

FERTŐ IMRE

## Az agrárpolitika politikai gazdaságtana III.

### Vegyes motívumok az agrárpolitikában: termelő és ragadozó politikák

---

Az agrárpolitika elemzésekor általában vagy a közérdekek vagy a magánérdekek érvényesülését hangsúlyozzák. A létező agrárpolitikai programokat azonban mindkét érdek együttes jelenléte jellemzi. Az agrárpolitikák vizsgálatakor ezért meg kell különböztetni a termelő jellegű politikákat, amelyek a hatékonyság növelését szolgálják, valamint a ragadozó politikákat, amelyek célja jövedelemtranszferek megszerzése a termelők számára. A kormányzatok általában mindkét típusú politikát alkalmazzák egyidejűleg, ezért figyelembe kell venni a lehetséges interakciókat és azok következményeit. Amennyiben eltekintünk a két politika együttes meghatározásából, valamint egymásra hatásából származó következményektől, akkor könnyen téves következtetésekre juthatunk az egyes politikák hatékonyságát illetően. Ez viszont hibás agrárpolitikai ajánlások megfogalmazásához vezethet.\*

---

Az agrárpolitika kialakításában és megvalósításában természetesen konfliktusba kerülnek egymással a magánérdekek és a közérdekek. Amennyiben megpróbálunk magyarázatot adni a ténylegesen működő agrárpolitikákra, illetve megvalósítható és közgazdaságilag megalapozott agrárpolitikai ajánlásokat kívánunk megfogalmazni, akkor korlátozott érvényűek azok a megközelítések, amelyek csak a magánérdekeket, vagy csak a közérdekeket hangsúlyozzák. A hagyományos agrárpolitikai modellek a mindentudó, jótékony deszpa módjára viselkedő kormányzat feltevésével élnek; szerintük a kormány feladata a mezőgazdaságban fellépő piaci kudarcok, illetve a tökéletlen piacok működéséből fakadó zavarok elhárítása. Az önfejű kormány modelljeiben – amelyek a jóléti közgazdaságtani elemzések kiterjesztésének tekinthetők – azonban már felismerik az agrárpolitika alakításában a különböző érdekcsoportok tevékenységének fontosságát. A klíringházkormány-modellek és társaik viszont elsősorban a magánérdekek (a politikusok, a bürokraták, a termelők, a fogyasztók, az adófizetők) fontosságát hangsúlyozzák az agrárpolitika politikai piacának elemzésekor. Ebben a megközelítésben a kormányok újraválasztásuk érdekében alapvetően a politikai piac fejleményeit veszik figyelembe döntéseik meghozatalakor. Az egyik megközelítés tehát a piaci kudarcokat, a másik pedig inkább a politika kudarcait hangsúlyozza. Ugyanakkor *Wittman* [1989] amellett érvel, hogy mindkét kudarc egyforma valószínűséggel fordulhat elő. Az agrárpolitikák eddigi története azonban arra utal, hogy egyaránt találhatunk példákat a piaci kudarcokat korrigáló intézkedésekre, valamint többnyire a politikai piac működéséből fakadó támogatási programokra.

---

\* A tanulmány az OTKA F 018314 számú, Az agrárpolitika politikai gazdaságtana című kutatás keretében készült.

Rausser [1982], [1992] az amerikai agrárpolitikát vizsgálva, megkülönböztette a hatékonyságot növelő, termelő típusú politikákat, valamint az érdekcsoportok számára történő jövedelem- és vagyontranszfereket juttató újraelosztó, azaz ragadozó politikákat.<sup>1</sup> A ragadozó (érdekcsoportokat, magánérdekeket segítő) politika azt jelenti, hogy az állam az újraosztja a jövedelmeket esetünkben a farmerek javára, és ezekhez nem kapcsolódnak hatékonysági követelmények. Ide sorolhatjuk például az ártámogatásokat, az exporttámogatásokat és a különböző kereskedelmi korlátozásokat. Ezzel szemben a termelő jellegű (közérdekű) politika célja, hogy korrigálja a piac kudarcait, segítse közjóságok előállítását, valamint csökkentse a piaci cserefolyamat tranzakciós költségeit, azaz növelje a hatékonyságot. Ilyenek lehetnek például a piaci információs rendszerek, a piacok átláthatóságának a javítása, a kutatás és fejlesztés támogatása, de beleérthetjük a tanácsadást, az öntözést, a vidéki térségek villamosítását, a szállítási feltételek javítását (Stiglitz [1987]). Ezt a megkülönböztetést a *gazdaság mint torta* metafora segítségével is illusztrálhatjuk. Ebben az esetben a termelő politika célja a torta nagyságának a növelése, míg ezzel szemben a ragadozó politika célja, hogy egy adott nagyságú tortából lehetőség szerint minél nagyobb szeletet hasítson ki.

Fontos tehát annak tudatosítása, hogy a fent jellemzett két különböző típusú politika között interakció létezik, továbbá nem választható szét a gazdasági és a politikai piac. Ennek jelentőségét egyébként az agrárközgazdászok már régen felismerték. *Cochrane* [1958] például amellet érvelt, hogy a farmereknek juttatott ártámogatások azért szükségesek, hogy kompenzálják a technikai fejlődésből származó termelőket érintő káros hatásokat. *Heady* [1962] szerint sem szabad, hogy a technikai fejlődésből származó költségeket teljesen a termelők viseljék. A tapasztalatok szerint azonban nemcsak feszültség keletkezhet az agrárpolitikában a kétfajta tevékenység között, hanem lehetséges ezek koordinációja is. Amikor a különböző érdekcsoportok igyekeznek befolyásolni a politikai folyamatokat, akkor a kormányok gyakran a termelő és a ragadozó politikák közötti átváltással igyekeznek egyensúlyozni, illetve fenntartani hatalmukat. Ez viszont nyilvánvalóan a programok inkoherenciájához vezet. Jó példa erre az amerikai agrárpolitikában az úgynevezett konzervációs programok (amikor pihentetik a veszélyeztetett földterületeket) és az ártámogatások (amelyek ezen földek túlzott igénybevételére ösztönöznek) együttes alkalmazása. Az ilyen látható inkoherencia azonban az intézményi berendezkedés közvetlen eredménye, amely az egyes kormányzati intézkedések iránt elegendő támogatást generálnak. Ezért a racionális politikai folyamatban a termelő és a ragadozó politikáknak meghatározott kormányzati portfóliója jön létre. Ez az elméleti keret segíthet megérteni, miért maradhatnak fenn óriási hatékonysági veszteségekkel járó politikák, amelyet egyébként nem magyarázhatnánk meg, ha az (agrár)közgazdászok normatív ajánlásaira a politikusok egy kis figyelmet is fordítanának. Továbbá hozzájárulhat annak magyarázatához is, hogy miért nehéz, illetve sokszor lehetetlen számos politikát megreformálni.

### A termelő és ragadozó politikák elméleti modelljei

A termelő és ragadozó politikák közötti kapcsolatokat vizsgáló elméleti modellek első sorban a tanulmány első részében már bemutatott önfejű kormány modellje kiterjesztésének tekinthetők. A kormányzat előtt álló döntési problémát ebben az esetben is a

<sup>1</sup> A ragadozó politika *Rausser* [1982] szerint a *Bhagwati* [1982] által leírt közvetlen improduktív profit-szerzési tevékenység statikus megfelelőjének tekinthető. A politikáknak a fenti megkülönböztetése nem ismeretlen a közösségi választás irodalmában. Például *Mueller* [1989] megkülönbözteti az allokatív hatékonyságra és az újraelosztásra koncentráló kormányzati tevékenységet.

politikaipreferencia-függvény maximalizálása jelenti, amelyben a független változókat a farmerek és a fogyasztók/adófizetők súlyozott jóléti szintjei mutatják. A K+F kiadások a feltételezések szerint növelik a társadalom jólétét (azaz termelő politikának tekinthetők), míg a termelési támogatások jövedelemtranszferet jelentenek a farmerek számára. Ez utóbbiak ragadozó politikák, ezért a hagyományos jóléti közgazdaságtani modellek tanúsága szerint hatékonysági problémákhoz vezetnek, következésképpen mellékhatásként csökkentik a társadalom jólétét. A K+F kiadásoknak is azonban vannak fontos mellékhatásai, amelyek befolyásolják a termelők, a fogyasztók és az adófizetők közötti jövedelemelosztást (*de Gorter–Zilberman* [1990]). Másrészt a ragadozó politikáknak is lehetnek nem szándékolt pozitív mellékhatásai, amelyek növelhetik a gazdasági hatékonyságot. Előfordulhat például, hogy egy ártámogatási program árstabilizáló hatása révén csökkenti a bizonytalanságot, ezért bizonyos esetekben növelheti a társadalom jólétét. A kutatási és a termeléstámogatási programok közötti interakciók ezért hatással lehetnek az egyes agrárpolitikai eszközök kiválasztására, illetve alkalmazására. A termelő és a ragadozó politika közötti kapcsolat leírását modellező írások központi témája ezért, hogy miként határozza meg a kormány a kettő közötti egyensúlyt, milyen tényezők befolyásolják a döntéshozók választását.

*Rausser–de Gorter* [1991], valamint *de Gorter és szerzőtársai* [1992], [1995] a termelő és ragadozó politikák együttes meghatározására koncentráltak, gondolatmenetük a következőkben összegezhető. A kormány *egyszerre* támogatja termelést ( $r$ ) és a kutatásfejlesztést ( $E$ ). Mindkét politika teljes költségét a kormány állja az adófizetők pénzéből. Minden fogyasztó és termelő döntését ezért az adott mezőgazdasági termék ára ( $p$ ), valamint az  $r$  és az  $E$  határozza meg. A kormányzat döntési problémája tehát, hogy miként határozza meg  $r$  és  $E$  politikailag optimális szintjét. A kormányzat politikaipreferencia-függvénye ebben az esetben a következőképpen alakul:

$$\max_{r,E} V = w_1 V_1(P, M) + w_2 V_2(P),$$

ahol  $V$  a társadalom jóléti függvénye,  $w_1$  és  $w_2$  a fogyasztók, illetve a termelők preferencia súlyai,  $V_1$  és  $V_2$  a fogyasztói, illetve a termelői jólét súlyozott összege,  $M$  a fogyasztók jövedelme,  $P$  pedig a termelők profitja. A két politika eltérő módon hat a farmerekre és a fogyasztókra. A termelők mindig nyernek a termelési támogatásokból, viszont előfordulhat, hogy veszítenek az államilag finanszírozott K+F programokból. A fogyasztók mint adófizetők viszont mindig veszítenek. Azonban elképzelhető olyan eset, amikor a K+F programok költségeit teljesen ellensúlyozhatják azok a nyereségek, amelyek a termelők által bevezetett költségsökkentő eljárások miatti árcsökkenésből származnak. A kormányzat számára akkor lesz optimális a termelői támogatások és a K+F-re költött összegek aránya, amikor a fogyasztók és a termelők súlyozott jóléte kiegyenlíti egymást. A racionális kormány tehát úgy választja meg a termelői támogatások szintjét, hogy a fogyasztóknak a támogatás növekedéséből származó súlyozott határköltsége egyenlő legyen a termelőknek a támogatásból származó súlyozott határhasznával. Hasonlóképpen, a kormányzat a K+F kiadások olyan szintjét fogja választani, amikor a fogyasztók számára a K+F kiadásokból származó súlyozott határköltség/határhaszon pontosan egyenlő lesz a termelők súlyozott határhasznával/határköltségével.

Számos tanulmány szerint a különböző termeléshez kapcsolódó támogatási programok létezése az egyik legfontosabb összetevője annak, hogy a mezőgazdasági kutatásba való beruházások társadalmi költségei növekedhetnek (például *Ruttan* [1982], *Lichtenberg–Zilberman* [1986], *Alston és szerzőtársai* [1988], *Oehmke* [1988]). Ennek magyarázata, hogy a támogatások által eltorzított piacokon a mezőgazdasági kutatások jótékony hatásai csak holtteher-vesztésekkel együtt érvényesülhetnek. Ez azt is sugallja, hogy a kutatási eredmények hatnak a támogatási programok költségeire. Így előfordulhat, hogy a tá-

mogatások csökkenése a kutatási kiadások növekedéséhez vezethet. Ennek oka, hogy a támogatási szintek csökkenése növelheti a társadalmi jólétet, mivel csökkenti a kutatási kiadásokhoz kapcsolódó társadalmi veszteségeket.

Ha azonban megengedjük azt a feltételt, hogy a két politika *egymást kiegészítő* lehet, akkor a fentiekől eltérő eredményre juthatunk. Amennyiben az  $r$  és az  $E$  szintjét a döntéshozók együttesen határozhatják meg, akkor nagyobb  $E$  szintet választhatnak, mint egyébként azt megtennék. Ilyen feltételek mellett ugyanis a kutatási eredményekből származható termelői veszteségeket a kormányzat jövedelemelosztási eszközökkel kompenzálhatja. Ebből az a következtetés is adódik, hogy a különböző támogatási programok nem biztos, hogy olyan nagy társadalmi veszteségekkel járnak, mint azt általában a jóléti közgazdaságtani modellek hangsúlyozzák. Amennyiben a kormányzat lehetőséget teremt arra, hogy a termelőket a kutatásokból származó veszteségek miatt kárpótolják, akkor nagyobb összegeket fordíthatnak a mezőgazdasági kutatásokba való beruházásra. Ezért, ha a kormány a termelők jólétét magasabbra értékeli, mint a fogyasztókéét, azaz nagyobb preferenciasúlyt rendel hozzájuk, akkor a támogatások akár Pareto-értelemben vett javuláshoz is vezethetnek.

Ezt a lehetőséget illusztrálja az *I. ábra*. Az origóban egyik eszközt sem alkalmazzák, azaz  $r$  és  $E$  értéke nulla. A  $T_0$  jelöli azt a többlettranszformációs görbét, amikor a kutatási támogatásokat növelik, viszont nem alkalmaznak termelési támogatást. Ha a fogyasztók és a termelők preferenciasúlyai megegyeznek (azaz  $w_1 = w_2$ ), akkor az optimális megoldást a  $T_0$  görbén az  $A$  pont mutatja.

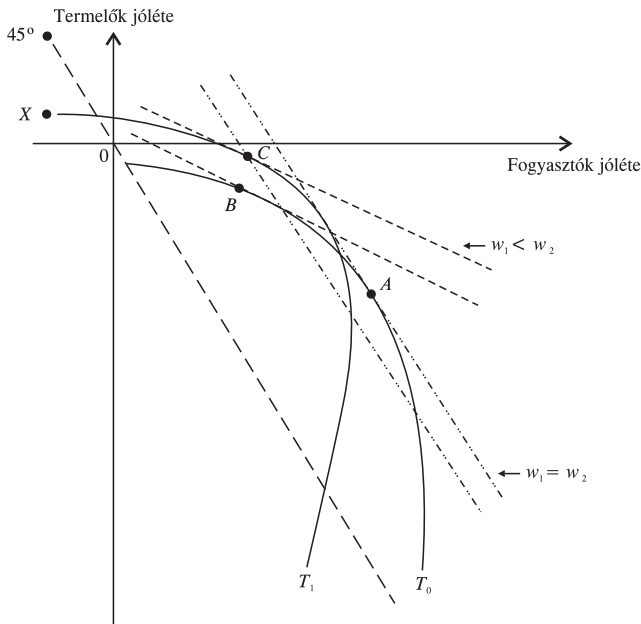
A termelőiár-támogatások, mint tudjuk, az árak megváltozásával növelik a termelők jövedelmét, csökkentik a fogyasztók jólétét, és jelentős holtteher-veszteségekkel járnak. Az ilyen programok hatása kutatási kiadások nélkül olyan eredményre vezet, amelyet az  $X$  pont reprezentál. Amennyiben a fogyasztók és a termelők preferenciasúlyai azonosak, akkor az  $X$  pont nem preferálható megoldás az origóhoz képest. Azonban ha a kormány a termelőket preferálja a fogyasztókhoz képest, akkor az előbbi eredmény nem tartható fenn. Hasonlóképpen, a termelők nagyobb preferenciasúlya esetén az  $A$  pont nem jelent optimális megoldást a kutatási kiadások meghatározására a  $T_0$  görbe mentén. Ha támogatási eszközök nem állnak rendelkezésre a kormánynak, hogy a termelőket a fogyasztókkal szemben előnyben részesítse, akkor a kutatási kiadásoknak egy  $A$  pontnál alacsonyabb szintjét kell választania. Egy ilyen lehetőséget mutat a  $B$  pont, amikor a megváltozott súlyoknak megfelelő politikaipreferenciafüggvény érinti a  $T_0$  görbét.

Ha mindkét politikai eszköz a kormány rendelkezésére áll – és a termelőket előnyben részesítik a fogyasztókkal szemben –, akkor általában szívesebben alkalmazzák a két eszköz kombinációját, mint kizárólag csak az egyiket vagy csak a másikat. A két eszköz kombinációjának megfelelő többlettranszformációs görbét a  $T_1$  mutatja. Az előbbivel azonos preferenciasúlyok mellett az optimális megoldást a  $C$  pont jelenti. Amennyiben a preferenciasúlyok nem egyenlők, hanem a termelőket kedvezményezik, akkor a  $C$  pont Pareto-javulást okoz mind az  $A$ , mind a  $B$  ponttal szemben. Az *I. ábra* viszont azt is jelzi, hogy egyenlő súlyok esetén Pareto-szempontról az  $A$  pontot kell preferálni a  $C$  ponthoz képest. Ugyanakkor a termelők preferálása esetén az *I. ábra* illusztrálja a fő normatív következtetést: a támogatások hozzájárulhatnak a társadalmi jólét emeléséhez. Az elemzés egyben adalékokkal szolgál abban a tekintetben is, hogy a mezőgazdasági kutatások szintje miért alacsonyabb a társadalmilag optimálisnak tekintett szintnél.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ezt a jelenséget hívják az agrárgazdasági irodalomban alulberuházottsági hipotézisnek. Magyarul bővebben lásd erről Fertő [1996], illetve az ott hivatkozott irodalmat.

1. ábra

A termelő és ragadozó politikák hatása a termelőkre és a fogyasztókra



Eddig azt feltételeztük, hogy mindkét programot az adófizetők, illetve a fogyasztók finanszírozzák. De Gorter–Zilberman [1990] megvizsgálták azt az esetet, amikor a  $K+F$  közjóságok előállítása Pareto-értelemben javítja mind a termelők, mind a fogyasztók jólétét, ugyanakkor ezek finanszírozása, illetve az erre költött összeg feletti rendelkezés joga másként alakul. Az első állapotban a fogyasztók (adófizetők) állták a  $K+F$  kiadások számláját. Amennyiben a termelők befolyásolták a közjóság előállításának szintjét, akkor annak mennyisége elmaradt a társadalmi optimumtól, viszont minden csoport nyert ahhoz a helyzethez képest, amikor nem került volna sor a közjóság létrehozására. Továbbá úgy találták, hogy rugalmatlan kereslet és a termelékenységet erősen növelő közjóság esetén nagyobb távolság lett volna a termelői és a társadalmi optimum között. Ez szintén részleges magyarázattal szolgálhat, hogy miért alacsonyabb a mezőgazdasági kutatások szintje a társadalmilag optimálisabbnál.

A második esetben maguk a termelők szerveződtek a valamilyen közjóság előállítására. Ilyenre például szolgálhat, amikor valamilyen speciális termékhez kapcsolódó kutatásokat marketing- vagy más termelői szervezetek pénzelnek a tagjaikra kivetett kötelező hozzájárulás révén. Ezekben a situációkban a fogyasztók mindig nyernek, azonban a közjóság mennyisége kisebb lesz a társadalmilag optimálisnál. Érdekes eredmény, hogy amikor a termelők finanszírozzák és ellenőrzik a közjóság előállítását, annak mennyisége kisebb lesz, mint amikor a fogyasztók állják a költségeket, de a termelők határozzák meg a közjóság nagyságának szintjét. Ez megmagyarázhat olyan eseteket, amikor a termelők lobbyznak valamilyen közjóság előállításáért, ugyanakkor tiltakoznak az ellen, hogy ők is részt vegyenek annak finanszírozásában. Ilyen situációkban, amikor a termelők járulnak hozzá egy olyan közjóság előállításához, amelynek kínálata jóval a társadalmilag optimális szint alatt van, akkor a kormány megpróbálhatja növelni az adott

közjóság termelésére fordított állami pénzeket. Ez viszont ahhoz vezethet, hogy az állam kiszorítja a magánkezdeményezéseket a közjóságok előállításának piacáról. Ennek következtében pedig a közjóságokból ismét a társadalmilag optimálisnál alacsonyabb mennyiség áll majd rendelkezésre.

A tanulmány első részében megmutattuk, hogy a kereslet és a kínálat rugalmassága alapvetően befolyásolja a különböző programok redisztribúciós hatékonyságát, valamint a jövedelemelosztás várható nagyságát az egyes csoportok között. A rugalmasságok ebben az esetben is befolyásolják a különböző szereplők jólétének eloszlását az alternatív költségviselő megoldások mellett. Ha a kereslet rugalmassága magas, akkor várhatóan a termelők fogják finanszírozni a kutatásokat, mivel a fogyasztók egyébként veszítenének, ugyanis az árcsökkenés mértéke nem lenne elegendő a kutatási költségek ellensúlyozására. Ellenkező esetben, ha a kereslet elég rugalmatlan, akkor a fogyasztók állják a kutatások számláját, mivel egyrészt számukra nettó nyereséggel jár. Másrészt, a termelők veszítenek a kutatások miatt, így nem várható, hogy hozzájáruljanak annak költségeihez. Ezek az analitikus eredmények magyarázhatják például azoknak a tanulmányoknak az eredményeit (*Ruttan* [1982] és *Judd és szerzőtársai* [1986]), amelyek arra utalnak, hogy a főbb gabonafélékre fordított kutatások nagysága relatíve alacsonyabb, mint az állattenyésztés esetében. Az állati termékek keresletrugalmassága ugyanis nagyobb, mint a növénytermesztésből származó jóságoké.

Amennyiben a kereslet rugalmas, a reprezentatív termelő nyer a technológiai újdonságok bevezetéséből. Azonban a termelők általában nem homogének, és ez így van a technológiai újdonságok adaptálásának esetében is (*Rausser–Foster* [1990b]). Azok a termelők, akik legelőbb és a legnagyobb mértékben használják fel a kutatások eredményeit, a csökkenő egyensúlyi árak ellenére a folyamat nyertesei lesznek. Ezzel szemben más termelők, akik csak kevésbé vagy egyáltalán nem használják a technológiai újdonságokat, veszíteni fognak. Ebben az esetben azonban nem a kereslet rugalmassága a döntő, hanem az a felismerés, hogy a termelők eltérő módon reagálnak a kutatási eredmények megjelenésére, azaz képességeik különböznek az új technológiák bevezetését illetően. Amennyiben elég nagy számú termelő érdekét sértik a kutatási eredmények révén elterjesztett új technológiák, akkor várható, hogy a potenciális politikai ellenállás növekedni fog a jövőben a K+F tevékenységek állami támogatásával szemben. Ha ez így van, akkor bármilyen K+F tevékenység finanszírozásához szükséges, hogy a nyertes fogyasztóktól a vesztes termelőkhez a kormány jövedelemtranszereket biztosítson.

*Foster–Rausser* [1994], [1995a] arra a kérdésre keresték a választ, hogy miként lehet racionalizálni a relatíve nagy torzulásokkal járó transzfermechanizmusok kiválasztását. A fő újítás ebben az esetben is az, hogy a termelők – mint egy meghatározott politikát megakadályozni akaró koalíció tagjai – eltérően reagálnak a politika változásaira, illetve az adott politika eltérő módon sérti érdekeiket. Ezért ha transzfer a termelők koalíciójának azon tagjait célozza meg, akiket a korábbi politika következményei kevésbé sértenek, és ezért közömbössé tehetők az adott politikát illetően, akkor a politikai ellenállást sikeresebben lehet megtörni, mint egy minden tag számára azonos nagyságú transzfer segítségével. Az összekapcsolt transzfersémák képesek hatékonyan szétválasztani a koalíció egyes tagjait, és azokat célozzák meg, akik a legkevesebb támogatással tehetők közömbössé. Ezért noha a transzfermechanizmus nagy torzításokkal és holtteher-veszteségekkel jár, a termelői koalíció ellenállását hatékonyabban és alacsonyabb költségekkel számolhatja fel, mint egy kevésbé torzító jellegű, de egyéresebb támogatási rendszer.

Ezek az eredmények jól alkalmazhatók a mezőgazdasági támogatások és a K+F kiadások elemzésére is. Tegyük fel, hogy a technikai haladás a mezőgazdasági árak és a

farmerek profitjának csökkenését okozza. Ennek következtében létrejön egy termelői koalíció, amelynek célja ennek a politikának a felszámolása. Az agrárpolitikai irodalomból régóta tudjuk, hogy egy hatékony transzfermechanizmus mindenekelőtt azt igényli, hogy a kompenzáció és a termelés mennyisége teljes mértékben el legyenek választva egymástól. A technológiai fejlődésből származó haszon realizálásának képessége a termelők számára azonban elsősorban olyan változóktól függ, mint például: milyen változásokat okoz a technikai haladás a termelés mennyiségében. Ebben az esetben hatékonyan lehet közömbösíteni azt a termelői kört, amelyet a technikai haladásból származó új termelési eljárások kevésbé sértenek a termelés mennyiségéhez kötött támogatási formával. Ezért noha egy ilyen transzfer nagy holtteher-veszteségekkel jár, relatíve alacsony költségei elfogadhatóvá teszik a fogyasztók és az adófizetők számára.

*Foster–Rausser* [1995b] egy másik tanulmányukban az előbbi gondolatmenetet kiterjesztve, azt vizsgálják, milyen tényezők határozzák meg, hogy mely támogatási politika bizonyul racionálisnak a döntéshozók számára. Abból indultak ki, hogy a fogyasztók/adófizetők azért adnak támogatást a termelőknek, hogy legyőzzék a jólétet növelő közjóságok előállítását szolgáló programok iránti ellenállásukat, amelyek miatt a termelők veszteséget szenvednek. Egy ilyen szituációban előfordulhat, hogy a redisztribúciós hatékonyság szempontjából elméletileg jobbnak számító átalánytranszferek csökkenthetik az adott ország jólétét. Ennek oka, hogy ezen eszközök használata nem ellensúlyozza teljesen a termelők kompenzáció iránti igényét, amely a gazdasági növekedést elősegítő közjóságok előállításának támogatása miatt keletkezik. A termeléstől leválasztott támogatások valójában növelik a nagy társadalmi haszonnal járó kutatások megvalósításának politikai költségeit, így károsan befolyásolják az érintett csoportok közötti jövedelemelosztást. A kormánynak ezért le kell mondani számos olyan hasznos politika megvalósításáról, amelyet egyébként véghez vihetett volna, következésképpen a társadalmi jólét is csökkenhet.

Ugyanakkor a kormány döntéseit a termelői piacok struktúrája is befolyásolja. Mivel a termelők heterogének, ezért néhány farmer jobban tudja hasznosítani a technikai újdonosságokat, amelynek oka lehet a földrajzi elhelyezkedés, a méret, a menedzseri képesség és számos egyéb tényező. Annak érdekében, hogy a fogyasztók/adófizetők számára igazolhatóak legyenek a nagy holtteher-veszteséggel járó támogatási programok, meg kell vizsgálni az adott ágazat jellemzőit. Amennyiben egy adott ágazat monolitikus felépítésű, centralizált vagy magas fokon koncentrált, akkor nem valószínű, hogy a fogyasztók/adófizetők nézőpontjából elfogadható lesz a jelentős torzításokhoz vezető támogatási programok alkalmazása. Ha viszont egy iparág térben szétszórta, heterogén és decentralizált szereplőkből áll, akkor az előbbi támogatási formák használata sokkal nagyobb politikai támogatásra számíthat.

### A termelő és ragadozó politikák empirikus számbavétele

Az 1. táblázat mutatja az Egyesült Államokban az agrárpolitikára fordított költségeket. A *termelői* politika kategóriájába soroltak minden olyan kiadást, amely várhatóan csökkenti a tranzakciós költségeket és növeli a hatékonyságot, például a közjóságkiadásokat, az információs és marketingszolgáltatásokat, a minőséggel és standardizálással kapcsolatos vizsgálatokat, a terménybiztosítást, az állami kutatást és fejlesztést, valamint a tanácsadást. A *ragadozó* politika körébe vontak minden redisztribúciós transzfert, amely a gazdaság más szektoraiból a mezőgazdasághoz áramlik – mint például a veszteségtérítést, az ártámogatást, a kereskedelmi korlátozásokat, a készletezési támogatásokat, az input támogatásokat és szubvencionált hiteleket. A 1. táblázatból látható, hogy a kor-

mányzati támogatás mértéke azoknál a termékeknél a legnagyobb, ahol a kereslet rugalmatlan, azaz a cukor, a tej, a rizs és a búza esetében. A takarmánygabonáknál, amelyek rugalmassága nagyobb, a támogatás szintje közepesnek mondható. Végezetül a támogatás nagysága ott a legkisebb, ahol a kereslet a leg rugalmasabb: a szójabab, a marhahús, a baromfi és a sertés.<sup>3</sup>

### 1. táblázat

A termelői és ragadozó politikák az Egyesült Államok mezőgazdaságában 1982–1986 átlagában (százalék)

Megnevezés	Állami támogatás/mezőgazdasági termelők bevételei (PSE)			
	összes	termelő	ragadozó	termelő/ragadozó
Cukor	77,4	6,1	71,3	8,6
Tej	53,9	4,2	49,7	8,4
Rizs	45,0	2,9	42,1	6,9
Búza	36,5	4,9	31,6	15,7
Cirok	31,5	4,6	26,9	17,0
Árpa	28,8	6,0	22,8	26,5
Kukorica	27,1	4,8	22,3	21,6
Zab	7,6	4,7	2,9	160,7
Szójabab	8,5	6,3	2,2	291,3
Marhahús	8,7	4,8	3,9	125,0
Baromfi	8,3	5,4	2,9	185,7
Sertés	5,8	4,8	1,0	480,0

Forrás: de Gorter és szerzőtársai [1992] 35. o. 1. táblázat.

Az 1. táblázatból azt is láthatjuk, hogy a termelő és a ragadozó politikákra költött összegek aránya inverz kapcsolatban állnak egymással, azaz a magas ragadozó jellegű támogatásokhoz alacsony arányú termelői típusú támogatások tartoznak, és fordítva. A másik fontos jellemző, hogy a rugalmatlan keresletű termékek (cukor, tej, rizs) relatíve kevesebb termelői típusú állami támogatást kapnak az összes támogatáshoz viszonyítva, míg a rugalmasabb keresletű jóságok (szójabab, húсок) esetében a termelői jellegű támogatások aránya magasnak mondható. Ezek az adatok tehát konzisztensek azokkal a nézetekkel, amelyek szerint a ragadozó típusú támogatások azokban a szektorokban magasak, ahol a kereslet rugalmatlan, viszont a kínálat nagyon érzékeny a politikákra. Másrészt, ahol a kereslet rugalmassága magas és a kínálaté alacsony, ott az ilyen támogatások aránya kicsiny. Néhány termék azonban nem szerepel a táblázatban, mint például a narancs, a grapefruit és a citrom. Ezek a termékek – bár a keresletük rugalmassága nagy és a kínálatuké alacsony – általában nem részesülnek ragadozó támogatásokban. Ezzel szemben viszont ezeknél a speciális jóságoknál a termelői szervezetek gyakran megadóztatják tagjaikat annak érdekében, hogy a lokális közjóságok előállítását finanszírozni tudják.

Hasonló jellegzetességeket figyelhetünk meg, ha az Európai Közösségre/Unióra vonatkozó vizsgálatokat tekintjük át. A Közös Agrárpolitika egyik legfontosabb célkitűzése, hogy a mezőgazdaság támogatásával kevesebb farmer hagyja ott az ágazatot, mint azt támogatás hiányában tenné. Ezt a törekvést elméletileg sokszor úgy támasztják alá, hogy

<sup>3</sup> Az Egyesült Államok mezőgazdasági termékeire vonatkozó keresletrugalmassági vizsgálatok jó áttekintését adja de Gorter és szerzőtársai [1995a]. A keresletrugalmasságokra vonatkozó megállapításokat ebből a tanulmányból vettük át.

a mezőgazdaság olyan pozitív externáliákat is előállít, mint a vidéki táj, a közösség és az ott létező erőforrások védelme. A vidéki táj ebben a felfogásban a lakosság jelentős részének olyan értéket, kellemességet (*amenity*) kínál, amelyet a látvány, a hozzáférhetőség és a tradicionális életmóddal való kapcsolattartás lehetősége határoz meg (*Winters* [1989–1990]). Másrészt az ártámogatások és a termelésben felhasznált inputok (föld, víz, növényvédőszer, műtrágyák stb.) növekedése a termelés emelkedéséhez vezetett, amelyek már a környezet károsításával is együtt jártak. Ezért Nyugat-Európában egyre nagyobb figyelmet fordítanak a környezetminőség és a természeti erőforrások megőrzésének kérdéseire. A mezőgazdasági termelés tehát nemcsak pozitív, hanem negatív externáliák kibocsátásához vezet. Érvelhetünk úgy, hogy a farmerek számára fizetni kell az általuk előállított pozitív externáliáikért. Egyrészt például támogatni kell a farmereket, hogy megőrizzék a vidéki táj értékeit. Másrészt, a termelőket kompenzálni kell azért, hogy környezetkímélő eljárásokat alkalmazzanak, így a mezőgazdasági termelésből származó negatív externáliák csökkenthetők. Ezek a megfontolások is szerepet játszottak a mezőgazdasággal kapcsolatos környezetvédelmi szabályok kialakításában.

A társadalom tehát nagy jelentőséget tulajdonít a mezőgazdasággal kapcsolatos externáliáknak, amelyet az állami pénzből finanszírozott K+F programok is alátámasztanak. A K+F kiadások nagy szerepet játszottak a technológiai fejlődésben, amely a fő forrása volt a nyugat-európai mezőgazdasági termelés növekedésének (*Bouchet és szerzőtársai* [1989]). A mezőgazdasági termékek reálárai azonban a jelentős támogatások ellenére is általában csökkentek. A farmerek viszont a költségcsökkentő technológiák bevezetésével sem tudták ellensúlyozni a csökkenő árak miatt bekövetkező bevételkiesést. Ezért a farmerek jóléte csökkent volna a K+F kiadások következtében, ha nem kaptak volna mellette ártámogatásokat. A K+F kiadás – mint a termelő jellegű politika része – tehát hozzájárult a termelékenység és a kínálat növekedéséhez, ugyanakkor az exporttámogatások emelkedésére is hatással volt. A K+F-nek ez a nem szándékolt mellékhatása akkor vált különösen akut problémává, amikor az Európai Közösség nettó importőrből nettó exportőrré vált a nyolcvanas években.

A K+F kiadások nagyságát *Judd és szerzőtársai* [1986] vizsgálták meg 1959 és 1980 között. Eredményeik szerint a vizsgált időszakban a világ minden régiójában jelentősen emelkedtek a K+F kiadások. A kutatási kiadások jobban növekedtek Nyugat-Európában, mint Kelet-Európában, illetve a világtátlagnál. A tanácsadásra fordított kiadások viszont Kelet-Európában voltak nagyobbak. Amennyiben a K+F kiadásokat a mezőgazdasági termékek értékének a százalékában fejezték ki, akkor úgy találták, hogy Nyugat-Európa többet költött K+F-re, mint az észak-amerikai államok.

A 2. táblázat a ragadozó, illetve a termelő politikákra fordított kiadások nagyságát mutatja az Európai Közösségben. Látható, hogy a ragadozó típusú politikák kiadásai minden termék esetében jelentősen meghaladják a termelői jellegű támogatásokat. Akárcsak az Egyesült Államokban, az Európai Közösségben is a legrugalmatlanabb keresletű szektorok (tej, cukor) kapták a legmagasabb szintű támogatásokat. A rugalmasabb kereslettel rendelkező ágazatok – mint a baromfi és a sertés – csak alacsonyabb szintű támogatásokhoz jutottak hozzá. Ha összevetjük az amerikai és az európai adatokat, akkor láthatjuk, hogy a rugalmatlanabb keresletű termékeknél az Európai Közösségben nagyobb a termelői kiadások aránya, míg ennek az ellenkezője igaz a nagyobb rugalmasságú jószágok esetében. Másik fontos különbség, hogy az Európai Közösségben egy termék esetében sem haladja meg a termelői kiadások nagysága a ragadozó jellegű támogatásokat.

Amennyiben a termelő és ragadozó politikák dichotómiája megfelelő magyarázó erővel bír, akkor ezt a megközelítést nemcsak az Egyesült Államok, illetve az Európai Közösség esetében lehet alkalmazni. *Lee–Rausser* [1991] 17 országra vizsgálták meg az 1983–1985-ös évek átlagában, hogy mennyit költöttek az adott államok ragadozó típusú jöve-

## 2. táblázat

A termelői és ragadozó politikák az Európai Közösség mezőgazdaságában 1979–1985 átlagában (százalék)

Megnevezés	Állami támogatás/mezőgazdasági termelők bevételei (PSE)			
	összes	termelő	ragadozó	termelő/ragadozó
Cukor	51,0	6,4	44,6	14,2
Tej	52,0	6,8	45,2	15,1
Búza	28,0	6,2	21,8	28,5
Szójabab	48,0	8,5	39,6	21,7
Marhahús	48,0	6,7	41,3	16,3
Baromfi	21,0	8,5	12,5	67,8
Sertés	6,0	6,0	0	–

*Forrás: Rausser-de Gorter [1991] 490. o. 4. táblázat.*

delemtranszferekre, illetve termelői típusú kutatási kiadásokra. Eredményeik szerint a termelő és a ragadozó politikákra költött összegek aránya egyértelműen emelkedett az országok jövedelmi szintjének növekedésével. Ugyanakkor szintén pozitív lineáris kapcsolatot találtak a termelékenység (egy munkaerőre jutó hozzáadott értékben mérve) és a termelő és ragadozó politikák aránya között. Ez a kapcsolat arra utal, hogy részben feloldható a fejlett országokban tapasztalható jelentős termelékenységnövekedés és az ezekben az országokban érvényesülő agrárprotekciónizmus közötti ellentmondás. Ennek oka, hogy a termelői transzferekhez növekvő arányú K+F támogatások járulnak. A ragadozó és a termelő politikák közötti komplementaritás egyben új adalékokkal szolgál az agrárprotekciónizmus-vizsgálatokból jól ismert számparadoxon magyarázatához. Ebben az esetben a történet így hangzik: a fejlett országok erősen támogatják mezőgazdaságukat, miközben egyre többet költenek mezőgazdasági kutatásokra, amelyek a termelékenység növekedéséhez vezetnek, addig a fejlődő országok általában adóztatják mezőgazdaságukat, keveset költenek a technológiai fejlesztésekre, amely viszont alacsonyabb termelékenységgel jár együtt.

A ragadozó és termelő politikák elméleti modelljeinek tesztelése idáig csak korlátozott mértékben történt meg. *Just és szerzőtársai [1995]* az Egyesült Államok búza- és takarmánygabona-piacán vizsgálták a reform lehetőségeit, számba véve a politikai és intézményi korlátokat. A hagyományos agrárpolitikai modellek nem veszik figyelembe az agrárpolitikai reformok politikai megvalósíthatóságának és fenntarthatóságának problémáját. A tanulmány olyan lehetőséget vizsgál meg, amikor a termeléstől teljesen leválasztott támogatás váltja fel a korábbi, tíz év alatt összekapcsolt szubvenciós formát, ezen belül is elsősorban ennek a reformnak az átmeneti hatásaira koncentrálnak. Három kompenzációs lehetőséget vettek szemügyre: a közvetlen támogatást, a környezetvédelmi programot, amely a gabona árának emelkedéséhez vezet, valamint a termőföld-pihentetési programot. Eredményeik szerint a termőföld-pihentetési program a leghatékonyabb kompenzációs politika. Ugyanakkor felhívják a figyelmet, hogy más lehetőségeket, illetve azok kombinációit is meg kell vizsgálni.

*De Gorter és szerzőtársainak [1995b]* tanulmánya az Egyesült Államok tejpiacán vizsgálta meg, miként határozzák meg együttesen a termelői és a ragadozó politikákat. Ezen a piacon ugyanis egyszerre alkalmaznak ártámogatásokat a termelők jövedelmének növelése érdekében, valamint jelentős állami pénzből finanszírozott kutatásokat. A szerzők empirikus adatokkal támasztják alá azt a hipotézist, hogy az ártámogatási programok és

a kutatási kiadások kiegészítik egymást, azaz a kutatási kiadások magasabbak, ha ártámogatásokat is alkalmaznak, mint annak hiányában. Továbbá adottnak véve ezt a komplementaritást, mind a termelők, mind fogyasztók nyernek az ártámogatásokból. Ártámogatások hiányában ugyanis a megfelelő kínálati rugalmasságokat felhasználva, arra az eredményre jutottak, hogy a kormány a termelők érdekeinek figyelembevételével jelentősen csökkentené a kutatási kiadásokat. Ez viszont a fogyasztók/adófizetők jólétének a csökkenéséhez vezetne. Ennek az oka, hogy a jólétnövelő technológiai fejlesztések elmaradása miatti veszteségek nagyobbak lennének, mint a kutatási kiadásokra és az ártámogatásokra fordított költségek csökkentéséből származó haszon.

### Összefoglalás

Az agrárpolitika elemzésekor általában vagy a közérdekek, vagy a magánérdekek érvényesülését hangsúlyozzák. A létező agrárpolitikai programokat azonban mindkét érdek együttes jelenléte jellemzi. Az agrárpolitikák vizsgálatokoz ezért meg kell különböztetni a termelő jellegű politikákat, amelyek a hatékonyság növelését szolgálják, valamint a ragadozó politikákat, amelyek célja jövedelemtranszferek megszerzése a termelők számára. A kormányzatok általában mindkét típusú politikát alkalmazzák egyidejűleg, ezért figyelembe kell venni a lehetséges interakciókat és azok következményeit. Ez a megkülönböztetés rávilágít annak fontosságára, hogy az agrárpolitikai elemzéseket a korábbinál szélesebb horizonton kell elvégezni. Amennyiben nem vesszük figyelembe a két politika együttes meghatározásából, valamint egymásra hatásából származó következményeket, akkor könnyen téves következtetésekre juthatunk az egyes politikák hatékonyságát illetően. Ez viszont hibás agrárpolitikai ajánlások megfogalmazásához vezethet. Ha ugyanis az ártámogatási programokat izoláltan vizsgáljuk, akkor nyilvánvalóan arra a következtetésre jutunk, hogy ezek alkalmazása jelentős társadalmi veszteségekkel jár. Másrészt a mezőgazdasági kutatásokra fordított állami kiadásokat azok hatékonysága ellenére túlzottan alacsonynak találhatjuk. Amennyiben viszont felismerjük, hogy a két programot együttes határozzák meg, akkor feloldhatjuk a támogatási programok túlzott nagysága és a kutatásra fordított összegek alacsony szintje közötti ellentmondást.

A két problémát azonban szem előtt kell tartani ezen vizsgálatok eredményeinek értékelésekor. Egyrészt, mivel az elméleti modellek az önféjú kormány feltevésén alapulnak, ugyanazokkal a módszertani problémákkal küzdenek, amelyeket a tanulmány első részében bemutattunk. Másrészt, az eddigi néhány empirikus vizsgálat nem szolgálhatott még elég bizonyítékkal abban a tekintetben, hogy a kormányzatok tényleg csak a termelő politikák megvalósítása érdekében alkalmaznak ragadozó politikákat. Más szavakkal: noha ez a megközelítés lényegesen árnyalhatja az agrárközgazdászoknak az agrárpolitikai gyakorlatról kialakított sötét képét, azonban ezek az eredmények is azt sugallják, hogy a magánérdekeknek túlzottan nagy szerepe van az agrárpolitika formálásában.

### Irodalom

- ALSTON, J. M.–EDWARDS, G. W.–FREEBAIRN, J. W. [1988]: Market Distortion and Benefits from Research. *American Journal of Agricultural Economics*, 70. évf. 281–288. o.
- BHAGWATI, J. N. [1982]: Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities. *Journal of Political Economy*, 90. évf. 5. sz. 988–1002. o.

- BOUCHET, F.–ORDEN, D.–NORTON, G. [1989]: Sources of Growth in French Agriculture. *American Journal of Agricultural Economics*, 71. évf. 280–293. o.
- COCHRANE, W. W. [1958]: *Farm Prices, Myth and Reality*. Universtiy of Minnesota Press, Minnesota.
- FERTŐ IMRE [1996]: A mezőgazdaság a piacgazdaságban. *Közgazdasági Szemle*, 2. sz.
- FOSTER, W. E.–RAUSSER, G. C.[1994]: Price-distorting Compensation Serving the Consumer and Taxpayer Interest. *Public Choice*, 77. k. 2. sz. 275–291. o.
- FOSTER, W. E.–RAUSSER, G. C.[1995a]: Coalition Breaking and Policy Reform. Megjelent: *Rausser, G. C. (szerk.): GATT Negotiations and the Political Economy of Policy Reform*. Springer Verlag, Berlin, 107–124. o.
- FOSTER, W. E.–RAUSSER, G. C. [1995b]: Public Goods and Welfare Transfer Tradeoffs. Megjelent: *Rausser, G. C. (szerk.): GATT Negotiations and the Political Economy of Policy Reform*. Springer Verlag, Berlin, 125–144. o.
- GARDNER, B. L. [1989]: Price Supports and Optimal Spending on Agricultural Research. Centre for International Economic Studies University of Adelaide, Seminar Paper, 89–02.
- DE GORTER, H.–NIELSON, D. J.–RAUSSER, G. C. [1992]: Productive and Predatory Public Policies: Research Expenditures and Producer Subsidies in Agriculture. *American Journal of Agricultural Economics*, 74. évf. 27–37. o.
- DE GORTER, H.–NIELSON, D. J.–RAUSSER, G. C. [1995a]: The Political Economy of Redistributive Policies and the Provision of Public Goods in Agriculture. Megjelent: *Rausser, G. C. (szerk.): GATT Negotiations and the Political Economy of Policy Reform*. Springer Verlag, Berlin, 85–106. o.
- DE GORTER, H.–NIELSON, D. J.–RAUSSER, G. C. [1995b]: The Determination of Technology and Commodity Policy in the US Dairy Industry. Megjelent: *Rausser, G. C. (szerk.): GATT Negotiations and the Political Economy of Policy Reform*. Springer Verlag, Berlin, 253–274. o.
- DE GORTER, H.–ZILBERMAN, D. [1990]: On the Political Economy of Public Good Inputs in Agriculture. *American Journal of Agricultural Economics*, 72. évf. 131–137. o.
- HEADY, E. O. [1962]: *Agricultural Policy Under Economic Development*. Iowa State University Press, Ames.
- JUDD, M. A.–BOYCE, J. K.–EVENSON, R. E. [1986]: Investing in Agricultural Supply: The Determinants of Agricultural Research and Extension Investment. *Economic Development and Cultural Change*, 35. évf. 78–111. o.
- JUST, R. E.–RAUSSER, G. C.–ZILBERMAN, D. [1995]: Modeling Policy Reform in the US Wheat and Feed Grain Sectors. Megjelent: *Rausser, G. C. (szerk.): GATT Negotiations and the Political Economy of Policy Reform*. Springer Verlag, Berlin, 175–252. o.
- LEE, D. R.–RAUSSER, G. C. [1991]: The Structure of Research and Transfer Policies in International Agriculture: Evidence and Implications. Előadás a Nemzetközi Agrárgazdasági Társaság tokiói konferenciáján.
- LICHTENBERG, E.–ZILBERMAN, D. [1986]: The Welfare Economics of Price Supports in U. S. Agriculture. *American Economic Review*, 76. évf. 5. sz. 1135–1141. o.
- MUELLER, D. C. [1989]: *Public Choice II*. Cambridge University Press, Cambridge.
- OEHMKE, J. F. [1988]: The Calculation of Returns to Research of Distorted Markets. *Agricultural Economics*, 2. évf. 291–302. o.
- RAUSSER, G. C. [1982]: Political Economic Markets: PESTs and PERTs in Food and Agriculture. *American Journal of Agricultural Economics*, 64. évf. 821–833. o.
- RAUSSER, G. C.[1992]: Predatory Versus Productive Government: The Case of U. S. Agricultural Policies. *Journal of Economic Perspectives*, 6. évf. 3. sz. 133–157. o.
- RAUSSER, G. C.–FOSTER, W. E. [1990a]: Political Preference Function and Public Preference Reform. *American Journal of Agricultural Economics*, 72. évf. 641–652. o
- RAUSSER, G. C.–FOSTER, W. E. [1990b]: The Evolution and Coordination of U. S. Commodity and Resources Policies. Megjelent: *Just, R. E.–Bockstael, N. (szerk.): Commodity and Resources Policies in Agricultural Systems*. Springer Verlag, Berlin, 17–45. o.
- RAUSSER, G. C.–DE GORTER, H. [1991]: The Political Economy of Commodity and Public Good Policies in European Agriculture: Implications for Policy Reform. *European Review of Agricultural Economics*, 18. évf. 485–504. o.

- RAUSSER, G. C.-ZUSMAN, P. [1992] Public Policy and Constitutional Prescription. *American Journal of Agricultural Economics*, 74. évf. 247–257. o.
- RUTTAN, V. W. [1982]: *Agricultural Research Policy*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- STIGLITZ, J. E. [1987]: Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies. *World Bank Research Observer*, 2. évf. 43–60. o.
- WINTERS, A. L. [1989–1990]: The So-Called “Non-Economic” Objectives of Agricultural Support. *OECD Economic Studies*, No. 13. tél, 273–266. o.
- WITTMAN, D. [1989]: Why Democracies Produce Efficient Results. *Journal of Political Economy*, 97. évf. 6. sz. 1395–1424. o.

### Hibaigazítás

E cikksorozat márciusi számunkban megjelent első részében a 299. oldal (11) képlet alatti sorában  $\tau = (P_d - P_s)P_d$  képlet helyesen:  $\tau = (P_d - P_s) / P_d$ ; és a (12) képlet alatti 3. sorban  $\tau = (P_T - P_d)P_T$  helyesen  $\tau = (P_T - P_d) / P_T$ .