

A kutatás főbb eredményei

1. A nemzetközi élelmiszerkereskedelem és –biztonság összefüggéseire vonatkozó korszerű nemzetközi szakirodalom elemzése és rendszerezése

A kutatás eredményes teljesítésének feltétele, egyben egyik alapvető kitűzött célja a témára vonatkozó legkorszerűbb nemzetközi szakirodalom feldolgozása és rendszerezése volt. E feladat eredményes megvalósítása során különös figyelem irányult a nemzetközi szervezetek (FAO/WHO Codex Alimentarius, az OIE, az IPPC és a WTO) dokumentumaira, továbbá John ANTLE, Jason BERNSTEIN, Jean BUZBY, Julie CASWEL, Jason DONOVAN, Spencer HENSON, Grant ISAAC, Timothy JOSLING, Matheus KENNETH, Les LEVIDOW, Lorraine MITCHELL, David ORDEN, Donna ROBERTS, Kathleen SEGERSON, Alan SYKES, Alan SWINBANK, Joyce TAIT, Stefan TANGERMANN, Laurian UNNEVEHR e témakörben írott műveinek alapos feldolgozására.

2. Az élelmiszerbiztonság szabályozása közgazdasági alapjainak bemutatása

A piac önmagában gyakran nem biztosítja a társadalom által megkívánt biztonsági szintet, ami állami beavatkozást tehet szükségessé. Az állami intézkedés a gyártásbiztonságra, vagy a végtermék biztonságára vonatkozhat. Az utóbbi kedvezőbb a gyártónak, mert saját maga választhatja ki a drágább vagy olcsóbb technológiát.

Az élelmiszerbiztonság ezért a szabályozás két típusát szem előtt tartva tárgyalható: 1) piaci szabályozások az agrár-kereskedelempolitika eszközeivel, 2) élelmiszerbiztonsági szabályozások műszaki, higiéniai előírások formájában. A két szabályozás eszközrendszere egymástól eltér, intézményes módon csupán néhány ponton találkoznak. Az előbbi (1) a közgazdasági-jogi környezetet vetíti rá a kereskedelemre, az utóbbi (2) a kereskedelem tárgyát képező termékek tulajdonságait vizsgálja előzetesen kidolgozott nemzeti, nemzetközi szabványok, irányelvek tükrében, a természettudomány eszközeivel.

1995-ben a WTO keretében létrejött nemzetközi állat és növény-egészségügyi megállapodás, (SPS), valamint a kereskedelem technikai akadályairól, korlátozásáról szóló TBT megállapodás az agrárkereskedelem legfontosabb szabályozójává vált.

A technikai korlátozások egyszersmind nem-vámjellegű korlátozásoknak (non-tariff-barriers, NTB) minősülnek. A korlátozások hatással vannak a piaci egyensúlyra, az áruk áramlására, a gazdasági hatékonyságra és a jólétre. Hatásuk kvantifikálása fontos lépés a jogszabályi reformfolyamatban. Egyidejű igény az idegen szabályozás által okozott kár pontosabb becslése.

A nemzetközi erőfeszítések az NTB-k hatását nemzetközi szabványok elfogadásával létrejövő harmonizációval, a tudományon alapuló kockázat becslésével, az intézkedések egyenértékűségének bizonyításával szorítják vissza. Az NTB-k alkalmazását kívánják megelőzni harmonizáció útján a FAO/WHO Codex Alimentarius által kiadott, az élelmiszer-egészségügyi intézkedések egyenértékűségéről (1999) és az importellenőrzési rendszerről (2003) szóló irányelvek. A két irányelv az exportőr és importőr országok eltérő élelmiszerellenőrző és – tanúsító rendszerének egyeztetésre irányul, mivel azok az élelmiszerbiztonsági veszélyek, a

kockázatmenedzsment, az ellenőrző rendszerek történelmi kialakulásával kapcsolatosan eltérőek.

A WTO keretében működő TBT és SPS megállapodás biztosítja az országok jogát az elővigyázatossági elv alapján arra, hogy import szállítmányokat visszautasítsanak. Az SPS megállapodás világosan megköveteli a kérdéses intézkedések elegendő tudományos alapját, lehetővé téve, hogy a nemzeti szabványok szigorúbbak legyenek, mint a nemzetközi, amennyiben tudományosan megalapozottak; s figyelembe vehetők még a tudományos bizonytalanságok is.

Az élelmiszerbiztonsági területen jelenleg is folyó tárgyalások új tényezők bevonását katalizálták a politikába. Közéjük tartozik az „állatjólét”, mint az importkorlátozás alapja. A fogyasztói „preferencia” vagy „félelem” nem épült be a szabályozásokba. Ezen szempontok érvényesítésének hiánya is hozzájárul egyes fogyasztói érdekvédő csoportok militáns fellépéséhez.

A nemzeti élelmiszerpiacokat a globális kereskedelem s beruházás integrálja, azonban az országok megtartják rendelkezésüket élelmiszerszabályozásuk és szabványaik felett. Az állam élelmiszerpiacon gyakorolt szerepének gazdasági indokoltsága egyaránt ered a humán-, állati- és növényi betegségeket megelőző szempontokból, s abból a lehetőségből, hogy a vállalatok és a fogyasztók piaci tranzakciós költségét csökkenteni lehet. Ugyanakkor az élelmiszerszabályozás gazdasági értékelése még csak kezdeti eredményeket hozott, s jelentős további módszertani fejlesztésre szorul.

Az élelmiszerszabályozás vonatkozhat kockázatcsökkentésre, vagy a termékminőség javítására. Az alkalmazott intézkedések is osztályozhatók aszerint, hogy a termékjellemzőkre (pl. összetételre) vagy a folyamatjellemzőkre (pl. előállítási eljárás) vonatkoznak-e, továbbá hatályuk és eszközrendszerük alapján. A megfelelés vagy az ekvivalencia igazolása (verifikációja) szintén egyeztetést kíván.

A termékminőség szabályozásának célja a piaci tranzakciók integritásának biztosítása a tökéletlen információkkal szemben, amelyek egyébként növelnék a vállalatok és fogyasztók esetében a forgalmazás költségét. Ide tartozik a címkézés, az osztálybasorolás, a szabványok, a márkavédelem, a minőségjelzők.

3. Az élelmiszerbiztonság közgazdasági hatásainak feltárása és rendszerezése

Az élelmiszerbiztonság komplex rendszerében kap helyet a közgazdaságtan, amely a jelenségek gazdasági törvényszerűségeit, a kereskedelempolitika indokait, az érdekviszonyokat, az importáló-exportáló vállalatok harmonizációs törekvéseit és azok eredményeit tárja fel.

A fogyasztó vásárláskor nem képes megítélni az élelmiszer biztonságát. A biztonság az élelmiszer bizalmi, a fogyasztó által nem érzékelhető tulajdonsága. A gyártót a márkanév, a vállalati hírnév, a szakmai szolidaritás készíti a megfelelő termék előállítására, azonban a biztonság költséggel jár. A piac ezért önmagában gyakran nem biztosítja a társadalom által megkívánt biztonsági szintet, ami állami beavatkozást tehet szükségessé. Az élelmiszerbiztonság közgazdasági irodalma négy olyan tényezőt emel ki, amely piaci tökéletlenséget eredményezve kormányzati beavatkozást tesz szükségessé: aszimmetrikus információ a kockázatról; élelmiszerbiztonság, mint közjószág; társadalmi költségek és hasznok figyelembe

vétele, amikor az egyéni fogyasztói döntések más hatással vannak a társadalmi jólétre, mint az egyéni jólétre (externalitás); az érzékelt és a valós kockázat közötti eltérés.

A TBT és SPS megállapodást megelőzően a tudománynak igen korlátozott szerepe volt a kereskedelmi viták rendezésében. A vámok és kvóták hatásai viszonylag egyértelműek voltak, így a kialakult viták a GATT vonatkozó cikkelyei alapján rendeződtek. A környezetvédelmi és élelmiszerbiztonsági kérdések azonban számos kockázatot és bizonytalanságot rejtenek magukban, újabb kihívást teremtve a nemzeti kormányok és a WTO számára: meg kell találni a kompromisszumos utat a szabad és tisztességes kereskedelem biztosítása, valamint a fogyasztók biztonságos élelmiszer és háborítatlan környezet iránti igényének kielégítése között.

Az élelmiszerbiztonság szintjét illető döntés azonban nem is olyan egyszerű. Nehezíti a döntést, hogy a fogyasztók nem egyformák, eltérők a preferenciáik. Minden fogyasztó természetes igénye, hogy az élelmiszer, amit elfogyaszt, biztonságos legyen, ám a kockázatterzékelés, a kockázatpreferencia, valamint az egészségi kockázatokra vonatkozó információk feldolgozási képessége terén jelentős eltéréseket mutatnak.

Eltérés van az élelmiszerbiztonság társadalmilag ideális szintje és a fogyasztó által igényelt szint között is. Amikor az egyéni fogyasztás mások jólétére is hatással van, és e jóléti hatások nincsenek beárazva, a fogyasztók a társadalmilag optimálisnál többet vagy kevesebbet fogyaszthatnak (externália). Ilyen esetekben az élelmiszerbiztonsági előírás hozzájárulhat a társadalmi jólét növeléséhez. (Az egészségkárosító hatások feltüntetése például, csökkentheti az egészségügyre háruló költségeket.) Ekkor a szabályozásból származó társadalmi előnyök akkor is ellensúlyozhatják a társadalmi költségeket, ha ugyanez az egyének szintjén nem teljesül.

Az élelmiszerbiztonság terén is érvényesül az a feltevés, hogy a kínálat növekedésével nő a határköltség: minél magasabb szintű az élelmiszerbiztonság, annál költségesebb. A fogyasztók egyre kevésbé hajlandók megfizetni az élelmiszerbiztonsági szint növekedését – a kockázat teljes hiánya felé haladva egyre alacsonyabb árral értékelik a biztonság egységnyi növekményét.

Az élelmiszerbiztonság sok tekintetben közjószágként viselkedik. Az élelmiszerbiztonság, mint közjószág optimális mennyisége (a biztonság eltérő mértéke) különböző paraméterek függvénye, amelyek alapvetően két csoportra bonthatók. Az egyik csoportba a termelést befolyásoló, a másikba az élelmiszerbiztonság, mint közjószág keresletét befolyásoló tényezők tartoznak.

A nemzetközi kereskedelemben az állami szabályozások országonként eltérhetnek, eltérhet a biztonsági kockázatokkal szembeni tűrés, a biztonságosságra fordított összeg. Ha az egyik országban szigorúbbak az előírások, ott nagyobbak a biztonsággal összefüggő költségek, a gyártók hátrányba kerülnek az árversenyben. Ezért az állami beavatkozás nemzetközi konfliktust okozhat, különösen akkor, ha az exportőr úgy véli, a bevezetett intézkedés nem annyira biztonsági, mint inkább protekcionista célokat szolgál.

Konfliktus esetén a kereskedelem megszakad, az exportőr alkalmazkodik, vagy valamilyen kompromisszumos megoldás születik. A választott megoldás attól függ, hogy az előírás betartásának a költsége hogyan viszonyul az abból származó előnyökhöz.

A technikai jellegű korlátok, így az élelmiszerbiztonsági szabályozás is, hatással vannak a kereskedelemre, ám a hatások számszerűsítése igen komoly nehézségekbe ütközik. A vámoktól eltérően, a technikai korlátok nemzetközi áruforgalomra gyakorolt hatása ugyanis többnyire közvetett, a termelők és kereskedők (megfeleléssel kapcsolatos) többletköltségein keresztül jelentkezik. Ráadásul, amennyiben a szabályok hatással vannak a termelési és fogyasztási döntésekre, az importkeresleti és az exportkínálati görbék is elmozdulhatnak.

Az élelmiszerbiztonsági előírások hatásainak a mérésére alapvetően két megközelítés jellemző: a kereskedelmi és a jóléti. Bármelyik megközelítést alkalmazzuk, a lényeg a költségek és a szabadabb kereskedelemről származó nyereségek szembesítése. A jóléti-alapú megközelítések koncepcionálisan magasabb rendűek, hiszen a hatások szélesebb körét ragadják meg (figyelembe veszik például, a szabályozás pozitív extern hatását, mondjuk a fogyasztók védelmét is). A leggyakrabban alkalmazott mérési módszerek a következők: árres módszer, leltáralapú megközelítés, kérdőív-alapú megközelítés, súlypont-alapú megközelítés, kockázatelemzésen alapuló költség-haszon elemzés, stilizált mikroökonómiai megközelítés, szektorális vagy többpiacos modellek segítségével történő számszerűsítés.

Többnyire elég nagy „minőségi” különbségnek kell lennie ahhoz, hogy jelentkezzenek a szabályozási rendszer pozitív jóléti hatásai. Ugyanakkor, van veszélye annak, ha megengedik, hogy gazdasági tényezőket is figyelembe vegyenek a kockázatértékelés során. Amennyiben valamely SPS intézkedés kiválasztásánál, vagy indokolásánál gazdasági szempontok – pl.: a kereskedelemről származó fogyasztói nyereség – is figyelembe vehetők, felmerül annak a lehetősége, hogy az importversenyből származó termelői veszteséget viszont a kereskedelem korlátozása mellett hozzák fel érvként. Ezen túlmenően nem minden esetben a kereskedelmi liberalizáció a gazdaságilag leghatékonyabb lehetőség.

Maguk a WTO intézkedések sem feltétlenül hatékonyak közgazdasági szempontból. Az SPS megállapodás keretében az érintett országnak csak azt kell bizonyítania, hogy fennáll a fertőzésveszély kockázata (elővigyázatossági elv). Ekkor a tilalom akkor is legális, ha a kockázati szint alacsony, a gazdasági következmények elhanyagolhatóak, a tilalom gazdasági költségei viszont jelentősek. Ez gazdaságilag egyáltalán nem optimális megoldás, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az SPS megállapodás célja éppen az volt, hogy kiszűrjék a mezőgazdasági kereskedelemben a feleslegesen korlátozó nem vám jellegű eszközöket. A nemzeti politikáknak e téren mindössze az 5.6. cikkely szab határt, amely kimondja, hogy az alkalmazott intézkedések csak olyan mértékben korlátozhatják a kereskedelmet, ami a megfelelő védelmi szint eléréséhez szükséges.

Piacorientált, a kereskedelmet nem torzító, a termékek minőségi differenciálását mégis biztosító eszközként általában a címkézést javasolják. A megfelelő tartalmú címkék alkalmasak lehetnek a minőség jelzésére. Amennyiben a fogyasztó minőségi tulajdonságként érzékeli az eredetet, a címke a termékminőség differenciálásának eszközévé válhat.

4. A nemzetközi kereskedelempolitikai szabályozás várható változásai

A XXI. század első évtizedeiben a nemzetközi kereskedelemben számolni kell a globalizáció termelés- és szolgáltatástechnológiai következményeivel. A mezőgazdasági termelésben és élelmiszerelőállításban a globalizáció új termelésszervezési formái abban az értelemben várhatók, hogy a nyersanyagelőállító fejlődő országok jelentősen nagyobb arányban fognak nyersanyag helyett közbülső terméket vagy készterméket szállítani a fejlett országokba (pl. fermentált kakaóbab nyersanyag helyett kakaóvaj és kakaópor félkészterméket vagy akár csokoládé készterméket).

A kereskedelmi kapcsolatok általános fejlődésén belül az agrár- és élelmiszertermékek kereskedelmének jövőképe is kirajzolódik. A leghatározottabb fejlődés az utóbbi tíz év eseményeinek ismeretében és az irányzat extraportálásával az élelmiszerbiztonsági igények terén várható. Általánossá válik a biztonsági kritériumok tudományos alátámasztása, a jó gyártási gyakorlat elterjedése, a élelmiszerlánc minőségmenedzsmentjének strukturálódása, a kockázatelemzés kiterjesztése, az elővigyázatossági elv kereskedelmet torzító hatásának korlátozása.

A WTO súlya, közös kereskedelmi szabványokat és gyakorlatot létrehozó szervezetként várhatóan megnő. A WTO agrár- és élelmiszerkereskedelem-szabályozó tevékenységében az általános globalizációs hatások begyűrűzése következtében a legnagyobb jelentősége az élelmiszerlánc minőségmenedzsmentjét fenntartó megállapodásoknak van éppen az élelmiszerelőállítás szakaszainak földrajzi szétválása miatt.

Kiegészítés a zárójelentéshez

Az OTKA szerződés alapján 2002-2006 közt folytatott kutatási tevékenység részleteit a 2002, 2003, 2004, 2005. évi szakmai részjelentések tartalmazzák.

Kiemelendő ezekben az években a kutatást kiegészítő, nemzeti agrárkülkereskedelmi kérdéseket (2004 előtt az EU csatlakozás az egyes termelési ágazatokkal szembeni kihívásait) megvitató konferenciák szervezése. Az OTKA-kutatás során 2002-2006 közt, hat hazai konferenciára került sor az agrárpolitika, az EU csatlakozási folyamat, a külgazdasági szempontból kiemelt termelési ágazatok témakörében. A konferenciákon a részvétel, (170-220 fő), a multiplikátori szerepet vállaló résztvevők magas aránya, a konferenciák előadóinak szakmai elismertsége, a konferenciakiadványok terjesztése hozzájárult az agrárkülkereskedelem vitatott kérdéseinek megvilágításához.

A 2002-2006 közti teljes időszakban a pályázatban megnevezettek közül Dr. Uzonyi Györgyné, Prof. Halmai Péter, Dr. Elekes Andrea vett részt a kutatásban. Dr. Sohár Pálné 2005-ig, Gyarakai Zoltán 2003-ig publikált az OTKA-pályázat témakörében.