



FERTŐ IMRE

## A Európai Unió közös agrárpolitikájának gazdaságtana II.

### A CAP politikai gazdaságtana

**A CAP létrehozása óta jogos kritikák kereszttüzében áll. A tanulmány második részében az új politikai gazdaságtan elméletének eszközeivel arra a kérdésre keressük a választ, hogy mivel magyarázható a CAP fennmaradása. Rámutatunk az elmélet alkalmazásának legfontosabb korlátaira, valamint a lehetséges kiutakra az újabb eredmények tükrében.**

Az agrárpolitika politikai gazdaságtana arra keresi a választ, hogy milyen tényezők határozzák meg, hogy az egyes kormányzatok milyen agrárpolitikát követnek. A magyarázatoknak két nagy csoportja alakult ki. Az érdekcsoport-elméletek – elsősorban Olson nyomán – az érdekcsoportoknak és az elosztási koalícióknak a szervezkedési nehézségeire, illetve az azokat meghatározó tényezőkre koncentrálnak. Ezzel szemben a politikusválasztó modellek – Downst követve – a politikusok és a választók közötti kapcsolatok elemzésére helyezik hangsúlyt. A következőkben röviden áttekintjük, hogy a két elméletben mely tényezők a meghatározók a fejlett országok agrárpolitikájának magyarázatában. Ezt követően bemutatjuk, hogy az új politikai gazdaságtan eredményei mennyire alkalmazhatók a CAP elemzésében.

#### Milyen tényezők fontosak az agrárpolitika magyarázatában?<sup>1</sup>

Az *érdekcsoport-elméletek* három tényezőt hangsúlyoznak. Az első magyarázó változó az *egy főre jutó transzfer nagysága*. Az elmélet feltevései szerint a lobbizás eredményességének valószínűsége szoros kapcsolatban áll az egy főre jutó transzfer nagyságával. Ha a lobbizástól hasznot remélő csoport (a farmerszervezet) kevés tagból áll, akkor adott nagyságú támogatást feltételezve, az egy főre jutó haszon magasabb lesz. A támogatást finanszírozó csoportok nagysága (fogyasztók és adófizetők) jóval nagyobb a támogatott csoport méreténél, ezért a transzfer egy főre jutó költsége lényegesen kisebb, mint az egy főre jutó haszon. A farmerek ezért erősen érdekeltek a támogatások megszerzésében, míg a másik oldalon a transzfer költségét álló fogyasztók és adófizetők nehezen ösztönözhetők az agrártámogatásokkal szemben.

A második tényező az *élelmiszerekre fordított kiadások aránya* a fogyasztók költségvetésében. Az Engel-törvény szerint az élelmiszerek iránti kereslet jövedelemrugalmatlan.

<sup>1</sup> Az agrárpolitika politikai gazdaságtani magyarázatairól magyarul bővebben lásd Fertő [1998], illetve az ott még nem hivatkozott irodalmakat Senior-Nello [1997], van der Zee [1997].

A mezőgazdasági alapanyagok iránti kereslet jövedelemrugalmassága még az élelmiszerkénél is kisebb. A mezőgazdaság támogatásának egy főre jutó költsége ezért alacsony, így az agrárprotekciónizmus ellen csak kicsi a finanszírozó csoportok ellenállása.

Az érdekcsoport-elméletek klasszikus magyarázó változója a *csoportnagyság*. A fejlett országok lakosságában a mezőgazdasági termelők aránya kicsi, ezért képesek hatékony lobbiszervezetek létrehozására. Az ellenérdekelt csoportok nagysága viszont jóval nagyobb, ezért nehezen birkóznak meg a potyautas problémával. Az agrár-érdekképviseltek viszont sikerrel alkalmaznak szelektív ösztönzőket, például különböző szolgáltatásokat nyújtanak tagságuk számára (termelési tanácsadás, továbbképzés, könyvelési és adótanácsadás) a potyautas-probléma elkerülésére, illetve csökkentésére. A szelektív ösztönzők sikeres alkalmazása ugyanakkor magyarázatot adhat azokra a kivételekre, amikor nagyszámú termelői csoportok jelentős támogatásban részesülnek. Az elmélet arra is magyarázatot ad, hogy a termékspecifikus érdekcsoportokban (például a tej, a gabona) miért játszanak meghatározó szerepet a nagy volumenben termelők kicsiny csoportjai.

A *politikus-választó modellek* arra keresik a választ, hogy milyen tényezők befolyásolják a politikai piac szereplőinek, a politikusoknak és a választóknak a magatartását. A politikus-választó modell homogénnek feltételezi a politikai piac mindkét oldalának szereplőit.

A választók magatartására vonatkozóan az *információs költségeknek* van nagy szerepe. Ha a választók tájékozatlanok az agrárpolitika tényleges költségeit illetően, akkor vélhetően nem fognak ellenállást tanúsítani a nagy társadalmi költségekkel járó programokkal szemben. Az érdekcsoport-elméletekből tudjuk, hogy az agrárpolitika egy főre jutó költsége a fejlett országokban kicsi. Ez viszont hozzájárulhat ahhoz, hogy a szavazók racionálisan tájékozatlanok maradjanak. Ugyanis az agrárpolitika következményeivel kapcsolatos információk összegyűjtésének költségei meghaladják a belőle származó hasznokat.

A fejlett országok agrárprotekciónizmusának fennmaradásának gyakori magyarázata a *mezőgazdasági szavazatok fontossága*. Ha el tekintünk is attól a definíciós problémától, hogy ki számít mezőgazdasági szavazónak, joggal merül fel a kérdés, hogy miben rejlik a farmerek ereje, amikor a szavazók összességének csak kicsiny részét alkotják? Ha a szavazók homogén csoportot alkotnak, akkor valószínű, hogy a választásokon döntésük meghozatalakor az agrárpolitika iránya (protekciónista vagy liberális) csak kis szerepet fog játszani. Ez újabb adalékkal szolgálhat a szavazók racionális tájékozatlanságához. Másrészt viszont az agrártámogatások iránti kereslet felkeltése ellen szól, hogy ha a szavazók számára közömbösek az agrárpolitika kérdései, miért támogatnák a politikusok a farmereket? A farmerszavazók fontossága mellett érvelők azt hangsúlyozzák, hogy a mezőgazdasági szavazók egységesek, jól mobilizálhatók, és általában nagyobb arányban vesznek részt a választásokon, mint a társadalom más csoportjai. Kiegészítő megfontolás, hogy a szavazóknak a mezőgazdasággal kapcsolatos toleranciája összefügg a mezőgazdaság történelmi szerepével. Annak ellenére, hogy vidékről a városokba nagyarányú az elvándorlás, a lakosság jelentős részének még erős családi vagy történelmi kötődése van a mezőgazdasághoz. A következő kétségek merülnek fel ezzel az eszmevetéssel szemben. Egyrészt a szavazók mint farmerek jól tájékozottak, másrészt mint szavazók általában racionálisan tájékozatlanok és empatikusak. Ha fenntartjuk a homogén szavazó feltevését, akkor meghasadt személyiségű szavazókat kell feltételeznünk. A politikus-választó modellbe ezért nem kapcsolhatjuk be az érdekcsoport-elméleteknek ezeket a megfontolásait (Swinnen-van der Zee [1993]).

Mi ösztönzi a politikusokat a fejlett országokban arra, hogy protekciónista agrárpolitikát folytassanak? Az úgynevezett relatívjövedelem-hipotézis magyarázatul szolgálhat a politikusok motivációjára (de Gorter-Swinnen [1994]). A modell abból indul ki, hogy a gazdaságban két szektor van: a mezőgazdaság és az ipar. Feltesszük továbbá, hogy a

farmerek relatív jövedelme valamilyen külső hatás következtében csökken. A racionális politikusok igyekeznek részlegesen ellensúlyozni ezt a jövedelemvesztést. A politikus ugyanis növelheti a támogatottságát, ha az ipartól erőforrásokat csoportosít a mezőgazdaságba azért, hogy a farmereknek jövedelemtranszfereket nyújtson. Ennek oka az, hogy adott nagyságú támogatás mellett a magasabb jövedelmű szektor (az ipar) marginális-jövedelem- vagy jólétváltozása kisebb lesz, mint az alacsonyabb jövedelmű ágazat (a mezőgazdaság) marginális-jövedelem-változása. A politikusok tehát a két szektor közötti marginálisjólét-változások különbségeit kihasználva növelhetik a teljes politikai támogatottságukat. A politikusok megfontolásait ezúttal az érdekcsoport-elméletekből származó hipotézisek tovább erősíthetik.

Ha a mezőgazdasági termelők aránya az összes foglalkoztatotthoz képest kicsi, és az élelmiszerekre fordított kiadások hányada a háztartások költségvetésében alacsony, akkor az egy főre jutó támogatások nagysága magas, de ennek az egy főre jutó költsége alacsony. A politikusok ezért viszonylag „olcsón” megszerezhetik a mezőgazdasági termelők támogatását.

A relatívjövedelem-hipotézis a downsi tradíciótól eltérve, teljesen informált politikusokat és szavazókat feltételez az agrárpolitika költségeit illetően. A modell fontos újítása is egyben, hogy nem igényli a racionálisan tájékozatlan szavazó feltevését. Másrészt az érdekcsoport-elméletekkel szemben nem a politikus-érdekcsoport, hanem a politikus-választó közötti kapcsolatra helyezi a hangsúlyt.

A két megközelítés eredményei közötti különbségek az állam, illetve a döntéshozók viselkedésének eltérő felfogására vezethetők vissza. Az érdekcsoport-elméletek felfogásában az állam passzív szereplő, amely figyelemmel kíséri a különböző érdekcsoportok költségvetési erőforrások iránti versengését, és azok eredményétől függően alakítja ki preferenciáit, illetve hozza meg döntéseit. A politikus-választó modellben viszont az állam nem egy elvont entitás, hanem racionális önérdékű politikusokból áll, akik versengenek a választók kegyeiért. A politikusok és a választók között aktív kapcsolat van, nem pedig passzív, elfogadó viszony, mint az állam és az érdekcsoportok között. A különböző kiinduló feltevések miatt a két megközelítés másképpen kérdezi az agrárprotekciónizmus, pontosabban a ténylegesen működő agrárpolitika okaira. Az érdekcsoport-elméletek arra kíváncsiak, hogy az agrárpolitika formálásában milyen tényezők határozzák meg a különböző érdekcsoportok sikerét vagy kudarcát. A fejlett országok agrárpolitikájának vizsgálatakor a kérdés így hangzik: miért sikeresek a farmerek a többi érdekcsoportéhoz képest a különböző kedvezmények kiharcolásában? A politikus-választó modellben viszont az a kérdés, hogy mi indítja a politikusokat arra, hogy támogassák a mezőgazdaságot.

A közösségi választás elméletének bemutatott két vonulata figyelmen kívül hagy néhány fontos, az állami pénzügyek elméletének eredményeiből következő tényezőt az agrárpolitika magyarázatában. *Munk* [1994] a más tanulmányok által elhanyagolt tényezők szerepét hangsúlyozza: az agrárpolitika megvalósítása során fellépő adminisztratív és tranzakciós költségeket, valamint a finanszírozás érdekében kivetett adók torzító hatását a másodlagos piacokon. Ezek a megfontolások segítik megmagyarázni, hogy miért vált a piaci ártámogatás a CAP egyik alappillérvé. A CAP megalkotásakor az EU az alapvető mezőgazdasági termékekből jórészt az önellátási szint alatt termelt, noha a munkaerőnek még jelentős hányada az agrárszektorban dolgozott. A mezőgazdasági struktúrát döntően a kis és közepes nagyságú, tulajdonosok által működtetett farmok jellemezték. A szállítási infrastruktúra fejletlensége miatt a mezőgazdasági munkaerő többsége immobil volt, ráadásul a legtöbb tagországban a farmereknek nem volt társadalombiztosításuk. Ilyen helyzetben a közvetlen jövedelemtámogatás rendkívül drága lett volna a magas adminisztrációs költségek miatt, ugyanis nagyszámú kis farm tartozott volna a támogatás ha-

tálya alá. A CAP korai időszakában az importlefölözés biztosította a termelők támogatásának pénzügyi hátterét. A CAP környezete időközben jelentősen átalakult, így a piaci ártámogatás mint fő eszköz egyre kevésbé lett vonzó, mivel mind a transzfer hatékonysága, mind a belőle származó redisztribúciós haszon erősen csökkent.

### A CAP politikai gazdaságtana

Az agrárpolitika magyarázatában fontos szerepet játszó változók általában nemzeti agrárpolitikákat feltételeznek. A CAP viszont egy bonyolult, nemzetek fölötti döntéshozatali rendszert működtet. Ez olyan problémákat is felvet, amelyek túlmutatnak a politikai gazdaságtani modellek megszokott keretein. Az 1992-es reform elemzése során már több tanulmány is utalt arra, hogy a CAP-t egy többszintű játék keretében érdemes vizsgálni.<sup>2</sup> Ezek szerint jobban megérthetjük a CAP működését, ha nem monolit egységként képzeljük el, hanem két- vagy háromszintű játékként, illetve döntési rendszerként írjuk le.

Az első, a *nemzeti szint*, ahol kialakul az egyes tagállamok agrárpolitikája, amely elsősorban az adott ország mezőgazdasági termelőinek érdekein alapul. A tagállamok a hazulról hozott preferenciákkal érkeznek az *Európai Unió szintjére*, ahol ütköztetik eltérő érdekeiket. Az EU-szinten kialakult konszenzusos agrárpolitika viszont a harmadik szinten az *agrártermékek világpiacon* a kereskedelmi partnerek különböző érdekeivel találkozik. A CAP magyarázatában így további fontos kérdések merülnek fel. Egyrészt miképp lehet alkalmazni a különböző politikai gazdaságtani megfontolásokat az egyes szinteken. Másrészt, milyen szinergikus kapcsolatok lehetnek az egyes szintek között.

#### A nemzeti szint

Nemzeti szinten mind az érdekcsoport-elméletekből, mind a politikus-választó modellekből származó változók hasznosnak bizonyulnak az egyes tagállamok agrárpolitikájának megértésében. Az EU-tagországok többségére igaz, hogy a mezőgazdasági népesség aránya alacsony (kivéve a déli államokat és Írországot). Az élelmiszerekre fordított kiadások hányada folyamatosan csökkent az egyes tagállamokban a háztartások költségvetésében (*Ritson–Hutchins* [1996]). A mezőgazdasági termelői szervezeteknek hagyományosan nagy súlyuk van az agrárpolitika kialakításában. Ennek a gyökerei a nagy támogatási programok beindításának idejére, döntően a Nagy Válságig nyúlnak vissza. Az intervencionista agrárpolitika megvalósítása és működtetése ugyanis abban az időben nagyszámú, térben szétszórt farmerek független cselekvéseinek koordinálását igényelte. Az állam tehát igényelte a mezőgazdasági érdekszervezetek létét. Ezért a kormányzatok és a farmerszervezetek között kooperáció és kölcsönös egymásra utaltság alakult ki (*Lowe és szerzőtársai* [1994]). Ezek a tényezők megkönnyítették a mezőgazdasági érdekcsoportok megszervezését, illetve sikeres működtetését. 1996-ban az agrártámogatások egy főre jutó költsége 322 dollár, míg az egy teljes munkaidős farmerre jutó támogatás nagysága 17 474 dollár volt. Továbbá, ahogy *Tarditi* [1998] epésen utal rá, maga az EU hivatalos szervei sem jeleskednek a CAP valós költségeinek nyilvánosságra hozatalában. Egy, az EU összes hivatalos nyelvén 1996-ban kiadott hivatalos brosúra szerint a CAP évente mindössze 100 ECU-be kerül az Unió polgárainak (*European Commission* [1996]).

<sup>2</sup> A CAP többszintű játékként való leírásához a politikatudományi elemzések *Putman* [1988] modelljét követve jutottak el (lásd *Keeler* [1996], *Paarlberg* [1997], *Patterson* [1997]). Az agrárközgazdászok a nemzetközi kereskedelem, mindenekelőtt a GATT-tárgyalások játékelméleti megközelítése után vetették fel a CAP hasonló szellemű elemzését (*Mahé–Roe* [1996]).

Az adatok mindenesetre jól érzékeltetik a CAP egy főre jutó hasznai és a költségei közötti aszimmetriát. Ezek a tények alátámasztják az elmélet kiinduló feltevéseit. Így érthetővé válik a mezőgazdasági érdekcsoportok sikere az erőforrások megszerzésében, valamint a finanszírozó csoportok csekély ellenállása a költséges agrárpolitikával szemben.

A relatívjövedelem-hipotézis is konzisztens a megfigyelésekkel, hiszen a CAP indulásakor a mezőgazdasági termelők jövedelme átlagban alacsonyabb volt, mint a gazdaság többi ágazatában. A kérdés viszont inkább az, miként maradhatott fenn ez a helyzet azután, hogy a nyolcvanas évek második felétől a farmerháztartások jövedelme átlagban elérte, illetve meghaladta a nem farmer háztartások jövedelmét. Bár az elmélet képviselői nem teszik fel ezt a kérdést, de választ adhatunk ebben a keretben is erre problémára. A gazdaság és a társadalom szerkezetében végbe ment strukturális változások miatt a költséges agrárpolitika fenntartásának politikai költségei alacsonyakká váltak. Következésképpen egy radikális agrárpolitikai reform nem jelentene jelentős pótlólagosszavazatnyereséget más társadalmi csoportoktól, ugyanakkor a farmerszavazók nagy valószínűséggel elpártolnának a támogatások csökkentését végrehajtó politikusoktól.

A relatívjövedelem-hipotézist idáig azonban csak az egyes országok agrárpolitikájának, illetve a tagállamok CAP-részpontikáival szembeni eltérő preferenciáinak magyarázatára alkalmazták. Belgium agrárpolitikáját 1877–1985 között *Swinnen-de Gorter* [1997], míg az 1930–1990 közötti finn agrárpolitikát *Crommelynck és szerzőtársai* [1998] vizsgálták meg. Eredményeik szerint a mezőgazdasági protekció szintjét mindkét országban a gazdaság strukturális változásai határozzák meg, amelyek a támogatások elosztását, költségeit és hasznait befolyásolják. Az empirikus vizsgálatba bevont és szignifikánsnak bizonyult változók, amelyek a változások hatásait mérik, a következők: a mezőgazdasági termelők relatív jövedelme, a farmerek aránya a foglalkoztatásban, az élelmiszerek részesedése a fogyasztók kiadásaiban és az ország önellátási foka a mezőgazdasági termékekből.

Az Egyesült Királyság a cereáliák piacán hagyományosan az árak csökkentése, míg Németország az árak növelése mellett érvel. *De Gorter-Swinnen* [1994] az 1986-os állapotokat jellemezve rámutatott, hogy a cereáliák támogatási rendszere Németországnak sokkal nagyobb költségeket okoz, mint az Egyesült Királyságnak. Ugyanakkor az Egyesült Királyság a cereáliák támogatásából sokkal nagyobb hasznot húzott, mivel a termelése nagyobb. Nemcsak a támogatásokból származó haszon abszolút szintje volt magasabb az Egyesült Királyságban, hanem az egy főre jutó nyereség is, mivel két és félszer annyi termelő volt Németországban. A dolgok iróniáját fokozza, hogy az Egyesült Királyságban a viszonylag kevés számú termelő térben koncentrált, nagyméretű, és a farmok nagysága sokkal változatosabb. Ezek a tényezők az érdekcsoportmodellekben ahhoz a következtetéshez vezetnek, hogy Németországnak elleneznie kell az ártámogatások növelését, míg az Egyesült Királyságnak támogatni. A tények azonban ennek az ellenkezőjét mutatják. A vidéki és városi jövedelmkülönbségek ebben az esetben is segítenek megmagyarázni a két ország közötti eltérő árpreferenciákat. A relatívjövedelem-különbségek a városi és a vidéki lakosság között Németországban nagyobbak, mint az Egyesült Királyságban. Az utóbbiban relatíve kevés, nagyméretű költséghatékony farm működik, míg az előbbiben sok, viszonylag kisméretű, nagyobb költségekkel dolgozó gazdaság van. Az elmúlt évtizedekben az ipari szektor termelékenysége jobban növekedett Németországban, mint az Egyesült Királyságban, míg ennek az ellenkezője igaz a mezőgazdaságban. Ez a vitatott politika bevezetése előtt magasabb jövedelmkülönbséghez vezetett a vidéki és a városi szektorok között Németországban.

Összegezve, a különböző tényezők eredőjeként a tagállamok szintjén erős részrehajlás, illetve érdekaszimmetria tapasztalható a mezőgazdasági termelők javára a többi érdekcsoporttal szemben.

## Az EU-szint

Az EU szintjén a politikus-választó modellekből származó magyarázó változók egy részének alkalmazása komoly problémákat okoz. Az érdekcsoport-elmélet tényezői viszont megállják a helyüket a közösség szintjén is. Valószínű ugyanis, hogy a farmerek hasonló okok miatt képesek sikeresen működtetni lobbiszervezeteiket EU-szinten, mint nemzeti szinten. A politikus-választópolgár megközelítés alapfeltevései azonban már sérülnek az EU szintjén. Az Európai Uniónak nincs a nemzeti szinthez hasonlóan funkcionáló kormányja, sem ellenzéke. Az Európa Parlamentben tevékenykedő pártok igazán nem alternatívái egymásnak (*Neunreither* [1998]). Egy ilyen szituációban nem létezik a politikai váltógazdaság, ezért a választók sem tudják megvonni bizalmukat a számukra nem megfelelő politikától. Összegezve: az EU-politikusok és -szavazók közötti kapcsolat meglehetősen laza, a politikai piacnak ez a szintje tulajdonképpen nem létezik, ezért nem írható le a politikus-választó modell feltevéseivel. Ha a fenti állítás igaz, akkor felmerül a kérdés, hogy mivel járul hozzá a többszintű elemzés a CAP jobb megértéséhez. Az indoklás egy újabb kérdés megválaszolásában rejlik: vajon az EU döntéshozatali rendszere, illetve intézményi struktúrája mennyiben erősíti vagy gyengíti a tagállamok szintjén lévő érdekeket.<sup>3</sup>

Az Európai Unió „lobbiiparában” több mint 3000 érdekcsoport van jelen, amelyek mintegy 10 ezer főt alkalmaznak.<sup>4</sup> Ebből 540 szervezet az úgynevezett eurocsoport vagy nemzetközi szövetség, amelyet általában a nemzeti szövetségek hoztak létre, és adják tagságukat. Az összes euroszervezet 25 százaléka kapcsolódik a mezőgazdasághoz és az élelmiszer-termeléshez, az ipari és kereskedelmi érdekeltségek aránya 50 százalék, a jogi és bankszakma, illetve szolgáltatások hányada 20 százalék, a maradék 5 százalék pedig a fogyasztók, a munkavállalók és a környezetvédelmi csoportok között oszlik meg. Az eurocsoportok relatív megoszlása azt mutatja, hogy a termelői érdekek túlréprezentáltsága nemcsak a mezőgazdaságra jellemző. Az agrárpolitikában legfontosabb szerepet játszó „esernyőszervezet” a COPA (*Comité des Organisations Professionnelles Agricoles*), amely a farmerek érdekeinek EU-szintű képviseletére jött létre 1958-ban. A COPA az egyik legnagyobb eurocsoport, amelyet az is jól jelez, hogy 49 állandó alkalmazottja van Brüsszelben, míg a többi euroszervezet általában csak egy-két főt foglalkoztat. A COPA rendkívüli ereje a tagállamok mezőgazdasági érdekcsoportjainak nagyfokú szerveztségében rejlik. A négy legnagyobb tagállamban a farmerszervezetek tagságának sűrűsége egymagában kétszer nagyobb, mint az összes többi szakszervezeté átlagban (*Keeler* [1996]).

A CAP az EU költségvetésének még mindig mintegy 50 százalékát adja. Így a pénz elköltésével foglalkozó mezőgazdasági igazgatóság (DG VI.) szerepe is rendkívül jelentős. A DG VI. a második legnagyobb igazgatóság a külügyi után az Európai Unióban. Következésképpen a CAP-hez kapcsolódó bürokraták ellenérdekeltek minden olyan változásban, amely állásukat veszélyeztetné. A közösségi választások elméletének feltevései szerint a bürokraták inkább saját befolyásuk növelésére, illetve fenntartására, valamint költségvetésük emelésére törekzenek. Ez a hipotézis teljesen igaz az EU-bürokraták esetében is. Ráadásul a bürokraták motivációit jelentősen növeli, hogy rendkívül jól fizetett állásokról van szó, különösen a nemzeti bürokráciákkal összevetve.

A CAP döntési rendszere nem jelent hatékony szűrőt a lobb- és a bürokratikus érdekekkel szemben. Ugyanis míg nemzeti szinten a pénzügyminiszter egy bizonyos határon

<sup>3</sup> Ez a probléma azért is fontos, mert a politikai gazdaságtani kutatások másik ága elsősorban a CAP sajátos intézményrendszerét emelik ki, mint a protekcionista agrárpolitika létének legfontosabb magyarázó változóját (lásd *Haase* [1983], *Hagedorn* [1983], *Koester* [1978], *Moyer-Josling* [1990], *Petit* [1985], *Schmitt* [1984], *Senior-Nello* [1984]).

<sup>4</sup> A CAP döntéshozatali rendszerében érdekelt lobbiszervezetekről bővebben lásd *van der Zee* [1997].

túl gátat szabhat a különféle érdekcsoportok követeléseinek, addig ez nem érvényes az EU szintjén. A mezőgazdasági miniszterek tanácsa nem felelős az agrárpolitikai döntések pénzügyi következményeiért, ezért jóval nagyobb szabadságot élveznek, mint nemzeti szinten. A CAP valójában olyan elszigetelt döntéshozatali körként jellemezhető, amelyben a meghatározó szereplők a farmerlobbik, a DG VI. és a mezőgazdasági miniszterek tanácsa. A mezőgazdasági támogatások ráadásul a kötelező kiadások kategóriájába tartoznak, ezért kicsi az Európa Parlament ellenőrzési lehetősége a pénzek megfelelő elköltése felett. Valójában csak egyetlen fegyverük van, hogy az egész költségvetést elutasítsák. A döntési rendszer másik problémája, hogy az agrárpolitikával kapcsolatos döntéseket csak a tagállamok teljes egyetértésével lehet meghozni. Bármelyik tagország megvétőzhatja a számára kedvezőtlen döntést. A vétó pusztán lehetősége biztosítja, hogy a CAP alkalmazkodása a változásokhoz csak nagyon lassú lehet. Ez a döntési rendszer viszont olyan kölcsönös alkuzandószert indukál, amelyet a kínaiétterem-szindrómához is szoktak hasonlítani (Keeler [1996]). Ha a számla megoszlik az egyes országok között, akkor ez arra ösztönzi a szereplőket, hogy mindenki igyekezzen a maximális protekciót kialakítani saját mezőgazdasági érdekeltségei számára. Azaz egy ország sem akar csak egy ételt (kis agrárprotekciónizmust) enni, ha például öt fontot fizetett érte.

A CAP döntéshozatali mechanizmusának megértését jelentősen segítheti a játékelmélet alkalmazása. Mahé-Roe [1996] szerint a CAP egy nemzetek feletti játék keretében elemezhető, így kombinálni lehet az érdekcsoport-elméletek eredményeit a játékelmélettel. Kiinduló feltevésük szerint a tagországok kormányainak politikaipreferencia-függvényében egyenlő súlya van a különböző érdekcsoportoknak. Továbbá az egyszerűség kedvéért csak két ország játszik, és konszenzusra kell jutniuk. Noha a döntéseket az EU-ban minősített többséggel hozzák, a luxemburgi kompromisszum miatt az egyes tagországoknak lehetősége van a vétóra a többséggel szemben. Ezért gyakori, hogy egy tagállam inkább kompenzációt kér, ha egy adott program veszteséget jelent számára, minthogy annak bevezetését ellenezze. A modell feltevése szerint Franciaország gabonájátéket, míg az Egyesült Királyság marhahúsjátéket játszik. Ha mindkét stratégia azonos nyereséget hoz a gabonatermelők és a marhahústermelők számára, akkor ez egy fogolydilemma típusú játékhoz vezet. Ebben az esetben mindkét játékos domináns stratégiája ahhoz vezet, hogy támogatni fogják mindkét szektort, noha ez a nemzeti érdekeik szempontjából jelentős veszteséget okoz. Bár nemzetek feletti döntések lényegesen bonyolultabbak, mint a fent röviden vázolt statikus játék, azonban az mégis alkalmazható az európai agrárpolitikai problémák elemzésében. A kérdés az, hogy a különböző érdekcsoportok tevékenységének kombinációi, a CAP működésének ismétléses játék jellegű természete, valamint az EU további fejlődése miként változtatja meg a politikai egyensúlyt. Ha a termelők súlya nagyobb a politikaipreferencia-függvényben, akkor megmutatható, hogy még erősebb a készlet arra, hogy a játékosok domináns stratégiája a különböző szektorok támogatásának növekedéséhez vezessen. Következésképpen, ha a CAP reformja nem vezet a politikai súlyok megváltozásához, akkor az érdekcsoportok tevékenysége nyomán a döntéshozatali rendszer nagy valószínűséggel fenntartja a protekciót a legtöbb szektorban.

### *A világpiac szintje*

A világpiac szintjén az a kérdés merül fel, hogy a kereskedelmi partnerek miképpen reagálnak az EU protekcionista agrárpolitikájára. Noha az EU az egyik legerősebb politikai és gazdasági közösséggé vált az elmúlt évtizedekben, mégsem hagyhatja figyelmen kívül a világpiac más jelentős szereplőinek magatartását. A CAP korai időszakában kevésbé befolyásolta a világpiac fejleményeit, ezért a protekcionista agrárpolitika nem üt

között különösebb nemzetközi ellenállásba. Amikor azonban az EU nettó agrárimportőr-ből nettó agrárexportőrré vált, akkor már egyre nyilvánvalóbbá váltak a CAP világpiacon gyakorolt hatásai. Korábban a CAP elsősorban azt jelentette a kereskedelmi partnerek számára, hogy az importkorlátozások révén megnehezíti az EU piacára való bejutást. A támogatott termékek megjelenése a nemzetközi piacon azonban a világpiacon árák további csökkenéséhez, és ezáltal más hatékonyabb versenytársak kiszorításához vezetett más országok piacán. Ugyanakkor az EU-n belüli, a világpiaconál magasabb és stabil támogatott árák hozzájárultak a világpiacon árák ingadozásának felerősödéséhez. Másképpen fogalmazva, az EU- (és más fejlett) országok exportálták belső piacaikról az árin stabilitást a világpiaconra.

Az EU és az Egyesült Államok közötti növekvő kereskedelmi konfliktusok, valamint a GATT-tárgyalások uruguay-fordulójának elemzésében nagy népszerűsége tett szert a játékelmélet. A tanulmányok elsősorban a kereskedelem liberalizálás vagy *status quo* összefüggésében alkalmazták a játékelméletet. A modellek GATT-tárgyalásokban részt vevő játékosok nyereségeit úgy határozták meg, hogy megbecsülték (vagy saját, vagy más számításokat felhasználva) az egyes szereplőknek a teljes liberalizálásból, illetve az alternatív forgatókönyvekből fakadó nyereségeit és veszteségeit. Az így kapott eredményeket ezután játékelméleti szempontból értékelték. *Abbott-Kallio* [1996] szerint a kereskedelem liberalizálását elsősorban a tárgyalások szereplőinek fogolydilemmához hasonló helyzete akadályozza. *Makki és szerzőitársai* [1994] az egyes országokon belül tovább bontották a jóléti gazdaságtanban megszokott érdekcsoportokra az alternatív állapotok szerinti kifizetéseket. Ebben az esetben a *status quo* fenntartása csak akkor racionális, ha a termelők szempontjai kizárólagosan érvényesülnek a döntéshozatalban. *Johnson és szerzőitársai* [1993] az egyes játékosok preferenciáinak meghatározásakor abból indultak ki, hogy a kormányok politikaipreferencia-függvényében a termelőknek nagyobb súlya van, mint a többi érdekcsoportnak. A mezőgazdaságon belüli érdekcsoportoknak az addig folytatott politika alapján adtak súlyokat a politikaipreferencia-függvényben, amely szerint rangsorolták őket. Ezek alapján úgy találták, hogy a kompenzációs kifizetések elképzelhető kompromisszumot jelenthetnek az Egyesült Államok és az EU között, de a teljes szabad kereskedelem megvalósulása nem valószínű.

A tanulmányokból témánk szempontjából legfontosabb tanulság, hogy a világpiacon szintjén is fenntartható a mezőgazdasági termelők szempontjából kedvező agrárpolitika. A GATT-tárgyalások játékelméleti elemzése és végül a megállapodás is arra utal, hogy a nemzetközi környezet nem segíti elő, hogy a meghatározó fejlett országok – így az EU – radikálisan változtassanak agrárpolitikájukon. Más szóval, a GATT-megállapodás ellenére a harmadik szinten továbbra is fennmaradt az érdekaszimmetria a mezőgazdasági termelők javára.

Ezen a ponton érdemes kitérni az egyes szintek közötti szinergikus kapcsolatokra. Általában feltételezték, hogy a nemzetközi környezet, mindenekelőtt a GATT-tárgyalások jelentős katalizátorként hatottak a CAP-reformra. Azonban ez a pozitív kapcsolat korántsem ilyen egyértelmű. *Paarlberg* [1997] meggyőzően érvel amellett, hogy az Egyesült Államok esetében a GATT-tárgyalások kifejezetten akadályozták az amerikai agrárpolitika reformját. Az úgynevezett exportnövelő program (EEP) fennmaradása sokat köszönhetett annak az érvelésnek, hogy ha az EU exporttámogatásokat alkalmaz, akkor az amerikai agrárpolitika sem tehet mást. A nevezett program ezért túlélte a tárgyalásokat, noha már korábban fontolóra vették megszüntetését a megváltozott világpiacon körülmények miatt.

Másrészt, a politikatudományi elemzések (*Keeler* [1996], *Patterson* [1997]) hangsúlyozzák, hogy az EU döntéshozatalában meghatározó országok belpolitikai helyzete befolyásolja, hogy milyen preferenciákkal érkeznek a döntéshozók az EU szintjére. Például



az 1992-es CAP-reform kapcsán úgy ítélik meg, hogy az Egyesült Királyságban, Franciaországban és Németországban a belpolitikai helyzet megakadályozta a farmerek hatékony fellépését a reformmal szemben.

A közösségi választások elméletének a fejlett országok agrárpolitikájának vagy a CAP magyarázatára történő alkalmazásában az egyes szintek közötti lehetséges szinergikus kapcsolatok figyelembevétele idáig még nem kapott figyelmet. Ennek oka, hogy ezek a megfigyelések nehezen kapcsolhatók be az elméletbe, ugyanakkor nem nélkülözik az anekdotikus elemeket sem.

\*

A tanulmány második részében bemutattuk, hogy az új politikai gazdaságtan két fő ága, az érdekcsoport-elméletek és a politikus-választó modell alkalmazása eddig csak korlátozott eredményeket mutatott a CAP fejlődésének magyarázatában. A néhány magyarázó változóra redukált formális modellek és az esettanulmány-szerű tanulmányok – noha értékes adalékokkal szolgálhatnak az európai agrárpolitikai folyamatok megértésében – idáig nem nyújtottak elég támpontot egy általánosabb elmélet kidolgozásához. Ennek oka részben a CAP nemzetek feletti jellege, amelyet nehéz a formális modellek keretei között elemezni. Úgy tűnik azonban, hogy a CAP jobban megérthető, ha egy többszintű játék keretében elemezzük. Az egyes szintek elemzése arra utal, hogy minden szinten erős érdekaszimmetria tapasztalható a mezőgazdaság javára, amely magyarázatul szolgálhat a CAP tartós fennmaradására. A további kutatások iránya valószínűsíthetően a CAP különböző szintjeinek egy átfogó, a közösségi választások elmélete és a játékelmélet kombinációjának keretében képezhető el.

### Hivatkozások

- ABBOTT, P. C.–KALLIO, P. K. S. [1996]: Implications of Game Theory for International Agricultural Trade. *American Journal of Agricultural Economics*, 78. évf. 738–744. o.
- BROOKS, J. C. [1996]: Agricultural Policies in OECD Countries: What do Political Economy Models Tell Us? *Journal of Agricultural Economics*, 47. évf. 3. sz. 366–389. o.
- CROMMELYNCK, A.–KOLA, J.–SWINNEN, J. F. M. [1998]: Determinants of Agricultural Protection in Finland (1931–1990). Policy Research Group Working Paper, No. 14. Department of Agricultural Economics Katholieke Universiteit Leuven.
- EUROPEAN COMMISSION [1996]: How does the European Union manage agriculture and fisheries? Europe on the Move. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- FERTŐ IMRE [1998]: Az agrárpolitika politikai gazdaságtana II. Az agrárpolitikák magyarázata. *Közgazdasági Szemle*, 4. sz.
- GORTER, H. DE–SWINNEN, J. F. M. [1994]: The Economic Polity of Farm Policy. *Journal of Agricultural Economics*, 45. évf. 3. sz. 312–326. o.
- HAASE, K. [1983]: Die Politische Ökonomie der Agrarpolitik. Eine Untersuchung zur Anwendbarkeit der Neuen Politische Ökonomie auf die Entscheidungen in der deutschen und europäischen Agrarpolitik. Verlag Alfred Strothe, Hannover.
- HAGEDORN, K. [1983]: Reflections on the Methodology of Agricultural Policy Research. *European Review of Agricultural Economics*, 10. évf. 303–323. o.
- HARVEY, D. R. [1997]: Extension and Political Analysis of the CAP. Megjelent: *Ritson, C.–HARVEY D. R.* (szerk.): *The Common Agricultural Policy*. CAB International, Wallingford, 163–190. o.
- JOHNSON, M.–MAHE, L.–ROE, T. [1993]: Trade Compromises between the European Community

- and United States: An Interest Group-Game Theory Approach. *Journal of Policy Modeling*, 15. évf. 2. sz. 199–222. o.
- KAY, A. [1998]: The Reform of the Common Agricultural Policy. CABI Publishing, Wallingford.
- KEELER, J. T.-S. [1996]: Agricultural Power in the European Community: Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations. *Comparative Politics*, 28. évf. 2. sz. 127–149. o.
- KOESTER, U. [1978]: Decision-Making Problems of the Council of Agriculture Ministers. *Intereconomics*, 9. évf. 10. sz. 211–215. o.
- LOWE, P.-MARSDEN, T.-WHATMORE, S. [1994]: Changing Regulatory Orders: The Analysis of the Economic Governance of Agriculture. Megjelent: *Lowe, P.-Marsden, T.-Whatmore, S.* (szerk.): *Regulating Agriculture*. David Fulton Publishers, London, 1–30. o.
- MAHÉ, L. P.-ROE, T. L. [1996]: The Political Economy of Reforming the CAP Reform. *American Journal of Agricultural Economics*, 78. évf. 1314–1323. o.
- MAKKI, S. S.-TWEETEN, L.-GECKLER, J. [1994]: Agricultural Trade Negotiations as a Strategic Game. *Agricultural Economics*, 10. évf. 71–80. o.
- MOYER, H. W.-JOSLING, T. E. [1990]: *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EC and the USA*. Harvester Wheatsheaf, New York.
- MUNK, K. J. [1994]: Explaining Agricultural Policy. Megjelent: *EC: EC Agricultural Policy for the 21<sup>st</sup> Century*. European Economy, Reports and Studies, 4.
- NEDERGAARD, P. [1995]: The Political Economy of CAP Reform. Megjelent: *Laursen, F.* (szerk.): *The Political Economy of European Integration*. Kluwer Law International, Hága. 111–144. o.
- NEUNREITHER, K. [1998]: Governance without Opposition: The Case of the European Union. *Government and Opposition*, 33. évf. 4. sz. 419–441. o.
- PAARLBERG, R. [1997]: Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game. *International Organization*, 51. évf. 3. sz. 413–444. o.
- PATTERSON, L. A. [1997]: Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis. *International Organization*, 51. évf. 1. sz. 135–165. o.
- PETIT, M. [1985]: Determinants of Agricultural Policies in the United States and European Community. Research Report 51. International Food Policy Research Institute, Washington, D. C.
- RITSON, C.-HUTCHINS, R. [1996]: Food Choice and the Demand for Food. Megjelent: *Marshall, D.* (szerk.): *Food Choice and the Consumer*. Chapman and Hall Ltd., London, 43–76. o.
- Runge, C.F.-von Witzke, H. [1987]: Institutional Change in the Common Agricultural Policy of the European Community. *American Journal of Agricultural Economics*, 69. évf. 213–22. o.
- SCHMITT, G. [1984]: Warum die Agrarpolitik is wie sie ist, und nicht wie sie sein sollte. *Agrarwirtschaft*, 33. évf. 129–136. o.
- SENIOR-NELLO, S. [1984]: An Application of Public Choice Theory to the Question of CAP Reform. *European Review of Agricultural Economics*, 11. évf. 261–283. o.
- SENIOR-NELLO, S. [1997]: Applying the New Political Economy Approach to Agricultural Policy Formation in the European Union. European University Institute, Working Paper, 97-21. Firenze.
- SWINNEN, J. F. M.-GORTER, H. DE [1997]: Agricultural Protection and Economic Development: An Econometric Study of the Determinants of Agricultural Protection in Belgium since the 19<sup>th</sup> Century. Policy Research Group Working Paper, No.8. Department of Agricultural Economics Katholieke Universiteit Leuven.
- SWINNEN, J. F. M.-ZEE, F. A. VAN DER [1993]: The Political Economy of Agricultural Policies. A Survey. *European Review of Agricultural Economics*, 20. évf. 261–290. o.
- TARDITI, S. [1998]: The EU Agricultural Policy: A Consumer Viewpoint. Center for International Food and Agricultural Policy, University of Minnesota, Minneapolis, <http://agecon.lib.umn.edu/mn/c6tard01.pdf>
- ZEE, F. A. VAN DER [1997]: Political Economy Models and Agricultural Policy Formation: Empirical Applicability and Relevance for the CAP. Mansholt Institute, Wageningen.