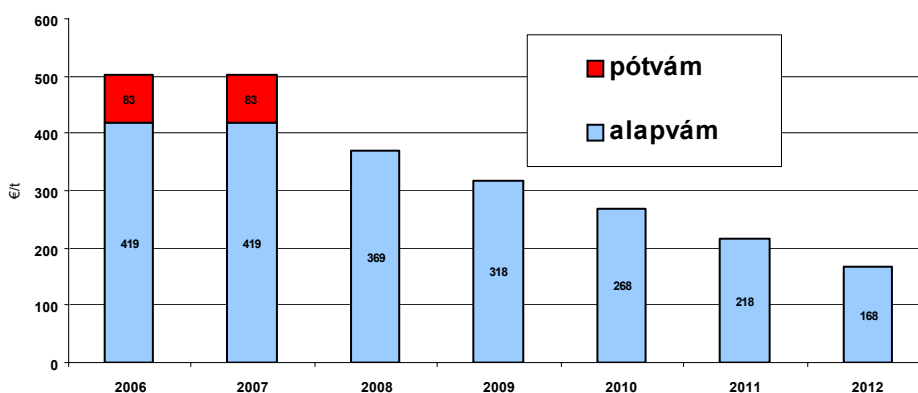
¹² 531 €/t

Mindent egybe vetve az látszik valószínűnek, hogy az EU a tárgyalások során mintegy 150-200 €/t közötti vámterhelés fenntartását tudja elérni a dohai forduló végrehajtását követő évekre. A közösség számára nagy valószínűséggel egyedül az alapvámnak lesz gyakorlati értéke a pótvám szerepe pedig vagy megszűnik vagy névleges lesz.

1.2.3. Az új vámrendszer bevezetésének ütemezése

Az uruguayi forduló tapasztalataiból kiindulva, a dohai fordulóban elfogadott ún. tagállami engedményes listák bevezetésére fokozatosan, egy öt éves végrehajtási időszak alatt kerülhet sor. A tárgyalások jelenlegi állapota alapján a végrehajtási időszak kezdete legkorábban a 2008-as év lehet, tehát a teljes vállalást 2012-re kell a tagállamoknak abszolválniuk. Az uruguayi forduló precedense alapján a csökkentés a vámok esetében lineárisan, vagyis évente azonos százalékponttal történik. A 2. sz. ábrán a lehetséges vámcsökkentési forgatókönyvek közül egy viszonylag 'pesszimista' esetet ábrázoltam, ahol az EU-nak 60%-os vámcsökkentési kötelezettség mellett nem lenne lehetősége sem pótvám alkalmazására sem pedig az érzékeny termékhez kapcsolódó vámcsökkentési kedvezmények alkalmazására.

2. sz. ábra: Az EU fehércukor vámjának lehetséges alakulása a dohai WTO forduló végrehajtási időszakában



forrás: saját számítás

A 2. sz. ábra alapján jól látható, hogy a közösség vámrendszere – még a fenti viszonylag pesszimista prognózis alapján is – nagy valószínűséggel elegendő védelmet biztosít a cukorpiaci reformban elfogadott cukor referencia ár számára. Érdemi bizonytalanságot csak a végrehajtási időszak utolsó évére kialakuló 200 €/t alatti vámszint jelent.

Amennyiben viszont a világpiaci cukorárak az előrejelzett 250-350 USD/t tartományban maradnak, akkor még 168 €/t nagyságú vám mellett sem kell számítani a nem-kedvezményes import beáramlására. Megfordítva az előbbi gondolatmenetet, amennyiben *a világpiaci cukorárak tartósan meghaladják a 250 USD/t értéket*, akkor hosszabb távon az európai piacon – a belpiaci keresleti-kínálati viszonyok függvényében – *akár a referencia árnál (404,4 €/t) tartósan magasabb piaci árszínvonal is kialakulhat.*

II. Fejezet: A 2006. évi cukorpiaci reform előzményei

2.1. Az Európai Unió cukorpiaci szabályozása a 2006. évi reformot megelőzően

A jelen alfejezetben kifejtettek nagyban támaszkodnak a BCE Agrárközgazdasági és Vidékfejlesztési Tanszéke által 2005-ben elkészített „A magyar cukorrépa ágazat helyzete az EU cukorpiaci reformjának tükrében” c. tanulmány [BCE, 2005] 2. és 3. fejezetére, melyet Csillag is idéz. [Csillag, 2005]

2.1.1. Az Európai cukorvertikum gazdasági súlya

Az EU részesedése a világ cukortermeléséből igen jelentős, hiszen a világszinten évente megtermelt 145-150 millió tonna cukorból a reformot megelőzően mintegy 20 millió tonnát az EU-ban állítottak elő. A reformot megelőzően a 25 tagállam közül 21 folytatott cukorgyártást (Luxemburg, Észtország, Ciprus és Málta nem). Németország és Franciaország a 25 tagú Közösség termelésének több mint 40%-át adja, amit Lengyelország követ csaknem 10%-os részesedéssel.

Az Unió egészen 2006.-ig fontos szereplő volt a cukor világpiacán is: a cukorfogyasztásnak 12%-át, az exportnak 15%-át, az importnak pedig 5%-át képviselte. A Közösség tehát mind az importban (1,5 millió tonna) mind az exportban (4,5-6 millió tonna) jelentős mennyiségekkel érintett volt, és egy átlagos évben összességében 3-4 millió tonnás nettó exportot tudott felmutatni. Az EU jelentős cukorexportjának lehetőségét a hatalmas költséggel működő exporttámogatási rendszer biztosította. 2004/05-ben az EU még mindig évi 500 millió € export-visszatérítést folyósított a cukorgyártóknak, mintegy 1,2 millió tonna kvótacukor exportjához. Ezenfelül finanszírozza 1,4 millió tonna ACP országokból származó nyerscukor re-exportjának költségeit is, ami hasonló kiadással jár. Ugyanakkor az EU cukorimportja is jelentős, 1,9-2,2 millió tonna, amely döntő részt preferenciális nyerscukor importját (1,6

millió tonna) jelenti. Különféle többoldalú megállapodások keretében, nagyrészt vámmentesen, illetve minimális vám megfizetése után kerül az EU piacára nyerscukor, melyet elsősorban fejlődő államokból hoznak be az európai cukorfinomítók nyersanyag-szükségletének fedezésére.

Önmagában a jelentős nettó cukorexport ténye – egy olyan termék esetében, melyet trópusi éghajlat mellett cukornádból lényegesen hatékonyabban lehet előállítani – jól illusztrálja a KAP reformot megelőző Közösségi agrárpolitika ellentmondásait. Talán a cukor azonban az egyedüli olyan piacszabályozás alá volt termék, ahol a jelenetős ártámogatásnak valamint a prohibítív vámvédelemnek köszönhetően még a szigorú mennyiségi szabályozás ellenére is jelenetős exportálandó feleslegek keletkeztek. Az ilyen rendszerek hatalmas társadalmi költségeire, valamint kereskedelemtorzító hatásaira számos tanulmány mutatott rá pl. [Halmai, 2004]; [Fertő, 1999] .

2.1.2. Az EU cukorpiaci rendtartásának kialakulása és főbb keretei

Az EU-ban 1968-ban vezették be a cukorpiaci rendtartást, amely 2006-ig csaknem változatlan elvek szerint működött. A cukorpiac szabályozása eddig kimaradt az 1992-es CAP reformból illetve az Agenda 2000 keretében fokozatosan bevezetett „decoupling” megvalósításából is. Az EU „leleményes” tárgyalási technikájának köszönhetően ugyanakkor az 1994-es GATT megállapodás sem kényszerítette ki a rendszer jelentős változását, hiszen a Közösségnek sikerült rendkívül magas referencia értékeket elfogadtatnia, úgy a vámvédelem szintjében, mint a pótvám meghatározására szolgáló referencia árban, illetve az exporttámogatás mennyisége és értéke tekintetében¹³.

Bevezetése óta további termékekkel is kibővült a rendtartás, melyet napjainkban ezért inkább „édesítőszer-”, mint cukorpiaci rendtartásnak tekinthető, hiszen a répacukron

¹³ A korábbi mozgó importlefölözési rendszer „tarifikálásával” az EU 1994-es engedményes listájában 500 €/t feletti súlyvámot tudott elfogadtatni. Ennek többlépcsős csökkentése után az EU jelenleg is 419 €/t nagyságú súlyvámot alkalmaz, ami önmagában 200% feletti százalékos vámterhelésnek felel meg. Az áralapú pótvámnak, mint permanens piacvédelmi intézkedésnek alkalmazását szintén az EU engedményes listája tette lehetővé, melyben 531 € magasságban határozták meg a korábbi évek átlagos importárát (referencia ár). Erre alapozva az EU, immár 10 éve folyamatosan, egy sávosan változó nagyságú import pótvámot alkalmaz, melynek mértéke jellemzően 80 és 120 € között van tonnánként, a mindenkor világpiacon és a referencia ár közti különbség szerint. Összességében az EU vámvédelme így jelenleg meghaladja az 500 €/t szintet.

túlmenően 1981-ben a rezsim hatálya alá került az izoglükóz¹⁴ majd 1994-ben az inulin is. A többi KPSZ-hez képest a cukorpiaci rendtartás sajátosságai 2006-ig az alábbiak voltak:

- 1) Bár a gabonapiaci rendtartáshoz hasonlóan a cukor esetében is létezett az intervenciós ár rendszere, az intervenciós felvásárlás nem a termelők által előállított termékekre (cukorrépa), hanem a feldolgozott termékekre (cukor) vonatkozik.
- 2) Az EU által biztosított értékesítési- és árgarancia nem volt nyíltvégű, hanem termelési kvótákra korlátozott. (a 2006. évi reform gyakorlatilag megszüntette a cukor intervenció intézményét)
- 3) Az összes KAP rendtartás közül leginkább a cukor esetében valósult meg az az alapelv, hogy a termelési többlet elhelyezése miatt jelentkező költségek nagyobb részét a termelők állják (termelési illetékek befizetésén keresztül).
- 4) Minden tagországban létrehoztak egy ún. Szakmaközi Egyezményt, amely gyakorlatilag teljeskörűen szabályozta a szerződéses viszonyrendszert a répatermesztők és a feldolgozók között.
- 5) A Közösség piacára jelentős mennyiségű, de importkvótához kötött, harmadik országból származó cukor bejutása garantált, elsősorban a fejlődő ACP államokból, amelyek a Loméi Egyezmény révén kapcsolódnak az EU-hoz.

2.2. A cukorpiaci reform mozgatórugói

2.2.1. Belső ellentmondások

Az EU cukorpiaci támogatási rendszere alapvetően három alappilléren nyugodott:

¹⁴ Ebből a szempontból sajátos Magyarország helyzete, ahol Európa legmodernebb izoglükóz gyára önmagában a teljes európai izoglükóz kvóta több mint 20%-át állítja elő. A Hungrana Kft. szabadegyházi gyára évente mintegy 160-200 ezer tonna izoglükóz előállítására képes (fehércukor egyenértékben), ami két átlagos méretű cukorgyár kibocsátásával egyezik meg. Egy átlagos évben a Hungrana Kft. vásárolja fel az össze hazai takarmánykukorica termelés 15-20%-át.

- védelem a harmadik országból származó importtal szemben,
- export-visszatérítés a Közösség kvótán belül megtermelt cukortöbbletének világpiacon történő levezetése érdekében,
- állami hatóságok intervenciós felvásárlásai.

Az intervenciós felvásárlás rendszere elvileg ugyanaz, mint más termékeknél. A különbség egészen 2004-ig a mechanizmusok közötti egyensúlyban volt. A cukor esetében ugyanis eddig az évig gyakorlatilag nem került sor intervenciós felvásárlásra. A piacsabályozás főképp a kvóták rugalmas kezelésén (deklasszifikáció), az import ellenőrzésén és az exportrendszer jól összehangolt működésén alapult.

A rendszer nyomán egy igen stabil támogatási ársáv alakul ki, amelyen belül a belföldi árak és a támogatott export árbevétele ingadoznak. Az alsó határ az intervenciós ár, míg a felső határ a vámmal terhelt, harmadik országból származó nem-preferenciális import. Ez a szabályozási egyensúly az EU 2004. évi bővítéséig tartott. A bővítést követően azonban az évtizedes gyakorlattal gondosan kialakított keresleti-kínálati egyensúlyt két tényező is hirtelen felborította:

1. Egyrészt már 2002-ben életbe lépett az EU-nak a volt Jugoszláv tagállamokkal kötött ún. Nyugat-balkáni Megállapodása, ami ezen országok mezőgazdasági termékeinek vámmentes piacrajutást biztosít a Közösségben. Ezek a kereskedelmi kedvezmények pl. Horvátország esetében az EU társulási megállapodásnak is részévé váltak. Az egyezmény nyomán az elmúlt 3 évben főként Szerbia és Horvátország, termelése zömét, évi 200-400 ezer tonna cukrot exportáltak a szomszédos EU országokba.
2. Ennél is nagyobb kínálati nyomást okoznak az újonnan csatlakozott országoknak megítélt, a fogyasztást lényegesen meghaladó cukorkvóták. Becslések szerint csak Csehországban, Szlovákiában, Lengyelországban és Magyarországon, évente 300-400 ezer tonnás felesleg keletkezik a belföldi fogyasztáson felül

kvótacukorból, aminek lehetséges levezetését csak a támogatott export vagy a közösségi szintű deklasszifikáció jelentheti¹⁵.

Fenti hatások nyomán – mindenekelőtt a közvetlenül érintett KKE országokban – megingott a régi tagállamokban tartósan az intervenciós árnál magasabb belföldi piaci árszintet biztosító egyensúly és az árak csökkenni kezdtek.

Magyarországon – ahol a Balkánról származó importcukor és a hazai kvótacukor-többlet egyaránt jelen van - 2005-ben a termelői árak mintegy 10%-kal az intervenciós cukorár alá süllyedtek. A fogyasztókra gyakorolt kedvező hatások mellett a túlkínálatos piaci viszonyok a szabályozási eszközök korábbi egyensúlyának felborulását is eredményezték.

Ez abban nyilvánult meg, hogy 2005 januárja és 2006 márciusa között, addig példátlan módon, közösségi szinten mintegy másfél millió tonna kvótacukor intervenciós felvásárlására került sor. Ebből a mennyiségből mintegy 230 ezer tonnát a magyarországi cukorgyárak ajánlottak fel.

A piaci egyensúlytalanság mellett további fontos belső motivációt jelentettek a cukorpiaci rendtartás reformjára ennek torz *elosztási- és versenyhatásai* is. Az 1990-es évek kezdetétől a KAP reformja az ártámogatásokról a termelőknek juttatott közvetlen támogatásokra való áttérésben állt. Az ún. decoupling-ből való kimaradás a mezőgazdasági termelők közötti versenytorzulások kialakulásához is vezetett. Konkrétan arról van szó, hogy ameddig a legtöbb szántóföldi termés esetében az ártámogatási rendszert fokozatosan közvetlen jövedelemtámogatási rendszer váltotta fel, addig a cukor és a cukorrépa továbbra is az árakon keresztül juttatja jövedelemhez a termelőket.

Nemzetközi összefüggésben ehhez társult még a mezőgazdaságnak nyújtott belső támogatások rendszerének harmonizálása, valamint a mezőgazdasági termékek kereskedelmének szabályozása, korlátozott liberalizációja is. A cukor Közös Piaci Szervezetére ezek a változások nem hatottak ki. Ennek részben az az oka, hogy a

¹⁵ Az EU támogatott exportra vonatkozó WTO vállalása nem biztosít elegendő keretet egy ekkora többlet levezetéséhez. Másrészt viszont a bizottság 2004-ben nem alkalmazta a deklasszifikáció lehetőségét sem, amivel tartós túlkínálati állapotot teremtett a piacokon.

cukortermelés csaknem valamennyi OECD országban részesül valamilyenfajta támogatásban és a Cukor Jegyzőkönyvnek köszönhetően az ACP országok is haszonélvezői a közösségi támogatási rendszernek. Ennélfogva a cukorszektorban a liberalizációs nyomás a GATT Uruguayi fordulójában sem jelentkezett átütő erővel.

2.2.2. Nemzetközi kereskedelmi összefüggések

A reform mögötti hajtóerők közül kiemelkedő a *külpiaci egyensúly* kérdése. Az importtal és az exporttal kapcsolatos kötelezettségek (vámcsökkentés, védintézkedés esetleges felfüggesztése, preferenciális import megállapodások, támogatott export korlátozása) ugyanis rendkívül feszes időbeli ütemezést szabnak a reform bevezetésének. A WTO tárgyalási fordulók és a vitarendezési eljárások tapasztalata azt mutatja, hogy a Közösség a nemzetközi kereskedelmi kötelezettségeitől autonóm módon nem tud - és nem is szándékozik - eltérni.

A kereskedelmi kötelezettségek a kínálati-keresleti egyensúly várható megváltoztatásával hatnak a reform irányára és mélységére. A cukor esetében ez importkötelezettségeket és exportkötelezettségeket egyaránt jelent. Az import vonatkozásában az EU-nak bővítési kötelezettségei, az export vonatkozásában pedig szűkítési kötelezettségei vannak, amelyek hatásukat tekintve egyaránt a belföldi termelés korlátozásához vezetnek.

- A Nyugat-Balkáni országok exportkedvezményeiről, valamint a 2004-ben csatlakozott KKE országok kvótacukor feleslegeiről a fentiekben már volt szó. Az így előállt *strukturális többletnek* a hatásait ugyanakkor tovább fokozza a szintén egyoldalú liberalizáció keretében (ún. EBA kezdeményezés) a legkevésbé fejlett országoknak felajánlott fokozatos piacnyitás¹⁶. Cuni [2006] mértékadó becslése a 2008–2009-es korlátlan vámmentes piacnyitás nyomán *0,7-1,5 millió tonna*

¹⁶ Az EBA-kezdeményezés keretében a Legkevésbé Fejlett Országok (LDC) számára 2009. július 1-jétől, korlátlan és vámmentes piacrajutás biztosítandó. Az eddig az időpontig tartó átmeneti időszak során a kvótákban rögzített piacrajutási lehetőségek fokozatosan emelkednek. Minden, a kvótán belül importált cukor kizárólag nyerscukor lehet. 2001/02-ben a Kedvezményes Vámkontingenst 74.185 tonnában állapították meg. Ez a kvóta évente 15%-kal növekszik, egészen 2008/09-ig. Ezt követően a piacrajutás korlátlan és vámmentes lesz; továbbá a szállítók nyers- és fehér cukrot egyaránt eladhatnak majd az EU-ban. Egy további könnyítés az EBA átmeneti időszaka alatt a kvótán felüli importra vonatkozó vámléépítés 2006/07 és 2008/09 között. 2006. július 1-jével a kvótán felüli importmennységre kivetett vám 20%-kal csökken, majd 50%-kal 2007. július 1-jével, végül pedig 80%-kal 2008. július 1-jével, az importvámok 2009. július 1-jén történő teljes körű megszüntetését megelőzve.

nyerscukor beáramlására számít, amelyből 0,5-0,75 millió tonna olyan SWAP-ügyletek eredménye lehet, ahol az exportőr legkevésbé fejlett országok hazai piacáról elvont mennyiséget a világpiacról beszerzett cukorral helyettesítik. Más előrejelzések [CEFS 2004] 1 és 4 (!) millió tonna közötti tartományba helyezik ennek az importnak a várható volumenét.

- A stabil belföldi cukorfogyasztás, a kvótákkal szabályozott import és az évről-évre csak kismértékben ingadozó cukortermelés mellett a támogatott és nem támogatott export hosszú ideig az Unió kínálati egyensúlyának egyetlen biztonsági szelepe volt. A 2004. évi EU-bővítést, valamint a WTO-nak az EU „C” cukor exportját érintő 2005. áprilisi elmarasztaló döntését követően azonban már nem lehet a kínálati egyensúly fennmaradását ennek a „szelepnek” a működésére alapozni. A helyzet stabilizálására a korábbi kínálat szabályozási rendszer keretei között nem volt esély.
- Az import várható drasztikus növekedése közben az EU a WTO döntés nyomán elvesztette exporttámogatási lehetőségének többségét. A WTO vitarendezési eljárásában született jogerős döntés¹⁷ értelmében az EU összességében nem támogathatja évente 1,27 millió tonnánál több cukor exportját és az erre fordított kiadás nem haladhatja meg a 499 millió €-t [ASSUC, 2005]. A döntés hatása nem az említett értékekre vonatkozik, hanem a korlátozás alá eső támogatott termékek körének kibővítésére. A WTO álláspontja szerint ugyanis az 1,27 millió tonnába beletartozik az ACP országokból importált nyerscukor re-exportja, valamint a „C” cukor exportja¹⁸ is.
- A cukortól függetlenül ugyanakkor a Dohai Forduló keretében az unió maga is a támogatott mezőgazdasági export mennyiségének tetemes csökkentését, hosszabb távon teljes kiiktatását javasolja.

¹⁷ A fellebbviteli testület által 2005 áprilisában jóváhagyott elsőfokú elmarasztaló határozatot a WTO Brazília, Ausztrália és Thaiföld kezdeményezésére hozta. A WTO eljárási gyakorlata szerint a kifogásolt intézkedéseket maximum 15 hónapon belül meg kell szüntetni, ami azt jelenti, hogy 2006. július 1. (vagyis a 2006/07-es cukorgazdasági év kezdete) a végrehajtás legkésőbbi lehetséges időpontja.

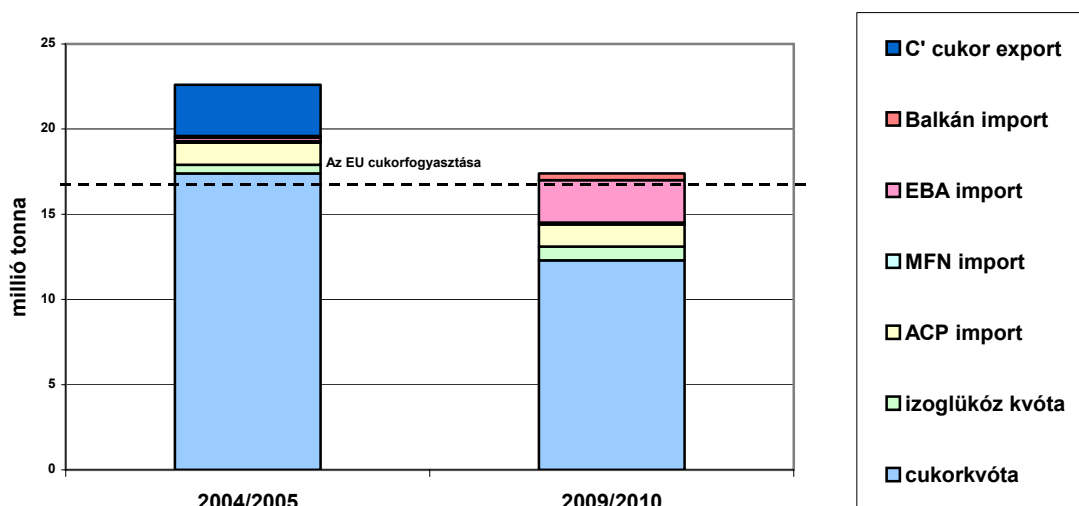
¹⁸ A WTO értelmezése szerint ugyanis a „C” cukor exportját az EU kvótacukorra vonatkozó szabályozása teszi lehetővé, ami olyan jövedelmet biztosít az ágazatnak, amiből fedezni tudja a „C” cukor export költségeit (ún. kereszt támogatás).

Összefoglalva a fenti tényezőket kijelenthető, hogy az EU nemzetközi kereskedelmi kötelezettségvállalásai miatt az európai cukorpiacon egy igen jelentős termelés- és kvótacsökkentésre van szükség. A kvótacsökkentést ugyanakkor szükségszerűen az árak érdemi csökkenésének kell kísérnie. Ellenkező esetben a nyílt végű kereskedelmi kedvezmények miatt jelentős cukorimportra kell számítani az LDC országokból.

A felsorolt kereskedelempolitikai hatások nem egy időben, hanem 2006 és 2009 (2010-12) között lépcsőzetesen, egymás hatását erősítve jelentkeznek. Ezek a hatások egy nehezen megkerülhető reformmenetrendet diktálnak a közösségi cukorszabályozás számára. Egyrészt a kvóták rugalmas kezelésével folyamatosan alkalmazkodnia kell a megváltozó export- és import feltételekhez. Ezzel egyidejűleg ugyanakkor a vámcsökkentési kötelezettségek teljesítése nyomán az EU-ba importált nem-kedvezményes cukor belépési ára is fokozatosan csökkenni fog. Emiatt a belföldi fehércukor árakat párhuzamosan csökkenteni kell.

Összefoglalva: a 650-700 €/t belpiaci árral és 17,4 millió tonnás kvótatermeléssel szemben a reformot követően a cukoráraknak 400-500 €/t közötti szintre, a termelésnek pedig 11-13 millió tonnára kell csökkennie.

3. sz. ábra az EU cukormérlegének várható változása a reform következtében



forrás: [EU 2005 a] alapján saját számítás

III. A cukorpiaci rendtartás jóléti és elosztási hatásai a reformot megelőzően

3.1. A jóléti elemzés indokoltsága a cukor reform vizsgálatában

3.1.1. A jóléti elemzés lehetőségei és korlátjai

A klasszikus jóléti elemzés egyes gazdaságpolitikai döntéseknek a fogyasztókra, a termelőkre, az adófizetőkre és a társadalomra gyakorolt hatásait vizsgálja oly módon, hogy a keresleti és kínálati függvények alapján számszerűsíti az intézkedések által érintett csoportok nyereségét vagy veszteségét [Tweeten 1992]. E módszer jól alkalmazható az erőforrások hatékony allokációját és/vagy piaci beavatkozások racionalitását vizsgáló – úgynevezett „politikai” – hatáselemzések céljára. Bizonyos módosításokkal a klasszikus jóléti analízis hatékonysági vizsgálatok mellett elosztási kérdések elemzésére is jól felhasználható. [Halmai 2004]¹⁹

„A hagyományos marginális elemzéssel ellentétben, amely a gazdasági hatékonyságot csak határelemzéssel képes mérni, a jóléti analízis azt is megmutatja, hogy a rossz hatékonyság miatt 1 dollár vagy 1 milliárd dollár veszteségünk keletkezik-e.” [Tweeten 1989].

A jóléti elemzés módszerei széles körben alkalmazhatóak. A csökkenő hozadék, a szűkös erőforrások, az elmulasztott lehetőségek, amelyeket a kínálati görbe fejez ki, valamint az egy-egy jószág növekvő fogyasztása esetén csökkenő határhaszon (amelyet a keresleti görbe mutat) valójában a piac és tervgazdaságra egyaránt jellemző kategóriák. [Halmai 2004].

A komparatív statikára alapozott jóléti elemzések – a legtöbb jóléti analízis ilyen – ugyan fontos összefüggésekre világítanak rá, de alkalmazásuknál számos korlátra is fel kell hívni a figyelmet. Kiemelhető ezek közül például **a vizsgált szabályozási**

¹⁹ 23. old

megoldások gyakorlati megvalósíthatóságának, illetve adminisztrációs költségeinek a kérdése.

Egy konkrét példát éppen a kvótaszabályozás szolgáltat a fenti hiányosságra: a keresleti és kínálati görbék által kijelölt „szabályozási optimum” ugyanis teljesen eltérő feltételekkel kényszeríthető ki a gabonaszektorban mint például a tej vagy a cukor ágazatban. Hiába ígér ugyanis a termelési kvóta elméletileg egy hatékonyabb megoldást a feleslegek csökkentésére mint a kötelező területpihentetés, ha ennek ellenőrzése a gabonaszektorban a nagyszámú termelő és a nem-homogén végtermék miatt a gyakorlatban megvalósíthatatlan [Fertő 1999]²⁰. Nem véletlen tehát, hogy kvótarendszert a nagyobb KPSZ-ek közül az EU csak a tej és a cukor szektorban vezetett be, ahol a termelés mennyisége a kis számú és nagykibocsátású feldolgozó üzemeken keresztül alacsony adminisztrációs költséggel megoldható.

Halmai további, a jóléti elemzés által elhanyagolt szempontként említi a politikai döntéshozatal költségeit, valamint a *járadékvadászat* irodalmában hangsúlyozott költségeket [Halmai 2004]²¹. Ezek a szempontok ugyanakkor – éppen mivel a döntéshozatal nehezen számszerűsíthető motívumait jelenítik meg- átvezetnek az agrárpolitikai szakirodalom más területeire is.

Az agrárpolitika ún. „normatív” modelljei, valamint az érdekcsoport elméletek éppen abból a felismerésből nőttek ki, hogy „... a döntéshozók nem steril környezetben tevékenykednek. Egyrészt nekik is megvannak a saját preferenciáik, másrészt az intézkedéseik által érintett csoportok sem reagálnak arra passzívan. A fentiek következményeképpen fel kell adni a jóléti közgazdasági elemzésnek azt az implicit feltevését, hogy a különböző érdekcsoportoknak azonos súlya van a kormányzati döntésekben. A politikusok előtt álló döntési probléma tehát a következő: hogyan maximalizáljuk a társadalom aggregát jóléti függvényét ez erőforráskorlátok figyelembe vételével, ha az egyes érdekcsoportoknak eltérő súlyt kell tulajdonítani.” [Fertő 1999]²²

²⁰ 81. old

²¹ 72. old

²² 95. old.

Magának az EU agrárpolitikájának alakítását is nagymértékben meghatározza az a körülmény, hogy a Közösségen belül folyamatosan változik az egyes érdekcsoportok politikai érdekérvényesítő képessége. Ezt az evolúciót ráadásul jelentős tagállamok közötti eltérések is színesítik²³. A vizsgált téma szempontjából a legfontosabb motívum az, hogy eltérő hangsúlyokkal és ütemezéssel ugyan, de *az elmúlt két évtizedben csaknem valamennyi tagországban az agrárius érdekek fokozatos háttérbe szorulása volt megfigyelhető* a politikai preferenciák között. Jelen értekezésben ez a folyamat a cukorpiaci szabályozás változása kapcsán válik láthatóvá, amit az ártámogatás és ezzel együtt a Közösségi preferencia drasztikus csökkenése fémjelez a legjobban. Ugyanakkor az a körülmény, hogy a KPSZ-re fordított teljes költségvetési kiadás nem csökkent csak szerkezetében változott meg, mindenképpen az agrárius érdekképviselőt sikerének tekinthető.

3.1.2. A cukor KPSZ létrehozásának szempontjai

A szakirodalomban közismert tény, hogy a KAP és azon belül a cukor KPSZ létrehozásában elsőrendű volt a termelői jövedelmek növelésének és stabilizálásának szempontja, amit a szabályozás a prohibítív vámok védelme alatt, ártámogatáson keresztül biztosított [Winters 1990, Koester 1992]. Ez volt a közös motívum a KAP eredeti konstrukciójához tartozó piaci szervezetekben, ami a szakirodalomban az „összekapcsolt modell” elnevezést kapta.

A termelői jövedelmek biztosítása mellett természetesen a cukor KPSZ számos más agrárpolitikai célkitűzés teljesülését is szolgálta. Az alábbiakban az 1958-as Római Szerződés alapján tekintem át vázlatosan ezeket a célokat (lásd még [Fertő 1999] és [Halmai 2004]). Ezek közül az *elosztási és hatékonysági* célok vizsgálatához a jóléti közgazdaságtan szolgált elemzési apparátust, ami a fejezet hátra lévő részeiben kerül alkalmazásra.

²³ Az erős agrárius érdekképviselő példaként általában Franciaországot, a liberalizáltabb agrárpolitika támogatójaként pedig többnyire az Egyesült Királyság és a skandináv tagállamok szokták példaként felhozni.

A Római Szerződés alapján a cukorpiaci szabályozásnak az agrárpolitikai célkitűzések egy igen széles skáláját kellett volna egyszerre szolgálnia [Borbély-Csillag, 2003]:

- A mezőgazdaság termelékenységének növelése, a technikai fejlődés elősegítésével, a mezőgazdasági termelés racionális fejlesztésével, a termelési tényezők, különösen a munkaerő racionális hasznosításával;
- A mezőgazdasági közösség megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egyéni keresetének növelésével;
- Az agrárpiacok stabilizálása;
- Az élelmiszerkínálat elérhetőségének biztosítása;
- Az élelmiszerkínálat megfelelő áron való biztosítása a fogyasztók számára.

A felsorolt célok relatív fontossága a hatvanas évekhez képest – a Közösség nettó importőri pozícióból jelentős exportőré válásával párhuzamosan – ugyanakkor fokozatosan átalakult, és összességében egyre kevésbé volt elegendő egy ilyen kiterjedt és költséges piaci szervezet létének igazolására.

A termelési hatékonyság növelése már a kezdetekben sem volt a cukorpiaci rendtartás sajátja. A merev termelési struktúra és a magas árszínvonal ugyanis nem engedte a komparatív előnyök tényleges kibontakozását, hiszen lehetőséget adott a legkevésbé versenyképes régiókban is a termelés folytatásához, a hatékonyabb régiókban ugyanakkor nem engedte a termelés bővítését.

Az élelmiszerkínálat elérhetőségét ugyan a cukor KPSZ csaknem négy évtizeden keresztül töretlenül biztosította, de ezen időszak alatt maguk *az élelmezés biztonsággal kapcsolatos aggodalmak vesztek jelentős mértékben politika-legitimáló súlyukból*. A globalizáció jelenlegi fokán nemcsak hivatkozni nehéz már az önellátás szükségességére, hanem a nemzetközi agrárkereskedelmi liberalizáció és a kötelező piacnyitási feltételek közepette ennek megvalósítása is szinte lehetetlen.

Az árak stabilitását illetve a cukor *megfelelő áron való biztosítását* illetően, azt lehet mondani, hogy az EU cukorpiaci rendtartása megfelelt az árstabilitási igénynek, de úgy,

hogy a cukrot *stabilan magas áron* biztosította a fogyasztók számára. Az EU belső piacán jellemző 650 - 700 €/t körüli piaci árszínvonal ugyanis kétségkívül alacsony ingadozási tartományt jelent, de ez a tartomány a világpiaci árszintnél két-háromszor magasabban helyezkedett el.

3.1.3. Jövedelmi szempontok

A cukorpiaci szabályozás egyik elsőrendű célja a mezőgazdasági termelői jövedelmek növelése és stabilizálása. A cukor esetében ugyanakkor a hazai termelőknek biztosított ártámogatáshoz hasonlóan, *jövedelempolitikai megfontolások álltak a korábbi gyarmati országoknak (ACP országok) biztosított garantált áras importkvóták mögött is*. Vagyis ebben az esetben is arról volt szó, hogy egy jövedelmi-, fejlesztéspolitikai transzfer a rendszer - mennyiségi korlátok mellett - az *ártámogatás* eszközével biztosított. Az összekapcsolt ártámogatási modellben, tehát a piacsabályozásnak egyik elsőrendű feladata volt az *elosztási* szempont érvényesítése, nevezetesen a rezsim termelői jövedelmekre gyakorolt pozitív hatása.

Természetesen ennek az agrárpolitikai célnak az elérését lehet más piacsabályozási eszközzel is támogatni (pl. átalánytranszfer, veszteségtérítés, elsődleges termelési tényezők támogatása).

A hetvenes-nyolcvanas években keletkezett jóléti szakirodalom, a parciális egyensúlyi modellek alapján gyakorlatilag egységes volt annak megítélésében, hogy „a politikusoknak nem kellene beavatkozniuk a piaci erők működésébe, és hogy az árcsökkenést jelentő gyors adaptáció által okozott lehetséges szociális problémákkal inkább a szociálpolitikának és nem az agrárpolitikának kellene foglalkoznia annak érdekében, hogy elkerüljék a hatékonyságtalanság kialakulását a termelésben.” [Munk, 1989]²⁴ . Továbbá a klasszikus jóléti elemzés paradigmái szerint – melyek kevésbé érzékenyek a szakpolitikák megvalósíthatóságára és a döntések politikai beágyazottságára – az áraknak a gazdaság minden részében azonosnak kell lenniük, ezért a kívánt jövedelem elosztást a társadalom számára optimális módon átalányösszegű támogatásokkal lehet elérni.

²⁴ 1. old.

Munk idézett munkájában ugyanakkor számot vetve a Közös Agrárpolitika kialakulásakor jellemző helyzettel arra a következtetésre jut, hogy az ártámogatási rendszer a többi lehetőséghez mérten célravezető rendszer volt, *amikor a KAP-ot az 1960-as években létrehozták*. Ez a megállapítás azon feltételek hiányával magyarázható, melyeket a jóléti közgazdaságtan általában adottnak feltételez az egyes intézkedések összehasonlításakor:

„Empirikusan helytelen és politikailag félrevezető azonban, ha eltekintünk az információs költségektől – azaz egy adott adó/támogatási rendszer megvalósításának és érvényesítésének költségeitől.” [Atkinson-Stiglitz, 1980]. Munk egyenesen odáig megy, hogy az EK által az 1960-as években létrehozott ártámogatási rendszer – a mezőgazdasági szektor adott struktúrája, az adott agrár külkereskedelem és az akkori idők adott adminisztratív technológiája mellett – a legösszerűbb megoldás volt a farmerek jövedelmének támogatására. [Munk, 1989]²⁵ Az elsődleges termelési tényezők bármilyen támogatása az 1960-as években ugyanis olyan mértékű adminisztrációs költséget jelentett volna – tekintettel a sok gazdálkodóra és számos tagállam gyenge adminisztrációs rendszerére – amely már önmagában kizárta ezen intézkedések alkalmazását.

Önmagában az *ártámogatás* intézménye a cukor KPSZ létrehozásakor, tehát az 1960-as években *elosztási* szempontból nem vethető el a többi támogatási alternatívával szemben [Csillag, 2005]²⁶. Ugyancsak elosztási szempontból az adott körülmények között a *kvótaszabályozás* célszerűsége sem vitatható. Ennek alapvető oka a cukor, mint sajátos mezőgazdasági-élelmiszeripari termék keresleti-kínálati struktúrájában keresendő.

A cukor *kereslete* – mivel gyakorlatilag nincsen helyettesítő terméke – *ár-rugalmatlan*. Tehát a kereslet jóval kisebb mértékben csökken, mint amennyivel ára növekszik. Márpedig amennyiben a szabályozás (egyik) célja a répatermelők jövedelmének biztosítása, akkor a KPSZ létrehozásakor ez adminisztratív szempontból

²⁵ 160 old.

²⁶ 51-52. old.

legegyszerűbben az egyensúlyinál magasabb cukoráron keresztül volt lehetséges. Az egyensúlyinál magasabb cukorár viszont csak csekély mértékben eredményez az egyensúlyhoz képest fogyasztás csökkenést, illetve megfordítva az egyensúlyinál némileg alacsonyabb kínálat rögzítésével (kvóta) az egyensúlyinál lényegesen magasabb ár volt elérhető [Fertő 1999]²⁷.

Az alternatív kínálatszabályozási eszközökhöz képest a kvótaszabályozás holtteher vesztesége a cukorpiacon relatíve kisebb. Ez annál inkább így van minél nagyobb a *kínálat* ár rugalmassága. Amennyiben ugyanis a kínálat ár rugalmassága nagy, akkor a célul kitűzött egyensúlyi mennyiséghez szükséges akár jelentős termelés visszafogást is a kínálati függvényen végrehajtott viszonylag csekély árcsökkentéssel el lehet érni. Az európai cukorpiaci szabályozás esetében pedig jól látható, hogy működése pontosan a fenti törvényszerűségekre épült.

3.1.4. Az agrárpolitikai orientáció változásának hatása a cukorpiaci szabályozásra

Fontos kiemelni, hogy *a kvótarendszerrel kombinált ártámogatás melletti érvek az 1960-as és 70-es évek feltételeit veszik alapul*. Ez egyrészt arra hívja fel a figyelmet, hogy a jelenlegi információs színvonal, valamint gazdálkodási- és szociális feltételrendszer alapján csupán a jóléti közgazdaságtan eszközeivel nem lehet reálisan megítélni a KAP kezdeti struktúráit. Másrészt viszont ez semmiképpen sem jelenti azt, hogy az eredeti szándékokhoz képest egyre kezelhetetlenebb mellékhatásokat produkáló közös piaci szervezeteket ne kellene az elmúlt évtizedek fejleményivel „szembesíteni” és ezek tükrében gyökeres reformnak alávetni.

Munk többször idézett tanulmánya igen jól foglalja össze ezeket a változásokat: „Az a tény, hogy a mezőgazdasági népesség általában, és különösen a nagyon szegény farmerek száma csökkent, csökkentette R_y -t (vagyis a mezőgazdasági termelés elosztási szerepét – BÁ). A mezőgazdasági szektorban az elsődleges termelési tényezők megnövekedett mobilitása és a közbenső inputok nagyobb felhasználása kétségkívül növelte a mezőgazdasági kínálat rugalmasságát, de még fontosabb hogy az a tény, hogy

²⁷ 81. old

az EK nettó exportőré vált a legtöbb mezőgazdasági termékből, kevésbé vonzóvá tette az ártámogatást a mezőgazdasági szektor támogatásának, mint az 1960-as években, az EK nettó importőr pozíciója idején.” [Munk, 1989]

A cukorpiaci rendtartás 2006. évi reformjában valamennyi idézett körülmény fontos szerepet játszott. A korábban fontos hivatkozási pontot jelentő *jövedelem diszparitás* – ami a farmháztartások nemzetgazdasági átlagtól elmaradó jövedelmére utalt - az 1980-as és 90-es években már semmiképpen nem jellemezte a mezőgazdaság egészét. A cukorrépát (is) termelő gazdaságok esetében pedig éppenséggel ennek ellenkezője mondható általánosnak [Cambridge, 2005]. Az adminisztráció jelenlegi állapotában a közvetlen jövedelemtámogatáshoz szükséges technikai és humán apparátus már nem jelent aránytalanul magas költséget. Viszont hatalmasra duzzadt az exporttámogatási igény, ami abból fakadt, hogy a korábban jelentős nettó importot felmutató Közösség az ártámogatás védelme alatt nettó cukorexportőré vált. A kilencvenes években így az EU cukorexport-visszatérítése volt *kimagaslóan a legnagyobb egy termékre elköltött exporttámogatási kiadás a világon*.

3.2. Jóléti elemzés

3.2.1. A vizsgált szabályozási eszközök

Az alábbi alfejezetben a reformot megelőző cukorpiaci szabályozás legfőbb jóléti és elosztási hatásait vizsgálom. A cukor esetében az összekapcsolt modellekre jellemző *ártámogatás* a kezdetektől egy *szigorú kvótarendszerrel* volt kiegészítve, ami alapján megkülönbözteti a többi rendtartástól. Ezekben ugyanis a termelés és az ehhez kapcsolódó intervenciós árgarancia – legalábbis kezdetben – mennyiségileg teljesen korlátlan volt.

A kvóták mellett két további fontos szabályozási eszköz volt az *intervenciós felvásárlás rendszere*, valamint a *külpiaci szabályozás*. Ezen eszközök gyakorlati szerepe azonban igen eltérő volt. A piaci egyensúly biztosításában a vámvédelemnek kulcsszerep jutott,

azáltal hogy légmentesen lezárta a belső piacokat és lehetővé tette a közösségi preferencia érvényesülését. Intervenciós felvásárlásra ugyanakkor csak a rendszer utolsó évében (2005/06) került sor, egészen addig az intervenciós ár inkább csak elvi garanciát jelentett semmint tényleges értékesítési alternatívát (mivel a piaci árak stabilan meghaladták ezt).

Paradox módon a cukorágazatban a mennyiségi szabályozás sem volt alkalmas a képződő feleslegek kiküszöbölésére, de még csökkentésére sem. A túlméretezett kvóták miatt a rendszer egyensúlyát csak egyre növekvő *exporttámogatási kerettel* lehetett biztosítani. Az exporttámogatás egyébként a KAP más ártámogatási programjainak is tipikus externáliája volt (pl. tej, gabona). Esetünkben azért tekinthető különösen piacidegen intézménynek, mert a cukor alapvetően trópusi termék, melynek Európából történő exportját a komparatív előnyök semmiképpen sem indokolják. Egy további eleme volt a rendszernek a cukrot használó vegyiparnak nyújtott ún. *termelési visszatérítés*, ami az exporttámogatáshoz hasonló konstrukcióban működött. A reformot megelőző rendszerben az említett két támogatás képezte a kormányzati kiadások döntő többségét.

Az elemzés során a jobb áttekinthetőség kedvéért *összevontam azokat az eszközöket, melyeket a szabályozás ugyan külön intézkedésként kezelt, de tényleges céljukban, hatásukban és költségükben megegyeznek*. Ezért például a cukorra alkalmazandó alapvám és a pótvám hatásait egységesen „piacvédelmi intézkedésként” kezeltem. A visszatérítéseket szintén összevontam függetlenül attól, hogy közvetlen cukor export támogatásról, feldolgozott termék után fizetett exporttámogatásról vagy vegyipari célú feldolgozás után járó ún. termelési visszatérítésről van szó. A jóléti elemzés szempontjából ebbe a kategóriába került az intervenciós felvásárlás intézménye is, hiszen végső soron ennek is azonos hatása és költsége van, mint a visszatérítéseknek. Eme összevonások után a cukor KPSZ-t összesen négy intézkedésre szűkítettem:

- Piacvédelmi intézkedések
- Kvótarendszer
- Felesleg kezelő intézkedések (export támogatások, termelési visszatérítés, intervenciós felvásárlás)
- Kedvezményes importkontingensek

Az elemzés egymásra épülve mutatja be az egyes intézkedések hatásait, mégpedig úgy, hogy az intézkedés közvetlen hatását az egyel „korábbi” szabályozási helyzethez képest mutatja be. Az elemzés a vámvédelem hatásának felmérésével kezdődik, hiszen e nélkül semelyik más intézkedés nem lenne foganatosítható²⁸. Ezt követően elemzem a nemzeti termelési kvóták bevezetésének elosztási és hatékonysági hatásait. Végül pedig a harmadik intézkedés a kedvezményes importkvóták rendszerre, melynek nyomán az EU kínálati függvénye jobbra tolódott. Ezt együtt elemzem a negyedik intézkedéssel, ami a keletkező cukorfeleslegek elhelyezését célozza. A fejezet végén pedig számba veszem az eszközök együttes jóléti hatásait is.

Ami a számszerű eredmények értékelését illeti, úgy vélem külön kell választani az egyes intézkedéseknek tulajdonítható hatásokat és az intézkedéshez fűzött politikai szándékokat. Például az árak nem a kvótarendszer „mellékhatásaként” növekedtek meg, hanem éppen azért vezettek be kvótarendszert, hogy a belföldi árak megemelkedjenek. Hasonlóképpen a piacvédelmi intézkedés sem elsősorban az import lefölözésének szándékával került alkalmazásra, hanem a belföldi ártámogatás szükséges előfeltételeként.

3.2.2. Adatforrás és módszerek

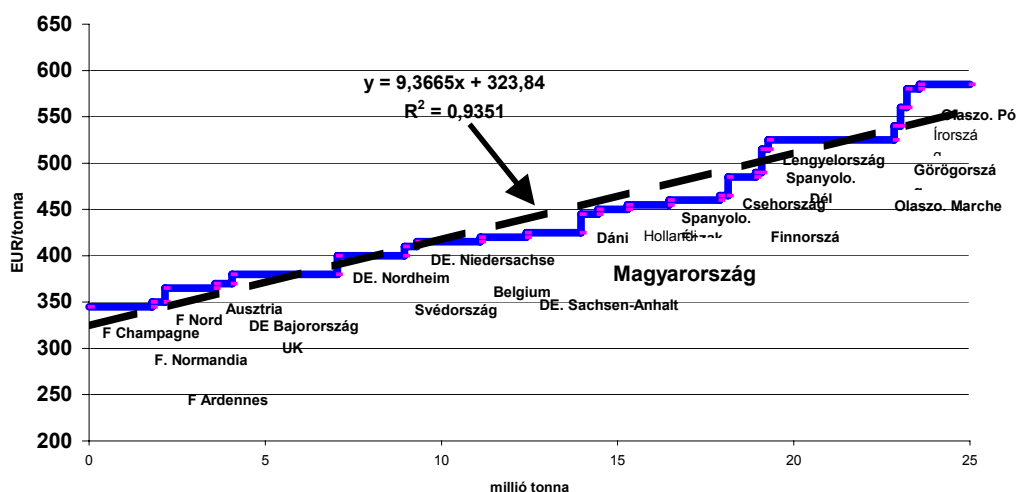
Az egyes eszközök szeparált valamint együttes jóléti hatásai számszerűsítéséhez a reformot közvetlenül megelőző évek tényadatait használtam fel. Ahol ilyen tényadat nem állt rendelkezésre, ott az ismert piaci összefüggések alapján becsléssel képeztem számértékeket. A modellek központi eleme az EU keresleti és kínálati függvényének meghatározása. Az alábbiakban bemutatott adatok alapján, mind a cukorkínálat mind pedig a cukorkereslet esetében a *lineáris összefüggés* feltételezése megalapozottnak tűnt.

²⁸ Mivel a világpiaci árak csaknem mindig alacsonyabbak mint az EU leghatékonyabb termelőinek önköltsége, jogos a feltételezés, hogy külső vámvédelem nélkül az Unióban egyáltalán nem gyártanának cukrot.

Az EU cukorkínálata

Az empirikus vizsgálatok az EU cukorszektorában viszonylag jelentős kínálati árrugalmasságot mutatnak. A kérdésben mértékadónak számító LMC International adatai alapján az Európai Unió cukorágazata az alább látható közép-távú kínálati függvénnyel jellemezhető:

4. sz. ábra: Az EU becsült középtávú cukorkínálati függvénye, (amortizáció nélkül)



forrás: LMC International [2002] 256. old alapján, saját számítás

A fenti függvény az ágazatnak csak a *potenciális közép-távú kínálati reakciójára* enged következtetni. A függvény ugyanis azt ábrázolja, hogy adott árak mellett mennyivel lenne az egyes országok, illetve régiók termelése növelhető, amennyiben a gyárak számát adottnak vesszük és a mezőgazdasági oldal reakciójával kapcsolatban is számolunk bizonyos kötöttségekkel²⁹. Vagyis a függvény az ágazatnak egy 3-5 éves beruházási cikluson³⁰ belüli kínálati viselkedését írja le.

²⁹ Konkrétan a cukorrépa termelésre használt terület egy országban sem haladhatja meg a korábban elért maximális területet.

³⁰ Kb. ennyi időt venne igénybe hogy a piaci jelzések alapján döntés szülessen egy új gyár megépítéséről, és a gyár meg is épüljön.

A becsült kínálati függvényt igen jól közelíti a ráillesztett lineáris trendfüggvény, melynek *determinációs együtthatója* (R^2) = 0,94. A trendfüggvény alapján az európai cukorágazat legolcsóbb termelői 324 €/t (változó) költségszinttel jellemezhetők és a kínálati függvényen jobbra haladva minden 10 €/t áremelés esetén a kínálat csaknem 1 millió tonnával³¹ bővül. Mivel a kínálat nem 0-nál, hanem 324 €-nál kezdődik, a trendfüggvény alapján számítható árrugalmasság pontonként változik (csökken). Néhány kiemelt ponton számított kínálati árrugalmasságot tartalmaz a 1. sz. táblázat.

1. sz. táblázat: Az EU cukorkínálatának árrugalmassága a becsült kínálati függvényre illesztett lineáris trendfüggvény alapján.

Cukor ár (€/t)	Kínálati árrugalmasság
350	13,37
400	5,25
450	3,56
500	2,83
550	2,43
600	2,17

Forrás: saját számítás

Fenti táblázat alapján az EU cukorkínálata a reform szempontjából releváns ártartományban (400-500 €/t) nagyjából 3 és 5 közötti árrugalmassággal jellemezhető.

Amennyiben a *hosszú távú kínálati rugalmasságra* vagyunk kíváncsiak, akkor a közép-távú kínálati függvényhez hozzá kell adni a fix költségeket is. A jellemző európai értékekből kiindulva ez mintegy 60-120 €/t cukor között van, vagyis a hosszú távú kínálati függvény ennyivel a közép-távú függvény *felett* helyezkedik el.

³¹ 936 ezer tonnával

A számítások megkönnyítése érdekében – felhasználva a CEFS-nek a teljes EU-s cukoripar 2004 évre vonatkozó auditált költségkimutatását [CEFS 2005] – abból indultam ki, hogy a leghatékonyabb európai gyártó 198 € feldolgozási költség és 182 € nyersanyagköltség³² mellett lehet képes cukrot gyártani. A közösség cukorkínálata tehát 380 €/t áránál „kezdődik” és innen – a becsült közép-távú kínálati függvény egyenlete alapján - minden 10 €/t árnövekedéssel 936 ezer tonnával bővül.

Az EU cukorkereslete

Az EU cukorkeresleti függvényét empirikus vizsgálatok segítségével lehetne pontosan felmérni. Az empirikus felméréseknek ugyanakkor gátat szab az a körülmény, hogy a gyakorlatban a Közösségi cukorárak az elmúlt évtizedekben egy rendkívül szűk sávban ingadoztak, ezért tényadatok alapján nem lehet az árváltozás keresletre gyakorolt hatását kimutatni. A termék korlátozott helyettesíthetősége mindazonáltal a cukor igen ár-rugalmatlan keresletére enged következtetni.

A cukor iránti keresleti függvény meghatározására az OECD készített becsléseket [OECD 2004]³³ úgy az EU, mint számos OECD és fejlődő ország viszonylatában. *A becslés az EU esetében -0,1-es keresleti árrugalmassági értéket adott*, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy 10%-os áremelés esetén a fogyasztás csupán 1%-kal mérséklődik; és fordítva: 10%-os árcsökkentés a fogyasztásnak csupán 1%-os növekedését indukálja³⁴.

A továbbiakban én is ebből – a valóságos helyzetet viszonylag jól jellemző – értékből indulok ki.

3.2.3. A kapott eredmények értékelése

A kínálati és keresleti függvények alapján kapott számértékek természetesen nem tekinthetők egzakt becslésnek, hiszen – a forrásadatok bizonytalansága mellett – a

³² 182 € = reformban elfogadott minimális cukorrépa ár, 144 kg-os cukorkihozatal mellett

³³ 65. old

³⁴ A kereslet árrugalmassága természetesen nem konstans, hiszen igen alacsony ártartományban (kb. 200 €/t) a cukor a vegyipar számára is szóba jöhető alapanyag. Vizsgálataim ugyanakkor a cukornak a KAP keretében történő élelmiszer célú felhasználására irányulnak, ami 400-700 €/t ártartományban lehetséges.

modellek magukon viselik a parciális egyensúlyi becslések valamennyi további korlátját is. Ezek közül a legfontosabbak:

- Az EU-s belföldi termelés alternatívájaként változatlan áron korlátlan világpiaci kínálatot feltételeztem. Egy olyan nagy gazdaság, mint az EU esetében a gyakorlatban nem reális hipotézis.
- A modellek nem számolnak a más piacokon bekövetkező kereslet- és kínálat eltolódás következményeivel.
- A modellek az EU cukorkínálata esetében csak a közép-távú kínálati reakció becslésére alkalmasak. A hosszú távú alkalmazkodás hatásai ez alapján nem mérhetőek fel.
- A fogyasztókat érintő hatások tekintetében a modellek azt feltételezik, hogy a termelői árak változása teljes mértékben tükröződik a fogyasztói árakban. Mint tudjuk azonban a mezőgazdasági árak transzmissziója közel sem tökéletes, a hatások egy része a kereskedelembe, illetve a feldolgozóiparnál csapódik le.
- Külön problematika a cukorágazat esetében, hogy a cukorárban megtestesülő termelői többlet a cukorgyártók és a cukorrépa termelők együttes jövedelmére utal, melyből külön kellene választani a mezőgazdasági oldal jövedelmét.

Mindezen megszorításokra tekintettel, *a kapott számszerű értékek a vizsgált szabályozási eszköz által generált hatások nagyságrendjéről adnak elfogadható képet.*

3.2.4. A piacvédelem jóléti hatása

Az 5. sz. ábra az európai cukorpiac védelmének jóléti hatásait mutatja a *többi szabályozási eszköztől függetlenül*. A vizsgált helyzetben tehát a P_{SZP} áron hozzáférhető szabadpiaci (világpiaci) cukor alternatívája a kvótáktól mentes *potenciális* Európai Unió cukorkínálat, amely a keresleti függvényt P_{PV} magasságban metszi.

A világpiaci kínálat a feltételezés szerint adott áron korlátlanul rendelkezésre áll. A feltételezett importár az 1994 és 2006 közötti havi világpiaci fehércukor átlagárak

súlyozatlan átlaga, ami 281,4 USD/t. Ezt a hosszú távú 1 € = 1,17 USD árfolyammal átszámítva 240 €/t érték adódik.

Az import beáramlásának megakadályozására az EU egy fix súlyvámot (419 €/t) és egy sávosan változó pótvámot (80-100 €/t) vetett ki, melyek jellemzően 500 –520 €/t nagyságú vámterhelést jelentettek. A 240 €/t nagyságú átlagos világpiaci árból kiindulva az import lehetséges belépési ára így 750 €-ra lett felemelve, ami önmagában kizárt minden importot.

A piacvédelem mellett, de egyéb szabályozás nélkül kialakuló belpiaci ár (P_{PV}) és mennyiség (Q_{PV}) becslése az alábbiak szerint történt: A Közösségi cukorpiac elmúlt évtizedes tényadatai alapján - a kvótarendszer keretein belül - a 16,5 millió tonnás fogyasztás 650 €-os piaci átlagár mellett realizálódott [EU Bizottság 2006 a]. Ez jelöli ki az EU cukor keresleti függvényének egy pontját, melyből kiindulva a –0,1-es keresleti ár rugalmasság segítségével megrajzolható a keresleti függvény. Ennek az EU kínálati függvényével alkotott metszéspontja adja az *elméleti* piaci egyensúlyi mennyiséget és árat az alábbiak szerint:

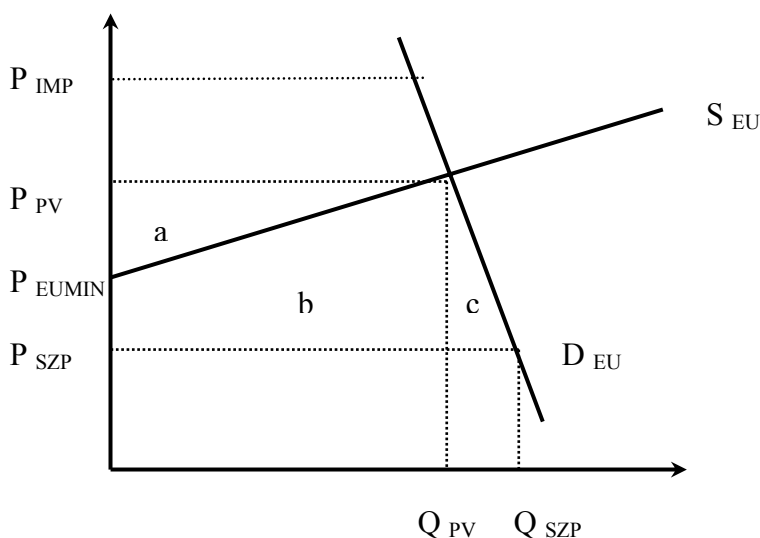
$$Q(S) = (P - 380 \text{ €}) / 9,3665 = Q(D) = 16,5 \text{ Mt} * [1 - (650 \text{ €} - P) / 650 \text{ €} * -0,1]$$

A két egyenletet átrendezve és megoldva az alábbi egyensúlyi paramétereket kapjuk:

$$Q_{PV} = 16,73185 \sim 16,73 \text{ millió tonna}$$

$$P_{PV} = 558,66 \sim 560 \text{ €/t}$$

5. sz. ábra: A piacvédelem jóléti hatásai a szabad kereskedelemhez képest



forrás: saját számítás

Amennyiben a piacsabályozás csak ilyen prohibitív vámvédelemből állna, akkor a termelői többlet $a + b$, a termelői jövedelem a , a fogyasztók vesztesége $a + b$, a holtteher veszteség pedig c nagyságú terület lenne.

A hatások a keresleti és kínálati függvények felhasználásával az alábbiak szerint számszerűsíthetők:

$$P_{PV} = 560 \text{ €}$$

$$P_{SZP} = 240 \text{ €}^{35}$$

$$Q_{PV} = 16,73 \text{ millió t;}$$

akkor a keresleti árrugalmasság (-0,1)-es értékéből kiindulva:

$$Q_{SZP} = (16,73 \text{ millió t}) * [1 - (560-240)/560 * -0,1] = 17,68 \text{ millió t}$$

Az EU-s kínálati függvény alapján

$$P_{EUMIN} = 380 \text{ €/t; így}$$

$$a = (P_{PV} - P_{EUMIN}) * Q_{PV} / 2 = (560-380) * 16,73 \text{ M} / 2 = \mathbf{1.505 \text{ millió €;}}$$

$$b = (P_{PV} - P_{SZP}) * Q_{PV} - a = (560-240) * 16,73 \text{ millió} - 1.505 \text{ millió €} = \mathbf{3.848 \text{ millió €;}}$$

$$c = (P_{PV} - P_{SZP}) * (Q_{SZP} - Q_{PV}) / 2 = (560-240) * (17,68 \text{ M} - 16,73 \text{ M}) / 2 = \mathbf{152 \text{ millió €;}}$$

³⁵ A fehércukor világpiaci árának átlaga.

A kapott számértékek alátámasztják a korábban leírtakat. Az európai cukorpiacon alkalmazott *piacvédelem intézménye a magasabb belő árszint miatt önmagában csaknem 4 milliárd € veszteséget jelent a fogyasztóknak a szabadpiaci helyzethez képest. Ebből a transzferből ugyanakkor csak mintegy másfél milliárd € tényleges jövedelem (termelői többlet) képződik a Közösségi cukortermelőknél*, hiszen az ő termelési költségük messze meghaladja az alternatív beszerzési források (világpiac) költségét. Az alacsony keresleti ár rugalmasság miatt ugyanakkor *a holtteher veszteség mértéke relatíve alacsony, csupán kb. 150 millió €.*

3.2.5. A kvótarendszer jóléti hatásai

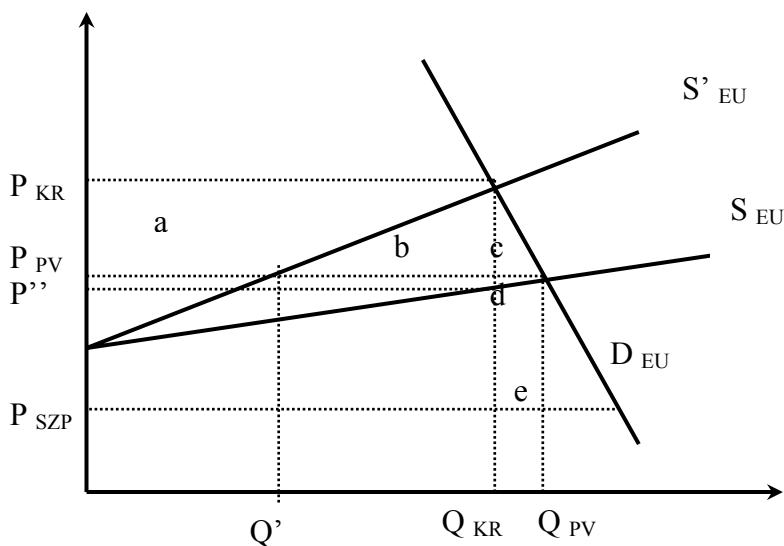
Az előbbi ábrából kiindulva ábrázoltam a kvóták bevezetésének hatásait a 6. sz. ábrán. Mivel az EU cukorágazatában a kvóták bevezetése *nem hatékonysági alapon, hanem a tagállami önellátás elve mentén történt, az eredeti kínálati függvény (S_{EU}) elfordult és így az új kínálati függvény S'_{EU} lett.* Ez a művelet pontosan azt feltételezi, hogy a kvóták bevezetésével a tagállamok (cukorgyárak) egymáshoz viszonyított kibocsátása nem változott meg a korábbi *potenciális* kibocsátásukhoz képest (amit az eredeti kínálati függvény reprezentált), vagyis a kvóták bevezetése minden országban azonos kapacitás kihasználtságot eredményezett. Ez a feltételezés igen közel áll a szabályozás által teremtett tényleges helyzethez.

Mint látható, *a kvóták bevezetésének mikéntje lényeges hatással volt a hatékonyságra is.* Mivel a kvóták a hatékony és a kevésbé hatékony termelők termelését egyaránt korlátozták, a kínálati függvény meredeksége is megváltozott. Ez pedig létrehozott egy olyan „*hatékonysági veszteséget*” ami abból fakadt, hogy a hatékonyabb régiókban (pl. Franciaország atlanti partvidéke) úgy maradtak a cukorgyártási kapacitások kihasználatlanul³⁶, hogy közben a legkevésbé hatékony régiókban (pl. Olaszország Pó-

³⁶ Ezekben a térségekben a kapacitások kihasználtságát általában kvóta feletti, exportra kerülő „C” cukor termelésével próbálták javítani. Ez a pótlólagos gyártás a felesleges kapacitásokat lekötötte ugyan, de önmagában semmiképpen sem volt gazdaságos tevékenység, hiszen a cukor gyártási költsége még a leghatékonyabb régiókban is 400 € körül mozgott, amivel szemben a világpiaci cukorárak jellemzően 300 € alatti tartományban mozogtak.

völgy) is maradtak üzemben cukorgyárak. Ebből a helyzetből egy *nem realizálható termelői többlet* keletkezik, amit az ábrán a *b* jelű terület mutat.

6. sz. ábra a kvótarendszer bevezetésének jóléti hatásai



forrás: saját számítás

A konkrét számítások az alábbi értékek alapján történtek:

$$\begin{aligned} P_{PV} &= 560 \text{ €}; \\ P_{KR} &= 650 \text{ €}; \\ P'' &= 535 \text{ €};^{**} \\ Q_{PV} &= 16,73 \text{ millió t}; \\ Q_{KR} &= 16,5 \text{ millió t}; \\ Q' &= 11 \text{ millió t};^{*} \end{aligned}$$

* Az EU kínálati függvényének meredeksége a kvóták bevezetése nyomán megnövekszik 9,3665-ről 16,3636-ra, így S'_{EU} és P_{PV} metszéspontja (Q') kerekén 11 millió tonnánál van.

$$^{**} P'' = (16,5 * 9,3665) + 380$$

Ez alapján:

$$b = (16,5 \text{ millió} - 11 \text{ millió}) * (650 - 560) / 2 = 247 \text{ millió €}$$

$$a = 16,5 \text{ millió} * (650 - 560) - b = 1.485 \text{ millió €} - 247,5 \text{ millió €} = 1.238 \text{ millió €};$$

$$c = (16,73 \text{ millió} - 16,5 \text{ millió}) * (650 - 560) / 2 = 10 \text{ millió €}$$

$$d = (16,73 \text{ millió} - 16,5 \text{ millió}) \cdot (560 - 535) / 2 = 2,9 \text{ millió } \text{€}$$

Ezek alapján a jóléti hatások az alábbiak:

- A kvótabevezetés mikéntje miatti hatékonyságvesztés $(b) = 247$ millió €;
- A termelők nyeresége $(a - d) = 1.235$ millió €;
- A fogyasztók vesztesége $(a + b + c) = 1.495$ millió €;
- A holtteher veszteség $(c + d) = 12,9$ millió €.

Mint látható a kvótabevezetés elsődleges vesztesei ismét a fogyasztók, akik ezáltal mintegy másfél milliárd €-val kell hogy többet fizessenek a cukorért. Ebből a transzferből a Közösségi cukorágazat mintegy 1,2 milliárd €-val részesedik. A fennmaradó csaknem 250 millió €-os összeg ugyanakkor nem hoz létre sehol sem jövedelmet, hanem „elvész” a kvótabevezetés mikéntje miatti romló hatékonyság következtében.

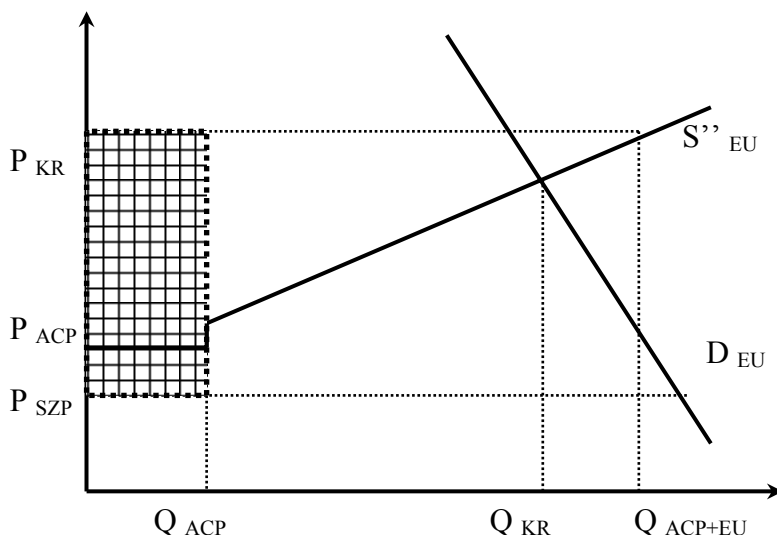
3.2.6. A kedvezményes importkvóták és az exporttámogatások hatásai

Az EU különböző nemzetközi kereskedelmi megállapodások keretein belül évente összesen 1,6 – 1,7 millió tonna közötti nyerscukor vámmentes importjára vállalt kötelezettséget. Ezek a kötelezettségek folyamatosan, a Közösség többlépcsős kibővítése során keletkeztek, melyből a legnagyobb hányadot az Egyesült Királyság csatlakozásakor a korábbi brit gyarmatoknak biztosított piacrajutási lehetőség képvisel. Ezeknek a kötelezettségeknek a jogcím szerinti megoszlását a 9. sz. függelék tartalmazza, egy kiragadott gazdasági évben (2001/02).

A jóléti elemzés szempontjából, a fenti piacrajutási lehetőségek jelentőségét az adja, hogy – mivel a világpiacinál lényegesen magasabb árú értékesítési lehetőségeket garantálnak – maguk is egy jóléti transzfert testesítenek meg. A 7. sz. ábra alapján látni fogjuk, hogy a harmadik országoknak biztosított ártámogatást viszont nem az EU *cukorfogyasztói*, hanem a közösség *adófizetői* finanszírozzák. Ez annak tudható be, hogy a tagállamok cukorkvótái már önmagukban lefedik a teljes EU-s

cukorfogyasztást³⁷, ezért a pótlólagos import voltaképpen egy olyan felesleget jelent, amit az EU-nak költségvetési támogatással exportálnia kell.

7. sz. ábra: A kedvezményes importkvóták és az exporttámogatások jóléti hatásai



forrás: saját számítás

A kedvezményes importkvóták *az EU kínálati függvényét jobbra tolják*, mivel a bejövő nyerscukor tényleges termelési költsége alacsonyabb, mint a legjobb Közösségi gyártóké. A megelőző 6. sz. ábrán bemutatott egyensúlyi helyzethez képest a kedvezményes kvóták révén a Közösségbe bekerülő cukor olyan felesleget képez, amit valamilyen feleslegcsökkentő intézkedéssel kell a piacról kivonni. A gyakorlatban alkalmazott négy ilyen intézkedés (cukor közvetlen formában és feldolgozott termékben történő exportjának, vegyipari célú felhasználásának támogatása valamint cukor intervenciós felvásárlása) mind költségében, mind hatásában igen hasonló ezért ezeket egy intézkedésként kezeltem.

³⁷ Ez az összefüggés természetesen csak nagy vonalakban igaz, hiszen a Közösség fogyasztása évről-évre ingadozik. A kvóták alkalmazkodását ehhez az ingadozáshoz évről – évre az ún. deklassifikációval, vagyis ideiglenes kvótacsökkentéssel próbálták meg biztosítani.

A 7. sz. ábra alapján a kedvezményes *importkvóták jóléti hatása* Q_{ACP} mennyiség, $P_{KR} - P_{SZP}$ egységnyi nagyságú exporttámogatásából adódó *költségvetési kiadást jelent*.

A grafikus ábrázolás korlátjai miatt itt nem foglalkozom azzal a körülménnyel, hogy a kedvezményesen importált nyerscukor az európai piacra Közösségi finomítókon keresztül kerül, akik az ún. finomítási segély révén szintén jóléti transzferben részesülnek. A következő alfejezetben sorra kerülő összefoglaló értékelés mindazonáltal rámutat erre a jóléti hatásra is. Jelen elemzésben szintén eltekintettem az exporttal kapcsolatos bonyolítási (ún. fobbing) költségek szerepeltetésétől, melyek elfogadott átlagértéke kb. 50 €/t exportcukor.

Az egyszerűség kedvéért azt feltételeztem, hogy az import gyártási és importálási költsége egységesen 350 €/t (az ábrán P_{ACP}), ami leegyszerűsítő de a valósághoz közel álló feltételezés [LMC 2002]. A többi érték pedig megfelel a korábbi elemzésben használt értékekkel.

$$\begin{aligned}P_{KR} &= 650 \text{ €/t;} \\P_{SZP} &= 240 \text{ €/t;} \\P_{ACP} &= 350 \text{ €/t;} \\Q_{ACP} &= 1,6 \text{ millió tonna;}\end{aligned}$$

Az exporttámogatási program költsége tehát $= Q_{ACP} * (P_{KR} - P_{SZP}) = 656$ millió €. Ez az összeg teljes egészében a kedvezményes importkvótákkal rendelkező országok irányába mutató jóléti transzfert testesít meg. Ebből az összegből ugyanakkor tényleges termelői többletet csak az exportőr országok kínálati függvénye fölötti terület képvisel. Ennek értéke $Q_{ACP} * (P_{KR} - P_{ACP}) = 480$ millió €.

3.2.7. Az intézkedések együttes jóléti hatása

A felsorolt intézkedések összegzésével *a szabályozás nélküli teljesen liberalizált európai cukorpiac elvi feltételezéséhez képest* az alábbi elosztási hatások mutathatók ki:

- A fogyasztók vesztesége: 5,5 Mrd €, melynek nagyobb hányada (4 Mrd €) a piacvédelem intézményének köszönhető, kisebb hányada pedig a kvótarendszer bevezetésével magyarázható.
- A költségvetési kiadások értéke a modellszámítás szerint 0,65 Mrd €.

- Termelők irányába mutató jóléti transzfer összesen 6,1 Mrd €, ami a fenti tételek összegeként adódik. Ebből a Közösségi termelők mintegy 5,5 Mrd €-val, a harmadik országok termelői pedig 0,65 Mrd €-val részesülnek.
- A jövedelemként realizált termelői többlet 3,2 milliárd €-os értéke alacsonyabb a jóléti transzfer értékénél, hiszen a kedvezményezett termelők magasabb gyártási költsége a transzfer jelentős részét felemészt (ez lesz a hatékonyságvesztés). A jövedelemből a közösségi termelők 2,7 Mrd €-val, a harmadik országok pedig csaknem 0,5 Mrd €-val részesülnek.

Amennyiben a cukorrépa termelőket a cukoripart és a harmadik országokat egységesen termelőként kezeljük, akkor a cukor KPSZ esetében mintegy 50-55%-os transzferhatékonyság mutatható ki, vagyis a fogyasztók által fizetett ártámogatás mintegy fele jutott el a termelőkhöz. (Itt azzal a feltételezéssel éltem, hogy az iparág kínálati függvénye a termelési költségen keresztül már önmagában tükrözi az ártámogatásnak az inputszállítók irányába eltérülő hányadát.)

Amennyiben ezt a termelői jövedelmet megbontjuk a Közösség és a harmadik országok, valamint a cukorgyártók és a cukorrépa termelők között, akkor **a cukor KPSZ ártámogatásának a Közösségi mezőgazdasági jövedelmeket növelő hányada csupán 1,85 Mrd €, ami 34%-os transzferhatékonyságot jelent**³⁸. (Az európai cukorrépa termelők vélelmezett, 1,85 milliárd €-os jövedelme más módszerrel is ellenőrizhető. Ha ezt az összeget elosztjuk a teljes cukorkvóta megtermeléséhez szükséges mintegy 115 millió tonna cukorrépával azt kapjuk, hogy 1 tonna cukorrépa kb. 16 € jövedelmet biztosított. A 46,7 €-os minimális cukorrépa ár alapján a cukorrépa termelési költsége így mintegy 30 €-ra tehető – ami igen közel áll az empirikus felmérések eredményeihez).

³⁸ Az Európai Cukorgyártók Szövetsége (CEFS) által publikált termelési költség kimutatás [CEFS 2005] alapján az EU-15 2004 évi tény feldolgozási átlagköltsége 275 €- volt. Ehhez hozzáadva a korábbi rendszer 46,7 €-os minimális cukorrépa ára alapján 90%-os fehércukor kihozattal kalkulált 324 € -os tonnánkénti nyersanyagköltséget 599 €-os teljes gyártási költség adódik tonnánként. A 650 €-os feltételezett kvótacukor átlagár alapján tehát a cukorrépa feldolgozás az EU átlagában tonnánként 51 €-os, vagyis csaknem 8%-os forgalomarányos jövedelmet generált.

Az 51 €/t feldolgozói profit 16,5 millió tonnás kvóta mellett mintegy 850 millió €-os cukoripari összbevételt jelent. Ezt levonva az ágazat 2,7 Milliárd €-os termelői jövedeleméből 1,85 milliárd € marad. Egy átlagos évben az EU cukorpiaci rendtartása nyomán ennyi jövedelem képződik tehát a Közösség mezőgazdasági termelőinél.

Ha a 34%-os transzferhatékonyságot összevetjük azzal, hogy a KAP összes ártámogatási programjából átlagában mintegy kétharmad rész került ténylegesen a mezőgazdasági termelőkhez³⁹ [Halmai 2004], akkor **a cukor KPSZ esetében a többi ártámogatási rendszerhez képest is relatív alacsony transzfer hatékonyságot** lehet kimutatni. (Más számítások szerint az ártámogatás átlagos jövedelempolitikai hatékonysága lényegesen alacsonyabb, az EU átlagában csupán 32%-os volt [Harvey és Hall, 1989]. Ez alapján a cukor KPSZ az ártámogatási programok között éppen átlagos megoldásnak lenne tekinthető.)

A jövedelempolitika további szempontja az *adminisztrációs költségek* nagysága. Kétségtelen tény, hogy a csekély számú kvótával rendelkező cukorgyártó miatt a rendszer komolyabb adminisztratív apparátust nem igényelt. A kezdeti években (1972/73) az EU-15 cukoripara 335 gyárból és 162 vállalatból állt. Ennyi kvótatulajdonost kelet tehát a rendszer működtetése érdekében adminisztrálni és ellenőrizni. A kétezres évekre ráadásul a folyamatos koncentráció következtében a gyárak száma 147-re, a vállalatok száma pedig 59-re csökkent. Ez, főleg a kezdeti évtizedben olyan előnye volt a kvótarendszerrel kombinált ártámogatásnak, ami részben ellensúlyozta az alacsony transzferhatékonyságot. *A kétezres években viszont, amikor a közvetlen jövedelemtámogatás megállapítása és folyósítása már adminisztrációs rutinnak tekinthető ez a szempont már koránt sem esik olyan súllyal a latba.*

Fentiek igazolják az 1. tételben megfogalmazott állítást, miszerint a cukorpiaci rendtartás létrehozásakor a kvótarendszerrel kombinált ártámogatás intézménye elosztási szempontból csak a közvetlen jövedelemtámogatás bevezetésének adminisztratív akadályai – más szóval az aránytalan információs költségek - miatt volt igazolható megoldás. Az ártámogatás transzferhatékonysága az európai répacukor gyártás nádcukor termeléshez viszonyított komparatív versenyhátránya miatt még a többi KPSZ átlagos hatékonyságát sem érte el. Elosztási szempontból ennek a rendszernek csak létrehozásakor az 1960-as években volt létjogosultsága, amikor más jövedelempolitikai intézkedés adminisztratív okok miatt nem volt bevezethető.

39 A többi az inputok (föld, mezőgazdasági gépek, növényvédőszer gyártók) gyártóihoz, illetve tulajdonosaihoz kerül.

Hatékonysági szempontból a cukor KPSZ már bevezetésekor is lényegesen rosszabb megoldás volt, mint az alternatív szabályozási eszközök (teljes kereskedelmi liberalizáció, piacvédelem melletti liberalizált belpiaci termelés). A rendszer működéséből fakadó 2,9 Mrd €-os hatékonyság veszteség a legolcsóbb gyártók költségszintje (világpiaci cukorár) és a rendtartás keretében értékesített cukor tényleges költsége közötti különbségként határozható meg. Vagyis a teljes ár- és költségvetési támogatás csaknem fele azt az alternatív piaci lehetőségeknél lényegesen alacsonyabb hatékonyságú termelők „életben tartását” szolgálta, hogy a támogatás másik fele egyáltalán jövedelmet tudjon képezni.

A hatékonyságveszteség zöme (2,5 Mrd €) a piacvédelem következménye, ami az európai répacukorgyártás általános versenyhátrányát tükrözi a hatékony nádcukorgyártáshoz képest. Érdemi veszteséget okoz azonban a kvótarendszer bevezetése is (250 millió €), ami viszont a termelés Közösségen belüli torz megoszlásának az eredménye. Ezen túl a kedvezményes import támogatása (170 millió €) szintén „hatékonyság kiesés”, hiszen ennél a forrásnál is lenne olcsóbb beszerzési alternatíva. A kimutatható hatékonysági veszteségek tükrében, tehát a cukor KPSZ egy rendkívül alacsony hatékonyságú rendszert finanszírozott.

A holtteher veszteség 163 millió €-os értéke a korábbi veszteségekkel összemérve viszonylag csekély. Ebből a piacvédelem 150 millió €-ért, a kvótarendszer pedig 13 millió €-ért felelős.

3.2.8. A PSE, CSE és a költségvetési kiadások meghatározása a 2005/06 év adatai alapján

A vizsgált három intézkedéstípus leegyszerűsítve mutatta be a cukor KPSZ 2006. évi reformot megelőző jóléti-elosztási hatásainak egymásra épülését. Az intézkedések kiválasztása és csoportosítása némileg önkényes volt, amit alapvetően az alkalmazott, keresleti és kínálati függvényekre épülő grafikus elemzés tett szükségessé. Lehetséges ugyanakkor a cukorpiaci rendtartás jóléti hatásainak teljeskörű bemutatása is, az egyes intézkedések, valamint ezek kedvezményezettjei és finanszírozói közötti jóléti transzferek *folyamatábrába* foglalásával. A módszer alkalmazását illetően lásd még

[BCE 2005], melyet [Csillag 2005]⁴⁰ is bemutat. A következő elemzés a korábbi, Magyarországra korlátozódó tanszéki műhelymunka felhasználásával, a módszernek az egész EU-ra való kiterjesztésével készült.

A cukorpiaci rendtartás jóléti hatásainak felméréséhez a jólét két, az OECD által kidolgozott standard mérőszáma a *PSE*, *CSE*, továbbá a *költségvetési kiadások* becslését lehet elvégezni.

A *PSE* a szabályozás által a termelőknek juttatott támogatásról ad információt, amennyiben a *mezőgazdasági termékek fogyasztói és az adófizetők által egy adott évben a termelőknek fizetett pénzügyi transzferek összértékét* mutatja meg. A cukor esetében a támogatás *ártámogatás* formájában, illetve olyan *költségvetési kiadásként* jelentkezik, amely közvetetten támogatja a belföldi árat. Ezen felül a reform nyomán jelentkező árcsökkentések miatt az egyes termelői csoportoknak fizetett közvetlen kompenzáció is a *PSE* része lesz (lásd. 4. Fejezet).

$$PSE = Q(P_D - P_w) + (I + D),$$

ahol:

Q - az előállított belföldi cukormennyiség,

P_D - a belföldi ár,

P_w - világpiaci ár,

I - a termelőket támogató költségvetési kiadások,

D - közvetlen kifizetések,

A *CSE* az ártámogatás fogyasztókra (ipari végfelhasználókat is beleértve) háruló költségét mutatja meg. Esetünkben ez a Közösségben elfogyasztott teljes cukormennyiség alapján került meghatározásra, függetlenül attól, hogy azt belföldi forrásból vagy importból, illetve közvetlen formában vagy feldolgozott termékben történt.

⁴⁰ Pp. 132-143

A *költségvetési kiadások* a közvetlen formában, illetve feldolgozott termékekben exportált cukor exporttámogatásának költségét, valamint a hazai kvótacukor többlet miatt jelentkező intervenciós kiadásokat foglalják magukba.

A transzferek számszerűsítése során mindennemű piacsabályozás nélküli, azaz teljesen liberalizált cukorpiacot feltételeztem. Ez esetben a belföldi árat a világpiaci cukorár határozná meg. A jóléti transzferek érintett érdekcsoportok közötti alakulását ahhoz az elméleti alaphelyzethez viszonyítva számoltam tehát ki, melyben a cukrot a Közösségben világpiaci áron lehetne beszerezni. A transzferek számszerűsítését a mennyiségek esetében az EU Bizottság által publikált 2005/06 évi cukormérleg [EU Bizottság 2006 c] alapján, az árak és támogatások esetében pedig a korábbi becsült értékek alapján végeztem el. Ezeket a 2. sz. táblázat tartalmazza. A transzferek összefüggéseit grafikusan pedig a 8. sz. ábra mutatja.

Mivel a 8. sz. ábra a jóléti hatásokat egy kiragadott gazdasági év, a 2005/06-os év alapján számszerűsíti, a kapott értékek bizonyos esetekben lényegesen eltérnek a korábbi – átlagos piaci helyzetet feltételező – számításoktól. A legfontosabb eltérés a rendszer által indukált feleslegek mennyisége. 2005/06-ban ugyanis rekord mennyiség, összesen több mint 4 millió tonna felesleg volt a Közösség piacán, ami az átlagnál nagyobb exporttámogatási igény mellett, jelentős intervenciós felvásárlást is szükségessé tett.

Az ábrából jól látható, hogy a legfőbb jóléti hatást az gyakorolja, hogy a cukor árszintje az EU piacán a világpiaci cukorárnál lényegesen, a becslés szerint 410 €/t-val magasabb. Végeredményében a rendszer a *belföldi fogyasztók költségén emeli meg a belföldi cukortermelők és a kedvezményes importkvóta-tulajdonosok jólétét*. Ezt a hatást mutatja a CSE, ami az alapadatok alapján mintegy 6,6 milliárd €-ra tehető.

Ezen túlmenően a költségvetés által finanszírozott szabályozási eszközök szintén jóléti transzfereket testesítenek meg a kedvezményezettek felé. A gyakorlatban ilyen az EU adófizetőitől a belföldi és kedvezményes importkvóta tulajdonos *cukortermelők* felé irányuló transzfernek minősül a hazai piacon lévő kvótacukor-túlkínálat levezetésének valamennyi költsége, amit együttesen mintegy 2,1 milliárd €-ra becsültem. (Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a 2005/06-os évben lényegesen magasabb volt a feleslegek

szintje mint egy „átlagos” évben. Átlagban a feleslegek kezelése ennél lényegesen kisebb, mintegy 1 milliárd €-os kiadást jelentett.) Ez alapján a *jóléti transzferek teljes összege a 2005/06-os cukorgazdasági évben elérte a 8,5 milliárd €-t, melyből a hazai ágazat 7,6 milliárd €-val, a kedvezményes import pedig 0,9 milliárd €-val részesült.*

2. sz. táblázat: A jóléti transzferek becsléshez felhasznált alapadatok

<i>Az EU cukorfogyasztása</i>	16,15 millió tonna ⁴¹
<i>Kedvezményes cukorimport</i>	2,14 millió tonna
<i>Feldolgozott termékekben importált cukor</i>	0,5 millió tonna
<i>Feldolgozott termékekben exportált cukor</i>	0,8 millió tonna
<i>Intervenciós felvásárlás mennyisége</i>	1,4 millió tonna
<i>Vegyipar által felhasznált cukor</i>	0,4 millió tonna
<i>Átlagos belpiaci cukor értékesítési ár</i>	650 €/t
<i>Világpiaci cukorár</i>	240 €/t
<i>Export-visszatérítés, vegyipari visszatérítés, intervenciós felvásárlás költsége</i>	410 €/t
<i>Finomítási támogatás</i>	136 €/t

Forrás: saját számítás, EU [2006 c] alapján

A számítás nem az intervenciós cukorából, hanem az EU piacon hosszú távon elérhető tényleges, az intervenciós árnál némileg magasabb 650 €/t cukorából indul ki, tehát nem a rendszer által nyújtott elméleti támogatási szintet, hanem a tényleges jövedelmi helyzetet veszi alapul.

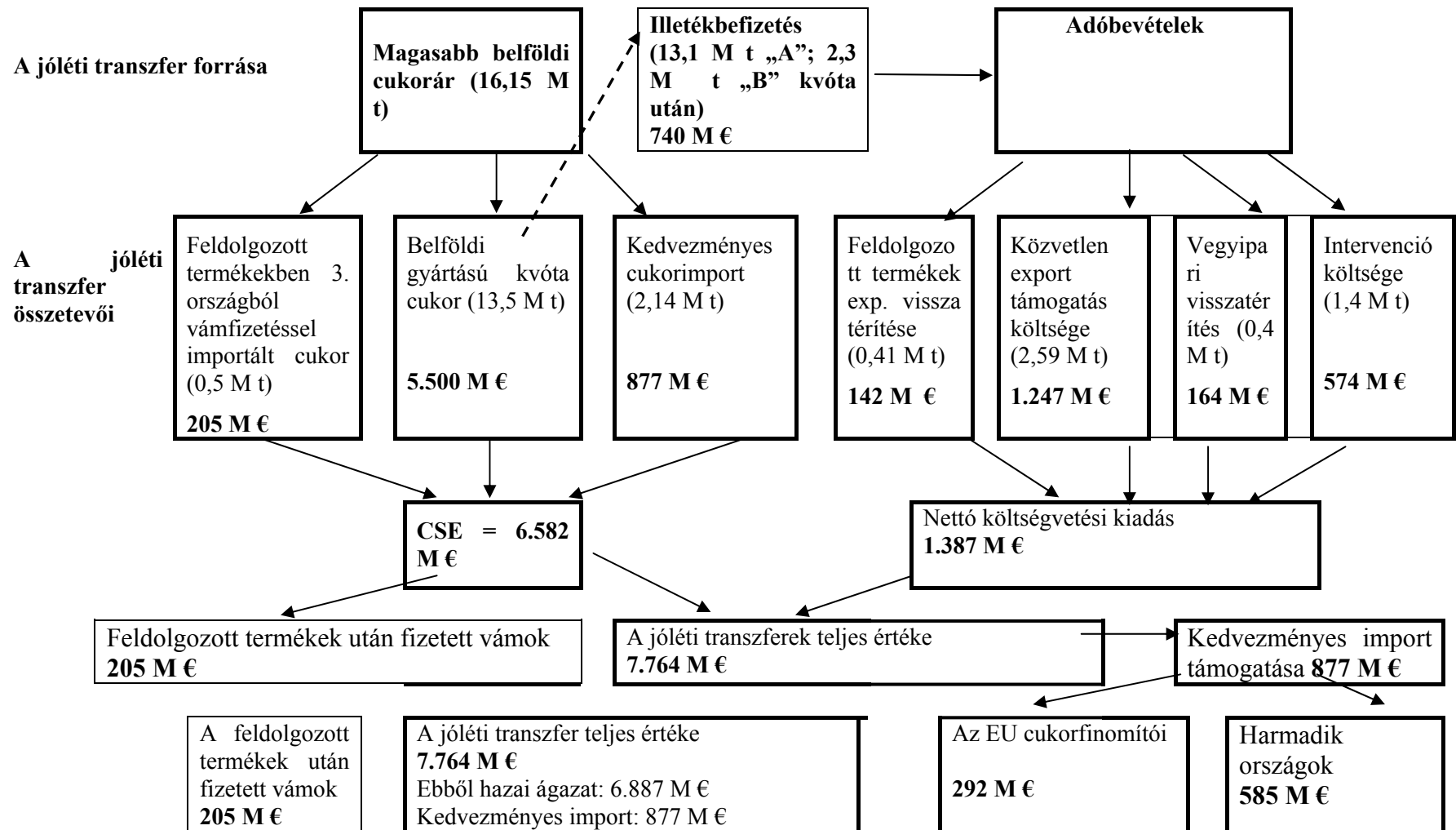
Ennek a körülménynek fontos szerepe van az ágazatban képződő jövedelmek termelők és feldolgozók közötti megoszlásában. A Közösségi répacukor-ágazatnak juttatott teljes termelői támogatás értékét ugyanis a cukorrépa termelőknek, illetve a cukorgyártóknak

⁴¹ A cukorfogyasztókön belül az elemzésben az ipari végfelhasználók (a cukrot élelmiszeripari és egyéb termékekhez inputként vásároló ún. tovább-feldolgozók) és a kereskedelmen keresztül megjelenő végfogyasztók nem lettek megkülönböztetve, ezeket együttesen *fogyasztóként* lettek kezelve

juttatott támogatásokra lehet bontani. Az összesített támogatás illetően megbontása ugyan fontos támpontot adhat a szabályozás tényleges kedvezményezettjeinek meghatározásához, de jelen fejezetben ezt külön azonban nem vizsgáltam.

Amennyiben a rendszer működésére *hosszú távon* jellemző jóléti-, elosztási hatásokat összevetjük az utolsó 2005/06-os cukorgazdasági év tényszámai alapján kalkulált értékekkel, akkor néhány további következtetés levonására nyílik lehetőség. Az EU cukorpiacát a Nyugat-Balkáni országok 2003-ban megkapott exportkedvezményei, valamint a 2004-ben csatlakozott KKE országok kvótacukor feleslegei a korábbi évekhez képest nagyobb kínálati nyomás alá helyezték. 2005/06-ra a rendszerben csaknem 5 millió tonna felesleg halmozódott fel, melyet már nem lehetett a megszokott eszközökkel (deklasszifikáció, exporttámogatás) levezetni. A Közösség ezért ebben az évben kénytelen volt csaknem 1,5 millió tonna cukor intervenciók felvásárlását is végrehajtani. A feleslegekkel párhuzamosan megnövekedtek a költségvetési kiadások is. Az összes explicit és implicit költséget beszámítva a 2005/06 évi feleslegkezelés költsége meghaladhatja a 2 milliárd €-ot is, melyből a cukorgyártól illetékei legfeljebb 700 millió €-ot tudnak ellensúlyozni. Az elosztási, és hatékonysági szempontok mellett, tehát *a rendtartás utolsó éveiben a költségvetési szempontok is előtérbe kerültek a reform irányának és mélységének meghatározásában.*

8. sz. ábra: A Községi cukorpiaci rendtartás 2005/06-évi jóléti hatásainak összefoglalása



3.3. Hatékonyság versus tagállami önellátás

3.3.1. Érdekérvényesítés a Közös Agrárpolitikában

A cukorpiaci reform bemutatása ahhoz is jó illusztrációt szolgáltat, hogy a Közös Agrárpolitika estében a politikai döntéshozatal *módja* milyen mértékben befolyásolja magát a szabályozáspolitikát. Tudvalevőleg ugyanis a KPSZ-eket érintő stratégiai döntéseket az agrárminiszterek tanácsa hozza, a tagállamok szavazati súlya által meghatározott erőterben. Ez a bizottsági javaslatok mellett vagy ellen szerveződő alkalmi koalíciók terepe, ahol a kisebbségben lévő álláspont támogatói blokkoló szavazatmennységet, a támogatók (élükön a Bizottsággal) pedig a döntéshez szükséges többséget próbálják megteremteni. A IV. fejezetben a reformcsomag részletes elemzése számos konkrét példát is bemutat arra, hogy a tagállamok partikuláris érdekei milyen formában és milyen irányba befolyásolták az eredeti szabályozási koncepciót.

A KAP tagállamok általi befolyásolási szándéka természetesnek tekinthető, hiszen a Tanács által meghozott szabályozási döntések közvetlenül érintik a tagországok agrártermelőinek, fogyasztóinak, élelmiszeriparának és adófizetőinek a jólétét. Ezek az érdekeket ugyanakkor először tagállami szinten kell szintetizálni, majd a tagállami érdekek összehangolásával alakul ki – az eredeti bizottsági előterjesztésekhez képest általában számos kompromisszumot tartalmazó – Közösségi szintű politikai döntés. Ennek a többlépcsős döntéshozatali folyamatnak a során számos érdeksérelem jöhet felszínre, melyet a végső döntésben a politikai súlyok függvényében vagy figyelembe vesznek vagy nem.

A legtöbb agrárszabályozási kérdés ugyanakkor jellemzően *nem hoz felszínre közvetlenül a tagállamok közötti nyílt érdekellentéteket*. A KPSZ-ek többsége ugyanis a tagállami határoktól függetlenül alkalmazandó, egységes intézkedésekre épül, (pl. intervenciók felvásárlási feltételek, területpihentetési előírások stb.), ahol a tagállamok érdekeltisége egy-egy döntésben nincs abszolút ellentétben a többivel. A közösségre

vonatkozó esetleges mennyiségi korlátokat pedig általában tagállami lebontás nélkül, osztatlanul alkalmazzák (pl. energianövény prémium)⁴².

Természetesen ettől még nem azonos az egyes tagállamok érintettsége a különböző szabályozási kérdésekben, hiszen egyáltalán nem mindegy, hogy a kérdéses döntés egy adott tagállam számára stratégiai terméket érint-e, illetve, hogy az ország importőrnek vagy exportőrnek számít. Ugyanakkor a legtöbb kérdésben mégha a tagállamok az egyik társadalmi érdekcsoport érdekei mellett állnak is ki, ez nem jelenti azt, hogy ne kelljen figyelembe venniük a többi érdekcsoport (adófizetők, fogyasztók, feldolgozóipar stb.) érdekeit is. Ez nyilvánvalóan korlátozóan hat a tagállamokra.

A tagállamok közti érdekellentétek egy sajátos metszete az ún. észak-dél ellentét, ami a közösség déli irányú kibővülésével került előtérbe. A mediterrán tagországok agrárstruktúrája ugyanis jelentősen eltér a többi fejlettebb EK országokétól. Délen a nagy számú kis méretű gazdaságok a jellemzőek, ezért az átlagos üzemnagyság az északnak csupán a negyedét éri el [Sarris 1994]. Ennél fontosabb – és disszertációm szempontjából különösen kiemelt – az a különbség, ami a két országtípus termékszerkezetét érinti: míg az északi tagállamok a KAP által leginkább támogatott tej, marhahús és cukor fő előállítói, addig a déli tagállamok fontos termékeinek (asztali bor, zöldség gyümölcs, gyapot) támogatottsága és a vonatkozó piaci szervezet „mélysége” lényegesen kisebb.

„Valójában a fejlettebb régiók agrártermelőinek fokozott támogatása a közös piaci szervezetek révén hibás erőforrás-áramlást eredményez: a támogatás nagyobbik része az EK leginkább prosperáló területeire áramlik, s így a differenciák még nőhetnek is.” [Scott 1994] Az EU 2004. évi keleti bővítése egy új dimenzióval gazdagította a hagyományos megosztottságot, hiszen számos agrárszabályozási kérdésben – főként az eltérő birtokstruktúra miatt - az új „keleti” tagállamoknak is speciális szempontjaik vannak.

⁴² A nagyobb KPSZ-ek közül ez alól csupán a tej- és a cukorpiaci KPSZ jelent kivételt, ahol a termelés tagállami szintre lebontott kvóták keretében történik.

Koester mutatott rá, hogy a KAP alapját képező pénzügyi szolidaritás egy további olyan elem, ami szükségképpen megnöveli a nemzeti érdekek közötti ellentéteket. Az EK egyes döntéseinek ugyanis más hatásai vannak nemzeti, illetve közösségi szempontból [Koester 1976]. Ebből kifolyólag „az egyes tagországoknak érdemes volt a belső termelést ösztönözniük, mert a pótlólagos kiadások fedezése a Közösség (azaz valamennyi tagország) feladata. Az egyes országok azoknak a termékeknek az EK-keresletet meghaladó termelésében voltak leginkább érdekelték, ahol *a nemzeti árnyékár leginkább meghaladta a világpiaci árat*. E követelmény a legmagasabb védelmet élvező területek esetében teljesült.” [Koester 1992]

3.3.2. A cukorkvóta és a tagállami érdekek

Mivel a cukor esetében az elmúlt évtizedekben a nemzeti árnyékárak és a világpiaci ár közötti rendkívül magas volt a különbség, a kvóták megállapítása és felülvizsgálata mindig rendkívüli figyelmet kapott a tagállamok politikusai részéről⁴³. Mivel a belső és a világpiaci ár különbségét végül mindig a Közösségnek kellett finanszíroznia exporttámogatás formájában, a felesleget termelő országok relatív helyzete javult, míg a többi tagországé pedig romlott. Ez az egyik oka annak, hogy *a cukorpiaci szabályozás reformját mindvégig rendkívül intenzív nemzeti érdekérvényesítés jellemezte*.

Ehhez magyarázatul szolgál, hogy a reform, 1968-óta első alkalommal a korábbi KPSZ-t létrehozó politikai alkuk sarokkövét, a *nemzeti* termelési kvótákat érintette. Ugyanis *kizárólag a cukorkvóta birtoklása biztosíthatja a tagállamnak azt a lehetőséget, hogy a cukorárakban megtestesülő jövedelmi transzfert a tagállam termelőinek biztosítsa*. Ameddig a kvótarendszer és a közösségi preferencia elve érvényben marad, a tagállamoknak nincs lehetőségük arra, hogy a tagállam többi érdekcsoportjának érdekeit saját termelőik érdekeinek feláldozásával előmozdítsák. A teljes kereskedelmi liberalizáció elvi lehetőségét leszámítva, a fogyasztóknak ugyanis akkor sem lehet olcsó importcukrot biztosítani, ha a tagállam lemond a saját termelés egy részéről vagy

⁴³ Jellemző módon minden új tagállam jelentős agrárpolitikai sikerként értékelte 2004-ben, hogy a számára megállapított cukorkvóták jelentősen meghaladják a belföldi fogyasztást. Ez a „siker” éppen abban állt, hogy a saját túltermelést a közösség exporttámogatási keretéből lehetett finanszírozni.

egészéről. Ebben az esetben ugyanis csupán annyi változik, hogy a fogyasztóknak egy más tagállamban előállított, magas ártámogatású terméket kell megvásárolniuk.

Ezért, ellentétben például a 2003. évi farmtámogatási reformmal, a cukorkvóták csökkentésének mikéntje vagy a tagállamok közötti kvótatranszfer kérdése körüli viták alapján nem elvont szabályozáspolitikai koncepciók ütközései voltak, hanem sokkal inkább a tagállamok ellentétes anyagi érdekeinek megjelenései.

Ennek az érdekmotívumnak döntő jelentősége volt az eredeti, Franz Fischler által benyújtott reform javaslat elvetésében és jelentősen meghatározta a tagállamok 2006. évi végső politikai kompromisszumát is. A Fischler javaslat ugyanis lehetővé tett volna a tagállamok közötti kvótaátruházásokat és ezzel közvetlenül sértette azon tagállamok érdekeit, amelyek a cukoripar tulajdonosi szerkezete vagy gyenge versenyképessége miatt a kvótájuk elvesztésétől tartottak.

A cukor esetében tehát sajátosan ötvöződik az észak-dél konfliktus és a termékpálya szabályozás kérdése. Az eredeti rendszerben *az észak-dél konfliktust oly módon próbálták feloldani, hogy a nemzeti termelési kvóták révén egy „mennyiségi küszöbvel” akadályozták meg az északi országok versenyképességi előnyeinek kibontakozását.*

Éppen ebből – a tagállami önellátás politikai alkuk során elfogadott, de az egységes piaccal ellentétes alapelvből - fakad a 2006. évi cukorreform összetett célrendszere is. A külkereskedelmi- (export felszámolása, import részleges liberalizálása), elosztási- (termelői árak csökkentése, közvetlen jövedelem támogatás bevezetése), egyensúlyi- (kvótacsökkentés) és költségvetési- (exporttámogatás leépítése) célok mellett ugyanis a reformnak van egy deklarált *hatékonysági célja* is: a termelésnek a hatékony termelőknél való koncentrálása. A tagállamok jelentősen különböző versenyképessége miatt ez a célkitűzés viszont ismételten *az észak-dél konfliktus kibontakozásához vezetett.*

A cukorágazat hatékonysága szempontjából ugyanakkor az észak-dél tengelyt kiegészíti egy *centrum-periféria összefüggés* is. A cukorrépa termelés erős klimatikus meghatározottsága ugyanis nemcsak a déli tagállamok számára jelent versenyhátrányt,

hanem az összes olyan terület számára amely nem tartozik a hőmérséklet és csapadékeloszlás ideális kombinációját biztosító ún. „répaövezetbe” (beet belt). Ezt az övezetet az atlanti partvidék (pl. Franciaország, Benelux államok), illetve a nem túl hűvös, de csapadékos, közép-, észak-közép európai területek (pl. Bajorország, Ausztria, Morvaország, Dánia, Lengyelország) alkotják. A legkedvezőtlenebb ökológiai feltételek a cukorrépa termesztés számára a „beet belt”-hez képest leginkább perifériális fekvésű területeken (pl. mediterrán térség, Írország, Finnország, Baltikum) jellemzőek.

Magyarország a fenti tipológia alapján köztes helyzetben van, hiszen a cukorrépa termelés ökológiai feltételei – jelentős országon belüli változatosság mellett – az európai élmezőnynél kedvezőtlenebbek, viszont lényegesen jobbak, mint a mediterrán tagállamokban (lásd. 3. sz. táblázat). Magyarországon és a többi új tagállamban az érdekkonfliktus egy további dimenzióját jelenti viszont, hogy a cukoripar teljes egészében vagy jelentős részben az EU-15 országok nagy vállalkozásainak kezében van.

A fenti szempontok alapvetően meghatározták azt, hogy az egyes országok a reform előkészítése során milyen koalíciókhoz csatlakoztak és hogy az elfogadott politikai kompromisszumban a különböző érdekek milyen súllyal lettek figyelembe véve.

3. sz. táblázat: Az EU-25 cukorágazatának hatékonyság szerinti becsült megoszlása

	ELMÉLETI EU-S PIACI ÁR	A jelzett ártartományban termelésük csökkentésére kényszerülő EU tagállamok	A+B kvóta	Termelés a 2003/04-es cukorgazdasági évben
A	725 – 625 EUR/t	Görögország	317,5	205,2
		Írország	199,2	223,6
		Olaszország	1 557,4	899,8
		3 ország összesen	2 074,1	1 328,6
B	625 – 525 EUR/t	Finnország	146,1	136,2
		Lettország	66,5	65,3
		Litvánia	103,0	131,6
		Portugália	69,7	70,8
		Spanyolország	997,0	912,6
		Szlovákia	207,4	164,7
		Szlovénia	53,0	53,4
		7 ország összesen	1 642,7	1 534,6
C	525 – 475 EUR/t	Belgium	819,8	1 027,6
		Cseh Köztársaság	454,9	514,3
		Dánia	420,7	492,2
		Hollandia	864,5	1 073,6
		<i>Magyarország</i>	<i>401,7</i>	<i>256,7</i>
		5 ország összesen	2 961,6	3 364,4
D	475 – 425 EUR/t	Ausztria	387,3	386,4
		Egyesült Királyság	1 138,6	1 365,3
		Lengyelország	1 671,9	1 946,0
		Németország	3 416,9	3 752,7
		Svédország	368,3	415,8
		5 ország összesen	6 983,0	7 866,2
E	425 – 400 EUR/t	Franciaország	3 769,1	3 968,0
	EU-25 összesen		17 440,5	18 061,8

Forrás: EU Bizottság (2003b), 27. old. Idézi: Csillag [2005] 85.old

IV. A 2006. évi cukorpiaci reformcsomag értékelése

Az alábbi fejezetben a 2006. évi cukorpiaci reform alkotóelemeit és hatásait vizsgálom az Európai Unió szintjén. A III. fejezetben bemutatott előzmények tükrében nem okoznak meglepetést a végleges intézkedéscsomag alapelvei, melyek szorosan illeszkednek a KAP szétválasztásra épülő reformjának fő áramlatába. Az egyes intézkedések részletes bemutatása ugyanakkor arra is rámutat, hogy az egyes tagállamok külön érdekeinek érdekérvényesülése milyen torzulásokat vihet a deklarált alapelvek (szétválasztás, hatékonyságnövelés) megvalósításába. A reform céljainak és várható hatásainak összehasonlítását a jóléti közgazdaságtan eszközszerével végeztem el. A jóléti elemzés segítségével felmértem azokat a hatásokat, amelyek az ártámogatás csökkenéséből, az exporttámogatások leépítéséből, az intervenció eltörléséből, a közvetlen termelői kifizetések bevezetéséből valamint a szükséges kvótacsökkentés végrehajtásának módjából adódhatnak. Ez utóbbi intézkedéssel kapcsolatban ugyanakkor jelentős bizonytalanságot teremt, hogy a reform nem egy adminisztratív intézkedéssel, hanem egy önkéntes program keretében hajtja végre a szükséges termelés visszafogást. Mivel a kvótacsökkentés nagysága is mikéntje a reformnak egy olyan kulcselemét képezi, ami valamennyi intézkedés megvalósíthatóságára közvetlen hatással van, ennek megvalósítási esélyeit és ellentmondásait a fejezet második részében részletes vizsgálat tárgyává tettem.

4.1. A cukorpiaci reform alapelvei

A 2006. február hónapban elfogadott reform-csomag mintegy 3 éves előkészítő folyamat után, az eredeti Bizottsági elképzeléseknek a politikai alkuk során végbement folyamatos adaptációjával alakult ki. Mivel a reformcsomag, voltaképpen három,

szorosan egymásra épülő rendeletet⁴⁴ jelent, „reform” alatt ezért a továbbiakban minden esetben a három rendelet együttesét értem.

Az eredeti, Franz Fischler mezőgazdasági főbiztos által 2003. szeptemberében nyilvánosságra hozott javaslatához [EU Bizottság 2003] képest a végleges csomagban csupán egy érdemi változás történt. A Fischler javaslat ugyanis a kvóták szükséges csökkentését egy *egységes lineáris csökkentéssel* kívánta végrehajtani, ami után viszont lehetővé vált volna a tagállamok közötti kvótaátruházás. Mivel azonban ez a megoldás számos tagállam és cukorgyártó vállalkozás számára nem volt elfogadható a Fischer Boel Főbiztos által benyújtott új javaslat [EU Bizottság 2005 b] a kvótacsökkentés lebonyolítását már egy önkéntes szerkezetváltási programra bízta, a nemzeti termelési kvóták fenntartásával. A reform többi elemében a Fischler javaslatához képest érdemi változás nem történt, csupán a szabályozásban definiált árak (pl. cukor referencia ár, minimális répaár) változtak meg csekély mértékben.

Az EU cukorpiacának működését tehát közép-, hosszú-távon (legalább 2014/15-ig) *továbbra is a nemzeti termelési kvóták rendszerére alapozza*. A cukortermelési kvóták intézményét a jövőben is a cukorrépa szállítási jogok⁴⁵ rendszere egészíti ki. A szabályozás tehát a cukorgyártókat egy fix cukorrépa-mennyiség, szabott áron történő átvételére kötelezi. Vagyis a cukorpiaci rendtartás liberalizációja igen viszonylagos, hiszen továbbra is érvényben marad egy adminisztratíván irányított termelésszabályozás, továbbá egy bizonyos fokú árszabályozás is, ami az erős állami kontroll fennmaradását jelenti a piacon.

Az *árszabályozás* esetében némileg csökken az állami beavatkozás mélysége, hiszen a cukor intervenciós ára, vagyis a végtermékre biztosított felvásárlási garancia

44

- A Tanács 318/2006 sz. EK rendelete a cukorágazat piacának közös szervezéséről,
- a Tanács 319/2006 sz. EK rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 1782/2003/EK rendelet módosításáról,
- A Tanács 320/2006 sz. EK rendelete a Közösségen belül a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer megállapításáról a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendelet módosításáról

⁴⁵ A javaslatban „vetést megelőzően kötött szállítási szerződés” szerepel, a szövegben az itthon használatos kifejezést használom.

megszűnik. Annak szerepét egy ún. referencia ár venné át, ami piaci zavar esetén árgaranciát nem, csak a magántárolás támogatását jelenti⁴⁶. Az új rendszerben tehát az árszabályozás gyakorlati szerepét nem a referencia ár, hanem teljes egészében a külső vámvédelem veszi át, magyarul a vámok szintjét kell az uniónak úgy meghatározni, hogy az biztosítsa a belföldi árak kívánt sávban való mozgását. Mivel a javaslatban szereplő intézményes árak (cukor referencia ár, cukorrépa minimumár) drasztikus csökkenést (-36%) jelentenek. A reformjavaslat alapvető kérdése, hogy a szabályozás lehetővé teszi-e ennél magasabb *piaci árak* elérését, avagy azok a gyakorlatban is szorosan a referencia ár/minimumár közelében alakulnak.

A nemzetközi kötelezettségek kapcsán szó volt róla, hogy a reformnak mind a cukorárak, mind a gyártott mennyiségek tekintetében jelentős csökkentést kell eredményeznie. A reformnak irányt szabó kereskedelmi kötelezettségek mindenesetre alapvetően *mennyiségi kényszert* (termelés-csökkentés) jelentenek, melyek a támogatott export lehetőségének elvesztéséből és a fejlődő országoknak adott piacnyitásból adódnak.

A reformkényszerre adott szabályozási megoldás ugyanakkor közvetetten, az árakon keresztül hat. *A kívánatos kvótacsökkentést a reform egy olyan árszint kialakításával érné el, amely mellett az unió cukorgyártói – a szerkezetátalakítási program segítségével – érdekeltté válnak a termelés csökkentésében.* A szabályozás akkor éri el célját, ha sikerül egy olyan közösségi *piaci* árszintet kialakítania, amely mellett a belföldi termelés eléri a 11-13 millió tonnát, az import össz mennyisége viszont nem haladja meg a 4 millió tonnát.

Természetesen jogos az a kérdés, hogy van-e egyáltalán olyan egyensúlyi árszint, ami biztosítja a belföldi termelés és a kedvezményes import között az egyensúlyt⁴⁷. A fő kétely az, hogy reálisan képesek

⁴⁶ Hasonló rendszer működik több Közös Piaci Szervezetben is (sertéshús, bor), melynek logikája az, hogy a készletek ideiglenes kivonásával a túlkínálat megszüntethető és a piaci árak stabilizálhatóak.

⁴⁷ A belföldi piaci árszintnek 2006/07 és 2009/10 között el kell érnie egy olyan szintet, ami lehetővé teszi mintegy 14-15 millió tonna cukor Közösségen belüli előállítását, 2009/10-et követően pedig 11-13 millió tonna cukor előállítását. Amennyiben az árszint ennél *alacsonyabb*, az esetben a közösségi cukorgyártók egy részének mindennemű kompenzáció nélkül kell a termelést befejeznie, a kieső mennyiségeket pedig a világpiacon kell pótolni. Amennyiben viszont az árszint ennél *magasabb*, akkor 2009/10 után számítani kell az LDC országokból származó import számottevő megugrására, ami a kínálati egyensúly összeomlásához vezetne.

lehetnek-e az EU termelői távlatilag 392 €/t körüli nettó referencia árhoz közeli szinten 11-13 millió tonna cukor *jövedelmező* előállítására. Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a javaslat az alap működésétől függetlenül egészen 2014/15-ig a nemzeti kvóták fennmaradásával számol, vagyis az említett termelési szinteket a jelenlegi termelési struktúra gyökeres átalakítása *nélkül* kellene elérni.

Az egyes intézkedések részletes bemutatása előtt ki kell emelni azt a rendelkezést, miszerint *azokban a tagállamokban, ahol a nemzeti kvóta több mint 50%-át visszaadják, lehetőség van átmeneti időszakra termeléshez kötött cukorrépa termelői támogatás kifizetésére is*. Ez, - a reform deklarált elveivel homlok egyenest ellenkező – kompromisszum alapvetően a déli államok nyomására került be a végső szabályozásba. Olaszország és Görögország ennek megfelelően már 2006-ban a korábbi szint 50%-a alá csökkentette nemzeti kvótáját, amivel a megmaradó termelők számára megnyíltak a pótlólagos közösségi pénzforrások. A disszertáció záró fejezete ennek a lehetőségnek a magyarországi esélyeit vizsgálja.

4.2. Az egyes szabályozási eszközök részletes bemutatása

Az alábbiakban röviden áttekintem a reform által érintett szabályozási eszközök körét és a reform által indukált változásokat. A reform kulcs-intézkedései: az ártámogatás drasztikus csökkentése, a közvetlen jövedelemtámogatás bevezetése, valamint a szerkezetváltási program esetében felmérem a valószínűsíthető jóléti-, elosztási hatásokat is.

4.2.1. Az árszabályozás változása

4. sz. táblázat: Árak és illetékek a szabályozásban

€/t	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11 - 2014/15
Fehércukor Referencia ár	631,9	631,9	541,5	404,4	404,4
Fehércukor szerkezet átalakítási illetéke	126,4	173,8	113,3	0,0	0,0
Fehércukor termelési illetéke	0,0	12,0	12,0	12,0	12,0
Nettó fehércukor ár (referenciaár – illetékek)	505,5	446,1	416,2	392,4	392,4
Minimális répaár	32,9	29,8	27,9	26,3	26,3
répaköltség tonna kvótacukorra, 90%-os fehércukor kihozatal mellett	228,5	206,9	193,8	182,6	182,6
Cukorgyári fedezet a referencia ár mellett	277,0	239,2	205,0	209,8	209,8

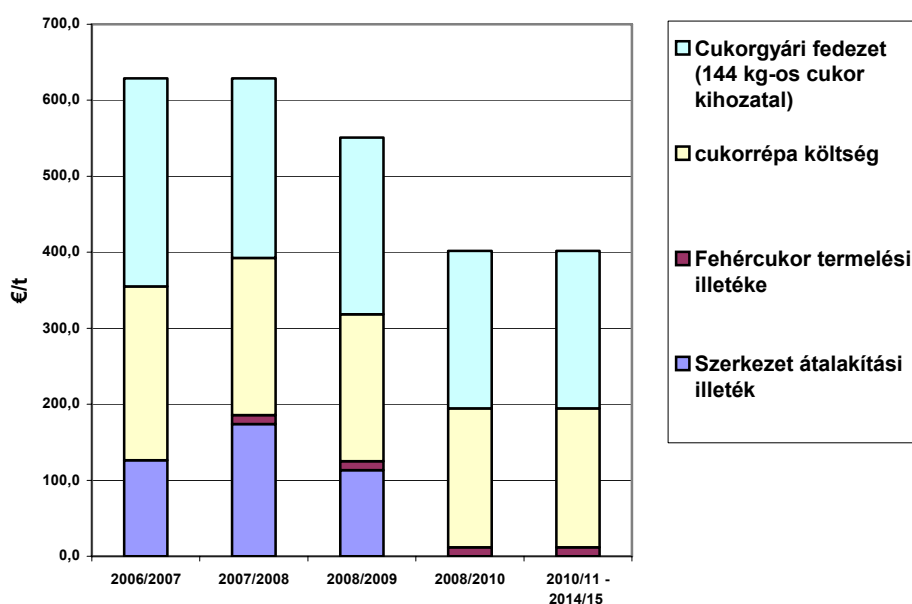
A reform nyomán a végleges, 2008-tól érvényes cukor referencia ár 404,4 €/t -ra, a minimális répaár pedig 26,3 €/t -ra csökken. A cukor esetében tehát a reform 36%-os, a cukorrépa esetében pedig tagországonként eltérő mértékű 38-45%-os csökkenést jelent. Magyarországon a minimális cukorrépa árnak a csökkentése, a korábbi alacsony 'B' kvótaarány miatt, 45%-os. A kisebb veszteség mégis a cukorrépa termelőket éri, hiszen ők az árbevétel kiesés 64,2%-át megkapják jövedelemkompenzáció formájában⁴⁸.

Az árcsökkentés egy négy éves átmeneti időszak alatt kerül bevezetésre. A struktúraváltásra rendelkezésre álló viszonylag hosszú periódus növeli az alkalmazkodás esélyeit is, ami viszont nem feltétlenül ösztönzi a társaságokat a szerkezetváltási programban való részvételre. Az átmeneti időszak 4 éve alatt (2006/07 – 2009/10) a cukor intézményes árának kumulált csökkentése (a szerkezetváltási illeték levonása után) az alábbi értékeket mutatja: 20%, 27,5%, 32,2%, 36%.

⁴⁸ A répaárak csökkenésének mértéke minden tagállamban különböző, attól függően, hogy az adott országban milyen az „A” és „B” kvóta aránya. Mivel a bázisidőszakban Magyarországon a „B” répa mennyisége elhanyagolható (0,3%), a kvótahoz szükséges nyersanyag átlagára itt az egyik legmagasabb.

Az átmenet 2009-ig történő kitolását a Hong-Kongi *WTO csúcstalálkozó előre látható kudarca* tette lehetővé az EU számára, hiszen ez valószínűsíti, hogy a közösségnek vámrendszerét 2009 előtt nem kell érdemben megváltoztatnia⁴⁹ és így az árak külpiaci szempontból védhetőek lesznek.

9. sz. ábra Árak és illetékek a cukorreform alatt a cukorgyártók szemszögéből



forrás: saját számítás

4.2.2. A cukorrépa termelők jövedelem támogatása

A reformnak ez az eleme teljesen összhangban van a 2003. évi KAP támogatási reformmal. Az intézkedés a gyakorlatban nem tesz egyebet, mint összhangba hozza a cukorpiaci rendtartást a KAP megreformált alapelveivel, azáltal, hogy a mezőgazdasági termelők támogatását a cukorrépa árába épített támogatás helyett közvetlen jövedelem

⁴⁹ Ha, legkorábban 2007. végén, lesz is új globális vámmegállapodás, akkor annak végrehajtási időszaka legkorábban csak 2009-ben kezdődhet. Másrészt, az átmeneti időszak ennél hosszabbra azért sem volt nyújtható, mert 2009-től az EBA megállapodás értelmében az LDC országok, a WTO tárgyalásoktól függetlenül korlátlan és vámmentes piacrajutási lehetőséget kapnak. Erre az időpontra tehát mindenképpen el kellett érni egy import szempontból nem túl vonzó árszintet. 2009-ig az LDC importot egy 270 ezer tonnás összkvóta korlátozza, tehát eddig az importdömping kockázata nem túl nagy.

támogatással váltja fel⁵⁰. A cukorrépa esetén bevezetett „decoupling” jóléti-, elosztási hatásaival a fejezet későbbi részében is foglalkozom. Itt röviden utalok a közvetlen cukorrépa támogatás néhány fontos jellemzőjére, valamint számba veszem a szétválasztás mellett és vele szemben a szakirodalomban felhozott érveket:

- Mint minden egységes jövedelemtámogatás, az árbevétel kiesés utáni 64,2%-os „közvetlen cukor kifizetés” is túlkompenzálja a termelők egy részét. Jelesen azokat a termelőket, akik az elfogadottnál kisebb árcsökkenés⁵¹ esetén is beszüntetnék a termelést.
- EU-s szinten a közvetlen támogatásra fordított központi költségvetési kiadás 64,2%-os kompenzációs arány mellett is eléri az 1,5 Mrd €-t évente, ami nem kevesebb mint a korábbi cukorrezsim teljes működési költsége, vagyis az exporttámogatási és vegyipari visszatérítési rendszer költségei.
- A közvetlen támogatásokat (ellentétben a korábbi exporttámogatásokkal) a tagállamok költségvetési befizetései finanszírozzák. Magyarország esetében a be- és kifizetések gyakorlatilag egyensúlyban vannak, tehát végeredményében a cukorrépa ágazat évi 10 milliárd Ft-os támogatását a hazai adófizetők fizetik.
- Az agrárminiszterek tanácsában kötött kompromisszum részeként bekerült a szabályozásba, hogy azokban a tagállamokban, ahol a nemzeti kvóta több mint 50%-át visszaadják, lehetőség van a szétválasztott támogatáson túlmenően *termeléshez kötött támogatás kifizetésére is*. A központi EU-s forrásból maximum 5 éven keresztül folyósított támogatás mértéke a tagállamban az adott évben érvényes közvetlen támogatási szinttől függ. Ez a támogatás a kevésbé hatékony mezőgazdasági háttérrel rendelkező tagállamokat egyértelmű válaszút elé állítja: vagy megpróbálják a jelenlegi termelési szintet többé-kevésbé fenntartani és ezzel elesnek a pótlólagos támogatás lehetőségétől, vagy beletörődnek a termelés 50%-nál nagyobb mértékű csökkentésébe és ebben az esetben a fennmaradó termeléshez 5 éven át a közösség által finanszírozott többlet támogatást is kapnak.

⁵⁰ A garantált felvásárlási árak csökkentéséből és kompenzációs kifizetés bevezetéséből álló reformon mentek keresztül az elmúlt években a gabonák, az olajos növények, a tej és egyes állattenyésztési ágazatok piaci rendtartásai. Ezek a reformok a mezőgazdaság piacorientációjának növelése mellett összefüggenek a WTO-ban folyó, a belső agrártámogatások csökkentésére irányuló erőfeszítésekkel is. A termeléstől független támogatás ugyanis nem minősül korlátozandó (blue box) támogatásnak.

⁵¹ A 64,2%-os kompenzáció mindazokat túlkompenzálja, akik már 33 €/t cukorrépa ár esetén sem termelnének cukorrépát.

4.2.3. A szétválasztott támogatások értékelése a szakirodalomban

A közvetlen jövedelemtámogatás gondolata az agrárközgazdasági szakirodalomban az 1970-es években bukkant fel [Koester- Tangermann 1976] először, és egészen napjainkig az egyik legfontosabb agrárpolitikai kérdés maradt. A szétválasztás kérdésének kezdeti, elvi jellegű megközelítése alapvetően a módszer jövedelempolitikai és termelési hatékonysági összefüggéseit vizsgálta. A gyakorlatba is átültetett számos szétválasztott támogatási intézkedés tapasztalata alapján, aztán a kilencvenes évektől a szakirodalom már többnyire a szétválasztás hatékonyságának és teljességének vizsgálatával foglalkozik [Cahill 1997]. Az ilyen vizsgálatok annak meghatározására irányulnak, hogy egy adott intézkedés eredményez-e az intézkedés nélkülit meghaladó termelési szintet. Amennyiben nem, akkor Cahill definíciója szerint *hatékony teljes szétválasztásról* beszélhetünk. A legtöbb intézkedés esetében azonban nem ez a helyzet. Hogy egy intézkedés milyen mértékben szétválasztott, azt Moro és Shokai által kidolgozott mérőszám mutathatja meg [Moro - Shokai 1998], ami az intézkedéscsomag termelésre gyakorolt hatását az azonos összegű ártámogatási program hatásával méri össze.

A cukorpiaci reform esetében *a közvetlen jövedelemtámogatás önmagában nem, csak egy komplex intézkedéscsomag keretében értékelhető*. Ennek ugyanakkor központi eleme a kvótákra épülő termeléskorlátozás, ami jelentősen bonyolítja a jövedelemtámogatás termelésre gyakorolt hatásának vizsgálatát. Tekintve hogy a közvetlen cukorrépa kifizetés teljes mértékben függetlenített a termeléstől és a cukorrépának számos alternatívája van a szántóföldi növénytermesztésben az valószínűsíthető, hogy ez a támogatás forma igen közel áll a *hatékony és teljes szétválasztáshoz*.

A szétválasztással kapcsolatos közvélekedés alapján az ártámogatás csökkentése és ezáltal a magas Közösségi árszínvonal közelítése a világpiaci folyamatokhoz, *nagyobb teret enged a piaci erők működésének*. Mivel a belső árak kisebb torzítást közvetítenek a

Közösség agrártermelői felé, a klasszikus jóléti megközelítés szerint ez összgazdasági szinten már önmagában pozitív jóléti hatást indukál.

A cukorreform kontextusában a több mint 30%-os árcsökkenésnek a legmarkánsabb megnyilvánulása éppen a termelők erős hatékonyság szerinti szelekciója lesz, ami a kevésbé hatékony termelők tömeges kilépéséhez vezet az ágazatból. Az is igaz ugyanakkor, hogy a mezőgazdasági kínálat árrugalmasságának érvényesülését a kvótarendszer fennmaradása jelentősen korlátozza.

Egy további szempont a *mezőgazdasági jövedelmekre gyakorolt hatás*. Ebben az összefüggésben a szétválasztás legfontosabb jellemzője az, hogy az ártámogatás mellett a fogyasztóktól származó „láthatatlan” transzfereket az új támogatás bevezetése „látható” költségvetési kifizetésekké konvertálja. Ez hosszú távon a termelők számára jelentős politikai kockázatot hordoz [Halmai 2004]⁵². Fontos további körülmény, hogy az ártámogatási rendszerek – különösen a cukor KPSZ – a láthatatlan transzferek mellett, maguk is egyre jelentősebb költségvetési kiadásokat igényeltek a feleslegek kezeléséhez. Ez a körülmény pedig egyre vonzóbbá tette a szétválasztott támogatások bevezetését, hiszen az árcsökkentésekkel elvileg a feleslegek mértéke is radikálisan csökkenthetőnek tűnt.

Az ártámogatás és a közvetlen jövedelemtámogatás között jelentős különbség van a *támogatási transzmisszió* tekintetében is. Az ártámogatásból csak mintegy kétharmad rész kerül ténylegesen a mezőgazdasági termelőkhöz, a többi az inputok (föld, mezőgazdasági gépek, növényvédőszer gyártók) gyártóihoz, illetve tulajdonosaihoz kerül. [Halmai 2004]. Más számítások szerint [Harvey és Hall, 1989] az ártámogatás jövedelempolitikai hatékonysága ennél lényegesen alacsonyabb, az EU átlagában csupán 32%-os. A közvetlen jövedelemtámogatás esetében az ártámogatás transzmissziós hatékonysága lényegesen magasabb, ezáltal tehát mérsékelhetőek a nemkívánatos jövedelemtranszferek.

A cukorpiaci szabályozás esetében egy további tényezője az ártranszmisszió kérdésének a feldolgozó ipar. Az ártámogatás ugyanis a cukorágazatban egy áttétellel érvényesül: a

⁵² 61. old

cukoriparnak garantált intervenciós cukorár biztosít fedezetet a minimális cukorrépa ár kifizetésére. A feldolgozó ágazatnál a cukorrépa kifizetése után fennmaradó feldolgozási fedezet ugyanakkor maga is jövedelmet tartalmazott, ami egyre nehezebben volt indokolható a KAP kontextusában. Mint az a 4. sz. táblázatból látható, a cukoripar fedezete a reform nyomán drasztikusan zsugorodni fog, ami jelentős mértékben csökkenti a cukor KPSZ által közvetített nemkívánatos jövedelemtranszferek nagyságát.

4.2.4. Export-import szabályozás

A reformcsomag cukorexportra és cukorimportra vonatkozó rendelkezéseit⁵³ nem lehet a tágabb kereskedelempolitikai összefüggésekből kiragadva, kizárólag az európai belpiac kontextusában értékelni. A reform központi üzenete ugyanis éppen az, hogy az *Európai Unió tudomásul veszi a WTO keretében már foganatosított, illetve várható korlátozásokat (exporttámogatás, import piacrajutás, vámleépítés) és saját piacszabályozását kész maradéktalanul ezekhez a külső feltételekhez szabni.*

A támogatott export vonatkozásában a reformcsomag nem tesz egyebet, mint rögzíti a korábbi exporttámogatási eljárásrendet (engedélykérelem, termékkör, visszatérítés megállapítása stb.). Az éves támogatási keretösszeget a rendelet nem konkretizálja, hanem utal a WTO keretében később megállapítandó exporttámogatási plafonösszegre. A kvótán felüli termeléssel kapcsolatos szabályozás alapján az is egyértelmű, hogy a Bizottság a jövőben nem számol 'C' cukor exporttal, vagyis úgy értelmezi a WTO vitarendezési eljárásának döntését, hogy a jövőben egyáltalán *nem lehet kvótán felül gyártott cukrot harmadik országba exportálni.*

A javaslatban nevesített piacvédelmi mechanizmusok nem konkretizálják, hogy a Bizottság hogyan is képzei konkrétan megvalósítani a közösségi piac védelmét. Mivel az importra kivetendő *alapvám* a Dohai WTO Forduló nyomán alakul majd ki, ezért érthető módon a rendelet csupán általánosságban utal a mindenkori vámtételre.

- A jogszabály szövege azonban az *egyéb piacvédelmi intézkedések* tekintetében sem tesz egyebet mint felsorolja a jelenleg hatályos GATT Mezőgazdasági Megállapodás, illetve a GATT védőintézkedési megállapodás által lehetővé tett intézkedéseket.

⁵³ 318/2006 EK Tanácsi Rendelet 21.-35. Cikkely.

Fontos lenne tudni, hogy a Bizottság milyen import árak és/vagy mennyiségek mellett tervezi a felsorolt intézkedések alkalmazását, ennek hiányában ugyanis nehéz felmérni, hogy azok ténylegesen képesek-e egy egyensúlyi piaci árszintet fenntartani. Erre vonatkozóan azonban a szövegben nincs számszerű érték. Összességében azonban ennél is nagyobb bizonytalanságot okoz az a körülmény, hogy a meghivatkozott intézkedések teljes egészében *a jelenleg érvényes GATT megállapodásokra épülnek*. Márpedig a Dohai WTO forduló egyik kiemelt vitatémája éppen a piacvédelmi intézkedések megszüntetése (áralapú és mennyiségi pót vám), illetve alkalmazhatóságuk szűkítése (dömpingvám).

A Dohai WTO forduló kimenetelét megelőzően sem a cukor alapvám sem pedig a kiegészítő piacvédelmi intézkedések tekintetében jelenleg még nem lehet megítélni, hogy azok mennyiben alkotnak koherens rendszert a reform többi szabályozási elemével (árak, kvóták).

4.2.5. Termelés-szabályozás, kvótán felüli termelés

A közösségi piac éven belüli mennyiségi egyensúlyának biztosítására a Bizottság egy több elemből álló, az adott piaci helyzethez illeszkedő beavatkozási „csomagot” épített a reformjavaslatba. A WTO döntése nyomán ugyanis gyakorlatilag megszűnik az exporttámogatás lehetősége, ezért az egyensúly biztosításához több más intézkedés egyidejű alkalmazása lehet szükséges.

A „termelés szabályozási csomag” teljes mértékben igazodik az export- és importkötelezettségek valamint a hazai szerkezetváltási program által szabott feltételrendszerhez. Éppen a feltételrendszer gyökeres változása miatt viszont *a reform után csak lényegesen összetettebb intézkedéscsomaggal lehet a rögzített termelési kvótarendszer és az igen változékony belföldi cukorkereslet közötti éven belüli egyensúlyt megvalósítani.*

Úgy vélem, hogy rugalmas alkalmazása esetén a javaslatban szereplő intézkedéscsomag alkalmas lehet a piac zavarok operatív kezelésére. Különösen kiemelendő, hogy *az új rendszer kiiktatja a korábbi rendtartás néhány különösen gazdaságtalan és versenytorzító elemét* (többletcukor átvitelének korlátozása, 'C' cukor kötelező exportja, hatalmas exporttámogatási keret).

Az egyik legfontosabb újítása a reformnak, hogy *gyakorlatilag megszűnik a cukor intervenció intézménye*. Formailag a megállapodás érvényben hagy ugyan egy garantált árú felvásárlást biztosító intervenció mechanizmust 2009/10-ig, de ennek gyakorlati jelentősége minimális. A közösségi szinten 600.000 tonnában maximált mennyiségi keret, valamint a várható piaci áraktól lényegesen elmaradó garantált ár ugyanis semmiképpen nem fogja a korábbi intervenció nyújtotta piacsabályozási szerepet átvenni.

A reformot megelőzően az éven belüli egyensúlyt az intervenciónál jóval nagyobb mértékben a hatalmas exporttámogatási keret biztosította, ami hosszú ideig teljes körűen képes volt a piacot a feleslegektől megtisztítani. Az elmúlt években a támogatási keret és a világpiaci árak párhuzamos csökkenése miatt a támogatott export mellett megjelent a deklasszifikáció intézménye is, ami a támogatott exporttal nem levelezhető kvótacukor többletet kezelte.

Fontos különbség, hogy 2006-ig az EU-nak módjában állt a deklasszifikált kvótacukrot a többi 'C' cukorral egyetemben harmadik országokba exportálni. Ez a lehetőség 2006-tól megszűnt, vagyis egyáltalán nem lesz lehetőség kvótán felül termelt cukor exportjára. E mellett jelentősen szűkül a támogatott export lehetősége is, hiszen a Bizottsági javaslatban szereplő értékek alapján a teljes támogatási keret csaknem a tizedére szűkül⁵⁴.

Az exportot érintő korlátozások mellett jelentősen változik az import helyzete is. A kvótarendszer működtetéséhez szükséges előrejelzéseket igencsak megnehezíti az a körülmény, hogy az LDC országok számára fokozatosan korlátlan piacrajutást kell garantálni. A másik oldalon viszont a korábban jól tervezhető vámmentes importkvóták⁵⁵ kitöltése az alacsonyabb árak mellett korántsem garantált [ACP, 2005]. Az ebből, valamint a belföldi fogyasztás ingadozásából származó hiány vagy többlet kezelésére a Bizottság egy igen összetett beavatkozási 'csomagot' épített a reform javaslatba. A rendszer működésének kulcsa az egyes elemek gyors és rugalmas alkalmazhatóságában rejlik. A Bizottság a kvótákat érintő döntéseket (visszavonás, raktározási támogatás, átvitt cukor felszabadítása) tág időbeli határok között, akár visszamenőleges hatállyal is foganatosíthat. Az import esetében pedig gyakorlatilag azonnali beavatkozási lehetősége van (pótvám kivetése, többlet finomítási igény meghatározása, vámkontingens növelése, alapvám felfüggesztése).

4.2.6. Egyéb rendelkezések

A versenysemlegesség elvével szöges ellentétben *egyes tagállamok – a politikai kompromisszum fejében – külön kedvezményeket kaptak*. Így egyes tagállamok (Ausztria, Svédország) cukorrépa termelői célzott pénzügyi támogatást, míg más tagállamok (pl. Olaszország, Litvánia, Svédország) többlet izoglükóz kvótavásárlási

⁵⁴ A 12€/t nagyságú termelési illeték 12 millió tonna kvótacukor esetén 144 millió €-os éves támogatási keretet ad.

⁵⁵ Az ACP országokkal, Indiával és a Nyugat-balkáni megállapodás keretében rögzített kvóták.

lehetőséget vagy vámmentes nyerscukor finomítási lehetőséget (Olaszország, Portugália, Szlovénia) kaptak.

A szerkezet átalakítási alap biztosít forrást arra, hogy az angliai finomítók 94 millió EUR-t, a francia finomítók 25 millió EUR-t, a portugál finomító pedig 24 millió EUR-t kapott szerkezetváltási célokra.

A legkevésbé indokolható kivételt azok a tagállamok képezik, ahol a korábbi években a származtatott intervenciós ár miatt magasabb minimális cukorrépa ár volt érvényben. Erre való hivatkozással ugyanis Spanyolország, Finnország, Írország, Portugália valamint Nagy Britannia (!!!) répatermelői közösségi forrásból átmeneti répatermelői plusztámogatáshoz (1,1 – 1,3 €/t) jutottak.

4.3. A szerkezetváltási program

4.3.1. A szerkezetváltási program szerepe a cukorpiac működésében.

Nem túlzás azt állítani, hogy a szerkezetváltási alap hatékony működése a reform sikerének sarokköve. A megújult cukorpiaci szabályozás kifinomult rendszere⁵⁶ ugyanis csak abban az esetben működhet zökkenőmentesen, ha előzetesen a szerkezetváltási program révén a piac belső keresleti-kínálati egyensúlya már kialakult.

Amennyiben ugyanis a rendszert tartós belső feleslegek feszítik, akkor a Bizottságnak minden évben a kötelező kvótaátvitel (withdrawal) eszközével kell az egyensúlyi helyzetet létrehoznia⁵⁷. Mivel azonban a szerkezetváltás finanszírozásához elengedhetetlen a teljes *vissza nem adott* kvótamennyiség után az illetékek beszedése, a gyártók várhatóan megmaradt kvótájukat évről évre maradéktalanul megtermelik majd. *Amennyiben tehát a szerkezetváltás a belső feleslegeket nem tünteti el, akkor a rendszer*

⁵⁶ intézményes árak, export-import szabályozás, kvótaszabályozás, kvótacukor átvitel, ipari cukor stb.

⁵⁷ Az új rezsim 2006 július 1.-i bevezetése előtt a Bizottság átmeneti szabályozás keretében rendelkezett a rendszer 'induló többletének' eltüntetéséről. A mintegy 2 millió tonnás rendkívüli kvótacsökkentéssel jelentősen csökkent a piacra nehezedő nyomás. A későbbi években ugyanakkor ezzel az eszközzel nem, csak kötelező kvótacukor átvittel lehet az éves kvótákat csökkenteni, egyébként a szerkezetváltási alap elesik a szükséges bevételektől.

évről-évre halmozódó felesleget termel, ami minden bizonnyal a belpiaci árakat is mélyen a megcélzott szint alá kényszeríti.

Ebben az összefüggésben fontos kiemelni, hogy az új cukorpiaci szabályozási rendszer általánosságban instabilabb belpiaci állapotokat teremt, mint a 2006-ig hatályos rezsim. *Az új rendtartásból ugyanis hiányzik a támogatott export, az intervenciós valamint a deklasszifikáció lehetősége is,* amelyek egészen 2006-ig nagy pontossággal képesek voltak a keresleti-kínálati egyensúly megteremtésére és ezen keresztül az árak stabilizálásra a cukorpiacon.

A szerkezetváltási program hatékonysága jelenleg még nehezen jelezhető előre, hiszen a 2007. év során még érdemi felajánlások várhatóak [EU Bizottság 2007]. Mindazonáltal a korábbi elemzések és hatástanulmányok alapján a piaci egyensúly elérésének feltétele az, hogy 2006/07-2008/09-es gazdasági évekre a mostani teljes 18,2 millió tonnás cukor és izoglükóz kvótát mintegy 14,5 millió tonnára kellene csökkenteni (- 3,7 millió tonna illetve 20%)⁵⁸. A 2008/09-ig jelentkező kvótacsökkentési szükséglet alapvetően abból származik, hogy az EU támogatott cukor exportjának lehetősége drasztikusan csökkent. Ezért a kvótacukor termelést a belföldi fogyasztás és az import különbségének szintjére kell hozni.

Fenti számítás csak kiindulópontként szolgálhat a szerkezetváltási alappal szembeni elvárások számszerűsítéséhez, hiszen az elkövetkező években több olyan hatás is éri az EU cukorpiacát, ami maga is jelentősen hat a keresleti kínálati viszonyokra:

- A 2007-ben belépő Románia és Bulgária becsült cukor deficitje mintegy 2-300 ezer tonna, tehát elvileg ekkora felesleget a kibővült piac maga is felszív.
- 2007-ig közösségi szinten összesen 1,1 millió tonna többletkvóta vásárlására nyílik lehetőség. Ennek ellensúlyozására a korábbi strukturális többleten felül a megvett új kvótával azonos mennyiséget kell kivonni a termelésből a szerkezetváltási program segítségével.

⁵⁸ A teljes EU-s édesítőszer kvóta a 300 ezer tonnás izoglükóz kvóta emelés miatt 18,2 millió tonnára nő 2008/09-re. A 16 millió tonnás fogyasztásból, a 0,6 millió tonnás export lehetőségéből és az 1,9 millió tonnás kedvezményes importkvótából kiindulva 2008/09-re a piaci egyensúlyt biztosító kvótacukor mennyisége = 16 M + 0,6 M – 1,9 M = 14,5 M tonnára csökken.

- A 2009/10-es gazdasági évtől az LDC országok korlátlan és vámmentes piacrajutási lehetősége miatt 1-3 millió tonna nyerscukor importjával lehet számolni.
- Ugyanebben az évben az ACP országoknak garantált minimális nyerscukor ár viszont 335 €/t szintre csökken, ami a várakozások szerint jelentősen csökkentheti ezen országok EU-ba irányuló exportját⁵⁹. A két hatás eredményeként a korábbiaknál magasabb nyerscukor import várható, ami további 1-2 millió tonnás kvótacsökkentést kényszeríthet ki.

2009/10-re tehát a piaci egyensúly biztosításához szükséges kvótakivonás szintje maga is egy többváltozós egyenlet eredménye lesz. Jelenlegi információink alapján csupán annyi valószínűsíthető, hogy *az alap által indukált kvótacsökkentésnek legalább 5 millió és legfeljebb 6,5 millió tonnát kell elérnie*. A számítások során abból indulok ki, hogy az EU-nak a reformidőszak végére saját kvótacukor termelését 12 millió tonnára kell lecsökkenteni, ez pedig azt jelenti, hogy a szükséges kvótacsökkentés mértéke 5,6 millió tonna.

4.3.2. Az önkéntes kvóta-visszaadási program, mint szabályozási eszköz

A szerkezetátalakítási program keretében a kvótajogosult megfelelő kompenzációért cserébe önkéntesen adja vissza a kvótáját, azzal a feltétellel, hogy a kvótát korábban megtermelő cukorgyár(ak)at megfelelő környezetvédelmi és szociális feltételrendszer betartásával bezárja.

Elméletileg az önkéntes szerkezetátalakítási program *hatékonyabb struktúrát eredményez, mint a lineáris kvótacsökkentés*, hiszen az utóbbi a legtöbb esetben nem tenné lehetővé a kapacitások és a kvóták összhangjának megteremtését. E mellett a közgazdasági logika azt valószínűsíti, hogy az önkéntes programban főleg a kevésbé hatékony termelők vesznek részt. A program ugyanis a *kvóta transzferrel analóg gazdasági helyzetet eredményez*: a nagyobb hatékonyságú termelők kezében - a

⁵⁹ Az ACP országok kedvezményes importkvótája 1,3 millió tonna nyerscukor. A kvótatulajdonos országok közül azonban számos jelentős exportőr ország (pl. Mauritius) az új árak mellett már nem lesz képest jövedelmezően az EU-ba exportálni.

diszkontált várható hozamok alapján - a kvóta értéke magasabb, ezért egységes kompenzáció mellett az alacsonyabb hatékonyságú termelők számára nagyobb az ösztönzés a termelés beszüntetésére [Burrell 1989]. És valójában a tejpiac kvótarendszerének vizsgálata alapján [Oskam-Seijers 1992], a kvóták mobilizálása és az ellenértékért cserébe önkéntesen beszüntetett termelés lehetősége a kevésbé hatékony termelők kilépéséhez vezet. Bizonyos szempontból a cukorpiaci szerkezetváltási program még áttekinthetőbb is, mint a transzferálható kvóták esete, hiszen nem kell vevőket keresni: a kvóták visszaadása esetén a kiszállók előre megszabott árat kaphatnak a kvótáért.

Ami még hasonlatosabbá teszi az elfogadott reformcsomagot a transzferálható kvóták megoldásához az a *többletkvóta-vásárlási lehetőség*. Paradox módon ugyanis a sürgető 5-6 millió tonnás kvótacsökkentési kényszer dacára az elfogadott reformcsomag összesen 1,1 millió tonna *új cukorkvóta* megvásárlására is lehetőséget ad. Mivel az új kvóta vételára (730 €/t) pontosan megegyezik a visszaadott kvóta után járó támogatással, joggal állítható, hogy *a Bizottság az önkéntes kvóta-visszaadási programmal és új kvóta megvásárlásának lehetőségével részben átmentette a korábbi Fischler-féle reform javaslat - nemzetek közötti- kvótaátruházásának koncepcióját*. Ez a javaslat egyébként éppen számos tagállamoknak a nemzetek közötti kvótatranszferrel szembeni ellenállása miatt bukott meg.

A hatékonyabb termelők felé irányuló kvótatranszfert az új szabályozás úgy próbálta biztosítani, hogy az összesen 1,1 millió tonna új kvóta megvásárlásának lehetőségét a tagállamok között a korábbi kvótán-felüli cukor termelés arányában osztották meg. Kvótán felüli cukrot pedig többnyire csak a hatékonyabb tagállamokban gyártottak jelentős mennyiségben, így a teljes közösségi keret több mint felét összesen két országban: Németországban és Franciaországban lehet igényelni (5. sz. táblázat)

5. sz. táblázat: Igényelhető kiegészítő cukorkvóták a tagállamokban.

tagállamok	Lehetséges kiegészítő kvóta (t)
Belgium	62 489
Cseh Köztársaság	20 070
Dánia	31 720
Németország	238 560
Görögország	10 000
Spanyolország	10 000
Franciaország	351 695
Írország	10 000
Olaszország	10 000
Lettország	10 000
Litvánia	8 985
Magyarország	10 000
Hollandia	66 875
Ausztria	18 486
Lengyelország	100 551
Portugália	10 000
Szlovákia	10 000
Szlovénia	10 000
Finnország	10 000
Svédország	17 722
Egyesült Királyság	82 847
Összesen	1 100 000

Forrás: 318/2006 sz. EK Tanácsi Rendelet (2006 február 20.) IV. sz. Melléklet

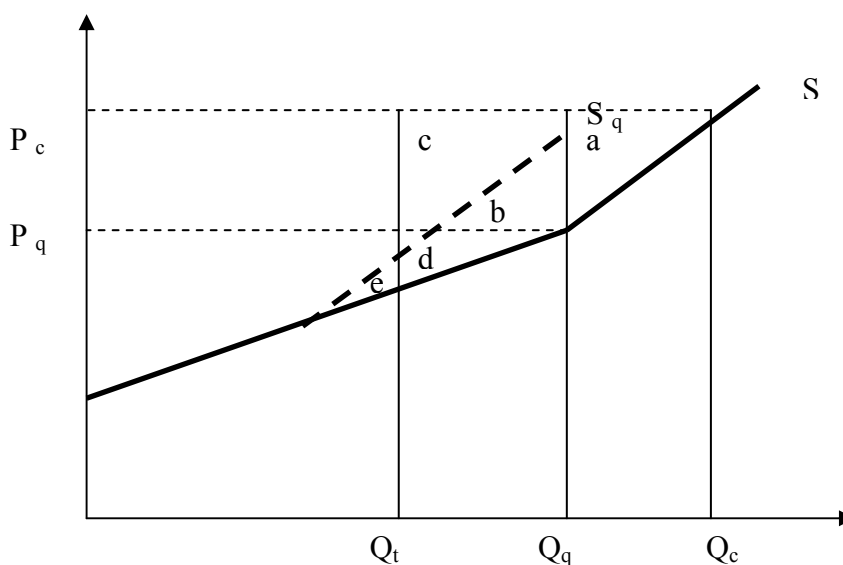
Az önkéntes kvóta-visszaadási program és új kvóta megvásárlásának lehetősége tehát – a politikai alkuk szabta keretek között - egyidejűleg két szabályozási cél megvalósítását szolgálja:

- A szükséges 5,6 millió tonna közötti kvótacsökkentés kikényszerítése;
- A kvótáknak a hatékonyabb termelők irányába történő – korlátozott – átcsoportosítása.

A cél elérése érdekében a Bizottság egy *mesterséges piacot teremt* a kvóták számára, ahol a potenciális vevőknek 1,1 millió tonnáig az eladóknak pedig 5-7 millió tonnáig lehetőségük van egy fix ár mellett kvótát venni, illetve eladni. *Fenti megoldás hatékonysági szempontból kedvezőbb, mint az alternatívaként szóba jöhető egységes lineáris kvótacsökkentés.* Ez utóbbi ugyanis a szükséges kvótacsökkentési célt egy adminisztratív intézkedéssel viszonylag egyszerűen képes biztosítani, ugyanakkor nem

ad lehetőséget arra, hogy a termelés a hatékonyabb termelőknél koncentrálódjon. Ezt illusztrálja a 10. sz. ábra:

10. sz. ábra: A transferálható kvóták hatékonysági hatása a lineáris kvótacsökkentéshez képest



Forrás: Fertő [1999] 82. old. alapján

Amennyiben a két vizsgált szabályozási eszköz bevezetésének hatását *szabadpiaci előzmény* után vizsgáljuk, akkor a 10. ábrán látható összefüggést kapjuk. Az összefüggéseket [Fertő 1999]⁶⁰ alapján mutatom be:

A szabályozási eszközök bevezetését megelőző állapotot a Q_c termelési mennyiség valamint P_c piaci ár határozta meg. Az iparág bevétele $P_c Q_c$ négyzet területét fejezi ki, amely megoszlik termelésben változó erőforrások (S görbe alatti terület), valamint az állandó erőforrások (S görbe feletti terület) között. Ez utóbbi, a cukorágazat esetében voltaképpen az ágazat két szereplőjének: a cukorrépa termelőknél, valamint a cukorgyártóknál az elvárt jövedelmét fejezi ki, melynek összetevői a cukorrépa termelők által elvárt földjáraadék, a kvótatulajdonos által realizált feldolgozási fedezet.

⁶⁰ Fertő Imre: Az agrárpolitika modelljei. Osiris kiadó, 1999, Budapest, pp. 82-83

Kvótarendszer mellett ez az összeg pedig a mindkét fél által birtokolt termelési jogok (cukorrépa szállítási jog, cukorkvóta) értékében tőkésedik.

A kötelező arányos termelés csökkentés miatt nem csak a kevésbé hatékony termelők csökkentik a termelésüket, hanem az egész ágazat egységesen, ami az eredeti kínálati görbét (S) felfelé tolja el, az új kínálati görbe így S_q lesz. A termelés csökkenéséből fakadó veszteséget az a -val jelzett terület mutatja, amit az ágazat mindenképpen elszenved⁶¹. Másrészt veszteség jelentkezik a termelés csökkentésének *a termelők közötti elosztásának módja miatt is*, mivel hatékony termeléssel hagynak fel a kevésbé hatékony javára, az ennek megfelelő területet $b+d+e$ mutatja.

Amennyiben a kvóták átruházhatóak, akkor a kvóta potenciális piacának teljes nagyságát a $Q_t - Q_q$ mennyiség jelzi. Ha minden piaci lehetőséget kihasználnak, akkor a kvóta piaci ára $P_c - P_q$ lesz. A kvótájukat eladók $c+b$ területet nyernek, amelyből a c terület az állandó erőforrások feladása miatti veszteségek kompenzálását szolgálja. A nettó nyereségük így b terület. A kvótavásárlók jogot nyernek $b+c+d+e$ terület extra nyereségre, melynek éves lehetősége-költsége $b+c$ terület. A kvótavásárlók nettó nyeresége tehát $d+e$ terület. Az ágazat kvótakereskedésből származó teljes nyeresége $b+d+e$ terület lesz, amely megegyezik a nem transzferálható kvóta alkalmazásából származó veszteséggel. A kvóta kereskedelmének engedélyezése tehát csökkenti a használatából származó veszteséget.

Árnyalja a fenti tankönyvi példaeset következményeit, ha *a cukorpiacnak a reformot megelőző tényleges szabályozási helyzetét vesszük kiindulópontul* (ártámogatás + kvótaszabályozás), valamint számolunk a szerkezetváltási alap mennyiségi korlátjaival is. Az alábbi 11. sz. ábrán a III. Fejezetben bemutatott EU-s cukor kínálati függvény segítségével ábrázolom a kvótacsökkentés kétfajta lehetőségének hatásait.

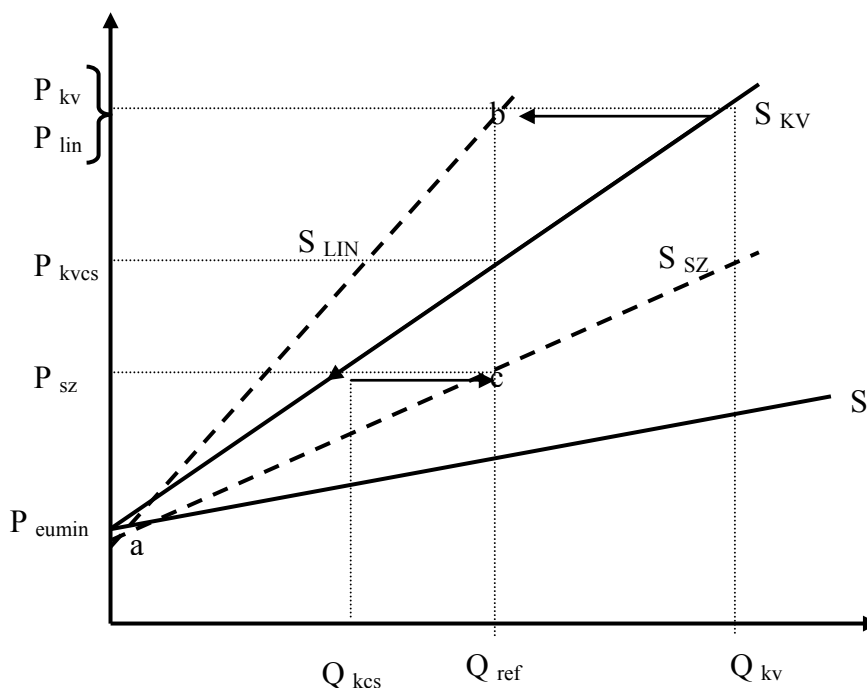
Amennyiben a kvótákat egységesen lineárisan csökkentik, akkor az EU eredeti kvótarendszer melletti kínálati függvénye S_{KV} balra elfordul és S_{LIN} alakot vesz fel. Mivel a szükséges kvótacsökkentés mértéke igen magas, az elfordulás szöge is jelentős lesz. A kínálati függvény eme transzformációja azt fejezi ki, hogy a jelentős kvótacsökkentés dacára még a legkevésbé hatékony, 600 €/t önköltség feletti termelők is termelésben maradnak, mégpedig ugyanolyan arányban mint a legversenyképesebb

⁶¹ Árnyalja a képet, ha a kvóta bevezetése vagy fenntartása önmagában is az árak emelkedését eredményezi – mint a cukorpiac estében.

termelők. Megjegyzendő, hogy ez már a második elfordulás az „elvi szabadpiaci” EU-s kínálati függvényhez (S) képest, hiszen a kvótarendszer bevezetésekor ez a függvény egyszer már elfordult. *A kvótarendszer bevezetéséből fakadó hatékonyságvesztéset, tehát egy újabb lineáris termelés visszafogás csak tovább fokozza.*

Ezzel a transzformációval teljesen ellentétes az önkéntes szerkezetváltási program hatása. Amennyiben elfogadjuk azt a feltevést, hogy a legkevésbé hatékony gyártók szállnak ki a termelésből, a fennmaradó hatékony termelők pedig lehetőség szerint bővítik azt, akkor az új kínálati függvény az alábbi lesz: Először a szükséges kvótacsökkentés mértékéig (5,6 millió tonna) „hátrálunk” az eredeti kvótás kínálati függvényen, majd pedig a lehetséges kvótavásárlás mértékével a függvényt jobbra forgatjuk. A 11. sz. ábrán két nyíl által jelzett transzformáció nyomán alakul ki a szerkezetváltási program sikere esetén keletkező új kínálati függvény: S_{sz} .

11. sz. ábra: Az önkéntes szerkezetváltási program hatásai az EU cukorpiaca esetében a lineáris kvótacsökkentéshez képest



Forrás: saját számítás

A III. fejezetben ismertetett lineáris kínálati függvény segítségével lehetőség van a két kvótacsökkentési opció hatásainak számszerű összehasonlítására is. Mivel az árak és a reformot követő kvótanagyság a szabályozás értelmében exogén változónak tekintendők, ezért a két kvótacsökkentési opció közötti különbség csak a termelői többletet érinti. Ezt a különbséget az *abc* háromszöggel jelzett terület mutatja, ami a két opció által generált *termelői többletek közötti különbségnek* felel meg. Más szóval ekkora *hatékonyság veszteség* keletkezhet a kvótacsökkentés mikéntje miatt.

Az *abc* háromszög területe az alábbi adatok alapján határozható meg:

- Q_{kv} : A 2005/06 évi teljes EU-s cukorkvóta, azaz 16,5 millió tonna;
- Q_{ref} : A cukorpiaci reform miatt kialakuló új EU-s termelési szint. Ez feltételezésem szerint 12 millió tonna;
- Q_{kcs} : A 2005/06 évi kvóta mínusz a szükséges kvótacsökkentés, $= Q_{ref} - 1,1$ millió tonna $= 10,9$ millió tonna.

Ezek alapján, valamint felhasználva azt az összefüggést, hogy a III. fejezetben bemutatott eredeti kvótarendszer melletti EU-s cukorkínálati függvény az

S: $Q = (P - 380) / 16,36$ lineáris összefüggéssel volt leírható⁶² kapjuk a további értékeket:

- P_{kv} : Az európai cukorpiacon a 2006-ig érvényben lévő nemzeti kvótarendszer mellett a legkevésbé hatékony termelő fajlagos gyártási költsége. A kínálati függvény alapján ennek értéke **650 €/t**;
- P_{sz} : Az európai cukorpiacon a szerkezetváltási program sikeres alkalmazása esetén termelésben maradó legkevésbé hatékony cukortermelő költsége. Amennyiben feltételezzük, hogy a többletkvóta a leghatékonyabb termelőkhöz kerül, akkor ennek értéke megegyezik az EU eredeti kvótás kínálati függvénye Q_{kcs} azaz 10,9 millió tonna mennyiségnél lévő értékével, ami **558 €/t**;
- P_{eumin} : A leghatékonyabb európai cukorgyártó fajlagos gyártási költsége. A III. Fejezet alapján ez az érték **380 €/t**;

⁶² A 3. Fejezetben részletezett számítások alapján az EU kvótarendszer nélküli elméleti cukorkínálati függvénye az alábbi egyszerűsített képlettel volt leírható:

S: $Q = (P - 380) / 9,36$

A függvény meredeksége a kvótarendszer eredeti bevezetésével azonban megemelkedett:

S: $Q = (P - 380) / 16,36$

- P_{kves} : Az EU eredeti kvótáinak keretein belül 12 millió tonna cukor előállításához még szükséges legkevesbé hatékony gyártó fajlagos gyártási költsége. Ismét az eredeti kvótás kínálati függvény alapján ennek értéke **576 €/t**.

Fenti számadatokból kiindulva az *abc* háromszög területe:

$$[12 \text{ Mt } (650\text{€/t} - 380\text{€/t}) / 2] - [12 \text{ Mt } (558 \text{ €/t} - 380\text{€/t}) / 2] = 552 \text{ millió €}.$$

Amennyiben tehát a cukorreform keretében a termelési kvótákat lineáris csökkentéssel hozzák a kívánt 12 millió tonnás szintre, akkor ez évente mintegy félmilliárd eurós hatékonyságvesztést okoz, ahhoz képest ha a kvótákat egy önkéntes program keretében hatékonysági szempontok szerint csökkentenék. Ez igazolja az értekezés 3. tézisét, miszerint az egységes lineáris kvótacsökkentés jelentős hatékonyságvesztést okoz a Közösségi cukorágazatnak.

Egy további fontos körülményre utalnak a különböző kínálati függvényekből – jóllehet leegyszerűsítő lineáris feltételezések alapján – nyert költségkülbségek. *Amennyiben lineáris kvótacsökkentésre kerülne sor, akkor 12 millió tonnás termelésnél az egész ágazat határköltsége (650 €/t) csaknem 100 €/t-val magasabb, mint az önkéntes program sikere esetén lehetne (556 €/t). Ez eleve kizárná, hogy a kínálati oldal teljes összeomlása nélkül az európai cukorpiacon érdemi árcsökkenésre kerüljön sor. Másrészt viszont, a szerkezetváltási program sikere sem kecsegtet olyan hatékonyságjavulással, ami önmagában a reformban célul kitűzött új belföldi árszint (404 €/t) megközelítését lehetővé tenné.*

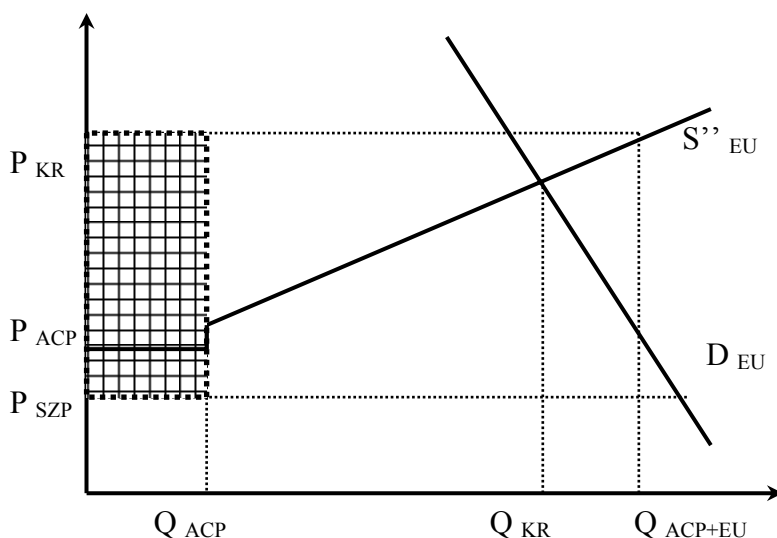
4.4. A reform jóléti hatásai

Jelen alfejezetben az értekezés korábbi részeiben kifejtettekre támaszkodva először a keresleti és kínálati függvények által meghatározott térben, grafikusán mutatom be a reformcsomag főbb elemeinek jóléti hatását. Ezt követően a III. Fejezetben alkalmazott folyamatra segítségével a hatások összegzését is elvégzem.

4.4.1. A jóléti hatások grafikus bemutatása

Kiinduló állapotként a III. Fejezetben részletesen bemutatott, reform előtti szabályozási helyzet szolgál (7. sz. ábra). Ennek legfőbb jellemzői az alábbiak voltak:

12. sz. ábra: A reformot megelőző szabályozási helyzet



forrás: saját számítás

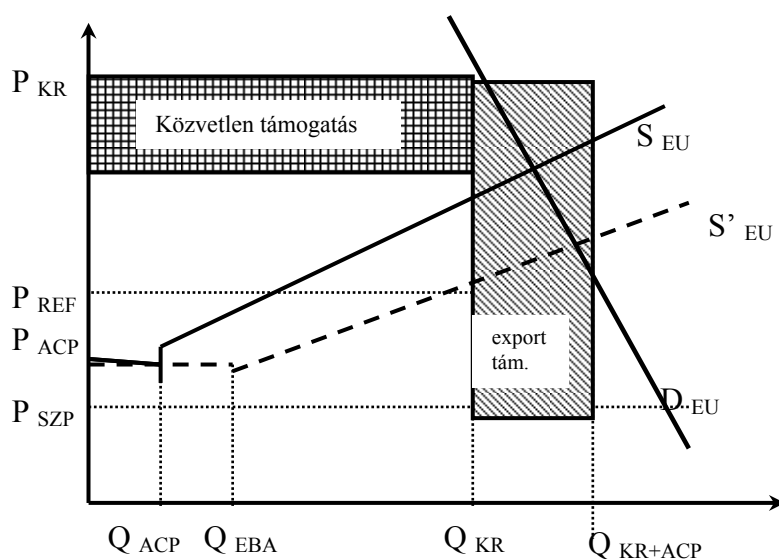
- A piacvédelemnek köszönhetően olyan mértékű közösségi preferencia érvényesült, hogy a belföldi piacra csak a világpiaci árszintnél 2-3-szor magasabb áron kerülhetett cukor.
- A kvótarendszer bevezetésével az EU tovább emelte a termelők ártámogatását, de egyben jelentős hatékonyságvesztést is előidézett.
- Részben a fogyasztást egyre inkább meghaladó belföldi termelési kvóták, részben a vámmentes importkvóták miatt a cukor KPSZ jelentős strukturális felesleget termelt.
- Ennek felszámolását a Közösség a közvetlen formában és a termékben exportált cukor után fizetett exporttámogatásokkal, a vegyiparnak fizetett ún. termelési visszatérítéssel, valamint - az utolsó évben - jelentős intervenciók felvásárlással volt csak képes biztosítani.

A reform a fenti helyzethez képest az alábbi főbb változásokat indukálja:

- A vámvédelem rugalmas alkalmazásával a Bizottság jelentősen csökkenti a Közösségi preferenciát (vagyis az ártámogatást). Mint a korábbi fejezetekből kiderült, a korábbi kb. 650 €/t nagyságú átlagos piaci árnál lényegesen alacsonyabb, de az európai cukorágazat költség szintje alapján a 404 €/t nagyságú új referencia árnál némileg magasabb árszint kialakulása valószínűsíthető. *Számításaimat 450 €/t nagyságú átlagos EU-s piaci ár alapján végeztem el.*
- Jelentősen, mintegy 5,6 millió tonnával csökkennek az EU cukorkvótái. A kieső termelés helyét a piacon, a korábbi kedvezményes importkvóta tulajdonosok mellett, számos, korábban nem exportáló legkevésbé fejlett ország veszi át.
- A szerkezetváltási program sikere esetén az EU cukorkínálati függvénye némileg jobbra tolódik, amivel csökken a kvótarendszer által teremtett hatékonyságvesztés.
- A cukortöbbletek eltűnésével megszűnnek a Közösségnek az exporttámogatásokkal, a vegyiparnak fizetett termelési visszatérítéssel, valamint az intervenciók felvásárlással kapcsolatos költségvetési kiadásai.
- A termelői árak csökkenését a cukorrépa termelők estében részlegesen kompenzálják közvetlen, termeléstől függetlenített támogatással, ami egy korábban nem létező költségvetési kiadást jelent.

A megváltozott helyzetet szemlélteti a 13. sz. ábra

13. sz. ábra: A reformot követő szabályozási helyzet



forrás: saját számítás

Az ábrából jól látható, hogy az import- és belföldi cukorkínálat kumulált függvénye (S_{EU}) a reform nyomán jelentősen megváltozott (S'_{EU}). Egyrészt a nagyobb mennyiségű olcsó nádcukor beengedésével (EBA kezdeményezés) mintegy 1-2 millió tonnával jobbra tolódik, másrészt pedig – a szerkezetváltási program sikerét feltételezve – a függvény európai termelőket reprezentáló szakasza jobbra fordult. Vagyis a kínálat összességében a hatékonyabb termelők irányába tolódott el. Ez az eltolódás ugyanakkor csak mérsékelni tudja a termelői többlet jelentős csökkenését, ami az árak jelentős csökkenésének ($P_{KR} - P_{REF}$), valamint a mennyiségek csökkenésének ($Q_{KR+ACP} - Q_{KR}$) tudható be. A többlet csökkenésének egy részét (a gyakorlatban 64,2 %-át) a cukorrépa termelők esetében a közvetlen kifizetések bevezetése ellensúlyozza.

Az adófizetőkre gyakorolt hatások az ábrán jelzett két téglalap, a közvetlen kifizetések és a korábbi exporttámogatások mértékétől függenek.

Az új struktúra egyértelmű nyertesei a fogyasztók, akik elvben $Q_{KR} * (P_{KR} - P_{REF})$ nagyságú nyereségre tesznek szert.

4.4.2. A reformot követő PSE, CSE és költségvetési kiadás meghatározása

A reform nyomán tehát a cukorágazat a belföldi piacon értékesített kvótacukor árában lévő *árprémium (CSE)*, és ezenfelül a cukorrépa termelőknek a jövőbeli árcsökkentések miatt fizetendő kompenzáció értékének megfelelő *költségvetési támogatást* kapnak, ami együttesen adja ki az ágazat számára juttatott transzfereke összegét, az *ágazati PSE*-t.

Az Európai Bizottság által tett jelzések, valamint a WTO-s kötelmek alapján azt feltételeztem továbbá, hogy úgy a közvetlen formában, mint a termékben exportált cukor támogatásban a jövőben nem fog részesülni. Hasonlóképpen az ágazat nem számíthat az intervenció nyújtotta ártámogatási formára sem.

A reformot követő állapotra számított PSE tehát a belföldi fogyasztásra kerülő kvótacukor piaci ára és a világpiaci cukorár különbségeként számított árprémium, valamint a megtermelt répára jutó kompenzáció összegeként adódik, vagyis

$$PSE = (Q_{kr}) * (P_{ref} - P_{szp}) + K * Q_{beet},$$

ahol:

Q_{kr} - kvótacukor közvetlen belföldi fogyasztása

P_{ref} – fehércukor belföldi ára a reform után

P_{szp} – szabadpiaci (világpiaci) cukorár

K – az 1 tonna cukorrépára jutó kompenzáció

Q_{beet} – összes megtermelt répa

Jelentősen, mintegy 5,6 millió tonnával csökkennek az EU cukorkvótái. A kieső termelés helyét a piacon, a korábbi kedvezményes importkvóta tulajdonosok mellett, számos, korábban nem exportáló legkevésbé fejlett ország veszi át.

A szerkezetváltási program sikere esetén az EU cukorkínálata a hatékonyabb termelők irányába tolódik el. Ezáltal csökken a kvótarendszer által teremtett hatékonyságvesztés. Vagyis *a kínálat összességében a hatékonyabb termelők irányába tolódik el. Ez az eltolódás ugyanakkor csak mérsékelni tudja a termelői többlet jelentős csökkenését, ami az árak jelentős csökkenésének, valamint a mennyiségek*

csökkenésének tudható be. A többlet csökkenésének egy részét (a gyakorlatban 64,2 %-át) a cukorrépa termelők esetében a közvetlen kifizetések bevezetése ellensúlyozza.

6. sz. táblázat: A reformot követő szabályozás jóléti elemzéséhez felhasznált adatok

<i>Az EU-ban eladott éves cukormennyiség</i>	16,5 millió tonna*
<i>- Ebből EU-ban termelt</i>	12 millió tonna*
<i>- Vámmentes import</i>	4,5 millió tonna*
<i>Feldolgozott termékben importált cukor mennyisége</i>	0,5 millió tonna**
<i>Feldolgozott termékben exportált cukor mennyisége</i>	0,8 millió tonna**
<i>Támogatott export és intervenció mennyisége</i>	0 tonna*
<i>Belföldi cukorár</i>	450 €/t*
<i>Világpiaci cukorár</i>	240 EUR/t*
<i>Jövedelemtámogatás a cukorrépa termelőknek</i>	1,3 milliárd €***

Forrás:

* saját számítás, ágazati és becsült adatok alapján

** 2005/06 évi adatok alapján

*** 319/2006 sz. EK rendelet alapján

A következő 14. sz. ábrából jól látható, hogy *a reform nemcsak a támogatások összértékét, hanem azok belső struktúráját is alapvetően megváltoztatja.* Amíg ugyanis a korábbi rendszerben a támogatások transzmissziója kizárólag az árakon keresztül valósult meg - beleértve a támogatott export árát és az intervenció felvásárlásokat is - addig az új rendszerben a mezőgazdasági termelők támogatása nagyságrendjében változatlan marad (1,5 milliárd euró), de függetlenné válik a termeléstől [Csillag 2005]. Ennek köszönhetően *az európai adófizetők pozíciója gyakorlatilag változatlan marad:* amíg korábban 1,3 – 1,4 milliárd eurót a feleslegek levezetésének finanszírozására kellett fordítaniuk, addig a jövőben hasonló összeget a cukorrépa termelők jövedelmének támogatására kell költeniük. Az Európai Bizottság által tett jelzések, valamint a WTO-s exportleépítési kötelezettségek alapján azt feltételeztem ugyanis, hogy a jövőben sem a közvetlen formában sem pedig a termékben exportált cukor nem fog támogatásban részesülni. Hasonlóképpen az ágazat nem számíthat az intervenció

nyújtotta ártámogatási formára sem. A cukortöbbletek eltűnésével tehát megszűnnek a Közösségnek a feleslegek kezelésével kapcsolatos tetemes költségvetési kiadásai.

Egy fontos további körülmény, hogy a mezőgazdasági termelőkkel ellentétben a *cukorgyártók nem kapnak ellentételezést az árcsökkentésért* (ez elvileg nem volt célja az eredeti rezsimnek sem). Ezáltal a feldolgozók jövedelmezősége – amit korábban a garantált áron keresztül biztosított ún. feldolgozási fedezet nyújtott - minden valószínűség szerint drasztikusan csökkenni fog. Sok cukorgyártó esetében az is komoly kihívást jelenthet, hogy képesek lesznek-e az új cukorrépa árak (26,30 €/t) mellett, megfelelő nyersanyagmennyiséget felvásárolni. *A feldolgozóipar korábbi támogatottságának meredek csökkenése viszont jelentősen növelni fogja az új rendtátás mezőgazdasági jövedelem szempontjából vett transzfer hatékonyságát is.*

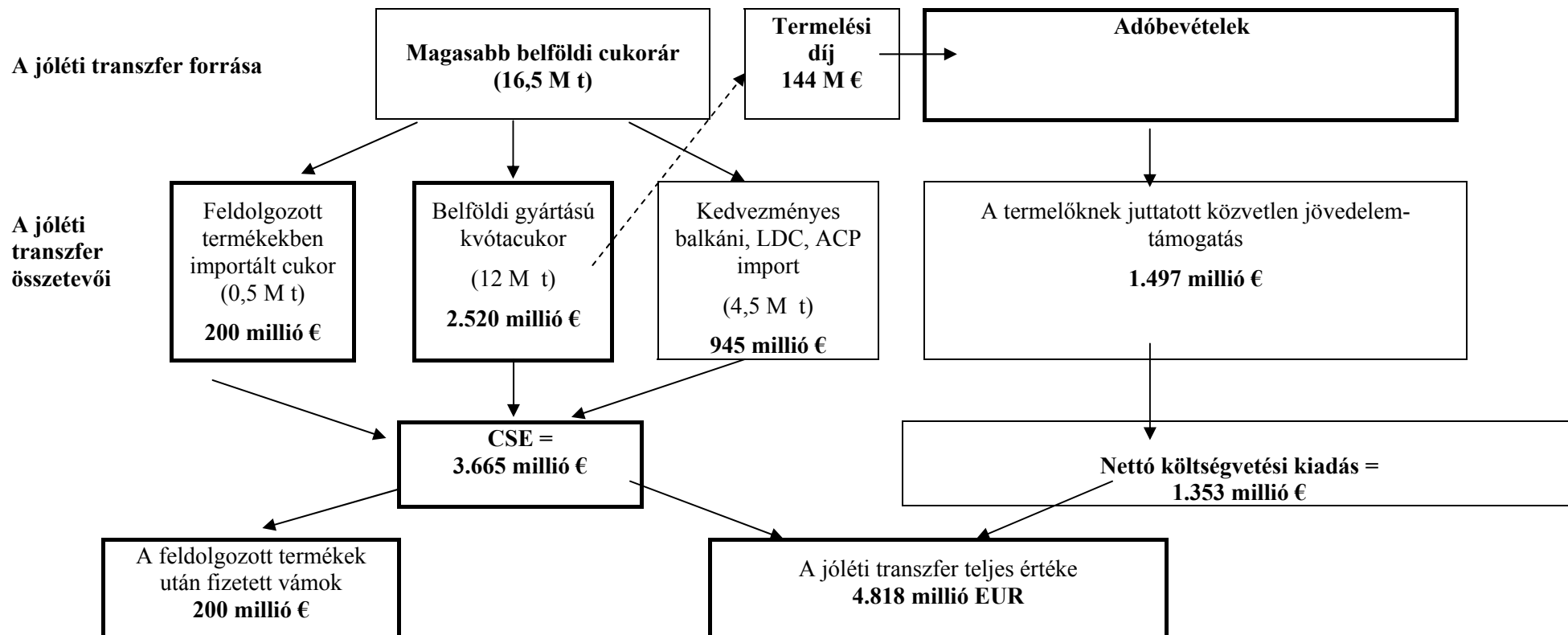
Az új rendszer legfőbb haszonélvezői elvben a fogyasztók, akiknek az új áraknak köszönhetően csaknem 3 milliárd €-val kevesebbet kell cukorra költeniük. A fogyasztói jólét szempontjából ugyanakkor lényeges kérdés, hogy a belföldi termelői cukorárak csökkentése milyen mértékben kerül, vagy nem kerül, közvetítésre a végső felhasználók, a fogyasztók felé. A gyakorlatban ugyanis az árcsökkentések haszna a végfogyasztókhoz a kiskereskedelmen (közvetlen fogyasztás), illetve nagyobb részben az ipari végfelhasználókon, vagyis a feldolgozott cukortartalmú termékeken keresztül jut el. [BCE, 2005].

Ellentmondásosan alakul a harmadik országbeli szállítók helyzete. Az európai piacon elhelyezett mennyiség megháromszorozódását ugyanis a jóléti transzfer összegének lényegesen csekélyebb növekedése (877 millió €-ról 945 millió €-ra) kíséri. Ez a közösségi preferencia csökkenésének eredménye, ami ahhoz vezet, hogy a korábbi szállítók (ACP országok, volt jugoszláv tagállamok) helyzete az árcsökkenések miatt jelentősen romlani fog. Ezzel szemben kétségtelenül nyernek a reformmal azok a legkevésbé fejlett országok, amelyeknek korábban nem volt lehetőségük cukrot az EU piacra szállítani.

Fenti hatások igazolják az értekezés második tézisét, miszerint a reform jelentősen csökkenti a KPSZ által generált elosztási hatások nagyságrendjét. A PSE, a CSE és a költségvetési kiadások alapján a bevezetett intézkedések összhatásaként a

termelő szféra irányába mutató jóléti transzferek összessége a bázisként használt 2005/06-os cukorévhez képest 38%-kal, 7,8 Mrd €-ról 4,8 Mrd €-ra csökken. Ezzel párhuzamosan a fogyasztók jóléti helyzete jelentősen javulni fog, amit a Közösségi termelők hasonló nagyságrendű jólét-vesztesége kísér. A harmadik országbeli szállítók jóléti helyzete ellentmondásosan alakul, míg az adófizetők nettó pozíciója gyakorlatilag változatlan marad.

14. sz. ábra: A cukor KPSZ által generált jóléti transzferek 2009/10-ben



Forrás: 6. sz. táblázat alapján.

4.5. A szerkezetváltási program végrehajtásának kérdései

4.5.1. Tagállami érdekek

A kvóta visszaadásáról szóló döntést a cukorkvóta jogosultja (a cukorgyártó társaság) *a tagállam és a cukorrépa termelők álláspontját figyelmen kívül hagyva* hozhatja meg. A helyzet azért ellentmondásos, mert az EU-ban a szabályozáspolitikai tette igen jövedelmező ágazattá a cukorrépa termelést és a cukorgyártást.

Magyarországon a cukorágazat szerepe az élelmiszerágazaton belül jelentős változásokon ment keresztül az elmúlt másfél évtizedben. Ezek közül a legfontosabbak a cukorgyárak privatizációja, majd megvétele külföldi szakmai befektetők által, illetve a termelés mennyiségének jelentős csökkenése a KGST relációjú élelmiszeripari export drasztikus visszaesése miatt. Ezek a folyamatok a kilencvenes évek második felére lezárultak, azóta a termelés éves ingadozása, illetve folyamatos lassú fogyasztás csökkenés jellemzi az ágazatot. Fenti változások dacára lényegében változatlan maradt a cukorágazattal kapcsolatos kormányzati politika. A mindenkori agrárkormányzat fontos gazdaságpolitikai célként kezelte a cukor önellátás kérdését, melyet nemcsak elvben hanem konkrét szabályozási eszközökkel is támogatott. Ezek közül kiemelendő, hogy a cukor külkereskedelmében - az élelmiszeripari ágazatok közül egyedülálló módon – a kormányzat egymás után bevezette a speciális mezőgazdasági védintézkedést (1999), valamint a dömpingvámot (2003) amivel sikerült a belföldi árszintet tartósan stabilizálni. A belföldi piac szabályozására a mindenkori agrárrendtartási törvény keretei között került sor. Ennek keretében 2001-től a hazai ágazat a EU-s szabályozáshoz hasonló kvótarendszerben működött, ami nemcsak a cukor gyártóknak, hanem a cukorrépa termelőknek is stabil és kiszámítható piaci viszonyokat teremtett.

Az élelmiszeriparban az ágazati politikák céljai között ugyanakkor nem az ágazatban képződő jövedelmek növelése az egyetlen szempont, hanem megjelennek más állami érdekek is, mint például a munkaerő foglalkoztatása, a vidék lakosságmegtartó képessége vagy az élelmezés biztonsága. A cukorpiaci állami szabályozása az EU-ban csak ilyen összetett célrendszerben volt és lesz igazolható. A szerkezetátalakítási programmal kapcsolatos kritikák [CIBE 2006], illetve a program működése során tapasztalt nehézségek [CEFS 2007] éppen azzal vannak összefüggésben, hogy a program működése alapvetően csak az egyik közvetlenül érdekelt fél, a *cukorgyártó*

*anyagi érdekeltségére épül, az ágazathoz kötött sajátos állami, társadalmi érdekek pedig csak ennek alárendelve jelennek meg*⁶³.

4.5.2. Pénzügyi keretek

Az agrárminiszterek tanácsában kötött kompromisszum [EU Tanács 2005] a 3 éves átmenet során (2006 július – 2009 szeptember) lényegesen mérsékeltebb ütemű árcsökkentést jelent mint a Bizottság eredeti javaslata, a rendszerben ezáltal keletkező *többletbevételek pedig teljes egészében a szerkezetváltási alap finanszírozását szolgálják.*

A kártalanítás céljára felhalmozható pénzforrások tekintetében a Tanács elment az elvi lehetőségek határáig. Az elfogadott reformcsomagban ugyanis az intézményes cukorár - a vámvédelem adta kereteken belül - a lehető leghosszabb ideig magas marad, hogy abból – a fogyasztók költségére – minél magasabb szerkezetváltási illetéket lehessen lefőlözni. Az első két évben (2008 szeptember 30-ig) egyáltalán nem kerül sor a cukor intézményes árának csökkentésére, hanem az változatlanul marad 631,9 €/t. Az intézményes ár csökkenése a 3. évben is csupán 17%-os (541,5 €/t), a teljes 36%-os csökkentés tehát csak a 4. évben kerül bevezetésre. Az elnyújtott árcsökkentés és a megemelt illetékek miatt *össességében több mint 6 milliárd € kerül az alapba*⁶⁴. Ebből a megnövelt keretből lehetőség van a feldolgozók mellett a tagállamoknak és a répatermelőknek is külön támogatást nyújtani, amivel anyagi érdekeltségük a gyárbezárásokban megteremthető.

A tagállamok a kvótavisszaadás esetén a feldolgozóknak fizetendő szerkezetátalakítási segélyen túlmenően szintén támogatást kapnak a központi alapból. A tagállam minden tonna visszaadott kvóta után a feldolgozóknak járó összeg 15%-át kapja *diverzifikációs támogatás* címén. Amennyiben a kvóta visszaadási arány meghaladja az 50%-ot, akkor ez az összeg további 50%-kal, 75%-ot meghaladó csökkentés esetén 75%-kal, 100%-os

⁶³ A javaslatban összesen egy mondat érinti a cukorgyártók szociális és környezetvédelmi felelősségét, ez azonban nem fogalmaz meg konkrét és számon kérhető követelményeket.

⁶⁴ Feltételezve, hogy 2006/07-ben, 2007/08-ban és 2008/09-ben rendre 1 millió, 0,8 millió és 2 millió tonna kvóta kerül visszaadásra. Az illetékek mértékét a 320/2006 sz. Tanácsi rendelet 11. Cikkének (2). Pontja tartalmazza.

visszaadás esetén pedig 100%-kal nő. Ez a növekmény az ún. *kiegészítő diverzifikációs támogatás*.

A *cukorrépa termelők* és a gépi szolgáltatók – az elértéktelenedő gépparkra való hivatkozással – 1 tonna cukorrépa termelési lehetőség elvesztése esetén átlagban minimum 10 € szerkezetátalakítási segílyt kapnak⁶⁵. Ezen túlmenően a termelésben maradó cukorrépa termelők 5 éven részesülhetnek a cukorrépa és cukornádtermelők közösségi támogatásából, amennyiben a tagállamban visszaadott kvóta meghaladja az összkvóta 50%-át. Némileg kevésbé egyértelmű a tagállamoknak kvótavisszaadás esetén területfejlesztési célra biztosított diverzifikációs illetve kiegészítő diverzifikációs támogatásokból való részesedésük.

A *feldolgozóknak* jelentős könnyebbség, hogy 2007-ben is megkaphatják a teljes 730 €/t szerkezetváltási segílyt, tehát a 2006 évi kampány vonatkozásában nem kell sürgősen döntést hozniuk a gyárbezárásról. Ezen túlmenően jelentősen csökken a tagállam részéről, a segíly felhasználásával kapcsolatos nyomás, hiszen a tagállamokat saját jogcímen is kompenzálják. Végso soron a tagállamoknak és a termelőknek juttatott többletforrások, valamint a tagállami vétó kizárása⁶⁶ biztosítják, hogy a feldolgozók saját üzleti döntésüket érvényesíteni tudják.

4.5.3. Be- és kifizetések Magyarországon

Ami a szerkezetváltási program általános agrárpolitikai és elosztási szempontjait illeti, úgy vélem, hogy a fogyasztók illetekeken keresztül történő megadóztatása igen ellentmondásos megoldás. *Magyarország* estében ugyanis 450 ezer tonnás éves cukor és izoglükóz fogyasztást feltételezve a fogyasztók 3 év alatt *összesen csaknem 160 millió €-val, vagyis mintegy 42 milliárd forinttal (!) járulnak hozzá az alap*

⁶⁵ Az egy tonna cukorkvóta visszaadás után járó kompenzáció 10%-a 73 €. Figyelembe véve, hogy 1 tonna cukor előállításához mintegy 6,95 - 7,2 tonna cukorrépa szükséges az 1 tonna cukorrépára jutó kifizetés minimum 10,1 – 10,5 €.

⁶⁶ Az eredeti Bizottsági reformjavaslattal szembehelyezkedő tagállamok többsége a mellett szállt síkra, hogy a tagállamok vétójogot kaphassanak a feldolgozók gyárbezárási döntéseivel kapcsolatban.

*működéséhez*⁶⁷, függetlenül attól, hogy hazai vagy más tagállamban gyártott cukrot fogyasztanak.

Amennyiben ez az összeg nem kerül teljes egészében Magyarországon felhasználásra, akkor visszaosztásról nincs szó, hanem más tagállamba kerül az ottani szerkezetváltási programok finanszírozására. Tekintve, hogy a szóba jöhető tagállamok (Olaszország, Spanyolország, Írország, Finnország, Svédország stb.) többnyire Magyarországnál lényegesen magasabb 1 főre jutó GDP-vel rendelkeznek, egy ilyen transzfer teljességgel ellentmondásban van a közösségi kohéziós- és struktúra politika alapelveivel. Maga a szerkezetváltási alap tehát, a kvótát visszaadó befektetőket illetve azokat a tagállamokat támogatja, ahol nagymértékű, 50- 100%-os kvótavisszaadás⁶⁸ történik. A program költségeit pedig a közösség fogyasztói a cukorfogyasztás arányában finanszírozzák. Amennyiben Magyarországon nem történik meg a nemzeti kvóta nagyobbik részének visszaadása, akkor a program voltaképpen az országból kifelé irányuló erőforrás transzfert eredményez.

4.5.4. A várható kvótafelajánlásokat befolyásoló tényezők

Az eddig nyilvánosságra hozott társasági vagy tagállami bejelentések⁶⁹, valamint a rendelkezésre álló költség adatok⁷⁰ alapján [EU Bizottság 2005] a kvótafelajánlások becslése módszertanilag nem lenne megalapozott. Az adatok alapján ugyan lehetőség nyílik a tagállamok, illetve nagyobb termelő régiók *termelési hatékonyság szerinti* rangsorolására, de ez korántsem jelent biztos kiindulópontot a majdani gyárbezárási és kvóta visszaadási döntések modellezéséhez. A Bizottság említett tanulmányában alkalmazott módszer ugyanis számos olyan körülményt figyelmen kívül hagy, ami a

⁶⁷ Az illeték mértéke egy tonna kvótacukor után 126,4 € 2006-ban, 173,8 € 2007-ben, és 113,3 € 2008-ban. Az izoglükóz ezen díjak felét fizeti be. A számításnál 320 ezer tonnás cukorfogyasztást és 130 ezer tonnás izoglükóz fogyasztást vélelmeztünk.

⁶⁸ 50%-os kvótavisszaadás felett ugyanis megemelkedik a tagállamnak járó egységnyi kompenzáció (164 – 218 € 1 tonna kvóta után), a tagállam megmaradó cukorrépa termelői pedig ezen felül jogosulttá válnak 5 éven keresztül termeléshez kötött közösségi támogatásra is.

⁶⁹ Forrás: CEFS összeállítás, 2006 április 4

⁷⁰ Lásd. Európai bizottság tanulmánya: SEC (2005) update of impact assessment on the sugar sector. Ágazati vélemények szerint a tanulmányban közölt költségadatok semmiképpen nem tekinthetők elfogadható becslésnek, legfeljebb az egyes régiók egymáshoz képesti versenyképességéhez szolgálhatnak támpontul. Mivel más hozzáférhető adat hiányában becsléseinket a Bizottság által publikált tanulmányra alapozzuk, a kapott eredményeket megfelelő fenntartással kell kezelni.

cukorrépa termelők és cukorgyártók tényleges üzleti döntéseit nagymértékben befolyásolja:

- A természetes termelési mutatók (cukorrépa termésátlag, cukorgyári kapacitás) nem feltétlenül jelzik egy ágazat költséghatékonyágát. Mint Csillag is kiemelte [Csillag, 2005] a hazai és általában a KKE országok cukoripara az EU-15- átlagához képest rosszabb természetes hatékonysági mutatókkal, ugyanakkor jobb költségmutatókkal rendelkezik. A magasabb szántóföldi hozamok és a modernebb, nagyobb kapacitású gyárak mögött ugyanis a régi tagállamokban általában lényegesen nagyobb *beruházási és folyó* költségek húzódnak meg.
- A gyárbezárási döntés szempontjából fontos a kvótatulajdonos befektető érdekeltsége. Szövetkezeti tulajdonban működő társaságoknál⁷¹ ugyanis lényegesen nagyobb lehetőség van a cukorrépa termelők és a cukorgyár közötti érdekegyeztetésre. Egy szövetkezeti tulajdonban lévő feldolgozó egység akkor is folytathatja a működését, ha maga a feldolgozási tevékenység nem nyereséges, hiszen a részvényesek érdekeltsége alapvetően a nyersanyagtermelésre irányul. „Külső” befektető esetén a feldolgozási haszon elmaradása esetén viszont igen valószínű a termelés befejezése. Sajátos helyzetben vannak az állami tulajdonú cukoripari vállalatok⁷². Ezeknek a cégeknek a gyárbezárással kapcsolatban fokozottan figyelembe kell venniük a várható foglalkoztatási- és területfejlesztési hatásokat.
- A munkavállalók újrafoglalkoztatásának és a gyártelep rehabilitációjának feltételrendszere tagállamonként eltérő. A szigorúbb szociális és környezetvédelmi szabályozást alkalmazó tagállamokban a gyárbezárás költsége magasabb, ami a termelés folytatására ösztönözheti a kvótatulajdonosokat.
- A távlati stratégia kapcsán fontos szempont lehet a várható piaci helyzet az érintett régióban. Amennyiben egy kvótatulajdonos az érintett régióban nagymértékű kvótavisszaadásra és keresleti piacra számít, akkor nagyobb valószínűséggel tartja meg cukorkvótáját, mint egy távlatilag is telített cukorpiacon.

⁷¹ Az európai össztermelés többségét képviselő német, francia és a holland cukoripar meghatározó része mezőgazdasági termelői tulajdonban van.

⁷² Görögországban és Lengyelországban működik állami tulajdonú cukoripari társaság.

- Szempont lehet a kvótatulajdonos döntésénél a diverzifikációs lehetőségek megléte vagy hiánya. Mivel az európai cukorgyártásban szövetkezeti és szakmai nem pedig pénzügyi befektetők dominálnak a diverzifikációs lehetőség hiánya szintén megnehezítheti a gyárbezárási döntés meghozatalát. Nem kevésbé fontos lehet a diverzifikáció lehetősége a mezőgazdaságban sem. Ahol a cukorrépának jövedelmezőségi szempontból még az új árak mellett sincs egyértelmű alternatívája, ott kevésbé valószínű a termelés abbahagyása. Másrészt viszont ahol jövedelmező szántóföldi alternatívák állnak rendelkezésre (pl. Hollandia) és ezért a cukorrépa termelés komparatív versenyképessége nem kiemelkedően jó, ott a magas hozamok dacára is elképzelhető a termeléssel való felhagyás.

Az említett tényezők, valamint az alap később ismertetésre kerülő működési nehézségei miatt nem lehet biztos előrejelzést tenni a tagállamokban várható kvótavisszaadás mértékéről. E helyett csupán az határozható meg, hogy az egyes termelési régiókban *milyen kvóta visszaadási arány lenne* az ismert költség és hozam adatok tükrében *gazdaságilag indokolt*. Az elemzés keretében az Európai Bizottság hivatkozott hatástanulmányában bemutatott termelési hatékonyság szerinti osztályozása szolgál. Ez alapján a piaci egyensúly létrehozásához szükséges kvótakivonás eléréséhez az alábbi feltételeknek kell teljesülniük:

- A legkevésbé hatékony régiókban a visszaadási arány 50-100% között van.
- A közepesen hatékony régi tagállamokban, a KKE országokban valamint a kevésbé hatékony francia és német régiókban a visszaadási arány *átlagosan* 30%.
- A leghatékonyabb régiókban is sor kerül némi kvóta korrekcióra, ami 5%-os átlagos csökkenést jelent.

A legkevésbé hatékony termelők 50-100% közötti kvótacsökkentése eddig csak részlegesen történt meg. Több esetben (Írország, Szlovénia, Lettország) a teljes nemzeti kvóta visszaadására sor került. Más esetekben (Görögország, Olaszország) viszont az eddigi kvótavisszaadás (50%) elmaradt a várt szinttől. Különösen igaz ez a 10%-alatti kvóta visszaadást felmutató Spanyolország esetében.

A leghatékonyabb termelőknél feltételezett kvóta-korrekciónak eddig szintén nem történt, de ez nem is érintene jelentős mennyiségeket. Fenti három feltevés közül tehát a legnagyobb bizonytalanságot a „közepesen hatékony” termelőkkel kapcsolatos várakozás tartalmazza. Ezek közül eddig csak az Eastern Sugar BV. jelentett be kvótavisszaadást Magyarországon, Szlovákiában valamint Csehországban, összesen 270 ezer tonna nagyságrendben [Eastern Sugar, 2006]. Ezzel szemben, a Európai Bizottság kategorizálása alapján a teljes európai kvótakivonás több mint felének, azaz 3,3 millió tonnának ezekben az országokban kellene megtörténnie. Joggal merül fel tehát az a kérdés, hogy vajon reális-e ez a várakozás⁷³.

Az Európai Cukorgyártók Szövetsége (CEFS) által publikált termelési költség kimutatás [CEFS 2005]⁷⁴ alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy a szerkezetváltási alap megfelelő gazdasági ösztönzőt jelent a piaci egyensúlyhoz szükséges 5 - 6,5 millió tonna közötti termelés-csökkentés végrehajtásához. Vagyis pusztán gazdasági szempontból minimálisan ennyi kvóta visszaadása lenne indokolt.

A reformot követően ugyanis a szabályozás által garantált feldolgozási fedezet 210 €-ra csökken. Amennyiben abból indulunk ki, hogy a termelők a piacon 450 €-os árat tudnak elérni és a cukorrépát az új minimum áron tudják beszerezni, fedezetük akkor sem haladná meg a 267 €-t.

Ezekkel az értékekkel összevetve, a 2004 évi tény feldolgozási költségek az EU-15 átlagában 275 €-t mutatnak. A költségek szóródásának tartománya igen tág: a leghatékonyabb gyártó 198 €-os egységnyi feldolgozási költségével szemben a legkevésbé hatékony üzemben 553 € szükségeseltetik 1 tonna kvótacukor legyártásához.

Ha abból indulok ki, hogy a leghatékonyabb európai régiókban legyártott mintegy 3 millió tonna kvótacukor és a legkevésbé hatékony régiókban előállított 2,7 millió tonna az átlag költség szempontjából „semlegesítik” egymást, akkor feltételezhetjük, hogy a közepesen hatékony csoportba sorolt termelők fajlagos termelési költsége nem tér el

⁷³ Ezen termelők jelenlegi összes cukor kvótája 10,8 millió tonna.

⁷⁴ Az Európai Cukorgyártók Szövetségének 2004 évi feldolgozási kampányra vonatkozó hivatalos összegzése, amely az Európai Bizottság részére készül valamennyi EU-s cukorgyártó auditált költségadatai alapján. Az összegzés nem közli az egyes gyárak, társaságok vagy tagállamok átlagos értékeit, csupán az EU-15 átlagát, és a legjobb illetve leggyengébb termelőjének adatát.

jelentősen a 275 €-os értéktől. Továbbmenve, amennyiben feltételezzük ezen csoporton belül a viszonylag egyenletes megoszlást a fajlagos költség mentén, akkor arra a következtetésre jutunk, hogy a *közepesen hatékony termelők legalább fele még optimista piaci árak (450 €) és olcsó nyersanyag (26,3 €/t) mellett sem lenne képes jövedelmet realizálni*. Ez utóbbi feltétel ráadásul a legtöbb EU-s tagállamban közel sem tekinthető biztosítottnak [CIBE 2005].

Márpedig ahhoz, hogy a gyárak továbbműködtetése vonzóbb legyen mint a szerkezetváltási alapból lehívható támogatás, a piaci áraknak jelentős (30-50 €/t) pozitív jövedelmezőséget is kell garantálniuk⁷⁵. Természetesen elképzelhető, hogy egyes termelők a 2004 évi tényköltséghez viszonyítva képesek ilyen nagyságrendű megtakarításra, általánosságban ilyen hatékonyság javulás azonban nem várható⁷⁶.

Fentiek alapján tehát a tényköltségek a közepes hatékonyságú termelők esetében 30%-os átlagos kvóta visszaadási aránynál jelentősebb kvótavisszaadást indokolnak.

4.5.5. Politikai szempontok – a szerkezetváltási alap működésének problémái

A 4. fejezet eddigi részében számszerűsített, gazdálkodási szempontok alapján elemeztem a cukorágazati szerkezetváltási program várható kibontakozását. Az alap működésének elmúlt 1 éve (2006. február – 2007. február) mindazonáltal lehetőséget ad annak értékelésére, hogy az eddigi kvótavisszaadások milyen mértékben igazolták az előzetes, gazdasági megfontolásokon alapuló várakozásokat.

A 2006/07-es és 2007/08-as gazdasági évre bejelentett kvóta visszaadási döntések *messze elmaradnak a várakozásoktól*. A Bizottság által 2007. februárjában kiadott összegzés [EU Bizottság, 2007 a] a két év alatt, összesen 1,824 millió tonna cukorkvóta visszaadásáról számol be, ugyanakkor ezen időszak alatt 864 ezer tonnás többlet kvóta

⁷⁵ Azt feltételezzük, hogy a 730 €-os szerkezetváltási illetékből a mezőgazdasági termelők kompenzációja, valamint a környezetvédelmi és szociális kötelezettségek levonása után megmaradhat kb. 400 €/t. A kvóta visszaadási döntés szempontjából tehát egy azonnali 400€-os bevétel áll szemben egy több éves várható tonnánkénti fedezettel. Amennyiben a jövőbeli pénzáramokat 6%-kal diszkontáljuk és 25 éves megtérülési feltételt szabunk, akkor a 400 €-os jelenérték 30€-os éves fedezettel egyenértékű.

⁷⁶ Az energia árak növekedése miatt, a teljes feldolgozási költség csökkenése helyett inkább ennek növekedése valószínűsíthető. Az energia ára a közvetlen a gyári felhasználás mellett a cukorrépa fuvar költségére is hat, melyek együttesen a z összes költség kerekén negyedét tették ki 2004-ben.

megvételére is sor került az 1,1 millió tonnás teljes potenciális mennyiségből. Vagyis a szerkezetváltási alap egyenlege az első két évben még az 1 millió tonnát sem éri el, noha a feltételek alapján ebben az időszakban kellett volna a szükséges kvótacsökkentés zömének, mintegy 4-5 millió tonnás visszaadásnak megtörténnie.

Az Európai Cukorgyártók Szövetségének állásfoglalása [CEFS, 2007] alapján a nem kielégítő kvótavisszaadás indokai az alábbiak:

- A tanácsi kompromisszum lehetőséget ad a legkevésbé hatékony régiókban is a termelés 50%-ának fenntartására, termeléshez kötött támogatások révén.
- A cukorrépa termelőknek járó szerkezetváltási hányad meghatározásával, valamint a kvóta 25%-ának esetleges előzetes elvonásával a tagállam nyomást tud gyakorolni a kvótatulajdonosra a döntés megakadályozása érdekében.
- A tagállam az egyéb gyárbezárási feltételeken (munkajog, környezetvédelem) keresztül is érvényesíteni tudja szándékait.

A Bizottság szándéka az [EU Bizottság 2007], hogy még a 2007. évben kiküszöbölje a szerkezetváltási program felsorolt ellentmondásait, annak érdekében, hogy jobban ösztönözzék az önkéntes kvóta visszaadást. Ezzel együtt számolni kell azzal a lehetőséggel, hogy a szerkezetváltási program nem fogja a szükséges kvótacsökkentést végrehajtani [Noble, 2007]. Ebben az esetben 2010 után is termelésben maradó cukorgyártóknak egy egységes lineáris kvótacsökkentéssel kell szembe nézniük.

4.6. Következtetések

A szerkezetváltási program gyakorlati lebonyolításának tapasztalatai arra mutatnak rá, hogy **a hatékonysági szempont egy továbbra is erősen szabályozott, nemzeti kvótákra épülő ágazat esetében csak korlátozottan érvényesülhet. Ezt az ellentmondást ráadásul a cukorágazat esetében tovább erősíti a sajátos tulajdonosi szerkezet⁷⁷ is.** A gyakorlatban ugyanis nem a (szakmai koncepciót képviselő) Bizottság, hanem a tagállam szakminiszteriből álló tanács illetékes a termékpályák

⁷⁷ Az európai cukorkvóta legnagyobb hányadát (közte gyakorlatilag az összes KKE ország teljes kvótáját) német és francia szövetkezeti (répatermelői) tulajdonban lévő társaságok birtokolják.

lényegi szabályozási elemeinek meghatározásában. Az elfogadott reformcsomagba ugyanakkor más olyan szabályozási elemek is bekerültek, melyek a tagállamok közötti elosztási konfliktusok rendezése érdekében a reform deklarált alapelveivel (szétválasztás, hatékonyság növelés, költségvetési kiadások csökkentése) ellentétes hatást fejtenek ki:

- A déli tagállamok nyomására megállapított **50%-os kvótaküszöb, ami az ehhez kapcsolódó termeléshez kötött cukorrépa támogatás révén lehetővé teszi a legkevésbé hatékony régiók cukortermelésének részleges fenntartását a nemzeti kvótákra épülő szabályozással hozható összefüggésbe.** Ugyanis kizárólag a cukorkvóta birtoklása biztosíthatja a tagállamnak azt a lehetőséget, hogy a cukorárakban megtestesülő jövedelmi transzfert a tagállam termelőinek biztosítsa. Ezen túlmenően ugyanakkor **egy termeléshez kötött támogatás beemelése a cukor KPSZ-be éles ellentétben áll a szétválasztás elvével is.**
- Maga a szerkezetváltási program a cukorágazat hatékonyság szerinti szelekcióját célozza. A 6 milliárd €-os alap forrását ugyanakkor a fogyasztók megadóztatása biztosítja. Végeredményében tehát **az alacsonyabb hatékonyságú termelők cukorkvótáinak visszavásárlását a reform egy adó-jellegű befizetésből biztosítja.**
- További költségvetési tételeket jelentenek az egyes tagállamoknak a politikai kompromisszum fejében nyújtott külön kedvezmények. **Az egyes tagállamok cukorrépa termelőinek nyújtott célzott pénzügyi támogatások vagy az európai nyerscukor finomítók ún. szerkezetváltási támogatása ugyanakkor nem csak a költségvetési kiadások csökkentésével, hanem a versenysemlegesség, a szétválasztás és a hatékonyságnövelés elveivel sincsenek összhangban.** Az angol, francia és portugál finomító ipar támogatása ugyanis világpiaci konkurenciához képest kevésbé hatékony struktúrákat konzervál, míg a célzott cukorrépa kifizetések többnyire a Közösségen belül sem versenyképes országok (pl. Spanyolország, Finnország, Írország, Portugália) termelését hivatottak támogatni.

Ez alátámasztja az értekezés negyedik hipotézisét, miszerint a tagállamok közötti elosztási konfliktusok feloldása csak a reform deklarált céljainak kárára történhet.

V. A cukorreform várható piaci hatásai Magyarországon

Bevezetés

A külpiaci feltételrendszer és az európai szabályozási környezet értékelése után a soron következő három fejezetben a cukorpiaci reformnak a hazai cukorágazatra gyakorolt hatásait elemzem. A konkrét cél annak meghatározása, hogy a külpiac és a közösségi cukorpiaci reform ismert keretfeltételei tükrében mennyire lesz versenyképes a hazai cukorrépa termelés és cukorgyártás; és ez alapján *milyen jövőbeli ágazati struktúra képzelhető el Magyarországon.*

Mivel a hazai kvótatulajdonosok is szabadon dönthetnek a szerkezetváltási programban való részvételről - vagyis a kvóták visszaadásáról – ez a kérdés lesz a fejezet egyik kiemelt szempontja. Az értekezés időpontjáig az Eastern Sugar Zrt. jelentette be 108 ezer tonna cukorkvóta visszaadását és a kabai cukorgyár bezárását. Az elemzésben tehát a szerkezetváltási program nem csak exogén változóként, vagyis az európai cukorkereslet és -kínálat összefüggésében érdekes. Fontos kérdés az is, hogy az adott jogszabályi és gazdálkodási feltételek mellett lehetséges e további kvótavisszaadás Magyarországon. Az elemzésben az ágazat hatékonysági vizsgálata mellett, a korábbi fejezetekben alkalmazott módszertan felhasználásával kitérek a kérdés jóléti vizsgálatára is.

A fejezet első felében azt vizsgálom, hogy a vizsgált világpiaci-, és EU-s szabályozási feltételrendszer milyen konkrét ár-, költség- és mennyiségi paramétereket szab meg a hazai cukorágazat számára. Konkrétan arra keresem a választ, hogy a reformot követően a hazai ágazat *mekkora kvótatermeléssel és milyen árszínvonalon* jelenhet meg az egységes piacon. A korábbi fejezetek megállapításait felhasználva, a várható *árak* és

kvótamennyiségek tekintetében a folyamatban lévő reform⁷⁸ valószínűsíthető hatásait két forgatókönyvben foglaltam össze. A bizonytalanság abból fakad, hogy bár a térségben valószínűnek tűnik új piacok megnyílása, *a szerkezetváltási program működési problémái* azonban kérdéssé tehetik, hogy a hazai termelőknek marad-e kvóta-termelési lehetőségük eme piaci lehetőségek kiaknázására. Konkrét számokban ez azt jelenti, hogy az Eastern Sugar Zrt. kvótavisszaadása után megmaradó 294 ezer tonnás magyarországi cukorkvóta egy későbbi lineáris kvótacsökkentés nyomán akár 235 ezer tonnára is csökkenhet. A szerkezetváltási program sikere ezen túlmenően a belföldi cukorpiacon elérhető árakra is hatással lesz.

Az árak és mennyiségek által meghatározott környezet ad aztán keretet a hazai ágazat jelenlegi struktúrája elemzéséhez, ami a második-negyedik alfejezetek tárgya. Elfogadva Csillag megállapítását [Csillag, 2005] a hazai ágazat versenyképességében a nyersanyag oldal, vagyis a cukorrépa termelés játszik meghatározó szerepet, hiszen a feldolgozó oldal kiegyensúlyozott háttérrel, az átlagos európai gyártási költségnél jobb mutatókkal rendelkezik. Elsőként ezért részletesen elemzem a hazai cukorrépa termelés költség-, jövedelem- és hatékonysági viszonyait. A közvetlen költségbecsléssel elvégzett vizsgálatok a hazai ágazat *átlagos* jövedelmezőségére koncentrálnak.

Ezt követően kerül sor az ágazat részletesebb, gyár-, illetve gyárkörzeti szintű vizsgálatára. Egy ilyen mélységű elemzés azért elengedhetetlen, mert az ágazati struktúrát hosszú-távra determináló szerkezetváltási program alapvetően nem a tagállam, hanem a kvótatulajdonos társaságok kezébe adja a kvóták megtartásáról, visszaadásáról vagy esetleges növeléséről szóló döntés jogát. Ezeket a döntéseket viszont nem az országos jellemzők, hanem az egyes gyárkörzetekre jellemző nyersanyag feltételek, illetve kapacitás kihasználtság alapján hozzák meg.

Fontos ezért kiemelni, hogy a kvótavisszaadás kapcsán a hazai *ágazat* optimális struktúrájáról vagy hatékonyságáról beszélni csak elvi megközelítésben lehet, hiszen a

⁷⁸ A szerkezetváltási program, a piaci cukorárak és az EU 2007. évi bővítése.

2007. évben működő 4 hazai cukorgyár 2 független érdekcsoport kezében van⁷⁹, melyek autonóm módon dönthetnek kvótáikról.

A piacon maradó két cukorgyártó vállalkozás jelenleg a rendelkezésre álló cukorkvótákhoz képest 13-28%-os többletkapacitással rendelkezik. Ez a kapacitás kihasználás jelentősen romolhat, amennyiben további lineáris kvótacsökkentésre kerülne sor. A reformszabályozásban biztosított többletkvóta vásárlás, kvótaátcsoportosítás vagy kvótán felüli cukortermelési lehetőség különböző okokból nem nyújtanak kielégítő megoldást a kapacitások hosszú távú jobb kihasználására.

Korlátot jelent az elemzés számára, hogy reprezentatív gyárkörzeti adatok hiányában a termelésben maradó négy magyarországi cukorrépa körzetről egzakt költség-, és jövedelmezőségi előrejelzés nem volt elkészíthető. A rendelkezésre álló információk alapján mindenesetre elvégezhető volt a körzetek hatékonysági rangsorolása és a hozzávetőleges jövőbeli költségkülbségek megállapítása.

A cukorrépa hozamok és a jövedelmezőség közötti pozitív korrelációból kiindulva, a hatékonyabb körzetekben a cukorrépa termelés folytatása alacsonyabb cukorrépa árak mellett biztosítható. Számításaim alapján mindazonáltal 2008/09-től a minimális cukorrépa áron (26,3 €/t) felül fizetett árkiegészítések nélkül egyik cukorgyár stabil nyersanyagellátása sem garantálható teljes bizonyossággal. Becslésem szerint a nagyobb üzemek által dominált kaposvári és szerencsi körzetben a magasabb termésátlagoknak köszönhetően 1-4 €/t, a petőházi és szolnoki gyárkörzetben pedig 3-6 €/t árkiegészítés lehet szükséges a hosszú távú termelési érdekeltég fenntartásához.

A cukorrépa termelés folytatásával szemben, a 2006. évi reform a feldolgozó üzem bezárását és a mezőgazdasági termelők kártalanítását kínálja alternatívaként. A szerkezetváltási segélyből elérhető, legalább 10%-os termelői részesedésen túlmenően a

⁷⁹ A magyar piacon maradó két cégcsoport a kvótavisszaadással kapcsolatos stratégiát nem csak Magyarország vonatkozásában és nem kizárólag az általam vizsgált strukturális szempontból hozzák meg. A kvótavisszaadás kérdésében a cukorgyártók szempontrendszerét a várható piaci lehetőségek és a hatékonysági színvonal együttesen és régiós összefüggésrendszerben határozzák meg. Látni kell azonban, hogy a piaci lehetőségek megítélése – vagyis, hogy elérhető közelségben lesz-e fizetőképes piac a hazai gyártású kvótacukorra – nagymértékben a cukorgyárak tulajdonosainak más tagállamban meghozott, illetve a versenytársak által a régióban meghozott döntésektől függ. Ez a kölcsönhatás jelentős korlátot állít az elemzés számára.

kvótavisszaadás ugyanakkor egy további elemmel is bővítheti a lehetséges pénzforrásokat. A nemzeti kvóta 50%-ot meghaladó csökkentése esetén közösségi forrásból fizetendő, termeléshez kötött támogatás viszont nem a termelésből kiszállóknak, hanem éppen a termelésben maradó termelőknek jár. Míg az első lehetőség alapvetően az egyes termelő összefüggésében vizsgálható, az 50% feletti kvótavisszaadás a teljes hazai vertikum versenyképességét és strukturáját érintő kérdés.

Mivel itt egy egyszeri, de a hazai iparág jövőjét alapvetően meghatározó lehetőségről van szó, megvizsgáltam az 50%-ot meghaladó tagállami kvótacsökkentés összefüggéseit is. Megállapítható, hogy ez a lehetőség leginkább az érintettek által lehívható összesen *130 millió eurós* plusztámogatás miatt lehet vonzó. Ennek az összegnek mintegy 46%-a szerkezetváltási célokat, 38%-a termelési támogatást, 16%-a pedig diverzifikációs célokat szolgálna.

A hátrányok értelemszerűen a termelés kényszerű csökkenéséből adódnak: a kapacitások optimalizálásához két további gyárat kellene bezárni, aminek jelentős költségei lennének. Ennél is fontosabb, hogy kiesne 93 ezer tonna éves cukortermelési lehetőség, amit - a térségben prognosztizált hiányhelyzet miatt - valószínűleg hosszú távon is jövedelmezően lehetne megtermelni. Fenyegetést jelent továbbá, hogy a 2010. évi lineáris kvótacsökkentés esetén, a korábbi csökkentéshez igazított feldolgozó kapacitások sem lennének kihasználhatók.

5.1. Piaci hatások és szabályozási környezet

A hazai cukorágazat vizsgálatához szükséges a külső feltételrendszer vázlatos áttekintése is, hiszen a várható ár-, és kvóta feltételek nélkülözhetetlen támpontjai a hazai ágazati struktúra vizsgálatának. A várható mennyiségi- és ár feltételeket az alábbi tényezők alapján lehet számszerűsíteni:

- Hazai cukorfogyasztás;
- Világpiaci cukorár;
- Szerkezetváltási program az EU-ban, egyensúly, kvótacsökkentés;

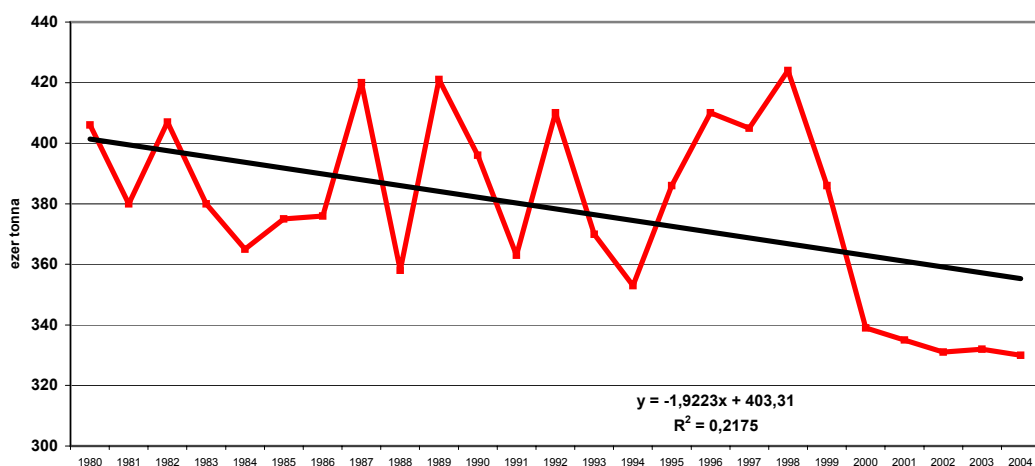
- A cukorkereslet és -kínálat egyensúlya Magyarországon és környezetében.

5.1.1. A várható cukorfogyasztás

A későbbi következtetések szempontjából célszerű a kvótacukor termelés szintjét az ország várható cukorfogyasztásának összefüggésében is megvizsgálni. Ez a szempont annyiban mindenképpen releváns, hogy a piacsabályozás kerete 2014/15-ig minden bizonnyal a *nemzeti termelési kvóta* lesz. A nemzeti piacnak ezért, ha szabályozási szerepe nincs is (a tagországok közötti árumozgást nem korlátozzák) egyfajta politikai vonatkozása a reform után is fennmarad.

Magyarország éves répacukor fogyasztása a KSH adatai [KSH, 2006] alapján 2000 és 2004 évek között viszonylag stabilan 330-335 ezer tonnás tartományban mozgott. Ez mintegy 50 ezer tonnás csökkenést jelent a kilencvenes évek 384 ezer tonnás átlagfogyasztáshoz képest, de a statisztika alapján a fogyasztás ezen az új értéken ismét stabilizálódott. A fogyasztás hosszú távú trendje - jelenetős éves ingadozás mellett - mintegy 2 ezer tonnás éves csökkenési ütemet mutat (15. sz. ábra). Erre való tekintettel *a magyarországi répacukorpiac felvevőképessége közép-távon mintegy 300-320 ezer tonna* közé tehető. Vagyis az Eastern Sugar kvótavisszaadása nyomán a hazai gyártású cukor mennyisége nagyjából összhangba kerül a hazai fogyasztással. További kvótavisszaadások esetén viszont akár a hazai igények jelentős részét importcukor fogja kielégíteni.

15. sz. ábra: Répacukor-fogyasztás Magyarországon, 1980-2004



Forrás: Élelmiszermérlegek és tápanyagfogyasztás 2004, KSH Budapest, 2006.

5.1.2 Világpiaci cukorár

A világpiaci cukorár csak annyiban releváns, hogy vajon az lehetőséget ad-e a közösség cukortermelőinek a referencia ár felett piaci árprémiumra. A két elvi lehetőség az alábbi:

1. A harmadik országból származó nem-kedvezményes import küszöbára⁸⁰ középtávon⁸¹ nem haladja meg a 404 eurós tonnánkénti referencia árat.
2. A harmadik országból származó nem-kedvezményes import küszöbára meghaladja a 404 eurót és emiatt a közösségi piacon akár jelentékeny árprémium is realizálható a referencia áron felül.

Az I. fejezetben kifejtettek alapján a 2. *forgatókönyvet tartom reálisnak* és számításaim is erre alapozódnak.

5.1.3. Szerkezetváltási program – kvótacsökkentés

⁸⁰ A Közösségbe történő beléptetés költsége (pl. c.i.f. rotterdami paritás), ami nem tartalmazza az esetleges Magyarországra szállítás költségeit.

⁸¹ Középtáv alatt a szerkezetváltási program első két évét követő időszakot értem. Ebben a két évben ugyanis a cukor referencia ára a jelentős illeték kötelezettség miatt még változatlanul 631,9 EUR/t, és a cukorrépa ára is 32,9 EUR/t illetve 29,8 EUR/t. A nettó referencia ár és a minimális répaár csak a harmadik évben csökken a végleges árszínvonal közelébe.

A szerkezetváltási programmal kapcsolatos eddigi tapasztalatok alapján szükséges megvizsgálni, hogy a hazai termelőknek kell-e számítaniuk a jövőben kvótacsökkentésre vagy sem. Amennyiben ugyanis az európai piacon jelentős és tartós túlkínálat marad, akkor a Bizottság minden évben csökkenteni lesz kénytelen a cukorkvótákat, 2009/10-ig kivonás ezt követően pedig egy egyszeri, végleges csökkentés formájában. Ebben az esetben pedig a két hazai cég által birtokolt 294 ezer tonnás kvóta csak „névleges” mennyiség lesz, a ténylegesen megtermelhető kvóta viszont az *EU-s szintű piaci túlkínálat* arányában csökkenni fog.

A szerkezetváltási program logikájából következik, hogy amennyiben a kvótafelajánlások nem érik el a szükséges 5,5 millió tonna közötti szintet, akkor minden európai gyártó kvótája arányosan csökken.

Elemzésemben két forgatókönyvet vizsgállok meg:

1. Legalább 5,5 millió tonna kvóta felajánlásra kerül és a szerkezetváltási program teljes egészében egyensúlyba hozza a piacot. Ebben az esetben nem kell utólagos kvótacsökkentésre számítani.
2. A szerkezetváltási program csak 2 millió tonna kvótacukrot von ki a piacról. Ebben az esetben a hiányzó 3,5 millió tonna visszaadás miatt *20%-os lineáris kvótacsökkentésre* kell felkészülni. A megmaradó hazai cégek tényleges megtermelhető összkvótája így 294 ezer tonnáról *235 ezer tonnára csökken*.

5.2. A magyarországi cukorpiacot befolyásoló külső tényezők

5.2.1. Szereplők a hazai cukorpiacon

Bármely ágazat vagy áru esetében a potenciális felvevőpiac az elsődleges viszonyítási pont. A cukorágazat esetében azonban ez koránt sem egyértelmű, hiszen a korábbi kvóta- és exporttámogatási rendszer elzárta a piaci impulzusokat, ezért az ágazati struktúra nagyban a piactól függetlenül fejlődött ki. Az új cukorpiaci rendtartás keretei között viszont a keresleti - kínálati viszonyok sokkal közvetlenebb hatást gyakorolnak majd, mint a korábbi, intervenciós felvásárlásokkal és exporttámogatással „kipárnázott”

rezsimben. A reformot követően tehát a cukor esetében is a piac lép elő az egyik meghatározó struktúra alakító tényezővé.

Természetesen kvóták és importvédelem mellett továbbra sem lesz szó teljes liberalizációról, de a regionális keresleti-kínálati viszonyok sokkal közvetlenebbül hatnak majd a vállalati jövedelmezőségre. A piacon realizálható cukorár⁸² pedig nemcsak a cukorgyárak jövedelmezősége, hanem az ágazat struktúrája szempontjából is kiemelten fontos, hiszen a cukorából képződő jövedelem képezi az alapját a cukorrépaért fizethető majdani árak is.

A reform *hazai* piaci hatásai alatt nem kizárólag a szűken vett magyarországi keresleti-kínálati hatásokat értem. A csatlakozás óta éppen az élelmiszergazdaság szolgáltatja a legjobb példát arra⁸³, hogy a piaci hatások nem korlátozódnak egy-egy tagállamra, hanem jellemzően ennél nagyobb földrajzi egységeket öleltek fel. A jogilag egységes közösségi piacon belül a releváns piac lehatárolása alapvetően az érintett termék szállíthatósága, eltarthatósága illetve egyes esetekben a fogyasztási szokások alapján végezhető el. A cukor esetében tekintettel az olcsó és korlátlan eltarthatóságra, a jó szállíthatóságra valamint a homogén termékjellegre a releváns piac viszonylag nagy kiterjedésű.

A hazai cukorimportban a 2005. év összesített adatai alapján az alábbi országok játszották a legfontosabb szerepet:

7. sz. táblázat: 2005 évi cukor import Magyarországon:

Származási ország	Import mennyisége (t)
Szerbia és Montenegró	12720
Horvátország	11437
Csehország	5439
Szlovákia	5089
Ausztria	4510
Németország	3679

⁸² A kötelezően fizetendő cukorrépa minimumáron túlmenően ide értem a különböző jogcímeken (szállítási ütemezés, cukorrépa minőség stb) fizethető árkiegészítéseket is.

⁸³ A gabonapiacok működése vagy éppen a sertés, baromfihús vagy édesipari termék kereskedelmében csatlakozásunk óta bekövetkezett változások jól jelzik a korábbi nemzeti piacok szerepének csökkenését.

Lengyelország	117
Egyéb	6594
Összesen	49585

Forrás: KSH

Érdekes módon a magyar export cél-országai nagyban átfednek az import származási országaival: Szerbia és Horvátország mellett jelentős volt az exporttevékenység Ausztria és Szlovákia irányába is. Az export relációban ugyanakkor a legnagyobb súllyal Románia szerepelt, de érdemi mennyiségek kerültek Bulgáriába is. A cukor kereskedelme tehát a csatlakozást követően nem állt meg az országhatárokon, hanem a régió belül intenzív országok közötti árucseré bonyolódott. Magyarországon a teljes fogyasztáson belül az import cukor részaránya elérte a 15%-ot. Az importnak ugyanakkor csaknem a négyszeresét tette ki a szomszédos tagállamokba illetve harmadik országokba irányuló magyar export.

Úgy vélem, hogy 2006 után a *régió belül az országok közötti kereskedelem volumene tovább fog növekedni.*

- Ha megszűnik a cukorfeleslegek „állami” kivonásának lehetősége (intervenciós és exporttámogatás), akkor a cukorgyártók teljes kvótatermelésüket a régió belül lesznek kénytelenek elhelyezni. EU-n kívüli exportra a WTO korlátozás miatt csak kis mennyiségben lehet számítani.
- A régió belüli kereskedelmet fokozhatja, hogy a korábbiaktól eltérően⁸⁴ lesznek erősen és tartósan deficitese tagállamok (Olaszország, Szlovénia, Románia, Bulgária), melyek ellátását távlatilag csak más tagállamból lehet biztosítani.
- A Magyarországon tevékenykedő három társaság a három legnagyobb közép-európai cukorkonzern⁸⁵. Az osztrák Agrana, a német Nordzucker és az angol-

⁸⁴ A 2006-is érvényes rezsim fontos politikai sarokköve volt, hogy a tagállamok olyan cukorkvótákat kaptak, melyek általában biztosították a teljes önellátást.

⁸⁵ Az Agrana Magyarországon kívül Ausztriában, Csehországban, Szlovákiában és Romániában van jelen a cukorgyártásban, a Nordzucker Németországban, Csehországban, Szlovákiában és Szerbiában, az Eastern Sugar pedig Csehországban és Szlovákiában.

német Eastern Sugar nemcsak Magyarországon, hanem a szomszédos országokban is meghatározó cukoripari érdekeltséggel bír.

- A cukor fő felvásárlói a multinacionális élelmiszeripari és kiskereskedelmi vállalatok szintén legtöbb esetben régiós üzleti stratégiával rendelkeznek. A régió belüli központosított beszerzés hatásait mutatja, hogy a csatlakozás óta a hazai piacon a cukor mellett más élelmiszer termékek esetében is folyamatosan növekszik az import részaránya.
- A nyugat-balkáni országok (főképpen Szerbia és Horvátország) külkereskedelmi kedvezményei a reformot követően is fennmaradnak. Számukra a közösségi piac az elkövetkező 3 évben még feltétlenül vonzó marad, mivel az intézményes árszint 2008 októberéig marad 631,9 €/t, és 2008/09-ben is még 541,5 €/t lesz. A balkáni gyártóknak ebben az időszakban kötelező répaárat és szerkezetváltási illetéket sem kell fizetniük, ami relatív versenyelőnyüket tovább fokozza. Ezen országok későbbi valószínű EU tagsága esetén pedig teljesen akadálytanná válik az árucseré.

A cukor homogén tömegtermék jellege miatt a hazai gyártók és felhasználók szempontjából *releváns piacot alapvetően a szállítási költségek jelölik majd ki*. Ezt támasztják alá a közelmúlt export és import tendenciái is, ahol a forgalom döntő többsége mintegy 500 km-es szállítási rádiuszon belül bonyolódott.

8. sz. táblázat: A KKE régió várható cukormérlege a reformot követően

Tagállam	cukor kvóta 2006/07 (t)	Új kvóta (t) ⁸⁶	fogyasztás ⁸⁷	Többlet / deficit
Ausztria	387 325	405 811 ⁸⁸	323 000	82 811
Szlovénia	52 973	19 585 ⁸⁹	86 000	-66 415
Csehország	454 862	318 403	490 000	-171 597

⁸⁶ Becsült értékek: Csehország, Szlovákia és Magyarország esetében 30%-os kvóta visszaadással számolva.

⁸⁷ Forrás: Bartens, Sugar Economy Europe, 2006

⁸⁸ Eredeti kvóta + többletkvóta vásárlási lehetőség

⁸⁹ Nádcukor finomítási lehetőség az új rendtartás 29. Cikke alapján

Szlovákia	207 432	145 202	239 000	-93 798
Magyarország	401 684	281 179	320 000	-38 821
Összesen	1 504 276	1 170 181	1 458 000	-287 819

A térség cukorpiacára ugyanakkor a rendtartás változása folytán fontos - részben közvetett - hatást fognak gyakorolni a szomszédos régiók.

5.2.2. A Magyarországgal szomszédos térségek várható piaci helyzete

Az újonnan csatlakozó *Románia és Bulgária*, amennyiben teljesen kitöltik a rendelkezésükre álló kvótákat, akkor is tartós, 200 ezer tonna feletti cukordeficittel rendelkeznek majd. E deficit tényleges nagysága attól is függ, hogy sikerül-e újraéleszteni a répatermelést és ezzel „aktiválni” a répacukorkvótát (Románia: 109 ezer tonna, Bulgária: 5 ezer tonna), de lényegesen nagyobb mennyiséget érinthet (Románia: 330 ezer tonna, Bulgária: 199 ezer tonna) az, hogy a jövőbeli nyerscukor árak mellett megéri-e majd 98 €/t nagyságú vám mellett nyerscukrot importálni és finomítani, vagy olcsóbb lesz más tagországból fehércukrot importálni.

Olaszországban és Görögországban már 2007-től összesen több mint 1 millió tonnás cukorhiánnyal lehet számolni. Még ha a hazai gyártók közvetlenül nem is szállítanak erre a piacra, a hiány jelentős mennyiségeket vonhat el azoktól a termelőktől, akik egyébként a magyar piacon is megjelenhetnének cukorral.

A szerb és horvát cukortermelők 2006 után vélhetően déli irányba koncentrálják cukorexportjukat (Olaszország, Görögország, Románia). 2008-at követően ugyanakkor az alacsonyabb közösségi cukor árak és belépés esetén az aszimmetrikus versenyelőnyök elvesztése miatt ezen iparágak jövedelmezősége és versenyképessége erősen romolhat.

9. sz. táblázat: A KKE régiótól délre fekvő piacok várható cukormérlege a reformot követően

Tagállam	cukor kvóta	Új kvóta (t)	fogyasztás	Többlet /
----------	-------------	--------------	------------	-----------

	2006/07 (t)	répacukor	nyerscukor		deficit
Olaszország	1 557 442	700 849 ⁹⁰	150 000 ⁹¹	1 780 000	-929 151
Görögország	317 501	158 432	0	318 000	-159 567
Horvátország		180 000	0		180 000
Szerbia		180 000	0		180 000
Románia ⁹²		109 164	329 636	580 000	-141 200
Bulgária ⁹³		4 752	198 748	260 000	-56 500
Összesen	1 874 943	1 174 765	678 384	2 938 000	- 926 419

Közép-Európa környezetében enyhén csökkenő cukortermelés jellemezheti majd Németországot és Lengyelországot. Amennyiben Lengyelországban 30%-os, Németországban pedig 10%-os kvótavisszaadás történik, akkor ez a térség a többletkvóta vétel dacára is deficitessé válhat.

10. sz. táblázat: Németország és Lengyelország várható cukormérlege a reformot követően

Tagállam	cukor kvóta 2006/07 (t)	Új kvóta (t)	fogyasztás ⁹⁴	Többlet / deficit
Németország	3 416 896	3 313 766 ⁹⁵	3 265 000	48 766
Lengyelország	1 671 926	1 270 899 ⁹⁶	1 739 000	-468 101
Összesen	5 088 822	4 584 666	5 004 000	-419 334

Bár a fenti táblázatok eredményei részben még hipotézisekre épülnek, néhány általános következtetés levonására mégis lehetőséget adnak.

⁹⁰ 55%-os kvótavisszaadást feltételezve

⁹¹ Az új rendtartás 29. Cikk (2). Bekezdés alapján

⁹² A csatlakozási szerződés alapján

⁹³ A csatlakozási szerződés alapján

⁹⁴ Forrás: Bartens, Sugar Economy Europe, 2006

⁹⁵ 10%-os kvótavisszaadás és maximális többlet kvóta vétel

⁹⁶ 30%-os kvótavisszaadás és maximális többlet kvóta vétel

A KKE térségben lévő *jelenlegi tagállamokban* (AT, CZ, SK, SLO, HU, PL) a 20-25%-os átlagos *túltermelés, nagy valószínűséggel, jelentősen lecsökken, esetleg megszűnik*. Szlovénia kieső cukortermelése felszívja Ausztria növekvő feleslegét, míg Csehország, Szlovákia és Magyarország többlete az Eastern Sugar kiszállása következtében jelentősen csökken, illetve eltűnik. A térségben jellemző mintegy 3-400 ezer tonnás kvótacukor többletet⁹⁷ ugyanis az eddig bejelentett kvótavisszaadások mintegy 300 ezer tonnával csökkentik⁹⁸. A fennmaradó csekély többlet a többletkvóta vásárlási lehetőségek kihasználtságától is függ.

A térségtől *délre fekvő területeken tartós 1 millió tonna körüli cukorhiány állandósulhat*. Ez lehetőséget adhat az esetleges hazai feleslegek levezetésére is, különösen olyan tengeri kikötőktől távoli piacokon, ahol korszerű nyerscukor finomítási kapacitás nem fog kiépülni. A régiótól északra a piaci egyensúly létrehozását a szerkezetváltási alapnak kell biztosítania. Amennyiben Németországban és Lengyelországban bekövetkezik a 10, illetve 30%-os önkéntes csökkentés, akkor ez a régió sem termel többé felesleget.

A feltételezéseket összefoglalva valószínűnek tűnik, hogy Magyarország *közvetlen környezete tartósan egyensúly közeli piaci helyzetben lesz*. Ezt az egyensúlyt azonban felboríthatja a szomszédos déli régiók tartós és jelentős cukor deficitje, ami vonzó piaci lehetőségeket jelenthet a magyar és környező KKE termelőknek. Összességében tehát *Magyarországon egyensúlyi illetve enyhén deficitese cukorpiaci helyzettel lehet számolni a reformot követő időszakban*.

5.2.3. Piaci egyensúly és várható cukorárak Magyarországon

A várható kínálati viszonyok a hazai cukorárakkal kapcsolatban is fontos következtetésre adnak lehetőséget. Amennyiben Magyarország és térsége deficitese

⁹⁷ A térség országainak cukorfogyasztása ennyivel maradt el az alap termelési kvóták összegétől.

⁹⁸ Az Eastern Sugar teljes kvótája 270 ezer tonna, a szlovén cukorgyár pedig a korábbi 53 ezer tonnás répacukor kvóta helyett 20 ezer tonnás nyerscukor kvótát kapott.

terület, akkor ezen a regionális piacon a cukorárak távlatilag az *import paritáshoz* fognak igazodni. Mivel a közösség a reformot követően egészében maga is nettó cukorimportőr lesz az import paritást az áru potenciális beléptetési helye, vagyis az európai kikötőkhöz képest kell értelmezni. Más szóval azt feltételezem, hogy a hazai árszínvonal a vámmal terhelt c.i.f. európai importár⁹⁹ felett olyan prémiumot fog tartalmazni, ami tükrözi a kikötőkből Magyarországra történő szállítás költségeit is. Mivel ezek a költségek a kikötőtől, a szállítási eszköztől függően mintegy 30-60 €-t tehetnek ki tonnánként, a hazai árak ennyivel haladhatják meg a közvetlen importőrök, illetve a cukortöbblettel rendelkező régiók árait¹⁰⁰.

A környező régió cukorpiaci helyzetét vizsgálatunk szempontjából összefoglalva, *két forgatókönyvet* lehet felvázolni:

1. *Magyarország térségében jelentős cukorhiány állandósul.* A hazai gyártóknak ekkor a hazai piacon nem kell konkurenciával számolniuk és az általános cukordeficit miatt a hazai árak jelentős árprémiumot tartalmaznak.
2. *Magyarország térségében a korábbi többletek csökkennek, de a hazai gyártók számára továbbra is jelentős konkurenciát jelent a térségből importált cukor.* A hazai piacon ezért jelentős árprémium nem realizálható, a megtermelt kvótacukor egy része csak távolabbi piacokon, lényegesen rosszabb feltételekkel értékesíthető.

⁹⁹ A c.i.f. olyan tengeri szállításnál alkalmazott paritás, ami tartalmazza a célkikötőbe szállítás valamint az áru biztosításának költségeit.

¹⁰⁰ Paradox módon közép távon a leghatékonyabb európai répacukor termelő térség, az Atlanti partvidék lehet az Európába érkező import nádcukor elsődleges belépési helye is. A korábbi rezsimben ugyanis a tagállamok ún maximális nádcukor ellátási igénye (Franciaországban 300.000 tonna, Angliában pedig 1,1 millió tonna) a korábbi gyarmatokkal volt összefüggésben. Ennek eredményeképpen jelenleg itt vannak a legnagyobb kiépített nyerscukor finomítási kapacitások. Hosszabb távon ugyanakkor valószínű, hogy az új finomítási kapacitások a deficités régiókban, vagyis zömében a mediterrán térségben kerülnek kiépítésre.

5.3. Reform forgatókönyvek

Amennyiben a világpiaci árvárákozásokat a teljes közösségi cukorpiacra vonatkozó, előző alfejezetben tárgyalt forgatókönyveket és a fenti régiós egyensúlyra vonatkozó lehetőségeket együttesen vizsgáljuk, akkor számos kombináció adódik, melyek részletes leírása a VIII. számú függelékben található. A későbbi számszaki elemzésekhez ezeket a feltételezéseket két forgatókönyvbe sűrítettem, melyek megfelelően reprezentálják a hazai ágazat előtt álló lehetőségeket.

A három vizsgált tényező közül egyértelműen a szerkezetváltási program sikere vagy kudarca a döntő, amely kérdésben egyelőre nagyfokú a bizonytalanság. *Magyarország térségének keresleti-kínálati egyensúlya* már jóval nagyobb valószínűséggel előre jelezhető, ebben a kérdésben alapvetően csak a deficit nagysága és megoszlása lehet kérdéses. *A harmadik országból importált cukor* kérdésében pedig úgy tűnik, hogy a WTO Dohai Fordulójának megakadása többéves haladékot biztosít a vámok leépítése terén. A jelenlegi kedvező világpiaci árak mellett ezért közép-távon nem valószínű a harmadik országból származó import által keltett árverseny¹⁰¹. Ezekre tekintettel a két forgatókönyv az alábbi:

1) 235 ezer tonnás maximális kvótatermelési lehetőség, 420-460 euró közötti piaci ár

A szerkezetváltási program elégtelensége esetén 20%-os kvótacsökkentésre kell felkészülni. Ebben az esetben vélhetően a térségben összességében cukordeficit lesz ugyan, de továbbra is maradnak olyan országok, melyek többletük egy részét a magyar piacon kívánják elhelyezni. További fontos körülmény, hogy a közösségi piac egyensúlytalanságát a reformban intézményesített ún. kvótacukor-kivonás (withdrawal) csak utólag kezeli. 2009/10-ig a gazdasági év jelentős részében ezért a teljes piacon túlkínálat van, ami jelentős nyomás alá helyezi az árakat és jelentős készletezési

¹⁰¹ A 2009-től vámmentessé váló LDC import alapvetően *menyiségi* nyomást jelent az EU cukorpiacán, mivel azonban ennek az importnak a mennyisége a szállítók kapacitása miatt korlátozott, nem várható, hogy a teljes közösségi piacon leszorítsa az árakat.

költséggel terheli a gyártókat. Ezek miatt nagy valószínűséggel a referencia ár felett legfeljebb 5-15%-os árr prémium érhető el.

2) 294 ezer tonnás maximális kvótatermelési lehetőség, 460-500 euró közötti piaci ár

Amennyiben nemcsak Magyarország környezetében, hanem közösségi szinten is sikeres a szerkezetváltási program, akkor a térségben maradó cukorgyártók nagy valószínűséggel ennél jelentősebb, 15-25%-os árr prémiumra is számíthatnak. Az árszínvonal Magyarországon magasabb lehet, mint a közösség többi régiójában, hiszen a közép- és kelet-európai régió sajátos földrajzi helyzete – tengeri kikötők hiánya – miatt a cukortöbbletes régiókból importált cukorra jelentős logisztikai költségek rakódnak. Másrészt viszont a reform deklarált politikai céljainak tükrében¹⁰² az 500 euró fölötti piaci cukorárak kialakulása sem tekinthető reálisnak.

Fenti piaci körülmények kialakulására természetesen nem közvetlenül a 2006/07-es cukorgazdasági évtől kezdődően van esély, hiszen a szerkezetváltási program egy 4 éves időszakra, 2009/10-ig van érvényben. Ez azt jelenti, hogy egy cukorgyártó akár még a 2008. évi feldolgozási kampányban is gyárthat cukrot, ahhoz, hogy a szerkezetváltási támogatást a 2009/10-es évre igényelni tudja¹⁰³. Éppen ezért még a távlati piaci egyensúly feltételezése esetén is számolni kell egy 2-3 éves olyan átmeneti időszakkal, amikor a piacot a Bizottság csak utólagos kivonással tudja egyensúlyba hozni. Ez úgy közösségi-, mint regionális szinten jelentős piaci zavarokat okozhat.

¹⁰² A belföldi árak csökkentése volt a reform deklarált céljai között az a központi elem, amely a mennyiségi egyensúlyt is hivatott volt biztosítani. Az egész intézkedéscsomag logikája az, hogy a csökkentett árak mellett közösségi piac elveszti vonzerejét az import számára és egyúttal a belföldi termelés önkéntes csökkentését is kikényszeríti. Az árjelentési rendszer ráadásul naprakész piaci információkkal látja el az Európai Bizottságot, amely vámkedvezményes importkvóták megnyitásával (318/2006 EK Tanácsi rendelet 28. Cikk 3. pont) bármikor képes az árak túlzott növekedését megfékezni.

¹⁰³ Ebben az esetben az igényelhető szerkezetváltási segély teljes leszerelés esetén, tonnánként 520 euróra csökken.

VI. A cukorrépa termelés komparatív versenyképessége Magyarországon

A Budapesti Corvinus Egyetem Agrárközgazdasági és Vidékfejlesztési Tanszéke 2005 évi tanulmányában¹⁰⁴ részletesen foglalkozott a cukorrépa termesztés magyarországi helyzetével [BCE 2005]. A termesztési költségeket az Agrárgazdasági Kutató Intézet Tesztüzemi adatbázisa alapján becsülte meg.

Jelen értekezésben a tesztüzemi rendszer eredményeinek kiegészítése érdekében egy alternatív költségbecslési eljárást is alkalmaztam. Ennek célja volt annak vizsgálata is, hogy a tesztüzemi rendszerből nyerhető adatok vajon ténylegesen reprezentatívak-e az ország valamennyi cukorrépa termelőjére nézve.

Az általam - a Magyar Cukor Zrt. mezőgazdasági szakértőinek bevonásával – elvégzett költségbecslés a Magyarországon jellemző cukorrépa művelési technológia alapján, a szükséges agrotechnikai műveletek költségeinek, illetve az általános költségeknek a becslésére támaszkodik. Hasonló módszerrel végeztem el a jelentősebb szántóföldi alternatívák, nevezetesen a búza, a takarmány kukorica, a napraforgó és a repce költség- és jövedelem vizsgálatát.

6.1. A közvetlen becsléssel végzett költségvizsgálat eredményei

A cukorrépa termelés jövőbeli versenyképessége szempontjából különösen fontos a többi szántóföldi kultúra, kiemelten a búza, a takarmány kukorica, a napraforgó valamint a repce piacának és jövedelmezőségének alakulása is. A Budapesti Corvinus Egyetem 2005. évi Cukor Terméktanács megbízásából készült tanulmánya már részletesen foglalkozott a cukorrépa, illetve a többi szántóföldi kultúra termesztésének költségeivel és jövedelmezőségével. Ez a vizsgálat a 2002, 2003 és 2004-es évekre rendelkezésre álló tesztüzemi adatok alapján készült.

¹⁰⁴ Készült a Cukor Terméktanács megbízásából

Ezek alapján 2004-ig a cukorrépa termesztés jövedelmezősége jelentősen meghaladta valamennyi szántóföldi alternatíva jövedelmezőségét. A 2005-ös évről végleges tesztüzemi adatok még nem állnak rendelkezésre. A változatlanul magas cukorrépa átvételi árak, valamint a kiváló termés alapján ugyanakkor 2005-ben a cukorrépa jövedelmezőségi előnyének fennmaradását vagy további fokozódását lehetett feltételezni. 2006-tól ez a helyzet azonban jelentősen megváltozik, hiszen a cukorrépa minimális átvételi ára 2009-ig négy lépcsőben összesen 45%-kal csökken. Jelen fejezetben a cukorrépa termelés 2006. évi és azt követő jövedelmezőségét vizsgálom. Ennek során vizsgálom a cukorrépával szemben versenyhelyzetben lévő helyettesítő szántóföldi termények 2006. évi jövedelmezőségét és – elsősorban a takarmány kukorica és a búza esetében - jövőbeli piaci kilátásait.

6.1.1. Módszertan

A jövedelmezőségi becslés elvégzésének egyik legkritikusabb eleme a terményenként várható átlaghozam. Mivel elemzésem alapvetően a cukorrépa jövedelmezőségére irányul elsőként a cukorrépa esetében reálisan elvárható hozamokat kellett megbecsülni. A várható hozam becslése azért is nehéz, mert a cukorrépa átlagtermése jelentősen szóródik az egyes évek között: míg 2003-ban csupán 36,7 tonnás volt az országos átlagtermés, addig 2004-ban 54,1 tonna, 2005-ben pedig 58,9 tonna (16%-os cukorrépában kifejezve). A két szélső érték között tehát több mint 60%-os eltérés volt tapasztalható.

A szezonális hatásokat nem lehet hosszú távú idősorok vizsgálatával sem teljesen kiküszöbölni, mivel az ingadozás nem kizárólag klimatikus hatásoknak volt köszönhető. Az elmúlt 10-15 évben ugyanis jelentősen átstrukturálódott a cukorrépa termelői kör is. Elfogadható kompromisszumként ezért az elmúlt 8 év (1998-2005) súlyozott országos átlagterméséből (hektáronként 48,9 tonna 16%-os cukorrépa) indultam ki, úgy, hogy az átlagban a későbbi évek nagyobb súllyal szerepelnek¹⁰⁵. Ezáltal az átlagérték némileg

¹⁰⁵ Az ún. *sum of the year's digit* átlagolási módszer lényege az, hogy az átlagban az n tagú idősor első elemének súlya 1, az utolsó időszak súlya n, a nevező pedig $(1+2+\dots+n)$.

jobban tükrözi a 2006-ban jellemző termelői szerkezetet¹⁰⁶, de a vizsgált hosszabb időtáv miatt a változatos hazai időjárási adottságok is megfelelően reprezentálva lettek (pl. 2000. és 2003. aszály, 2004. és 2005 csapadékos nyár).

A súlyozott átlagszámításból nyert 48,9 tonnás hektáronkénti termésből kiindulva a referencia hozamot 50 tonna 16%-os cukorrépa mennyiségben határoztam meg. Értelmezésem szerint tehát ez egy átlagos magyarországi cukorrépa termelő számára 2006-ban elérhető hozam. *(Az értekezés lezárásakor rendelkezésre állt a 2006. évi országos cukorrépa átlagtermésre vonatkozó tényadat is. Ez 16%-os cukorrépában kifejezve 51,1 tonna, ami csupán 2%-kal tér el a kalkulációkban használt 50 tonnás feltételezett átlagterméstől.)*

A többi termény esetében a várható hozamok megállapítását a KSH által közölt, 2001-2005 évek országos átlagtermés adatai alapján végeztem. Tekintetbe véve ugyanakkor, hogy a cukorrépa termelő gazdaságok általában az országos átlaghoz képest lényegesen jobb földminőséggel, gépi- és szakmai háttérrel rendelkeznek *az alternatív kultúrák hozamát az ő esetükben az országos átlag 140%-ában határoztam meg.* Búzára így 5,6 t/ha, kukoricára 8,3 t/ha, napraforgóra 2,9 t/ha, repcére pedig 2,8 t/ha hozam adódott. Feltételezésem szerint tehát ezekkel az alternatív hozamokkal számolhat egy 50 t/ha hatékonyságú cukorrépa termelő.

A felvásárlási ár a cukorrépa esetében a 318/2006 sz. EK rendeletben 2006/07-re megállapított minimális répaár, vagyis 32,86 €/t¹⁰⁷. Feltételeztem továbbá, hogy a termelő által átadott cukorrépa teljes egésze kvótán belüli cukorrépa lesz. A búza és a repce esetében a Budapesti Árutőzsde 2006 augusztus havi, a napraforgó és a takarmánykukorica esetében pedig a 2006 november havi átlagárak kerültek a kalkulációba. A búza egységárának számításánál az étkezési és a takarmány minőség aránya 50-50 % volt.

¹⁰⁶ A szállítási jogok 2002 évi kiosztását követően nem történt nagyobb átrendeződés a termelők között.

¹⁰⁷ A becsült 2006/07 évi cukorrépa elszámolási árfolyam 264,1 HUF/EUR (Európai Központi Bank hivatalos 2006 június 9-i referencia átváltási kulcsa).

A termesztéstechnológiánál minden esetben olyan alternatíva alkalmazásán alapulnak a számítások, amelyet egy hozzáértéssel és megfelelő technológiával rendelkező gazdaságnak alkalmaznia kell ahhoz, hogy a bevételi oldalnál számításba vett hozamokat elérhesse. Az egyes költség típusok (vetőmag, növényvédőszer, gépi munka) becslését, valamint az alkalmazott agrotechnika leírását az 1-6. sz. függelékek tartalmazzák.

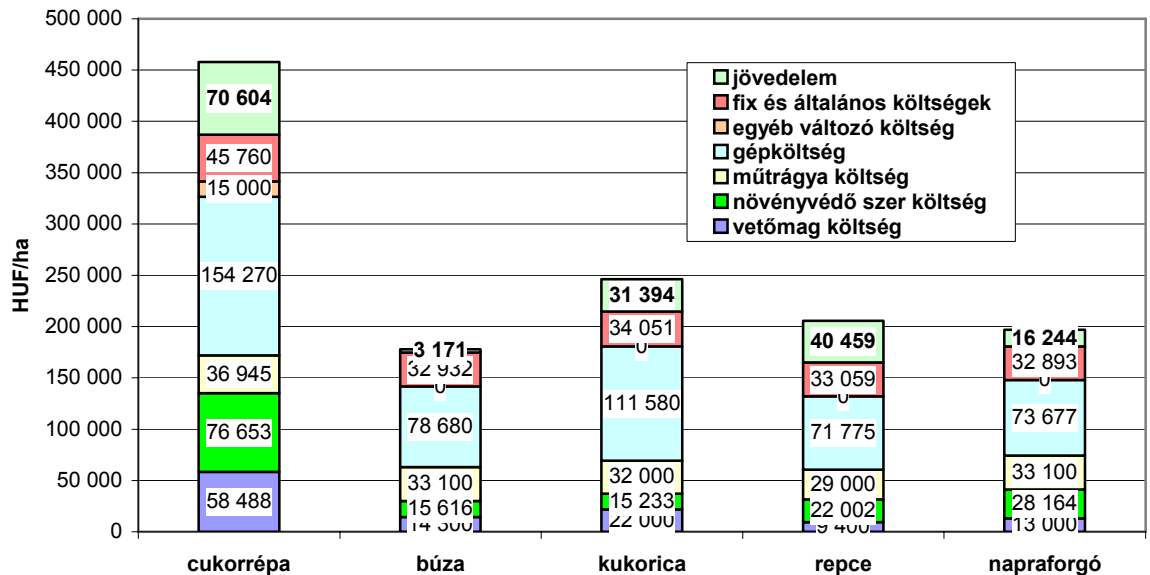
6.1.2. 2006 évi eredmények

Egy hektárra vetítve a számítások 2006-ban a cukorrépa csökkenő de továbbra is kimutatható jövedelmezőségi előnyét mutatják a többi kultúrához képest. A támogatási diszparitásnak köszönhetően ugyanakkor a kukorica *árbevétel- és költségarányos* jövedelmezősége megközelíti, a repcéé pedig meg is haladja a cukorrépa megfelelő értékét.

Ennek oka, hogy a cukorrépa magasabb jövedelme lényegesen magasabb termelési költséggel párosul. A többi növényhez képest másfél-kétszeres gépköltség (154 ezer forint), illetve három-ötszörös vetőmagköltség (58 ezer forint) és növényvédőszer költség (77 ezer forint) miatt a cukorrépa egy hektárra jutó *változó költsége* meghaladja a 340 ezer forintot. Természetesen az extenzív gazdaságokban ennél némileg kevesebb, az 50 tonna/ha hatékonyságnál lényegesen jobb gazdaságok esetében pedig számottevően magasabb költségek is elképzelhetők.

Az állandó- és általános költségek a többi kultúránál 33-34 ezer forintot a cukorrépa esetében pedig 46 ezer forintot tesznek ki. Ez a szám ebben az esetben is csak egy átlagot tükröz, hiszen az általános költségek többségét kitevő földbérleti díj több gazdaság esetében lényegesen meghaladhatja a 25 ezer forintot. Hasonlóképpen az irányítási költségek cukorrépa hektárra jutó 8.600 forintos értéke is lényegesen magasabb lehet egyes üzemekben, az alkalmazott költségmegosztási gyakorlat függvényében.

16. sz. ábra: A cukorrépa, a búza, a kukorica, a napraforgó és a repce várható átlagos jövedelmezősége 2006-ban Magyarországon



6.2. Kitekintés a 2006-ot követő évekre

A 2006 évi költségadatok alapján modelleztem a soron következő évek várható jövedelmezőségi viszonyait is. A leegyszerűsítő feltételezések miatt egy ilyenfajta modellszámítás természetesen semmilyen szempontból nem jelent konkrét előrejelzést a várható termelési lehetőségekről, *csupán arra szolgál, hogy a reform lehetséges hatásait a többi tényezőtől elkülönítve számszerűsítse*. Feltételezéseim az alábbiak voltak:

50 tonna hektáronkénti hozam. Természetesen az 50 tonnás hozam egy átlagos időjárás mellett 2006.-ban kigazdálkodható hozamot tükröz, az időjárás miatt viszont egyes években ennél akár 20%-kal alacsonyabb vagy magasabb átlagérték is elképélhető. A későbbi gyárkörzeti szintű vizsgálatoknál számszerűsítettem az agrotechnika várható fejlődéséből valamint a termelői kör szelekciójából adódó feltételezhető hatékonyságjavulást.

Változatlan költség szint. A cukorrépa vetőmag esetében a költségek szinten tartása, esetleg csökkentése sem elképzelhetetlen, hiszen a vertikumban bekövetkező árcsökkenést legnagyobb eséllyel az iparágtól erősen függő vetőmag nemesítők felé tudja az ágazat érvényesíteni. Az európai viszonylatban is magas hazai *növényvédőszer árak* csökkenésében pedig némi reményre adhat okot, az EU Bizottság által Magyarországgal szemben kezdeményezett jogsértési eljárás [EU Bizottság 2006 b], ami a peszticidek párhuzamos behozatalára vonatkozó nehézkes engedélyezési eljárás miatt indult. Az *üzemanyag, kenőanyag valamint műtrágya költségeiben* az energia hordozók áremelésével összefüggésben akár jelentős emelkedés is elképzelhető. Ugyanakkor egy általános drágulás nemcsak a cukorrépát, hanem valamennyi szántóföldi kultúrát érintené, tehát a cukorrépa relatív jövedelmezősége ettől lényegesen nem változna.

Cukorrépa ár. A számítások során abból indultam ki, hogy a cukorrépa után csak a minimális répaárat kapja a termelő. Természetesen ez csak modellezési célt szolgál és nem zárja ki, hogy a feldolgozók a hatósági ár felett árkiegészítéseket fizessenek.

Támogatás. A támogatásokkal kapcsolatban azt feltételeztem, hogy 2006-hoz hasonlóan az SAPS támogatás jár a cukorrépa után viszont nem jár a nemzeti kiegészítő támogatás. Az SAPS támogatás egységértéke feltételezésem szerint követi a csatlakozási szerződésben rögzített éves növekedési ütemet.

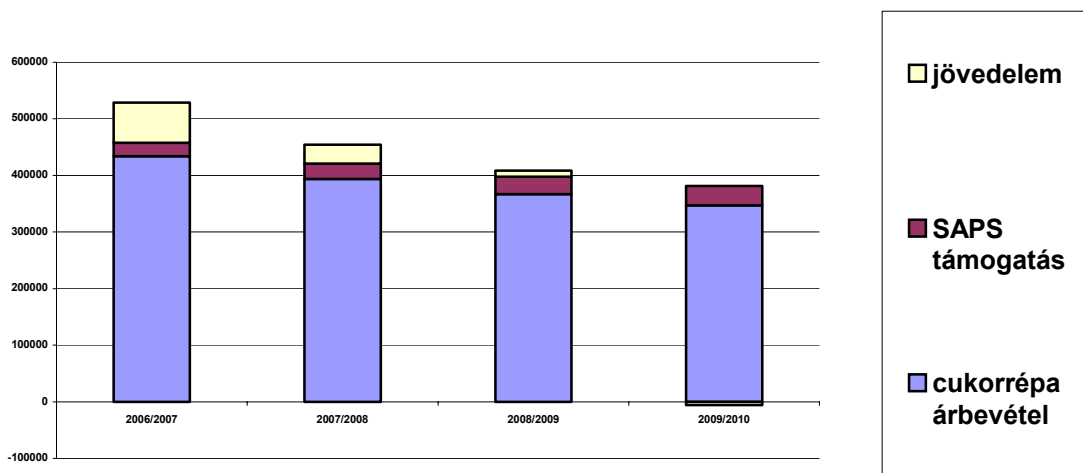
Árfolyam. 2006-hoz képest változatlan HUF/€ árfolyamot feltételeztem. Amennyiben a forint az €-hoz képest gyengül, akkor a forintban kifejezett cukorrépaár arányosan emelkedik. A forint gyengülése valószínűleg a legtöbb importált input (energia, vetőmag, növényvédőszer) árába is begyűrűzik, de összességében mégis javíthatja a cukorrépa jövedelmezőségét a táblázatban szereplő értékhez képest.

11. sz. táblázat: A cukorrépa termelés jövedelmezősége 2006-2009 között

	2 006	2 007	2 008	2 009
minimális répaár	8 679	7 871	7 343	6 946
cukorrépa árbevétel	433 949	393 539	367 127	347 318
SAPS támogatás	23 771	27 167	30 562	33 958
összes bevétel (ha)	457 720	420 705	397 689	381 276
termelési költség	387 116	387 116	387 116	387 116
nyereség	70 604	33 589	10 573	-5 840

A táblázat 2006 után a cukorrépa termelés jövedelmezőségének meredek csökkenését mutatja. 2007-ben a cukorrépa árbevétel arányos jövedelmezősége már elmarad a szántóföldi alternatívákhoz képest, hiszen a 33 ezer forintos nyereség kitermeléséhez csaknem 400 ezer forintos ráfordítás szükséges. A megadott feltételek mellett 2009-re a cukorrépa már veszteséget termelne.

17. sz. ábra A minimális cukorrépaár csökkenésének hatása 2006-2009 között



Amennyiben a cukorrépa átvételi ára a 2006 után követi a minimális répaár csökkenését akkor az átlagos színvonalon gazdálkodó cukorrépa termelők a jövedelmezőségi előny elvesztését, majd 2009-től veszteséget lesznek kénytelenek elszenvedni. Az országos átlagértékek alapján tehát a hazai cukorrépa termelés

fennmaradása csak akkor biztosítható, ha a cukorrépa termelők a minimális cukorrépa áron felül valamilyen árkiegészítésben részesülnek.

A jelen fejezetben bemutatott közvetlen költségbecsléssel nyert adatok jelentősen elérnek az AKI tesztüzemi rendszeréből nyerhető adatoktól [AKI, 2005]¹⁰⁸. Jelentős a különbség mind a hektárra jutó költségek, mind pedig az elérhető bevételek tekintetében¹⁰⁹. Ez alapvetően annak tudható be, hogy az AKI tesztüzemi rendszerével szemben támasztott többrétű reprezentativitási igény nem érvényesül maradéktalanul egy olyan viszonylag kisebb volumenű és térben koncentrált növénytermelési ágazat esetében mint a cukorrépa termelés, amely ráadásul még az átlagostól jelentősen különböző üzemszerkezettel is rendelkezik¹¹⁰.

6.3. A támogatások lehetséges szerepe a cukorrépa termelésben

A cukorrépa termelés jövedelmezőségének meredek csökkenése felveti a termelés esetleges állami szubvencionálásának kérdését is. Természetesen a KAP reform és ezen belül a 2006. évi cukorpiaci reform is jelentősen korlátozzák az adható támogatások nagyságrendjét, de még inkább a cukorrépa termeléssel való összekapcsolását. Mindazonáltal a Magyarországon még előreláthatólag 3-4 évig hatályban lévő agrártámogatási rendszer, párosulva a cukor reform kapcsán bevezetett támogatási

¹⁰⁸ A cukorrendtartás tervezett reformjának hatásai az egyes cukorrépa termelő körzetek várható jövedelemtermelésére, Budapest, 2005. szerzők: Fogarasi József, Radócné Kocsis Teréz

¹⁰⁹ Magyarországon kizárólag az AKI által működtetett tesztüzemi rendszer szolgáltat olyan auditált könyvviteli dokumentumokon nyugvó adatokat, melyek tudományos szempontból elfogadhatóak a hazai mezőgazdasági ágazatok gazdasági szempontú értékeléséhez. A tesztüzemek adatai erre szakosodott vállalkozásokon keresztül kerülnek be a rendszerbe, ami megfelelő garancia az adatok megbízhatóságát, szakmai hitelességét illetően. A rendszerben szereplő gazdaságok kiválasztásánál fontos szempont többek között a megyei-, ágazati- vagy üzemméret szerinti reprezentativitás biztosítása is.

¹¹⁰ A cukorrépa termelő üzemek összetétele az egész mezőgazdaságot tekintve tipikusnak mondható üzemszerkezettől az alábbiakban tér el:

Üzemméret (alapvetően nagyüzemi gazdálkodás, átlagos birtokméret 600-800 hektár)

Térbeli megoszlás (erőteljes koncentráció a cukorgyárak beszállítói körzeteiben)

Műszaki hatékonyság (általában jobb gépiesítettség, intenzívebb üzemek)

Mindezekből az következik, hogy a főbb mezőgazdasági kultúrák (pl. búza, kukorica, napraforgó) vonatkozásában reprezentatív tesztüzemi rendszer a cukorrépa vonatkozásában nem reprezentatív.

Véleményem szerint nem beszélhetünk sem országos sem pedig regionális (gyárkörzeti) szintű reprezentativitásról. Mindenekelőtt ez a körülmény a közvetlen költségbecslésesvizsgálathoz képest tapasztalt eltérések magyarázata.

konstrukciókkal számos olyan támogatást tartalmaz, melyek közvetlenül vagy közvetve hatással lehetnek a cukorrépa termelés jövedelmezőségére. Ezek közül a legfontosabbakat tekintem át, előre bocsátva, hogy *a cukorrépa termelés jövedelmezőségi helyzetét hosszú távon egyik támogatási forma sem tudja érdemben javítani*. A lehetséges támogatások ugyanis jelentős összegeket képviselnek, de *nem javítják a cukorrépa relatív versenyhelyzetét a többi szántóföldi növényhez viszonyítva*. Ez alól csak a kvótavisszaadással kapcsolatos támogatások jelentenek kivételt, amik ugyanakkor csak *átmeneti* megoldást jelentenek a termelés finanszírozására.

6.3.1. Közvetlen cukor kifizetés

A közvetlen cukor kifizetés - elnevezésével ellentétben - cukorrépa termelői támogatás. Noha a gyakorlatban *a termeléstől teljesen független támogatásról van szó*, a jogosult termelői kör gazdasági, likviditási helyzetének erősítésével a cukor kifizetés mégis áttételes hatást gyakorolhat a jövőbeli cukorrépa termesztési hajlandóságra. Az SAPS támogatással vagy a nemzeti kiegészítő támogatással összevetve a cukor kifizetés egy hektárra vetítve lényegesen magasabb. Míg 2006-ban például a SAPS-re és top-up-ra egyaránt jogosult szántóföldi növények¹¹¹ mintegy 37 ezer forintos össz-támogatásra számíthatnak, addig a cukor kifizetés 1 hektárra meghaladja a 100 ezer Ft-ot is¹¹². A cukor kifizetés növekedésével ez a különbség aztán a későbbi években tovább növekszik¹¹³.

6.3.2. SAPS kifizetés cukorrépa után

Az egyszerűsített támogatási rendszer alkalmazása azzal jár, hogy Magyarország várhatóan 2008-ig az egyre növekvő SAPS borítékot a teljes művelt mezőgazdasági területre egységesen, hektár alapon fogja szétosztani. A csatlakozási szerződésben rögzített keretösszegek valamint a várható összes igénylés mennyisége alapján lehet az éves SAPS átalányt számszerűsíteni. Feltételezve, hogy a tényleges igénylések által

¹¹¹ Például gabonafélék, olajosmagvak, fehérje növények.

¹¹² A 25,4 millió €-os boríték mintegy 60-65 ezer hektár cukorrépa területet hivatott kompenzálni. Egy hektárra átszámítva így a támogatás mértéke kb. 390-420 €, azaz 101-110.000 Ft.

¹¹³ 62.500 hektárral és 260 HUF/€ árfolyammal számolva 2009-re a cukortámogatás hektáronkénti összege eléri a 166 ezre Ft-ot is

lefedett területek összmenyisége (4,965 millió ha) a jövőben nem változik a hektáronkénti SAPS kifizetés a 2006 évi 82 €-ról 2010-re 162 €-ra emelkedik. Mivel az SAPS támogatás feltétele szántóföldi kultúrák esetében csak a művelésben tartás és a gyommentes állapot biztosítása, egy olyan igényes kultúra esetében mint a cukorrépa nagy valószínűséggel a teljes terület után számítani lehet a kifizetésre.

6.3.3. Nemzeti kiegészítő támogatás

2006-ban búzára, kukoricára, napaforgóra és repcére jár nemzeti kiegészítő támogatás, a cukorrépa viszont nem került be a támogatott termékkörbe. A relatív versenyképesség szempontjából a cukorrépa termesztésnek ez hektáronként mintegy 20 ezer forintos hátrányt jelent valamennyi főbb „versenytársához” képest, hiszen voltaképpen a cukorrépa az egyetlen nagyobb területen termesztett növény, ami kimarad a szántóföldi top-up-ból. A nemzeti kiegészítő támogatás kapcsán érdekes szempontokat vet fel a különböző támogatások irányultságának, célcsoportjainak vizsgálata is. A kérdés itt úgy merül fel, hogy megkapja-e a cukorrépa *ágazat* az összes nagyban termesztett szántóföldi növénynek járó támogatási szintet, vagy ezekhez képest „támogatási hátrányba” kerül. Mivel a támogatás megadása vagy elmaradása befolyásolhatja a termelők vetési döntéseit, jelen esetben egy „*korlátozottan termeléshez kötött*” támogatásról beszélhetünk.

6.3.4. A kvótavisszaadás esetén járó támogatások

Kvótavisszaadás esetén további források nyílnak meg a cukorrépa termelők támogatására, nevezetesen a szerkezetváltási támogatás bizonyos hányada, a diverzifikációs és kiegészítő diverzifikációs támogatás, valamint a cukorrépa termelők ún. közösségi támogatása. Ez utóbbi két lehetőség ugyanakkor csak a tagállami összkvóta több mint 50%-ának visszaadása esetén jöhet számításba. Az említett támogatások lehetséges hatásait a szerkezetváltási program összefüggésében részletesen a következő fejezetben tekintem át.

6.4. A cukorrépa termelésre ható külső tényezők.

A csökkenő cukorrépa árak mellett kiemelt fontosságú a szántóföldi alternatívák várható jövedelmezőségének kérdése is. Jelen értekezésben a búza és a kukorica várható piaci helyzetét elemzem, hiszen a legtöbb gazdaságban ezek a cukorrépa legkézenfekvőbb helyettesítői. Az elemzés részletei a 11. sz. függelékben találhatók. A számszerűsíthető költség- és jövedelmi várakozások mellett vannak ugyanakkor a termelési döntés szempontjából fontos további szempontok is (pl. piaci be- és kilépési korlátok), melyeket a fejezet végén tekintek át.

A hazai gabonapiacon a következő 5 évben két ellentétes hatás együttesével kell számolni. *A piaci viszonyokat érintő reálgazdasági hatások (logisztikai és raktározási infrastruktúra javulása, pótlólagos nem-élelmiszer célú kereslet erős növekedése) egyaránt a jelenlegi jelentős egyensúlytalanság csökkentése irányába hatnak.* Önmagában ez a hazai gabonaárak és a jövedelmezőség emelkedését vonná maga után. Szintén a feleslegek csökkentése illetve az árak emelkedése várható a gabonaterületek mintegy félmillió hektáros csökkenésétől, ami a kibocsátást akár 10-15%-kal is visszavetheti. Ezt a hatást azonban minden bizonnyal ellensúlyozza az intervenciós rendszer reformja, ami megszünteti az állami felvásárlási garancia nyújtotta biztonságot. A takarmány kukorica intervenciós felvásárlásának 2006. évi szigorítása és tervezett megszüntetése egyenlőre nem érezteti hatását a piaci árakban. *Hosszú távon ugyanakkor Magyarországon az intervenciós feltételek várható változása növelni fogja az árak volatilitását és a 2006-2007 évi rekord árszintnél alacsonyabb árakat fog eredményezni. Az elmúlt 2 év átmeneti erősödését követően, közép-távon ezért intervenciós paritáson 90-110 euró közötti gabonaárak kialakulása várható.* A cukorrépa várható relatív jövedelmezőségének értékelésekor közép-távon a gabonák esetében a jelenlegi, 120-130 €/t nagyságú átvételi áraknál alacsonyabb árakkal, és ebből kifolyólag alacsonyabb jövedelmezőséggel kell számolni.

Az egyes szántóföldi kultúrák jövedelmezősége és a várható termelési döntések modellezése kapcsán ki kell térni a mezőgazdasági termelés néhány speciális jellegzetességére. A gazdaságok vetési döntéseit ugyanis számos olyan nehezen

számszerűsíthető körülmény is befolyásolhatja, ami egy pénzügyi jövedelmezőségi összehasonlításban nem jelenik meg.

- Egyik ilyen szempont lehet a különböző növények termesztésének a termőföldre és egymásra gyakorolt kölcsönhatása (*vetésforgó*). A cukorrépa termelés a talajokat köztudottan intenzívebb mechanikai terhelésnek teszi ki. Ezen túlmenően az intenzív növényvédelem is nagyobb környezeti terhelést jelent a többi kultúrához képest. Összességében a cukorrépa termesztése a vetésforgó szempontjából mégis pozitívnak tekinthető. Egyrészt megtöri a monokultúrát és csökkenti az azzal járó kockázatokat. Másrészt hatékonyan hasznosítja a talajban feldúsuló nitrogént és pozitív hatással van a talaj szerkezetére is.
- A cukorrépa termelés kapcsán joggal említhető a *piacra lépési korlátok* jelentősége. A cukorrépa termelésben a piaci és adminisztratív (szállítási jogok) okok mellett a szükséges specializált géppark újrabeszerzése is jelentős költséget jelent. Ezek miatt a korlátok miatt feltételezhető, hogy a termelők jelentős része egy átmeneti jövedelmezőségi hátrány mellett sem dönt feltétlenül a cukorrépa termesztés teljes beszüntetéséről.
- Fontos szempont lehet a cukorrépa termelők és a cukorgyárok közötti *hosszú távú kapcsolatrendszer* megléte. A cukorgyáraknak ugyanis jogszabályi kötelezettsége¹¹⁴, hogy a vetést megelőzően fix áras szerződést kínáljanak termelőiknek, amit általában egyéb előfinanszírozási konstrukcióval is kiegészítenek. A termékpálya szabályozásból eredő nagyfokú pénzügyi kiszámíthatóság részben ellensúlyozza a cukorrépa termelés nagyobb tőkeigényét és fokozottabb időjárás kockázatait.

¹¹⁴ A 318/2006 EK rendelet mellett ezt rögzíti a hazai szakmaközi egyezmény is.

VII. A hazai cukorvertikum struktúrája – a cukorgyárak és mezőgazdasági körzetek részletes vizsgálata

7.1. A kvótarendszer által megszabott keretek

7.1.1. A gyárak kapacitása és a cégek cukorkvótái

Az ökológiai adottságokra való tekintettel a hazai gyárak elméleti kapacitásának egységesen a 100 napos feldolgozási időszakban¹¹⁵ legyártható cukormennyiséget tekintem. Ilyen kampányhossz esetén a fennmaradó 4 cukorgyár együttes éves cukorgyártó kapacitása meghaladja a 370 ezer tonnát¹¹⁶.

12. sz. táblázat: A hazai cukorgyárak néhány kapacitás jellemzője (tonnában)

Cukorgyár	Napi répa feldolgozási kapacitás*	Cukorgyártás 90 napos kampányban**	Cukorgyártás 100 napos kampányban**	2004. évi tény cukorgyártás*	2005. évi tény cukorgyártás*
Kaposvár	6 800	88 128	97 920	64 306	89 662
Petőháza	7 300	94 608	105 120	96 985	116 529
Szerencs	5 500	71 280	79 200	91 077	79 925
Szolnok	6 200	80 352	89 280	109 287	81 153
Összesen	25 800	334 368	371 520	361 655	367 269

Megjegyzés: * Forrás: Cukoripari Egyesülés, ** 144 kg-os fehércukor kihozattal feltételezve

¹¹⁵ A hosszabb kampányból fakadó jobb állóeszköz kihasználtságnak és az ebből alacsonyabb fajlagos általános költségeknek (pl. igazgatási költségek, amortizáció) alapvetően a cukorrépa növény feldolgozhatósága szab korlátokat. Szeptember közepe előtt általában a növény még feldolgozhatósági szempontból nem optimális („éretlen”), míg december második felétől a fagyás kockázata növekszik meg. A földgázra alapozott hazai cukorgyáraknak ráadásul decembertől az időjárás függvényében gázkorlátozásra is fel kell készülniük.

¹¹⁶ Az elmúlt 2 év valamelyikében mindegyik gyár elérte vagy meghaladta a 100 napos feldolgozást. Ha mindenhol megfelelő mennyiségű nyersanyag áll rendelkezésre, akkor a közelmúlt kampányadatai alapján a gyárak akár 400 ezer tonna cukor előállítására is képesek.

Az 12. sz. táblázatból látható, hogy a négy hazai cukorgyár kapacitása között nagy különbség nincsen, mindegyik 80-105 ezer tonnás éves cukormennyiség előállítására alkalmas. A négy cukorgyárat két cukoripari befektetőcsoport az osztrák Agrana, valamint a német Nordzucker birtokolja. Ezek a társaságok egyenként csaknem megegyező, 147 ezer tonnás kvótát birtokolnak. A kvóták és a kapacitáskihasználtság összefüggéseit a 13. sz. táblázat szemlélteti.

13. sz. táblázat: A hazai cukorgyártó társaságok kapacitása és termelési kvótái (t)

	elméleti kapacitás	csökkentés nélküli kvóta		20%-kal csökkentett kvóta	
		kvóta	kapacitás kihasználtság	kvóta	kapacitás kihasználtság
Agrana	203 040	147 137	72%	117.709	58%
Nordzucker	168 480	146 454	87%	117.163	70%

Forrás: Cukoripari Egyesülés

7.1.2. Többletkvóta vásárlás

A cukorpiaci reform lehetőséget ad a társasági cukorkvótáinak növelésére többletkvóta-vásárlási lehetőség¹¹⁷ biztosításával. *Többletkvóta* megvételére Magyarországon összesen 10 ezer tonna mennyiségben van lehetőség, 730 €/t térítés fejében. Amennyiben azt feltételezzük, hogy mindkét társaság kvótájával arányosan részt igényel a többletkvótából, akkor kapacitás-kihasználtságuk mintegy 2,5%-kal javulhat a 2. táblázatban közölt értékekhez képest¹¹⁸.

A magas vételár miatt csak abban az esetben lehet gazdaságos a többletkvóta megvásárlása, ha mind a termelő, mind a cukorgyártó hosszútávon biztosan a termelésben marad és a finanszírozásban a mindkét fél részt vesz¹¹⁹. Magyarországon

¹¹⁷ A Tanács 318/2006/EK rendelete, 8. Cikk

¹¹⁸ A 10 ezer tonnás többletkvóta a társaságok elméleti gyártási kapacitásának (397 ezer tonna) 2,5 %-a.

¹¹⁹ Amennyiben a megtérülés szempontjából a jelenlegi cukorpiaci rendtartás teljes hosszát, vagyis 9 évet (2006/07- 2014/15) vesszük alapul, akkor 6%-os diszkontráta mellett a többletkvóta megtérülése 100 €/t feletti éves fedezetet igényel. Ebből az következik, hogy a piaci cukoráraknak legalább 100 euróval meg

adott a megtérülés egyik alapfeltétele, mert a várható 60-80%-os kapacitás kihasználtság mellett a feldolgozó üzemekben jelentős pótlólagos beruházásokra a többletkvóta legyártáshoz nincs szükség. A viszonylag csekély megvásárolható mennyiség miatt mindazonáltal a *többletkvóta vásárlás önmagában nem oldhatja meg a hazai ágazat kapacitásproblémáját.*

7.1.3. Kvótán felüli cukortermelés

A gyárak kihasználtsága szempontjából a kvótatermelés mellett szóba jöhet a kvótán felüli cukortermelés lehetősége is. A vonatkozó jogszabály¹²⁰ alapján, a kvótán felül megtermelt cukor vagy támogatás nélküli exportra, vagy meghatározott vegyipari célokra használható fel¹²¹. Az ezeken a csatornákon eladható cukor mennyisége igen bizonytalan, az elérhető ár pedig mindkét esetben a világpiaci fehércukor árhoz illeszkedik¹²². Tekintve, hogy a világpiaci fehércukor ár távlatilag jóval 400 euró alá süllyedhet, *ezek a lehetőségek tartós és jövedelmező piacot nem, csak az éves túltermelési ciklusok levezetését jelenthetik. A hazai ágazati költségek ismeretében, 400 €/t alatti értékesítési perspektívákra való tekintettel, cukorrépat leszerezni és feldolgozási kapacitásokat üzemben tartani nem gazdaságos.* Ez természetesen nem jelenti azt, hogy egy adott évben a terven felül megtermelt feleslegeket ne lehetne ezeken a csatornákon értékesíteni.

kell haladniuk a többlet kvótacukor gyártási határköltségét. A cukorgyártók esetében a 17. sz. táblázatban bemutatott alacsony kapacitás kihasználtság miatt valószínűleg nincs szükség beruházásra; a többlet mennyiség legyártása egyszerűen a feldolgozási kampány meghosszabbításával megoldható. Ebben az esetben kizárólag a feldolgozás változó költségeit kell a gyárnak számításba vennie. A cukorrépatermelők esetében viszont a helyzet némileg eltérő. A répatermesztésben ugyanis egyrészt magasabb a változó költségek aránya a teljes költségen belül, mint a cukorgyárak esetében (arányaiban kisebb a lekötött eszközpark). Ugyanakkor maguk az állandó költségek sem épületeket vagy hosszútávon használható berendezéseket, hanem gépeket (vető- és betakarítógép), illetve ezek amortizációját takarják. A gépek ugyanakkor használatától függően 3-10 év alatt elhasználódnak, tehát a többletkvótahoz tartozó répatermelésnél nemcsak változó költségek, hanem eszközbeszerzési költségek is szóba jönnek.

¹²⁰ A Tanács 318/2006/EK rendelete, 3. fejezet.

¹²¹ Itt nem tárgyalom a következő évre történő átvitel kérdését, hiszen ebben az esetben ismét kvótacukor keletkezik. Hasonlóképpen irreleváns az ún. többletösszeg megfizetése ellenében a közösségi piacon eladott kvótán felüli cukor lehetősége, hiszen ez gazdaságilag egyetlen cukorgyártónak sem érdeke.

¹²² A WTO 2005. évi 'C' cukor panel döntése nyomán az EU teljes cukorkivitele nem haladhatja meg az 1,4 millió tonnát. Mivel ennek jelentős része várhatóan támogatott kvótacukor export lesz, a kvótán felüli cukor kivitelére csak rendkívüli esetben és kis mennyiségben lehet számítani.

A megelőző három alfejezet megállapításait összegezve elmondható, hogy *a négy magyarországi cukorgyár jelenlegi kapacitása, a többletkvóta vásárlás, illetve az esetleges kvótacsökkentés figyelembe vételével, 24-35%-kal haladja meg a kvótacukor termelési lehetőségeket. A gyárak és a termelési kvóták megoszlása miatt mindkét társaság hasonló többletkapacitással rendelkezik.*

7.2. A magyarországi cukorgyárak és cukorrépa körzetek jellemzése

7.2.1 Feldolgozási költségek

A hazai cukorgyártási költségeket¹²³ a BCE Agrárközgazdasági és Vidékfejlesztési Tanszéken készült 2005. évi tanulmány már részletesen elemezte.

A hazai cukorágazatban a cukorrépa logisztikai költséget is tartalmazó *teljes feldolgozási költség a 2004. évet megelőzően egy tonna fehércukorra vetítve 230-250 eurós tartományban volt.* A hazai cukorgyárak közötti különbségek egyes költségkategóriákban jelentősek, de összességükben inkább kiegyenlítik egymást. A 10%-nál kisebb különbség az összköltségben viszonylag egyenletes ágazaton belüli műszaki színvonalra utal [BCE, 2005]. A működő négy hazai cukorgyárban a költségstruktúrát érintő alapvető változás azóta nem történt. Legnagyobb hatással az energiahordozók árának elmúlt kétévi emelkedése járt¹²⁴, ami jelentősen korlátozza a költségek további csökkentésének ütemét. Mivel a gyárak kapacitása is a kiegyenlítődés felé mozdult el¹²⁵, a továbbiakban abból indultam ki, hogy a gyárak

¹²³ A könyvvitelben általánosságban alkalmazott önköltség fogalommal ellentétben elemzésünkben a feldolgozási költséget oly módon értelmeztük, hogy *az minden tényleges változó és fix költséget tartalmaz*, amely az „EU-2” minőségű, ömlesztett cukor előállításával kapcsolatos. Ezek a költségek tartalmazzák a cukorrépa szállításának és átvételének költségeit, de nem tartalmazzák a cukorrépa költségét, a cukortárolás, -kiszerezés, -kiszállítás költségét. Ezeknek a költségeknek ugyanis elvileg a piaci árprémiumban kellene tükröződnie.

¹²⁴ Magyarországon az ipari felhasználók által fogyasztott földgáz átlagára, a lekötési díjakat is figyelembe véve, 2004 és 2006 között több mint 70%-kal nőtt. Az energiahordozók ára által leginkább érintett költségek, a feldolgozás során felhasznált energia, valamint a cukorrépa beszállításának költsége együttesen mintegy 70-80 eurót tesznek ki egy tonna cukorra vetítve.

¹²⁵ A gyárak közül kiesett a legnagyobb, 10500 tonnás napi kapacitású kabai üzem, a legkisebb kapacitású kaposvári üzem kapacitását pedig időközben a Magyar Cukor Zrt. 7000 tonnára növelte.

megközelítőleg azonos, 230-250 euró közötti tonnánkénti feldolgozási költséggel jellemezhetők.

A további elemzések szempontjából ugyanakkor lényeges, hogy a cukorgyártók költségstruktúrájában az *állandó költségek nagyságrendileg 100 €-t tesznek ki tonnánként*. Ennek a költségcsoportnak a nagyságát és összetételét a 14. táblázat mutatja be.

14. sz. táblázat: A hazai cukorgyártók feltételezett állandó költségei

Költség típusa	€/t kvótacukor	Ebből állandó költség (%)	Állandó költség (€/t kvótacukor)
Személyi költség	45	90	27 – 36
Amortizációs költség	25	100	25
Karbantartási költség	15 – 20	75	12 – 15
Egyéb igazgatási költség	30 – 40	100	30 – 40
Összesen	115 – 130		94 – 116

Forrás: BCE [2005] alapján saját számítás

A 1 tonna kvótacukorra vonatkozó 94-116 € közötti állandó költség a rendelkezésre álló cukorkvóták teljes megtermelését feltételezi¹²⁶. A reformot követően a fajlagos állandó költség ettől lényegesen eltérhet, attól függően, hogy a társaságok a kapacitásokat a korábbiakhoz képest jobban vagy kevésbé tudják kihasználni. *Egy 20%-os lineáris kvótacsökkentés esetén a cukorgyártás fajlagos állandó költsége mintegy 19 - 23 €-val növekedhet meg tonnánként.*

Az állandó költségek csökkentésére a cukorágazatban a gyártás további koncentrációja teremthetne lehetőséget. Ennek ugyanakkor Magyarországon gátat szab a cukorrépa körzetek szórt elhelyezkedése, ami a szállítási költségek jelentős emelkedését eredményezné. Egy további korlátozó körülmény a gyárak száma. Mindkét társaság esetében ugyanis a koncentráció összesen 1 cukorgyár megmaradását eredményezné.

¹²⁶ A két hazai cukorgyártó vállalkozás, a Magyar Cukor Zrt. és a Mátra Cukor Zrt. 147.137 illetve 146.454 tonnás kvótája alapján ez 14-17 millió € közötti általános költséget jelent társaságonként.

Ahhoz ugyanakkor, hogy a négy jelenleg működő cukorgyár bármelyike képes legyen ilyen kibocsátás bővítésre jelentős beruházásokra lenne szükség.

A feldolgozók hatékonyságát tehát elsősorban cukorrépa beszállító körzeteik, valamint gyártókapacitásuk kihasználtsága határozzák meg.

7.2.2. A cukorrépa termelő körzetek jellemzése

Jelen alfejezet a magyarországi cukorrépa termelési körzetek versenyhelyzetét, reformot követő „életképességét” vizsgálja. Termelési körzet alatt az egy cukorgyárnak nyersanyagot szállító mezőgazdasági termelők összességét értem, függetlenül attól, hogy adott esetben ez földrajzilag viszonylag távol eső területeket is felölelhet. A magyarországi cukorrépa termelési körzetek összehasonlító hatékonysági vizsgálatát az Agrárgazdasági Kutató Intézet 2005-ben végezte el [AKI 2005]. Ezt az elemzést azonban – a tesztüzemi rendszer gyárkörzeti szintű reprezentativitásának bizonytalansága miatt - az értekezésben csak részlegesen használtam fel¹²⁷.

A körzetek összehasonlítását a Cukor Terméktanács által szolgáltatott aggregát hozam adatok alapján végeztem el, a termelők körzeten belüli megoszlását és a termelési költségeket illető szükséges leegyszerűsítő feltételezésekkel élve.

Abból indultam ki, hogy *a cukorgyár megfelelő nyersanyagellátása akkor garantálható, ha a körzetben átlagos színvonalon termelő üzem számára a cukorrépa legalább 10%-os költségarányos jövedelmet biztosít*, ugyanis csak ilyen jövedelmezőségi feltételek mellett képzelhető el, hogy a némileg átlag alatti színvonalon termelők¹²⁸ is folytatják a cukorrépa termelést. A 10%-os jövedelmezőségi elvárás levezethető a gabonatermelés csökkenő, de továbbra is pozitív jövedelmezőségéből is, ami a vetésforgóban a cukorrépának kézenfekvő alternatíváját jelenti.

¹²⁷ A gyárkörzetek statisztikailag megalapozott hatékonysági összehasonlítását gyárkörzeti szinten is reprezentatív költség-hozam- és jövedelem-adatbázis alapján lehetne elvégezni. Ilyen adatbázis nem állt rendelkezésre.

¹²⁸ A körzetátlagnál jelenleg lényegesen (30-50%) alacsonyabb hozammal termelő üzemek várhatóan az elkövetkező 1-2 évben végleg kiesnek a termelésből. A termelésben maradó üzemek között ezért szűkülni fognak a különbségek.

A cukorrépa termelés jövedelemtermelő képességének körzetek közötti összehasonlítását egy kiemelt hatékonysági jellemző, az egy hektárra jutó *zöldcukor-hozam alapján* végeztem el, számos kiegészítő feltételezéssel együtt.

Egy kiragadott mezőgazdasági üzemnél a magas naturális hozamok természetesen nem minden esetben járnak együtt a pénzügyi eredményességgel¹²⁹. Nagyobb sokaságok (gyárkörzetek) összehasonlításánál ugyanakkor már *indokolt feltételezni a hozamok és a jövedelmezőség közötti korrelációt*, vagyis azt, hogy a magasabb terméseredmények egy tonna termékre vetítve alacsonyabb fajlagos költséget és így magasabb jövedelmet eredményeznek. Ezt támasztják alá a tesztüzemi rendszerből vett 2004. évi országos adatok is¹³⁰, mely szerint a legalacsonyabb jövedelmi kvartilisbe tartozó gazdaságok a 44,9 tonnás országos mintaátlagnál lényegesen alacsonyabb hozammal termeltek (32,5 tonna), míg a felső jövedelmi kvartilisbe tartozó termelők esetében a hozam lényegesen magasabb volt az átlagnál (59,2 tonna). A két csoport között a hozamok tekintetében tehát mintegy 82%-os eltérés volt tapasztalható. A hektárra jutó költségek tekintetében az eltérés viszont csak 28%-os volt.

A gyárkörzetek hatékonyságának jellemzésére a fenti összefüggést egy leegyszerűsített lineáris függvény segítségével fejeztem ki. Kiindulópontul a megelőző fejezetben bemutatott közvetlen költségbecslés szolgált¹³¹, ami a 2006-os évben egy 50 tonnás hektáronkénti cukorrépa-hozam eléréséhez mintegy 390 ezer Ft teljes termelési költséget határozott meg. Ebből az értékből kiindulva, a tesztüzemi mintából következő ráfordítás-hozam összefüggést általánosítva¹³², egy egyváltozós lineáris termelési függvény segítségével képeztem ráfordítás-hozam párokat, amit a 15. sz. táblázat tartalmaz.

¹²⁹ A magas anyagköltségek (műtrágya, növényvédelem, öntözés stb.) vagy a magas általános költségek (irányítási költségek, amortizáció) miatt ugyanis elképzelhető, hogy az egy tonna termékre vetített költség egy kiragadott intenzívebb üzemben magasabb, mint egy alacsonyabb termést produkáló, de extenzív gazdálkodást folytató üzemben. Ebben az esetben nem mutatható ki a hozam és a jövedelmezőség között pozitív kapcsolat.

¹³⁰ A magyar cukorrépaágazat helyzete az EU cukorpiaci reformjának tükrében. BCE Agrárközgazdasági és Vidékfejlesztési Tanszék. Budapest, 2005, 11-13.old.

¹³¹ részletesen lásd 6.sz. függelék.

¹³² A tesztüzemi rendszerből kiválasztott két - nem reprezentatív - csoport átlagértékei alapján 1%-kal magasabb ráfordítás átlagban kb. 3%-kal növelte a hozamokat.

**15. sz. táblázat: Feltételezett ráfordítás-hozam összefüggés a magyarországi
cukorrépa termelésben 2006-ban**

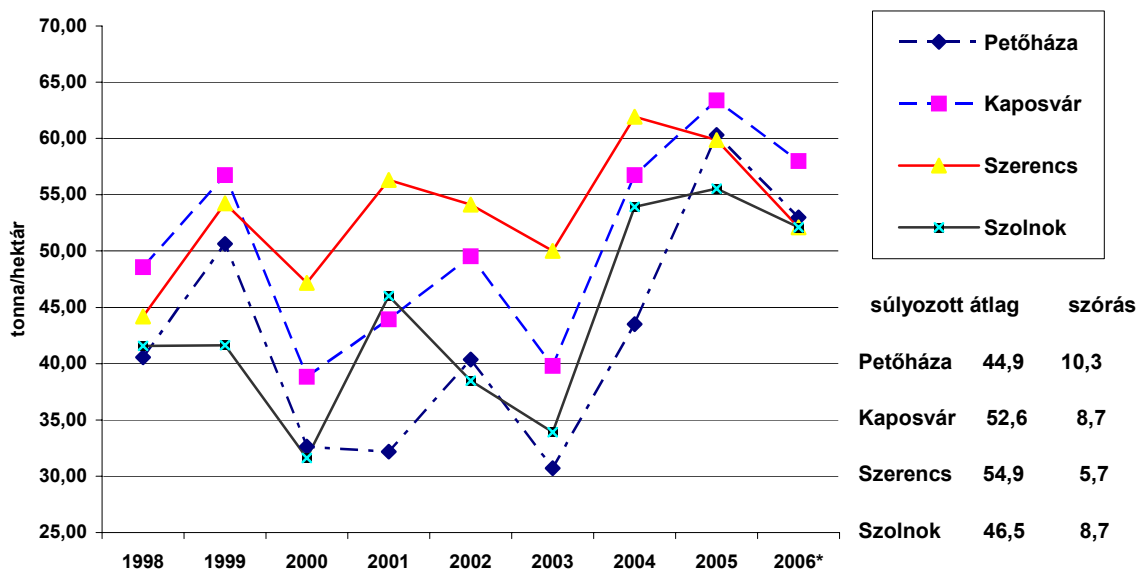
1 hektárra jutó cukorrépatermés, (tonna, 16%)	1 hektárra jutó feltételezett költség (HUF)	1 tonna cukorrépa költsége (HUF)	1 tonna cukorrépa költsége (€, 270 HUF/€ mellett)	10%-os költség arányos jövedelmet adó cukorrépaár (€/t)
35	345 000	9 857	36,51	40,16
40	360 000	9 000	33,33	36,67
45	375 000	8 333	30,86	33,95
50	390 000	7 800	28,89	31,78
55	405 000	7 364	27,27	30,00
60	420 000	7 000	25,93	28,52
65	435 000	6 692	24,79	27,26
70	450 000	6 429	23,81	26,19

Forrás: saját számítás

Az egy hektáron elérhető ún. zöldcukor-hozamot - ami a cukorrépatermés tömegének és százalékos cukortartalmának szorzata - a könnyebb értelmezhetőség érdekében átszámítottam 16%-os cukortartalmú standard cukorrépa-mennyiségre. Ennek 1998 és 2006 közötti alakulását a négy vizsgált cukorrépa-termelési körzetben a 18. sz. ábra mutatja. A hosszabb idősor alkalmazását azért feltétlenül szükséges, mert a körzeteket jellemző klimatikus- és talajadottságokról¹³³ csak sokéves átlagérték adhat megbízható képet.

¹³³ Kiemelten a csapadékeloszlás és az aszályérzékenység hatása.

**18. sz. ábra: 1 hektárra jutó 16%-os cukorrépa hozam a cukorrépa termelő
körzetekben, 1998-2006**



Forrás: Cukoripari Egyesülés, * előrejelzés

A körzetek jellemzéséhez nem egyszerű, hanem súlyozott átlagot használtam, melyben a későbbi évek eredményei nagyobb súllyal szerepelnek¹³⁴. A 2. ábrából jól látható, hogy az elmúlt kilenc évben a *legmagasabb és a legalacsonyabb körzeti átlagérték között* a zöldsukor-hozam tekintetében jelentős, *22%-os különbség* volt kimutatható. Az adott évi időjárási viszonyokra¹³⁵ az egyes körzetek azonos irányú termésingadozással reagáltak. A termésingadozás amplitúdója ugyanakkor a körzetek között eltérő volt: amíg Petőházán a hozam *relatív szórása*¹³⁶ 25%-os, addig Szerencsen ez csak 11%.

A reformot követő cukorrépahozamok becsléséhez az elmúlt évek átlagértékei adják a legfontosabb támpontot. Az eddig elért átlaghozamok javítására ugyanakkor két mód van:

¹³⁴ Az ún. *sum of the year's digit* átlagolási módszer lényege az, hogy az átlagban az n tagú idősor első elemének súlya 1, az utolsó időszak súlya n, a nevező pedig (1+2+...+n).

¹³⁵ Az időjárási hatások között kiemelendő a vegetációs időszakban lehullott csapadék mennyisége és időbeli eloszlása. További fontos tényező a vetés időpontja, amit a márciusi-áprilisi talajállapot határoz meg. A talaj betakarítás időpontjában jellemző nedvességtartalma pedig a szedési veszteségekre van kihatással.

¹³⁶ Relatív szórás: szórás/várható érték.

- *A cukorrépa termelők hatékonysági szelekciója.* A cukorrépa termelés hatékonyabb termelőknél történő koncentrációja már a 1998-2006 közötti periódusban is zajlott¹³⁷, és várhatóan a romló jövedelmezőségi viszonyok miatt 2006 után erőteljesen felgyorsul.
- *A cukorrépa termelés agronómiai feltételeinek javulása.* A nagyobb hozamú és magasabb cukortartalmú cukorrépa fajták kifejlesztése, valamint a műveléstechnika folyamatos fejlesztése révén Európában a hetvenes évek elejéhez képest 40-80%-kal emelkedtek a cukorrépa hozamok [Bartens, 2006]¹³⁸. Ez 1-2% közötti átlagos éves növekedési ütemet jelent. Lassuló ütemű, de folyamatos hatékonyság javulásra a jövőben is számítani lehet.

A fenti tényezők hatására a *megelőző évek átlagához képest Magyarországon mintegy 10-20%-os hatékonyság javulást feltételezhető.* A feltételezett általános hatékonyság javulás mellett, a kötött gazdálkodási adottságok miatt (időjárási- és talajviszonyok, illetve termelői szerkezet) viszont *nem feltételeztem érdemi átrendeződést a termelési körzetek egymáshoz viszonyított helyzetében.*

16. sz. táblázat: Cukorrépa termeltetési adatok az egyes gyárkörzetekben

Megnevezés	Betakarított terület, ha (2004)	Súlyozott átlaghozam, tonna 16%-os répa/ha (1998-2006)	Átlag-terület, ha (2004)	Átlagos szállítási távolság, km (2004)
Petőháza	15 643	44,86	50	65,93
Kaposvár	7 909	52,60	141	99,18
Szolnok	14 007	46,46	79	78,67
Szerencs	10 602	54,93	139	70,20

Forrás: AKI, Cukor Terméktanács adatai alapján.

¹³⁷ Ennek számszerű hatása az átlagtermés alakulására - a többi tényező (pl. időjárás) lényegesen nagyobb súlya miatt - nem határozható meg az idősor alapján.

¹³⁸ Ausztriában és Németországban az emelkedés üteme 42%-os volt, míg Franciaországban elérte a 70%-ot, Lengyelországban a 83%-ot. Magyarországon ugyanebben az időszakban az átlaghozamok 71%-kal nőttek.

7.2.3. Jövőbeli cukorrépa-árak és hatékonyság

Petőházi körzet

- A petőházi körzet az elmúlt évek átlagában mintegy *45 tonnás átlagtermést* produkált, ami a *legalacsonyabb* a hazai körzetek között. Emellett a hozamok évek közötti ingadozása is ebben a körzetben volt a legmagasabb. Az átlaghozamok növelése mellett tehát a reformot követően a hozamingadozás csökkentése is fontos szempont.
- Dacára annak, hogy ez a *legnagyobb kapacitású hazai gyár*, amely a korábbi ácsi és sárvári cukorgyárak termelőinek cukorrépáját is átveszi, *az átlagos szállítási távolság itt a legalacsonyabb (66 km)*.
- A petőházi körzetben a *legkisebb az átlagos üzemméret (50 ha)*, amit leginkább a Nyugat-Magyarországi elaprózottabb birtokszerkezet magyaráz.
- A határmenti fekvés miatt Petőháza kapcsán elvileg szóba jöhet a cukorrépa szomszédos országokból történő beszerzése is.

A termelői szelekciót és a hatékonyságjavulást figyelembe véve a *több éves átlagos cukorrépahozamok* elérhetik az 50-54 tonnát. Ez alapján *a gyár távlati nyersanyag ellátásához legalább 29-32 euró közötti cukorrépa ár lehet szükséges*.

Kaposvári körzet

- A kaposvári körzet az elmúlt évek átlagában *52 tonna feletti átlagtermésével* második Szerencs mögött.
- *A 100 km-es átlagos szállítási távolsága* miatt a cukorgyár különösen érzékeny a szállítási költségek alakulására.
- A körzetben kifejezetten a nagyüzemek dominálnak, az átlagos cukorrépa terület itt a legnagyobb (*141 ha*).
- A gyár termelői bázisa, a dunántúli területek mellett, szükség esetén a Dunához közel eső kelet-magyarországi cukorrépa termelők köréből bővíthető.

A termelői szelekciót és a hatékonyságjavulást figyelembe véve a *több éves átlagos cukorrépa hozamok* elérhetik vagy meg is haladhatják a 60 tonnát. Ez alapján *a gyár*

távlati nyersanyag ellátásához legalább 27-30 euró közötti cukorrépaárakra lenne szükség. A magasabb fuvar költségek miatt a gyár teherviselő képessége korlátozottabb, mint a többi cukorgyár esetében.

Szolnoki körzet

- A szolnoki körzet az elmúlt évek átlagában *46 t/ha* hozammal némileg meghaladja a petőházi körzetátlagot, ugyanakkor lényegesen elmarad Kaposvár és Szerencs mögött. A klimatikus adottságok között a körzet *csapadékellátottságát* kell kiemelni, hiszen Szolnok az ország egy viszonylag alacsony éves csapadékátlagával rendelkező térségében fekszik.
- A termelői kör átlagmérete (*79 ha*) valamint a gyártól való távolságuk (*79 km*) egyaránt az országos átlaghoz közelinek számít.
- A gyár termelői bázisa már korábban kibővült a bezárt hatvani cukorgyár termelőivel. A kabai cukorgyár bezárását követően elképzelhető, hogy a termelői kör ebből a térségből is bővíthető lesz.

A termelői szelekciót és a hatékonyságjavulást figyelembe véve a *több éves átlagos cukorrépa hozamok* elérhetik a 48-51 tonnát. Ez alapján a gyár *távlati nyersanyag ellátásához legalább 29-32 euró közötti cukorrépa árakra lenne szükség.*

Szerencsi körzet

- A 9-éves idősor adatai alapján a szerencsi körzet büszkélkedhet a legmagasabb hektárra jutó átlagterméssel (55 tonna). A magas hozam ráadásul ebben a körzetben viszonylag alacsonyabb ingadozással párosult, mint a többi hazai körzetben.
- A kaposvári körzethez hasonlóan itt is a nagyüzemek dominálnak (átlag 139 hektár).
- A viszonylag alacsony távolságok miatt szerencsi cukorgyár veheti fel a bezárt kabai cukorgyár termelőinek egy részét (Hajdúböszörmény körzete), amivel termelői bázisa tovább erősödhet.

A termelői szelekciót és a hatékonyság javulást figyelembe véve a *több éves átlagos cukorrépa hozamok* elérhetik a 60-65 tonnát. Ez alapján *a gyár távlati nyersanyag ellátásához legalább 26-29 euró közötti cukorrépa árakra lenne szükség.*

7.3. Következtetések

- A reformfolyamat végére, változatlan iparági struktúrát feltételezve, a *cukorgyárak kapacitás kihasználtsága - a kvótavágás függvényében - csupán 60-80% között lesz.* Ez a többletkvóta teljes megvásárlása esetén is legfeljebb 2,5%-kal növelhető.
- Kvótacsökkentés esetén az alacsonyabb kapacitás-kihasználtság önmagában *mintegy 20 euróval növeli 1 tonna cukor gyártási költségét,* mivel a legyártott cukrot magasabb fixköltség-hányad terheli. A cukorkvóták és a kapacitások közötti összhang megteremtése a feldolgozói oldalon a költségcsökkentés egyik fő lehetősége. Ennek keresztül vitelét ugyanakkor a cukorrépa körzetek elhelyezkedése és a beruházási igény jelentősen korlátozzák.
- A négy cukorrépa-termelési körzet két csoportba sorolható adottságai alapján. A nagyüzemek által dominált *kaposvári és szerencsi körzetekben* a cukorrépa termésátlaga már eddig is meghaladta az 50 tonnát és a jövőt illetően a 60 tonnás átlagtermés elérése vagy meghaladása is reális. Ezekben a körzetekben már *26-30 €/t körüli cukorrépaárak is kellő ösztönzőt jelenthetnek* a termelés folytatására, bővítésére.
- *A petőházi és szolnoki körzetekben,* ahol a termésátlagok eddig mintegy 20%-kal alacsonyabbak voltak, a jövedelmező termelés fenntartásához szükséges cukorrépa ár magasabb, mintegy 29-32 €/t¹³⁹.

¹³⁹ Ezek az értékek teljes költség alapon, 10%-os költségarányos jövedelem igényt tükröznek. Természetesen az üzemek a vetési döntéseket egy-egy évben szigorúan változó költség alapon és alacsonyabb jövedelem igénnyel is meghozhatják. Így átmenetileg akár 10-20%-kal alacsonyabb árak is kialakulhatnak. Ez számos szubjektív szempont mellett, alapvetően a többi szántóföldi növény jövedelmezőségétől függ.

Amennyiben a cukorgyártók kvótájuk megtartása mellett döntenek, de a minimális áron nem tudnak elegendő nyersanyagot biztosítani, akkor *kvótájuk megtermelése érdekében árkiegészítéseket lesznek kénytelenek kínálni*. Ennek forrását a piaci cukorár biztosíthatja¹⁴⁰. A piaci cukorár viszont szintén a szerkezetváltási program függvénye, mivel a különböző forgatókönyvek mellett a cukorgyárak teherviselő képessége eltérő:

1. *Ha 2009/10-re a szerkezetváltási program sikeres lesz.* Ekkor nem kerül sor lineáris kvótacsökkentésre, a régióban állandósul a cukordeficit. A piaci árprémium mértéke a referencia ár 15-25%-a között lehet, ami akár 460-500 euró közötti árakat is jelenthet. Amennyiben a szakmaközi egyezmény alapján cukorgyártók ennek a piaci prémiumnak arányos részét¹⁴¹ kifizetik a cukorrépa termelőknek, akkor a minimális cukorrépaáron felül 2,5 – 6,0 euró közötti árkiegészítés adható. Egy ilyen jövedelem-megosztás estén Kaposvár és Szerencs körzetében nagy valószínűséggel, Petőháza és Szolnok körzetében viszont csak jelentős árprémium esetén lenne forrás a szükséges árkiegészítés biztosítására.
2. *A szerkezetváltási program sikertelen.* Ekkor 20%-os kvótavágást kell végrehajtani, ami a térségben hosszú távon egyensúlyt eredményez, de csekélyebb piaci árprémium realizálható. Ez esetben négy gyár működése sem kapacitás, sem nyersanyag oldalról nem biztosított. Ahhoz, hogy a kaposvári és a szerencsi cukorgyár hosszú távon működni tudjon, minimum 420 - 460 eurós cukorárakra (5-15%-os árprémiumra) van szükség.

A fenti következtetések alátámasztják az értekezés 5. hipotézisét:

2008/09-től a minimális cukorrépa áron (26,3 €/t) felül fizetett árkiegészítések nélkül egyik cukorgyár stabil nyersanyagellátása sem garantálható. Az elmúlt évek terméshozamai és költségei alapján a kaposvári és szerencsi gyárkörzetben 1-4 €/t,

¹⁴⁰ A 318/2006 EK rendelet II. sz. melléklete alapján a szakmaközi egyezményben kell rendelkezni a referenciaár felett a cukorgyártó által realizált árprémium megosztásáról a cukorrépa termelőkkel. A jogszabály XII. szakasz, 3. bekezdés j). pontja konkrétan az alábbiakat rögzíti: „[A 2. alpontban említett közösségi, regionális, vagy helyi szintű szakmán belüli megállapodások különösen a következőket állapítják meg]: ... j) Az 5. Cikk (1) bekezdésének sérelme nélkül szabályokat arra nézve, hogy miként kell a cukor referenciaára és tényleges eladási ára közötti bármely különbséget a gyártó és az eladók között megosztani.”

¹⁴¹ A cukorrépa minimális árán felül olyan mértékű árprémiumot fizetnek, ahány százalékkal a piaci cukorár meghaladja a referencia árat.

a petőházi és szolnoki gyárkörzetben pedig 3-6 €/t árkiegészítés lehet szükséges a hosszú távú termelési érdekeltég fenntartásához. Az iparági költségadatok alapján ilyen mértékű árprémiumot a feldolgozók csak a referencia árat jelentősen meghaladó piaci árak mellett képesek biztosítani. A feldolgozóipar jövedelmezőségét a KKE régió cukorpiaci helyzete, termelési hatékonyságát pedig a kapacitások kihasználása határozzák meg. Mindkét tényező alapvetően a cukoripari szerkezetváltási program működésének a függvénye.

7.4. Az 50% feletti tagállami kvótavisszaadás lehetőségének értékelése

A tagállami cukorkvóta 50%-nál nagyobb csökkentéséhez az Eastern Sugar kvótáján túlmenően mintegy 93 ezer tonna¹⁴² kvóta visszaadása lenne szükséges. Ekkora, vagy ennél nagyobb visszaadás a lehívható támogatások vonatkozásában az alábbi következményekkel járna:

- Azokban a tagállamokban, ahol a nemzeti kvóta több mint 50%-át visszaadják, lehetőség van *termeléshez kötött cukorrépa termelői támogatás* kifizetésére. A központi EU-s forrásból, maximum 5 éven keresztül folyósított támogatás mértéke egy tonna kvótás cukorrépára vetítve kb. 7 eurót tenne ki¹⁴³ (2009/10-től), tehát az ágazat számára összesen kb. 50 millió eurós közösségi többletforrás állna rendelkezésre.
- 50 % feletti visszaadás esetén a tagállam jogosult ún. *kiegészítő diverzifikációs támogatásra* is, melynek mértéke a kvóta visszaadási mérték függvényében növekszik. Ez a kifizetés a bezárt gyárak cukorrépa termelőknek is juttatható, voltaképpen kárenyhítő kifizetésként.

¹⁴² A 401.684 tonnás teljes magyar kvóta 50%-a 200.842 tonna, az Eastern Sugar visszaadott kvótája pedig 108.093 tonna. A visszaadandó kvótamennyiség ezért legalább 92.749 tonna.

¹⁴³ Magyarországon az éves közvetlen cukortámogatási keret 2009/10-től 39,9 millió euró. A tagállami kvóta legyártásához 2,788 millió tonna cukorrépára van szükség, 144 kg-os fehércukor kihozattal feltételezve. Az 1 tonna cukorrépára jutó támogatás így kb. 14,3 euró. A jogszabály alapján ennek 50%-a adható termeléshez kötött támogatásként. Ezt a kb. 7 €/t nagyságú termeléshez kötött támogatást csak 2008-tól kellene fizetni a termelőknek, ugyanis 2007-ben a répaár még viszonylag magasabb (29,8 €/t), ezért a rendelkezésre álló géppark mellett, vélhetően lesz elegendő termelési hajlandóság támogatás nélkül is.

Megállapítható, hogy az *50%-ot meghaladó kvótacsökkentést leginkább az érintettek által lehívható összesen 130 millió eurós plusztámogatás*¹⁴⁴ miatt lehet vonzó opció a hazai ágazat számára. Ennek az összegnek mintegy 46%-a szerkezetváltási célokat, 38%-a termelési támogatást, 16%-a pedig diverzifikációs célokat szolgálna¹⁴⁵. (A számítás 2008/09. évi visszaadás és 93 ezer tonna lemondott kvóta alapján készült, amikor éppen 200 ezer tonnás kvóta maradna az országban.)

A hátrányok értelemszerűen a termelés csökkenéséből adódnak: két további cukorgyárat kellene bezárni, aminek jelentős költségei lennének. Ennél is fontosabb, hogy kiesne 93 ezer tonna éves cukortermelési lehetőség, amit - a térségben prognosztizált hiányhelyzet miatt - valószínűleg hosszú távon is jövedelmezően lehetne megtermelni. Fenyegetést jelent továbbá, hogy a 2010. évi lineáris kvótacsökkentés esetén, a csökkentett 200 ezer tonnás kvótahoz illesztett feldolgozó kapacitás sem lenne kihasználható.

A 2005. évi előzetes reform javaslatok alapján a cukorreform hazai elosztási hatásait Csillag a jóléti közgazdaságtan eszközeivel határozta meg [Csillag 2005]. A hazai hatások szempontjából releváns - vagyis a cukorárak alakulása által befolyásolt vagy érintett - érdekcsoportok közé Csillag a *cukorrépa termesztőket*, a *cukorgyártókat*, a *nyugat-balkáni országok cukortermelőit*, valamint a *cukorfogyasztókat* sorolta. A reformot megelőző helyzetben az említett érdekcsoportok között az alábbi jóléti transzferek voltak kimutathatók:

„A 2006-ig érvényes cukorpiaci rendtartás hazai működése a fogyasztói jólét mintegy 121 millió eurós veszteségét eredményezi. A mintegy 45 millió eurós hazai kvótacukorral kapcsolatos közösségi költségvetési kiadással együtt, a cukorágazat felé irányuló jóléti transzfer összességében 166 millió euróra becsülhető. A 166 millió euróból mintegy 15 millió euró a kedvezményes importcukor szállítóihoz kerül, a többi pedig a hazai ágazatban marad. [...] Az is lényeges, hogy a jelenlegi kvóta- és

¹⁴⁴ A cukorrépatermelők ettől függetlenül jogosultak a közvetlen cukor kifizetésre. A kabai cukorgyár bezárása miatt fizetett szerkezetváltási segély szintén független az 50%-os visszaadástól.

¹⁴⁵ A 320/2006 sz. EK rendelet 6. cikk, 3. pontja alapján készült részletes nemzeti szerkezetváltási program hiányában, egyelőre nem tudható, hogy a diverzifikációs illetve kiegészítő diverzifikációs támogatást a tagállam milyen formában kívánja felhasználni és, hogy ennek a cukorrépa termelők hasznélvezői lesznek vagy sem. Nem ismert továbbá a szerkezetváltási segélyből a cukorrépa termelőknek járó rész sem.

illetérendszer logikája miatt a hazai ágazatnak juttatott 44,6 millió eurós teljes költségvetési kiadásból 39,2 millió eurót az EU központi költségvetése fizet meg, és csupán 5,4 millió euró a hazai gyártók hozzájárulása az illetékeken keresztül.” [Csillag 2005, pp. 133]

Az általam vizsgált két kvótacsökkentési forgatókönyv közötti különbségek a jóléti transzferekben bekövetkező változásokkal is illusztrálhatók (20. és 21. sz. ábrák). A különbség megjelenik mind a fogyasztók, mind pedig az adófizetők által finanszírozott transzferekben és jelentős mértékben megváltoznak a hazai és külföldi cukortermelők közötti elosztási hatások is.

A fogyasztók szempontjából a különbség abból a feltételezésből fakad, hogy a hazai piacon adott cukormennyiségen belüli nagyobb import részarány (30 ezer helyett 120 ezer tonna) némileg magasabb árakat eredményez. Ez azzal magyarázható, hogy Magyarországon nagyobb lesz a cukordeficit és a piacra kerülő cukornak lényegesen magasabb lesz az átlagos szállítási költsége. Ezt a körülményt ugyanakkor becslésem szerint csupán az árak 2%-os (10€/t) különbségét indokolja a két forgatókönyv között.

A költségvetési kiadás közül a kvótavisszaadás után járó egyszeri támogatásokat (diverzifikációs támogatás, kiegészítő diverzifikációs támogatás, szerkezetváltási támogatás termelői hányada) nem vettem tekintetbe, mivel ezek tartósan nem befolyásolják az érdekcsoportok közötti jövedelemátcsoportosítást. Számításba vettem ugyanakkor a termeléshez kötött cukorrépa támogatást, ami legalábbis közép-távon érdemi hatást gyakorol a cukorrépa termelők jövedelmezőségére.

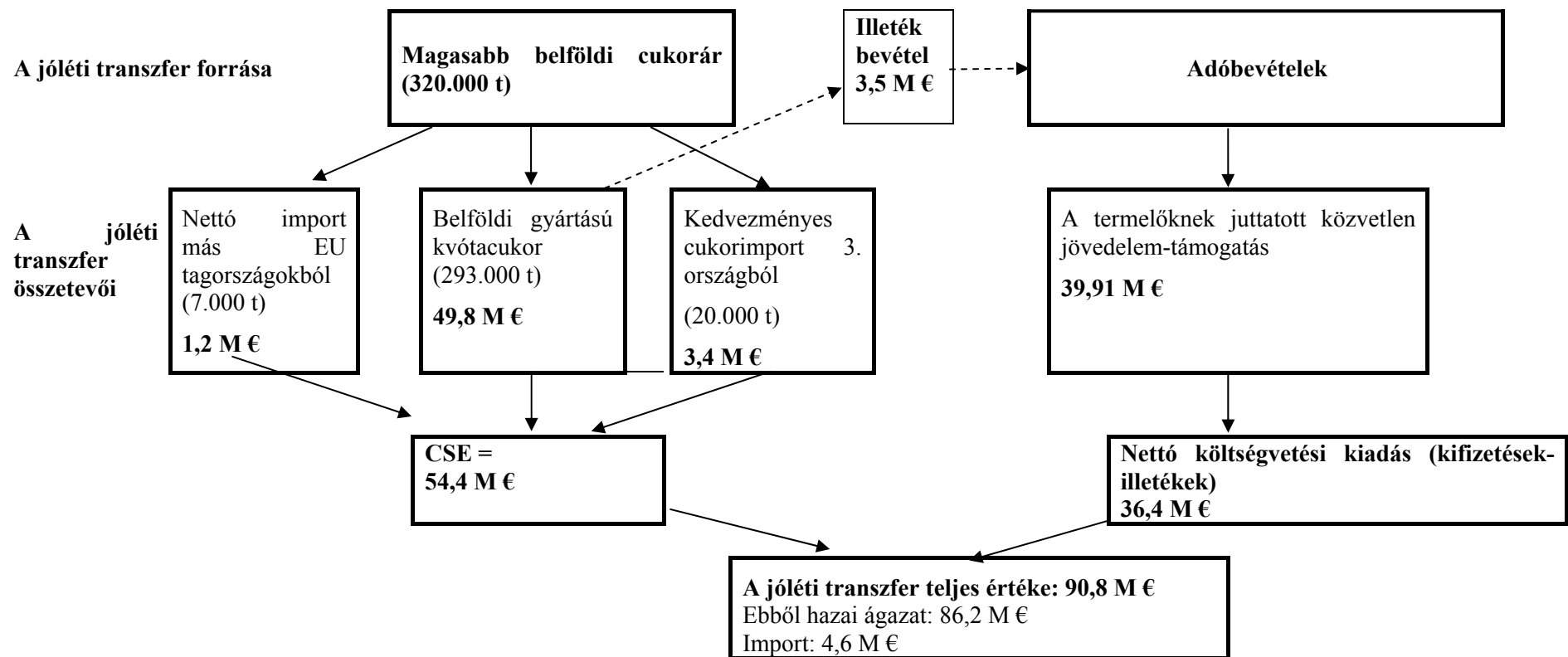
**17. sz. táblázat: A két kvótacsökkentési forgatókönyv elemzéséhez felhasznált
alapadatok**

	27%-os kvótacsökkentés	50%-os kvótacsökkentés
Magyarország cukorkvótája	293.000 tonna	200.000 tonna
Magyarországi cukorfogyasztás	320.000 tonna	320.000 tonna
Import 3. országból	20.000 tonna	20.000 tonna
Nettó import EU tagországokból	7.000 tonna	100.000 tonna
Belföldi cukorár	450 €/t	460 €/t
Import paritású világpiaci ár	280 €/t	280 €/t
Termeléstől független jövedelemtámogatás a cukorrépa termelőknek ¹⁴⁶	39.912.000 €	39.912.000 €
Termeléshez kötött átmeneti támogatás a cukorrépa termelőknek		9.953.000 €

Forrás: KSH, saját számítás

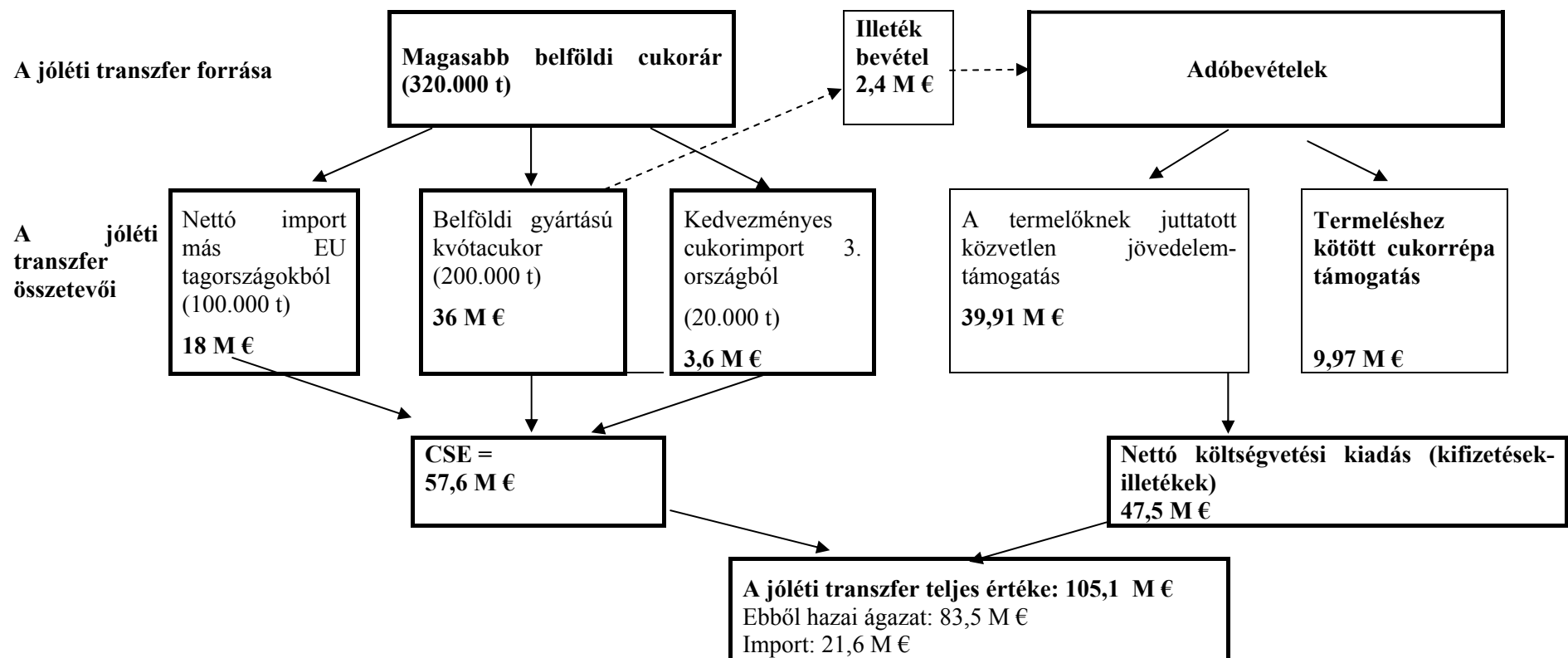
¹⁴⁶ 319/2006 sz. Tanácsi rendelet VII. melléklet 'K' pontja alapján Magyarország számára a közvetlen kifizetések felső plafonja 2006-ban 25,43 millió euró és 403,7 EUR/ha, 2007-ben és a további években 39,91 millió euró és 633,5 EUR/ha.

19. sz. ábra: Jóléti transzferek a magyar cukorágazatban, 2009/10-ben, 27%-os kvótacsökkentés mellett



Forrás: saját számítás, ágazati és becsült adatok alapján.

20. sz. ábra: Jóléti transzferek a magyar cukorágazatban, 2009/10-ben, 50%-os kvótacsökkentés mellett



Forrás: saját számítás, ágazati és becslt adatok alapján.

A reform nyomán a magyarországi cukorrépa-termelők és -feldolgozók alapvetően már csak két forrásból jutnak támogatáshoz. A belföldi piacon eladott kvótacukor árában lévő *ártámogatás (CSE)* mellett *költségvetési kiadásként* jelentkezik a cukorrépa termelőknek fizetendő közvetlen termeléstől független támogatás. A második vizsgált forgatókönyvben, ahol 50%-os kvótacsökkentésre kerül sor előbbieken túl a hazai cukorrépa termelők 5 éven keresztül termeléshez kötött támogatást is kaphatnának. Említett tételek együttesen adják ki az ágazati PSE-t¹⁴⁷.

Az ábrákról leolvasható, hogy a reformot végére a termelő ágazatnak juttatott teljes támogatás (*PSE*) a reformot megelőző 151 millió euróról 91-105 millió euróra csökkenne a kvótavágás függvényében. Ezzel párhuzamosan a fogyasztók által a cukoráron keresztül biztosított transzfer (*CSE*) a korábbi 121 millió €-ról 54,4-57,6 millió €-ra csökken. A két *CSE* közötti különbség a magasabb import részarány miatt feltételezett magasabb belföldi cukorárnak tudható be.

A két vizsgált forgatókönyv közötti legnagyobb eltérés a költségvetési kiadások és a hazai és külföldi termelők *PSE*-ből való részesedése tekintetében van.

50%-ot meghaladó kvótacsökkentés esetén lényegesen jobb helyzetbe kerülhetnek az importőrök, akik a hazai termelés esetleges jelentős csökkenése esetén komoly mennyiségeket helyezhetnek el a hazai piacon, lefölözve a piaci árakban meglévő „jóléti transzfert”. Míg 27%-os kvótacsökkentés esetén ez a transzfer 4,6 millió €, addig 50%-os csökkentés esetén már 21,6 millió € lenne. Magyarország fekvése és a környező harmadik országok termelési költsége alapján valószínű, hogy az import növekménye döntően nem harmadik országból, hanem más EU-s tagországokból realizálódik.

¹⁴⁷ $PSE = (Q_D) * (P_D - P_w) + A * Q_{beet}$,

ahol:

Q_D - kvótacukor közvetlen belföldi fogyasztása

P_D - fehércukor belföldi ára

P_w - importparitásos (világpiaci) cukorár

A - az 1 tonna cukorrépára jutó kompenzáció

Q_{beet} - összes megtermelt répa

A hazai ágazat az import térnyerése miatt 14 millió €-t veszíthet az ártámogatásból. Ezt ugyanakkor – 5 éven keresztül – jelentős részben ellensúlyozza a cukorrépa termelők termeléshez kötött támogatása, ami kerekén 10 millió €-t tesz ki. A *jóléti transzfer* csökkenése ugyanakkor korántsem azonos az *ágazati jövedelem* csökkenésével. Tényleges jövedelmet ugyanis nem a belföldi árakban a világpiaci árhoz képest realizált árprémium jelent, hanem csupán ennek a hazai ágazat kínálati függvénye feletti része.

Ha abból indulunk ki, hogy a belföldi cukorgyártási költségek meghaladják a 400 €/t-t, akkor 1 tonna kvótacukor értékesítési lehetőség maximum 50 € jövedelmet hordoz. A két forgatókönyv közötti 93 ezer tonnás különbség a kvóta nagyságában, tehát az ágazati jövedelemben lényegesen kisebb különbséget jelent mint a jóléti transzfer értékében. Az ártámogatás csökkenése továbbá nem ad információt a képződő jövedelmek *ágazaton belüli* megoszlásáról sem.

Összefoglalás

A disszertáció célja a 2006. évi Európai Unió cukorpiaci reform jóléti-, elosztási hatásainak, valamint a termelési szerkezetre gyakorolt hatásainak számba vétele volt. Az értekezés a jóléti hatásokat a reformot megelőző helyzethez képest és elsősorban a teljes Közösségi cukorpiac vonatkozásában vizsgálta. A reformnak a termelési struktúrára gyakorolt valószínűsíthető hatását pedig a hazai cukorágazat esetében mérte fel.

Az említett hatások számszerűsítésére az európai és hazai cukorpiac *keresleti és kínálati oldalának*, valamint a piaci viszonyokra ható *szabályozási eszközöknek* a részletes elemzését követően volt lehetséges. Az elosztási és strukturális hatások számszerűsítése mellett, az értekezés kitért a cukorpiaci reform kontextusában fontos *agrárpolitikai és kereskedelempolitikai* összefüggésekre is.

A 2006. évi cukorpiaci reformban összesűrűsödve jelennek meg azok, a Közös Agrárpolitikában az elmúlt másfél évtizedben lépcsőzetesen bevezetett reformlépések, melyek az eredeti ún. összekapcsolt támogatási modell kiigazítására irányultak. A cukorpiaci reformja ennek megfelelően ténylegesen átalakítja a korábbi rendszer csaknem valamennyi szabályozási eszközét, ami a rendszer alaplogikájának megváltozásához is vezet. A kérdés esettanulmány-szerű bemutatása így kiváló lehetőséget adott a szabályozáspolitikával foglalkozó elméleti irodalom interpretálására is.

Lévéen a külpiaci hatásoknak fokozottan kitett ágazat, az európai cukorágazat helyzetének áttekintése a várható külpiaci környezet elemzésével kezdődik. Az értekezés arra a következtetésre jut, hogy a cukor világpiacán az elkövetkező évtizedben a megelőző időszak átlagához viszonyítva némileg stabilabb és magasabb árak kialakulása várható. A közösség vámrendszerre pedig nagy valószínűséggel elegendő védelmet fog biztosítani a cukorpiaci reformban elfogadott 404 €/t nagyságú cukor referencia ár számára. A világpiaci cukorár függvényében pedig a Közösségen belül akár a referencia árnál tartósan magasabb piaci árszínvonal is kialakulhat. Az EU-ban

megtermelhető cukor mennyiségét így alapvetően nem az MFN import, hanem a különböző kereskedelmi egyezményekben biztosított vámmentes importlehetőségek határozzák meg. A külpiaci egyensúly akkor lesz biztosítható, ha a reformot megelőző 650-700 €/t belpiaci árral és 17,4 millió tonnás kvótatermeléssel szemben a reformot követően a cukorárak 400-500 €/t közötti szintre, a termelés pedig 11-13 millió tonnára csökken.

A szabályozás által indukált jóléti-, elosztási hatások meghatározásához az EU cukorrezsimjének, valamint a Közösség cukorkeresletének és cukorkínálatának részletes elemzése ad lehetőséget.

A jóléti elemzés eredményeképpen meghatározhatóak voltak a rendszer fogyasztókra, termelőkre, valamint adófizetőkre gyakorolt hatásai, továbbá a rendszerből fakadó hatékonyságvesztés és holtteher veszteség is. A transzferhatékonyság pedig a cukorkínálati függvény, valamint a cukorgyártói fedezet alapján becsült cukorrépa termelői jövedelem és a cukor KPSZ teljes társadalmi költségének a hányadosaként volt meghatározható.

Az EU keresleti és kínálati függvényének meghatározásakor mind a cukorkínálat mind pedig a cukorkereslet esetében a lineáris összefüggés feltételezése tűnt megalapozottnak. Az elemzés rámutatott, hogy a szabályozás nélküli teljesen liberalizált európai cukorpiac elvi feltételezéséhez képest a rendszer évente 5,5 Mrd €-os fogyasztói veszteséget, és a mintegy 650 millió €-os költségvetési kiadást okoz, a termelők irányába mutató jóléti transzfer így összesen 6,15 Mrd €. A jövedelemként realizált termelői többlet viszont csak 3,2 milliárd €, hiszen a kedvezményezett termelők magasabb gyártási költsége a transzfer jelentős részét felemésztí (ez lesz a hatékonyságvesztés).

A termelői jövedelemből kivonva a harmadik országokra és a Közösségi cukorgyártókra eső részt, 1,85 Mrd €-t kapunk, ami megfelel a cukorrépa termelők jövedelmének. A kvótarendszerrel kombinált ártámogatás transzferhatékonysága tehát a cukor KPSZ esetében csupán 34%-os, ami nemcsak a jövedelemtámogatási alternatívákhoz (pl.

közvetlen jövedelem-támogatás) képest, hanem a KAP összes ártámogatási programja átlagához képest is relatív alacsony transzfer hatékonyságot jelent.

A rendszer reformja ugyanakkor nemcsak a cukorrépa termelők, hanem a termékpálya valamennyi szereplője számára a rendtartás csökkenő jövedelem redistribúciós szerepét ígéri. A PSE, a CSE és a költségvetési kiadások meghatározása alapján a reformot megelőző helyzethez képest a termelő szféra irányába mutató jóléti transzferek összessége jelentősen, a számítások alapján csaknem 40%-kal csökken. Ezzel párhuzamosan a fogyasztók, illetve a cukorfelhasználó iparágak jóléti helyzete jelentősen javulni fog. A harmadik országbeli szállítók jóléti helyzete ellentmondásosan alakul, míg az adófizetők nettó pozíciója gyakorlatilag változatlan marad.

A reform lebonyolításának legneuralgikusabb pontja az európai cukorgyártás hatékonyságának kérdése. Ebben az összefüggésben a kvótacsökkentés mikéntjének van kiemelkedő jelentősége. A reform gyakorlati végrehajtása során a kompenzációért cserébe végrehajtott önkéntes kvótacsökkentés és a kötelező lineáris kvótacsökkentés kiegészíthetik egymást: amennyiben a szerkezetváltási program a szükséges kvótakivonást nem képes teljes mértékben elérni, akkor a hiányzó mennyiséget lineáris kvótacsökkentéssel kell biztosítani.

A korábban ismertetett lineáris kínálati függvény segítségével lehetőség volt a két kvótacsökkentési opció hatásainak számszerű összehasonlítására is. A számítások azt mutatták, hogy amennyiben a termelési kvótákat lineáris csökkentéssel hozzák a kívánt szintre, akkor ez évente mintegy félmilliárd eurós hatékonyságvesztést okoz, ahhoz képest ha a kvótákat egy önkéntes program keretében hatékonysági szempontok szerint csökkentenék.

A szerkezetváltási program lebonyolítása ugyanakkor a hazai cukorágazat szempontjából is kiemelten fontos. A magyarországi cukorágazatra gyakorolt várható hatásokat az értekezés egy részletes, gyárkörzeti szintű versenyképességi vizsgálat alapján határozta meg. Az iparági költségadatok alapján a jövedelmező cukorrépa termelés fenntartásához szükséges cukorrépa árat a feldolgozók csak a referencia árat jelentősen meghaladó piaci árak mellett képesek biztosítani. A feldolgozóipar

jövedelmezőségét a KKE régió cukorpiaci helyzete, termelési hatékonyságát pedig a kapacitások kihasználása határozzák meg. Mindkét tényező alapvetően a cukoripari szerkezetváltási program működésének a függvénye.

A reform politikai kontextusának elemzése a KAP általános céljainak (hatékonyság növelés, szétválasztás, költségvetési kiadások csökkentése) és a sajátos tagállami érdekeknek a konfliktusára mutat rá. Ennek háttere a cukor termékpályán alkalmazott piacsabályozási eszközökben (nemzeti termelési kvóta) és a KAP erős politikai beágyazottságában keresendő. A reformhoz szükséges politikai kompromisszum feltételei, valamint a gyakorlati megvalósítás során tapasztalt nehézségek azt igazolják, hogy a hatékonysági szempont egy részlegesen tagállami ellenőrzés alatt tartott, nemzeti kvótákra épülő ágazat esetében csak korlátozottan érvényesülhet. Ezt az ellentmondást ráadásul a cukorágazat esetében tovább erősíti a sajátos tulajdonosi szerkezet is.

Az elfogadott reformcsomagba áttekintése továbbá számos olyan szabályozási elemet tárt fel, melyek a tagállamok közötti elosztási konfliktusok rendezése érdekében a reform deklarált alapelveivel (szétválasztás, hatékonyság növelés, költségvetési kiadások csökkentése) ellentétes hatást fejtenek ki. A déli tagállamok nyomására megállapított 50%-os kvótaküszöb, ami az ehhez kapcsolódó termeléshez kötött cukorrépa támogatás révén lehetővé teszi a legkevésbé hatékony régiók cukortermelésének részleges fenntartását a nemzeti kvótákra épülő szabályozással hozható összefüggésbe. Ezen túlmenően egy termeléshez kötött támogatás beemelése a cukor KPSZ-be éles ellentétben áll a szétválasztás elvével is. Magának a szerkezetváltási programnak a forrását pedig a fogyasztók megadóztatása biztosítja. További költségvetési tételeket jelentenek továbbá az egyes tagállamoknak a politikai kompromisszum fejében nyújtott külön kedvezmények. Ezek az elemek nem csak a költségvetési kiadások csökkentésével, hanem a versenysemlegesség, a szétválasztás és a hatékonyságnövelés elveivel sincsenek összhangban.

1. sz. Függelék: A termelési költségbecslés módszertana

A fedezeti és jövedelmezőségi számítások a cukorrépán kívül a két legnagyobb területen termesztett kultúránál, a takarmánykukoricánál és a búzánál, valamint további két ipari növénynél, a napraforgónál és a repcénél kerültek elkészítésre. A számításoknál alkalmazott termésátlagok a cukorrépa esetében 50 t/ha, míg a többi termés esetében a megelőző 5 éves országos átlagtermés 140%-a.

A felvásárlási ár a cukorrépa esetében a 318/2006 sz. EK rendeletben 2006/07-re megállapított minimális répaár. A becsült 2006/07 évi cukorrépa elszámolási árfolyam 264,1 HUF/EUR (Európai Központi Bank hivatalos 2006 június 9-i referencia átváltási kulcsa). A búza és a repce esetében a Budapesti Árutőzsde 2006 augusztus havi, a napraforgó és a takarmánykukorica esetében pedig a 2006 november havi átlagárak kerültek a kalkulációba. A búza egységárának számításánál az étkezési és a takarmány minőség aránya 50-50 % volt.

A bevételi oldal számításánál a cukorrépa kivételével minden kultúra esetében az egyszerűsített területalapú kifizetések és a nemzeti kiegészítő támogatás került a számításokba. Cukorrépa esetében az csak az egyszerűsített területalapú kifizetés került a kalkulációba.

A vetőmag költség a cukorrépa esetében a Magyar Cukor Rt. 2006 novemberben érvényes eladási ára alapján, a többi kultúránál a Vetőmag Terméktanácstól kapott információk alapján került számításra.

A termesztéstechnológiánál minden esetben olyan alternatíva alkalmazásán alapulnak a számítások, amelyet egy hozzáértéssel és megfelelő technológiával rendelkező gazdaságnak alkalmaznia kell ahhoz, hogy a bevételi oldalnál számításba vett hozamokat elérhesse.

- A növényvédőszer költségek a KITE 2006 évi, betakarítás időpontjában a legnagyobb kisserelésre érvényes árakból kerültek számításra. A listaárak 16 %-kal kerültek csökkentésre, mely árengedményt egy átlagos termelő a beszerzésnél el tud érni.
- A műtrágya költségei a Bólyi Agrokémia 2006 őszén érvényes áraiból kerültek számításra.
- A gépi költségek az MGBSZ (Magyar Gépi Bervállalkozók Szövetsége) által 2006 évre javasolt árainak legalacsonyabb értékeiből kerültek számításra.
- A kamat és bankköltségeknél a betakarítás nélküli gépi költségek finanszírozása került a számításokba 6 havi időtartammal és havi 1 % költséggel, mert az anyagoknál eleve a betakarításkor érvényes árak kerültek a kalkulációkba.
- A biztosítási költség az áruérték 1 %-ban, a központi irányítás az áruérték 2 %-ban került meghatározásra.

2. sz. Függelék: Költség és jövedelemkalkuláció 2006, búza

Alapadatok

Termésátlag (t/ha)	5,6196
Alapár (Ft/t)	23850
Összes juttatás (Ft)	23850

Árbevétel (Ft/ha)	134 027
Támogatás (Ft/ha)	43 771
Összes bevétel (Ft/ha)	177 798
Összes bevétel (Ft/t)	31 639

Termesztési költségek

Vetőmag	csávázószer	(kg/ha)	egységár (Ft/kg)	anyagktg (Ft/ha)
csávázott vetőmag	Vitawax 2000	220	65	14 300

Növényvédelem	szer megnevezése	(kg, l/ha)	egységár (Ft/kg, Ft/l)	anyagktg (Ft/ha)
Gyomirtás	Granstar 75 DF	0,03	144 211	4 326
Gombaölőszeres védekezés I.	Tango Star	0,7	6 249	4 374
(rovarkártevők elleni védelem)	Fury 10 EC	0,1	9 693	969
Gombaölőszeres védekezés II.	Falcon 460 EC	0,6	8 376	5 026
	Polyfid	2	460	920

Növényvédőszer összesen 15 616

Tápanyagellátás	anyag megnevezése	(kg/ha)	egységár (Ft/kg)	költség (Ft/ha)
őszi műtrágya	komplex (15/15/15)	400	52	20 800
tavaszi műtrágya	linzi só (27 %)	300	41	12 300

Tápanyagellátás összesen 33 100

Gépi munkák	gyakoriság	egységár (Ft/alkalom)	(Ft/ha)	Kijuttatott hatóanyag (kg/ha)
tárcsázás	2	5 200	10 400	N 141
vetőszántás	1	11 800	11 800	P 60
vetőágyelőkészítés (kombinátor)	1	4 950	4 950	K 60
vetés	1	4 050	4 050	
műtrágyázás + szállítás	3	2 800	8 400	
permetezés + vízszállítás	3	3 750	11 250	
betakarítás	1	13 500	13 500	
szállítás	1	4 496	4 496	
betárolás + rostálás + kitárolás	1	9 834	9 834	

Gépi költségek összesen 78 680

Változó költségek összesen (Ft/ha)	141 696
Fedezeti hozzájárulás (Ft/ha)	36 103

Állandó és általános költségek	Ft/ha
Földbérleti díj	25 000
Biztosítás (1 %)	1 340
Kamat és bankköltség	3 911
Központi irányítás (2 %)	2 681
Állandó és általános költség összesen (Ft/ha)	32 932

Termelési költség összesen (Ft/ha)	174 627
---	----------------

Nyereség (Ft/ha)	3 171
Árbevétel-arányos jövedelmezőség	1,78%
Költségarányos jövedelmezőség	1,82%
Fedezeti pont I (változó költség = árbevétel)	4,48 t
Fedezeti pont II (összköltség = árbevétel)	5,52 t

3. sz. Függelék: Költség és jövedelemkalkuláció 2006 kukorica

Alapadatok

Termésátlag (t/ha)	8,3328
Alapár (Ft/t)	24300
Összes juttatás (Ft)	24300

Árbevétel (Ft/ha)	202 487
Támogatás (Ft/ha)	43 771
Összes bevétel (Ft/ha)	246 258
Összes bevétel (Ft/t)	29 553

Termesztési költségek

Vetőmag	(db/ha)	egységár (Ft/70000 db)	anyagktg. (Ft/ha)
csávázott vetőmag	70000	22 000	22 000

növényvédelem	szer megnevezése	(kg, l/ha)	egységár (Ft/kg, Ft/l)	anyagktg. (Ft/ha)
Gyomirtás I	Motivell Turbo	1 cs	10 127	10 127
Rovarkártevők elleni védekezés	Invite	1 cs	5 106	5 106

Növényvédőszer költség összesen 15 233

Tápanyagellátás	anyag megnevezése	(kg/ha)	egységár (Ft/kg)	költség (Ft/ha)
őszi műtrágya	komplex (15/15/15)	300	52	15 600
tavaszi műtrágya	linzi só (27 %)	400	41	16 400

Tápanyagellátás összesen 32 000

gépi munkák	gyakoriság	egységár (Ft/alkalom)	(Ft/ha)	Kijuttatott hatóanyag (kg/ha)
tárcsázás	1	5 200	5 200	N 153
őszi mélyszántás	1	16 800	16 800	P 45
vetőágyelőkészítés (kombinátor)	1	4 950	4 950	K 45
vetés	1	4 200	4 200	
gépi kultivátorozás	1	5 350	5 350	
műtrágyázás + szállítás	2	2 800	5 600	
permetezés + vízszállítás	2	3 750	7 500	
betakarítás	1	16 400	16 400	
szállítás	1	4 166	4 166	
betárolás + rostálás + kitérítés	1	14 582	14 582	
szárítás	1	26 832	26 832	

Gépi költségek összesen 111 580

Változó költségek összesen (Ft/ha)	180 813
Fedezeti hozzájárulás (Ft/ha)	65 445

Állandó és általános költségek	Ft/ha
Földbérleti díj	25 000
Biztosítás (1 %)	2 025
Kamat és bankköltség	2 976
Központi irányítás (2 %)	4 050
Állandó és általános költség összesen (Ft/ha)	34 051

Termelési költség összesen (Ft/ha)	214 864
---	----------------

Nyereség (Ft/ha)	31 394
Árbevétel-arányos jövedelmezőség	12,75%
Költségarányos jövedelmezőség	14,61%
Fedezeti pont I (változó ktg = árbevétel)	6,12 t
Fedezeti pont II (összköltség = árbevétel)	7,27 t

4. sz. Függelék: Költség és jövedelemkalkuláció 2006, repce

Alapadatok

Termésátlag (t/ha)	2,8112
Alapár (Ft/t)	57600
Összes juttatás (Ft)	57600

Árbevétel (Ft/ha)	161 925
Támogatás (Ft/ha)	43 771
Összes bevétel (Ft/ha)	205 696
Összes bevétel (Ft/t)	73 170

Termesztési költségek

Vetőmag	kg/ha	egységár (Ft/kg)	anyagköltség (Ft/ha)
csávázott vetőmag	4	2 350	9 400

Növényvédelem	szer megnevezése	kg, l/ha	egységár (Ft/kg, Ft/l)	anyagköltség (Ft/ha)
Gyomirtás ősssel	Command 48 EC	0,2	31 543	6 309
Gombaölőszeres védekezés ősssel	Folicur Solo	0,8	6 985	5 588
Rovarölőszeres védekezés I.	Karate ZEON	0,3	7 615	2 284
Rovarölőszeres védekezés II.	Thiodan 35 EC	1,2	1 866	2 239
Érésgyorsító	Harvade 25 F	1,6	3 489	5 583

Növényvédőszer költség összesen

22 002

Tápanyagellátás	anyag megnevezése	kg/ha	egységár (Ft/kg)	költség (Ft/ha)
őszi műtrágya	komplex (15/15/15)	400	52	20 800
tavaszi műtrágya	linzi só (27 %)	200	41	8 200

Tápanyagellátás összesen

29 000

Gépi költségek	gyakoriság	Ft/alkalom	Ft/ha	Kijuttatott hatóanyag (kg/ha)
tárcsázás	1	5 200	5 200	N 114
vetőszántás	1	11 800	11 800	P 60
vetőágyelőkészítés (kombinátor)	1	4 950	4 950	K 60
vetés	1	5 650	5 650	
műtrágyázás + szállítás	2	2 800	5 600	
permetezés + vízszállítás	5	3 750	18 750	
betakarítás	1	13 500	13 500	
szállítás	1	1 406	1 406	
betárolás + rostálás + kitérés	1	4 920	4 920	

Gépi költségek összesen

71 775

Változó költségek összesen (Ft/ha)	132 178
Fedezeti hozzájárulás (Ft/ha)	73 518

Állandó és általános költségek	Ft/ha
Földbérleti díj	25 000
Biztosítás (1 %)	1 619
Kamat és bankköltség	3 201
Központi irányítás (2 %)	3 239
Állandó és általános költség összesen (Ft/ha)	33 059

Termelési költség összesen (Ft/ha)	165 237
---	----------------

Nyeresség (Ft/ha)	40 459
Árbevétel-arányos jövedelmezőség	19,67%
Költségarányos jövedelmezőség	24,49%
Fedezeti pont I (változó költség = árbevétel)	1,81 t
Fedezeti pont II (összköltség = árbevétel)	2,26 t

5. sz. Függelék: Költség és jövedelemkalkuláció, 2006 napaforgó

Alapadatok

Termésátlag (t/ha)	2,9008
Alapár (Ft/t)	52850
Összes juttatás (Ft)	52850

Árbevétel (Ft/ha)	153 307
Támogatás (Ft/ha)	43 771
Összes bevétel (Ft/ha)	197 078
Összes bevétel (Ft/to)	67 939

Termesztési költségek

Vetőmag	db/ha	egységár (Ft/60000 db)	anyagköltség (Ft/ha)
csávázott vetőmag	60000	13 000	13 000

Növényvédelem	szer megnevezése	kg, l/ha	egységár (Ft/kg, Ft/l)	anyagköltség (Ft/ha)
Gyomirtás	Trophy	1,25	1 586	1 982
	Racer	2,25	4 455	10 023
Gombaölőszeres védekezés	Alert	1	5 288	5 288
	Alert	1	5 288	5 288
Érésgyorsítás	Harvade 25 F	1,6	3 489	5 583

Növényvédőszer költség összesen 28 164

Tápanyagellátás	anyag megnevezése	kg/ha	egységár (Ft/kg)	költség (Ft/ha)
őszi műtrágya	komplex (15/15/15)	400	52	20 800
tavaszi műtrágya	linzi só (27 %)	300	41	12 300

Tápanyagktg. Összesen 33 100

Gépi költségek	gyakoriság	Ft/alkalom	Ft/ha	Kijuttatott hatóanyag (kg/ha)
tárcsázás	2	5 200	10 400	N 141
őszi mélyszántás	1	16 800	16 800	P 60
vetőágyelőkészítés (kombinátor)	1	4 950	4 950	K 60
vetés	1	4 450	4 450	
műtrágyázás + szállítás	2	2 800	5 600	
permetezés + vizszállítás	3	3 750	11 250	
betakarítás	1	13 700	13 700	
szállítás	1	1 450	1 450	
betárolás + rostálás + kitárolás	1	5 076	5 076	

Gépi költségek összesen 73 677

Változó költségek összesen (Ft/ha)	147 940
Fedezeti hozzájárulás (Ft/ha)	49 138

Állandó és általános költségek	Ft/ha
Földbérleti díj	25 000
Biztosítás (1 %)	1 533
Kamat és bankköltség	3 294
Központi irányítás (2 %)	3 066
Állandó és általános költség összesen (Ft/ha)	32 893

Termelési költség összesen (Ft/ha)	180 834
---	----------------

Nyeresség (Ft/ha)	16 244
Árbevétel-arányos jövedelmezőség	8,24%
Költségarányos jövedelmezőség	8,98%
Fedezeti pont I (változó költség = árbevétel)	2,18 t
Fedezeti pont II (összköltség = árbevétel)	2,66 t

6. sz. Függelék: Költség és jövedelemkalkuláció 2006, cukorrépa

Termésátlag (t/ha)	50
Cukortartalom (%)	16
Minimumár (Ft/t)	8679
Cukortartalom korrekció (Ft/t)	0
Minőségi prémium (Ft/t)	0
Ütemezési térítés (Ft/t)	0
Összes juttatás (Ft)	8679

Árbevétel (Ft/ha)	433 949
Támogatás (Ft/t)	23 771
Összes bevétel (Ft/ha)	457 720
Összes bevétel (Ft/t)	9 154

Vetőmag	csávázószer	U/ha	egységár (Ft/U)	anyagköltség (Ft/ha)
Duplatoleráns monogerm vetőmag	Gaucha	1,2	48 740	58 488

Növényvédelem	szer megnevezése	kg, l/ha	egységár (Ft/kg, Ft/l)	anyagköltség (Ft/ha)
Talajfertőtlenítés	Marshal 25 EC	2	3 508	7 016
Alapgyomirtás	Dual Gold 960 EC	1,5	3 978	5 967
	Pyramin Turbo	4	2 819	11 276
Felülkezelés I.	Betanal Expert	1	7 479	7 479
	Goltix 90 WG	1	7 820	7 820
Felülkezelés II.	Betanal Expert	1,25	7 479	9 349
	Flirt	1,5	4 077	6 116
	Solubor	2	825	1 650
Gombaölőszeres védekezés I.	Juwel	1	7 392	7 392
	Solubor	2	825	1 650
	Polyfid	2	460	920
(rovarkártevők elleni védelem)	Thiodan 35 EC	1,5	1 866	2 798
Gombaölőszeres védekezés II.	Rias	0,35	16 470	5 764
(rovarkártevők elleni védelem)	Fury 10 EC	0,15	9 693	1 454

Növényvédőszer költség összesen

76 653

Tápanyagellátás	anyag megnevezése	kg/ha	egységár (Ft/kg)	költség (Ft/ha)
őszi műtrágya	kálisó (60 %)	400	43,0	17 200
őszi műtrágya	MAP (52 %)	150	67,4	10 110
tavaszi műtrágya	linzi só (27 %)	235	41,0	9 635

Tápanyagktg. összesen

36 945

Gépi munkák	gyakoriság	Ft/alkalom	Ft/ha	Kijuttatott hatóanyag (kg/ha)
tárcsázás	2	5 200	10 400	N 80
mélylazítás (összköltség 40 %-a elszámolva)	1	36 800	14 720	P 78
tárcsázás	1	5 200	5 200	K 240
vetőágyelőkészítés (kompaktor)	1	5 600	5 600	
vetés	1	5 850	5 850	
gépi kultivátorozás	1	5 350	5 350	
műtrágyázás + szállítás	3	2 800	8 400	
permetezés + vízszállítás	5	3 750	18 750	
betakarítás	1	60 000	60 000	
tisztítás	1	12 000	12 000	
szállítás a tábla széléig	1	3 000	3 000	
földfuvar (10 %)	1	5 000	5 000	

Gépi költségek összesen

154 270

Egyéb változó költségek	Ft/ha
--------------------------------	-------

Kézi kapálás	15 000
--------------	--------

Változó költségek összesen (Ft/ha)	341 356
Fedezeti hozzájárulás (Ft/ha)	116 364

Állandó és általános költségek	Ft/ha
Földbérleti díj	25 000
Érdekeltségi hozzájárulás	1 085
Biztosítás (1 %)	4 339
Kamat és bankköltség	5 656
EUF talajvizsgálat	1 000
Központi irányítás (2 %)	8 679
Állandó és általános költség összesen (Ft/ha)	45 760

Termelési költség összesen (Ft/ha)	387 116
---	----------------

Nyereség (Ft/ha)	70 604
Árbevétel-arányos jövedelmezőség	15,43%
Költségarányos jövedelmezőség	18,24%
Fedezeti pont I (változó költség = árbevétel)	37,29 t
Fedezeti pont II (összköltség = árbevétel)	42,29 t

7.sz. Függelék: Piaci forgatókönyvek a hazai cukorágazat számára

Forgatókönyvek	Maximális kvótatermelés	Belföldi árszínvonal
- Az EU-ban elégtelen a kvótavisszaadás, - A térségében nem nyílnak új piaci lehetőségek, - Az EU import küszöbára nem haladja meg a ref. árat.	235.000 t	referencia ár +/- 5%
<i>Az EU-ban elégtelen a kvótavisszaadás,</i> <i>A térségében nem nyílnak új piaci lehetőségek,</i> <i>Az EU import küszöbára eléri a 450 €-t.</i>	235.000 t	400 – 420 €
- Az EU-ban elégtelen a kvótavisszaadás, - A térségében új piaci lehetőségek nyílnak, - Az EU import küszöbára eléri a 450 €-t.	235.000 t	450-500 €
- Az EU-ban elégtelen a kvótavisszaadás, - A térségében új piaci lehetőségek nyílnak, - Az EU import küszöbára nem haladja meg a ref. árat.	235.000 t	400-450 €
<i>Az EU-ban megfelelő a kvótavisszaadás (4,5 millió tonna),</i> <i>A térségében nem nyílnak új piaci lehetőségek,</i> <i>Az EU import küszöbára nem haladja meg a ref. árat.</i>	294.000 t	Referencia ár +/- 5%
- Az EU-ban megfelelő a kvótavisszaadás (4,5 millió tonna), - A térségében új piaci lehetőségek nyílnak, - Az EU import küszöbára nem haladja meg a ref. árat.	294.000 t	430-450 €
<i>Az EU-ban megfelelő a kvótavisszaadás (4,5 millió tonna),</i> <i>A térségében nem nyílnak új piaci lehetőségek,</i> <i>Az EU import küszöbára eléri a 450 €-t</i>	294.000 t	450 €
- Az EU-ban megfelelő a kvótavisszaadás (4,5 millió tonna), - A térségében új piaci lehetőségek nyílnak, - Az EU import küszöbára eléri a 450 €-t	294.000 t	450-500 €

A fenti táblázatban dőlt betűvel jeleztem azokat a forgatókönyveket, amelyek bekövetkezésére viszonylag csekély az esély. Így például, valószínűtlennek tűnik azt feltételezni, hogy az EU egészében sikerül 24%-os kvótavisszaadást kieszközölni miközben Magyarország környezetében nem nyílnak új piaci lehetőségek. Magyarország környezete - beleértve Romániát és Bulgáriát - ugyanis nem tartozik a leghatékonyabb termelők közé, ezért amennyiben a Közösségben jelentős kvótavisszaadás történik, akkor várhatóan ennek legalább arányos része ebből a régióból fog kikerülni.

Az árak vonatkozásában várakozásom szerint a belföldi piaci árakat alapvetően a régiós értékesítési lehetőségek határozzák meg, ugyanis a közösség más térségeiben jellemző cukorpiaci helyzet – a tetemes szállítási költségeknek köszönhetően – feltételezhetően csak áttételesen és lényegesen kisebb hatással érvényesül.

A harmadik országból származó import¹⁴⁸ hatása a hazai piaci árakra áttételes. Mivel a Közösségbe gyakorlatilag csak tengeri úton lehetséges a cukor importja, ezért a magyar piacon ez az import csak abban az esetben jelent piaci tényezőt, ha az itthoni piaci árak és az import belépési ára között a szállítási költségeket (kb. 30-60 €/t) meghaladó különbség áll fenn. Ebben az esetben ugyanakkor vélhetően az EU más térségeinek is vonzó célpont lehet a hazai cukorpiac, tehát ezt a lehetőséget az előző pont részeként is lehet értelmezni.

Az import belépési árával az első fejezetben részletesen foglalkoztam. Az európai cukoripar gyártási költségei alapján kimutattam, hogy a referencia árat el nem érő import belépési ár esetén az EU cukoriparának döntő többsége működésképtelené válna. 400 euró alatti piaci cukorárak ugyanis legfeljebb a leghatékonyabb termelő régiókban adnak lehetőséget jövedelmező cukortermelésre¹⁴⁹, az átlagos európai cukortermelő országokban azonban a termelés teljes egészében veszteségessé válna. A másik oldalon a közösségi cukorgyártók belföldi áremelési lehetőségeinek a Bizottság rendkívüli vámmentes importkvóták megnyitásával tud korlátot szabni. Az árak ellenőrzésének és közben tartásának további eszköze pedig a kötelező árjelentési rendszer.

¹⁴⁸ A Horvátországból és Szerbiából behozott cukor közvetlenül a regionális cukorpiaci egyensúlyra hat. Ezért potenciális hatásaival elemzésünkben nem számolunk.

¹⁴⁹ Az Európai Cukorgyártók Szövetsége (CEFS) 2004. évi cukorgyártási költség-kimutatása alapján a leghatékonyabb uniós cukorgyártó teljes feldolgozási költsége 1 tonna cukorra vetítve 198 euró volt. Ehhez hozzászámítva a minimális cukorrépa árból (26,3 €/t) kalkulálható nyersanyag költséget (183 €/t cukor) 381 eurós teljes gyártási költség adódik.

8.sz. függelék: Az EU cukorreformjának potenciális hatásai az OECD szerint

Az OECD országokat, valamint a nagyobb cukor exportőr és importőr országokat modellező komplex ún. „cukor világ modell” keretében az EU cukorpiaci reformjának potenciális hatásait vizsgálta az OECD [OECD 2004]¹⁵⁰ is. Mivel az elemzés a teljes liberalizáció¹⁵¹ elvi feltételezéséből indult ki, ennek eredményeit erős fenntartásokkal kell kezelni. A jóléti elemzések szempontjából mindazonáltal jó viszonyítást kínálnak az OECD modellvizsgálatának eredményei, melyek a 2013-as évre adnak becslést:

- A teljes liberalizáció hatására a termelés 33%-kal, az export 22%-kal csökken;
- Az import növekedése 287%-os;
- A cukor belpiaci ára 74%-kal csökken, ennek nyomán a fogyasztás 12%-kal nő;
- Amennyiben a termelői árak csökkenésének transzmissziója a fogyasztók felé csak 50%-os, akkor a fogyasztás mennyisége is csak 6%-kal bővül.
- Az EU termelés csökkentése nyomán a világpiaci árak 8-10%-kal növekednek.
- A fogyasztói többlet értéke évi 11,5 milliárd USD.
- A termelői többlet 6,5 milliárd USD-vel csökken.
- A kormányzati kiadások csökkenése 810 millió USD.

A modellből kiemelendő az OECD által prognosztizált viszonylag csekély termelés visszaesés, hiszen a 74%-os termelői árcsökkenést csupán 33%-os visszaesés követné. Ez saját vizsgálatom (lásd 3. fejezet) alapján igencsak vitatható, mivel az ismert költségadatok lényegesen nagyobb kínálati ár rugalmasságot mutatnak. Az OECD világmodell szerint továbbá a termelés illetve az árak csökkenésének ütemét csak kis mértékben enyhítené az a körülmény, ha más országokban és régiókban is liberalizálnák a cukorgazdaságot. Ez megerősíti, hogy az EU cukorágazata a többi ország szintjéhez képest lényegesen protekcionista keretek között működik, hiszen ez új piacokat liberalizált világpiac mellett sem igen tudna szerezni.

¹⁵⁰ 20.old

¹⁵¹ Ez az exporttámogatások, termelési illetékek, piacralépési akadályok, belső ártámogatások és a közös piaci szervezetek minden egyéb intézkedésének eltörlését jelentené.

9. sz. Függelék: Az EU-ba vámmentesen importált cukor mennyisége jogcím szerinti bontásban 2001/02-ben

	Cukor Jegyzőkönyv	SPS	LKO	EBA	összes
Barbados	50,312	-	-	-	50,312
Belize	40,349	5,579	-	-	45,928
Brazília (NÉ)	-	-	55,580	-	55,580
Burkina Faso	-	-	-	7,074	7,074
Kongo	10,186	2,554	-	-	12,740
Elefántcsontp art	10,186	9,775	-	-	19,961
Kuba	-	-	22,960	-	22,960
Etiópia	-	-	-	14,298	14,298
Fiji	165,348	19,646	-	-	184,994
Guayana	159,410	22,444	-	-	181,854
India	10,000	10,000	-	-	20,000
Jamaica	118,696	17,931	-	-	136,627
Madagaszkár	10,760	-	-	-	10,760
Malawi	20,824	10,000	-	10,402	41,226
Mauritius	491,031	43,101	-	-	534,132
Mozambik	-	-	-	8,331	8,331
St Kitts	15,591	-	-	-	15,591
Szudán	-	-	-	16,257	16,257
Sváziföld	117,645	14,696	-	-	132,541
Tanzánia	10,186	2,520	-	9,065	21,771
Trinidad	43,751	6,239	-	-	49,990
Zambia	-	12,765	-	8,758	21,523
Zimbabwe	30,225	24,921	-	-	55,146
Egyéb	-	-	2,460	-	2,460
Összesen	1,304,700	202,171		74,185	1,662,056

Forrás: LMC [2002 b], 195. old.

10. Függelék: Várható kvótavisszaadások az EU egyes régióiban a cukoripari szerkezetváltási program keretében

A szerkezetváltási program elsődlegesen azokban a tagállamokban kényszerít ki jelentős kvótavisszaadásokat, ahol a cukorrépa termelés és a gyárak *együttes* hatékonysága lényegesen elmarad a közösség átlagos színvonalától. Az egyes tagállamok, illetve régiók termelési hatékonyságáról készült felmérések alapján ilyennek tekinthetők:

- A mediterrán tagállamok (Olaszország, Portugália, Dél-Spanyolország, Görögország),
- Egyes északi régiók (Finnország, Svédország egyes részei, Balti tagállamok), illetve
- Szlovénia és Írország.

Az EU Bizottság által publikált *becsült* költségadatok tükrében ezekben a térségekben a kvótavisszaadás mértéke jellemzően 50 és 100% között lesz.

A közösségben 2006/07-ben realizált 1,3 millió tonnás kvóta visszaadás teljes egészében a fenti régiókból származott, melynek többsége (mintegy 800 ezer tonna) Olaszországban került visszaadásra¹⁵². Olaszországban ugyanis az 50%-nál magasabb kvótacsökkentés előfeltétele annak, hogy a fennmaradó gyárak a répatermeléshez kötött támogatás révén megfelelő nyersanyag mennyiséghez jussanak. E mellett érdemi kvóta visszaadást 2006-ban csak Írországban jelentettek be, ahol a teljes 200.000 tonnás kvóta visszaadásra kerül.

A program során, tehát a 2009/10-es évvel bezárólag a fenti régiókban visszaadásra kerülő kvóták mennyiségét az alábbi táblázat alapján becsültem meg.

Az EU legkevésbé hatékony cukortermelő tagállamai

Tagállam megnevezése	(régió)	Összes répacukor kvóta 2006/07 (t)	Elméleti visszaadási arány	Visszaadott kvóta (t)
Olaszország		1 557 442	55%	856 593
Írország		199 259	100%	199 259
Spanyolország (dél)		350 000	100%	350 000
Görögország		317 501	100%	317 501
Finnország		146 086	100%	146 086
Szlovénia		52 973	100%	52 973
Lettország		66 505	100%	66 505
Litvánia		103 010	50%	51 505

¹⁵² Az olasz földművelésügyi minisztérium bejelentése alapján a 19 gyárból 13 szüntette be a termelést 2006-ban. A kvótacsökkentés mértéke ugyanakkor nem lesz ilyen arányú, hiszen ezek többnyire kisebb kapacitású üzemek.

Összesen	2 792 776	73%	2 040 422
----------	-----------	-----	-----------

A kvótavisszaadásnak elvileg **2007/08**-ban kellett volna tetőznie, ugyanis a feldolgozók ebben az évben tarthatnak igényt utoljára a 730 €-os tonnánkénti támogatásra. Ezt követően a tonnánkénti támogatás évente 105 €-val csökken (2008/09-ben 625 €, 2009/10-ben 520 €). Ez már nem csak a fenti ország csoportot, hanem az európai mércével 'közepes' vagy 'hatékony' országokat és régiókat is érintenie kellett volna. (A „közepesen hatékony” ország csoportra vonatkozó bármilyen általánosítás csak komoly fenntartásokkal kezelhető, hiszen ez a kategória igen vegyes adottságú és struktúrájú iparágakat foglal magába.) 2007/08-ban ugyanis elvileg mindazon termelőknek vissza kellene adnia a kvótáját, akik a reformot követően távlatilag nem látnak esélyt a termelés jövedelmező folytatására¹⁵³.

A legtöbb „közepes hatékonyságú” tagállamban ugyanakkor az iparági struktúraváltás mélysége és ennek kvótákra gyakorolt hatása egyenlőre még nem kristályosodott ki. 2007/08-ig ezek az országok szinte egyáltalán nem éltek a kvótavisszaadás lehetőségével. Az eddig nyilvánosságra hozott döntések (Ausztria, Szlovákia, Dánia, Németország, Lengyelország, Belgium, Hollandia) alapvetően olyan szerkezetátalakítást jeleznek, ahol a gyárbezárásokat nem, vagy csak kismértékben kíséri a bezárt gyár kvótájának visszaadása. Ezek a lépések tehát a közösségi szerkezetváltási programtól független racionalizációs lépések, amelyeket a reform által diktált költségcsökkentési kényszer és nem pedig a kvóta visszaadása motivál.

A modellszámítások céljára azt feltételeztem, hogy ezekben a tagállamokban a kvótavisszaadás mértéke átlagosan 30%.

¹⁵³ A felajánlónak fizetett szerkezetátalakítási segély fokozatos csökkenése miatt csak abban az esetben éri meg 2008-ban igényelni 2007 helyett, ha a felajánló még a 2007 évi áron (632 €/t – 126 €/t = 506 €/t) is 105 €/t jövedelmet tud elérni. 2008-ban tehát azok a cégek lehetnek érdekelt a kvóta visszaadásában, ahol a cukorgyártás *teljes folyó költsége* 2007-ben nem haladja meg a 400 €-t. Mivel a cukorrépa minimumára ebben az évben 29,8 €/t, az egy tonna kvótacukorra jutó nyersanyagköltség legalább 205-210 €. Vagyis a folyó feldolgozási költségeknek 200€ alatt kell lenniük. Elvileg ebbe a kategóriába tartozhat a hatékonyabb termelők egy csoportja.

Hasonlóképpen csak abban az esetben éri meg 2009-ban igényelni a kvótavisszaadást 2008 helyett ha a felajánló a 2008 évi áron (541,5 €/t – 113,3 €/t – 12 €/t = 416 €/t) még 105 €/t jövedelem realizálására képes. Ez 300 €/t körüli teljes gyártási költséget, illetve a répaköltség levonása után és 100 –120 €/t közötti feldolgozási költséget feltételez. Ezt nagy valószínűséggel egyetlen európai cukorgyár sem képes teljesíteni. Tehát nincs olyan költség/haszon számítás, amivel a kvóták 2009 és 2010 évi visszaadása igazolható lenne.

Az EU-15 „közepes hatékonyságú” cukortermelő tagállamai

Tagállam (régió) megnevezése	Összes répacukor kvóta 2006/07 (t)	Elméleti visszaadási arány	Visszaadott kvóta (t)
Hollandia	864 559	30%	259 368
Dél-Spanyolország (nem öntözött)	63 000	30%	18 900
Észak-Spanyolország	580 000	30%	174 000
Dánia	420 745	30%	126 224
Ausztria	387 325	30%	116 197
Svédország	368 262	30%	110 479
Belgium	819 811	30%	245 943
Egyesült Királyság	1 138 626	30%	341 588
Összesen	4 642 328	30%	1 392 269

Egy harmadik, továbbra is igen heterogén csoportot képeznek a 2004-ben csatlakozott Közép-Kelet-Európai tagállamok jelentősebb cukorgyártói: Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Magyarország. Ugyan ezen tagországok iparágai között jelentős szerkezeti különbségek vannak, a köztük lévő hasonlóságok – az EU régi tagállamihoz képest – mégis markánsabbak [BCE 2005]. Az egyszerűség kedvéért ebben az ország csoportban is 30%-os visszaadási arányt feltételeztem.

A KKE régió tagállamai

Tagállam (régió) megnevezése	Összes répacukor kvóta 2006/07 (t)	Elméleti visszaadási arány	Visszaadott kvóta (t)
Lengyelország	1 671 926	30%	501 578
<i>Csehország</i>	<i>454 862</i>	<i>30%</i>	<i>136 459</i>
<i>Szlovákia</i>	<i>207 432</i>	<i>30%</i>	<i>62 230</i>
<i>Magyarország</i>	<i>401 684</i>	<i>30%</i>	<i>120 505</i>
Összesen	2 735 904	30%	820 771

Termelési hatékonysági szempontból a legkedvezőbb helyzetben Németország és Franciaország egyes régiói vannak. Ezekben a térségekben a szántóföldi cukorhozamok jellemzően 10 és 12 tonna között szóródnak hektáronként a gyári struktúra pedig nagykapacitású modern üzemekből áll. Az EU két legnagyobb cukortermelő tagállama azonban maga sem teljesen homogén, Németországban egyes régiók (pl. Alsó-Szászország, volt NDK) inkább a közepesen hatékony régiók csoportjába tartoznak. A hatékonyabb régiókban csupán marginálisan és „korrekciós” céllal valószínűsíthető kvótavisszaadás (5%), ami annak az eredménye lehet, hogy a gyárak további koncentrációja nyomán olyan kvótafelesleg keletkezhet, amit a kisebb számú gyár nem

tud előállítani. A kevésbé hatékony régiókban ugyanakkor nem zárható ki, hogy a gyártók a racionalizáció keretében érdemi mennyiségeket (30%) is visszaadnak az alapnak.

Németország és Franciaország cukortermelő régiói

régió megnevezése	Összes répacukor kvóta 2006/07 (t)	Elméleti visszaadási arány	Visszaadott kvóta (t)
Alsó Szászország, Bréma, Hamburg, Schleswig-Holstein	930 000	30%	279 000
Volt NDK területek	788 400	30%	236 520
Észak-Rajna Vesztfália, Hessen, Rheinland Pfalz	862 000	30%	258 600
Picardie	1 240 300	30%	372 090
Ile de France	362 400	5%	18 120
Bajorország, Baden-Württemberg, Saarland	799 200	5%	39 960
Észak-Franciaország	506 400	5%	25 320
Normandia	253 600	5%	12 680
Cahmpagne-Ardenne	769 600	5%	38 480
Franciaország egyéb területei	391 400	5%	19 570
Összesen	6 903 300	19%	1 300 340

11. sz. függelék: A magyar gabonapiac várható alakulása

Magyarország éves gabonatermelése az elmúlt évtizedben igen tág határok között mozgott. Amíg a gabonaterület nagysága viszonylag stabilan 3,0 millió hektár volt addig az össztermés mennyisége 8,8 millió tonna (2003) és 16,8 millió tonna (2004) között szóródott, döntően klimatikus hatások miatt. Hosszabb távon a terület változatlansága mellett reálisan évi 13-14 millió tonna gabona megtermelését lehet valószínűsíteni, melynek mintegy 50%-a kukorica, egyharmada pedig búza.

Az elmúlt két évben Magyarországon összesen 7,5 millió tonna gabona intervenciók felvásárlására került sor, melyből a kukorica részaránya elérte az 5 millió tonnát. A feleslegek képződésének csak részben okozója a 2004 évi és 2005 évi kimagaslóan jó gabonatermés (2004-ben 6 millió tonna búza és 8,3 millió tonna kukorica, 2005-ben 5 millió tonna búza és 9 millió tonna kukorica termett) hiszen egy átlagos évben is megterem ebből a két gabonából 11-12 millió tonna. Ezzel szemben a jellemző felhasználás jelenleg elmarad az évi 8 millió tonnától, tehát egy átlagos évben is 3-5 millió tonna felesleg keletkezik. A felesleg nagyobb részét a kukorica adja, ahol a 7-9 millió tonnás termeléssel szemben a belföldi felhasználás 3,6-3,7 millió tonnára csökkent.

A tartós túlkínálatos állapot egészen 2005-ig tükröződött a belföldi felvásárlási árak színvonalában is. Az EU Bizottság adatai szerint Magyarországon (Csehországgal és Szlovákiával egyetemben) az intervenció intézményének dacára a takarmánykukorica valamint a búza felvásárlási átlagára 2005-ben 10-15%-kal maradt el az intervenciók ártól, hiszen a tényleges felvásárlási árak 85 és 91 €/t között mozogtak. Ugyanebben az időszakban az árak Ausztriában 1-2%-kal az intervenciók ár alatt, a Franciaországban és Németországban 10%-kal a déli EU tagországokban pedig 15-20%-kal az intervenciók ár felett alakultak. Ennek a (cukorhoz hasonló) jelenségnek csak részben magyarázata az, hogy térségünkben relatív nagyobb a termelési többlet. Ennél fontosabb a kikötőktől távoli fekvés, valamint a raktározási és szállítási infrastruktúra hiányai.

A gabonafélék várható piaci kilátásait illetően legalább olyan nagyfokú bizonytalansággal kell számolni, mint a cukor illetve a cukorrépa estében [EU Bizottság 2006 a]. A bizonytalanság a gabonák estében is többtényezős: a piaci szempontok mellett nagy súllyal esnek latba a szabályozási kérdések (intervenciós mechanizmus, SPS rendszer bevezetése) is.

Az abrakfogyasztó állatállomány várható alakulása. 15 éves folyamatos csökkenést követően az állatállomány további jelentős csökkenésére nem lehet számítani. Éppen a gabonapiaci hatások miatt a közelmúlt kormányzati intézkedései is az állatlétszám stabilizálása, növelése irányában hatnak. Ebből kifolyólag a takarmányozási célú belföldi gabona felhasználás stagnálása valószínűsíthető.

Az EU-n belüli és kívüli *gabonaexport várható lehetőségei*. A korábbi évek tapasztalatai alapján a jelenlegi szállítási infrastruktúra mintegy 3,2 –3,5 millió tonna gabona kivitelére ad reális lehetőséget. Az export területi megoszlása ugyanakkor nem egyenletes. A potenciális export felvevőpiacokhoz (pl. Ausztria, Olaszország, Szlovénia) való közelség hosszabb távon is magasabb árakat eredményezhet bizonyos térségekben, mint a piacoktól távolabbi vidékeken.

Az export logisztikai kapacitások jelenlegi szükségességét az Európai Bizottság nemrég publikált tanulmánya [EU Bizottság 2005 c] is fontos szempontnak tekinti a térség gabonapiaci kilátásait illetően. Mindazonáltal a Bizottság 2008-tól a kikötőktől távoli KKE régiók közös piacba történő teljes integrációjával számol, ami kiemelten az export kukorica vonatkozásában javíthatja a hazai termelés piaci kilátásait. Mindez azzal járhat, hogy a 2006-ig jellemző 10-25%-os árlemaradás, ami a hazai termelőket a nagyobb régi gabonatermelő tagállamokhoz képest jellemezte hosszú távon akár minimálisra csökkenhet.

Átállás az SAPS rendszerről az SPS rendszerre. A KAP megreformált támogatási rendszerére (összevont területalapú támogatás) történő áttérés legfontosabb hatása a magyar gabonapiacon a kötelező területpihentetési előírás (set-aside) bevezetése, valamint a szántóföldi növények nemzeti kiegészítő támogatás (top-up) termeléstől való teljes szétválasztása lesznek. Az előbbi intézkedés hatására az AKI az összes

szántóterületre vetítve mintegy 7-8%-os csökkenést (kb. 300 ezer hektár), míg a top-up teljes függetlenítése nyomán további 420 ezer hektár vetésterület csökkenést vár [AKI 2006a] Arányosan számolva, a gabonaterületek teljes csökkenése a soron következő években így elérheti a fél millió hektárt. Mivel azonban az alternatív hasznosítás inkább a gyengébb hozamú területeket érinti majd, az országos kibocsátás csökkenése ennél szerényebb mértékű lehet. Ezen túlmenően az alternatív hasznosítású területek regionális megoszlása sem lesz egyenletes. Az új rendszer bevezetésére legkorábban 2008-ban, de inkább 2009-ben fog sor kerülni. Az Agrárgazdasági Kutató Intézet szimulációs becslése szerint a két intézkedés együttes hatásaként a 2004. évi rekord terméshez (16 millió tonna) képest maximum 10-15%-kal eshet vissza a gabonatermelés mennyisége.

A gabonákra (főleg takarmány kukorica és takarmány búza) vonatkozó *intervenciós ár csökkentésének* illetve az intervenció estleges teljes eltörlésének hatása a hazai termelésre. Ebben a rendkívül fontos, és a hazai gazdálkodókat kiemelten érintő kérdésben egyenlőre kevés konkrét információ áll rendelkezésre. A gabonapiaci reform szükségességét az Európai Bizottság főleg az új tagállamok 2004 évi belépése óta rendszeresen hangsúlyozza, hiszen a többlettermelő régiók csatlakozása óta jelentősen megnöttek a közösség gabonaintervenciós kiadásai. A leggyakrabban felbukkanó megoldások egy 10-25%-os intervenciós ár csökkentés, illetve az intervenciós ár teljes eltörlése. A bevezetés időpontját és mikéntjét tekintve azonban nincs olyan viszonyítási pont, mint a cukoripar esetében a 2006-os fordulóév. A gabona közös piaci szervezet¹⁵⁴ ugyanis egy „nyílt végű” rezsim, vagyis nem egy határozott időszakra, hanem időbeli hatály nélkül került meghirdetésre. Mindazonáltal nem valószínű, hogy az említett változások 2008 előtt bevezetésre kerülnének, és az időponttól függetlenül az is valószínű, hogy a bevezetés csak fokozatosan történne meg.

Az AKI prognózisa [AKI, 2006 b] szerint a gabonafélék jelenlegi viszonylag kedvező relatív jövedelmezősége és az érdemi helyettesítési alternatívák (pl. cukorrépa, olajosmagvak) hiánya miatt egy *10%-os intervenciós árcsökkentés (101 €-ről 90 €-ra) egyáltalán nem hatna a termelési kedvre*. Amennyiben viszont megszűnne az intervenció intézménye és ezzel az árak és felvásárlási feltételek nagyobb mértékben

¹⁵⁴ 1784/2003 sz. Tanácsi Rendelet a gabona piacok közös piaci szervezetéről

romlanának, akkor a csökkenés mértéke – a területpihentetéssel együtt- elérheti a 25%-ot is.

Alkohol üzemek kapacitásainak bővülése, új bioetanol üzemek kiépítése. A magyar kormány 2010-re a közlekedési célú üzemanyag felhasználásban az energiaértékre vetítve 4 %-os bio-üzemanyag hányad elérését vállalta. Vélhetően ezt Magyarország többségében bioetanol benzinbe keverésével kívánja Magyarország teljesíteni, hiszen a repceolaj gyártása és dízelbe keverése Magyarországon az alacsonyabb és ingadozó repce termékek miatt kevésbé gazdaságos [Giber et al. 2005]. Az AKI vonatkozó becslése [AKI 2006 b] a bioetanol gyártáshoz szükséges gabona mennyiségét közép távon 2 millió tonnára (~ 0,3 millió hektár) becsüli, amiből mintegy 6-700.000 tonna etanol lenne előállítható. A tervbe vett bioetanol üzemek (Hungrana, Győri Szesz, Kaba, Hajdúsámson, Mohács, Marcali, Csurgó) tervezett kapacitása alátámasztja a fenti előrejelzést, hiszen önmagában a Hungrana etanol gyártási fejlesztése 400.000 tonna, a kabai projekt 300 ezer tonna, a Hajdúsámsonon tervezett beruházás pedig 1.000.000 tonna alapanyag feldolgozásával számol.

Nagy valószínűséggel állítható, hogy Magyarországon hosszú távon is keletkezik olyan gabonafelesleg, ami a hazai élelmiszer célú felhasználáson felül feleslegként rendelkezésre fog állni. Az AKI még a termelés szempontjából legpesszimistább forgatókönyvben (intervenció eltörlése) sem számít a 2004. évihez képest a gabonatermelés 25%-osnál nagyobb visszaesésére. Ez még mindig mintegy 12-13 millió tonna gabonát jelent, amivel szemben a belföldi humán és takarmányozási célú kereslet optimista esetben is csupán 9 millió tonna lesz. Az exportra és etanol gyártásra rendelkezésre álló gabonamennyiség így 3-4 millió tonna lenne. Amennyiben viszont nem csökken érdemben a gabonatermelés 2004-hez és 2005-höz képest és az állatállomány sem növekszik a várt ütemben akkor az ország tartós éves gabona feleslege elérheti az 5-6 millió tonnát is.

Az EU-25 egészére elvégzett modellszámítások [EU Bizottság 2005 c] a gabonapiac vonatkozásában mérsékeltén pozitív kilátásokat mutatnak az elkövetkező 5-6 évre. A KAP reform, a mérsékelt hozamnövekedési lehetőségek, illetve a viszonylag magas területpihentetési előírások bevezetése nyomán javulhatnak az általános európai gabonapiaci kilátások. Ezt a perspektívát támasztják alá a kedvező világpiaci várakozások (áremelkedés), valamint az euró dollárhoz képest középtávon várt leértékelése is.

Felhasznált irodalom

- ABARE [1999]: *Research Report 99.14. Sugar: International Policies Affect Market Expansion*. Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics.
- ACP [2005]: Joint ACP and LDC sugar groups platform. 2005 Szeptember 15, Kézirat.
- AKI [2005]: A cukorrendtartás tervezett reformjának hatásai az egyes cukorrépa termelő körzetek várható jövedelem termelésére. Radóczné Kocsis T. - Fogarasi J.: AKI, Budapest, 2005.
- AKI [2006 a]: Szerkezeti feszültségek. A SAPS helyett jön az SPS. Szerzők: Udovecz G. et al. In: Magyar Mezőgazdaság 2006 március 14, pp. 6-7 és 2006 március 22, pp. 6-7
- AKI [2006 b]: Szerkezeti feszültségek. Növénytermelésünk versenyképessége. Szerzők: Udovecz G. et al. In: Magyar Mezőgazdaság 2006 március 29, pp. 8-10.
- Alston J.M. – Hurd B. H.* [1990]: Some neglected social costs of government spending in farm programmes. In: *American Journal of Agricultural Economics*. 1990 február, pp. 149-156.
- ASSUC [2005]: Situation and prospects on the world market for community sugar exports. Presentation to the Advisory Group „Sugar”. 2005 November 16, Brüsszel, Kézirat.
- Atkinson S. B. – Stiglitz J. E.* [1980]: *Lectures on Public Economics*, London, McGraw-Hill. Idézi: Munk [1989] pp. 160.
- Bartens, A.* [2005]: *Sugar Economy 2005 – Europe*. Verlag Dr. Albert Bartens, Berlin.
- Bartens, A.* [2006]: *Sugar Economy 2006 – Europe*. Verlag Dr. Albert Bartens, Berlin. pp.36
- BCE [2005]: A magyar cukorrépaágazat helyzete az EU cukorpiaci reformjának tükrében. Budapesti Corvinus Egyetem, Agrárközgazdasági és Vidékfejlesztési Tanszék Budapest, 2005.

- Borbély Á. – Csillag P.* [2002]: Az agrárpolitika cél- és eszközrendszere a magyar cukorpiacon. *Gazdálkodás* 6. sz. 33-43.old.
- Burell A. (ed.)* [1989]: Milk quotas in the European Community. Wallingford, United Kingdom, CAB International. Idézi: Halmai [2004] 34. old.
- Cahill S. A.* [1997] : Calculating the rate of decoupling for crops under CAP/oilseeds reform. *Jornal of Agricultural Economics*, Vol. 48 (3), pp. 349-378. Idézi: [Halmai 2004]
- Cambridge [2004]: Economic, social and environmental implications of EU sugar regime reform. Final Report. Rural Business Unit University of Cambridge and the Royal Agricultural College. September 2004. Műhelytanulmány.
- Cambridge [2005]: UK Sugar Beet Farm Productivity under different reform scenarios: A farm level analysis. University of Cambridge, Department of Land Economy. Műhelytanulmány.
- CEFS [2005]: Survey of production costs of EG II sugar, Campaign 2004. Presentation for sugar-unit of DG VI. Kézirat.
- CEFS [2007]: Why and How adapting the restructuring scheme. CEFS Board position. 2007. február 6. Brüsszel, Kézirat.
- CIBE [2005]: Thoughts on the content of the Commission's proposal for CMO sugar reform. Common Market Countries Committee, 27th June 2005. Brussels. Kézirat.
- CIE [2002]: *Targets for OECD sugar market liberalisation*, October 2002, Centre for International Economics Canberra & Sydney.
- Cuni, R.* [2006]: Least developed countries (LDC) and African, Caribbean and Pacific countries (ACP) at the door of the European sugar market. *Sugar Industry*, No. 7., Verlag Dr. Albert Bartens KG, Berlin, Germany 506–512. o.
- Csillag P.* [2006]: A cukor-világpiaci folyamatok áttekintése és magyarázata. *Élelmészeti Ipar*, 3. szám, 65–73. o.
- Csillag P.* [2005]: A magyar cukorágazat helyzete és versenyképessége a szabályozáspolitikai változások tükrében. *Doktori Értekezés*, Budapest 2005.

Diao, X. et al [2000]: A Global Analysis of Agricultural Trade Reform in WTO Member Countries. In: Agricultural Policy Reform – The Road Ahead. *American Economic Review*, 802, 25–42. o.

EU Bizottság [2000a]: European Communities Court of Auditors: Special Report. No 20/2000, concerning the management of the Common Organisation of the Market for Sugar. European Commission, ,
http://www.eca.europa.eu/audit_reports/special_reports/docs/2000/rs20_00en.pdf

EU Bizottság [2000b]: Everithing but Arms Proposal – First remarks on the possible impacts ont he agricultural sector. European Commission, DG-AGRI, november. <http://ec.europa.eu/trade/issues/global>

EU Bizottság [2004]: Description of the Common Organisation of the Market in Sugar. Agriculture Directorate-General, , szeptember. http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sugar/reports/descr_en.pdf

EU Bizottság [2005 a]: Reforming the European Union’s sugar policy, Update of Impact Assessment (SEC (2003) 1002) on the sugar sector. European Commission, Brüsszel, június 22.

EU Bizottság [2005, b] : Prpposal for Council Regulation on the common organisation of the sugar sector. COM (2005) 263 final, Brüsszel, június 22.

EU Bizottság [2005 c]: Prospects for agricultural markets and income, 2005-2012 Update for the EU-25, December 2005 European Commission Directorate-General for Agriculture

EU Bizottság [2005 d]: Making Hong Kong a Success: Europe’s contribution. Sajtóközlemény Brüsszel, 2005 október 28, o. 4-5.

EU Bizottság [2006 a]: Agricultural Commodity markets. Past developments and outlook. February 2006, Brussels

EU Bizottság [2006 b]: Áruk szabad mozgása: A Bizottság intézkedéseket tesz Belgium, Magyarország, és Spanyolország ellen, illetve lezárja az Ausztria és Franciaország ellen folyó ügyeket. Az Európai Bizottság 2006 április 5.-i sajtóközleménye. Kézirat.

EU Bizottság [2006 c]: Forecast Balance Sheet for Sugar, Isoglucose, Inulin Syrup.

Working document, July 2006. Kézirat

EU Bizottság [2007 a]: Sugar Quotas. Working document for the Sugar Management Committee, 8 feb 2007, Brüsszel

Fertő I. [1999]: Az agrárpolitika modelljei. Osiris Kiadó; Budapest; pp. 45-47.

Fischer Boel M. [2006]: EU perspectives on WTO outcomes, ABARE Outlook Conference. Canberra, 1 March 2006, o. 1-3.

Giber P. et al. [2005]: A megújuló energiaforrások szerepe az energiaellátásban. In: Az új magyar energiapolitikai tézisei a 2006-2030 évek közötti időszakra, 12. fejezet, Budapest 2005. Szeptember

Halmi P. [2004]: A reform ökonómiája. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti kiadó, Budapest, pp 25-26.

Harris S. [2007]: WTO developments July 2006- February 2007. Presentation to the CEFS general meeting 6th February 2007. Brüsszel. Kézirat.

Harvey D. – Hall J. [1989]: PSEs, Producer Benefits and Transfer Efficiency of the CAP and Alternatives. Paper D83/89. Newcastle Upon Tyne. Idézi: [Halmi 2004]

Huan-Niemi, E. – Niemi, J [2003]: The impact of Preferential, Regional and Multilateral Trade Agreements – A Case Study of the EU Sugar Regime. ENAPRI Working Paper, No. 1., szeptember.

IMF [2002]: World Economic Outlook: trade and finance. Chapter II, IMF, Washington, szeptember, 81–91. o.

ISO [2001]: Is there seasonality in world sugar prices? ISO, London, április 18.

ISO [2004 a]: Sugar Production Costs: an Initial Framework Study. ISO, London, április 2. Kézirat.

ISO [2004 b]: World Sugar and Renewable Energy: New Drivers and their Impacts. ISO, London, március 17.

ISO [2005]: World market in balance. In: Zuckerindustrie 130 (2005) Nr. 12, 928-929. o., Verlag Dr. Albert Bartens KG, Berlin, Germany

- ISO [2006]: Third assessment of world sugar balance, October 2005-September 2006. In Zuckerindustrie 131 (2006) No. 3, 200-201. o., Verlag Dr. Albert Bartens KG, Berlin, Germany
- KSH [2006]: Élelmiszertermékek és tápanyagfogyasztás 2004, Budapest, 2006.
- Larson, F. D. – Borell, B.* [2001]: Sugar Policy and Reform. Policy Research Working Paper, 2602, The World Bank Development Research Group, Rural Development, május.
- Koester U. – Tangermann S.* [1976]: Alternativen der Agrarpolitik. Eine Kosten-Nutzen-Analyse in Auftrag der BMELF, Landwirtschaft Angewandte Wissenschaft (182) Münster-Hiltrup, idézi: Halmai [2004] pp. 39.
- Koester U.* [1992]: Institutional Aspects of Agricultural policy . Reform in the European Community, in Becker-Gray-Schmitz (ed.) idézi: Halmai [2004]
- LMC International [2002]: Understanding Trends in Global Production Costs. LMC, London, november.
- LMC International [2002 b]: A versenykörnyezet várható alakulása a kvótaszabályozás megváltozása nyomán. Készült a CEFS megbízásából. Oxford 2002. Július. Kézirat.
- LMC International [2003]: What is the average world selling price of sugar? Sweetener Analysis, 2003 április
- Moro D. – Shokai P.* [1998]: Modelling the CAP reform: degree of decoupling and future scenarios, WP University Catolica de Milano. Idézi: Halmai [2004] pp. 134.
- Munk K.J.* [1989]: Price support to the EC agricultural Sector: an optimal Policy? Oxford review of economic policy Vol. 5., No. 2
- Noble J.* [2007]: The EU sugar regime in crisis. In: F.O. Lichts, International Sugar and Sweetener Report. Vol. 139, No. 7, pp 1-4.
- OECD [2004]: An analysis of sugar policy reform and trade liberalisation. Discussion Paper, Joint Working Party on Agriculture and Trade. OECD, szeptember 28.

- Oskam A. J. – Seijers D. P.* [1992]: Quota mobility and quota values: Influence on Structural Development of Dairy farming. In: Food policy, vol. 17. pp. 41-52.
Idézi: Fertő I. [1999], pp 82.
- Sarris A. M.* [1994]: Implications of EC Economic Integration for Agriculture, Agricultural Trade and Trade Policy. In: Hartman et. Al. (Eds.), idézi: [Halmai 2004] 39. old
- Scott J.* [1994]: Development Dilemmas in the European Community. Rethinking Regional Development Policy. Buckingham, Philadelphia. pp. 102-107, idézi: Halmai [2004] 39.old.
- Sommer, U.* [2007] Der Markt für Zucker 2006. In: Zuckerindustrie 132 (2007) No.1, pp. 56-60.
- Tweeten L. (Ed)* [1989]: Agricultural Policy Analysis Tools for Economic development. Westview, Colorado. pp: 101. Idézi: Halmai [2004] pp. 23.
- Tweeten L.* [1992] Agricultural trade: Principles and policies. Westview Press Inc.
- Wohlgemant, M.* [1999]: Effects of Trade Liberalisation on the World Sugar Market. FAO, Roma.
- Winters L. A.* [1989]: The so-called „non-economic” objectives of agricultural support. OECD Economic Studies; Vol. 13. pp. 237-268. In: Az Agrárpolitika gazdaságtana - válogatott tanulmányok; szerk: Fertő Imre és Éder Tamás, Századvég kiadó, 1998.
- WTO [2006]: Chairman Crawford Falconer evaluation of current negotiations and reference papers on food aid, export competition and domestic support. WTO.
Forrás: <http://www.wto.org>

Jogszabályok jegyzéke

A 2006. évi cukorpiaci reform keretében elfogadott alapjogszabályok

- A Tanács 318/2006 sz. EK rendelete a cukorágazat piacának közös szervezéséről
- a Tanács 319/2006 sz. EK rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 1782/2003/EK rendelet módosításáról
- A Tanács 320/2006 sz. EK rendelete a Közösségen belül a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer megállapításáról a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendelet módosításáról

A 2006. évi cukorpiaci reform keretében elfogadott végrehajtási jogszabályok

- A Bizottság 950/2006/EK rendelete a 2006/07., a 2007/08. és a 2008/09. gazdasági évre a bizonyos vámkontingensek és kedvezményes megállapodások szerinti cukorágazati termékek behozatalára és finomítására vonatkozó részletes alkalmazási szabályok megállapításáról
- A Bizottság 951/2006/EK rendelete a cukorágazatban a harmadik országokkal folytatott kereskedelem tekintetében a 318/2006/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról
- A Bizottság 952/2006/EK rendelete a cukor belső piaca és a kvótarendszer irányítása tekintetében a 318/2006/EK tanácsi rendelet alkalmazásának részletes szabályairól
- A Bizottság 967/2006/EK rendelete a kvótán felüli cukortermelésre vonatkozóan a 318/2006/EK tanácsi rendelet végrehajtása részletes szabályainak megállapításáról
- A Bizottság 968/2006/EK rendelete a Közösségen belül a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer megállapításáról szóló

320/2006/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról

- A Bizottság 493/2006/EK rendelete a cukorágazat piacának közös szervezését érintő reform keretében átmeneti intézkedések megállapításáról, valamint az 1265/2001/EK és a 314/2002/EK rendelet módosításáról
- A Bizottság 218/2006/EK rendelete a cukor intervenciós hivatalok által történő felvásárlása és értékesítése tekintetében az 1260/2001/EK tanácsi rendelet végrehajtása részletes szabályainak megállapításáról szóló 1262/2001/EK rendelet módosításáról

A 2006. évi cukorpiaci reformot megelőző piacszabályozás legfontosabb jogszabályai

- A Tanács 1260/2001/EK rendelete (2001. június 19.) a cukorágazat piacának közös szervezéséről
- A Bizottság 1261/2001/EK rendelete (2001. június 27.) a cukorrépa-szállítási szerződések és a cukorrépa árára vonatkozó áremelések és árcsökkentések tekintetében az 1260/2001/EK tanácsi rendelet alkalmazásának részletes szabályai megállapításáról
- A Bizottság 314/2002/EK rendelete (2002. február 20.) a cukorágazatban a kvótarendszer alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról
- A Bizottság 1262/2001/EK rendelete (2001. június 27.) a cukor intervenciós hivatalok által történő felvásárlása és értékesítése tekintetében az 1260/2001/EK tanácsi rendelet végrehajtása részletes szabályainak megállapításáról
- A Bizottság 1265/2001/EK rendelete (2001. június 27.) a vegyiparban használt egyes cukortermékekre nyújtott termelési visszatérítések tekintetében az 1260/2001/EK tanácsi rendelet alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról
- A Bizottság 65/82/EGK rendelete (1982. január 13.) a cukornak a következő gazdasági évre történő átvitelére vonatkozó részletes szabályok megállapításáról
- A Bizottság 779/96/EK rendelete (1996. április 29.) a cukorágazaton belüli közlemények tekintetében az 1785/81/EGK tanácsi rendelet alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról

- A Bizottság 2315/95/EK rendelete (1995. szeptember 29.) a gyümölcsből és zöldségből készült bizonyos termékekben felhasznált és a piac közös szervezésének hatálya alá tartozó egyes cukrokra vonatkozó export-visszatérítések részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról
- A Bizottság 1464/95/EK Rendelete (1995. június 27.) a cukorágazatban a behozatali és kiviteli engedélyek rendszerének alkalmazására vonatkozó különös részletes szabályokról
- A Bizottság 1423/95/EK Rendelete (1995. június 23.) a cukorágazatban a melasztól eltérő termékek behozatalára vonatkozó részletes végrehajtási szabályok megállapításáról
- A Bizottság 2670/81/EGK rendelete (1981. szeptember 14.) a kvótán felüli cukortermelésre vonatkozó részletes végrehajtási szabályok megállapításáról

A magyarországi cukorpiaci szabályozás hatályos jogszabályai

- XVI/2003 sz. törvény Az Agrárpiaci rendtartásról
- 28/2004 sz. FVM rendelet a természetes édesítőszeres termékpályáinak szabályozásához kapcsolódó egyes kérdésekről
- 48/2006 sz. FVM rendelet az egységes területalapú támogatási rendszer alapján támogatásra jogosult mezőgazdasági termelőknek nyújtott elkülönített cukortámogatásról
- 33/2005 sz. FVM rendelet az intervenciók cukorraktárakkal szembeni követelményeiről