

Ukrán gabona: szolidaritás vagy dömping?

Máthé Réka Zsuzsánna
Yann Caspar

Bevezetés

Szeptember 15-én az Európai Bizottság bejelentette, hogy az ukrán gabona és más élelmiszerek uniós tagállamokba irányuló exportjára vonatkozó korlátozó intézkedéseket nem újítja meg¹. Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Románia és Bulgária korábban elérte, hogy 6 hónapra megtilthassa a búza, a kukorica, a repcemag és a napraforgómag behozatalát, ugyanakkor engedélyezték e termékek szárazföldi "szolidaritási folyosókon" keresztül történő tranzitját, amelyeket a Bizottság 2022. május 12-ével² hozott létre az ukrajnai

háború miatt, a tengeri exportra vonatkozó korlátozások enyhítésére. A tilalom szeptember 15-i feloldását a fent említett uniós tagállamok kifogásolták, ami súrlódásokhoz vezetett ezen tagállamok és az ukrán kormány között. Mi áll ezen országok tiltakozásának hátterében? Valóban az ukrán gabona harmadik országokba történő tranzitjának engedélyezése a kérdés, vagy inkább annak az EU-ban történő értékesítése? Más szóval, szolidaritásról vagy inkább dömpingről van szó?

1) Szolidaritási folyosók és a korlátozások feloldása

Az elmúlt évtizedekben Ukrajna meghatározó gabonaexportőrnek számított a világpiacon. Az utóbbi néhány évben 150 millió dollár körüli exportértékkal,³ **Ukrajna egyes mezőgazdasági termékek esetében a globális termelés mintegy ötödét adja, különösen a napraforgó termékekét, amelyek a globális export**

közel 40 százalékát teszik ki.⁴ Ukrajna gabonaexportja az elmúlt években folyamatosan nőtt, és a legtöbb terméket a legkevésbé fejlett országba szállították (1. ábra).

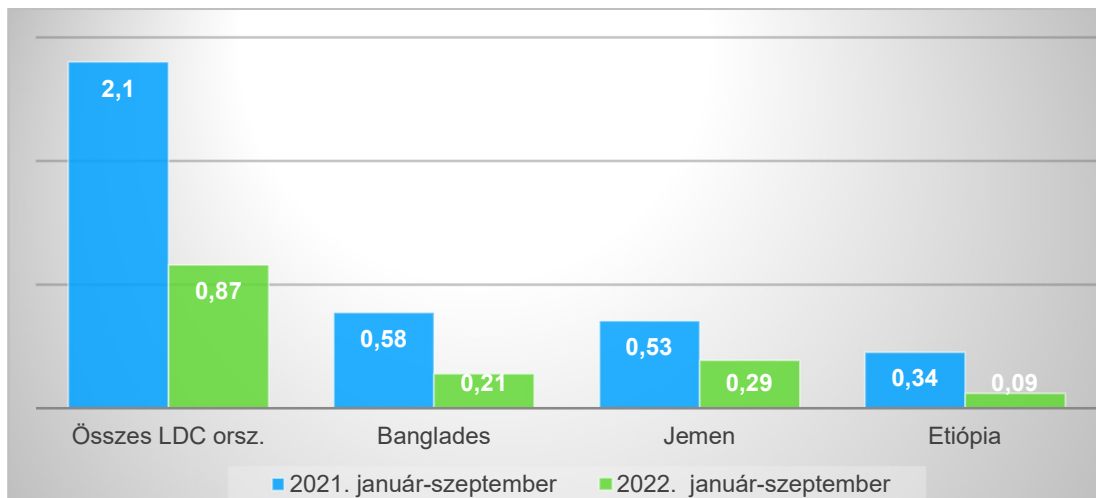
¹https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4497

²https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/european-commission-establish-solidarity-lanes-help-ukraine-export-agricultural-goods-2022-05-12_en

³[https://trendeconomy.com/data/h2/Ukraine/10#:~:text=Top%20export%20destinations%20of%20%22Cereals,10.7%25%20\(983%20million%20US%24\)](https://trendeconomy.com/data/h2/Ukraine/10#:~:text=Top%20export%20destinations%20of%20%22Cereals,10.7%25%20(983%20million%20US%24))

⁴<https://www.statista.com/study/135437/grain-market-in-ukraine/>

1. ábra: Ukrajnából a kiemelt legkevésbé fejlett országokba irányuló búzakisvit mennyisége 2021 januárjától 2022 szeptemberéig (millió tonnában)



Forrás: Statista

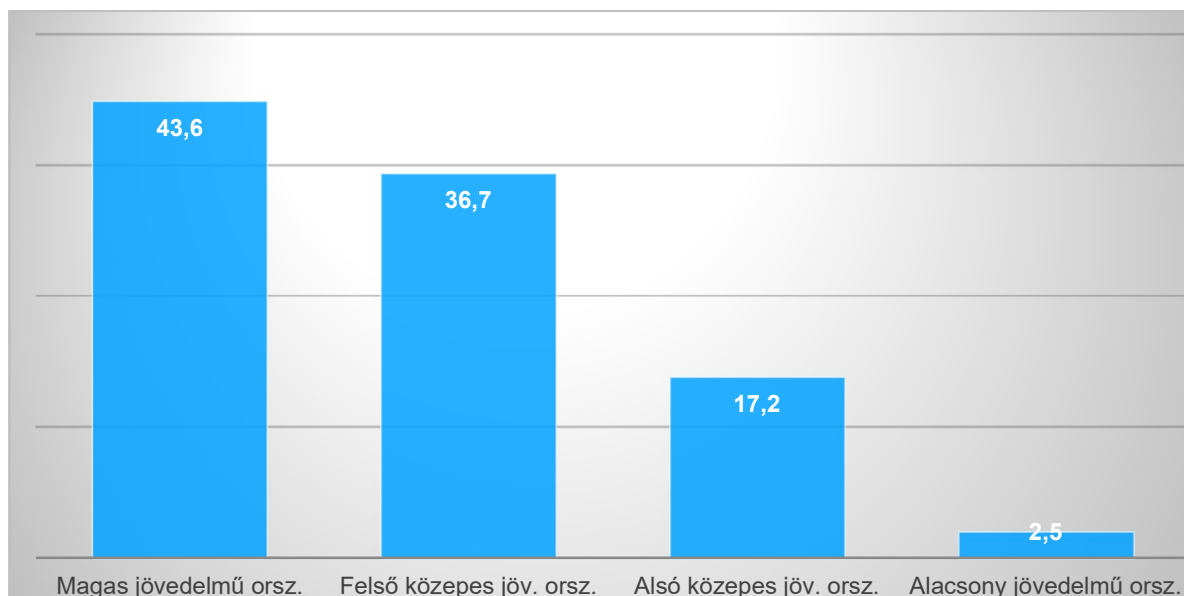
Az ukrajnai háború kitörésével ez a kivitel jelentősen visszaesett, ezért az Európai Bizottság úgy döntött, hogy hivatalosan szolidaritási folyosókat hoz létre a fejlődő országokban fenyegető éhínség kockázatának csökkentése érdekében, miközben az ukrán gazdaságot is segíti. Ha az ukrán gabonát nem lehetne eljuttatni ezekbe az országokba, az élelmiszerválságok sorozatát idézné elő, ezért elő kell segíteni az Európán keresztül, különösen az Afrikába és a Közel-Keletre irányuló tranzitot⁵.

Azonban hamarosan kiderült, hogy ezek a "szolidaritási folyosók" korántsem voltak zártak, és az ukrán gabonafélék végül a tranzitországokban kerültek értékesítésre. Amint a 2. ábra mutatja, 2022 augusztusától kezdve az Ukrajnából származó gabonaexport nagyrésze a magas és felső-közepes jövedelmű országokba került, és csak 2,5 százaléka jutott el az alacsony jövedelmű országokba.

⁵ Ez volt az alapja a július 22-én Oroszország, Ukrajna, Törökország és az ENSZ által aláírt fekete-tengeri gabonakezdeményezésnek is, ami a háború ellenére lehetővé

teszi az ukrán gabonaexportot. A megállapodás lejártá után, 2023. július 17-én Oroszország úgy döntött, hogy felfüggeszti részvételét.

2. ábra: A fekete-tengeri gabonakezdeményezés által 2023. július 17-től biztosított ukrán mezőgazdasági export jövedelem szerint meghatározott országsoportok szerinti eloszlása.



Forrás: Statista

Ráadásul az Ukrajnából származó mezőgazdasági termékekre vonatkozó vámok és kvóták eltörlése csak felerősítette ezt a jelenséget⁶. Az ukrán gabona tömeges beérkezése miatt több uniós tagállamban is kapacitáshiány alakult ki a silókban és raktárakban. A 3. ábra az újonnan érkező gabonafélék aránytalan növekedését mutatja néhány Ukrajnával szomszédos országban. 2022-ben az ukrán mezőgazdasági termékek európai importjának értéke 88%-kal

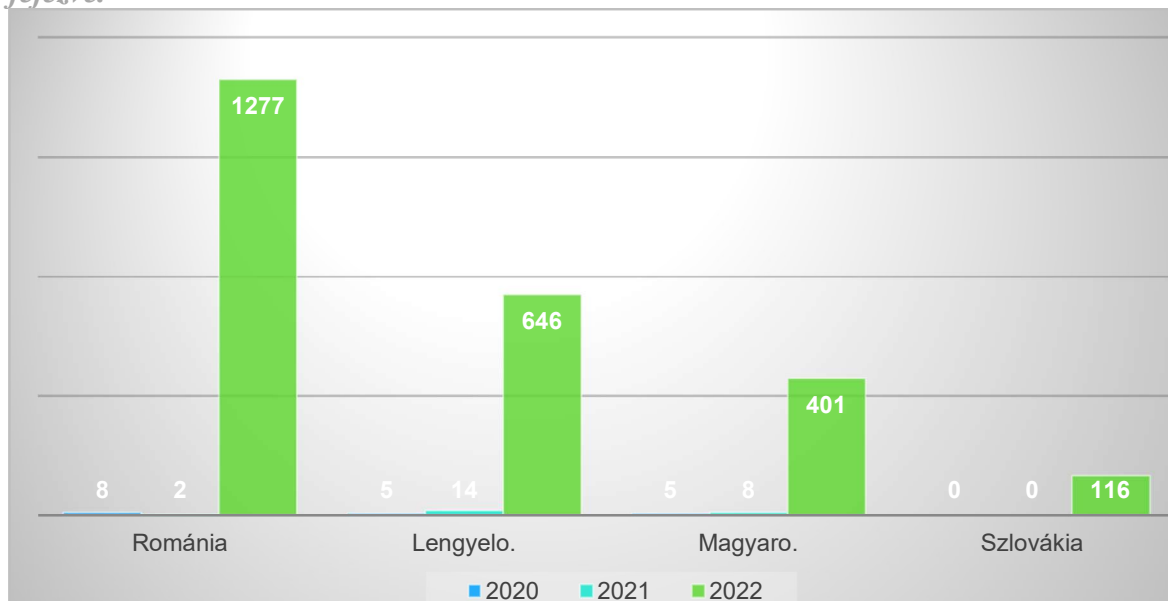
ugrott meg az előző évhez képest (13 milliárd euróra), különösen a gabonafélék miatt; így például az ukrán búzaimport (mennyisége) tízszeresére nőtt⁷. A többlet leszorította a helyi termelők terményeinek árát, és ez a sokak által dömpingnek tekintett helyzet arra készítette a magyar, lengyel, szlovák és román gazdákat, hogy 2023. május 23-án tüntetést tartsanak Brüsszelben.⁸

⁶<https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20230424IPR82043/suspension-des-droits-de-douane-sur-les-exportations-ukrainiennes-renouvelee>

⁷<https://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/cereales-ukrainiennes-l-ue-fustige-les-interdictions-d-importations-de-la-pologne-et-de-la-hongrie-959062.html>

⁸*Des céréales ukrainiennes au goût amer*, Corentin Léotard, Le Monde diplomatique, 2023. szeptember

3. ábra: A kiválasztott szomszédos országokba irányuló Ukrán gabonaexport, millió dollárban kifejezve.



Forrás: Statista

Röviden, a szolidaritási folyosók létrehozása, valamint a vámok és kvóták eltörlése a fejlődő országok élelmiszerválságának megelőzése érdekében nem érték el céljukat, viszont jelentős

nehézségeket okoztak a gabonatermelőknek egyes EU-tagállamokban

2) A vonakodó tagállamok reagálása

2023 áprilisában nyílt konfliktus alakult ki az Európai Bizottság és számos tagállam között. Annak ellenére, hogy a Bizottság szilárdan kitartott amellett, hogy az ukrán gabonaféléket továbbra is korlátozások nélkül engedi be az EU-ba, ezek az államok - először Lengyelország, majd Magyarország, Szlovákia, Románia és Bulgária - elérték, hogy a búza, a repcemag, a kukorica és a napraforgómag behozatalára hat hónapos tilalmat vezethessenek be.

Ezek a Kijevvel egyébként eltérő viszonyban lévő országok hónapokon keresztül egységesen léptek fel a Bizottsággal szemben, és végül szeptember 15-én, a korlátozások feloldásakor

azt láthatták, hogy érdekeiket figyelmen kívül hagyták. Ezt követően a szövetség felbomlott. Voltak, akik úgy döntöttek, hogy kitartanak álláspontjuk mellett, míg mások megpróbáltak megegyezésre jutni.

Bulgária⁹ és Románia úgy döntött, hogy az ukrán gabonára vonatkozó embargó egyoldalú fenntartása helyett inkább egyezséget kötnek. Pozsony valószínűleg hasonlóan fog eljárni, mivel nem tervezi a korlátozások fenntartását, és értesülések szerint megállapodott Kijevvel a beérkező termékek (búza, kukorica, repce és napraforgómag) beáramlásának ellenőrzéséről. Azonban Lengyelország és Magyarország

⁹Azóta a bolgár gazdák rendszeresen tartanak tüntetéseket, amire a kormány csak annyit válaszolt, hogy ha ellenzik az ukrán gabona behozatalát, akkor az uniós támogatásokat is vissza kell utasítaniuk.

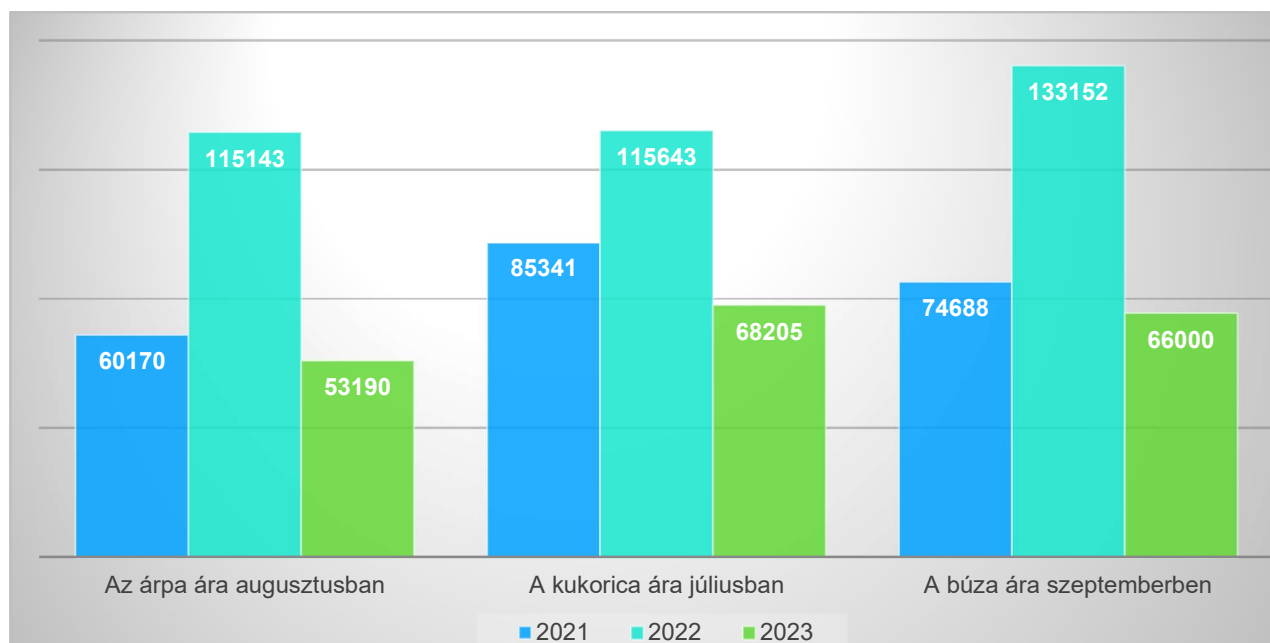
nem volt hajlandó végrehajtani a Bizottság határozatát, és továbbra is fenntartották az ukrán gabonára vonatkozó embargót, ami miatt Kijev

úgy döntött, hogy az ügyet a Kereskedelmi Világszervezet elé viszi¹⁰.

Lengyelország és Magyarország valóban elszántan védi nemzeti piacait, és úgy döntött, hogy az embargót más termékekre is kiterjeszti. A 4. ábra a kiválasztott gabonafélék át-

lagárának a Budapesti Értéktőzsde által rögzített csökkenését mutatja. A 2023-as adatok szerint a kiválasztott gabonafélék átlagárai jelentősen csökkentek az ukrán-országi háború előtti árakhoz képest

4. ábra: A kiválasztott gabonafélék árának változása. Az árak tonnánként forintban kifejezve.



Forrás: Budapesti Értéktőzsde

Október 3-án Lengyelország megállapodást kötött Ukrajnával és Litvániával az ukrán gabona ellenőrzéséről és a Balti-tengeren keresztül történő szállításáról (ami egyértelműen jelzi, hogy az embargó csak az ukrán gabona kereskedelmére, és nem annak tranzitjára vonatkozik), míg Magyarország szeptember 16-

án bejelentette, hogy fenntartja a tilalmat, és kiterjeszti azt a lisztre, étolajra, mézre, bizonyos húsokra és a tojásra is.¹¹ Ennek ellenére Magyarországon továbbra is engedélyezett a 15 napos tranzit.

¹⁰Ezt lépést Kijev azóta felfüggesztette.

¹¹Jelenleg összesen 24 terméket érint a behozatali tilalom.

3) Ukrán garanciák?

Alig 72 órával azután, hogy az Európai Bizottság úgy döntött, hogy nem hosszabbítja meg a korlátozásokat, Kijev bejelentette egy olyan exportellenőrzési mechanizmus bevezetését, amelynek értelmében csak kormányzati engedély birtokában lehet majd gabonát exportálni

az ukrán gabonaexportot ellenőrző országokba, és csak olyan mennyiségben, amelyet az adott piac valószínűleg fel tud venni.¹²

"A cselekvési tervünk szerint Ukrajna a következőképpen fogja ellenőrizni és szabályozni az exportot. Megállapodunk az Európai Bizottsággal és az érintett importáló országokkal a négy növénykultúrából származó mezőgazdasági termékek szükséges mennyiségéről, ők pedig meghatározzák, hogy kétszáz-e, mikor és milyen mennyiségben fogadni ezeket a terményeket. Csak ezt követően adunk ki válalatainknak engedélyt az adott termék exportjára. Más szóval Ukrajna ellenőrzi a kivitelét és egyeztet a fogadó országokkal" - olvasható az ukrán agrárpolitikai és élelmezésügyi minisztérium sajtóközleményében.

Mivel Lengyelország, Szlovákia és Magyarország nem volt hajlandó részt venni egy ilyen jellegű megállapodásban, Kijev a WTO-hoz fordult, de a panaszt később felfüggesztette. Ez a kereskedelmi vita intenzitásának csökkenését

jelzi. Pozsony bejelentette, hogy megállapodásra jutott Kijevvel, de valószínűleg még nem egy végleges, minden jelentős érdeket kielégítő megoldásról van szó.

Pénzügyi kompenzáció a hátrányosan érintett tagállamok számára?

100 millió eurót különítenek el az Ukrajnából származó tömeges gabonaimport miatt nehéz helyzetbe került öt ország mezőgazdasági termelőinek megsegítésére (€39,33 millió euró Lengyelországnak, 29,73 millió euró Romániának, 15,93 millió euró Magyarországnak, 9,77 millió euró Bulgáriának és 5,24 millió euró Szlovákiának). Ezeket az összegeket illetően még folyik a vita és a kérdések tisztázása. Brüsszel 2023 márciusában már 56,3 millió eurós támogatást ajánlott fel Lengyelországnak, Romániának és Bulgáriának. Valójában a többi 22 tagállam is kap támogatást a közös agrárpolitika (KAP) "mezőgazdasági válságtartalékából": ennek éves összegét a korábbi 450 millió euróról 530 millió euróra emelték. A 22 tagállam tehát 330 millió eurót oszthat fel egymás között. Spanyolország 81,08 millió eurót, Olaszország 60,55 millió eurót, Franciaország pedig 53,1 millió eurót kap, míg Németországnak 35,77 millió euró jut. Az egyes országok nemzeti forrásokból megháromszorozhatják az Európa által nyújtott támogatást. Ezt a tartalékot a Bizottság július 14-én aktiválta.

4) Új értékesítési lehetőségek az ukrán gabonának a belső piacra való integráció előtt?

Valójában az ukrán gabonafélék sokkal inkább Ukrajna európai integrációja szempontjából jelentenek problémát, mint a fejlődő országokban esetlegesen kialakuló élelmiszerhiány el-

kerülése szempontjából - az adatok azt mutatják, hogy e termékeknek az európai piacon

¹² <https://agroportal.ua/news/ukraina/u-minagropolitiki-roz-yasnili-mehanizm-kontrolyu-za-eksportom-zernado-yes>

való megjelenése csökkenti a fejlődő országoknak szánt termékek részarányát.¹³ Az Ukrajna és az Európai Unió által 2014-ben aláírt társulási megállapodás nem terjedt ki a mezőgazdasági termékekre, amelyekre továbbra is vámtot vetettek ki az EU határain. A háború jelentős változást hozott: az ukrán gabonafélék 2022 májusától korlátozások nélkül léphetnek be az EU-ba.

Ezeknek a termékeknek az európai piacon való hirtelen és tömeges megjelenése azonban nagy zavart okoz, különösen az Ukrajnával szomszédos közép-európai országok piacain, miközben nem az ukrán mezőgazdasági termelők

5) Hatalmas haszon a kereskedőknél

Az Európai Bizottság álláspontja két, nem a valóság talaján álló elképzelésen alapul. Először is, a szárazföldön szállított ukrán gabona nem a fejlődő országokba kerül, hanem Európában talál új felvevőpiacot. Másodszor, ez az új gabonapiaci helyzet nem az ukrán gazdáknak, hanem az ukránai külföldi befektetőknek és kereskedőknek kedvez. Az Ukrajnán és más nehéz helyzetben lévő országokon segíteni akaró jószándék mellett működik a piac kérlelhetetlen logikája.

Marie-Claude Maurel, az EHESS tanulmányi igazgatója szerint: "Ezek az üzemeltetők, a szállítványozók, az összes nagy kereskedő a nemzetközi agrárbizniszhez tartoznak [...] A 2010-2020-as években hatalmas létesítményeket hoztak létre Ukrajnában az agrár-élelmiszeripari csoportok által termelt búza feldolgozására. Ezeket a hatalmas gazdaságokat, az állami gazdaságok távoli örököseit, külföldi, európai és amerikai befektetők alakították át,

Bár a cél az ukrán gabonaféléknek az EU-n kívüli szokásos piacokra való eljuttásának elősegítése volt, a szállítmányok túlnyomó többsége Európában maradt. Az Európai Bizottság mezőgazdasági biztosa szerint az ukrán gabonának mindössze 2-3%-a¹⁴ kerül Európán kívülre, mivel a szállítási költségek túl magasak ahhoz, hogy távolabbi célállomásokra eljuttassák.

a legfőbb haszonélvezői ezeknek az új értékesítési lehetőségeknek. Kinek kedvez hát a tilalom feloldása?

akik átvették az irányítást a nagyüzemi gabonatermesztés felett, amit, a magas szintű gépesítettségnek köszönhetően, rendkívül kedvező feltételek mellett üzemeltetnek. Ez nem más, mint tisztességtelen verseny, mivel az európai belső piac elvileg védett".¹⁵

A globális gabonakereskedelmet négy kereskedelmi óriás uralja, akik az erős piaci megrázkódtatások miatt 2021 óta rendkívüli nettó nyereségre tettek szert. Jennifer Clapp, a kanadai Waterloo Egyetem élelmiszerbiztonságra szakosodott közgazdásza szerint az Archer Daniels Midland (ADM), a Bunge, a Cargill és a Louis-Dreyfus – együtt röviden "ABCD" – a világ gabonakereskedelmének 70-90%-át tartja ellenőrzése alatt¹⁶. Ez az oligopólium szerű helyzet torzítja a bizottsági tiltás hatását, és annak állítólagos előnyeiből az ukrán termelők nem részesülnek.

¹³<https://global.unitednations.entermediadb.net/assets/mediadb/services/module/asset/downloads/preset/Libraries/Graphics+Library/Final+Grain+Deal+Graphic+-1.png/image3000x3000.jpg>

¹⁴[https://www.euronews.com/my-europe/2023/08/31/temporary-bans-on-ukrainian-grain-](https://www.euronews.com/my-europe/2023/08/31/temporary-bans-on-ukrainian-grain-should-run-until-end-of-year-says-eu-commissioner-for-ag)

[should-run-until-end-of-year-says-eu-commissioner-for-ag](https://www.euronews.com/my-europe/2023/08/31/temporary-bans-on-ukrainian-grain-should-run-until-end-of-year-says-eu-commissioner-for-ag)

¹⁵Idézi Coentin Léotard a Le Monde diplomatique 2023. szeptemberi számában.

¹⁶<https://www.terre-net.fr/prix-des-cereales/article/224678/les-geants-du-negoce-agricole-gagnants-discrets-de-l-explosion-des-prix-aliment>

6) Az egészségügyi és környezetvédelmi előírásokkal kapcsolatos lehetséges problémák

A fent említett gazdasági problémákon túlmenően komoly aggályok merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy az ukrán áruk megfelelnek-e az Európai Unió jelenlegi élelmiszerbiztonsági előírásainak, mivel sok esetben a termékek nem teljesítik ezeket az elvárásokat. Szlovákia 1500 tonna, az EU-ban tiltott növényvédő szereket tartalmazó búzát foglalt le, Magyarország pedig több mint 29 tonna, toxinokat és GMO-kat tartalmazó ukrán kukoricát semmisített meg¹⁷.

azt jelenti, hogy Ukrajna nem a nulláról kezdi a szabályozások és eljárások felkészítését a csatlakozásra. Ezzel megerősíti, hogy a mezőgazdaság az egyik kulcskérdés Ukrajna európai piachoz való csatlakozási folyamatában. Az Ukrajnával és a fejlődő országokkal való

Október 16-án Olha Sevcsenko, az ukrán élelmiszerbiztonsági testület megbízott vezetője elismerte, hogy "vannak olyan szabályok az Európai Unión belül, amelyeket teljesíteniünk kell, amikor exportálunk - számunkra ez teljesen érthető", de azt is megemlítette, hogy az SPS (egészségügyi és növény-egészségügyi intézkedések) nem lehet a politika része, mivel az emberi egészségről van szó. "¹⁸ Shevchenko azt is hangsúlyozta, hogy az EU-val már fennálló mezőgazdasági és élelmiszer-kereskedelem

szolidaritás diskurzusa mögé bújtatott rejtett dömping pedig az elkövetkező évek egyik fő problémája lehet Európa számára.

¹⁷https://www.lepoint.fr/politique/emmanuel-berretta/le-ble-ukrainien-ruine-les-paysans-d-europe-de-l-est-17-04-2023-2516647_1897.php

¹⁸<https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/interview/food-safety-standards-cannot-be-part-of-politics-top-ukraine-official-says/>

Következtetések

- A Bizottság érvelése, miszerint az ukrán gabonafélék európai piacra érkezése és tranzitja egyaránt segíti a szegényebb, fejlődő országokat és az ukrán mezőgazdasági termelőket, nem állja ki a valóság próbáját: e gabonafélék többsége az európai piacon marad, és elsősorban a nagy gabonakereskedőknek kedvez.
- Az ukrán gabona tömeges beáramlása torzulásokat okoz az európai piacon, és nehéz helyzetbe hozza a közép-európai gabonatermelőket. Jelenleg nincs európai szintű megoldás ennek az új mezőgazdasági és kereskedelmi helyzetnek a rendezésére. Ha az ukrán gabonafélék európai piacra áramlása a jövőben is folytatódik, új szolidaritási mechanizmusokra lesz szükség a nehéz helyzetben lévő európai gazdák támogatására.
- Az ukrán gabonafélék kérdése környezetvédelmi és egészségügyi aggályokat is felvet, mivel ezek a termékek nem felelnek meg számos, az EU-ban érvényben lévő szabályozásnak.
- Az Ukrajna és Oroszország közötti háború kitörése jelentősen felgyorsította az ukrán gazdasági integráció folyamatát, annak ellenére, hogy az európai gazdasági és jogi szabályozás erre nincs felkészülve. Ez elkerülhetetlenül gazdasági dömpinghez vezetett, főként a közép- és kelet-európai gazdák kárára.