



Köztisztületi Stratégiai Programok

Élelmezésbiztonság

A magyar élelmiszer-gazdaság, a vidékfejlesztés
és az élelmiszer-biztonság
stratégiai alapjai



Magyar Tudományos Akadémia

Köztisztületi Stratégiai Programok

Élelmezésbiztonság

A magyar élelmiszer-gazdaság, a vidékfejlesztés
és az élelmiszer-biztonság
stratégiai alapjai

Köztestületi Stratégiai Programok

Élelmezésbiztonság

A magyar élelmiszer-gazdaság, a vidékfejlesztés
és az élelmiszer-biztonság
stratégiai alapjai



Magyar Tudományos Akadémia
Budapest, 2010

Szerkesztőbizottság:

Bánáti Diána, Németh Tamás, Rechnitzer János, Udovecz Gábor

Szerkesztő:

Csáki Csaba

Olvasószerkesztő:

Bertók Krisztina

A kiadvány fotói:

Csatári Bálint, Philip János, Kürti János,
Magyar Tudományos Akadémia kutatóintézetei

ISBN 978-963-508-578-1

© Magyar Tudományos Akadémia

TARTALOM

Bevezetés	7
Összefoglalás	11
A magyar agrárstratégia lehetséges fő irányai	35
1. Helyzetértékelés	35
1.1. Az élelmiszer-gazdaság szerepe	38
1.2. Az élelmiszerpiac helyzete	40
1.3. Erőforrások és jellemzőik	42
1.4. Hozamok, jövedelmek	45
1.5. Helyünk az EU-ban	47
2. Az élelmiszer-gazdasági folyamatokat kiváltó okok és jellemzők	50
2.1. A főbb termékpályák diagnózisa	51
2.2. Az élelmiszeripar körülményei	56
2.3. Az élelmiszer-kereskedelem főbb jellemzői	58
3. Nemzetközi távlatos tendenciák, kihívások	60
3.1. Globális kihívások	61
3.2. A gyorsan változó feltételrendszer	62
3.3. Új hangsúlyok a mezőgazdasági termelésben	64
4. A magyar agrárstratégia alappillérei	66
4.1. A stratégia kiinduló evidenciái	66
4.2. Kitűzhető alapvető célok	67
4.3. Idő-, együttműködés- és tőkeigényes válaszok a kihívásokra	69
A vidékpolitika, a vidékfejlesztés stratégiai irányai	77
1. A vidék és a vidékpolitika	77
2. A vidék helyzete	81
3. A vidékpolitika és a fejlesztés iránya az elmúlt két évtizedben	87
4. A fejlesztés stratégiai céljai	94
4.1. Vidékpolitika, vidékfejlesztés	95
4.2. A vidéki táj, a környezet és a települések	96
4.3. Vidéki emberek és közösségek	98
4.4. A vidéki közszolgáltatások és fejlesztések	99
4.5. A vidék gazdasága	100
4.6. A vidék és az Európai Unió támogatáspolitikájának alakulása	101
Az élelmiszer-biztonság stratégiai alapjai	103
1. Előzmények	103
1.1. Az élelmiszer-biztonsági helyzetet befolyásoló tényezők	103
1.2. Nemzetközi előzmények	107

1.3. Hazai előzmények.....	109
1.4. A nemzeti élelmiszer-biztonsági politika alapelvei.....	111
1.5. Fő élelmiszer-biztonsági stratégiai célok	113
1.6. A nemzeti élelmiszer-biztonsági program prioritásaira alapozott, javasolt alprogramok.....	118
2. Helyzetelemzés, problémák, javaslatok	119
2.1. Az élelmiszer-biztonság komplex összefüggéseinek figyelembevétele.....	119
2.2. A mikrobiológiai élelmiszer-biztonság fokozása.....	121
2.3. A kémiai élelmiszer-biztonság fokozása.....	125
2.4. Kormányzati, hatósági felelősségvállalás, jogszabályalkotás, intézményrendszer	129
2.5. Az élelmiszer-vállalkozók felelősségének érvényre jutása	132
2.6. Az élelmiszerlánc védelme.....	137
2.7. Az érzékeny fogyasztói csoportok kiemelt védelme	141
2.8. A hagyományostól eltérő élelmiszerek biztonsága	142
2.9. Az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos oktatás, nevelés és kommunikáció.....	144
2.10. Az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos kutatás-fejlesztés	145
Irodalom	151
Élelmezésbiztonság.....	155
A tanulmány készítésében részt vettek.....	157

Bevezetés

Az élelmezés századunk egyik legizgalmasabb stratégiai kérdése: a világnépesség alakulása, a demográfiai robbanásból várható konfliktus, az egy ember élelmiszer-szükségletének megtermeléséhez szükséges termőföldkészlet folyamatos csökkenése, a klímaváltozás ma még alig prognosztizálható hatásai, a mind intenzívebb termelés környezetkímélő megoldása nagy kihívást jelentenek a termelők, a tudomány és az oktatás számára.

A Föld lakóinak száma dinamikusan nő, a gyarapodás több mint háromnegyede a fejlődő országokban következik be. Számítások szerint 2030-ban az újszülöttek 80%-a, 2050-ben a 90%-a az euroatlanti világon kívül fog születni. Ugyanakkor a fejlett világ országainak összlakossága stagnál: minimálisan növekszik vagy csökkenő tendenciájú. A demográfiai robbanásból adódó probléma a termelési gondok mellett az *elosztás nagyfokú differenciáltságával párosul*. A Föld lakóinak egyötödénél a kérdés úgy vetődik fel, hogy egyáltalán elegendő élelme legyen. Ugyanakkor több mint 3 milliárd ember esetében az életminőség javulásával arányosan nő az élettani értelemben vett, jó minőségű, biológiailag értékes, állati eredetű élelmiszerek iránti igény.

Az élelmiszer-minőség mindazoknak a feltételeknek a teljesülését jelenti, amellyel egy adott termék élelmiszer-piaci versenyképessége biztosítható. Az élelmiszer-biztonság pedig azt a feltételrendszert jelenti, amelynek teljesülése esetén az élelmiszer nem ártalmas sem az egészségre, sem az életminőségre, vagyis nem jelent veszélyt a fogyasztók egészségére. Az élelmiszer-biztonságot tehát a fogyasztók egészségének védelmében kell megteremteni, amíg az élelmiszer-minőség azzal a piaci értékkel áll kapcsolatban, amelyet az áru képvisel.

Az élelmiszer-termelés és -fogyasztás *struktúrájában* minden kétséget kizáróan a biológiailag értékes állati eredetű fehérjék és a biológiai hatóanyagokat hordozó kertészeti termékek iránti igény növekedésével kell számolnunk. Az ilyen fehérjékben lévő esszenciális és limitáló aminosavak ugyanis nélkülözhetetlenek az emberi szervezet szellemi és fizikai fejlődése, illetve munkája szempontjából. Több fejlett országban az egy főre eső húsfogyasztás meghaladja a 100 kg-ot. Hazánkban ma a hús- és a tejfogyasztás kevesebb, mint 20 évvel ezelőtt volt. Szoros az összefüggés egy-egy ország gazdasági fejlődése és a lakosság biológiailag értékes fehérjefogyasztása között. Az egy főre jutó nemzeti jövedelem (GDP) növekedése együtt jár az állati és a növényi eredetű fehérjefogyasztás mennyiségének és a kettő arányának módosulásával is. Ahogy nő a nemzeti jövedelem, úgy növekszik az állati fehérje fogyasztása is. Ezért a gazdaságilag fejlett országokban az egy főre jutó állati eredetű fehérjefogyasztást az életminőség és az életszínvonal értékmérőjeként használják.

Nem véletlen, hogy a világ agrárközgazdászai az állati eredetű élelmiszerek iránti megnövekedett jövőbeli keresletet prognosztizálnak. Ugyanakkor szomorú, hogy hazánkban a mezőgazdasági bruttó termeléséből az állatiermék-termelés mindössze 35%-ban részesedik a növénytermelés 65%-ával szemben. Ez az EU-ban és minden fejlettebb országban fordítva van, ez az extenzív termelési szerkezet csak a kiszolgáltatottságunkat növeli. Magyarország az EU-tagországok átlagainál kedvezőbb ökológiai és éghajlati

adottságokkal, valamint a hatékony állatiermék-termeléshez szükséges szakmai, szellemi potenciállal rendelkezik, környezete az EU-országokénál pedig kevésbé szennyezett. Ezek olyan sajátosságok, amelyek hosszú távon nem lehetnek áldozatai sem a globalizációnak, sem a nemzetközi kereskedelem liberalizálásának, sem az EU-csatlakozásunknak. *Nemzeti érdek, hogy ezzel éljünk.*

Az *élelmiszerlánc* fogalma az elmúlt évtizedekben kapott nagy teret az irodalomban és főként a napi kommunikációban, de tartalmi szempontból még mindig nem vált a fogyasztók egészségvédelmében megnyugtató gyakorlattá. Elméletileg ez az élelmiszer követhető útját jelenti a *termőföldtől az asztalig*, akár egyszerű élelemről (például saláta, zöldség), akár a legmagasabb szintű feldolgozott termékről (például konzervek, húskészítményekről) van szó. Jelenti továbbá azt is, hogy ennek több láncszeme van, amelyek kémiai, biológiai és toxikológiai szempontból annál szorosabban kapcsolódnak össze a *talaj-növény-állat-ember relációjában*, minél kisebb területen kívánják a többet, a jobbat, a biztonságosat előállítani, és minél több hozzáadott – főleg szellemi – érték van a végtermékben.

Számolni kell azzal is, hogy a mennyiségi, a minőségi, a biztonságos és a versenyképes élelmiszerek és alapanyagok előállítására szolgáló *termőföldkészlet* úgy a fejlett, mint a fejlődő országokban folyamatosan csökken. Ennek mértéke sajnos nagyobb, mint amennyit a statisztikákból ismerünk. Különösen a gyorsan fejlődő, főként a dél-ázsiai, a dél-amerikai térségben a legértékesebb termőföldterületek esnek áldozatul az infrastruktúrának és az egyéb nagyarányú fejlesztéseknek. Ez szinte valamennyi európai országra is jellemző, ez alól hazánk sem kivétel. Becslések szerint az elmúlt két évtizedben több mint félmillió ha mezőgazdaságilag hasznosítható területet veszítettünk el.

A magyar élelmiszer-termelés és a magyar vidék nehéz két évtizedet tudhat maga mögött. A rendszer-váltással összefüggő reformok, a tulajdonosváltás és az agrárpolitikai cikcakkok megnehezítették a magyar élelmiszer-termelés alkalmazkodását a változó nemzetközi környezethez, illetve felkészülését az EU-tagság által teremtett új követelményekre. A közelmúlt fejleményei újabb fordulópontra jeleznek a nemzetközi és a magyar agrárgazdaság történetében. Ma élelmiszer-termelésünk teljesítménye egyértelműen elmarad mind a természeti erőforrásaink, mind a nemzetközi piac által kínált lehetőségektől. Adottságai és hagyományai alapján a mezőgazdaság és az élelmiszer-termelés a jövőben is rendkívül fontos ágazata kell, hogy maradjon egész gazdaságunknak, és meghatározója kell, hogy legyen a magyar vidék fejlődésének. Ezt a szerepet azonban csak akkor tudja betölteni, ha a magyar agrárpolitika irányítói és az agrárium szereplői egyaránt megértik a környező világ fejlődésének tendenciáit, és képesek lesznek egyetértésre jutni a hazai élelmiszer-ellátásunk és élelmiszer-termelési kapacitásaink kihasználásának jövője szempontjából alapvető fontosságú stratégiai kérdésekben, valamint képesek lesznek együttes, racionális cselekvésre ennek a stratégiának a szellemében.

Az MTA elnöke 2009-ben kezdeményezte az ország jövője szempontjából alapvető hét stratégiai kérdésben a társadalmi konszenzus megteremtésére alkalmas álláspontok kialakítását. Az egyik kiemelt terület a magyar élelmiszer-termelés, a vidék és a biztonságos élelmiszer-ellátás jövőjének a megalapozása.

Élelmiszerbiztonság címszó alatt három önálló, de egymással szorosan összefüggő terület áttekintése szerepel a célkitűzések között:

- A világszerte kibontakozó agrárválság és ezzel egyidejűleg az áruszállítás drágulása (energiaválság) felértékeli az egyes országok élelmiszer-önellátásának a jelentőségét, az országokon belül az agráriumot. Magyarország kedvező természeti adottságai és gazdálkodási hagyományai folytán ennek a változásnak a haszonélvezője lehet, ha az agrárpolitikában képesek leszünk a régóta esedékes fordulatot végrehajtani.
- Ezzel összefüggésben felülvizsgálatra szorul a jelenlegi vidékfejlesztési politika egésze, amely a közellátás hatékonyabb megszervezése és az infrastruktúra fejlesztésére szánt források koncentrációja címén az ország hagyományos településszerkezetének átalakítását tűzi ki célul, ez pedig a falvak egy részének elnéptelenedéséhez vezethet.
- Élelmiszer-biztonságon ugyanakkor a kémiai biztonság, a népegészségügy és a fogyasztóvédelem közös területét is értjük. Táplálékunk, táplálkozási szokásaink egyre egészségtelegebbek, botrányosan elűtnek a Nyugat-Európában követett trendektől. Az országba külföldről érkező élelmiszerek ellenőrzésének rendszere komoly aggodalomra ad okot. Az intézkedések megalapozása itt is tudományos igényű, multidiszciplináris együttműködést kíván.

Mindezek áttekintésére három munkacsoport jött létre Csáki Csaba vezetésével. Az első munkacsoport a magyar agrárstratégia fő irányjaival (vezető: Udovecz Gábor); a második a vidékpolitika, a vidékfejlesztés stratégiai kérdéseivel (vezető: Rechnitzer János); a harmadik pedig a harmadik évezred élelmiszer-biztonsági problémáival (vezető: Bánáti Diána) foglalkozott. A munkacsoportok alapvetően már meglévő tudásanyag-ra és ismeretekre támaszkodva, középtávon – 10–15 év – előretékelve fogalmazták meg a jövőt érintő legfontosabb stratégiai kérdéseket. A jövőre vonatkozó megállapításokat helyzetértékelés és a legfontosabb problémák áttekintése alapozza meg. A kéziratot 2010. január 28-án megvitatta az MTA Agrárközgazdasági Bizottsága, az MTA Agrártudományok Osztálya pedig 2010. február 25-én foglalkozott az anyaggal. A két ülésen elhangzott fontosabb javaslatok alapján a munkaanyag átdolgozása megtörtént. A végző változatot Csáki Csaba és Udovecz Gábor szerkesztette, figyelembe véve Horn Péter, Kovács Ferenc, Mészáros János, Nagy Béla és Solti László akadémikusok megjegyzéseit.



Összefoglalás

Az alábbi összefoglalás a három terület stratégiai jövőképét foglalja össze. A részletes helyzetértékelést is magába foglaló teljes munkabizottsági anyagot három külön fejezet tartalmazza.

1. A magyar agrárstratégia lehetséges fő irányai

A magyar mezőgazdaság jelenlegi gondjai és problémái jelentős részben az elmúlt két évtized magyar agrárpolitikájában gyökereznek. A mezőgazdasági rendszerváltás – amelynek szükségszerűsége egyébként nem vonható kétségbe – alapvetően a politika által vezérelt folyamatként zajlott le, amelyben a gazdasági racionalitás legfeljebb másodlagos szempontként játszott szerepet. Az egymást követő kormányok agrárpolitikája rövid távú, választásokra koncentrálnak a célokat követett. Nem született meg egy szélesebb konszenzuson alapuló agrárstratégia, amelynek alapján az ágazat felkészülhetett volna az EU-csatlakozás által teremtett új körülményekre. A mezőgazdaság a csatlakozás előtti periódusban is komoly támogatásokhoz jutott. Ez a támogatáspolitikában azonban nem állította egyértelműen a középpontba a versenyképesség és a hatékonyság javítását. A hatalmas támogatási összeg jelentős részét piaci és jövedelemtámogatásként osztották szét, és így nem szolgálta a termelési alapok és a versenyképességet meghatározó technológiák fejlesztését. A csatlakozást közvetlenül megelőző időszakban jelentős késedelmet szenvedett a közös agrárpolitika működtetéséhez szükséges intézményi struktúra kialakítása és többek között a SAPARD program megvalósítása. Mindezek eredményeként elmondható, hogy az EU-tagságra hazánk mezőgazdasága nem volt kellően felkészítve.

Az agrárjövőkép felvázolása (az alapvető célok és a megvalósulásukat szolgáló cselekvések iránya) józan önismeretre és a külső tényezők tárgyilagos számbavételére támaszkodik: az ország adottságaiból, az elmúlt évtizedek alatt elkövetett gazdaság- és agrárpolitikai hibákból, az így felhalmozódott versenyhátrányokból, valamint a legújabb globális kihívásokból indul ki. Ajánlásai reálisak, de nem kishitűek. A jelenleg látható erőforrásokon túl számít a mainál összetartóbb politikai akaratból és az agrárszereplők sokaságánál felszabaduló kreativitásból származó többletenergiaira. Értelemszerűen az így keltett erőterben megszerezhető pénzügyi többletforrásokra is.

1.1. Szemléleti alapvetések

A magyar agrárgazdaság része az egyetemes emberi civilizációnak, és mint ilyen felelősséget visel a klímaváltozás elleni harcban, nemkülönben az emberiség biztonságos élelmezéséért folytatott küzdelemben. Mindezt annak a felismerésével teszi, hogy a globális élelmezés-ellátási biztonság mellett számunkra ugyanolyan fontos a regionális-lokális élelmezés- és élelmezés-biztonság is. Mindebből szintén egyértelmű az a következtetés, hogy a magyar élelmezés-gazdaság jelenlegi teljesítményével – a területegységre jutó kibocsátás és a hozzáadott érték nemzetközi összevetése alapján – nem lehetünk elégedettek.

Csakis olyan jövőképet érdemes „megálmodni”, amelyben a fenntarthatóság mindhárom eleme – a társadalmi, a gazdasági és a környezeti szempontrendszer – azonos súllyal esik latba. Az élelmezés-gazdaság-



nak tehát a jövőben meg kell felelnie az egyre kényesebb és szigorúbb környezetvédelmi (környezetgazdálkodási) elvárásoknak; felelősen kell törődnie a vidék értékeivel, különösképpen a vidéki népesség megélhetési lehetőségeihez való hozzájárulással; ugyanakkor nem tévesztheti szem elől, hogy globális versenyhelyzetben kénytelen dolgozni, egyre kegyetlenebb gazdasági viszonyok között kell jövedelmezően gazdálkodnia. Nem lehet vita tárgya, hogy a jövő élelmiszer-gazdasága (agrobiznisze) nemcsak szerves része a vidéknek, a természeti környezetnek, hanem legfőbb garanciája ezek egészséges állapotának is.

A verseny elsősorban az élelmiszer-kereskedelemben és az élelmiszer-feldolgozásban még inkább globalizálódik, ennek pozitív és negatív hatásai pedig egyaránt átterjednek a mezőgazdaságra. Ez az alapirányzat akkor is figyelembe veendő, ha ezzel párhuzamosan – de egyelőre gyengébb erővel – már beindultak olyan ellentétes törekvések is, amelyek éppen a globalizáció ellensúlyozására, a regionalitásra, a lokálisra helyezik a hangsúlyt. A globális termeléssel és fogyasztással szembe a helyi, a különleges és a sajátos termékeket állítják.

Evidencia, hogy a mezőgazdaság, az élelmiszeripar és az élelmiszer-kereskedelem hosszabb távon nem fejlődhet egymás kárára. Nincs versenyképes mezőgazdaság versenyképes élelmiszeripar nélkül, de fordítva sem. Nincs versenyképes élelemtermelés versenyképes és elkötelezett élelmiszer-kereskedelem nélkül sem.

Nemcsak a mezőgazdaság van átalakulóban, hanem a környező gazdaság is. Nagyon fontos a mezőgazdaság és a vidék új típusú szintézisének a létrehozása, amelyben a mezőgazdasági termelés és a vidék nem mezőgazdasági jellegű gazdasága szerves egységet alkot. Ebben a keretben felértékelődik a helyi kezdeményezések és a kis közösségek szerepe, összekapcsolva a vidéki életfeltételek általános javítására, a vidék felzárkóztatására irányuló törekvésekkel. A mezőgazdaság hosszú távú fejlődésének alapfeltétele a vidéki fizikai és szociális infrastruktúra kiemelt fejlesztése. A tudás és a szakismeretek szerepének előtérbe kerülése a mezőgazdaságban a vidéki oktatás fontosságára irányítja a figyelmet. Egészében tehát a jövő mezőgazdasága elválaszthatatlanul összefügg a vidéki infrastruktúra és oktatás fejlődésével, enélkül nehezen képzelhető el.

1.2. Kitűzhető alapvető célok

1. A következő évtizedek globális agrárgazdaságát nemcsak a piacokért, hanem még inkább a termelési tényezőkért és a bizonyos alapanyagokért (például fa, rostnövények) folyó verseny fogja meghatározni. A viszonylag kedvező magyar természeti adottságok gazdaságos hasznosítása távlatilag az egész lakosság érdeke. Figyelembe véve azt az elfogadott prognózist is, hogy a Föld lakossága 2050-ben meg fogja haladni a 9 milliárd főt, és a fajlagos igények növekedése miatt is a jelenlegi termelési szintet 70%-kal kellene emelni (és még így is lennének éhezők!), mindent megelőző prioritásként jelölhetjük meg a *természeti erőforrások (termőföldek, erdők, vizetek) fölötti rendelkezési jog megtartását, az élelmentermelési kapacitások és készségek megőrzését*, a lokális ellátási és foglalkoztatási lehetőségek minél magasabb szinten való kihasználását.

2. Adottságaink alapján reális cél lehet, hogy a területhasznosítás, a termelési színvonal 20 év alatt közelítse meg az EU-15-ök jelenlegi szintjét. Agrárexportunk – 3–4 milliárd eurós pozitív szaldó mellett – közelítse meg a 10 milliárd eurós nagyságrendet.

3. Meghatározó európai értéként és egyben magyar érdekként alapvető cél az egészséges környezet, az élelmiszer-biztonság garantálása; a táj, az élővilág, a termelés és a szervesen kapcsolódó vidéki örökség, kultúra (konyhaművészet, népművészet) *sokszínűségének a megőrzése*.

4. Magyarország agrárgazdasága a jövőben 15–20 millió ember ellátására is képessé tehető, nyers és feldolgozott termékeinek igen jelentős hányadával azonban – éles versenyben – a külpiacokon kell megjelennie.

Ezért anyagi és szellemi erőforrásainkat mindenekelőtt a hatékonysági mutatók javítására, *a versenyképesség növelésére kell fordítani*.



1.3. Válaszok a kihívásokra

Az alapvető célokból rövid távon (1–3 év alatt) nyilvánvalóan viszonylag kevés teljesíthető, 15–20 év alatt azonban nagyrészt megvalósíthatók. Addig azonban még parázs viták zajlanak majd a konkrét teendők fontosságáról, a főirányon belüli súlypontokról, a végrehajtás szervezeti, intézményi és főleg pénzügyi részleteiről. Kérdés: az alapvető célokat mely területeken gátolják mulasztások (tévedések), és mely területeken vannak feladataink?



1. Stratégiai kérdés az a rendszerváltás óta megélt (megszenvedett) élmény, amelyet az agrárgazdaság *makrogazdasági*, még általánosabban társadalmi-gazdasági beágyazottságának változása jelent. Súlyos tapasztalat, hogy az agrárgazdaság, az agráradottságok jobb kihasználása a rendszerváltást követően kikerült a politika, a társadalom kitüntetett érdeklődésének a homlokteréből. „Van bőven élelem!” Hogy ki termeli meg, ki forgalmazza, kinek ad munkahelyet, ki viszi haza a profitot? Ezeket a kérdéseket a piaczgazdasági illetnan szerint nem volt szokás feltenni. „Döntsön a piac!” Csakhogy az európai piacon való helytálláshoz nem elegendő a vertikumon belüli kedvező hatékonyság. (Persze ez sincs meg.) Bizonyítható, hogy a honi agrárgazdaság versenyhátrányai jórészt a rendszerváltással összefüggő kivédhetetlen átrendeződésekkel (keleti piacok elvesztése, az üzemszerkezet átalakulása, a melléküzemágak leépülése, az ipari háttér szétesése, a korábbi beszerzési-értékesítési kapcsolatok széthullása stb.), illetve a rendszerváltás indokolt vagy elhibázott döntéseinek transzformációs költségeivel hozhatók kapcsolatba. A sikertelen piaci helytállás okai másrészt horizontális jellegűek, a versenytársakéhoz viszonyított mostohább makrogazdasági feltételekből adódnak. A környező EU-tagországok agrárszereplői alacsonyabb élőmunka-terhekkal, kisebb adókkal, kedvezőbb árfolyamon, alacsonyabb kamatokkal, mérsékeltbb hatósági díjakkal stb. gazdálkodhatnak. Ráadásul – ez is súlyos versenyhátrány! – a hazai agrárszereplők árbevételeüknek 0,5–1,0 százalékát vagyonvédelemre, az úgynevezett megélhetési bűnözés következményeinek „finanszírozására” kénytelenek költeni. A jövő szempontjából kulcskérdés, hogy az agrárgazdaság jelenlegi terheit a magyar gazdaságpolitika – a társadalom távlatos megélhetése és egészsége érdekében – fokozatosan mérsékelje.

2. Gazdáink, vállalataink termelni tudnak: sokat is, viszonylag jót is. Ám eladni, tudatosan, előrelátóan piacot szervezni már kevésbé. Hazánk nyitott gazdasággal bíró teljes jogú tagja az Európai Uniónak. Mivel

nettó agrárexportot tartunk fenn, és tűzünk ki célul, nem vagyunk érdekeltek a külkereskedelmi fogalom, a korrekt verseny korlátozásában. *Ugyanakkor nem nézhetjük tétlenül, hogy az itthon egyébként kedvező természetes (szakmai) hatékonysággal előállítható termékeink kiszorulnak a hazai piacról.* Meg kell vetni lábunkat a hazai piacon. Hiba volt az *élelmiszer-kereskedelmet* szinte feltétel nélkül átengedni a túlerőt képező nemzetközi láncoknak. Hiba volt nem tudatosítani a hazai fogyasztókban, hogy az élelmiszer-vásárlás nem pusztán pénzkidadás, hanem egészség- és munkahelymegőrzés is. Fájó tapasztalat a fogyasztók kezének, tudatának és pénzének elengedése. Meg kell találni a multinacionális láncokkal való együttélésnek a gazdálkodókra és a fogyasztókra nézve egyaránt előnyösebb formáit. Nyilvánvaló, hogy ebben a törekvésben helye van a szigorúnak, a törvényi szabályozásnak, a szankcióknak is, de tartós eredmény a beszállítók versenyképességének javulásától remélhető. Azzal a feltétellel, hogy a hazánkban működő élelmiszerláncok itt is az anyaországukban szokásos üzlet- és árpolitikát folytatják, és készek a kölcsönösen előnyös együttműködésre. Nem szabad lezárni a láncokon kívüli élelmiszer-kereskedelem bővítésének lehetőségeit sem. Túlzott élelmiszerbiztonsági követelményekkel nem célszerű akadályozni a direkt értékesítési formákat. Kívánatos lenne, ha a biotermékek, a hungarikumok, illetve a különleges minőségű élelmiszerek forgalmazására országos és/vagy regionális magyar (termelői) lánc jönne létre. Tartós piaci sikerhez elengedhetetlen teendő a fogyasztók orientálása, a tudatos fogyasztói magatartásra való nevelés az iskolától a közmédiáig.

3. A piaci részesedés megtartásában kulcsszerepet játszik a *hazai élelmiszeripar*. Ha tőkehiány, innovációs deficit okán nem képes lépést tartani az európai léptékben szerveződő versenytársakkal, akkor már a kínálatból is hiányozni fognak az alapvető hazai élelmiszerek. Ez az ellátásban nem okoz gondot, de szűkíti a mezőgazdaság eladási és a vidék megélhetési lehetőségeit. Fejlesztési források szükségesek általában a kis- és a középvallalatok megerősítésére, illetve az alapvető szakágazatokban egy-egy „vezérhajó” európai formátummá alakítására. Súlyos tapasztalat, hogy *jól szervezett, versenyképes mezőgazdaság nélkül nincs eredményes élelmiszeripar, de hatékony élelmiszeripar nélkül sincs versenyképes mezőgazdaság.*

4. A piaci részesedés csökkenéséért nem okolhatjuk egyedül az élelmiszer-kereskedelmi láncokat (a „multikat”), az általuk meghonosított üzletpolitikai gyakorlatot. Felelősség terheli a hazai szakmai érdekképviseleteket és magukat a gazdálkodókat, a feldolgozókat, mert nem tettek eleget sem a horizontális, sem pedig a termékpályán való (vertikális) együttműködés megszervezésének. Szinte minimális a termékpályaszereplők közötti stratégiai együttműködés, a hosszú távú érdekek egyeztetése, az azok mentén történő termelésfejlesztés és -szervezés, illetve a közös piacszervezés. Sőt igen gyakori a rövid távra szóló megállapodások, szerződések – pillanatnyi érdekek nyomására történő – felrúgása, kölcsönösen. Saját piacunkra, saját termékeink árára pedig csak kellő szervezettséggel, kellő árutömeggel, kellő piaci alkuerővel lehetséges (korlátozottan!) befolyást gyakorolni. Kevesek számára lehet reális megoldás a kis tételekben, helyi szükségletre történő értékesítés. Jelentős mennyiségekkel azonban *a globális piacokon nem lehet érvényesülni másképpen, csak összefogással.* A hazai termelőknek és feldolgozóknak nemcsak a támogatásokért, hanem a távlatos életben maradási esélyükért kell végre kihasználni az integrációban, az együttműködésben rejlő lehetőségeket. A forma (TÉSZ, BÉSZ, szövetkezesek stb.) másodrangú kérdés. El kell érni, hogy a főbb mezőgazdasági termékek 40–50%-ának „piaci sorsa” termelői koordinációban dőljön el. Ehhez a hazai versenyszabályozás és ennek a gyakorlatnak a módosítása is szükséges.

5. Stratégiaváltáshoz, de még a korrekcióhoz is döntő feltétel a tőkehiány enyhítése, a finanszírozási lehetőségek bővítése. Enélkül nincs távlatos gazdálkodás, nem lehetségesek a *jövőt formáló fejlesztések*. Márpedig fejlesztésekre égetően szüksége van az agrárgazdaságnak, amely – földrajzi adottságai miatt – hátrányban van a termékek rentábilis eljuttatásában a külpiacokra, valamint az alapanyagok és a melléktermékek (általában a biomassza) feldolgozásában és hasznosításában. Az alapvető célok megvalósításához számos területen hatalmas beruházásokra van szükség, mégpedig értelmes célokra. A legsúlyosabb stratégiai (gazdaságpolitikai, politikai!) döntés éppen ezen a ponton merül föl: a fejlesztésekhez szükséges tőkét „ki” fogja rendelkezésre bocsátani, és milyen feltételekkel?

A legfontosabb célterületek a következők:

- A *logisztikai rendszer* kiépítése, korszerűsítése. A vasúti közlekedés és a vízi szállítás fejlesztése (Duna, Tisza hajózhatóvá tétele) nélkül a magyar gabona gazdaságos exportja – egy-egy globálisan hiányos évszámot leszámítva – nem oldható meg, teljes mennyiségének hazai hasznosítása (állattenyésztés, bioenergia) pedig távlatosan sem tűnik reális alternatívának.
- A vízgazdálkodás, a vízkormányzás, az öntözés fejlesztése (a szállítási szempontokon túlmenően is) hatalmas feladat. Ha az éghajlatváltozásról szóló tudományos megállapítások helyesek, akkor az egyre gyakoribb aszályos esztendőket nem véletlenek. Ez esetben elfogadhatatlan, hogy hazánkat több víz hagyja el, mint amennyi beömlik. Ez esetben elfogadhatatlan, hogy az ország mezőgazdasági területének mindössze 3%-a öntözhető. Ezt az arányt legalább 15%-ra érdemes (szükséges!) növelni.
- Mind a jövőbeni igények (energiabiztonság!), mind pedig a hazai lehetőségek racionális célú avatják a *bioenergia-szektor fejlesztését*, a megújulóenergia-források jelenleginél jóval erőteljesebb kihasználását. Az élelempiactól függően elsősorban a melléktermékek (biogáz, növényi szarak, erdészeti hulladékok stb.) energiacélú hasznosítására ajánlatos felkészülni, ám – a magyar termelési potenciált figyelembe véve – reálisan kell számolni a mezőgazdasági terület egy részének energetikai hasznosításával is (erdősítés, energianövények, gabona, olajos magvak).
- Az élelmiszer-gazdaság valamennyi termelőszektorában (alapanyag-termelés, feldolgozás, forgalmazás) erőteljesebb innovációra, jelentős fejlesztésekre van szükség. Különösen „húsba vágó” az elmaradás a feldolgozóiparban (termékfejlesztés!), az állattenyésztésben (biológiai alapok, etetési, itatási, trágyakezelési rendszerek, épület hűtés-fűtés stb.) és a kertészeti ágazatokban (post-harvest tevékenységek). Az állattenyésztés és a kertészeti ágazatok fejlesztéséhez komplex szakmai program kidolgozására és megvalósítására van szükség. Funkcionálisan a piacszervezés, a piackutatás, a marketingtevékenységek és az együttműködési formák ösztönzése igényel többletforrásokat.

6. Az élelmiszer-gazdaság tevékenységi, termelési szerkezete jelenleg nem felel meg sem az adottságainknak, sem a változó piaci igényeknek, sem pedig a környezetgazdálkodás és az éghajlatváltozás által diktált követelményeknek. Egyre torzul a mezőgazdasági termelés és az élelmiszer-feldolgozás, a mezőgazdaság és az úgynevezett „zöld iparágak”, a növénytermesztés és az állattenyésztés aránya. Gazdálkodási formától, a termelés méretétől függetlenül általában egysíkú, nem kellően színes (diverzifikált) az ágazat termelési szerkezete. Indokoltnak tűnik, hogy állami orientálással (pályázati feltételekkel, más pénzügyi

szabályozással), szaktanácsadással, a fogyasztói igények eredményesebb közvetítésével ezek a termelési aránytalanságok úgy módosuljanak, hogy – a vállalati szintű szakosodás és specializáció elmélyülésével párhuzamosan – az ágazatnak magának a struktúrája színesebbé váljon.

7. Nemcsak az anyagi, hanem a szellemi javakba is energiákat kell fektetni. A jelenlegi oktatási, kutatási rendszerünk, szaktanácsadói hálózatunk (gyakorlatunk) már a mai versenyviszonyokban sem állja meg a helyét minden tekintetben. Az új kihívásokra (agrár- és biológiai kutatások, klímaváltozással összefüggő témakörök, biotermék-hasznosítás, zöld iparágak, vízgazdálkodás, környezetgazdálkodás, táplálkozástudomány) pedig biztosan nem alkalmas:

- Az agrárszakképzés (elsősorban középfokon) hiányos. Egyre több szakmában szűnt meg a szakmunkás- és a technikusképzés. Nem biztosítottak a gyakorlóléhelyek. A gazdaságok, a vállalatok ma már „vadásznak” a korszerű ismeretekkel rendelkező jó szakemberekre.
- A felsőoktatásban számos agrárszak megszűnt (bolognai folyamat!) vagy felhígult. Egyre inkább a „rokonszakok” a vonzóak. A „klasszikus” agrárszakokra jelentkező hallgatók száma a 2001. évi 14 390 főről 2006-ban 8000 főre apadt. A végzős hallgatók tudásszintje, ismeretstruktúrája nem felel meg egy világversenyre alkalmas élelmiszer-gazdaság és vidékfejlesztés igényeinek.
- A kutatói kapacitás (intézetek, a kutatók száma), általában az egyetemi, kutatóintézeti és vállalati innovációs készség és tevékenység szintén „okolható” a jelenlegi gyenge agrárteljesítményekért. Fejlesztésre, ösztönzésre szorul. Természetesen azzal a feltétellel, hogy szemléletével, oktatási-kutatási eredményeivel az eddigieknél szervezesebben kötődjön a gazdálkodás gyakorlatához. Minősítését, anyagi elismerését ne csak a tudományos teljesítmények (címek, hivatkozások, konferenciaszereplések), hanem a gazdálkodók visszajelzései is befolyásolják.

8. A birtokpolitika mélyen megosztja a magyar agrártársadalmat. Nyilvánvaló, hogy a jelenlegi földhasználati viszonyok és azok szabályozása számos ok miatt – külföldiek, jogi személyek földszerzése; osztatlan közös használatú földek sorsa; öntözési és meliorációs beruházások elősegítése; a GMO-kérdés jövőbeni alakulása; stb. – felülvizsgálatra szorul, törvénymódosítást tesz szükségessé.

A vitákban azonban ennél többről van szó. Valójában az agrárfejlődés lehetséges alternatíváját, a világgazdasági tendenciák lényegét érintik. Az erről vallott „hit” teremt két magyar agrárvilágot. Az egyik érzelmileg szimpatikus: térjünk vissza a tradíciókhoz, folytassunk a jelenleginél sokszínűbb, környezetkímélőbb, emberibb, egészségesebb gazdálkodást. A másik racionálisabb: növelni kell a hatékonyságot, a szervezettséget, a koncentrációt. Vegyük fel a „kesztyűt”, ahol lehet, nyerjünk. Kevesebb embernek biztosítsunk nagyobb teret. Az első törekvés vonzó és nemes, de korlátozottan életképes. A második irányzat racionális és reális, de nem igazán számol a kapcsolódó társadalmi következményekkel.

Sajnos a világpiaci, de még az európai folyamatokat sem a magyar agrárgazdaság uralja. Nekünk alkalmazkodnunk kell. A „fegyvernemet” nem mi választjuk meg. Valójában nem „vagy-vagy”, hanem „is-is” jellegű problémával állunk szemben, amelyben az arányoknak van döntő szerepük.

Így az előbbi két út egymás mellett is haladhat: akik a gyilkos versenyben külföldi piacokra, nagy tételben termelnek, akik itthon vívják gazdasági harcukat a multinacionális és a hazai cégóriásokkal, azoknak erősnek, szervezettnek és versenyképesnek kell lenniük. Akik országosan, regionálisan vagy egy-egy kistérségben – szintén összefogva, jól szervezeten – fogyasztókat nyernek meg a különleges és/vagy hagyományos, nem tömegesen előállított élelmiszereknek, akik az emberek „takarmányozása” helyett más életminőséget is képesek kínálni (persze elfogadható áron!), azok a kíméletlen hatékonysági szempontok mellett más értékeket is követhetnek. Remélhetőleg ez az utóbbi út – az életszínvonal majdani emelkedésével – egyre szélesebbé válik. A párhuzamos lét és fejlődés lehetősége adott: a mezőgazdasági terület durván felét az egyéni gazdaságok, a másik felét pedig a társas gazdaságok használják (noha ez nem teljesen szinonimája a „kicsinek” és a „nagyoknak”). Elképzelhető tehát a nem egymás elleni, hanem az egymást feltételező, egymással együttműködő nemes versengés is.

Ehhez azonban megfelelő (képzett, jövőben is gondolkodó, a feladatokkal arányosan finanszírozott) agrárintézményekre van szükség. Másrészt, olyan *üzemszabályozásra*, amely garantálja a különböző gazdálkodási formák jogi és pénzügyi átláthatóságát, fizikai azonosítását, az állami terhek és a juttatások egyensúlyát, tehát a korrekt versenyfeltételeket (beleértve a közérdeket szolgáló pozitív megkülönböztetés egyes típusait is).

Hatékony mezőgazdasági termelés különböző méretekben folytatható. A kisüzemnek és a nagyüzemnek egyaránt lehetnek előnyei meghatározott körülmények és emberi feltételek között. Ezért a jövő kihívásaira való felkészülés a gazdaságok sokszínűségének elfogadását igényli az agrárpolitikában. Ennek a talaján viszont differenciált agrárpolitika alkalmazására van szükség, amely nem a kicsiből akar nagyot vagy a nagyból kicsit csinálni, hanem az egyes gazdaságtípusok sajátosságaihoz igazodó eszközökkel nyújt támogatást. A nagyüzemek számára a gazdasági feltételrendszer transzparenciája a legfontosabb. Általában képesek a piac lehetőségeinek a kihasználására és saját érdekeik hatékony képviseletére, ha a környezet diszkriminációmentes. A közép- és a kisüzemek viszont körülményeikhez és feltételeikhez igazított hatékony támogatást igényelnek. Ezért megfelelő hangsúlyt kell, hogy kapjon az agrárpolitikában a kisüzemek fejlődésének és piacokhoz való alkalmazkodásának a segítése.

9. Az *előrelátással*, az időben való felkészüléssel sokszor hadilábon álltunk. Most pedig ismét előre kell gondolkodni. Jó lenne közös nevezőre jutni abban a kérdésben, hogy milyen közös agrárpolitika szolgálna leginkább a magyar agrárgazdaságot 2013 után. A tagállamok adottságai, érdekei, így elképzelései is rendkívüli mértékben szórnak: a jelenlegi status quo fenntartásától egyenesen a KAP megszüntetéséig. A hazai vélemények is meglehetősen szétartanak. Vannak, akik a versenyképesség erősítését, mások a vidékfejlesztés előtérbe állítását szinte „szektaszerűen” vallják. Egyelőre kevés a racionális érv. Annyi bizonyos, hogy a hazai agrárgazdaság strukturális átalakulási folyamata még nem fejeződött be, tehát ehhez és főleg a piaci helytálláshoz még tetemes közösségi forrásokra van szükségünk. Elvileg talán abban is egyetértés van, hogy jelentős források kellene még a közjavak előállításához, a környezet megőrzéséhez, az élelmiszer-biztonság további megszilárdításához, a diverzitás megmentéséhez. Ezen túlmenően azonban

olyan konkrét vidékfejlesztési javaslatok is kellenek, amelyek garantálják, hogy a felhasznált közösségi (és nemzeti) források érezhetően kedvező hatásokat váltsanak ki a vidéki foglalkoztatásban és a hazai lakosság életminőségében. Az sem árt, ha többletjövedelmek keletkezését generálják.

A közös agrárpolitika alakításában arra különösen ügyelnünk kell, hogy a közösségi forrásokhoz való hozzájutás ne szakadjon el a mezőgazdasági termelésre való alkalmasságtól (mezőgazdasági terület!), és kapcsolódjon olyan európai értékekhez, amelyek magyar szempontból is támogatandóak. Elemi érdekünk természeti erőforrásaink megőrzése és az éghajlatváltozással összefüggő kockázatok (szeszélyes ár- és jövedelemhullámváltozás) megelőzését, illetve a bekövetkezett károk megosztását célzó európai kockázati alap létrehozása.

2. A vidékpolitika, vidékfejlesztés stratégiai irányai



2.1. A vidékfejlesztés stratégiai céljai

A vidéki térségekben élő 3,3 millió ember térbeli eloszlása nagy különbségeket mutat. Amíg az Unió 27 tagállamában a jórészt ritkán lakott, „erőteljesen” vidéki térségben él a népesség 15%-a, valamint a foglalkoztatottak 14%-a található itt, addig hazánkban ugyanebben a vidéki kategóriában a népesség 47%-a él. Amíg az Unió átlagában az elmúlt tíz év alapján +4,5 ezrelék volt a vidéki térségek népességnyerése, addig hazánk -0,9 ezrelék veszteséget produkált, ez megegyezik a közép-európai átlaggal. Vagyis hazánkban az erőteljesen vidéki térségekben a népesség fokozatos csökkenésével kell számolnunk. Ezt a megállapítást azzal árnyalhatjuk, hogy bizonyos vidéki térségekben azonban, így Borsodban, Baranyában, a Tisza mentén, azokban a mikrorégiókban, ahol a roma népesség aránya meghatározó, a népesség növekedésével, a tényleges szaporodás pozitív egyenlegével lehetett és kell a jövőben számolni.

A vidéki népesség elöregedésének mértéke kedvező, nem éri el az Unió átlagát, hiszen hazánkban a 65 év feletti népesség aránya 14,9%, ez a közösség 27 tagállamában pedig már 15,8%. Az országon belüli regionális különbségek viszont jelentősek, illetve az átlagéletkor jóval (5–6 évvel) alacsonyabb, mint a közösségi átlag.

A vidéken élők iskolázottságának szintje kedvezőtlen, ez a népesség életkorából, társadalmi összetételéből, valamint az elmúlt 20 évben fokozatosan leépülő, illetve átalakuló gazdasági szerkezetéből következik. Az alapfokú iskolázottság alacsony szintjét jelentősen befolyásolta az, hogy a vidéki térségek fokozatosan elvesztették iskolahálózatukat (csökkenő és elöregedő népesség, oktatási reformok, az önkormányzati rendszer ellentmondásai). A másik elem pedig az, hogy a vidékhez, a faluhoz kapcsoló értelmiségi szakmák (agrármérnökök, tanítók, közművelődési szakemberek, orvosok) elhagyják a közösségeket, a városokban telepednek le, megszűnik élő és napi kapcsolatuk a helyi közösségekkel, nem vesznek részt annak szervezésében, irányításában.

A vidék alapvető gondja a foglalkoztatás, amelyre az jellemző, hogy egyrészt nagy területi különbségeket mutat, másrészt pedig, hogy a munkanélküliség tartós állapotot jelöl, azaz csak jelentéktelen elmozdulások mutathatók ki a különféle központi beavatkozások hatására, legyenek azok beruházási támogatások vagy szociális programok.

A vidéki gazdaság átrendeződött, a domináns mezőgazdasági tevékenység fokozatos visszaszorulása mellett új szektorok megjelenése figyelhető meg. Az ipar inkább a kisvárosokban, illetve a nagyvárosi térségekben jelent meg, a vidéki ipar kiszolgáltatott, többségében bedolgozói feladatokat lát el, és ennek következtében jobban ki van téve a változásoknak, mint a centrumokban települt szervezetek. Vannak kedvező példák a kisebb helyi ipari kapacitások megjelenésére (non-food ipar, élelmiszer-feldolgozás, háziipar, helyi termékek), ám ezek bővülését az általános gazdasági környezet akadályozza. Egyes, kedvező adottságokkal (üdülőkörzetek, táji környezet, nagyvárosok agglomerációjának második, harmadik övezetei) rendelkező térségekben a turizmus (termál és falusi) terjedését kell megemlíteni. Ezek a kedvező gazdaságszerkezeti változások azonban azokban a falvakban, mikrotérségekben mutathatók ki, ahol aktív egyének, vállalkozók voltak, vagy sikeres közösségalkítások történtek.

A vidék meghatározó településformája a tanya, a falu és a kisváros. A vidékinek tekintett térségek közel 2000 települést foglalnak magukban. Ennek a hálózatnak a közel fele (54%) az 500 főnél kisebb település (1044 db), ahol viszont a vidéki népesség 8,6%-a (280 ezer) fő él. Ezek az aránytalanságok jelzik, hogy a települési köz- és magánszolgáltatások szervezése, azok működtetése komoly feszültségeket hordoz. A helyi önkormányzatok nem képesek a növekvő feladataikat ellátni, hiszen ezek száma és mértéke növekszik, miközben az állami támogatások csökkennek, illetve a falvak többsége nem rendelkezik helyi bevételekkel, így nem képes a feladatait folyamatosan finanszírozni.

A vidéki tér infrastruktúraellátottsága sokat változott az elmúlt húsz évben. Azok a rendszerek, amelyek piaci alapon szerveződnek (elektromos hálózatok, gázellátás, telefon, vízellátás, csatornahálózat) elérhetővé váltak a vidéki terekben is, de ezek használata, kihasználása nem mindenütt egyenletes, teljes körű – főleg nem a hátrányos helyzetű térségekben. Egyes hálózatok (például a telefonhálózat) pedig a vidéki térségek nagyobb hányadában nem alkalmasak a korszerű szolgáltatások közvetítésére. (Jelenleg közel 2000 településen a nagy sebességű internetszolgáltatás nem érhető el, illetve akadozik az adatátvitel.)

A társadalom állapotát az életszínvonallal lehet mérni és kifejezni. Az Unió 27 tagországában a vidéki térségekben élők életszínvonala a közösség átlagának 61,7%-a, mindez Magyarország vidéki térségeinek esetében csupán 38,7%. A legfejlettebb városias és a legszegényebb vidéki térségek között (megyék alapján) hazánkban a legnagyobb a különbség (116% és 40%) az újonnan csatlakozó országokkal összehasonlítva. A vidék társadalmának állapota, minősége tehát európai összevetésben is elmaradt, és fokozatosan romlik. Az elszegényedés, ennek számtalan jele kimutatható, ez különösen érvényes a tipikus agrárvidékekre.

A vidékpolitika az elmúlt húsz évben változó intenzitással és nem egyenletes, valamint nem stabil támogatási rendszerrel tett kísérletet a vidéki térségek felzárkóztatására, ám ennek eredményessége jelentősen elmaradt az elvártaktól.

A stratégia célok között azokra teszünk javaslatot, amelyek döntően hosszabb távon megoldandók, de egyben rendszerspecifikusak, azaz a magyar vidék meghatározó kedvezőtlen sajátosságaira irányulnak.

2.2. Vidékpolitika, vidékfejlesztés

A magyar vidék nem eltartott, hanem eltartó kíván lenni. Az ott élők a munkájuk eredményét a szülőföldjükön szeretnék hasznosítani vagy visszaforgatni, új fejlesztésekbe investálni. Egy átlátható vidékpolitika, egyértelmű és stabil támogatási rendszer, logikus és kiszámítható állami és helyi szabályok nemcsak a vidék gazdaságának megújítását segítik, hanem annak gyorsított felzárkóztatását is.

- A vidék közhasznót képvisel, amelyből az ország minden lakosa részesedik, és egyben a fejlesztés forrásaként jelentkezik, de annak megóvása és gondozása, fenntarthatóságának garntálása alapvető nemzetpolitikai cél.

- A vidéki térségek fejlesztése tudatos, hosszú távon érvényesülő elvekre épülő politikát követel meg, amelynek szervesen illeszkednie kell az ugyancsak hosszú távra kialakított agrárpolitikához, környezeti politikához és szociális politikához.
- A területi politika és a vidékpolitika között egyértelmű kapcsolatot kell a jövőben létesíteni, megtartva a vidékre vonatkozó sajátosságokat és meghatározottságokat, de érvényesíteni kell a területi politika teljes eszköztárát és intézményrendszerét.
- A vidéki térségek sokszínűek, fejlődésükben nagy különbségek fedezhetők fel, és a jövőben ezek az eltérések növekedni fognak, miközben újabb sajátos, más jellegzetességgel rendelkező vidéki terek alakulnak ki. Az új vidékpolitikának és az arra épülő vidékfejlesztésnek az egyre határozottabban diverzifikálódó térre kell fókuszálnia, amelyhez az erősen differenciált, nem sablonokra épülő, a térségi adottságokat messzemenően érvényesítő fejlesztési koncepciók, eszközök és intézmények nyújthatnak csak tartós megoldást. Mindez megköveteli az alulról történő építkezést, a helyi erőforrások érvényesítését, a helyek (települések, térségek) nyújtotta egyediségek új típusú hasznosítását, de nem mellőzhetők a klasszikus szociál- és foglalkoztatáspolitikai beavatkozások sem.
- Határozottan érvényesíteni kell a magyar vidék sajátosságait a 2014-ben induló új európai uniós tervezési időszak előkészítésében. Ki kell alakítani az egységes nemzeti elképzelést, és ezt össze kell hangolni az agrárpolitikával és a támogatási rendszerrel. A jelenlegi tervezési időszakban nagyobb figyelmet kell szentelni a vidéket érintő fejlesztéseknek más operatív programokban, illetve az AVOP-on belül gyorsítani kell a pályázatok kiírását, az elszámolást és a sikeres projektek bemutatását.
- A vidékpolitika folyamatos monitoring-, elemző és értékelő rendszert követel meg. A vidéki terek átrendeződését éppen úgy figyelemmel kell kísérni, mint a számos kiváló helyi kezdeményezést vagy a központi, regionális fejlesztési beavatkozások hatásait. Nélkülözhetetlen tehát a vidékkel foglalkozó tudományos bázisok megerősítése (többek között az MTA keretein belül), a fejlesztő szakemberek képzési rendszerének teljesebb kiépítése, a felsőfokú képzés és a továbbképzés kereteinek a szélesítése.
- A Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat (MNVH 2008) megfelelő keretet nyújt a vidékpolitika folyamatos figyelemmel kísérésére, a vidéket érintő szakmai kérdések megvitatására, egyben a kezdeményezések rendszerezésére, azok közvetítésére. Az MNVH biztonságos és szakszerű működése nemcsak az Európai Unió elvárás, hanem a hazai vidékpolitika sikeres megvalósítása miatt is nélkülözhetetlen.



2.3. A vidéki táj, környezet és települések

A természeti környezet meghatározó alkotója és alakítója a vidéki térnek. Az itt élők intenzív és elválaszthatatlan kapcsolatban vannak a környezet minden elemével, így annak változása, alakulása döntően kihat az életmódjukra, az életkörülményeikre.



- Az éghajlati változások súlyosan érintik a vidéket, fel kell készülni a klímaváltozás kedvezőtlen hatásaira. Ennek egyik metszete a környezetfenntartó tevékenységek terjesztése, ezek ösztönzése. A másik a megújuló energiák előállításának támogatása, a helyi, kistérségi alternatív energetikai rendszerek telepítésének és üzemeltetésének a segítése. A harmadik irány pedig az erdőtelepítés és -felújítás ösztönzése, az azokra épülő termelési és tevékenységi kultúrák minél szélesebb körben való terjesztése.
- A vidéki térben a tanya, a falu, valamint a kis- és a középváros együtt él, nem elkülönülten, hanem egymásra utaltan. A tanyás térségek látványos különbségei ellenére még mindig elszigeteltek nemcsak az infrastrukturális ellátottság vonatkozásában, hanem a társadalmi és a szociális állapotuk alapján is. A falusi jellegű térségek ugyancsak megosztottak. Vannak sikeres rehabilitációt végrehajtott egységek és terek, főleg az üdülőkörzetekben, a nagyvárosok térségében, ám többséget képeznek a gazdasági és a társadalmi szempontból leépülő vagy stagnáló települések és azok térségei. Különösen elmaradottak a romák által lakott falvak, amelyek néhány régióban egyre karakteresebben elkülönülnek. A kisvárosok, mint a vidéki terek centrumai, többségükben nem képesek a központi szervezőfunkciókat ellátni, különösen érvényes ez a gazdasági szerepekre, de a magasabb igényt képviselő szolgáltatásokra is. A vidék sajátosságainak kell érvényesülni a településhálózat-fejlesztési elképzelésekben és koncepciókban, de nagyobb határozottsággal a regionális fejlesztésekben.
- A vidéki térben közel 2000 település található, ennek felében a népesség száma nem éri el az 500 főt, és a jövőben az ezzel a lélekszámmal rendelkező lakóhelyek száma tovább fog növekedni. Ki kell dolgozni a törpe- és aprófalvak megóvásának, egyben fejlesztésének az irányait, ajánlásokat kell kínálni a helyzetük stabilitására és egyben az ott élők életfeltételeinek a javítására.

- A fejlesztés, a jövő meghatározó iránya a települések közlekedési elérhetőségének biztosítása, az alapvető, egyben korszerű közszolgáltatási kínálat lehet akár térségi szinten (kistérségi szerveződések) vagy a nagyobb településeken.
- Meg kell óvni a vidéki települések értékeit, és figyelemmel kell kísérni azokat az előremutató kezdeményezéseket, amelyekre már több példát találunk az országban: ilyen a falumegújítás akár a településkép vonatkozásában, akár a helyi társadalom újraépítésében, aktivizálásában.

2.4. Vidéki emberek és közösségek



A vidéki térségekben több mint 3,3 millió magyar állampolgár él. A népesség korösszetétele kedvezőtlen, magas az idősek, a gondozást igénylők aránya, alacsony az iskolázottság, a szociálisan rászorulóknak nagy tömegben vannak jelen, és itt koncentrálnak azok a népcsoportok, amelyeknek az integrációja nem történt meg az elmúlt évtizedekben. A fiatalok elhagyják a vidéket, számuk egyre kevesebb, így szűkül az aktív népesség, csökken az innovatív, képzett munkavállalók száma, miközben a foglalkoztatási lehetőségek is radikálisan visszaestek az elmúlt években.

- A vidék humán erőforrásait csak a jól szervezett oktatással és képzéssel lehet folyamatosan megújítani. A korszerű ismereteket nyújtó alap- és középfokú iskolák hálózatával, a különféle vidékspecifikus képzési rendszerek és intézmények terjesztésével, azok kiemelt támo-

gatásával teremthető meg annak a feltétele, hogy a vidéken élők sikeresen kapcsolódjanak be a társadalom és a gazdaság modernizációjába. A vidéki iskolahálózat célirányos fejlesztésére kiemelten szükség van. Ennek lehetséges iránya a centrumokban (kisvárosok) a teljes közoktatási rendszer megújítása, míg az alapfokú képzést a nagyobb népességű falvakban célszerű fejleszteni.

- A vidékről származó fiatalokat különféle ösztönző rendszerrel segíteni kell abban, hogy visszatelepüljenek, megtalálják a vidéki létben a jövőképeket, az életcéljaikat.
- A vidék fokozatosan veszíti el az értelmiségét, így kiemelten kell kezelni a vidékhez erősen kötődő szakmai pályák gondozását, segítve a letelepedést, a gyermekek ellátását, a szabadidő eltöltését, a mobilitást, a szakmai karriert és a magasabb életszínvonalat.
- A vidéki közösségek lehetnek a befogadói és a terjesztői a megújításnak, közvetítésükkel indíthatók be azok a változások, amelyek hatnak a gazdaságra, a közösségi szolgáltatásokra, a környezethasználatra vagy éppen a finanszírozásra és ezzel együtt a sikeres vidéki lét kereteinek az alakítására. Az önszerveződés, az érdekérvényesítő képességek javítása, a vidéki terekben a helyi és a kistérségi civil közösségek formálása, a különféle szereplők (nonprofit szervezetek, önkormányzatok, kulturális, vallási, hobbyközösségek, vállalkozások) együttműködésének támogatása és szervezése a felzárkózás meghatározó eleme.
- Meg kell teremteni az önszerveződés fizikai és egyéb feltételeit a vidéki terekben. Ezeknek vannak

- infrastrukturális követelményei (például faluházak, művelődési, kulturális központok);
- szemléletformáló, kommunikációs eszközei (például a vidéki élet bemutatása, sikeres falvak, kisvárosok, vállalkozások, családok);
- szervezeti és intézményi keretei (például tanácsadó, vállalkozástámogatás, képzést, szakképzést szervező hálózatok működtetése)
- gazdasági feltételei (például önkormányzati működés stabilitása, kis- és középvállalkozások speciális támogatási rendszere), életmódelemei (kulturális szolgáltatások, örökségvédelem támogatása, vallási közösségek segítése).

2.5. A vidéki közszolgáltatások és fejlesztések

Az állam által garantált közszolgáltatásokat mindenki számára biztosítani kell. A települések vagy a térségek kínálhatnak többlétszolgáltatásokat, de azokat saját forrásaikból kell biztosítani. Sajnos az elmúlt két évtizedben a nagy önállósággal rendelkező településekre egyre több állami közfeladat hárult, és ezt nem követték sem a finanszírozási, sem az intézményi, működtetési feltételek.

- Az önkormányzati rendszer vidéken a jelenlegi formájában nem képes a közszolgáltatásokat megfelelő szinten biztosítani. Voltak kísérletek a térségi szintű együttműködésekre (kistérségi szerveződések bizonyos közfeladatokra), ám a tartós, megfelelően ösztönzött és ezáltal stabil együttműködések nem jöttek létre. Új ösztönzőkkel, támogatási rendszerekkel segíteni kell a kistérségi együttműködések intézményi kereteinek létrejöttét, annak kiszélesedését.
- Átgondolásra és megújításra szorul az önkormányzati rendszer mind területi, mind települési szinten. Ki kell dolgozni a közszolgáltatások területi szintű leosztásának rendszerét, ezekhez biztosítani kell a megfelelő finanszírozási háttérrel, illetve az intézményrendszerrel.
- A vidéki térségek a nemzeti és a nemzetközi fejlesztési forrásokból nem a területi vagy a lakossági számarányuk szerint részesültek, hanem azoknál jóval kisebb mértékben. A vidék fejlesztését nem lehet a jövőben csak és egyedül európai uniós forrásokból megvalósítani. Szükségesnek tartjuk az önkor-



mányzati reform elemeként a fejlesztési normatíva bevezetését. Ez különösen a vidéki térségekben jelenthet elmozdulást.

- Kívánatos, hogy központi fejlesztési programokban jelenjen meg a vidéki dimenzió, azaz egyes fejlesztésekben kapjanak kiemelt lehetőséget a nem nagyvárosi terek. Célszerű újfajta ösztönzőket kidolgozni a vidéki terekben a helyi erőforrásokra épülő gazdasági tevékenységek támogatására vagy beindítására. Határozottan ösztönözni kell a vidéken található, oda kötődő pénzügyi intézeteket, hogy nagyobb szerepet vállaljanak a térségek fejlesztésében.

2.6. A vidék gazdasága



A vidék megújítását az emberi erőforrások mellett gazdasági funkcióinak fokozatos átalakítása és szükség szerű modernizációja határozza meg. A vidékgazdaságban fontos szereppel rendelkezik a mezőgazdálkodás. Egyértelműen megállapítható, hogy átgondolt következetes agrárpolitika nélkül nincs működő vidékpolitika és -fejlesztés. Az agrárszektor ezer szálon kötődik a vidéki térségek minden egyes

funkciójához, így nem mindegy, hogy annak formálásában maga a tér, a vidéki tér milyen formákban és tartalommal jelenik meg.

- Az ipari és szolgáltatói tevékenységek a vidéki terekben szintén kapcsolódnak valamilyen módon a mezőgazdasághoz. A megújuló energiák hasznosítása, az élelmiszer-ipari feldolgozás, a természetes anyagokon alapuló termelés, a kézműiparok vagy a kis sorozatú termék-előállítások új lehetőségként jelenhetnek meg a vidéki gazdaságban. Ezekhez a tevékenységi formákhoz a kis- és középvállalkozási szervezeti formák illenek a legkedvezőbbben, így ezek ösztönzésével és támogatásával képzelhető el a vidéki ipari bázis fokozatos alakítása vagy megújítása.
- Az üdülés és a turizmus, mint dinamikusan fejlődő szolgáltatás, a vidéki terekben látványosan terjed. Formái változatosak, tükrözik a vidék sokféleségét, színességét, a kínálati elemek egyre jobban összekapcsolódnak, ennek következtében komplexebb kínálati rendszerek alakulnak ki. Az adórendszerben, a támogatási formákban, a különféle közösségi szolgáltatásokban, a vidéki térségek megismertetésében és más ösztönző eszközzel is támogatni kell a vidéki, falusi turizmust, annak szereplőit és igénybevevőit.
- Az idegenforgalmi, turisztikai szolgáltatások kiterjesztését segítheti a jövőben a vidéki térségek jobb elérhetősége, a vállalkozások célorientált támogatása, a szakmai képzések kínálatának a szélesítése, a közösségi terek és a települések megújítása vagy a vidéki életre ösztönző programok kialakítása, ismertetése.
- A magyar vidék teljesebb bemutatása, a vidéki életmód előnyeinek terjesztése, a vidékhez kapcsolódó különféle ösztönzők ismertetése, azaz a vidék értékeinek és hasznosságának folyamatos kommunikációja nagyban segítheti az új vidékpolitika sikerét.

2.7. A vidék és az Európai Unió támogatási politikájának az alakulása

A vidékfejlesztésre fordított támogatási arány az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból (EMOGA) fokozatosan nőtt. Míg korábbi tervezési időszakokban 8–10% között mozgott, addig ebben az időszakban (2007–2013) a vidékfejlesztés aránya már eléri a 15–16%-ot. A közös agrárpolitika jelentős átalakulás előtt áll, amelyet meghatároz a vidéknek mint közjóságnak az értelmezése (éghajlatváltozás, fenntartható fejlődés, földterület-használati mó-



dok) és az erre épülő új vidéki gazdaság megjelenése, amely más, a korábbiaktól eltérő támogatási igényt követel meg (kisebb részben általányalapú, nagyobb részben célzottságot szolgáló szerződések).

A 2014-ben induló fejlesztési időszakban az agrárpolitikán belül várhatóan növekszik a vidékfejlesztés szerepe. Ennek első pillére a vidéki közjavak előállítását (fenntarthatóság), a második pillére a vidéki közösségek gazdasági és társadalmi megújítását (versenyképesség, helyi sajátosságok kompetitív előnnyé alakítása, életminőség javítása) szolgáló intézkedések lehetnek. A magyar vidék és a magyar élelmiszer-gazdaság sajátosságaira való tekintettel olyan rugalmas szerkezetű második pillérre van szükségünk, amely honorálja az előírásoknál szigorúbb környezetgazdálkodást (CO₂-kibocsátás fékezése, biodiverzitás megőrzése, vízbázisok óvása stb.); kiemelt szempontként kezeli a vidéki munkahelyteremtést; a fenntartható fejlődés és a klímaváltozás elleni harc érdekében határozottan bátorítja az innovációs tevékenységeket (kutatás, oktatás); a történelmileg lemaradt tagállamok részére megőrzi a versenyképességet és a szerkezetátalakítást szolgáló beruházások támogatását; nem utolsósorban törődik a nem biztosítható elemi károk enyhítésével. Az európai regionális politika és a vidékpolitika eddig elkülönült egymástól, más és más elvek alapján szerveződött, így a támogatások felhasználásának módjai is eltértek egymástól. A jövőben célszerű összehangolni az európai regionális és vidékpolitikát, kialakítani a közös elveket (tervezés, intézményrendszer, támogatások, monitoring), mert ezzel a vidéki terek jobban integrálódhatnak a területi folyamatokba, azok megújításába.

3. Az élelmiszer-biztonság stratégiai alapjai

A 21. század legjelentősebb globális kihívásai, az éghajlatváltozás, az energiaforrások terén bekövetkező átalakulások, a vízgazdálkodási és a környezetszennyezési problémák mind hátrányosan és egyre jelentősebb mértékben hatnak az élelmiszer-gazdaságra, valamint az élelmiszer- és takarmánybiztonságra. A rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy *az élelmiszer-biztonsági helyzet sehol a világon nem javult a várakozásnak és a technikai fejlődés szintjének megfelelően, sőt ezzel ellentétes tendenciák is érvényesülnek.*

Az élelmiszer-biztonság iránti érdeklődést az újabb és újabb élelmiszerbotrányok folyamatosan a köztudatban tartják. Ezeknek az eseményeknek a kivizsgálása azt mutatja, hogy *az élelmiszer-fogyasztással kapcsolatos veszélyeztetettség új dimenzióba lépett, a kockázat globálissá vált.* Földünk bármely pontján előállított termékek rövid idő alatt bármely országba és az általuk közvetített károkozók vagy szennyezőanyagok bármelyikünk szervezetébe bekerülhetnek. Az élelmiszerlánc (élelmiszerháló[zat]) egyre bonyolultabbá válik, egyre nehezebben követhető nyomon. Egyre szerteágazóbb kereskedelmi, gazdasági érdekek motiválják az élelmiszerek forgalmazását, egyre koncentráltabb a termelés és az előállítás, az élelmiszerek egyre gyorsabban jutnak el a világ legkülönbözőbb tájaira, és bármilyen szándékos vagy véletlen hiba esetén egyre nagyobb tömegeket veszélyeztetnek. A már ismert, gyakran előforduló megbetegedések mellett új típusú élelmiszer-biztonsági veszélyek is megjelentek. Figyelemre méltó például a növényi eredetű élelmiszerek növekvő szerepe egyes járványok terjesztésében.



Minden országban el kell dönteni, hogy mekkora a társadalmilag még elfogadható kockázat mértéke, és az intézkedéseket ennek függvényében kell meghozni. Az élelmiszer-biztonság javításáért hozott intézkedések pozitívan hatnak az élelmiszer-minőségre, és fokozzák a fogyasztók igényességét is, és ez visszahat az élelmiszerlánc szereplőire, az előállítókra és a forgalmazókra is. A fogyasztók világszerte elvárják a mindenkori kormányzattól, hogy *biztosítson elegendő élelmiszert (élelmezésbiztonság) elérhető áron, és hatékony ellenőrzéssel garantálja a forgalomban lévő élelmiszerek biztonságosságát (élelmiszer-biztonság)*.¹ Bár az EU-szabályozás és -szemlélet szerint az élelmiszerek biztonságosságáért elsősorban az előállító a felelős, a kormányzatoknak sok tekintetben egyértelmű és át nem hárítható felelőssége van.

A robbanásszerű népszaporulat, a gazdasági, politikai krízisek és a természeti katasztrófák, az emelkedő élelmiszerárak miatt időnként és helyenként sérül az elegendő, biztonságos és tápláló élelmiszerhez jutás alapvető emberi joga (élelmezésbiztonság). Ilyenkor a lakosság a nem vagy nem eléggé biztonságos élelmiszereket is kénytelen elfogyasztani (élelmiszer-biz-

tonság). *Az élelmiszer-biztonság és az élelmezésbiztonság tehát szoros összefüggésben vannak egymással. Az elegendő mennyiségű és biztonságos élelmiszerek mellett egyre nagyobb igény van azok fenntartható, környezetkímélő, etikus és minél természetesebb előállítására. A Föld egyre szaporodó lakosságát olyan módon kell folyamatosan élelemmel ellátni, hogy természeti erőforrásainkat ne merítsük ki, ne hozzunk létre az ökoszisztémában visszafordíthatatlan változásokat. Az élelmiszer-biztonságot és az élelmezésbiztonságot, a fenntartható élelmiszer-előállítást egyaránt figyelembe kell venni a döntések meghozatalakor.*

Az *előállítói felelősség* elve egyaránt érvényesül ugyan a mikrobiológiai és a kémiai élelmiszer-biztonság területén, de az előállítónak, illetve az importőrnek, a forgalmazónak nincs reális lehetősége arra, hogy valamennyi beérkező élelmiszer kémiai biztonságáról meggyőződjön. Ezért a fogyasztók egészségének a védelméért a *hatóságok kötelessége* az élelmiszerek mikrobiológiai és kémiai biztonságának folyamatos ellenőrzése és monitorozása.

¹ Élelmiszer-biztonság = food safety; élelmezésbiztonság = food security; az élelmiszerlánc védelme = food defense.

Az áruk szabad áramlása, valamint a korábbi előzetes engedélyezésen alapuló rendszer lebontása nagyobb felelősséget és feladatot ró az ellenőrző hatóságokra. Felerősödtek az élelmiszerek szándékos szennyezésével, a csalásokkal és hamisításokkal kapcsolatos jelenségek, amelyek a laboratóriumi rendszert szokatlan és váratlan kihívások elé állítják.

Az élelmiszerek fogyasztásához kapcsolódó *kockázat még mindig elsősorban a mikrobiológiai* ágensek következtében kialakuló fertőzések és mérgezések formájában jelentkeznek.

A *kémiai kockázat* azonban az eredeti forrásra már csak közvetetten vagy még közvetetten sem visszavezethető, súlyos késői megbetegedésekben nyilvánul meg, és a lakosság egészét érintheti. A mikrobiológiai és a kémiai szennyezettségen kívüli egyéb veszélyek és kockázatok közül az élelmiszerekre, illetve azok egyes összetevőire kialakuló túlérzékenység a legjelentősebb. Gyakorisága és súlyossága miatt az *élelmiszer-allergia és -intolerancia* kiemelt figyelmet érdemel.

A *hagyományostól eltérő élelmiszerek* (például különleges táplálkozási célú élelmiszerek, étrendkiegészítők) túlzott és helytelen fogyasztásának, valamint az ellenőrizetlen összetételű termékek piacra kerülésének is jelentős káros hatása lehet az egészségre.

A fogyasztók védelmét, illetve a megelőzést szolgáló ésszerű és korszerű jogi szabályozás megalapozásához, valamint egy nemzeti élelmiszer-biztonsági stratégiai megvalósításához nélkülözhetetlen a tudományos alapokon végzett kockázatelemzés. A kockázatokat elsősorban kutatómunkával lehet megbízhatóan felmérni, és a kockázatbecsléshez csak a tudományos ismeretek folyamatos bővítése, naprakész alkalmazása és az adatbázisok létesítése szolgáltat megfelelő alapokat.

Élelmiszereink biztonságosságáról csak a *teljes élelmiszerláncra* vonatkozó, összehangolt szabályozással és ellenőrzéssel lehet gondoskodni. Az élelmiszer-előállítás és -forgalmazás legfontosabb célja a *fogyasztók egészségének és érdekeinek a védelme*, és ez sem gazdasági, sem politikai szempontoknak nem rendelhető alá. A fogyasztók tömeges veszélyeztetését csak *tudományos eredményekre alapozott* kockázatbecslésen alapuló, egységes szemléletű intézkedésekkel lehet megelőzni. Az élelmiszerek biztonságosságában a tudomány és a társadalom legszerteágazóbb területei érintettek. Szinte nincsen olyan tudományág és szakterület, amelyet közvetlenül vagy közvetetten ne érintene az élelmiszer-biztonság kérdése. Nemzeti élelmiszer-biztonsági stratégia és program alkotásakor minden kormányzati és nem kormányzati szervezetnek, az élelmiszerlánc minden szereplőjének meg kell határoznia, hogy mit tehet az élelmiszer-biztonság javításáért, továbbá a fogyasztókat is *tájékoztatnia kell* saját szerepükről és lehetőségeikről.

Mindezek alapján a tudományos alapokra épülő *élelmiszer-biztonsági politika alapelvei* a következők:

1. átfogó szemlélet a szántóföldtől az asztalig;
2. fogyasztó-központúság;
3. átláthatóság;

4. tudományos megalapozottság;
5. integrált megközelítés;
6. saját szerepvállalás.

Az élelmiszer-biztonságot közvetlenül vagy közvetve befolyásoló tényezők (például kormányzat, politika, gazdaság, környezet, társadalom, fogyasztók, mezőgazdaság, élelmiszeripar, tudomány, kutatásfejlesztés, kommunikáció, média) áttekintése világossá teszi, hogy mennyire *komplex feladat* az élelmiszer-biztonság helyzetének az alakítása.

A fő élelmiszer-biztonsági stratégiai célok:

1. a környezetből eredő kedvezőtlen hatások csökkentése,
2. az élelmiszerláncból eredő szennyeződés csökkentése,
3. az élelmiszerlánc áttekinthetővé tétele, egyszerűsítése,
4. felelős, felkészült, tisztességes vállalkozások,
5. hatékony, egységes, gyorsan reagáló hatósági ellenőrzés,
6. összehangolt küzdelem a hamisítások, csalások ellen,
7. az élelmiszer-biztonsági ismeretek és az igényesség elterjesztése,
8. a tudományos kutatás támogatása, eredményeinek hasznosítása.

Az alábbiakban felsoroljuk a stratégiai célok elérése érdekében javasolt alprogramokat és a kapcsolódó legfontosabb célkitűzéseket.

1. Az élelmiszer-biztonság komplex összefüggéseinek figyelembevétele

Az élelmiszer-biztonság környezeti, társadalmi, szociális kölcsönhatásainak megismerése. Olyan rendszer kialakítása, amely az élelmiszer-biztonságot nem önmagában, elszigetelten, hanem hálózatként szemléli, és figyelembe veszi a fenntartható élelmiszer-termelést és -ellátást, a környezetre gyakorolt és a környezetből eredő hatásokat, valamint az élelmiszer-fogyasztással, táplálkozás-egészségüggyel, környezet-egészségüggyel és egyéb csatlakozó területekkel való kölcsönhatásokat.

2. A mikrobiológiai élelmiszer-biztonság fokozása

Az élelmiszerek mikrobiológiai szennyeződésének csökkentése és az antibiotikumrezisztencia elterjedésének megállítása, visszaszorítása. Mindezek következtében az élelmiszerekkel terjedő fertőzések számának, súlyosságának, a szövődmények kialakulásának a csökkentése.

3. A kémiai élelmiszer-biztonság fokozása

Élelmiszereink közvetítésével a szervezet kémiai, toxikológiai terhelésének csökkentése, az egészségre ártalmatlan szint alatt tartása. Ennek következtében a vegyi anyagok, a toxinok által kiváltott rövid és hosszú távú káros egészségügyi hatások csökkentése, a lakosság egészségügyi állapotának a javulása.

4. Kormányzati/ hatósági felelősségvállalás és a feladatok áttekintése

Az élelmiszer-biztonsági, illetve élelmiszer-ellenőrzési intézményrendszer hatékony működésének az áttekintése. Az élelmiszer-ellenőrök rendszeres, szervezett képzésének, továbbképzésének a kialakítása. Jól felszerelt, magas színvonalú, hatékony, nemzeti szinten koordinált, független élelmiszer-ellenőrzés működtetése. A monitoring- és a surveillance rendszerek működésének az áttekintése, azok közös adatbázisba integrálása, eredményeik nyilvánosságának és hasznosításának a biztosítása.

5. Az élelmiszer-vállalkozó felelőségének az érvényre juttatása

Élelmiszer-biztonságot segítő belső ellenőrzési, minőségbiztosítási rendszerek hatékony alkalmazása, széles körű elterjesztése a teljes élelmiszerláncban. A minőségbiztosítási rendszerek eredményességének vizsgálata, megfelelő működtetésének az ellenőrzése. Magas szintű üzemi higiénia biztosítása. Új technológiák körültekintő alkalmazása. Az élelmiszer-vállalkozások jogi és szakmai ismereteinek naprakészen tartása. Kamarák, iparági szervezetek szerepének fokozása a képzésben és a szakmai, erkölcsi követelmények érvényesítésében.

6. Az élelmiszerlánc védelmének biztosítása

Az élelmiszerek és az élelmiszerláncba bekerülő egyéb termékek hamisításának, szándékos szennyezésének a megelőzése, felderítése és a következmények elhárítása. Felkészülés a szándékos élelmiszer-szennyezési, fertőzési eseményekkel kapcsolatos vizsgálatokra és intézkedésekre. Az élelmiszer-vállalkozások felkészítése. Hamisításokkal, csalásokkal kapcsolatos adatbázis kialakítása és a laboratóriumi fejlesztés. Újonnan felmerülő veszélyek és kockázatok figyelemmel kísérése. Gyors reagálású országos hatáskörű egység létrehozása. Súlyos jogsértésekkel kapcsolatos bírósági gyakorlat felülvizsgálata, a nyilvánosság, az átláthatóság és a visszatartó erő biztosítása.

7. Az érzékeny fogyasztói csoportok kiemelt védelme

Az érzékeny fogyasztói csoportoknak szánt élelmiszerek, ételek különös gondossággal történő előállítására, fokozott ellenőrzésre. Az érintett csoportok célzott felvilágosítása, tájékoztatása. Az élelmiszer-tulérzékenység miatti tünetek kialakulásának, előfordulásának a csökkentése. Az élelmiszer-allergiások részére az adott allergéntől mentes élelmiszerek előállítása. Az élelmiszer-allergénekre vonatkozó tájékoztatás általánossá, könnyen hozzáférhetővé tétele. Élelmiszerek allergéntartalmának és a jelölés valóságtartalmának az ellenőrzése.

8. A hagyományostól eltérő élelmiszerek biztonságosságának az elősegítése

A különleges táplálkozási igényt kielégítő élelmiszerek, étrend-kiegészítők, funkcionális termékek, biotermékek forgalmazásának, reklámozásának és az előállító/forgalmazó állításainak az ellenőrzése. A táplálkozási előnyök és az élelmiszer-biztonsági kockázat együttes értékelése. Annak biztosítása, hogy az ilyen termék vagy étrend fogyasztása az egészséget ne veszélyeztesse, és a fogyasztót a várható hatások tekintetében ne tévessze meg. Új élelmiszerek, új technológiák biztonságának a vizsgálata, ellenőrzése.

9. Az oktatás, nevelés, felvilágosítás javítása

A társadalom élelmiszer-biztonsági, élelmiszer-higiénés ismereteinek bővítése az élelmiszer-eredetű megbetegedések megelőzésének és az általános higiénés kulturáltság elterjesztésének az érdekében. A felsőfokú oktatási és szakképzési anyagok és tematikák felülvizsgálata, korszerűsítése. Az élelmiszer-vállalkozások dolgozóinak oktatása. Óvodai, iskolai alapismeretek, széles körű lakossági felvilágosítás.

10. Az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos kutatás, fejlesztés segítése

A hazai kutatásfejlesztés hatékony, összehangolt, rugalmas támogatása. A nemzeti és nemzetközi együttműködés előmozdítása, a kutatásfejlesztés eredményeinek széles körű megismerttetése, gyakorlati hasznosítása. A közcélú kutatások támogatása és finanszírozása.

Az embereknek, illetve az emberiségnek az életben maradásához elegendő mennyiségű, tápláló, biztonságos élelmiszerre és tiszta ivóvízre van szüksége. A harmadik évezredben élelmiszerből és ivóvízből a világ jelentős részén súlyos hiány mutatkozik, és nem várható a helyzet javulása. A fejlett országoknak pedig – ahol az elmúlt évszázad jelentős pozitív változásokat hozott az élelmiszer-ellátásban (élelmiszerbiztonság) és az élelmiszer-biztonságban – új problémákkal, újfajta veszélyeztetettséggel kell szembenézniük.

A táplálkozás az emberi egészség és életminőség egyik fontos eleme, szervezetünk egészséges működésének a feltétele. Az élelmiszerek termelése, előállítása és értékesítése pedig meghatározó gazdasági tényező. Ugyanakkor környezetünk káros hatásai, a vízben, a talajban, a levegőben előforduló, közvetetten vagy közvetlenül egészségkárosító ágensek legnagyobb mennyiségben és valószínűséggel a tápcsatornán keresztül, élelmiszer és víz közvetítésével érik el a szervezetet, ez pedig nemcsak a jelenünket, hanem a jövőnket és gyermekeink egészségét is befolyásolhatja.



A magyar agrárstratégia lehetséges fő irányai²

Agrárgazdaságunk ésszerű kihasználása, agrár- (nemzeti) érdekeink eredményes képviselése olyan tárgyilagos jövőkép felvázolását feltételezi, amely az agrárszereplők és a fogyasztók számára is iránytűként szolgálhat távlatos döntésekhez, nemkülönben rövid és középtávú üzletpolitikájukhoz, piaci magatartásukhoz. Ilyen jövőkép megalkotása csakis józan önismeretre, jelenlegi helyzetünk – előnyeink és hátrányaink – őszinte feltárására; a mozgásterünket behatároló világgazdasági (és különösen az európai) összefüggések elemzésére; a globális kihívások ismeretére épülhet.

A magyar agrárstratégia tárgyilagos helyzetértékelésre támaszkodik. Ajánlásai reálisak, de nem kishitűek. A jelenleg látható erőforrásokon túl számít a mainál összetartóbb politikai akaratból és az agrárszereplők sokaságánál felszabaduló kreativitásból származó többletenergiákra. Értelemszerűen az így keltett erőteremben megszerezhető többlet-pénzügyforrásokra is.

Értelme csakis olyan agrárstratégiának van, amelyet a tudomány képviselőinek egyetértése és a széles körű társadalmi vita többségi elismerése legitimál.

1. Helyzetértékelés

A második világháborút követően, a keleti blokk országai közül a mezőgazdaság fejlesztésében, az eredmények európai szintű megmérettetésében hazánk jutott legmesszebbre a rendszerváltás időszakáig. Annak ellenére igaz ez, hogy a magyar mezőgazdaság belső problémái már az 1980-as évek elején-közepén megjelentek. Az ágazat drasztikus erodálódása azonban csak a rendszerváltás után kezdődött el. Míg a világ mezőgazdasági termelése 1990 és a csatlakozás előtti év, 2003 között 30%-kal bővült, a magyarországi 26%-kal visszaesett. Ha az azóta eltelt két évtized biológiai technikai változásait, fejlődését is mérlegeljük, bátran állíthatjuk, hogy *hazánk jelenleg messze nem használja ki az agrárgazdaságában rejlő adottságait*. Igaz ez 2003 után, az EU-csatlakozást követően is.

A magyar mezőgazdaság jelenlegi gondjai és problémái jelentős részben az elmúlt két évtized magyar agrárpolitikájában gyökereznek. A mezőgazdasági rendszerváltás – amelynek szükségszerűsége egyébként nem vonható kétségbe – alapvetően a politika által vezérelt folyamatként zajlott le, amelyben a gazdasági racionalitás legfeljebb másodlagos szempontként játszott szerepet. Az egymást követő kormányok agrárpolitikája rövid távú, választásokra koncentrálnak a célokat követett. Nem született meg egy szélesebb konszenzuson alapuló agrárstratégia, amelynek alapján az ágazat felkészülhetett volna az EU-csatlakozás által teremtett új körülményekre. A mezőgazdaság a csatlakozás előtti periódusban is komoly támogatásokhoz jutott. Ez a támogatáspolitikája azonban nem állította egyértelműen a középpontba a versenyképesség és a hatékonyság javítását. A hatalmas támogatási összeg jelentős részét piaci és jövedelemtámogatás for-

² Közreműködtek: Bedó Zoltán, Csáki Csaba, Kapronczai István, Kiss Judit, Nagy Márta, Németh Tamás, Popp József, Szerdahelyi Péter, Szűcs István, Udovecz Gábor.



májában osztották szét, így nem szolgálta a termelési alapok és a versenyképességet meghatározó technológiák fejlesztését. A csatlakozást közvetlenül megelőző időszakban jelentős késedelmet szenvedett a közös agrárpolitika működtetéséhez szükséges intézményi struktúra kialakítása és többek között a SAPARD program megvalósítása. Mindezek eredményeként elmondható, hogy az EU-tagságra hazánk mezőgazdasága nem volt kellően felkészítve.

Az elmúlt két évtized változásai duális gazdaságstruktúrát eredményeztek a földtulajdon rendkívüli mértékű elaprózódásával. A gazdaságok mintegy 2%-át kitevő 50 ha feletti gazdaságok használják a földterület háromnegyedét. A 7656 társas gazdaságnak is csak 43%-a (3308) használ 50 ha-nál nagyobb területet. Az összeírásokban³ közel 619 ezer egyéni gazdaság szerepel. Ezek közül 8661-nek van 50 ha-nál nagyobb területe, ám ők használják az egyéniek összes földjének közel felét. Az egyéniek területének másik felén

³ Gazdaságszerkezeti összeírás (GSZÖ) 2007, KSH.

több mint 600 ezer kisüzem (törpegazdaság) tengeti életét. Mindehhez hozzátartozik még mintegy 645 ezer olyan háztartás, amely a statisztikai összeírásokban nem szerepel, zömében saját fogyasztásra termel, és képtelen az átalakuló mezőgazdasági piacokhoz szervesen kapcsolódni. A társas gazdaságok főleg bérelt földön gazdálkodnak, és jelentős részük még a nagyüzemi gazdálkodás korábbi időszakából örökölt hatékonysági gondokkal és krónikus tőkehiánnyal küszködik. Az egyéni, családi gazdaságokra ugyancsak a tőkehiány a jellemző. A kisüzemek többsége a fennmaradásért küzd, meglehetősen széttagoltan és magára hagyatva. Ez a gazdaságszerkezet egyértelműen kedvezőtlen a hatékonyság és a versenyképesség szempontjából, de – együttműködés, összefogás nélkül – fenntartható működésük gazdasági alapja is időről időre veszélybe kerül.

A mai magyar agrárvilág egyik legsúlyosabb gondja a megváltozott piaci körülményekhez való alkalmazkodás hiánya. Mint említettük, az elmúlt évtizedben az agrártermékek piaci forradalmi átalakuláson mentek keresztül. A multinacionális élelmiszer-feldolgozó és kereskedelmi cégek megjelenése, a szupermarketek és a hipermarketek térhódítása új feltételeket és követelményeket teremtett a mezőgazdasági termelők számára. Ebben a helyzetben a termelők összefogására, együttes cselekvésére van szükség a termékek értékesítésében ahhoz, hogy az integrálódó piacokon ne kerüljenek kiszolgáltatott helyzetbe. A szükséges alkalmazkodás nem könnyű a nagyüzemek számára sem, bár nagyobb méreteikből eredően pozícióik valamivel kedvezőbbek. Szinte reménytelen azonban a kistermelők helyzete, valamiféle marketing-kooperáció és összefogás nélkül.

A jelenlegi helyzetben további aggodalomra alapot adó fejlemény a magyar mezőgazdaság termelési struktúrájának sajátos alakulása. A globális piacokon egyértelműen az intenzívebb mezőgazdálkodást igénylő termékek, elsősorban az állati termékek, valamint a kertészet termékei felé és mindezek mögött a magas minőségű, biológiailag tiszta termékek felé mozdul el a kereslet. Nálunk viszont folytatódik az állattenyésztés visszaesése, amely a vidéki foglalkoztatás szempontjából is kedvezőtlen, és várat magára az intenzívebb növénytermesztés kibontakozása is. Ezzel szemben szinte eufória kíséri a bioenergia-termelés alapanyagainak a bővítését. Nem kétséges, hogy a bioenergia részarányának növelése fontos európai stratégiai célkitűzés. Az sem kétséges, hogy a gabonatermelésre szakosodott közepes méretű üzemek számára ez az irány hosszú távú perspektivikus lehetőség. Mindez azonban semmiképpen nem veszélyeztetheti a magyar állattenyésztés és a vidéki foglalkoztatás jövőjét.

A magyar agrárvilág ma szinte minden szempontból súlyosan megosztott. Ez a megosztottság egyre inkább akadályozza a jövőt megalapozó stratégiák kidolgozását és az ezek végrehajtásához elkerülhetetlen együttes cselekvést. A magyar agrárium egyik része, zömében a nagyobb üzemek, igyekeznek alkalmazkodni a változó környezethez és az EU-tagság által felkínált lehetőségekhez. Ezzel együtt nem törődik a leszakadókkal, a kicsikkel és a vidék speciális problémáival. Az agrárvilág másik része vehemensen elutasít mindent, ami nagy, több hungarikumot és bioterméket akar, és nem veszi tudomásul a magyar mezőgazdaság számára adott realitásokat. A megosztottságot és annak következményeit még hosszán sorolhatnánk. A két tábor között minimális a párbeszéd, és ez a megosztottság a jövő szempontjából alapvető fontosságú döntések elodázását eredményezi.

1.1. Az élelmiszergazdaság szerepe

Az ágazat nemzetgazdasági szerepében alapvető átrendeződések az uniós csatlakozás óta, illetve annak hatására nem történtek. Jellemzően folytatódtak azok a tendenciák, amelyeket a korábbi évtizedben lebetett megfigyelni. A mezőgazdaság részaránya folyamatosan csökkent a foglalkoztatásban, a bruttó hozzáadott érték előállításában (a 2008. évet kivéve), a beruházásokban pedig ingadozott. 2008-ban mindhárom mutató egyaránt 4–5% között alakult.

1. táblázat. Magyarország néhány agrármutatójának alakulása a rendszerváltás utáni másfél évtizedben

Megnevezés	Mértékegység	1990	2003	1990 = 100%
Szántóterület	ezer hektár	4713	4516	95,8
Gyümölcsös	ezer hektár	95	101	106,3
Szőlőterület*	ezer hektár	139	93	66,9
Erdőterület	ezer hektár	1695	1775	104,7
Művelés alól kivett terület	ezer hektár	1068	1570	147,0
Szarvasmarhalétszám	ezer egyed	1571	739	47,0
Sertéslétszám	ezer egyed	8000	4 913	61,4
Baromfilétszám	ezer egyed	31 121	24 637	79,2
Sertéshústermelés	ezer tonna	1290	798	61,9
Tejtermelés	millió liter	2763	1977	71,6
Tojástermelés	millió db	4679	3433	73,4
Mezőgazdasági foglalkoztatottak száma**	ezer fő	693	215	31,0
Mezőgazdasági beruházások értéke	1990. évi változatlan áron, millió Ft	27 707	17 542	63,3
Hazánk szerepe a világ agrárexportjában	%	0,72	0,58	80,6
Hazánk szerepe a világ agrárimportjában	%	0,23	0,29	126,1
Mezőgazdasági és élelmiszeripari export	millió USD	2387	3224	135,1
Mezőgazdasági és élelmiszeripari import	millió USD	735	1684	229,1

Forrás: KSH

*A 2001. évi szőlőösszeírás jelentősen módosította a KSH által becsült területet.

** A foglalkoztatottak száma az 1990. évben: becsült adat.

Az 1. táblázatban közölt adatok és mutatók az EU-csatlakozás óta tovább romlottak. Az ágazat nemzetgazdasági szerepe a számszerűen bemutatottnál azonban jóval nagyobb. A nemzetközi irányokhoz hasonlóan Magyarországon is áthelyeződött a hangsúly az alapanyag-termelésről a szélesebb értelemben vett élelmiszerellátási-lánc alapanyag-termelést megelőző, illetve követő fázisaira (agrobiznisz). Mindezt számításba véve, hazánkban az agrobiznisz aránya a GDP-termelésben 13–15%-ra tehető. Foglalkoztatási szerepe is jelentősebb a szokásos mutatószámokkal kifejezethez képest, főként a részfoglalkozásúak és a vidéken élők magas foglalkoztatási arányát tekintve (2. táblázat).

Ha a mezőgazdaság valamennyi szereplőjét figyelembe vesszük, úgy több mint 600 ezer háztartás kötődik közvetlenül a mezőgazdasághoz. Bár számuk az elmúlt években évről évre csökkent, még mindig a magyar háztartások csaknem egynegyede érintett a mezőgazdasági termelésben. Az ágazatban részt vevő mezőgazdasági termelők összesített száma meghaladja az 1,2 milliót.

2. táblázat. Az élelmiszer-gazdaság aránya a nemzetgazdaságban

Év	A mezőgazdaság ^{a)} részaránya				Az élelmiszeripar részaránya				Élelmiszer, ital, dohányárú			Fogyasztói árindex előző év = 100,0	
	a foglalkoztatásban ^{b)} %	a bruttó hazai termék (GDP) termelésében	a bruttó hozzáadott érték a beruházásban	a foglalkoztatásban ^{b)}	a bruttó hazai termék (GDP) termelésében	a bruttó hozzáadott érték a beruházásban*	részaránya		külforgalmi forgalmának egyenlege, ^{c)} milliárd Ft	élelmiszer	összesen		
							a fogyasztásban ^{d)}	az exportban ^{e)}					
							folyó áron, %						
2003	5,5	3,7	4,3	6,1	3,9	2,7	3,2	3,6	26,6	6,5	303,2	102,7	104,7
2004	5,3	4,1	4,8	4,3	3,6	2,4	2,8	3,7	26,1	6	223,1	106,5	106,8
2005	5,0	3,6	4,2	4,5	3,6	2,2	2,6	3,6	25,1	5,8	181,1	102,5	103,6
2006	4,9	3,5	4,1	4,2	3,6	2,1	2,5	3,1	25,8	5,5	214,8	107,7	103,9
2007	4,7	3,4	4,0	3,7	3,4	2,0	2,3	3,2	26,8	6,3	360,5	111,5	108
2008	4,5	3,7	4,3	4,7	3,3	1,9	2,1	2,5	26,5	6,7	376,0	110,2	106,1

*AKI-becslés, a 4 fő feletti vállalkozások, valamint teljes körűen a költségvetési, a társadalombiztosítási és a nonprofit szervezetek adatai.

a) Mezőgazdasági, erdőgazdálkodási, halászati ágba sorolt gazdasági szervezetek.

b) A munkaerő-felmérés adatai.

c) A Szabványos Nemzetközi Kereskedelmi Osztályozás (SITC) szerint.

d) A háztartási javak rendeltetése (COICOP) szerinti hazai fogyasztás kiadásaiból.

Forrás: KSH

1.2. Az élelmiszerpiac helyzete

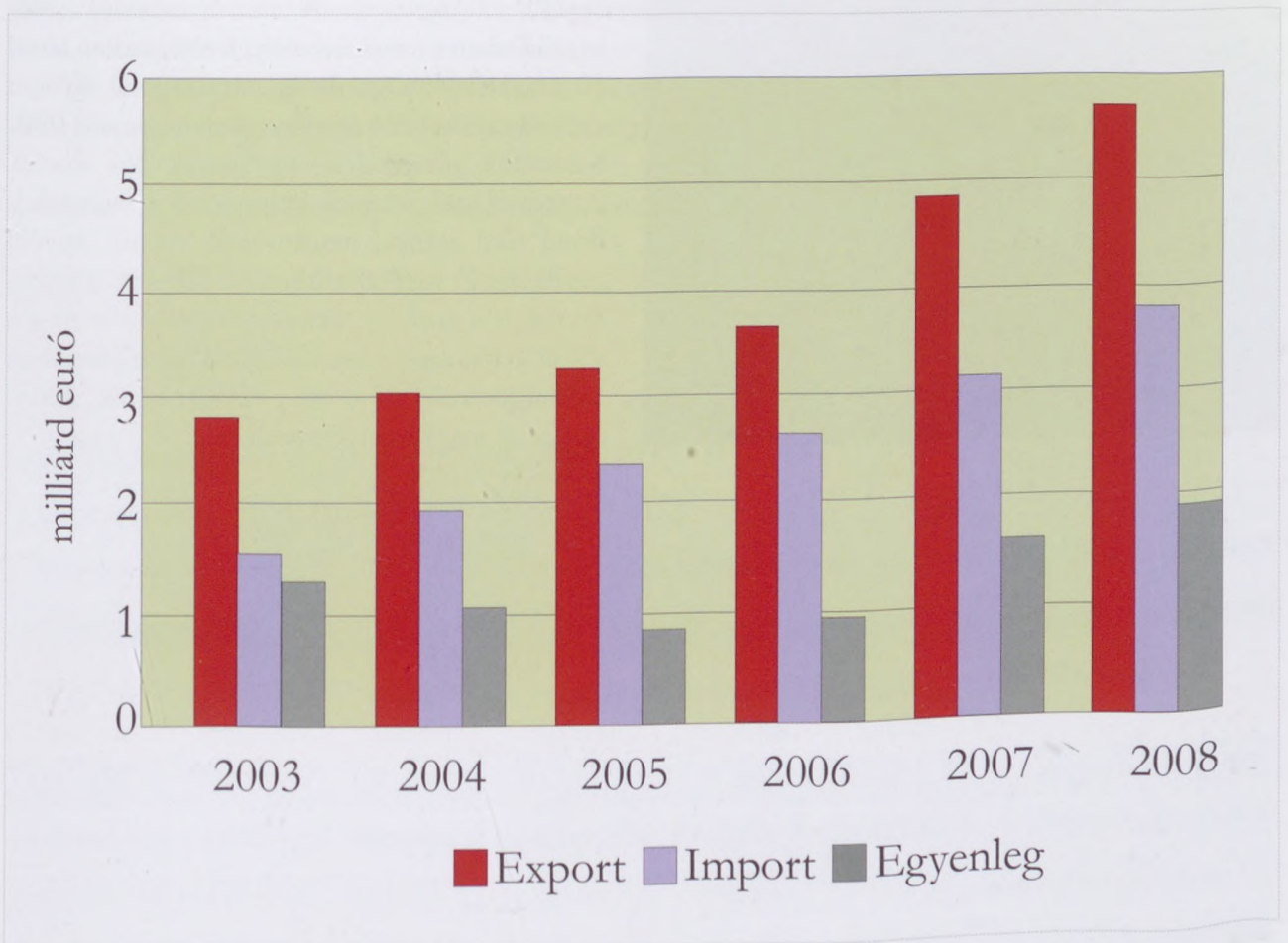


Az élelmiszer-gazdaság hazai piacvesztését mutatja az élelmiszer-ipari termékek importjának rendkívül dinamikus növekedése, a belföldi piacon a külföldi előretörés. Önmagában is figyelmeztető tény, hogy az EU-csatlakozásunk előtti utolsó évben, 2003-ban még csak 1 130 millió EUR értékű importélelmiszer (kész- és félkész áru) volt jelen a hazai piacon, ezzel szemben 2008-ban már 3 041 millió EUR értékű. Ez 2,7-szeres növekedést jelent. Eközben pedig a hazai élelmiszer-fogyasztás csak szerény mértékben emelkedett. A hazai piacvesztésre utal az élelmiszeripar belföldi értékesítésének csökkenése is.

A piacvesztést szemléltetik a termékmérlegek is, amelyek arról tanúskodnak, hogy egyes fontos élelmiszer-termékek esetében stagnáló vagy csökkenő belföldi felhasználás mellett erősen visszaesett a hazai eredetű árualapok szerepe (sertéshús, bor), illetve ahol növekvő a belföldi felhasználás (tejtermék), ott a teljes növekményt az import adja, miközben a hazai árualap csökken.

A magyar élelmiszer-kivitel a csatlakozást követően is folyamatosan emelkedett, de kisebb mértékben, mint ahogyan a behozatal nőtt. 2008-ban a *kivitelünk elérte az 5,7 milliárd eurót*. A csatlakozás utáni években a kivitel és a behozatal egyenlege romlott, 2005–2006-ban érte el a mélypontot, de pozitív maradt, ehhez képest az egyenleg 2008-ra már közel megduplázódott, 1,9 milliárd euró volt (1. ábra). A pozitív folyamat ellenére Magyarország egy hektár mezőgazdasági területre jutó élelmiszer-kivitele mindössze 1000 euró, míg az EU-15-ben 1700 euró, Hollandiában pedig 31 100 euró.

A jövőt illetően *elgondolkodtató a feldolgozott élelmiszerek arányának csökkenése az exportban*. Ez azért jelentkezik, mert az élelmiszer-ipari termékek (kész- és félkész áruk) exportja sokkal lassabb ütemben emelkedik, mint az importja. Bár az élelmiszeripar egészének külkereskedelmi egyenlege továbbra is pozitív, ám a csatlakozás előtti évekhez viszonyítva erősen romló tendenciát mutat. A továbbfeldolgozott termékek export-import szaldója viszont 2006-ban már negatív lett, és számottevően azóta sem javult.



1. ábra. A agrár-kereskedelem alakulása

1.3. Erőforrások és jellemzőik



A rendszerváltás után a magyar mezőgazdaság üzemszerkezetét – gazdasági, versenyképességi, valamint településszerkezeti okok miatt vélhetően hosszú távon – a bipoláris szerkezet jellemzi, amely nehezen illeszthető az Európai Unió közös agrárpolitikájához és intézményrendszeréhez.

Sem a szektorok és a jogcímek szerinti földhasználatban, sem a művelési ágakban az uniós csatlakozás után már nem történt jelentős átrendeződés (3. táblázat). A mezőgazdasági földhasználatban a magánszemélyek részesedése közel 50 százalékos, a gazdasági társaságoké 40%, a szövetkezeteké 5% körül alakul, az egyéb földhasználók részesedése ugyancsak 5% körüli. Az egyes szektoroknál különböző a saját tulajdonú föld aránya, magánszemélyeknél (egyéni gazdaságok) megközelítheti az 50%-ot, a szövetkezetek és a gazdasági társaságok esetében nem éri el a 7%-ot, tehát ezek a szervezetek a használatukban lévő földterület több mint 90%-át bérlik, döntő hányadát magánszemélyektől.

3. táblázat. A mezőgazdasági földhasználat megoszlása szektorok és jogcímek szerint

Földhasználók	2003			2008		
	Összes terület	Ebből saját tulajdon	Átlagos terület	Összes terület	Ebből saját tulajdon	Átlagos terület
Magánszemélyek	3 370 251	1 582 506	9,04 ha/fő	3 294 260	1 575 554	9,38 ha/fő
Szövetkezetek	467 045	8 122	361 ha/szöv.	340 052	6 263	307 ha/szöv.
Gazdasági társaságok	2 730 190	206 908	304 ha/gazd.	2 715 843	203 642	303 ha/gazd.
Egyéb	288 508	77 078	104 ha/gazd.	284 647	70 516	102 ha/gazd.

Forrás: KSH

A talajerő-visszapótlást elsődlegesen biztosító *műtrágya-felhasználás* az uniós csatlakozás után kisebb ingadozásokat mutatva *stagnált*. Az egy hektár mezőgazdasági területre kijuttatott hatóanyag-mennyiség 74 kg volt. Különösen kedvezőtlen a hosszabb távú hatást biztosító kálium- és foszforműtrágyák használatának a mellőzése. Ráadásul mindez a szerves-trágya-termelés és -felhasználás egyidejű és nagyarányú visszaesésével párosult.

Magyarország *állatállománya* ugyanis *hosszú idő óta tartósan csökken* (az uniós csatlakozás után különösen). A sertés-tartás hanyatlása jelentős (mintegy egyharmadával esett vissza az állomány), csak a baromfiállomány stagnál, illetve egyes ágazataiban van állománynövekedés. A negatív folyamatok hatására az állattenyésztés részesedése a mezőgazdaságból tovább mérséklődött, ma már nem éri el a 40%-ot.

A mezőgazdaság eszközfelszereltsége 2003 után az állóeszközök és a forgóeszközök tekintetében ellentétesen alakult. *A változatlan áron számított állóeszköz-felszereltség romlott*, annak ellenére, hogy az uniós csatlakozást megelőző utolsó évben jelentős beruházásokat hajtottak végre a gazdálkodók. Kihasználták a beruházási támogatásokban rejlő lehetőségeket. Az állóeszköz-felszereltséggel szemben ugyanakkor javult az egy hektár mezőgazdasági területre jutó forgóeszköz-ellátottsági mutató (4. táblázat).

4. táblázat. *Az eszközfelszereltség alakulása a mezőgazdaságban 2003. évi áron számolva (1000 Ft/ha MT)*

Mutató	2003			2008		
	Összes gazdaság	Ebből		Összes gazdaság	Ebből	
		társas	egyéni		társas	egyéni
Épületek, építmények	101,87	111,04	92,57	95,43	111,52	79,47
Gépek, berendezések, járművek	103,56	86,79	120,54	87,63	84,63	90,61
Forgóeszközök	177,43	210,11	144,32	217,99	255,51	180,80
Eszközök összesen	577,65	523,53	632,47	581,24	560,22	602,08

Forrás: AKI Tesztüzemi Rendszer

Szembetűnő (és magyarázható), hogy *az egyéni gazdaságok termelése fajlagosan több gépet, berendezést és járművet igényel, mint a társasoké, ám a különbség az elmúlt években jelentősen mérséklődött*. A forgóeszköz-ellátottság 2008-ban azonban a társas gazdaságokban mintegy 1,4-szerese volt az egyéni gazdaságokénak. Az állóeszközök pótlását és bővítését szolgáló *beruházások volumene a csatlakozást követő egyetlen évben sem érte el a 2003. év szintjét*.

A lakossági munkaerő-felmérés adatai szerint 2008-ban országosan 3879,4 ezer főt foglalkoztattak. A mezőgazdaságban, a vad- és az erdőgazdálkodásban, valamint a halászatban 174,1 ezer fő dolgozott, 19%-kal kevesebb, mint az EU-csatlakozást megelőző évben.

A mezőgazdasági munkaerő-felhasználás sajátossága, hogy jelentős a részmunkaidős és az időszakos munkát végzők aránya. Az összes munkaerő-ráfordítás alapján számítottak szerint (ÉME) 2008-ban annyi időt kötött le a mezőgazdasági tevékenység végzése, mintha 434 ezren egész évben teljes munkaidőben dolgoztak volna. *A mezőgazdaságban a vizsgált időszakban ledolgozott munkaidő 2003-hoz képest közel 25%-kal csökkent.* Ezen belül a nem fizetett munkaerő (legnagyobb részét a családi munkaerő adja) felhasználása 29%-kal, a fizetett munkaerőé 14%-kal volt kevesebb (5. táblázat).

5. táblázat. *Mezőgazdasági munkaerő-felhasználás (éves munkaerőegység)*

Megnevezés	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nem fizetett	458 037	426 634	407 682	390 903	348 046	325 668
Fizetett	123 870	127 151	114 566	113 500	111 245	107 964
Összesen	581 907	553 785	522 248	504 403	459 291	433 632

Forrás: KSH

A mezőgazdasági termékek feldolgozásának körülményei is sajátosan változtak. Az uniós csatlakozást követő években, az élelmiszeriparban *a jegyzett tőke tendenciájában meredeken csökkent.* Ebben elsősorban *a külföldi tőke nagyarányú mérséklődése játszotta a meghatározó szerepet.* *A kivonuló idegen tőkét a hazai nem volt képes pótolni, mert az maga is mérséklődött az uniós csatlakozás után.*

A hazai és a külföldi tőkevesztés ütemkülönbsége ugyanakkor a hazai tőke relatív felértékelődését okozta, mert míg az 1990-es években és a 2000-es évek elején a külföldi tőke jelenléte dominált az ágazatban, mára a belföldi tulajdon is elért egy olyan arányú részesedést, amellyel meghatározóvá vált az élelmiszeriparban.



Mindezek a folyamatok segítették a *kis és közepes élelmiszeripari vállalatok* relatív szerepének erősödését, amelyek *kibocsátása, árbevétele és vagyona* a vizsgált időszakban *folyamatos növekedett.* Arányaiban a *kis- és középvállalkozások az élelmiszeripar termelésének mintegy 35–40%-át adták.* Megközelítőleg ugyanennyi volt a részesedésük az árbevételből, a jegyzett tőkéből és az élelmiszeripar vagyonából, valamint az élelmiszerexportból is.

1.4. Hozamok, jövedelmek

A növénytermesztés hozamaira – részben időjárási, részben technológiai okok miatt – *bazánkban jellemző az indokoltnál nagyobb ingadozás*, a főbb növények hozamai a két-három évtizeddel ezelőtti szint közelében állnak. A vizsgált időszakban például a két legfontosabb növényünk a búza és a kukorica hozama 2,6 tonna/ha és 5 tonna/ha, valamint 3,7 tonna/ha és 7,6 tonna/ha között alakult (6. táblázat). Ez az ingadozás jóval magasabb az EU-15 átlagában tapasztaltnál, és *következménye a hektikus árváltozás, valamint a jövedeleminstabilitás*.

6. táblázat. Néhány fontosabb növény termésátlagának alakulása (tonna/hektár)

Művelési ág	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Búza	2,64	5,12	4,50	4,07	3,59	4,98
Kukorica	3,95	7,00	7,56	6,82	3,73	7,47
Napraforgó	1,90	2,47	2,17	2,21	2,07	2,67
Cukorrépa	35,12	56,72	57,04	52,41	41,04	59,67
Burgonya	15,66	22,76	23,02	23,45	18,97	22,28

Forrás: KSH

Az állattenyésztésben a fajlagos hozamszintek általában kedvezően alakultak az elmúlt években. Különösen markáns javulást mutat az egy tehénre jutó tejtermelés (7. táblázat). Ebben szerepet játszott az állomány-csökkenésből adódó szelekció is.

7. táblázat. Fajlagos állattenyésztési hozammutatók alakulása

Megnevezés	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Egy tehénre jutó tejtermelés (liter)	5992	5970	6260	6506	6693	6781
Egy juhra jutó gyapjútermelés (kg)	4,1	4,0	3,9	3,6	3,8	3,9
Egy tyúkra jutó tojástermelés (db)	210	212	208	205	218	215

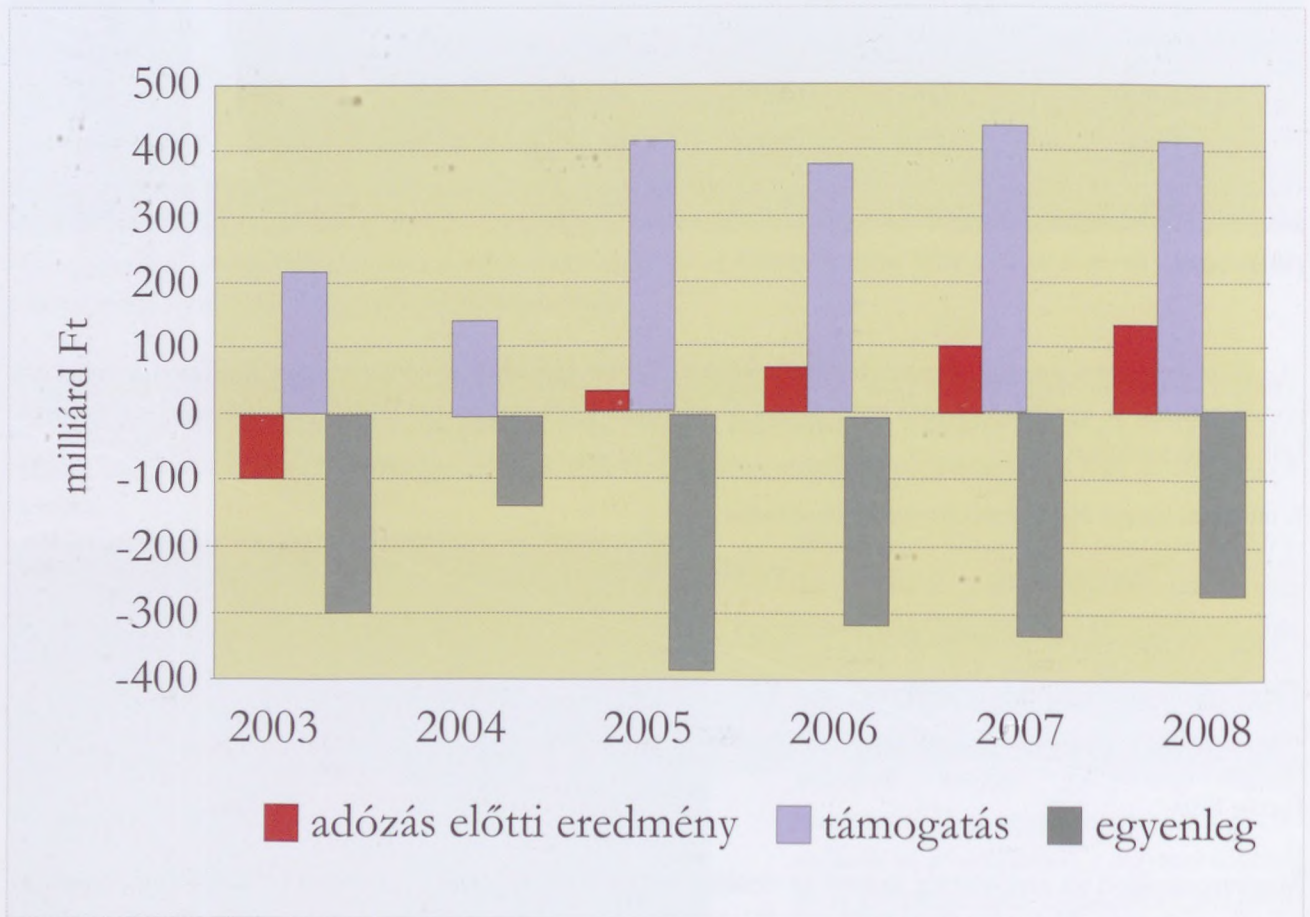
Forrás: KSH

Magyarországon az erdőszültség aránya az ország összes területéből 20,5%, ezzel a részarányal az erdő a szántó után a második legnagyobb területű művelési ág. Az erdőgazdálkodás alá vont terület és a faállománnyal borított terület folyamatosan növekszik. Ugyanez jellemző az évi folyónövekményre is, ennek kitermelése azonban stagnál, és alig haladja meg az 50%-ot.

Az agrárgazdaságon belül fontos szerepet játszik a vadászat és a halászat. A vadállomány az okszerű vadgazdálkodás eredményeként megfelelő szinten van, míg az étkezési haltermelés – a magyarországi hal-fogyasztás kedvező alakulásával párhuzamosan – növekszik.

A mezőgazdaság adózás előtti eredménye a 2003-as – rendkívül kedvezőtlen – évtől kezdődően folyamatos javulást mutat. Látni kell ugyanakkor, hogy a mezőgazdaságban az adózás előtti eredmény és a támogatások egyenlege évről évre negatív, vagyis az agrártámogatások egy része – az uniós gyakorlathoz hasonlóan! – a veszteséget pótolja, illetve az elmúlt évek markáns eredménynövekedése a támogatások növekedéséből adódott. Ez utóbbi a hazai (nemzeti) támogatások mérséklődéséből és az EU-támogatások növekedéséből „tevődött” össze (2. ábra).

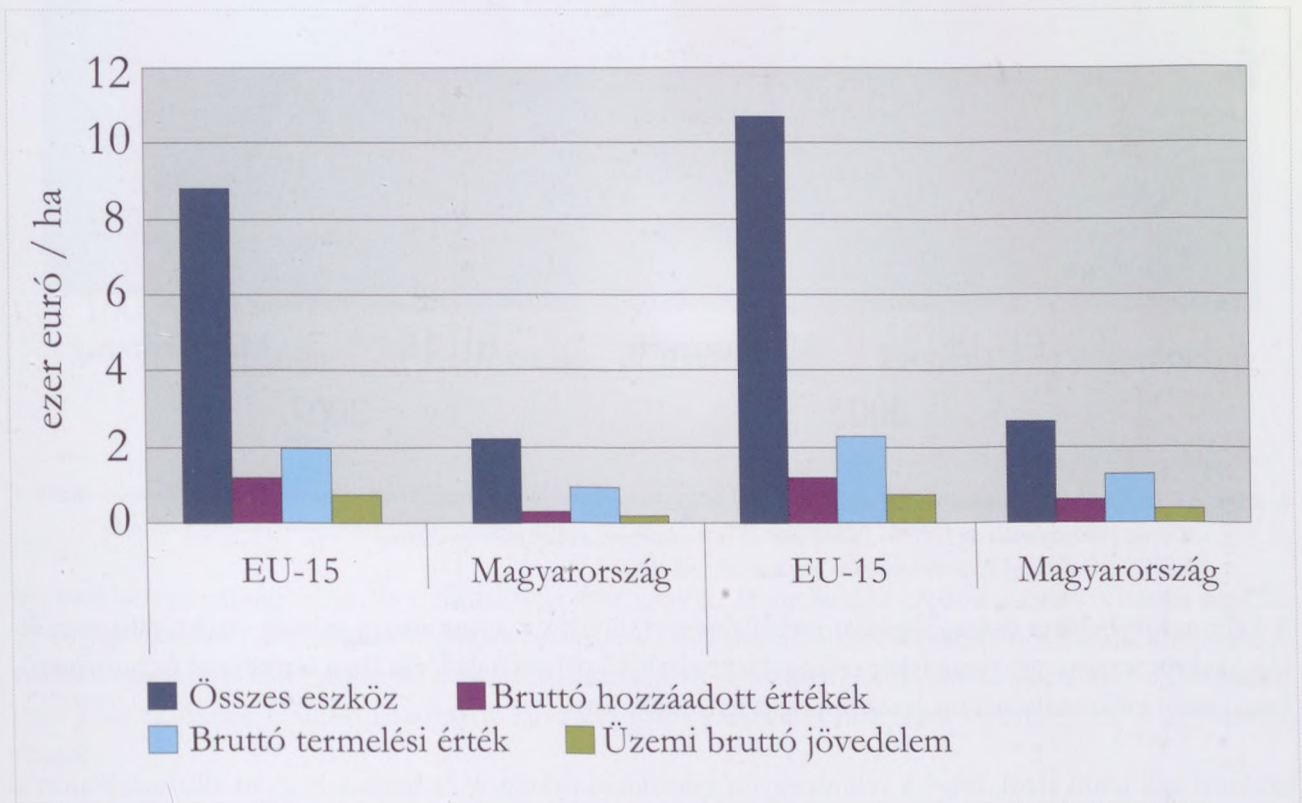
Az élelmiszer-ipari ágazatban az elmúlt években drasztikus mértékű jövedelemcsökkenésnek legettünk tanúi.



2. ábra. A mezőgazdaság adózás előtti eredményének és támogatásának alakulása a tesztüzemi rendszer alapján számítva (Forrás: AKI Tesztüzemi Rendszer)

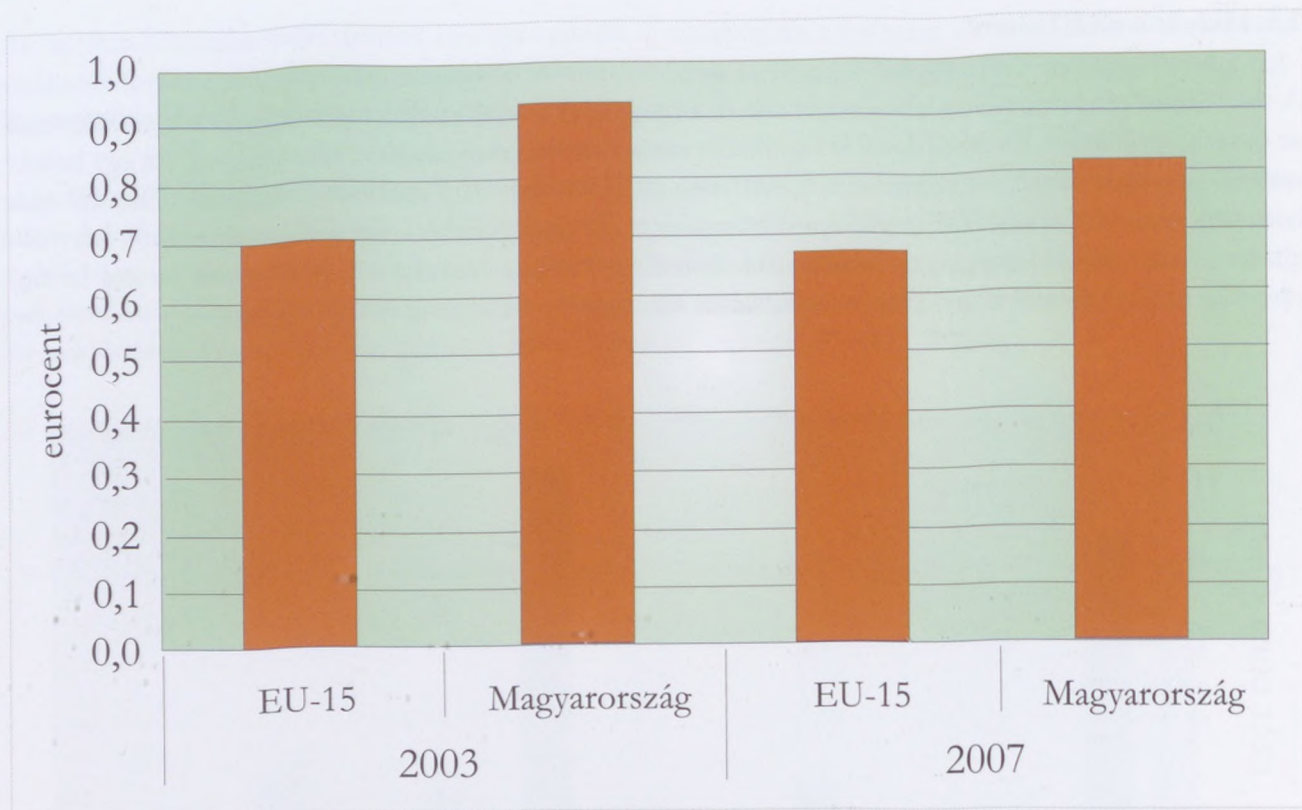
1.5. Helyünk az EU-ban

A tesztüzemi rendszer adatai lehetőséget adnak a magyar és a többi uniós tagország mezőgazdaságának az összehasonlítására. Ezekből derül ki leginkább: *európai viszonylatban jelentős az elmaradásunk*. Az egy hektár mezőgazdasági területre jutó eszközérték 2007-ben az EU-15-ben 10,7 ezer euró, míg hazánkban 2,7 ezer euró volt, és a különbség 2003-hoz képest növekedett (3. ábra). Kisebb – de ugyancsak negatív irányú – eltérést mutat a területegységre jutó bruttó termelési érték, a hozzáadott érték és az üzemi bruttó jövedelem. Ezek esetében azonban mérséklődött a lemaradásunk a vizsgált időszakban.



3. ábra. Magyarország és az EU-15 néhány fontosabb mutatójának az alakulása
(Forrás: AKI-számítás az FADN Public Database és a tesztüzemi adatok felhasználásával)
* 2008. évi adat az EU-ra vonatkozóan még nem áll a rendelkezésre.

Mezőgazdaságunk EU-15-tel szembeni versenyhátrányát mutatja a 4. ábra. Míg 2007-ben Magyarországon 82 eurocent ráfordításra volt szükség egy euro termelési érték előállításához, addig a régi tagországokban ez csupán 67 eurocent. A különbség az uniós csatlakozás előtti utolsó évhez képest mérséklődött, de itt is figyelembe kell venni, hogy 2003 kiugróan rossz éve volt a magyar mezőgazdaságnak.

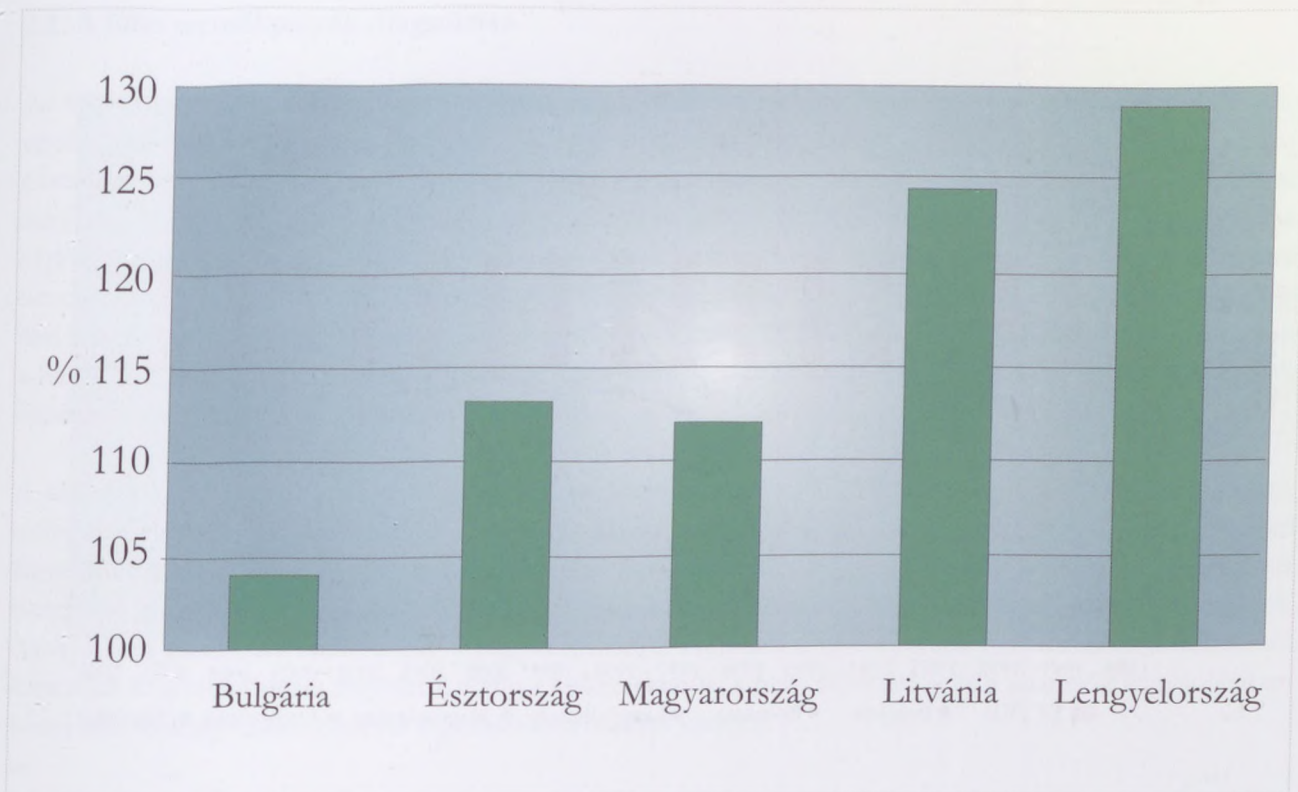


4. ábra. A mezőgazdaság költséghatékonyaságának alakulása Magyarországon és az EU-15-ben
(Forrás: AKI-számítás az FADN Public Database és a tesztiüzemi adatok felhasználásával)
* 2008. évi adat az EU-ra vonatkozóan még nem áll rendelkezésre.

A bemutatott helyzet összegzéseként megállapítható, hogy a magyar agrárgazdaság strukturális feszültségekkel terhes, gyenge versenyképességgel jellemezhető pályán halad, ráadásul természeti és humán erőforrásainak kihasználtsága messze elmarad a lehetőségektől.

Említést kell tenni arról, hogy a velünk együtt csatlakozó országok és hazánk hogyan alkalmazkodott a közös agrárpolitikához. Általánosságban megállapítható, hogy *minden ország nyert a csatlakozással, de az újonnan csatlakozók közül Lengyelország, Litvánia és Lettország tudott a legjobban alkalmazkodni az EU által kínált feltételekhez, és az adott lehetőségeket ezek az országok tudják a legjobban kihasználni (5. ábra).*

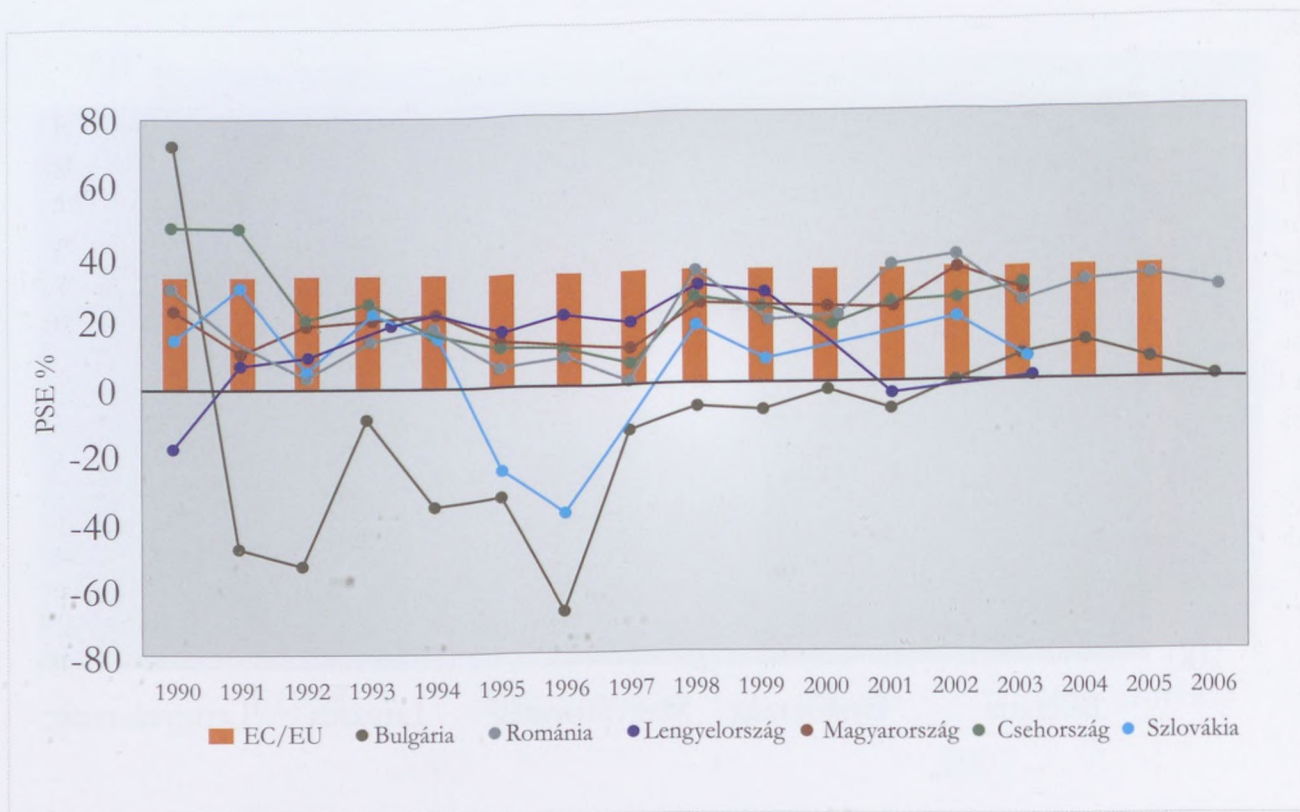
Az egyik legkritikusabb tényező a támogatáspolitiká volt. *Egyes országokban, például Romániában, Magyarországon és Csehországban a támogatások szintje az EU-csatlakozás előtt megközelítette az EU-tagok átlagos szintjét.* Nagyon alacsony volt viszont a támogatások szintje Lengyelországban és Szlovákiában (6. ábra). Ezek a támogatások akár kedvező hatással is lehetnek volna a csatlakozás után, ha azokat elsősorban a versenyképesség fokozására fordítják. Ám Magyarországon, Romániában és Csehországban ezeket elsősorban ár- és piactámogatásként nyújtották, és nem a versenyképesség fokozására. Ennek következtében a hatás negatív



5. ábra. A mezőgazdaság kibocsátásának változása 2003–2008. évek között változalan áron, %
(Forrás: Csáki–Jámbor, 2009 [saját számítás az EUROSTAT adatok alapján])

lett ezekben az országokban, és a csatlakozás csak igen kis áremelkedést eredményezett. Viszont azokban az országokban, ahol a támogatások szintje alacsony volt, és az ár-, valamint a piac-támogatások minimálisak voltak a csatlakozás előtt, kedvezően reagáltak a csatlakozásra, elsősorban Lengyelországban, ahol a csatlakozás után a termelőknek nyújtott ösztönzők következtében a termelés nőtt, és a kereskedelem is kedvezően reagált.

Azok az országok, ahol az üzem- és birtokszerkezet konszolidált volt (Lengyelország Szlovénia), sokkal jobban és hatékonyabban tudtak alkalmazkodni a csatlakozás utáni körülményekhez. Magyarországon az üzem- és a birtokkonszolidációt segítő agrárpolitika hiánya szintén negatívan hatott a kibővült piacok adta lehetőségek kihasználásában.



6. ábra. Az újonnan csatlakozott országokban a mezőgazdasági termelők támogatottsága (PSE) 1990 és 2006 között
(Forrás: Dieter Kirschke [2009])

2. Az élelmiszer-gazdasági folyamatokat kiváltó okok és jellemzők

Az élelmezés-, energia- és környezetbiztonság hármas prioritása által meghatározott erőterben új, tudatos és harmonizált alkalmazkodási stratégiára van szükség. Az alkalmazkodási kényszer nem pusztán agrárérdek, ugyanis versenyképes mezőgazdaság ma már nem képzelhető el versenyképes feldolgozás, kereskedelem, oktatás-kutatás, innováció és versenyképes intézményrendszer nélkül. A magyar mezőgazdaság és élelmiszeripar problémái legalább annyira horizontális, mint specifikus jellegűek.

Ezt bizonyította egy közelmúltban végzett AKI-felmérés. Ez a felmérés – támaszkodva a termelésben részt vevők véleményére – mindkét oksoportot feltárva, de mindenekelőtt az ágazati okokat részletezve ad lehetőséget az összegzésre.

2.1. A főbb termékpályák diagnózisa

Az állattenyésztés visszaszorulása miatt a *gabonafélék* hazai takarmánykereslete visszaesett, egyre inkább az egyéb ipari feldolgozás és az export jelenthetett értékesítési lehetőséget. A magyar búzaexport-árualapot a homogenitás hiánya (túl széles fajtaválasztékra, inputok visszafogására, tételek keverésére visszavezethető minőségi eltérések) jellemzi, ezért kínálati piac esetén versenytársaink előnyben vannak. A magyar búzaexport ma már jellemzően takarmánycélra megy, csak jobb években szállítunk javító minőséget a környező országokba. A magas szállítási költségek miatti erős kínálati piac esetén Európában és a mediterrán térségben a kukoricával is csak alacsony árak mellett lehetünk versenyképesek. Az olajos magvak exportvolumene a hazai feldolgozóipar alapanyag-igényétől függ, többek között a beharangozott új nyersolaj- (és esetleg biodízel-) gyártó kapacitások megvalósulásától.

A szántóföldnövény-termesztők nem reagálnak kellő gyorsasággal és ésszerűséggel a piaci folyamatokra, előrejelzésekre. A kockázatvállalási és -megosztási hajlandóság hiánya abból fakad, hogy a termelők nem figyelik a piacot, nincsenek tisztában az aktuális folyamatokkal, ráadásul nyilvántartásuk sem alkalmas az optimális gazdasági döntés meghozatalára egy adott piaci helyzetben. A kereskedők és a termelők viszonya sem problémamentes: míg a nagykereskedők esetében többé-kevésbé már kialakult a beszállítói kapcsolat és a szerződéses fegyelem, addig a kiskereskedők, a helyi felvásárlók és a termelők kapcsolatában közel sem kielégítő a szerződéses fegyelem és a bizalmi viszony.



A tengeri kikötőktől való elszigeteltségből eredő logisztikai hátrányunkat a vasúti áruszállítás csökkenő aránya tovább erősíti. Előrelépést jelent a pályahasználati díjak csökkentése a visszfuvarok arányának növelésével, a vasút munkájának megfelelő színvonalú szervezése, a berakó- és szállítókapacitások bővítése, illetve a szolgáltatások minőségének a javítása. A termények belvízi szállítása sem zökkenőmentes, tekintettel a fedett rakodóhelyek és hajókapacitások hiányára, a gázlókra és a szűkületekre, de legfőképp a vízszint szélsőséges ingadozására. A gabonakereskedelemben is (a húskereskedelem mellett) jelentősnek mondható a feketepiac, ehhez hozzájárul a hiányos termelési nyilvántartás és a számla nélküli árumozgás. Emiatt a legálisan működő nagykereskedőket veszteség éri, mert időszakonként le kell mondaniuk néhány jelentősebb piacról.

A szántóföldi növénytermesztésben nagyon fontos a megfelelő fajtaválaszték és az agrotechnika alkalmazása. Ezzel szemben a felújítási arány (fémzárolt vetőmag) folyamatosan esik vissza, és egyre inkább jellemző az utántermesztett vetőmag használata. További gond, hogy kevés az öntözhető terület, pedig a szélsőséges időjárás rendkívül nagy hozamingadozásokat okoz.

A gabonafeldolgozó szakágak egyike sincs kedvező helyzetben, ez pedig magában hordozta annak az esélyét, hogy alapanyag-termelőkké váljunk. A hazai termelők kiszolgáltatottsága nő, a piac beszűkül, a hozzáadott érték külföldön realizálódik (munkahelyeket exportálunk). A feldolgozóipar versenyeseit leginkább a kihasználatlan kapacitások, a gyenge műszaki színvonal, a feketegazdaság és a kereskedelmi láncok részéről az árakra gyakorolt nyomás, valamint a szerződéses fegyelem hiánya rontja.

A *zöldség- és gyümölcs-termelőknek* komoly kihívást jelent a piaci igények gyors változása, az árak számottevő ingadozása, továbbá a hazainál olcsóbb importáru térnyerése. A kiszámíthatatlan időjárási jelenségek (aszály, kánikula vagy éppen csapadékbőség) miatt csúszik a szezonkezdet, így a rövid szezonidőszak miatt „összeérik” a termés, és ez gyakran piaci zavarokhoz vezet. Mindez visszavetette a zöldség- és gyümölcs-termelési kedvet, így ma már a belső fogyasztás egyre nagyobb hányadát importból fedezzük. A kivitel és a behozatal egyenlege azonban még pozitív, ugyanakkor gyümölcsből nettó importőrök lettünk.

További probléma, hogy nincs megfelelő volumenű, egységes minőségű árualap, mert a gazdák nagyon sok fajtát termesztenek elaprózott területeken. Rendkívül szervezetlen az értékesítés ott, ahol nem működik termelői és értékesítési szervezet (TÉSZ), mert alig akad nagyobb felvásárló. A kézi munkaerő hiányának következtében elmaradó válogatás, csomagolás stb. rendkívül heterogén minőségű termékek értékesítéséhez vezet. A zöldség- és a gyümölcsfélék értékesítéséből a TÉSZ-ek még ma is csak 18%-kal részesednek, a szakma által elvárt 40–50% helyett. A termelői összefogás a kertészeti ágazatokban gyenge, a gazdálkodók többsége ragaszkodik az önállóságához és az elképzeléseihez, ezért még a TÉSZ-ek sem tudnak egységes árualappal kilépni a piacra.

A kertészeti termelést Magyarországon két szélsőség jellemzi. A gazdálkodók egy része a tőkehiány miatt elmaradott, elavult módszerekkel termeszt, ennek következménye az alacsony terméshozam. Kialakult viszont egy olyan termelői kör, amely intenzív, szakszerű termesztéstechnológiát alkalmaz, rendelkezésére

állnak a szükséges eszközök, terméshozamai pedig elérik az európai élvonalat. A *zöldségfélék* hazai átlaghozama az EU-tagállamokéval összehasonlítva többnyire a középmezőnyben helyezkedik el, és ez számunkra versenyhátrányt jelent. Szembetűnő a hozamok évenkénti hullámzása, ez többek között a szétaprózódott birtokszerkezetre, a természetstechnológiai eltérésekre, az öntözés hiányára vezethető vissza. Persze ezek a tényezők az árutermelő gazdaságokban nem egyformán érvényesülnek, így az egyes zöldségfajok és üzemek eredményei között nagyok az eltérések.

A *gyümölcsfélék* átlaghozama a nyugat-európai vagy a hazai intenzív termesztésben elért hozamok felét-harmadát teszi ki. Ennek okai az időjárás szélsőségei, az elöregedett ültetvények mellett az öntözés korlátozott lehetősége, a gyakran hiányos növényvédelem és tápanyag-utánpótlás stb. Az ágazatban az egyik legsúlyosabb gond a 20 évesnél idősebb ültetvények magas aránya, az elavult faj- és fajtaszerkezet. Az elmúlt évtizedekben meggondolatlan fejlesztések jellemezték a gyümölcságazatot. Az állami támogatás mellett többnyire elaprózott ültetvények jöttek létre. Elhibázott lépés volt az ipari céllal telepített ültetvények támogatása (elegendő léalma keletkezik a sérült és az étkezési célra át nem vett gyümölcsökből). A piacvesztés ellenére a versenyképesség alakulásától függetlenül további ültetvények telepítésének támogatása élvez(ett) prioritást. A számottevő vidéki munkanélküliség ellenére problémát jelent a kertészeti ágazatok magas kézimunka-igényének kielégítése a legális munkaügyi szabályozás, a járulékkerhek betartása mellett.

A hazai zöldségtermés több mint negyedét, a gyümölcsök kétharmadát a konzerv- és a hűtőipar dolgozza fel. A konzervipar bevételeinek nagyobb hányada exportból származik, ugyanakkor a konzervgyárak többsége az utóbbi években veszteséges volt. A termékkínálat koncentrált, a csemegekukorica és a zöldborsó mellett nincs egyéb jelentősebb mennyiségű tartósított termék. Ennek egyik oka az, hogy a feldolgozóüzemek alapanyag-ellátása mindinkább nehézségekbe ütközik. Az ingadozó termésmennyiség és a magas felvásárlási árak miatt a legtöbb fagyasztóüzem az áruválaszték megtartása érdekében gyakran kényszerül külföldről árut vásárolni. Sok feldolgozóüzem hatékonyságát csökkentik a régi, nem megfelelően kialakított épületek, a szűk raktárak, az elavult gépek és berendezések.

A csatlakozást követően a hazai *tejtermelés* visszaesett, holott gazdaságaink tehénállománya közönségi összehasonlításban magas koncentrációt mutat. A hazai tejtermelés költségstruktúrájában az egyik leggyengébb pont a magas takarmányköltség. Bár az üzemek között nagy a szórás, a termelők többsége a takarmányhasznosítás, a zöldtakarmányfelhasználás terén elmarad a



versenytársaktól. A munkabéreköltség viszonylag magas szintje arra utal, hogy a szervezettséget, a munkatermelékenységet tekintve ugyancsak versenyhátrányban vagyunk. A tej- és a tejtermékek külkereskedelmében 2004 óta mind volumenben, mind pedig értékben nettó importőri pozícióba kerültünk. A kvótarendszer fokozatos kivezetése – az országos tejkvóta kihasználtsága alig éri el 85%-ot – a hazai tejágazatot közvetlenül érintheti, mivel a hatékonyan termelő tagállamok kerülhetnek előnybe a Magyarország számára fontos olasz piacon. Az importált tejtermékek a hazainál általában alacsonyabb áron kerülnek a boltok polcaira.

A koncentráció a feldolgozóvállalatok nagy száma ellenére viszonylag magas, a kapacitások kihasználtsága azonban igen alacsony (becslések szerint alig 50%). Nagyfokú rugalmatlanság jellemzi a tejpiacon, sem a termelők, sem a feldolgozók nem tudnak elég gyorsan reagálni a piaci változásokra. Ráadásul a hazai tejipar technológiai, hatékonysági szempontból lemaradásban van a versenytársaktól. Míg korábban a piaci részarány növelése volt az uralkodó stratégia, mára az eredménynövelés vált a legfőbb célkitűzéssé, például profiltisztítással, a kapacitások jobb kihasználásával, termékfejlesztéssel, új kiszerezésekkel, modernebb csomagolás bevezetésével. Ennek ellenére a termékinnováció terén elmaradtunk a versenytársaktól, a hazai piacon ma is meghatározó szerepet játszanak a rendszerváltás előtti márkák.

Hazai *húsmarha*állományunk jelentős része keresztezett állomány, a hazai magyar tarka, de jelen vannak a világfajták (hereford, limousine, aberdeen angus és charolais) is. Az elmúlt évek bizonyították, hogy a húsmarhatartás nem bír el drága beruházásokat és tartástechnológiát.

Magyarországon a levágott marhák többségét az idősebb, kiselezett tejhasznú tehenek teszik ki. A borjúvágás aránya elenyésző. A hazai vágóhidakon és élelmiszer-kiskereskedelmi üzletekben a szakosított húsmarhatartás termékei alig találhatók meg. A legnagyobb hazai marhafeldolgozó üzemek fél- vagy negyedelt marhát és darabolt marhahúst értékesítenek. A húskészítmények előállításával az utóbbi években kísérleti jelleggel kezdtek el foglalkozni.

A fejlett *sertéstartással* rendelkező nyugat-európai országokkal szemben Magyarországon nem specializálódtak a gazdaságok, holott más tartástechnológiát igényel a tenyészállat és mást a hízósertés. Üzemi szerkezetünkre egyaránt jellemző a koncentráltság és a szétaprózottság. A sertéstartók döntő része termőföld hiányában kiszolgáltatott lett, hiszen nem képes megtermelni a megfelelő mennyiségű takarmányt és biztonságosan elhelyezni a keletkezett hígtrágyát (nálunk még nem működik a régi tagországokban már kialakult közvetítő piac a trágya elhelyezésére), ugyanis a földtulajdon és -használat nagymértékben elszakadt az állattartástól. A hatékonyságban a legsúlyosabb gondot a kisebb szaporulat, a lassú tömeggyarapodás és a gyenge takarmányhasznosítás, a hosszú hízalási idő, az elnyújtott kocaforgó, valamint a jelentős élőmunka-ráfordítás jelenti.

A hazai sertéstartók földrajzi, gazdaságpolitikai és társadalmi okok miatt sem tudják felvenni a versenyt a fejlett sertéshústermelő országokkal. Magyarország földrajzi fekvése miatt a fehérjeforrások beszerzése és a sertéshús harmadik országokba irányuló kivitele a magasabb szállítási költségek miatt egyaránt jelentősen

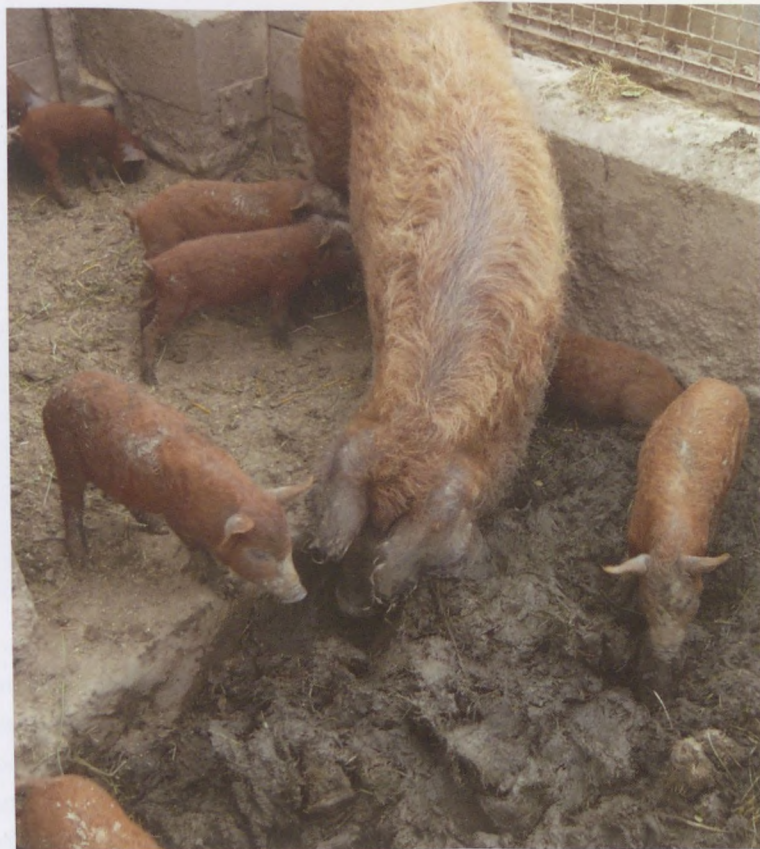
drágább, mint versenytársainknál. A fűtési, hűtési költségek is magasabbak, mint például Dániában, Brazíliában, ahol kisebb a hőmérséklet ingadozása. Megnőtt az állattartó telepeken a vagyon elleni bűncselekmények száma, ezért az őrzés-védés megszervezése ugyancsak növeli a termelési költségeket. További problémát jelent a hazai sertéstartók számára a felvett hitelek magas kamatfelára, a szervezetlen termékpálya és a szaktanácsadás hiánya.

Mióta az áfa 25%-ra emelkedett, a húsiparban is egyre többen kerülnek el az adófizetést, a becslések szerint a tokehúsok 30–35%-át feketén adják el.

A hazai *baromfiágazat* visszaeséséhez az uniós tartási követelmények és állategészségügyi előírások folyamatos szigorítása is hozzájárult. A háztáji baromfitartás eltűnése után megszűnt

a közepes méretű gazdaságok jelentős része, így ma kevés számú nagytermelő irányítja a piacot. Az ágazatban a tartástechnológia elmarad a genetika optimális kihasználásához szükséges színvonalától. A fejlesztésekhez (például a teljes körű automatizáláshoz) azonban nem áll rendelkezésre elegendő forrás, ráadásul a hitelek kamatterhe rendkívül magas. A hazai állomány magas arányú szalmonellafertőzöttsége humán-, állategészségügyi és külkereskedelmi szempontból is veszélyezteti az ágazat versenyképességét: a legsürgetőbb feladat az istállók padozatának cseréje és a megfelelő szigetelésű álmennyezetek kiépítése (a legjobb esetben új istállók építése), továbbá a mentes naposcsibék telepítése és a hőkezelt takarmányok használata lenne. Sajnálatos tény, hogy az ágazatban a lopáskár komoly költségtenyező.

A késztermék-értékesítésben az üzletláncok dominálnak, szerepük a friss hús eladásában folyamatosan nő. A nagyobb feldolgozók helyzetét többek között az illegálisan működő üzemek árversenye nehezíti. A feketegazdaság komoly méreteket ölt a baromfiszektorban is, jelenléte gátolja a koncentrációt. A kis vágóhidak az illegális alapanyagot drágábban (számla nélkül) szerzik be, mint a nagy feldolgozók, de olcsóbban értékesítik az élelmiszerláncoknak. Az elsősorban drágább mellfilét fogyasztó tagországokból folyamatosan áramlik az olcsó comb és szárny Magyarországra is.



A hazai víziszárnyas-fogyasztást elsősorban a vásárlók árérzékenysége korlátozta. A fiatalabb korosztály számára a vízi szárnyasok magas kalória- és zsírtartalmuk miatt sem vonzóak. Az ágazatban a legfőbb gondot a szigorodó állatvédelmi szabályok okozzák, ez az utóbbi időben bizonytalanná tette a hízott áru termelését. Az elhíresült Négy Mancs osztrák állatvédő szervezet lejárató kampányában a kacsa- és a libamáj feldolgozása során keletkező olyan darabolt termékek kerültek a célkeresztbe, amelyek a német piaci szereplők számára konkurenciát jelentenek. Az elhúzódó lejárató kampány bizonytalanná tette a hízottszárnyas-tenyésztésben érdekelt gazdálkodók megélhetését.

A beruházási támogatási rendszernek a felújított zárt rendszerű telepek kialakítását és a tartástechnológiának nem megfelelő hagyományos tenyésztés visszaszorítását célszerű elősegítenie. Hatékonyság szempontjából viszont előnyös a víziszárnyastermék-pályán megvalósult vertikális integráció. A pecsenye- és húсарu-feldolgozásban az egyes feldolgozók mögött álló külföldi tőke elősegíti a hazai és a nyugat-európai vágóhidak, feldolgozók közötti nézetkülönbségek enyhítését. Probléma az, hogy az egycsatornás értékesítés és a tőkehiány miatt a termelők erősen kiszolgáltatottak a vágóhidaknak.

2.2. Az élelmiszeripar körülményei

Az élelmiszertermék-pályákon képződő összes profit szintje más ágazatokkal összevetve önmagában sem magas, mert erős verseny jellemzi az élelmiszerpiacot. Különösen erős a verseny az alacsony feldolgozottságú, alacsony hozzáadott értékű termékeknel. Mivel a magyarországi mezőgazdasági termelők és feldolgozók jellemzően nem prémiumkategóriájú tömegtermékeket állítanak elő, maga a feldolgozóipar is erős versenynyomás alatt áll. Az élelmiszer-termelés különböző fázisainak nemzetgazdasági szerepét nem a kibocsátás mennyiségén, hanem a hozzáadott érték és az eredményesség alakulásán keresztül célszerű mérni. Sajnos a mennyiségi bázisszemlélet (tonna, liter, százalék stb.) uralja a hazai köztudatot és gondolkodást, holott az eredménysszemlélet sokkal többet mutatna a jövőbeni esélyekről, a kilátásokról.

A feldolgozóipar *beszerzésének földrajzi piaca* az alapanyagok szállíthatósága és szállítási költsége miatt viszonylag *korlátozott*, ezzel szemben az értékesítési oldalon a magasabb hozzáadott érték alacsonyabb fajlagos szállítási költségeinek köszönhetően egyre kiterjedtebb földrajzi piacra termel, ahol a potenciális vagy tényleges versenytársak növekvő számával kell versenyezni. Az értékesítési piacokon tapasztalható éleződő verseny aktuális piaci hatásait a feldolgozók kénytelenek a beszállítók felé közvetíteni. Az árhatások közvetítésének szintje attól függ, hogy az adott feldolgozónak milyen földrajzi piaci beszerzési lehetősége és/vagy földrajzi értékesítési pozíciója van. A rövid távú hatások és a hosszú távú érdekek ütköztetése esetén bizonyosodott be annak fontossága, hogy a piaci szereplők milyen tartalékeszközökkel képesek kezelni a felmerülő piaci problémákat. Ha a piaci szereplők alacsony tartalékokkal és viszonylag erős tárgyalási pozícióval rendelkeztek, akkor a beszerzési oldalon voltak kénytelenek a nyomásgyakorlás esz-közéhez folyamodni.

Az európai és a tengerentúli élelmiszer-ipari *nagyvállalatok* tevékenységüket – piacszerzési céllal – az *anyaországon kívülre* is áthelyezték, illetve áthelyezik. Európában a határok ebben a tekintetben (is) folyamatosan veszítenek a jelentőségükből. A magyar élelmiszer-gazdaság szükségyszerűen betagozódik a regionális „munkamegosztásba”, a szakosodás és a vezető cégek globális terjeszkedése elkerülhetetlen.



Az élelmiszer-termelés és -kereskedelem globalizálódása a logisztikai rendszerek globalizálódásával párhuzamosan megy végbe. A nemzetközi versenyképesség és fenntarthatóság (környezetvédelem, kőolajár stb.) szempontjából *növekvő szerepe van a szállításnak, a hűtésnek és a logisztika egyéb területeinek*. A koncentráció, a specializáció, a feldolgozás és a kereskedelem regionalizációja egyre erősebben érvényesül. A regionalizáció nyomán az élelmiszeripar és az élelmiszer-kereskedelem hatékonysága, így a nyeresége is nő, hiszen jobban ki tudják használni a különböző országok, illetve térségek eltérő fogyasztási szerkezetéből adódó előnyöket (például a sertésszalonna Magyarországon népszerű, ugyanakkor Ausztriában szinte eladhatatlan). A feldolgozással és az élelmiszer-kiskereskedelemmel foglalkozó cégek igyekeznek optimalizálni az élelmiszerek terítését a más és más terméket előnyben részesítő piacokon.

A feldolgozók is törekedtek a helyi fogyasztói szokásoknak, kereslet-kínálati viszonyoknak megfelelően optimalizálni a termelésüket (például az egyik országban a karaj, míg a másikban a combhús keresettebb). Egy-egy vállalatcsoport több országban is termel, a termelési költségeket, folyamatokat és gyakorlatot („szokásokat”) napi szinten hasonlítják össze, a fejlesztési pénzeket pedig a legnagyobb nyereséggel kecsegtető vállalati tagokra összpontosítják. Döntéseiket befolyásolják az eltérő nemzeti szabályozásokból fakadó „profittranszferálási” lehetőségek, amelyek a csak belföldi piacon működő hazai vállalkozások számára nem adóttak.

Magyarország *kis fogyasztói piacnak* számít. A vállalkozások (a magyar cégek és a külföldiek helyi érdeklődésűi, leányvállalatai) nemzetközi mércével mérve kisméretűek, termelésük döntőrészt a belpiaci igények kielégítését szolgálja. A *magyar tulajdonú vállalkozásokat* a piaci részesedés megőrzése mellett a *tőkehiány*, az elavult technológia, a szerény innováció, a csekély volumen, az elsősorban részpiacon termékek előállítására jellemzi. Az exportorientált élelmiszer-ipari befektetők folyamatosan kivonultak az országból, vagy fel-

hagytak a termeléssel, így csökken a szerepünk a regionális élelmiszer-termelésben (eltekintve a nyersanyagoknak tekinthető szántóföldi növényektől).

A magyar élelmiszer-ipari vállalatok fejlesztési és beruházási hajlandósága, illetve képessége nemzetközi összehasonlításban alacsony. A megfelelő technológiával rendelkező cégek jelentős arányban külföldi befektetők tulajdonában vannak, multinacionális cégek leányvállalataiként működnek. A *multinacionális* vállalatcsoportokon belül a K+F feladatok a tagok között szétoszthatók. A valóban innovatív új terméket gyakran az anyavállalat fejleszti és gyártja, a leányvállalatok jobb esetben díj ellenében az eljárást veszik át, a készterméket gyakrabban közvetlenül importálja a kereskedelem. A középvállalatok rendszerint tőkeszegények, kutatásra, fejlesztésre kevés forrásuk marad. A termékpaletta gyakran túlságosan széles, a gyártható mennyiség kevés, ez a fejlesztéseket jelentősen drágítja. A helyzetet súlyosbítja, hogy a *szakiskolák* felszámolásának, a szakképzés és a piac eltávolodásának következménye lett az egyre inkább érzékelhető szakemberhiány a magyar élelmiszer-gazdaságban. Tény, hogy a szakképzett munkaerő számára ez a pálya egyelőre nem kínál vonzó jövőt, alig van már jelentkező például a húsipari szakképzésre.

Az alapanyagok és az energia árának emelkedése, az élő munkát terhelő adók és járulékok, a korszerűtlen üzemek és az elavult termékkínálat miatt, továbbá a kis- és a középüzemek korábban erőltetett fejlesztési támogatásainak következményeként folyamatosan megszűnnek a termelőkapacitások, a munkahelyek. A gyárbezárások, a cégkarcsúsítások okai szerteágazóak: csőd, végelszámolás, a termelés kihelyezése (*outsourcing*), racionalizáció, profiltisztítás, technológiaváltás, minőségi munkaerőcsere, forintárfolyam, magas inputárak, piacvesztés.

2.3. Az élelmiszer-kereskedelem főbb jellemzői



Az élelmiszer-kiskereskedelem globalizálódása ma már a világ országainak mintegy felét érinti, itt él a Föld népességének közel 80%-a. Az USA és Európa kereskedelmi vállalatainak működési területe ma még elsősorban a saját kontinensük, ugyanakkor a célpiacok között

megjelent és növekvő részarányt képvisel Kína és India. A kereskedelmet és az élelmiszeripart is a koncentráció, a multinacionális vállalatok térhódítása jellemzi: a nem is olyan távoli jövőben legfeljebb néhány tucat élelmiszer-ipari vállalatcsoport fog működni globális szinten 20–25 márkanévvel, és az élelmiszerek döntő hányada világszerte néhány áruházláncon keresztül jut el a fogyasztókhoz (Veerman, 2006). A koncentrációval párhuzamosan egyre kevésbé lesz arra lehetőség, hogy a termelők különböző önkéntes szabványok teljesítése, vagyis élelmiszer-biztonsági, minőségirányítási, környezetirányítási rendszerek működtetése nélkül beszállítói legyenek az élelmiszer-kiskereskedelemnek. Ugyanakkor egyre nagyobb

vásárlói igény mutatkozik a közvetlen értékesítésre is, mert a fogyasztók előnyben részesítik a termelőtől vásárolt friss, megbízható, regionális és/vagy helyi élelmiszert.

A Nyugat- és Közép-Európában található 30 legnagyobb élelmiszer-kiskereskedelemmel (is) foglalkozó cég a térség élelmiszer-kiskereskedelmi forgalmából mintegy 60%-kal részesedik. Magyarországon is hasonló a helyzet, ahol *a hipermarketek, a szupermarketek és a diszkontláncok részaránya meghaladja a 60%-ot a hazai kiskereskedelmi forgalomból.* A diszkontüzletek terjeszkedésével azonban az elsősorban kisebb és a nagyvárosoktól távoli vagy nehezen megközelíthető településeken található *kisboltok száma elkerülhetetlenül csökken,* egyre szűkül a vevőkör, piaci részesedésük folyamatosan zsugorodik (a kereslet visszaesése miatt az alapvető napi élelmiszereken kívül egyre kevesebb áruféleséget kínálnak).

A termelés, a logisztika, a kiskereskedelem fejlődésének és globalizálódásának köszönhetően még a friss élelmiszerekre is a kínálat és a választék stabilitása, relatív állandósága a jellemző (már nem az adott földrajzi terület éghajlati sajátosságaihoz igazodik). A mozgástér bővítéséhez komoly befektetéseket valósítottak meg az élelmiszer-beszerezési *logisztikai rendszerek kiépítésében,* amelyek adott földrajzi területen időjárási vagy más okokból fellépő kínálati zavarok esetén a kereskedelem részére alternatív lehetőséget tudnak kínálni az alkalmazkodásra (többletmennyiség beszerzésével) és a tárgyalási pozíció erősítésére (árcsökkentési nyomásgyakorlással). A fogyasztók viszont örülnek a stabil kínálatnak és a nagyobb választéknak, mert nincs szükség házi tartósításra vagy tartósított élelmiszerek beszerzésére. A friss élelmiszerek piacán tapasztalható erős és folyamatos versenyhatások következménye az importtermékek növekvő aránya.

Az alkalmazkodási képesség és készség hiányosságai mellett az utóbbi két évtizedben *eltérő irányú koncentrációs folyamatok* zajlottak az élelmiszer-ellátási láncban. Az agrárszektorban, különösen a kiskereskedelemmel közvetlen kapcsolatot kiépítő ágazatokban dekoncentrációs folyamat ment végbe, ezzel szemben a feldolgozóipar kisebb, a kereskedelmi szektor gyorsabb ütemben koncentráلódott. Az éleződő versenyben a gyenge verseny- és alkalmazkodási képességű termelők piacról való kiszorulásához hozzájárul(t) a vertikális szintek közötti eltérő koncentrációs fokkal magyarázható érdekérvényesítési különbség és a számukra ebből adódó jövedelemvesztés.

A Magyarországon található kiskereskedelmi láncok általában több tagállamban működnek, sőt globálisan is terjeszkednek. Ebből következik, hogy az egyes országokban működő *leányvállalatok csak részben folytatnak önálló üzletpolitikát,* ugyanis a döntések egy részét, például a teljes nemzetközi hálózatban forgalmazott saját márkákra vonatkozó üzletpolitikájukat, nagyobb régiókra kiterjesztve hozzák meg.

A beszállítók kiszolgáltatottságát növeli a *saját márka arányának növekedése,* hiszen a kereskedelmi lánc az árdiszkrimináció eszközével, a gyártói márkatermékek kiszorításával egyúttal versenytársa is a beszállítónak. Ezen túlmenően a beszállító bizonyos különszolgáltatásokat vásárol a kereskedelmi lánctól, ahol monopolista túlárazási veszélyeknek is ki van téve.

Ennek ellenére az elmúlt években *elenyésző számban érkeztek beszállítói panaszok* a versenyhatósághoz. A tartós kapcsolatok kiépítését, fenntartását és fennmaradását nem segíti elő a hatóságok, a bíróságok vagy egyéb harmadik fél bevonása a felek közötti viták rendezésébe. A vitákat közvetlenül sokkal gyorsabban lehet elrendezni a hatóságokhoz és a bíróságokhoz képest. A kilistázás reális veszélye is visszatartja a gyengébb pozíciójú felet a panasztétel lehetőségétől, a beszállítói pozíció megszerzése ugyancsak előnyös a kapacitások jobb kihasználásában. A nagyobb volumen korlátozott földrajzi piacon értékesítő beszállítóknak szinte lehetetlen alternatív csatornákat, értékesítési lehetőségeket találni, ezért ragaszkodnak a késedelmes, de biztosan fizető kereskedelmi láncokhoz (a kétes háttérű kereskedőkkel való helyettesítés kockázatos). Továbbá a stabil, jól működő együttműködés fenntartása kisebb tranzakciós költségekkel jár. Magyarországon a kisboltok mellett az élelmiszerszaboltok forgalma is rohamosan esik. A háztartások zöldség- és gyümölcsszükségletük döntő részét viszont még mindig a piacról szerzik be.

3. Nemzetközi távlatos tendenciák, kihívások

Adottságai és hagyományai alapján a mezőgazdaság a jövőben is rendkívül fontos ágazata kell, hogy maradjon a gazdaságunknak, és meghatározója a magyar vidék fejlődésének. Ezt a szerepet azonban csak akkor tudja betölteni, ha az agrárium szereplői megértik a környező világ fejlődésének tendenciáit, és képesek lesznek egyetértésre jutni az ágazat jövője szempontjából alapvető fontosságú stratégiai kérdésekben, valamint együttes, racionális cselekvésre ennek a stratégiának a szellemében.



3.1. Globális kihívások

A világ mezőgazdasága az elmúlt 15 évben egyenletesen fejlődött. 2050-ben várhatóan több mint kilenc milliárd ember táplálását kell ennek a mezőgazdaságának megoldani. Ez a mai *termelési szint mintegy 70%-os növelését igényli*. A világ mezőgazdasága rendelkezik az ehhez szükséges kapacitásokkal, ha a szükséges beruházások is megvalósulnak. A FAO becslései szerint legalább évi 40–50 milliárd \$ új beruházásra van szükség, párosulva az intézményi rendszer és az agrárpolitikai környezet fejlesztésével. Globálisan tehát létezik az a piac, amelyiken egy dinamikusan fejlődő magyar agrárium termékei is vevőre találhatnak.

A termelés bővülésével párhuzamosan *gyorsan fejlődik a nemzetközi agrárkereskedelem* is. Az elmúlt 15 évben az agrárexport volumene globálisan megduplázódott. Ennek ellenére a mezőgazdasági kereskedelem bővülése elmaradt a nemzetközi kereskedelem egészének a fejlődési ütemétől, és a mezőgazdasági termékek részesedése a nemzetközi kereskedelemben folyamatosan csökkent. A 21. század elején a mezőgazdasági termékek már csupán 10%-át adták a nemzetközi kereskedelemnek, szemben a 60-as évekkel, amikor a mezőgazdaság részesedése több mint 30% volt. Figyelemre méltó változás következett be a 80-as évek végén a fejlődő országok pozíciójában. A tradicionális exporttöbbletet deficit váltotta fel. Ez a deficit folyamatosan növekszik kifejezve a fejlődő világ élelmiszer-önellátási szintjének csökkenését.

Szomorú tény, hogy bár az egy főre jutó mezőgazdasági termelés gyorsabban növekedett, mint a világ lakossága, *az éhezők száma számottevően nem csökkent, sőt a globális gazdasági válság hatására egymilliárd fő fölé növekedett*. A FAO adatai szerint 2009-ben az alultápláltak száma meghaladta az egymilliárd főt, messze elmaradva a millennium fejlesztési célkitűzéseiben előirányzott szinttől. Továbbra is az ázsiai és a csendes-óceáni térségben él a legnagyobb számú alultáplált, az összes éhezők mintegy 60%-a. E mögött a szám mögött azonban jelentős javulás húzódik meg. Ugyanebben az időszakban romlott a helyzet Fekete-Afrikában, ahol az alultápláltak száma meghaladja a 200 milliót, a lakosság több mint 40%-át. Az éhezés csak részben magyarázható termelési problémákkal. A mezőgazdasági termelés általános növekedési adatai jelzik az éhezési probléma összetett voltát. Globálisan a világ mezőgazdasága képes a növekvő népesség ellátására. Az éhezés döntően jövedelem- és fejlődési probléma, amely a fejlődő világ foglalkoztatási és általános gazdasági fejlődési problémáira vezethető vissza.



3.2. A gyorsan változó feltételrendszer

A világgazdaság felgyorsult fejlődése, a globalizáció messzemenően hat a mezőgazdaságra. A termelés feltételrendszere világszerte gyorsan változik, és új kihívásokat támaszt az ágazattal szemben. A változások legfontosabb meghatározói a következők:

- az átalakuló kereslet,
- a tradicionális mezőgazdasági termékek csökkenő relatív árai,
- az integrált vertikális termékpályák egyre nagyobb jelentősége,
- a gyorsuló koncentráció az élelmiszer-kereskedelemben,
- a súlyosbodó környezeti problémák, a globális klímaváltozás hatásai,
- valamint az elkerülhetetlen liberalizáció és agrárpolitikai reformok.



A jövőt formáló tényezők közül első helyen a *kereslet átalakulását* kell említeni. A kereslet változása több új elemet tartalmaz. Kétségtelen, hogy továbbra is jelentős a gabonafélék iránti kereslet növekedése, ennek üteme azonban fokozatosan mérséklődik. A gabonaféléken belül az emberi fogyasztás céljait szolgáló termelés mellett egyre jelentősebbé válik az állatállomány takarmányigénye. A fejlődő világ egyre gyorsabban növekvő városaiban kialakuló ma már több száz milliós középosztály élelmiszerigénye eltér a szegényebb országok tradicionális élelmiszer-keresletétől. Markánsan növekszik a gyümölcs- és zöldségfélék, valamint az állati termékek iránti kereslet. Nem véletlenül beszélnek állattenyésztési „forradalomról” a fejlődő világban. Globálisan jelentősen növekednek a biztonságos, egészséges élelmiszerek iránti igények. A fejlett országokban egyre meghatározóbbá válik a biológiailag tiszta, minőségi termékek iránti kereslet. Ugyanakkor az egy főre jutó élelmiszer-fogyasztás mennyiségi mutatói nem növekednek, sőt egyes termékeknél – például a gabonaféléknél – tartós csökkenés figyelhető meg a folyamatos minőségi javulással párhuzamosan.

Új fejlemény a *bioenergia-termelés alapanyagai iránti igény*. A fosszilisenergia-hordozók gyorsan emelkedő árai és csökkenő készletei felértékelték a mezőgazdaságban rejlő energiatermelési lehetőségeket. A biomassza mellett az olajos növények és a gabonafélék, mindenekelőtt a kukorica, is egyre inkább számításba vehetők az energiatermelés alapanyagaiként. Ma még a bioenergia-termelés inkább a jövő lehetősége. Nem kétséges azonban, hogy a bioenergia-termelés alapanyagigénye a mezőgazdaság iránti kereslet egyik meghatározójává válhat már a közeli években is.

Fontos tényező az *árak alakulása* a nemzetközi piacokon. Ebben a tekintetben mindenekelőtt a mezőgazdasági termékek relatív árának az alakulásában megmutatkozó új tendenciák érdemelnek figyelmet. Az elmúlt években megtört a relatív árak csökkenő trendje, és várhatóan ez a tendencia érvényesül az elkövetkező években is. Egyre inkább összekapcsolódik az energia és a fontosabb mezőgazdasági termékek globális áralakulása. A mezőgazdasági termelés szempontjából kedvezőtlen tény a mezőgazdasági világpiaci árak nagymértékű volatilitása. Ez különösen a hús- és tejtermékek, valamint az olajos növények kategóriájában érvényesült.

Az elmúlt évtized egyik legmarkánsabb változása az *integrált vertikális termékpályák* kialakulása és mind jelentősebb szerepe. Ez a jelenség párosult az *élelmiszer-kereskedelem* gyorsuló és *egyre nagyobb mértékű koncentrációjával* a szuper- és a hipermarketek nagymértékű térhódításával. Az élelmiszer-feldolgozás és -kereskedelem egyre magasabb fokon integrálja az élelmiszertermelés és -fogyasztás teljes folyamatát az alapanyag-termeléstől a végső fogyasztóig. Ma már az élelmiszerek útját a szántóföldtől a fogyasztó asztaláig integrált rendszerek fogják át, amelyekben a feldolgozó- és a kereskedelmi láncok követelményei, szabványai a meghatározók. Közép-Kelet-Európában is rendkívüli sebességgel halad előre ez a folyamat. A vezető öt kereskedelmi lánc ma már hazánkban kétharmadát, Lengyelországban felét adja az összes élelmiszer-forgalomnak.

A mezőgazdaság változó feltételrendszerén belül vizsgálni kell a termelést befolyásoló *agrárpolitikai és intézményi környezet* alakulásait. A folyamatban lévő WTO-tárgyalások eredményei számottevően hatnak majd a mezőgazdasági termelés agrár- és kereskedelempolitikai feltételrendszerére mind a fejlődő, mind pedig a fejlett világban. A nemzetközi piacok elkerülhetetlen liberalizációja remélhetőleg megkönnyíti a fejlődő országok termékeinek piacra jutását (amennyiben a megfelelő minőségű és mennyiségű termék a rendelkezésre áll). A fejlett országokban számolni kell viszont a tradicionális mezőgazdasági támogatási rendszer átalakulásával és ezzel együtt a növekvő piaci versennyel is. Ezen belül rendkívül fontos stratégiai kérdés a KAP jövője. A magyar agrárdiplomácia nagyobb aktivitására van szükség, ez azt biztosíthatja, hogy a 2010 utáni KAP formálásában érvényre juthatnak hazánk és az új tagországok sajátos körülményei és problémái. Fontos azonban mezőgazdaságunk támogatásának hazai összefüggésekben történő elemzése is.

3.3. Új hangsúlyok a mezőgazdasági termelésben

A változó feltételrendszer, az erőteljes globalizáció alapvető változásokat és hangsúlyeltolódást eredményezett, és még eredményezni is fog magában a mezőgazdasági termelésben is.

Mindenekelőtt a *mezőgazdasági termelés* (és a mezőgazdasági termelők) *növekvő piacorientáltságát* és az elsődleges mezőgazdasági termelés, valamint a piacok közötti kapcsolatok új formáinak kialakulását kell megemlíteni. A változó kereslettel együtt a nemzeti és a nemzetközi mezőgazdasági piacok egyre nagyobb mértékű integrációja valósul meg. Ennek eredményeként a mezőgazdasági termelésben a tradicionális mennyiségi megközelítés helyett a piacra termelés és a jövedelemcentrikusság válik meghatározóvá. A mezőgazdasági termelésben részt vevők is csak akkor lehetnek eredményesek, ha a teljes élelmiszerláncban gondolkodnak. Ezzel együtt a termelés egyre jobban integrálódik nemcsak a termékpiacokhoz, hanem a termelőeszköz-ellátó rendszerekhez is. A mezőgazdasági termelésben tradicionálisan meghatározó emberi munka szerepe is alapvetően átalakul. A termelési folyamat közvetlen tényezője, az emberi munka, a fizikai erő helyett mindinkább a termelést szervező és vezető tényezővé válik. Az emberi részvétel minőségi oldala lesz tehát a meghatározó. A termelői döntések fokozottabban a piachoz igazodnak. Ennek eredményeként a gazdaságok szintjén a termelés specializációja valósul meg, párosulva regionális szinten a termelés diverzifikációjával.



Nagyon fontos új vonás – a piaci kapcsolatok erősödésével párhuzamosan – *a termelési méretek gyors növekedése*, amely különösen az állattenyésztésben figyelhető meg. A nagyméretű iparszerű állattartó telepek a baromfi-, a tojás- és a sertéshústermelés egyre nagyobb hányadát adják. Hasonló tendenciák mutathatók ki a tejtermelésben, bár itt a méretnövekedés korántsem olyan mértékű, mint az említett két területen. A modern nagyüzemi állattenyésztési technológiák könnyen alkalmazhatók a világ különböző részein, alapvetően átfórmálva az állattenyésztésről kialakult hagyományos képet. Az állattenyésztési technológiák fejlődése azonban egyre nehezebb helyzetet teremt a kisüzemek és a családi gazdaságok számára. A közelmúltban készült elemzések és előrejelzések egyértelművé teszik, hogy nyitott piaci versenyben csak azok a termelők tudnak fennmaradni, akik képesek termelési méreteik számottevő növelésére a baromfi- és a sertésszektorban, sőt a tejtermelésben is.

Az agrár-közgazdaságtan tradicionális tétele a termelékenység és a gazdaság, valamint a méretek negatív összefüggése. A kisüzemek hatékonysági előnyét a hagyományos agrárgazdaság körülményei között nehéz kétségbe vonni. A családi munka nagyobb termelékenysége, valamint a kisebb gazdaságok alacsonyabb vezetési-irányítási költségei általában kompenzálták a nagyobb üzemek fejlettebb technológiájából eredő előnyöket. Egyre inkább *kérdéssé válik, hogy a kisebb méretű családi gazdálkodás képes lesz-e megőrizni ezeket a hatékonysági előnyöket* az integrálódó mezőgazdasági piacok körülményei között. A tapasztalatok szerint csak fokozottabb együttműködés, a piacokon való egységes és szervezett fellépés esetén lesznek képesek a kisebb termelők a tartós fennmaradásra.

Az elkövetkező években a mezőgazdasági termelésben – várhatóan – egyre gyakrabban és *mind súlyosabban jelentkeznek a környezeti problémák, amelyek összefonódnak a globális klímaváltozás kihívásaival*. Az intenzív mezőgazdasági termelési rendszerek környezetkárosító hatásának a mérséklése fokozott erőfeszítéseket igényel. Számos elemző szerint a környezeti szempontból fenntartható, a klímaváltozás hatásait ellensúlyozó mezőgazdasági termelés megvalósítása egyre fontosabb szükségszerűséggé válik.

A tudomány eredményeire épülő gyors technológiai fejlesztés további nagyon lényeges prioritás. A világ mezőgazdaságában olyan termelési eljárások kifejlesztésére van igény, amelyekkel a fajlagos hozamok számottevően növelhetők a környezet károsodása nélkül a szűkülő természeti erőforrás bázisa mellett. Hatalmas kihívások ezek a mezőgazdasági, a biológiai és az ökológiai tudományok számára, hiszen a jövő igényeinek kielégítéséhez nem elég csupán egy-egy termék termőképességének a növelése, de a komplex mezőgazdasági termelési rendszerek, vagyis a teljes élelmiszerlánc termelékenységének és nem utolsósorban minőségének a növelésére van szükség. Ehhez a mezőgazdasági kutatási és fejlesztési ráfordítások olyan mértékű és ütemű növelése szükséges, amely a tudományt képessé teszi ennek a hatalmas feladatnak a teljesítésére, a korszerű nemesítés és a modern biológia lehetőségeinek a kihasználására.

Nagyon fontos feladat a *fenntartható fejlődés követelményeit kielégítő termelési rendszerek* elterjesztése a gyakorlatban. Ennek eredményeként a termőtalajok fokozottabb védelmét és az öntözővíz hatékonyabb felhasználását kell megvalósítani.

4. A magyar agrárstratégia alappillérei

A magyar agrárgazdaság és vidék jelenlegi állapota, ismert erényei és hibái, a világgazdasági környezet markáns tendenciái, valamint a legújabb globális kihívások mérlegelése alapján megfogalmazhatók a nem vitatható kiinduló evidenciák és az alapvető célok. A gyengeségekre, a problémákra, valamint az újabb kihívásokra ajánlható válaszok is viszonylag egyértelműek, bár e tekintetben – sorozatos párbeszédnek eredményeként – még a nézetek közelítésére van szükség. Igazi éles vitákra a megvalósítás forrásigényében és időbeni ütemezésében lehet számítani. (Bár ez inkább kormányzati feladat, mintsem stratégiai kérdés.)



4.1. A stratégia kiinduló evidenciái

A magyar agrárgazdaság (agribiznisz) jövőjét – az Európai Unió keretei között – csak olyan világgazdasági összefüggésben érdemes „megálmodni”, amelyben a fenntarthatóság minden elemének megvan a maga szerepe. Az élelmiszer-gazdaság a jövőben feleljen meg az egyre kényesebb és szigorúbb környezetvédelmi

(környezetgazdálkodási!) elvárásoknak; felelősen törődjön a vidék értékeivel, különösképpen a vidéki népesség megélhetési lehetőségeihez való hozzájárulással; ugyanakkor nem tévesztheti szem elől, hogy globális versenyhelyzetben kénytelen dolgozni, egyre kegyetlenebb gazdasági viszonyok között kell jövedelmezően gazdálkodnia.

A verseny elsősorban az élelmiszer-kereskedelemben és az élelmiszer-feldolgozásban még inkább globálizálódik, amelynek pozitív és negatív hatásai egyaránt áterjednek a mezőgazdaságra is. Ez az alapirányzat akkor is figyelembe veendő, ha ezzel párhuzamosan – de egyelőre gyengébb erővel – már beindultak ezzel ellentétes törekvések is, amelyek éppen a globalizáció ellensúlyozására, a regionalitásra, a lokalitásra helyezik a hangsúlyt. A globális termeléssel és fogyasztással szembe a helyi, a különleges és a sajátos termékeket állítják.

Evidencia az, hogy a mezőgazdaság, az élelmiszeripar és az élelmiszer-kereskedelem hosszabb távon nem fejlődhet egymás kárára. Nincs versenyképes mezőgazdaság versenyképes élelmiszeripar nélkül, de fordítva sem. Nincs versenyképes élelemtermelés versenyképes és elkötelezett élelmiszer-kereskedelem nélkül sem. Nem vita tárgya, hogy a jövő élelmiszer-gazdasága (agribiznisze) nemcsak szerves része a vidéknek, a természeti környezetnek, hanem legfőbb garanciája ezek egészséges állapotának.

Természetes, hogy a magyar agrárgazdaság része az egyetemes emberi civilizációnak, és mint ilyen felelősséget visel a klímaváltozás elleni harcban, nem különben a globális emberi nyomor (éhínség) elleni küzdelemben. Mindezt annak a tudatában teszi, hogy a globális élelmiszer-ellátási biztonság mellett számunkra ugyanolyan fontos a regionális-lokális élelmezés- és élelmiszer-biztonság is.

Mindebből szintén triviális az a következtetés, hogy a magyar élelmiszer-gazdaság jelenlegi teljesítményével – a területegységre jutó nettó hozzáadott érték EU-15-ökének a felével – nem lehetünk elégedettek.

Az is evidencia, hogy ennek a viszonylag szerény – bár számos történelmi hátránnyal is magyarázható – eredménynek „rétegelt” okai vannak: részben az európai uniós versenyhelyzet és versenyszabályozás, másrészt a hazai makrogazdasági környezet visszahúzó elemei, valamint a valamennyi termékpályán tetten érhető hatékonysági, szervezési, szakmai, technológiai stb. gyengeségek.

4.2. Kitűzhető alapvető célok

Az agrár- és vidékfejlesztés – szerves részeként az élelmiszer-gazdaság – jövőjét négy alapvető cél érdekében ajánlatos megszervezni:

- A következő évtizedek globális agrárgazdaságát nemcsak a piacokért, hanem még inkább a termelési tényezőkért és bizonyos alapanyagokért (például fa, rostnövények) folyó verseny fogja meghatározni. A viszonylag kedvező magyar természeti adottságok gazdaságos hasznosítása távlatilag az egész lakosság érdeke. Figyelembe véve azt az elfogadott prognózist is, hogy a Föld lakossága 2050-ben meg fogja haladni a 9 milliárd főt, és a fajlagos igények növekedése miatt is a jelenlegi termelési

szintet 70%-kal kellene emelni (és még így is lennének éhezők!), mindent megelőző prioritásként jelölhetjük meg a természeti erőforrások (termőföldek, erdők, vizek) fölötti rendelkezési jog megtartását, az *éleltermelési kapacitások és készségek megőrzését*, a lokális ellátási és foglalkoztatási lehetőségek minél magasabb szinten való kihasználását.

- Fontos európai értéként és magyar érdekből alapvető cél az egészséges környezet, az élelmiszerbiztonság garantálása; a táj, az élővilág, a termelés és a szervesen kapcsolódó vidéki örökség, kultúra (konyhaművészet, népművészet) *sokszínűségének a megőrzése*.
- Adottságaink alapján nem illúziókergetés, hogy a területhasznosítás, a termelési színvonal 20 év alatt közelítse meg az EU-15-ök jelenlegi szintjét. Agrárexportunk – 3–4 milliárd eurós pozitív szaldó mellett – közelítse meg a 10 milliárd eurós nagyságrendet.
- Magyarország agrárgazdasága a jövőben 15–20 millió ember ellátására is képessé tehető, nyers és feldolgozott termékeinek igen jelentős hányadával azonban – éles versenyben – a külpiacokon kell megjelenie. Ezért anyagi és szellemi erőforrásainkat mindenekelőtt a hatékonysági mutatók javítására, *a versenyképesség növelésére kell fordítani*.



4.3. Idő-, együttműködés- és tőkeigényes válaszok a kihívásokra

Az alapvető célokból rövid távon (1–3 év alatt) nyilvánvalóan viszonylag kevés teljesíthető, 15–20 év alatt azonban nagyrészt megvalósíthatók. Addig azonban még parázs viták zajlanak majd a konkrét teendők fontosságáról, a főirányon belüli súlypontokról, a végrehajtás szervezeti, intézményi és főleg pénzügyi részleteiről. Az alapvető célok közelítését mely területeken gátolják mulasztások (tévedések), és mely területeken vannak feladataink?

a) Stratégiai kérdés, a rendszerváltás óta megélt (megszenvedett) élmény az agrárgazdaság *makrogazdasági*, még általánosabban társadalmi-gazdasági beágyazottságának a változása. Súlyos tapasztalat, hogy az agrárgazdaság, az agráradottságok jobb kihasználása a rendszerváltást követően kikerült a politika, a társadalom kitüntetett érdeklődésének a homlokteréből. „Van bőven élelem!” Hogy ki termeli meg, ki forgalmazza, kinek ad munkahelyet, ki viszi haza a profitot? Ezeket a kérdéseket a piacgazdasági illetan szerint nem volt szokás feltenni. „Döntsön a piac!” Csakhogy – ez is tény, ez is tapasztalat – az európai piacon való helytálláshoz nem elegendő a vertikumon belüli kedvező hatékonyság. (Persze ez sincs meg.) Bizonyítható, hogy a honi agrárgazdaság versenyhátrányai jórészt a rendszerváltással összefüggő kivédhetetlen átrendeződésekkel (keleti piacok elvesztése, az üzemszerkezet átalakulása, a melléküzemágak leépülése, az ipari háttér szétesése, a korábbi beszerzési-értékesítési kapcsolatok széthullása stb.), illetve a rendszerváltás indokolt vagy elhibázott döntéseinek transzformációs költségeivel hozhatók kapcsolatba. A sikertelen piaci helytállás okai másrészt horizontális jellegűek, a versenytársakéhoz viszonyított mostohább makrogazdasági feltételekből adódnak. A környező EU-tagországok agrárszereplői alacsonyabb élőmunka-terhekkel, kisebb adókkal, kedvezőbb árfolyamon, alacsonyabb kamatokkal, mérsékeltébb hatósági díjakkal stb. gazdálkodhatnak. Ráadásul – ez is súlyos versenyhátrány! – a hazai agrárszereplők árbevételüknek 0,5–1,0%-át vagyonvédelemre, az úgynevezett megélhetési bűnözés következményeinek a „finanszírozására” kénytelenek költeni. A jövő szempontjából nagy kérdés, hogy az agrárgazdaság többletterheiből a magyar gazdaságpolitika – a társadalom távlatos megélhetése és egészsége érdekében – milyen távon, mit képes levenni.

b) Gazdáink, vállalataink termelni tudnak: sokat is, viszonylag jól is. Ám eladni, tudatosan, előrelátóan piacot szervezni már kevésbé. Hazánk nyitott gazdasággal bíró teljes jogú tagja az Európai Uniónak. Mivel nettó agrárexportot tartunk fenn, és tűzünk ki célul, nem vagyunk érdekeltek a külkereskedelmi fogalom, a korrekt verseny korlátozásában. Ugyanakkor *nem nézhetjük tétlenül, hogy az itthon egyébként kedvező természetes (szakmai) hatékonysággal előállítható termékeink kiszorúlnak a hazai piacról*. Meg kell tehát vetni a lábunkat a hazai piacon. Hiba volt az *élelmiszer-kereskedelmet* szinte feltétel nélkül átengedni a túlerőt képező nemzetközi láncoknak. Hiba volt nem tudatosítani a hazai fogyasztókban, hogy az élelmiszer-vásárlás nem pusztán pénzkidás, hanem egészség- és munkahelymegőrzés is. Fájdó tapasztalat a fogyasztók kezének, tudatának és pénzének elengedése. Meg kell találni a multinacionális láncokkal való együttélésnek a gazdálkodókra és a fogyasztókra nézve egyaránt előnyösebb formáit. Nyilvánvaló, hogy ebben a törekvésben helye van a szigoroknak, a törvényi szabályozásnak, a szankcióknak is, de tartós eredmény a beszállítók verseny-

képességének javulásától várható. Azzal a feltétellel, hogy az élelmiszerláncok az anyaországukban szokásos ár- és üzletpolitikát és kölcsönösen előnyös együttműködést folytatnak. Nem szabad lezárni a láncokon kívüli élelmiszer-kereskedelem bővítésének lehetőségeit sem. Túlzott élelmiszer-biztonsági követelményekkel nem célszerű akadályozni a direkt értékesítési formákat. Kívánatos lenne, ha a biotermékek, a hungarikumok, illetve a különleges minőségű élelmiszerek forgalmazására országos és/vagy regionális magyar (termelői) lánc jönne létre. Tartós piaci sikerhez elengedhetetlen teendő a fogyasztók orientálása, a tudatos fogyasztói magatartásra való nevelés az iskolától a közmédiáig. A piaci részesedés megtartásában kulcsszerepet játszik a hazai élelmiszeripar. Ha tőkehiány, innovációs deficit okán nem képes lépést tartani az európai léptékben szerveződő versenytársakkal, akkor már a kínálatból is hiányozni fognak az alapvető hazai élelmiszerek. Ez az ellátásban nem okoz gondot, de szűkíti a mezőgazdaság eladási és a vidék megélhetési lehetőségeit. Fejlesztési források szükségesek általában a kis- és a középvállalatok megerősítésére, illetve az alapvető szakágazatokban egy-egy „vezérhajó” európai formátumú felépítésében. Súlyos tapasztalat, hogy *jól szervezett, versenyképes mezőgazdaság nélkül nincs eredményes élelmiszeripar, de hatékony élelmiszeripar nélkül sincs versenyképes mezőgazdaság.*

c) A piaci részesedés csökkenéséért nem okolhatjuk egyedül az élelmiszer-kereskedelmi láncokat (a „multikat”), az általuk meghonosított üzletpolitikai gyakorlatot. Felelősség terheli a hazai szakmai érdekképviseleteket és magukat a gazdálkodókat, a feldolgozókat, mert nem tettek eleget sem a horizontális, sem pedig



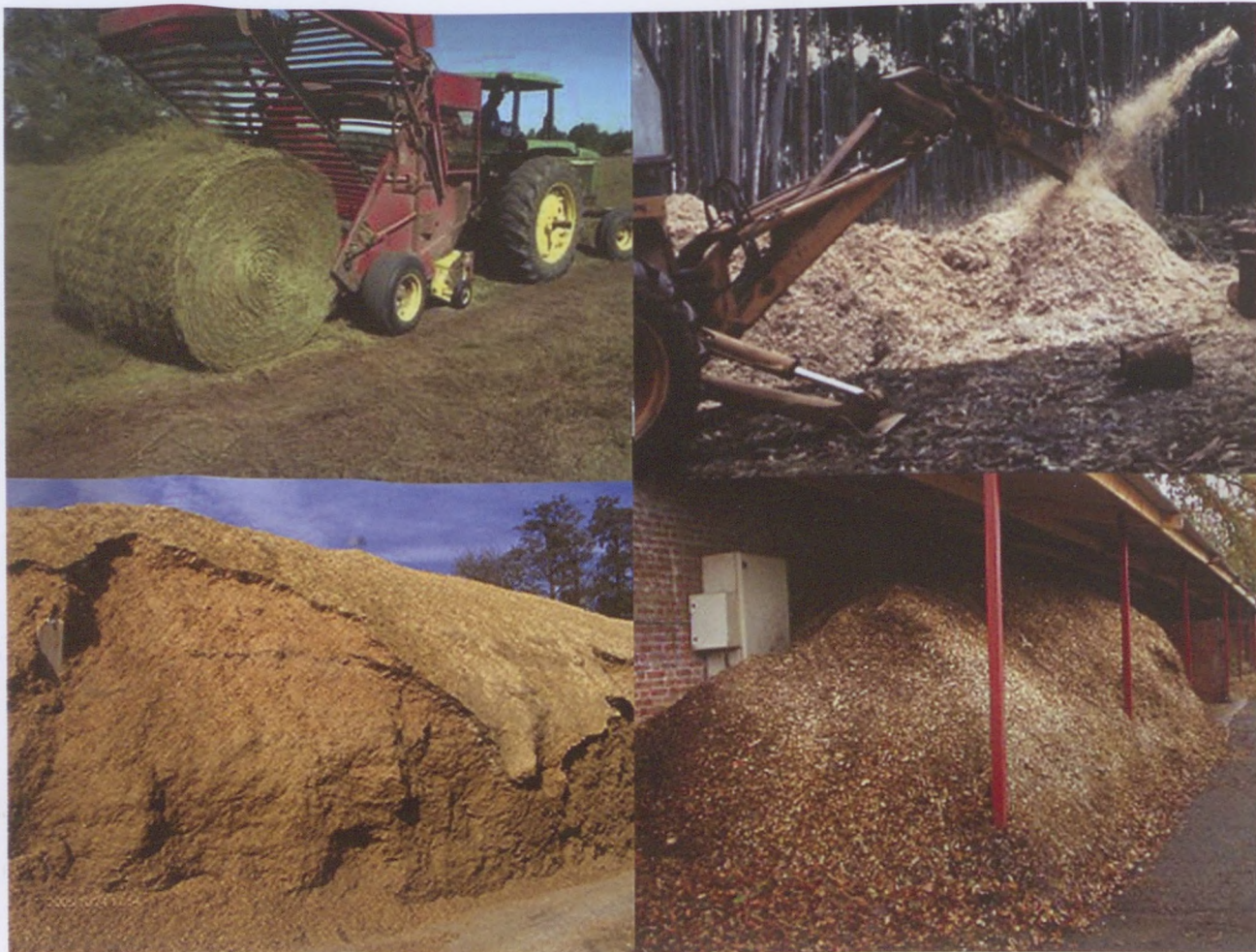
a termékpályán való (vertikális) együttműködés megszervezésének. Szinte minimális a termékpályaszereplők közötti stratégiai együttműködés, a hosszú távú érdekek egyeztetése, az azok mentén történő termelésfejlesztés és -szervezés, illetve a közös piacszervezés. Sőt igen gyakori a rövid távra szóló megállapodások, szerződések – pillanatnyi érdekek nyomására történő – felrúgása, kölcsönösen.

Saját piacunkra, saját termékeink árára pedig csak kellő szervezethez, kellő árutömeggel, kellő piaci alkuerővel lehetséges (korlátozottan!) befolyást gyakorolni. A kis tételekben, helyi szükségletre történő értékesítést leszámítva, a globális piacokon nem lehet érvényesülni másképpen, csak összefogással. A hazai termelőknek és feldolgozóknak nemcsak a támogatásokért, hanem távlatos életben maradási esélyükért kell végre kihasználni az integrációban, az együttműködésben rejlő lehetőségeket. A forma (TÉSZ, BÉSZ, szövetkezetek, szaktanácsadói és szolgáltató központok stb.) másodrangú kérdés. El kell érni, hogy a főbb mezőgazdasági termékek 40–50%-ának „piaci sorsa” termelői koordinációban dőljön el. Ehhez a hazai versenyszabályozás és annak gyakorlatának módosítása is szükséges.

d) Stratégiaváltáshoz, de még korrekcióhoz is döntő feltétel a tőkehiány enyhítése, a finanszírozási lehetőségek bővítése. E nélkül nincs távlatos gazdálkodás, nem lehetségesek *jövőt formáló fejlesztések*. Márpedig fejlesztésekre égetően szüksége van az agrárgazdaságnak, amely – földrajzi adottságai miatt – hátrányban van a termékek külföldre való rentábilis eljuttatásában, az alapanyagok és a melléktermékek (általában a biomassza) feldolgozásában és hasznosításában, ráadásul – klimatikus adottságai miatt – a versenytársakéval is szeszélyesebb időjárás kihívásokkal kell szembenéznie. Az alapvető célok megvalósításához számos területen hatalmas beruházásokra van szükség, értelmes célokra. A legsúlyosabb stratégiai (gazdaságpolitikai, politikai!) döntés éppen ezen a ponton merül föl: a fejlesztésekhez szükséges tőkét „ki” fogja rendelkezésre bocsátani, és milyen feltételekkel?

A legfontosabb célterületek a következők:

- A *logisztikai rendszer* kiépítése, korszerűsítése. A vasúti közlekedés és a vízi szállítás fejlesztése (a Duna és a Tisza hajózhatóvá tétele) nélkül a magyar gabona gazdaságos exportja – egy-egy globálisan hiányos évszámot leszámítva – nem oldható meg, teljes mennyiségének hazai hasznosítása (állattenyésztés, bioenergia) pedig távlatosan sem tűnik reális alternatívának.
- A vízgazdálkodás, a vízkormányzás, az öntözés fejlesztése (a szállítási szempontokon túlmenően is) hatalmas feladat. Ha az éghajlatváltozásról szóló tudományos megállapítások helyesek, akkor az egyre gyakoribb aszályos esztendők nem a véletlen művei. Ez esetben elfogadhatatlan, hogy hazánkat több víz hagyja el, mint amennyi beömlik. Elfogadhatatlan, hogy az ország mezőgazdasági területének mindössze 3%-a öntözhető. Ezt az arányt legalább 15%-ra érdemes (szükséges!) növelni.
- Mind a jövőbeni igények (energiabiztonság!), mind pedig a hazai lehetőségek racionális célját avatják a *bioenergia-szektor fejlesztését*, a megújulóenergia-források jelenleginél jóval erőteljesebb kihasználását. Az élelempiactól függően elsősorban a melléktermékek (biogáz, növényi száraz, erdészeti hulladékok stb.) energiacélú hasznosítására ajánlatos felkészülni, de – a magyar termelési potenciált figyelembe véve – reálisan kell számolni a mezőgazdasági terület egy részének energetikai hasznosításával is (erdősítés, energianövények, gabona, olajos magvak).



- Az élelmiszer-gazdaság valamennyi termelő szektorában (alapanyag-termelés, feldolgozás, forgalmazás) erőteljesebb innovációra, jelentős fejlesztésekre van szükség. Különösen „húsba vágó” az elmaradás a feldolgozóiparban (termékfejlesztés!), az állattenyésztésben (biológiai alapok; etetési, itatási, trágyakezelési rendszerek; épület hűtés-fűtés; stb.) és a kertészeti ágazatokban (post-harvest tevékenységek). Funkcionálisan a piacszervezés, a piackutatás, a marketingtevékenységek és az együttműködési formák ösztönzése igényel többletforrásokat.

e) Nemcsak az anyagi, hanem a szellemi javakba is energiákat kell fektetni. Jelenlegi oktatási, kutatási rendszerünk, szaktanácsadói hálózatunk (gyakorlatunk) már a mai versenyviszonyokban sem állja meg a helyét minden tekintetben. Az új kihívásokra (agrár- és biológiai kutatások, klímaváltozással összefüggő témakörök, biomassa-hasznosítás, zöld iparágak, vízgazdálkodás, környezetgazdálkodás, táplálkozástudomány) pedig biztosan nem alkalmas.

- Az agrárszakképzés (elsősorban középfokon) hiányos. Egyre több szakmában megszűnt a szakmunkás- és a technikusképzés. Nem biztosítottak a gyakorlóléhelyek. A gazdaságok, a vállalatok ma már „vadásznak” a korszerű ismeretekkel rendelkező jó szakemberekre.
- A felsőoktatásban számos agrárszak megszűnt (bolognai folyamat!) vagy felhígult. Egyre inkább a „rokonszakok” vonzóak. A „klasszikus” agrárszakokra jelentkezett hallgatók száma a 2001. évi 14 390 főről 2006-ban 8000 főre apadt. A végzős hallgatók tudásszintje, ismeretstruktúrája nem felel meg egy világversenyre ítélt élelmiszer-gazdaság és vidékfejlesztés igényeinek.
- A kutatói kapacitás (intézetek, a kutatók száma), általában az egyetemi, kutatóintézeti és vállalati innovációs készség és tevékenység szintén „okolható” a jelenlegi gyenge agrárteljesítményekért. Fejlesztésre, ösztönzésre szorul. Természetesen azzal a feltétellel, hogy szemléletével, oktatási-kutatási eredményeivel az eddigieknél szervezesebben kötődjön a gazdálkodás gyakorlatához. Minősítését, anyagi elismerését nemcsak a tudományos teljesítmények (címek, hivatkozások, konferenciaszereplések), hanem a gazdálkodók visszajelzései is befolyásolják.

f) Az *előrelátással*, az időben való felkészüléssel sokszor hadilábon álltunk. Most pedig ismét előre kell gondolkodni. Jó lenne közös nevezőre jutni abban a kérdésben, hogy milyen közös agrárpolitika szolgálna leginkább a magyar agrárgazdaságot 2013 után? A KAP időközi felülvizsgálata (Health Check) után ez a soros feladat. A tagállamok adottságai, érdekei, így elképzelései is rendkívüli mértékben szórnak: a jelenlegi status quo fenntartásától egyenesen a KAP megszüntetéséig. A hazai vélemények is meglehetősen szétartanak. Vannak, akik a versenyképesség erősítését, mások a vidékfejlesztés előtérbe állítását szinte „szektaszzerűen” vallják. Egyelőre kevés a racionális érv. Annyi bizonyos, hogy a hazai agrárgazdaság strukturális átalakulási folyamata még nem fejeződött be, tehát ehhez és főleg a piaci helytálláshoz még tetemes közösségi forrásokra van szükségünk. Elvileg talán abban is egyetértés van, hogy jelentős források kellenek még a közjavak előállításához, a környezet megőrzéséhez, az élelmiszer-biztonság további megszilárdításához, a diverzitás megmentéséhez. Ezen túlmenően azonban olyan konkrét vidékfejlesztési javaslatok kellenek, amelyek garantálják, hogy a felhasznált közösségi (és nemzeti) források érezhetően kedvező hatásokat váltsanak ki a vidéki foglalkoztatásban és a hazai lakosság életminőségében. Az sem árt, ha többletjövödelmek keletkezését generálják.

A közös agrárpolitika alakítása során arra különösen ügyelnünk kell, hogy a hozzájárítás a közösségi forrásokhoz ne szakadjon el a mezőgazdasági termelésre való alkalmasságtól (mezőgazdasági terület!), és kapcsolódjon olyan európai értékekhez, amelyek magyar szempontból is támogatandóak. Elémi érdekünk természeti erőforrásaink megőrzése és az éghajlatváltozással összefüggő kockázatok (szeszélyes árjövödelem-hullámmzás) megelőzését, illetve a bekövetkezett károk megosztását célzó európai kockázati alap létrehozása.

g) Nagyon fontos *hazai agrárpolitikánkat és szabályozási rendszerünket az európai tendenciákhoz, valamint a CAP átalakulásához igazítani*. Ezen a területen egyértelműen olyan változásokra van szükség, amelyek a jelenleginél hatékonyabban és jobban segítik mezőgazdaságunk erőforrásainak a kihasználását, erősítik a verseny-

képességet, és ezzel együtt elősegítik a vidéki térségek gyorsabb fejlődését. Ez egy olyan komplex feladat, amely magába kell, hogy foglalja a szabályozási rendszer továbbfejlesztését, a tudás és az ismeretek bővítését, a beruházást és a fejlesztést, továbbá a kapcsolódó infrastrukturális, valamint logisztikai beruházásokat.

A földtulajdon megosztottsága és földhasználati szabályaink merevsége súlyos korlát a mezőgazdasági termelők – különösen a beruházni kívánók – számára. A jövő egyik kulcskérdése, hogy képesek leszünk-e a hatékonyabb földhasználatot segítő intézkedések megvalósítására. A szétaprózott földtulajdon a tulajdoni korlátokkal együtt ma már a fejlődés egyik legfontosabb akadálya. A tulajdoni korlátok enyhítése átgondolt földrendezési politikával együtt, meggyorsíthatja az új erőforrások beáramlását a mezőgazdaságba, és segítheti az állattenyésztés és az öntözés rehabilitációját.

A mezőgazdaságban érvényesülő szabályozási rendszerünk túlzottan merev, esetenként dogmatikus, amelyet gyakran a mezőgazdaság sajátos körülményeit figyelmen kívül hagyó gyakorlat, az EU-irányelvek szinte betű szerinti alkalmazása jellemez. Versenyképesség-centrikusabb, rugalmasabb szabályozási gyakorlatra van szükség, amelyben „termelésbarátabb” a környezetvédelem, „haszonállat-barátabb” az állat-egészségügyi szolgálat, és az agrártermelés sajátosságait figyelembe veszi a munkaügyi szabályozás.

A tudomány eredményeire épülő gyors technológiai fejlesztés nagyon lényeges prioritás. Ennek feltétele mindenekelőtt a beruházások fokozása, általában és különösen a céltudatosabb állami beruházás és fejlesztés. Célszerű a vidékfejlesztési alapokból finanszírozott támogatási programok prioritásainak felülvizsgálata a szélesebb nemzeti agrárfejlesztési stratégiai célok alapján (például géptámogatások helyett öntözésfejlesztés). Ehhez kapcsolódóan a mezőgazdasági kutatási ráfordítások olyan mértékű és ütemű növelésére van szükség, amely a tudományt képessé teszi ennek a hatalmas feladatnak a teljesítésére, a korszerű nemesítés és a modern biológia lehetőségeinek a kihasználására. A globális elemzések egyértelműen a mezőgazdasági kutatások magas hatékonyságát bizonyítják. Ennek ellenére még a fejlett országok túlnyomó többségében, így hazánkban is a mezőgazdasági kutatási ráfordítások csökkenése figyelhető meg. A magánszektor ugyan egyre nagyobb szerepet tölt be a mezőgazdasági kutatásokban, úgy tűnik azonban, hogy ez a csökkenő állami támogatást csak egyes területeken képes pótolni.

Az állam és a magánszféra tevékenységének magasabb szintű koordinálása ugyancsak lényeges prioritás. A mezőgazdaság fejlődése a magánszektoron alapul. Nem nélkülözhető azonban továbbra sem az állami segítség és nem utolsósorban a hatékony ellenőrzés és a kontroll. A termelés és a piac követelményei tehát az állami és a magánszféra hatékonyabb együttműködését igényli. Az állami szerepvállalásnak egyre kevésbé a közvetlen beavatkozás és a pénzügyi támogatás formájában kell megvalósulnia. Az átalakuló mezőgazdaság és élelmiszerpiacok körülményei között az állam legfontosabb feladata a biztonságos és egészséges élelmiszer-termelés garantálása, valamint a piaci működés szabályainak és intézményi feltételeinek fokozatos fejlesztése.

h) Végül, szót kell ejteni egy olyan kérdésről, olyan tapasztalatról, amely mélyen megosztja a magyar agrártársadalmat. Nyilvánvaló, hogy a jelenlegi földhasználati viszonyok és azok szabályozása számos ok miatt – külföldiek, jogi személyek földszerzése; osztatlan közös használatú földek sorsa; öntözési és meliorációs beruházások elősegítése; GMO-kérdés jövőbeni alakulása; stb. – felülvizsgálatra szorul, törvénymódosítást tesz szükségessé.

A vitákban azonban ennél többről van szó. Valójában az agrárfejlődés lehetséges alternatíváját, a világgazdasági tendenciák lényegét érintik. Az erről vallott „hit” teremt két magyar agrárvilágot. Az egyik érzelmileg szimpatikus: térjünk vissza a tradíciókhoz, folytassunk a jelenleginél sokszínűbb, környezetkímélőbb, emberibb, egészségesebb gazdálkodást. A másik racionálisabb: növelni kell a hatékonyságot, a szervezettséget, a koncentrációt. Vegyük fel a „kesztyűt”, ahol lehet, nyerjünk. Kevesebb embernek nagyobb kenyeret! Az első törekvés vonzó, nemes, de korlátozottan életképes. A második irányzat racionális és reális, de nem igazán számol a kapcsolódó társadalmi következményekkel.

Sajnos a világgazdasági, de még az európai folyamatokat sem a magyar agrárgazdaság uralja. Nekünk alkalmazkodnunk kell. A „fegyvernemet” nem mi választjuk. *Szerencsére nem is kell választanunk.* Így az előbbi két út egymás mellett is haladhat: akik a gyilkos versenyben külföldi piacokra nagy tételben termelnek, akik itthon vívják gazdasági harcukat a multinacionális és hazai cégóriásokkal, azoknak erősnek, szervezettnek és versenyképesnek kell lenniük. Akik országosan, regionálisan vagy egy-egy kistérségben – szintén összefogva, jól szervezeten – fogyasztókat nyernek meg a különleges és/vagy hagyományos, nem tömegesen előállított élelmiszereknek, akik az emberek „takarmányozása” helyett más életminőséget is képesek kínálni (persze elfogadható áron!), azok a kíméletlen hatékonysági szempontok mellett más értékeket is követhetnek. Remélhető, hogy ez az utóbbi út – az életszínvonal majdani emelkedésével – egyre szélesebbre tárul. A párhuzamos lét és fejlődés lehetősége adott: a mezőgazdasági terület durván felét az egyéni gazdaságok, a másik felét pedig a társas gazdaságok használják (noha ez nem teljesen szinonimája a „kicsinek” és a „nagyoknak”). Elképzelhető tehát a nem egymás elleni, hanem az egymást feltételező, egymással együttműködő nemes versengés is.

A termelők, a gazdaságok sokszínűsége jellemző a mezőgazdaságunkra. Évek óta folyik a kisüzem-nagyüzem vita, amely gyakran politikai szintre is terelődik. Hatékony mezőgazdasági termelés különböző méretekben folytatható. A kisüzemnek és a nagyüzemnek egyaránt lehetnek előnyei meghatározott körülmények és emberi feltételek között. Ezért a jövő kihívásaira való felkészülés a gazdaságok sokszínűségének elfogadását igényli az agrárpolitikában. Ennek a talaján viszont differenciált agrárpolitika alkalmazására van szükség, amely nem a kicsiből akar nagyot vagy a nagyból kicsit csinálni, hanem az egyes gazdaságtípusok sajátosságaihoz igazodó eszközökkel nyújt támogatást. A nagyüzemek számára a gazdaságfeltétel-rendszer transzparenciája a legfontosabb. Általában képesek a piac lehetőségeinek a kihasználására és saját érdekeik hatékony képviselőit, amennyiben diszkriminációmentes a környezet. A közép- és a kisüzemek viszont körülményeikhez és feltételeikhez igazított hatékony támogatást igényelnek. Ezért megfelelő hangsúlyt kell, hogy kapjon az agrárpolitikában a kisüzemek fejlődésének és piacokhoz való alkalmazkodásának a segítése.



A vidékpolitika, a vidékfejlesztés stratégiai irányai⁴

1. A vidék és a vidékpolitika

A vidék, vidéki megnevezések helyhez kötődnek, olyan helyhez, amellyel a magyar köznyelv és gondolkodás egyrészt a saját lakhelyen kívülit jelöli, másrészt van egy olyan felhangja is, hogy fejletlen, elmaradott. A város viszont más a köznyelvben. A város szóból már a korszerűt, a nyitottabbat és a lüktetőbb világot halljuk ki, egyben az újdonságok megjelenítőjét, egy mozgalmasabb élet színterét. A város, a falu és a vidék fogalmainak tehát más és más mentalitást, életmódot, más cselekvési, megélhetési lehetőséget takarnak, eltérő, sokszor ellentétes kultúrát és értékrendet.



⁴ Ennek a fejezetnek az összeállítását két szakmai rendezvény alapozta meg. Az első a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózattal együtt rendezték meg (2009. április 17., Győr) *Sikeres térségek, sikeres települések* címmel. A második rendezvény az MTA Regionális Tudományos Bizottság égisze alatt szerveződött (2009. június 3., Győr) *Vidékefejlesztés és területi politika* címmel. Az anyag összeállításában közreműködtek: Rechnitzer János, G. Fekete Éva, Faragó László, Smahó Melinda és Szörényiné Kukorelli Irén, valamint az MTA Regionális Tudományos Bizottságának a tagjai. Az összeállításához felhasználtuk a kapcsolódó szakirodalmat, továbbá a *Párbeszéd a vidékért* akcióhoz készült jelentéseket, összeállításokat, de hasznosítottuk a MNVH elnökségén tárgyalatokhoz készült háttérelmzéseket is.

Hol ér véget a falu, és hol kezdődik a város, vagy mit jelent a vidék, és hogyan értelmezhető a vidéki tér, mit jelent a vidékiség? Mennyiben térnek el egymástól ezek a területi rendszerek, miben különböznek, és valójában egymás ellenpontjai, riválisai-e, vagy ellenkezőleg: egymás kiegészítői, elválaszthatatlan alkotóelemei, társai a térszerkezetben? Mit jelent a vidék, hogyan lehet meghatározni a funkcióit és ezek alapján lehatárolni, kijelölni térben a határait, megkülönböztetni a formáit, az alakzatait?

A falu, a hagyományos paraszti társadalom és ezzel együtt a mezőgazdasági termelés színtere, fokozatosan átalakul, a helyén már létrejött egy új, funkcióiban sokszínűbb, megjelenési formájában különböző településforma. A város már árnyaltabb településrendszer. Hiszen tartalmazhatja a kisvárost, amely néhány ezertől több tízezer ember lakhelye, és egy térség termelési, igazgatási, közszolgáltatási központja. De lehet nagyváros, ahol több tíz- vagy százezer, netalán millió ember él. Összetett gazdasági rendszereknek, bonyolult, döntően a nagytérségekre hatással bíró funkcióknak nyújt otthont, nem beszélve a komplex igazgatási és szolgáltatási szerepkörökről.

A vidék a kisváros és a falu által alkotott tér, amelynek sajátossága, hogy távolabb van a nagyvárostól, lazább településszerkezetet, más életmódot és értékrendet jelenít meg. Nevezhetjük rurális⁵ térnek is, hiszen döntően nem városi szerepeket tömörít, funkciójában a természetelvűség határozottan jelen van, gazdaságában a mezőgazdaság és más jellegű kis- és középvállalkozások a meghatározók, és hagyományokat (településkép és szerkezet, életmód, közösségek), valamint sajátos kulturális értékeket testesít meg.

A vidék meghatározásához nem alakult ki tehát egységes értelmezési rendszer, és nem alkalmazhatunk egzakt fogalmakat, mindenhol és mindenkor bevethető mérőszámokat. A vidéket egyrészt a speciális funkciói jellemzik. Azok a gazdasági tevékenységek, amelyek döntően kötődnek a mezőgazdasághoz, valamint a természeti környezethez, de egyre szélesebben skálán használják fel az egy-egy térség nyújtotta egyediségeket, ám szervezeti rendszereikben inkább a kisebb, átláthatóbb gazdaságokat fogadják be. Másrészt a tér- és a környezethasználat sajátos módja ismerhető fel vidéken, ez a lazább településszerkezetben, a térben szétszórtabb, kevésbé koncentrált beépítésben figyelhető meg. Harmadikként említhetjük a természetközeli életmódot és mentalitást és az ebből is következő egymásrautaltságot, közösségi kapcsolatokat, együttműködési hálózatokat. Végül a kultúrát, az értékrendet megjelenítő egyediségeket, másságokat, amelyek megjelenhetnek a nyelvben (például tájszólás), az építészeti sajátosságokban (például tájjellegű épületek), a településszerkezetben (például beépítés módja), a fogyasztás és a táplálkozás különlegességeiben (például specifikus ételek, italok, fogyasztási szokások) vagy éppen a különféle társadalmi csoportok, rétegek, alakzatok térbeli koncentrációjában (például nemzetiségek).

⁵ „A rural a latin rus szóból ered, amely teret vagy nyitott helyet jelent. A ruralitás (rurality) az egy adott helyen és időben megfigyelhető, a falvakra jellemző térbeli és társadalmi tulajdonságok elvont összege” (Kovács 2003: 21).

A vidék azzal, hogy természethez közeli, egyben sajátos, egyedi értékeket képvisel, lassabb elmozdulásokra képes, és olyan közértékeket (közfunkciókat) halmoz fel, amelyek az emberi élet és társadalom számára nélkülözhetetlenek. A vidék közhaszna (Glatz 2008) abban határozható meg, hogy

- folyamatos beavatkozást, gondozást, ápolást kíván meg, ennek következtében munkát teremt, kínál és követel az egyénnek, azok gazdasági szervezeteinek és az ott élő közösségeknek, azok intézményeinek (önkormányzatok);
- értékeket tárol és ápol, ezek vonatkoznak a természeti adottságokra éppen úgy, mint a kulturális, közösségi, társadalmi tényezőkre vagy a gazdasági elemekre, így azok a vidéken jobban (szervesen) fennmaradnak, és újratermelődhetnek a nagyobb (nemzet) és a kisebb közösség (térség, táj, település) történeti és társadalmi alkotóelemeiként;
- új erőforrásokat és egyben lehetőségeket nyújt a gazdaságnak, a fogyasztásnak, az életmódnak, az emberi lét különböző ismert és a jövőben feltárandó szintjeinek, formáinak;
- gondoskodást, figyelmet, beavatkozást kíván a tágabb közösségtől (régió, állam, Európai Unió), mert értékeit önmaga – éppen azok többségének nem piaci jellege miatt – nem képes tartósan megóvni és aktivizálni.

A vidék adottságai és funkciói nemcsak egy-egy helyen, konkrét településben vagy egy településhalmazban értelmezhetők, hanem többségében térben jelennek meg. A tér helyek sokaságát jelenti, és több települést foglal magában, ám egyediséget, sajátosságot, különbözőséget, eltérést mutat más térbeli egységektől. Azokat a térségeket, amelyekben a vidékre jellemző elemek vannak többségben, így az alacsonyabb nép-sűrűség, a természeti tényezők, a mezőgazdasághoz és a környezethez kapcsolódó tevékenység, az alacsonyabb jövedelemtermelő képesség és a természetközeli vagy azt hasznosító életmód, nevezzük vidéki térségeknek.⁶ A vidéki térségbe a városi jogállással rendelkező települések is beletartoznak, ha funkcióiban (gazdasági szerkezetében), megjelenésében (településkarakterében), foglalkoztatási viszonyaiban, az ott élők életmódjában, valamint a környezetéhez (vonzáskörzetéhez) való kapcsolatában érvényesülnek az előbbi kritériumok.

A városnak van vidéke és a vidéknek városa. Nem lehet elválasztani a város nyújtotta funkciókat (például igazgatás, közszolgáltatások kínálata) a vidéktől, a vidék számára ezek szükségesek. A vidék is nyújt olyan javakat és erőforrásokat, amelyek nélkül a városi funkciók nem működhetnek (például munkaerő, élelmiszer, szolgáltatások, kapcsolódó vagy kiegészítő gazdasági funkciók).

A vidéki térségek különbözőek lehetnek. Jellegüket befolyásolhatja a földrajzi helyzet (például a nagy- vagy középváros közelsége, a határmentiség), a táji környezet (például hegyvidék, alföldi térség, folyók

⁶ Nevezik még a szakirodalomban vidékies térségnek (Csatári 2000), rurális térségnek (Horváth 2001), falusias térségnek (Enyedi 1996), rurális térnek (Kovács T. 2003).

völgye), a települések sűrűsége és nagysága (például tanyás, aprófalvas térség, nagyfalvak, kisvárosok dominanciája), a nagycentrumoktól való távolság (például szuburbanizációs övezetek). Jellemezheti a gazdasági szerkezet (például döntően mezőgazdasági térség, üdülési, rekreációs funkciók) és nem elhanyagolhatóan a társadalmi, közösségi, sőt a politikai értékrendben elfoglalt helye, megítélése (például ismertség, speciális életmódmodell tere vagy ellenkezőleg az elmaradottság, a leszakadás szimbólumaként megjelenített tér).

8. táblázat. *Vidéktípusok Magyarországon*

Egység (db)	Típus	Népesség száma (fő)	Települések száma (db)	Terület nagysága (km ²)	Népsűrűség (fő/km ²)
38	Aprófalvas	929 505	971	16 724,4	55,5
7	Aprófalvas – változó külterületű	146 881	192	3 484,4	42,1
2	Egyéb	46 364	49	725,1	63,9
17	Kisvárosias	579 488	281	10 322,5	56,1
16	Mezővárosias	633 195	169	10 803,4	58,6
14	Mezővárosias – tanyás	583 952	120	9 833,1	59,3
10	Tanyás – változó külterületű	320 157	147	6 067,7	52,7
	Összesen	3 239 542	1 929	57 960,9	55,8
	Részesedés az országból (%-ban)	32,3	61,5	61,7	51,7

Forrás: Csatári 2000

A vidéki térségek lehatárolása elsődlegesen a funkciók alapján lehetséges, de éppen a közösségi beavatkozások meghatározása, azok számbavétele és hatásainak kimutatása miatt számszerűleg is szükséges. A statisztikai lehatárolás a vidék sajátosságából következik, hiszen olyan mérőszámokat kell alkalmazni, amelyek kifejezik az alacsony népességet, a mezőgazdasági tevékenységek meghatározó szerepét, a környezeti igénybevétel magas arányát, a szolgáltatászektorok mérsékeltébb voltát és a területhasználat módjait. Ezek együttesen egy komplex mutató megalkotását kívánják meg, ám az eltérő területi statisztikai megfigyelések ezt nem teszik lehetővé.

A népsűrűségi mutatók, azaz az egy négyzetkilométerre jutó helyben lakó népesség száma alapján lehet egyszerűen meghatározni a vidéki térségeket. Az érték nagysága 100 fő/km² és 150 fő/km² között mozog. Az Európai Unió a 100 fő/km² alatti népsűrűségi területeket számítja vidéknek. Az OECD két szintet tekint rurális térségnek. Az első szint a község szintje, a legkisebb települési egység, ahol a népsűrűség

150 fő/km² alatt van. A második szint a régió mint települések halmaza, amely lehet alapvetően rurális jellegű (a vidéki községek aránya 50% alatt van), jellemzően rurális (a vidéki közösségekben élő aránya 15–50% között van) és alapvetően városi jellegű (a vidéki közösségekben élők aránya nem éri el a 15%-ot). A magyar gyakorlatban a SAPARD programban alkalmazott lehatárolásnál a 120 fő/km² mérőszámot alkalmazzuk.

„A vidék egy rendkívül összetett gazdasági és társadalmi fogalom, mely magában foglalja a mezőgazdasági tevékenységekkel foglalkozó gazdaságokat és gazdálkodókat, a kis üzemeket és vállalkozásokat, valamint a kis- és közepes méretű ipari vállalatokat, szolgáltatásokat egyaránt. Otthont ad a természeti kincseknek, kulturális hagyományoknak és egyre növekvő szerepe van a szabadidő eltöltésében. Más megközelítésben vidékinek tekinthető az a terület, ahol a tanyák, a falvak és a kisebb városok szociális, kulturális és gazdasági szempontokból egységes egészet alkotnak a környezeti tájjal, és ahol a népesség megélhetése jellegzetesen a mezőgazdasághoz és a természeti környezethez kötődik” (Sarudi 2003: 206). Ez a megfogalmazás pontosan és egyértelműen foglalja össze a vidék lényegét, meghatározásának a módját.

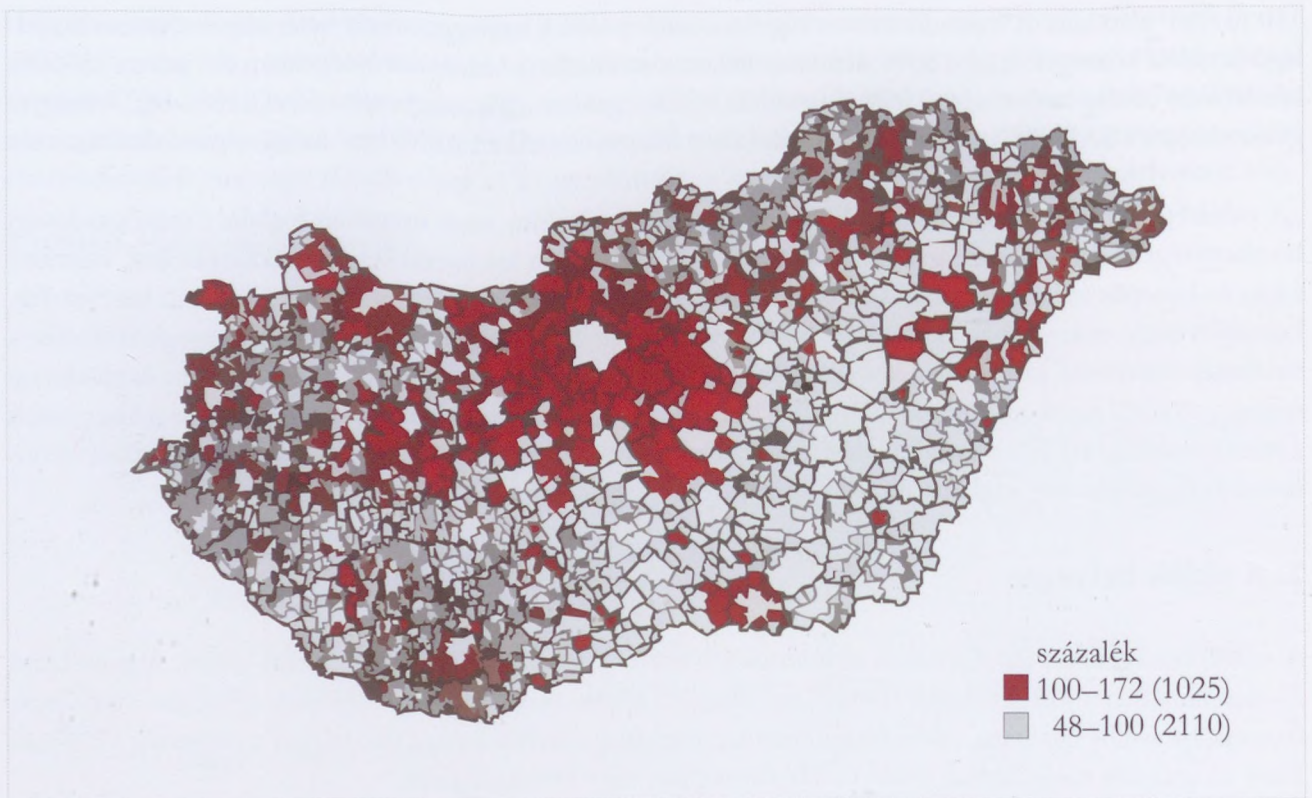
2. A vidék helyzete

A vidéki térségekben élő 3,3 millió embernek a térbeli eloszlása nagy különbségeket mutat. Míg az Unió 27 tagállamában a jórészt ritkán lakott, „erőteljesen” vidéki térségben él a népesség 15%, és a foglalkoztatottak 14%-a itt található, addig hazánkban ugyanebben a vidéki kategóriában már a népesség 47%-a él. Ezek az arányok magasabbak, mint Görögországban vagy Portugáliában.

A népesség mozgására, a migrációs irányokra jellemző, hogy a rendszerváltozás után erőteljesen megindultak a szuburbanizációs folyamatok (7. ábra). Ennek nyertesei a falvak lettek ugyan, de kimondottan a főváros és a nagyváros környéki települések. Jellemző, hogy 1990 és 2005 között a községek harmada, 1122 település mutatott pozitív tényleges szaporodást. Míg az Unió átlagában az elmúlt tíz év alapján +4,5 ezrelék volt a vidéki térségek népességnyerése, addig hazánk –0,9 ezrelék veszteséget produkált, ez pedig megegyezik a közép-európai átlaggal. Vagyis hazánkban az erőteljesen vidéki térségekben a népesség fokozatos csökkenésével kell számolnunk. Ezt a megállapítás árnyaltabbá teszi, hogy bizonyos vidéki térségekben, így Borsodban, Baranyában, a Tisza mentén, azaz azokban a mikrorégiókban, ahol a roma népesség aránya meghatározó, ott viszont népességnövekedéssel, a tényleges szaporodás pozitív egyenlegével lehetett és kell a jövőben számolni.

A vidéki népesség elöregedésének mértéke kedvező, nem éri el az Unió átlagát, hiszen hazánkban a 65 év feletti népesség aránya 14,9%, ez a közösség 27 tagállamában már 15,8%. Az országon belüli regionális különbségek viszont jelentősek, illetve az átlagéletkor jóval (5–6 évvel) alacsonyabb, mint az európai közösségi átlag.

A vidéki népesség iskolázottságának mértéke kedvezőtlen, ez a népesség életkorából, társadalmi összetételéből, valamint az elmúlt 20 évben fokozatosan leépülő, illetve átalakuló gazdasági szerkezetéből következik. Az alapfokú iskolázottság alacsony szintjét jelentősen befolyásolta, hogy a vidéki térségek

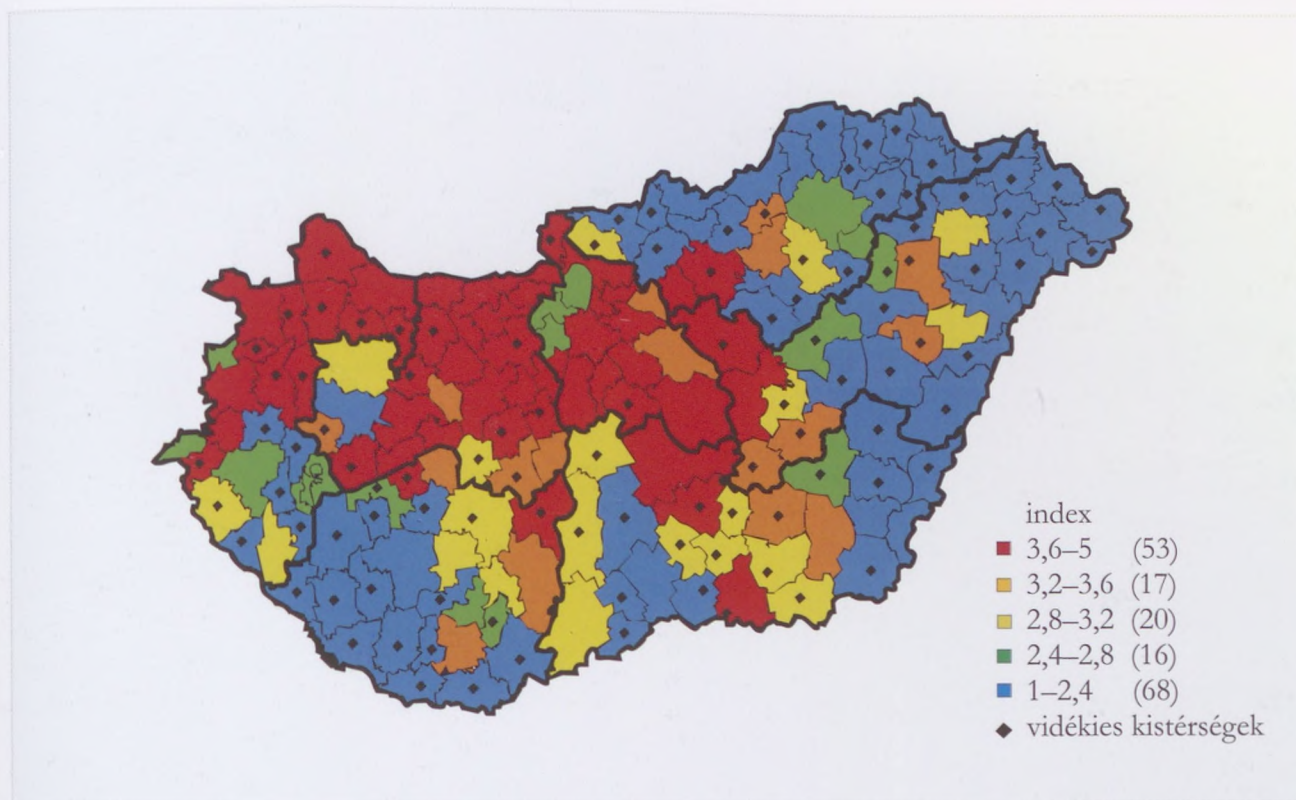


7. ábra. A lakónépesség változása 2000 és 2005 között

Jelmagyarázat: 1. Népszámszám-változás az országos átlag felett (100–172%). 2. Népszámszám-változás az országos átlag alatt (48–100%)

fokozatosan elvesztették az iskolahálózatukat (csökkenő és előregedő népesség, oktatási reformok, az önkormányzati rendszer ellentmondásai). További tényező, hogy a vidékhez, a faluhoz kapcsolódó értelmiségi szakmák (agrármérnökök, tanítók, tanárok, közigazgatási és közművelődési szakemberek, orvosok) elhagyják a közösségeket, a városokban telepednek le, megszűnik élő és napi kapcsolatuk a helyi, falusi közösségekkel, nem vesznek részt települések társadalmának napi szervezésében.

A vidék alapvető gondja a foglalkoztatás, amelyre az jellemző, hogy egyrészt nagy területi különbségeket mutat, másrészt hogy a munkanélküliség tartós állapota alakult ki napjainkra, vagyis csak jelentéktelen elmozdulások tapasztalhatók a különféle központi beavatkozások hatására, legyen az a beruházások támogatása vagy a szociális, foglalkoztatási (például közmunka) program. Regisztrálható, hogy a vidéki térségekben a munkanélküliség magasabb, mint az országos átlag, egyes, erősen hátrányos térségekben (leghátrányosabb helyzetű kistérségek, LHH) a foglalkoztatási feszültségek még súlyosabbak. A tartós munkanélküliség (8. ábra) a vidéki térségekben mély társadalmi feszültségeket indított el, így növekszik a depresszióban szenvedők, az öngyilkosok száma, de romlik a közbiztonság állapota, és mérséklődik az igénybe vehető közszolgáltatások térítése, miközben emelkedik a szociális ellátásra szoruló népesség.



8. ábra. *A tartós munkanélküliség a kistérségeken, 2007 (Forrás: Csatári 2009)*

Jelmagyarázat: Az indexérték számításának alapja a munkanélküliek aránya a lakónépességben, a tartós munkanélküliek aránya a munkanélkülieken belül és a munkanélküliek átlagos változása az 1993-as és a 2007-es években. Az indexek sorbarendezése alapján a csoportok kialakításánál a legkedvezőbb érték (alacsony munkanélküliség, alacsony változás) az 5, a legkedvezőtlenebb (tartósan magas munkanélküliség) az 1.

A vidék gazdasága átrendeződött, a domináns mezőgazdasági tevékenység fokozatos visszaszorulása mellett új szektorok megjelenése figyelhető meg. Az ipar inkább a kisvárosokban, illetve az nagyvárosi térségekben jelent meg, a vidéki ipar kiszolgáltatott, többségében bedolgozói feladatokat lát el, és ennek következtében jobban ki van téve a változásoknak, mint a centrumokban települt szervezetek. Vannak kedvező példák a kisebb helyi ipari kapacitások megjelenésére (nonfood ipar, élelmiszer-feldolgozás, háziipar, helyi termékek), ám ezek bővülését az általános gazdasági környezet akadályozza. Egyes, kedvező adottságokkal (üdülőkörzetek, táji környezet, nagyvárosok agglomerációjának második, harmadik övezetei) rendelkező térségekben a turizmus (termál és falusi) terjedését kell megemlíteni. Ezek a kedvező gazdaság szerkezeti változások azonban azokban a falvakban, mikrotérségekben mutathatók ki, ahol aktív egyének, vállalkozók voltak, vagy sikeres közösségalkítások történtek.

A vidéki térségek többségében a gazdasági egységek száma ugyan magas, ám azok termelési képessége alacsony, nem számottevő. Érvényes ez a mezőgazdasági üzemekre, hiszen a gazdaságok közel háromnegyede



(73%-a) 1 hektár alatti földterületet művel, ez egyben az összes mezőgazdasági területnek a 2%-a. Nem lehet kimutatni egyértelműen a vidéki térségek hozzájárulását a nemzeti jövedelemhez, összetett tevékenységi jellegük következtében. Hasonlóan nem kimutatható a vidéknek nyújtott fejlesztési és működési támogatások mértéke sem.

A vidék meghatározó településformája a tanya, a falu és a kisváros. A vidékinek tekintett térségek közel 2000 települést foglalnak magukban. Ennek a hálózatnak közel a felét (54%) az 500 főnél kisebb település jelenti (1044 db), ahol viszont a vidéki népesség 8,6%-a (280 ezer fő) él. Jelzik ezek az aránytalanságok, hogy a települési köz- és magánszolgáltatások szervezése, azok működtetése komoly feszültségeket hordoz. A helyi önkormányzatok nem képesek a növekvő feladataikat ellátni, hiszen azok száma és mértéke növekszik, miközben az állami támogatások csökkennek, illetve a falvak többsége nem rendelkezik helyi bevételekkel, így nem képes a feladatait folyamatosan finanszírozni. A gettósodás, azaz a hátrányos helyzetű népesség koncentrációja (9. ábra) és ezzel együtt a társadalmi feszültségek határozott jelenléte ezeken a településeken jelenik meg elsőként. Növekszik azoknak a településeknek és kistérségeknek a száma, ahol magas, sőt meghatározó a roma népesség aránya, gyenge a közbiztonság, a közszolgáltatások és a közin-

tézmények működése akadozik. A vidéki térségek kisvárosainak vagy térségszervezőnek tekintett centrumainak (községek, nagyközségek) többsége – ugyancsak a működtetési források hiányában – nem képes kistérségi ellátó és szervező szerepeit folyamatosan gyakorolni.



9. ábra. A határozottan gettósodó települések Magyarországon a népesség százalékában (Forrás: Csatári Bálint 2007)

A vidéki tér infrastruktúraellátottsága sokat változott az elmúlt húsz évben. Azok a rendszerek, amelyek piaci alapon szerveződnek (elektromos hálózatok, gázellátás, telefon, vízellátás, csatornahálózat), elérhetővé váltak a vidéki terekben, de ezek használata, kihasználása nem mindenütt – főleg a hátrányos helyzetű térségekben – egyenletes, teljes körű. Egyes hálózatok (például a telefonhálózat) viszont a vidéki térségek nagyobb hányadában nem alkalmasak a korszerű szolgáltatások közvetítésére. (Jelenleg közel 2000 településben a nagy sebességű internetszolgáltatás nem érhető el, illetve akadozik az adatátvitel.) A félpiaci infrastrukturális rendszerek (gondolunk itt a közlekedésre) fokozatosan visszaszorulnak, főleg az előregedő népességű településeken, illetve az ingázási körzetek beszűkülésének köszönhetően. A településszintű infrastruktúra (csatornázás, kábeltelevízió, belsőút-hálózat, közösségi épületek) alakításához, megújításához a helyi közösségek és háztartások jelentős erőforrásokat áldoztak, ez is hozzájárul ahhoz, hogy a falu- és a vidékkép megváltozott, rendezettebbé vált, folyamatosan megújul.



A társadalom állapotát az életszínvonallal lehet mérni és kifejezni. Az Unió 27 tagországában a vidéki térségekben élők életszínvonala a közösség átlagának 61,7%-a, mindez Magyarország vidéki térségeinek esetében 38,7%. A legfejlettebb városias és a legszegényebb vidéki térségek (megyék alapján) között hazánkban a legnagyobb a különbség (116% és 40%) az újonnan csatlakozó országok között. A vidék társadalmának állapota, minősége tehát európai összevetésben is elmaradott, és fokozatosan romlik. Az elszegényedés és annak számtalan jele kimutatható, különösen érvényes ez a tipikus agrárvidékekre. „Az elmaradottság, a periféria helyzetből adódó társadalmi depresszió és következményei esetükben a vidékiségiük olyan kísérőjelenségei, amelyek csak hosszú évek sikeres felzárkózási politikájával hozhat némi sikert” (Csatári 2007: 22).

3. A vidékpolitika és a fejlesztés iránya az elmúlt két évtizedben

A vidék funkcióiból és fejlődési irányából következik, hogy alakítása, fejlesztése csak központi beavatkozásokkal oldható meg, ehhez pedig egyértelműen kijelölt célok kellene, illetve ezek kapcsolatát kifejező célrendszerre van szükség.

A vidékpolitika, mint a vidéki térségek közhatalmi kezelésének és fejlesztésének elvi kerete, az agrárgazdaság funkcióinak és a mezőgazdaság gazdasági és társadalmi szerepének radikális megváltozásának a következménye. A múlt század hatvanas éveiben megindult gazdasági szerkezetváltás felgyorsította a mezőgazdaság működési rendszereinek az átalakítását. Ennek okai a fogyasztás szerkezetének megváltozása, az ipari, a szolgáltatói jellegű tevékenységek előtérbe kerülése, és ez döntően a városi, nagyvárosi terekben koncentrált. Az új fogyasztói elvű életmódmodellek elterjedésével a nagyvárosi terek koncentrációja fokozódott, ez együtt járt az új technológiák mezőgazdasági megjelenésével és gyors terjedésével. Ennek következtében a faluhoz, a gyéresebb településhálózathoz, a nagyobb földrajzi szórtsághoz



köthető mezőgazdaságban csökkent a foglalkoztatás, a nemzetgazdasági termelésben való részaránya fokozatosan mérséklődött, a gazdálkodás területi szerkezete megváltozott, és mindezek hatványozottan rontották a nem jellemzően városi térségek társadalmi feltételeit. Gondolunk itt arra, hogy a mezőgazdasági munka presztízse csökkent, a vidéket elsőként a fiatal innovatív munkaerő hagyta el, fokozódott az elöregedés. A városi életmód és minőség kritériumai csak lassan, nem egyenletesen érték el a vidéki tereket, ennek következtében nem váltak mindenütt elérhetővé a fogyasztás új dimenziói. Mindeközben a vidéki tér jobban őrizte értékeit, kultúráját, települési megjelenését, társadalmi-közösségi intézményeit.

A kilencvenes évek elején fordult a vidék felé az európai fejlesztéspolitika. Ennek oka több tényezőre vezethető vissza. Az első erősen gazdasági természetű, hiszen a mezőgazdaság közösségi finanszírozását meg kellett változtatni, mert a kialakult gyakorlat döntően a termelést ösztönözte, és ezzel konzerválta a létrejött struktúrákat mind a természerkezetben, mind a gazdálkodásban. A második tényező a regionális politika előretörése volt. A területi kohézió az egységesülő európai piacnak meghatározó célja lett. A leszakadás a vidéki térségekben vált tartóssá, így azok fejlesztését be kellett építeni a regionális politika elveibe és egyben a gyakorlatába, valamint a támogatási rendszerébe. Végül, de nem utoljára a környezeti tényezők látványosan felértékelődtek mind a gazdaságban, mind az életmódban, mind a különféle ideológiai rendszerekben. A környezeti szemlélet elsődleges tere viszont maga a vidék, hiszen itt egyértelmű a természet közelsége, annak meghatározó volta, és látványosabb sikereket lehet elérni, mint a környezeti szempontból erősen megrongálódott nagyvárosi régiókban. A természet felé fordulás hozza magával a következő szempontot, amely a kulturális adottság hangsúlyozását, a lokális/térségi mentalitásban, értékrendben rejlő adottságok felismerését hangsúlyozza. Ezzel egyrészt új életszemlélet és életmód megalapozása kezdődött meg, másrészt ezzel szoros összefüggésben elkezdődik a fejlesztések⁷ új korszaka.

A vidék tehát egyik oldalról mint speciális funkciókkal rendelkező, sajátos adottságokat kimutató, egyben sokszínű és erősen mozaikos területi rendszer, másik oldalról mint a közjavak széles kínálatát nyújtó entitás a fejlesztések homlokterébe került. A múlt század kilencvenes éveiben a vidék megóvása, értékeinek megtartása és új szemléletű fejlesztése az európai és nemzeti közpolitikák rangjára emelkedett. Az Európai Unió politikai célokat jelölt ki a vidék alakítására,⁸ ezek különféle dokumentumokban jelentek meg, ennek

⁷ A top down, a felülről vezényelt fejlesztési szemléletet felváltják a bottom up, az alulról induló, a helyi lokális adottságokat feltáró és azokat hasznosítani kívánó fejlesztési rendszerek. Ehhez megfelelő közegre van szükség, és azt a lokális/térségi közösségekben lehetett megtalálni, azok aktivizálásával, hadrendbe állításával.

⁸ A vidékpolitika alapelveit az 1996. november 7–9-én Corkban tartott európai vidékfejlesztési konferencián határozták meg. Tíz pontba foglalták az alapelveket, ezek a következők: a vidék előtérbe helyezése, a fejlesztés integrált megközelítése, a diverzifikáció elve, a fenntarthatóság kritériuma, a szubszidiaritás hangsúlyozása, a programozás elve, a finanszírozási iránymutatások, az egyszerűsítés és a racionalitás követelménye, az irányítási és vezetési kapacitások növelése, az értékelés és a kutatás szükségszerűségének hangsúlyozása. A Corki nyilatkozat jelenti az alapját annak, hogy a vidékpolitika a közös agrárpolitika integráns részévé vált.

következtében az elvi irányokat megvalósítani szándékozó fejlesztési rendszerekben és alapokban egyre nagyobb önállóságot kap a vidékre vonatkozó intézkedések sorozata.⁹

A magyar vidékpolitika kezdeti jegyei a kilencvenes évek elejére tehetőek. Az önkormányzati törvény lehetővé tette a helyhatóságok szabad társulását, ez keretet adott többek között az európai támogatással induló PHARE programoknak (1996). Ezek egyik súlypontja a helyi önkormányzatok közötti együttműködés volt, így döntően külső ösztönzésre megindult a települések fejlesztési elképzeléseinek összehangolása, a közös térségi jövőbeli irányok kidolgozása. Mindezeket még ösztönözte az Országos Foglalkoztatás Alap által támogatott komplex kistérségi fejlesztési koncepciók kidolgozását segítő pályázati rendszer.

A vidékfejlesztés első időszakát annyiban kell kedvezően értékelni, hogy megindult a vidék felfedezése, főleg a kistérségi együttműködések szervezésének a támogatásával. Ezek kimondottan alulról építkeztek, települési kapcsolatokra szerveződtek. Elkezdődött a helyi és a kistérségi programok kidolgozása, ennek következtében új kapcsolati terek alakultak ki. Néhány, a későbbiekben sikeres program ekkor indult el (például borút, falumegújítás), és több település fejlődése lendületet vett. A magyar vidék többségén azonban nem történt semmilyen elmozdulás, a gazdasági környezet radikális változásával (téveszek felbomlása, kárpótlási jegy, földárverések, kisgazdaságok kiépülésének megkezdése) elindult a falvak és ezzel együtt a vidék leépülése.

A vidék és a kistérség nem különül el egymástól, sőt ez jellemzője lesz a magyar területi politikának. 1994-ben a Központi Statisztikai Hivatal talán éppen az egyre jobban elburjánzó kistérségi együttműködések miatt, de a területi folyamatok mérhetősége indokán lehatárolja a kistérségeket, számukat akkor 138 egységben határozták meg, ezek száma napjainkra (2010) 174 egység.

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996-ban elfogadott (XXI. trv.) törvény már kimondja, hogy létezhetnek területfejlesztési önkormányzati társulások, bár nem kötelező jelleggel, de a megyei területfejlesztési tanácsban a statisztikailag lehatárolt egységek képviselhetik magukat. A spontán térségi szerveződések, mint a vidékfejlesztés intézményei, átalakultak, betagozódtak egy, az állami (fejlesztési) elismerést – nem igazgatást – képviselő „térbe”.

⁹ A vidékpolitika nemcsak az elvekben érvényesült, hiszen a Közös agrárpolitikát 1999-től már az új (2000–2006) fejlesztési időszakban Európai közös agrár- és vidékfejlesztési politikára változtatták, ahol a vidéki támogatás önálló elemként jelenik meg a fejlesztési rendszerekben. A napjainkban futó fejlesztési időszakban (2007–2013) a vidékfejlesztés az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapban harmadik tengelyként (intézkedéscsoport) önálló intézkedésekkel szerepel.



Az 1998-ban elfogadott országos területfejlesztési koncepció nem definiálja, de említi a „mezőgazdasági vidékfejlesztés térségeit”, a fejlesztésükre viszont nem tesz érdemi ajánlásokat. A vidékpolitika 1998-ban került kormányzati rangra, amikor a kormányváltással megalakult a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium. Megteremtődött az irányítási háttér (önálló főosztály), az intézményi bázis (regionális vidékfejlesztési megbízotti hálózat, regionális vidékfejlesztési irodák) és a pénzügyi alap (Vidékfejlesztési Alap) a politikai célok megvalósítására. A folyamatokat az is serkentette, hogy Magyarország európai uniós csatlakozásának előkészítésére elindult a SAPARD program kidolgozása, amely magában foglalta a kistérségek stratégiai tervének összeállítását. 2001-ben elkezdődött a Nemzeti fejlesztési terv (NFT) kidolgozása, ennek keretében az Agrár- és vidékfejlesztési operatív program, továbbá a LEADER-jellegű kísérleti vidékfejlesztés program. A vidékpolitika lendületet kapott, erős szakmai vitákat indukálva, hiszen a területi politika és a vidékpolitika egyensúlya és főként egymásrataltsága nem érvényesült döntően a vidékpolitika javára.

Nem lehet azonban szó nélkül elmenni ennek az időszaknak az eredményei mellett. Elkészült (2002-ben) közel 150 vidékfejlesztési operatív program, ez több mint 2500 települést érintett, kialakult a vidékkutatás és -elemzés bázisa, szakemberek sokasága fordult a vidéki térségek felé, egyre határozottabban formálódott a vidék civil érdekérvényesítése, és a közpolitikák között a vidékpolitika elfogadottá, elismertté vált. A területi politika döntően vidékpolitika volt ebben az időszakban (1998–2002), de mégsem tudta megállítani, még fékezni sem a vidéki térségek leépülését. A területfejlesztés törvényi keretét meghatározták, de nem tisztázódott, hogy a vidékfejlesztés ennek a része vagy az agrárpolitika egyik metszete. A szuburbanizáció felpörgött, a főváros és a nagyvárosok körüli falvak helyzete alapvetően megváltozott, itt gyorsabb fejlődést lehetett megfigyelni. Növekedett a kisvárosok száma, de ezek többsége nem rendelkezett a kistérség szervezőfunkcióival. A politika nem ösztönözte, hogy valós, funkciókat együttműködtető kistérségi szerveződések jöjjenek létre. A vidéki térség közlekedési lehetőségei nem javultak, így a munkába, az iskolába járás, a szolgáltatások elérhetősége nem változott, a vidéki munkahelyek száma ugyan nőtt, a foglalkoztatási helyzet valamelyest kedvezőbb lett (telephelyek, kis- és középvállalkozások), de ezek a gazdasági egységek nem épültek be a vidékgazdaságba, amely csak lassan, nem látványosan, kevés ösztönzővel és támogatással fejlődött. Létrejött ugyan egy, a vidékfejlesztést és az agrártermelést segítő területi fejlesztő hálózat, ám az politikai viták áldozatává vált, így a helyi fejlesztések ügynökrendszere nem érhetett el valós hatást, nem lehetett a vidékfejlesztés helyi, térségi képviselője, gerjesztője.

A vidéki térségek felzárkóztatása az európai uniós támogatást élvező SAPARD programmal folytatódott, amely 2002-ben indult meg. Célként határozták meg, hogy növelni kell az agrárgazdaság versenyképességét, csökkenteni a mezőgazdasági termelésből származó káros környezeti hatásokat, elősegíteni a vidéki térségek adaptációs képességét, támogatni a munkahelyteremtést és -megtartást, felkészíteni a tagjelölteket a strukturális alapok fogadására (Kovács 2003). A decentralizált program segítette a térségi gondolkodást, ám a rendszer még túlzottan bonyolult volt, a termelők mérsékelt önerővel rendelkeztek, és a rászorultak nem tudtak élni a lehetőségekkel.

A vidék felzárkóztatását célozta meg Magyarország európai uniós tagsága után az Agrár- és vidékfejlesztési operatív program (AVOP 2004–2006), amely egy volt az öt fejlesztést szolgáló programok közül. Az AVOP intézkedései inkább a mezőgazdaság modernizációját szolgálták, így elsősorban az agrárgazdaságban és az élelmiszeriparban koncentráltak, a vidéki jövedelemszerzés (3.1. prioritás), valamint a falufejlesztés és a falumegújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségvédelme, illetőleg megőrzése (3.4. prioritás) kevésbé jelent meg a programban. Az első esetben a szerződött összeg 2,9%-a, a kifizetések 2,5%, míg a második esetben 4,9%-a, a kifizetések pedig 4,4%-a fordítódott vidékfejlesztésre európai uniós támogatásokból (A magyar mezőgazdaság és élelmiszeripar, 2009).

A vidékfejlesztés harmadik szakaszában (2002–2006) ismét nagy reményeket ébresztett a politika. A SAPARD program feltűzelte a kistérségeket, mindenki tervezett, fejlesztésen törte a fejét, együttműködések alakított ki. A program elhúzódása, az, hogy nem volt átlátható, egy-egy sikeres pontszerű fejlesztés, néhány tíz projekt nem volt képes megállítani a vidék leépülését, a fokozódó foglalkoztatás és



a társadalom feszültségének kialakulását. A periódus végén elkezdődött a kistérségek szerepköreinek átszervezése azzal, hogy a települési önkormányzati funkciók bizonyos elemeit a hatalom kistérségi társulásokba kívánta szervezni, illetve erre akart ösztönözni. A társulások elindultak, ám csak azért, mert a résztvevők extratámogatást kaptak, amely számos esetben költséghatékonyságot eredményezett az együttesen szervezett közszolgáltatásokban. A kistérségi területfejlesztési társulások, mint fejlesztési (kényszer-) együttműködések, azonban nem jártak sikerrel, nem épültek be a fejlesztési intéz-

ményrendszerbe, nem voltak képesek kapcsolódni a regionális és a fokozatosan szerepet veszítő megyei fejlesztési rendszerhez. A vidék megosztottsága nőtt, a különbségek fokozódtak, karakteresebben elkülönültek bizonyos országrészek, fejlődési pályák, a leszakadó, depressziós területek. Ebben az időszakban nyílt még jobban ketté a vidékolló, hiszen az ország gazdasága növekedési szakaszban volt. Az állami fejlesztési források a nagy infrastruktúrákra (autópálya), a külföldi tőke letelepedésére, a szociális háló foltozgató megtartására, a foglalkoztatási feszültségek csökkentésére irányult. A vidék a helyi gazdasági erőktől, a lakosság és az önkormányzatok aktivitásától sokat változott, épült, ezek azonban nem a központi kormányzat vidékpolitikájából következtek, amelyről inkább csak az elvek szintjén és nem a tevéleges gyakorlatáról beszélhettünk.

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által támogatott 2007 és 2013 közötti időszakra elkészült az Új Magyarország vidékfejlesztési program (ÚMVP). A mezőgazdaság versenyképességének, fenntartható fejlődésének biztosítását négy tengely köré csoportosítja, amely közül kettő kapcsolódik a vidékfejlesztéshez. A III. tengely intézkedéseinek célja elsősorban a mezőgazdaságból élő vidéki népesség jövedelmi helyzetének javítása, a rurális térségekből történő elvándorlás csökkentése, a vidéki életkörülmények javítása, a munkahelyteremtés és -megtartás, a helyi szolgáltatások minőségének fejlesztése és a települési arculat megújítása. A tengely három pillérre épül, az első a vállalkozásfejlesztés (diverzifikált vállalkozástámogatás, vidéki térségekben a turisztikai szolgáltatások fejlesztése), a második a közösségi célú fejlesztések (alapszolgáltatások, örökségvédelem, falumegújítás és -fejlesztés), a harmadik pedig a készségek elsajátítása, ösztönzés és a helyi fejlesztési stratégiák kidolgozása és végrehajtása. Az ÚMVP



negyedik tengelye a LEADER+ program, amely a helyi és térségi közösségfejlesztésen alapuló gazdasági és társadalmi fejlesztés célja az endogén források feltárásával, azok hasznosításával. A két tengelyre a 2007 és 2013 közötti időszakban 250 milliárd EMVA-támogatás áll a rendelkezésre, ebből az eddigi kifizetések mértéke rendkívül alacsony volt (az összes kifizetés 1,8%-a). A III. és a IV. tengelyre Helyi Vidékfejlesztési Irodák (HVI) szerveződtek, amelyek összefogják a LEADER+ program elveit alapján a Helyi Akciócsoportok (HACS) által kidolgozott fejlesztéseket.

A vidékfejlesztési program részeként a leghátrányosabb helyzetű (LHH) 33 kistérségre 2007. év végén elkészült egy kormányzati program, amelyhez európai uniós forrásokból (az operatív programok terhére) fejlesztési forrást biztosítottak. A nehezen induló program (tervezés, források meghatározása, pályázati rendszer kidolgozása stb.) lényegében csak 2010-től indulhat meg, 2009 és 2013 között 100 milliárd forintot tervezett a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) a különféle gazdasági, foglalkoztatási, infrastruktúra- és képzési támogatásokra. A programot segítik a Kistérségi Koordinációs Hálózat munkatársai, akik az európai uniós pályázatok kidolgozásához nyújtanak információkat, adnak szakmai tanácsokat minden kistérségben. A HVI és a kistérségi koordinátorok között gyenge a munkakapcsolat, így a vidéki térség két fejlesztési ügynöksége egymással párhuzamosan működik.

Az Európai Unió kezdeményezte, hogy minden tagországban jöjjön létre egy olyan hálózat, amely összefogja a vidékfejlesztés szereplőit. Ennek következtében 2008 decemberében megalakult a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat (MNVH), amelybe a belépés önkéntes, célja pedig a vidékfejlesztésben érintett szervezetek, intézmények, vállalkozások, illetve abban szerepet vállalók hálózatba tömörülése, így ezzel együttesen akarják segíteni a vidék fejlődését, a felzárkóztatást. Napjainkra ez a szervezet tekinthető a hazai vidékfejlesztés egyetlen központi, összefogó intézményének.

A negyedik, de be nem fejeződött időszak a vidékfejlesztésben ismét a nagy, európai remények időszaka. A szereplők újra bizakodtak, bíztak az európai uniós forrásokban, az ennek alapján kiépülő intézményrendszerben, a megvillantott fejlesztési 100 és 100 milliárdjaiban. A 2006 és 2009 közötti időszak ezzel szemben semmi újat nem mutatott az előzőkhöz képest, sőt! A vidékfejlesztés szervezeti keretei lassan épültek ki, párhuzamosságokkal (HACS, kistérségi hálózat, falugazdász), a pályázatok akadozva jelentek meg, elbírálásuk döcög, az elszámolások rendszere nem átlátható, nehézkes. A nemzeti vidékfejlesztési források 2007-től megszűntek, a kormányzat mindent áttolt az európai uniós támogatásokba. Az önkormányzati működés feltételei romlottak, a fejlesztések lényegében csak az uniós pályázatokkal lehetségesek, ezek pedig akadoznak, vagy csupán a működést segítik. A különféle, döntően a vidéki térségekben alkalmazható szociális foglalkoztatási programok nem munkahelyet és tudást, nem ismereteket teremtettek, hanem a fenntartották a kilátástalanságot. A 2008-ban berobbant gazdasági válság felfokozta vidéken a foglalkoztatási gondokat (elbocsátások, üzembezárások), még inkább felszínre hozták a társadalmi feszültségeket (elszegényedés, cigányság, idősök helyzete, közlekedési kapcsolatok).



4. A fejlesztés stratégiai céljai

A vidék helyzetének és egyben a szükséges beavatkozási irányoknak az összeállításánál figyelembe vettük a „Párbeszéd a vidékért” kezdeményezés anyagait. Ez az akció 2005-ben zajlott Glatz Ferenc akadémikus vezetésével, azzal a céllal, hogy áttekintést adjon a vidéki térségek helyzetéről, rendszerezze a vidéket érintő legfontosabb problémákat, azokra megoldási javaslatokat dolgozzon ki, felhívja a vidékpolitika fontosságára a figyelmet, meghatározza az alakításának új intézményi kereteit is (Glatz 2008).

A széles körű szakmai és társadalmi vita eredményeként cselekvési programjavaslat készült, amely kilenc pontban rendszerezte az összegyűjtött 182 szükséges intézkedést. A jelenlegi elemzést megelőző szakmai viták során egyértelműen bebizonyosodott, hogy a megnevezett ajánlások aktuálisak, egyértelműen átfogják a magyar vidék minden fontosabb problémáját, ugyanakkor hangsúlyossá vált, hogy a stratégiai jelentőségű megállapítások hangsúlyozására van szükség.

A következőkben tehát a vidéki térségeket érintő, döntően hosszú távon érvényesülő nemzet- és szakpolitikai összefüggéseket, stratégiai célokat emeljük ki, és egyben kísérletet teszünk a beavatkozási irányok meghatározására, ezek ajánlására.

4.1. Vidékpolitika, vidékfejlesztés

A magyar vidék nem eltartott, hanem eltartó kíván lenni. Az ott élők munkájuk eredményét a szülőföldjükön, a lakhelyükön kívánják hasznosítani vagy visszaforgatni, új fejlesztésekbe invesztálni. Egy átlátható vidékpolitika, egyértelmű és stabil támogatási rendszer, logikus és kiszámítható állami és helyi szabályok nemcsak a vidék gazdaságának a megújítását segítik, hanem annak gyorsított felzárkóztatását is.

1. A vidék közhasznót képvisel, amelyből az ország minden lakosa részesedik, és egyben a fejlesztés forrásaként jelentkezik, ám megóvása és gondozása, fenntarthatóságának garantálása alapvető nemzetpolitikai cél.
2. A vidéki térségek fejlesztése tudatos, hosszú távon érvényesülő elvekre épülő politikát követel meg, amelynek szervesen illeszkednie kell az ugyancsak hosszú távra kialakított agrárpolitikához, környezeti politikához és szociális politikához.
3. A területi politika és a vidékpolitika között egyértelmű kapcsolatot kell a jövőben létesíteni, megtartva a vidékre vonatkozó sajátosságokat és meghatározottságokat, de érvényesíteni kell a területi politika teljes eszköztárát és intézményrendszerét.
4. A vidéki térségek sokszínűek, fejlődésükben nagy különbségek fedezhetők fel. A jövőben ezek az eltérések növekedni fognak, miközben újabb sajátos, más jellegzetességgel rendelkező vidéki terek alakulnak ki. Az új vidékpolitikának és az arra épülő vidékfejlesztésnek az egyre határozottabban diverzifikálódó térre kell fókuszálnia, ehhez az erősen differenciált, nem sablonokra épülő, a térségi adottságokat messzemenően érvényesítő fejlesztési koncepciók, eszközök és intézmények nyújthatnak csak tartós megoldást. Mindez megköveteli az alulról történő építkezést, a helyi erőforrások érvényesítését, a helyek (települések, térségek) nyújtotta egyediségek új típusú hasznosítását, de nem mellőzhetők a klasszikus szociál- és foglalkoztatáspolitikai beavatkozások sem.
5. Határozottan érvényesíteni kell a magyar vidék sajátosságait a 2014-ben induló új európai uniós tervezési időszak előkészítésében. Ki kell alakítani az egységes nemzeti elképzelést, amelyet össze kell hangolni az agrárpolitikával és a támogatási rendszerrel. A jelenlegi tervezési időszakban nagyobb figyelmet kell szentelni a vidéket érintő fejlesztéseknek más operatív programokban, illetve az ÚMVP-n belül gyorsítani kell a pályázatok kiírását, az elszámolást és a sikeres projektek bemutatását.
6. A vidékpolitika folyamatos monitoring-, elemző és értékelő rendszert követel meg. A vidéki terek átrendeződését éppen úgy figyelemmel kell kísérni, mint a számos kiváló helyi kezdeményezést vagy a központi, regionális fejlesztési beavatkozások hatásait. Nélkülözhetetlen tehát a vidékkel foglalkozó magyar tudományos bázisok megerősítése (az MTA keretein belül), a fejlesztő szakemberek képzési rendszerének teljesebb kiépítése, a felsőfokú képzés és az továbbképzés kereteinek a szélesítése.
7. A Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat (MNVH 2008) megfelelő keretet nyújt a vidékpolitika folyamatos figyelemmel kísérésére, a vidéket érintő szakmai kérdések megvitatására, egyben a kezdeményezések megszervezésére, azok közvetítésére. A hálózat biztonságos és szakszerű működése nemcsak az európai uniós elvárás, hanem a hazai vidékpolitika sikeres megvalósítása miatt is nélkülözhetetlen.



4.2. A vidéki táj, a környezet és a települések

A természeti környezet meghatározó alkotója és alakítója a vidéki térnek. Az itt élők intenzív és elválaszthatatlan kapcsolatban vannak a környezet minden elemével, így annak változása, alakulása döntően kihat életmódjukra, életkörülményeikre.

1. Az időjárási változások súlyosan érintik a vidéket, fel kell készülni a klímaváltozás hatásaira. Ennek egyik metszete a környezeti fenntartó tevékenységek terjesztése, ezek ösztönzése. A másik a megújuló energiák előállításának támogatása, a helyi, a kistérségi alternatív energetikai rendszerek telepítésének és üzemeltetésének a segítése. A harmadik irány az erdőtelepítés és -felújítás ösztönzése, az erre épülő termelési és tevékenységi kultúrák minél szélesebb körű terjesztése.

2. A vidéki térben a tanya, a falu, valamint a kis- és a középváros együtt él, nem elkülönülten, hanem egymásra utaltan. A tanyás térségek látványos különbségei ellenére még mindig elszigeteltek nemcsak az infrastrukturális ellátottságban, hanem társadalmi és szociális állapotuk alapján is. A falusi jellegű térségek ugyancsak megosztottak. Vannak sikeres rehabilitációt végrehajtott egységek és mikrorégiók, főleg az üdülőkörzetekben, a nagyvárosok mellett, ám a többségük a gazdasági és társadalmi szempontból leépülő vagy stagnáló települések és ezek térségei. Különösen elmaradtak a romák által lakott falvak, amelyek egyre karakteresebben elkülönülnek néhány régióban. A kisvárosok, mint a vidéki terek centrumai, többségükben nem képesek a központi szervező funkciókat ellátni, különösen érvényes ez a gazdasági szerepekre, ám a magasabb igényt képviselő szolgáltatásokra is. A vidék sajátosságainak érvényesülniük kell a településhálózat fejlesztési elképzeléseiben és koncepcióiban, ám még nagyobb határozottsággal van erre szükség a regionális fejlesztésekben.



3. A vidék terében közel 2000 település található, ennek felében a népesség száma nem éri el az 500 főt, és a jövőben az ilyen lakóhelyek száma tovább fog növekedni. Ki kell dolgozni az törpe- és az aprófalvak megóvásának, egyben fejlesztésének az irányait, ajánlásokat kell kínálni a helyzetük stabilitására és egyben az ott élők életfeltételeinek a javítására.
4. A települések elérhetőségének biztosítása, az alapvető, egyben korszerű közzolgáltatási kínálat akár térségi szinten (kistérségi szerveződések) vagy a nagyobb településeken a fejlesztés és a jövő meghatározó iránya lehet.
5. Meg kell óvni a vidéki települések értékeit, és figyelemmel kell kísérni azokat az előremutató kezdeményezéseket, amelyekre már több példát is találhatunk az országban a falumegújítástól kezdve a településkép vonatkozásán át a helyi társadalom újraépítéséig, aktivizálásáig.

4.3. Vidéki emberek és közösségek

A vidéki térségekben több mint 3,3 millió magyar állampolgár él. A népesség korösszetétele kedvezőtlen, magas az idősek, a gondozást igénylők aránya, alacsony az iskolázottság, a szociálisan rászorulóknak nagy tömegben vannak jelen, és itt koncentrálódnak azok a népcsoportok, amelyek nem integrálódtak az elmúlt évtizedekben. A fiatalok elhagyják a vidéket, számuk egyre kevesebb, így az aktív népesség szűkül, csökken az innovatív, képzett munkavállalók száma, mialatt a foglalkoztatási lehetőségek is radikálisan visszaestek az elmúlt években.

1. Az vidék humán erőforrásait csak jól szervezett oktatással és képzéssel lehet folyamatosan megújítani. A korszerű ismereteket nyújtó alap- és középfokú iskolák hálózatával, a különféle vidék-specifikus képzési rendszerek és intézmények terjesztésével, azok kiemelt támogatásával teremthető meg annak a feltétele, hogy a vidéken élők sikeresen kapcsolódjanak be a társadalom és a gazdaság modernizációjába. A vidéki iskolahálózat célirányos fejlesztésére kiemelten szükség van. Ennek lehetséges iránya a centrumokban (kisvárosok) a teljes közoktatási rendszer megújítása, míg az alapfokú képzést a nagyobb népességű szervező falvakban célszerű fejleszteni.
2. A vidékről származó fiatalokat különféle ösztönző rendszerrel (ösztöndíjak, letelepedés támogatása) segíteni kell abban, hogy visszatelepüljenek, megtalálják a vidéki létben a jövőképeket, az életcéljaikat.
3. A vidék fokozatosan veszíti el értelmiségét, így kiemelten kell kezelni a vidékhez erősen kötődő szakmai pályák gondozását, segítve a letelepedést, a családok ellátását, a szabadidő eltöltését, a mobilitást, a szakmai karriert és a magasabb életszínvonalat.
4. A vidéki közösségek, a civil szervezetek lehetnek a befogadói és a terjesztői a megújításnak, közvetítésükkel indíthatók be azok a változások, amelyek hatnak a gazdaságra, a közösségi szolgáltatásokra, a környezethasználatra vagy éppen a finanszírozásra és ezzel együtt a sikeres vidéki lét kereteinek az alakítására. Az önszerveződés, az érdekérvényesítő képességek javítása, a vidéki terekben a helyi és a kistérségi civil közösségek formálása, megtartása, a különféle szereplők (nonprofit szervezetek, önkormányzatok, kulturális, vallási, hobby-, sport-, kulturális közösségek, vállalkozások) együttműködésének támogatása és szervezése a felzárkózás meghatározó eleme.
5. Szükség van az önszerveződés fizikai és egyéb feltételeinek a megteremtésére a vidéki terekben.

Ezeknek vannak

- infrastrukturális követelményei (például faluházak, művelődési, kulturális központok felújítása);
- szemléletformáló, kommunikációs eszközei (például a vidéki élet bemutatása, sikeres falvak, kisvárosok, vállalkozások, családok);
- szervezeti és intézményi keretei (például tanácsadó, vállalkozástámogatás, képzést, szakképzést szervező hálózatok működtetése);
- gazdasági feltételei (például az önkormányzati működés stabilitása, kis- és középvállalkozások speciális támogatási rendszere);
- életmódelemei (például kulturális szolgáltatások, örökségvédelem támogatása, vallási közösségek segítése).



4.4. A vidéki közszolgáltatások és fejlesztések

Az állam által garantált közszolgáltatásokat mindenki számára biztosítani kell. A települések vagy térségek kínálhatnak többlétszolgáltatásokat, ám azokat saját forrásaikból kell biztosítani. Sajnos az elmúlt két évtizedben a nagy önállósággal rendelkező településekre egyre több állami közfeladat hárult, és ezt nem követték sem a finanszírozási, sem az intézményi, működtetési feltételek.

1. Az önkormányzati rendszer vidéken a jelenlegi formájában nem képes a közszolgáltatásokat megfelelő szinten biztosítani. Voltak kísérletek a térségi szintű együttműködésekre (többcélú kistérségi társulások), ám a tartós, megfelelően ösztönzött és ezáltal stabil együttműködések nem jöttek létre. Új szervezeti formákkal, támogatási rendszerekkel segíteni kell a kistérségi együttműködések intézményi kereteinek a létrejöttét, ennek kiszélesedését.
2. Átgondolásra és megújításra szorul az önkormányzati rendszer mind területi, mind települési szinten. Ki kell dolgozni a közszolgáltatások területi szintű leosztásának a rendszerét, ezekhez biztosítani kell a megfelelő finanszírozási hátteret, illetve intézményrendszert.

3. A vidéki térségek a nemzeti és a nemzetközi fejlesztési forrásokból nem a területi vagy a lakosságszám szerinti arányuk szerint részesültek, hanem azoknál jóval kisebb mértékben. A vidék fejlesztését nem lehet a jövőben csak és egyedül európai uniós forrásokból megvalósítani. Szükségesnek tartjuk az önkormányzati reform elemeként a fejlesztési normatíva bevezetését, amely különösen a vidéki térségekben jelenthet elmozdulást.
4. Kívánatos, hogy a központi fejlesztési programokban jelenjen meg a vidéki dimenzió, azaz egyes fejlesztésekben kapjanak kiemelt lehetőséget a nem nagyvárosi terek. Célszerű újfajta ösztönzőket kidolgozni a vidéki terekben a helyi erőforrásokra épülő gazdasági tevékenységek támogatására vagy beindítására. Határozottan ösztönözni kell a vidéken található, oda kötődő pénzüzeteket, hogy nagyobb szerepet vállaljanak a térségek fejlesztésében.

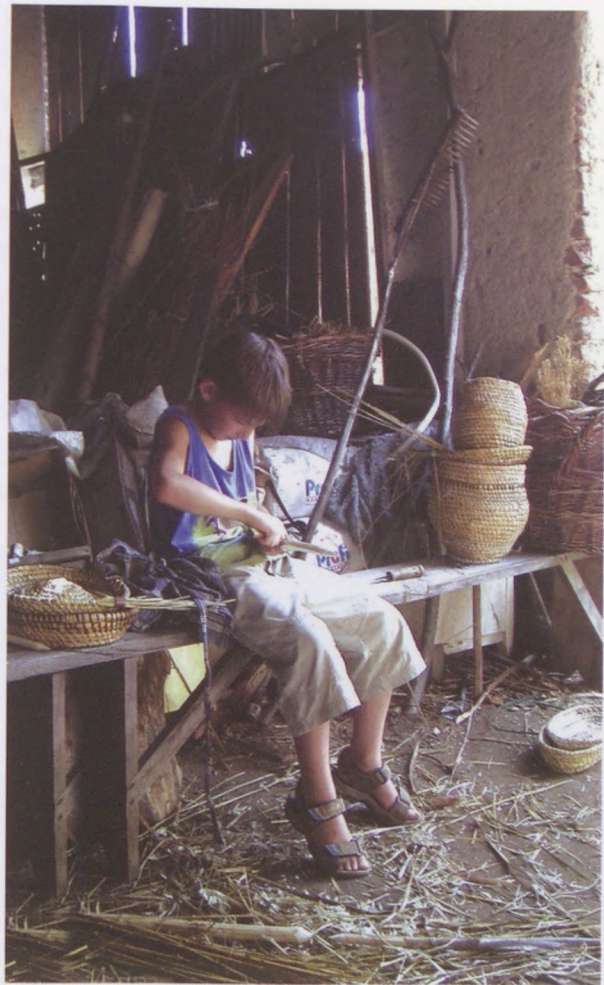
4.5. A vidék gazdasága

A vidék megújítását az emberi erőforrások mellett a gazdasági funkcióinak fokozatos átalakítása és szükségszerű modernizációja határozza meg. A vidékgazdaságban fontos szerepe van a mezőgazdálkodásnak. Egyértelműen megállapítható, hogy átgondolt következetes agrárpolitika nélkül nincs működő vidékpolitika és fejlesztés. Az agrárszektor ezer szálon kötődik a vidéki térségek minden egyes funkciójához, így nem mindegy, hogy annak formálásában maga a tér, a vidéki tér milyen formákban és tartalommal jelenik meg.

1. Az ipari és a szolgáltatói tevékenységek a vidéki terekben szintén kapcsolódnak valamilyen módon a mezőgazdasághoz. A megújuló energiák hasznosítása, az élelmiszer- ipari feldolgozás, a természetes anyagokon alapuló termelés, a kézműiparok vagy a kis sorozatú termék-előállítások új lehetőségként jelenhetnek meg a vidéki gazdaságban. Ezekhez a tevékenységi formákhoz a kis- és középvállalkozási szervezeti formák illelnek a legkedvezőbben, így ezek ösztönzésével és támogatásával képzelhető el a vidéki ipari bázis fokozatos kialakítása vagy megújítása.



2. Az üdülés és a turizmus mint dinamikusan fejlődő szolgáltatások a vidéki terekben látványosan terjednek. Formái változatosak, tükrözik a vidék sokféleségét, színességét, a kínálati elemek egyre jobban összekapcsolódnak, ennek következtében komplexebb kínálati rendszerek alakulnak ki. Az adórendszerrel, a támogatási rendszerekkel, a különféle közösségi szolgáltatásokkal, a vidéki térségek megismertetésével és más ösztönző eszközökkel támogatni kell a vidéki, falusi turizmust, annak szereplőit és igénybevevőit.
3. Az idegenforgalmi, turisztikai szolgáltatások kiterjesztését segítheti a jövőben a vidéki térségek jobb elérhetősége, a vállalkozások célorientált támogatása, a szakmai képzések kínálatának szélesítése, a közösségi terek és a települések megújítása vagy a vidéki életre ösztönző programok kialakítása, ismertetése.
4. A magyar vidék teljesebb bemutatása, a vidéki életmód előnyeinek terjesztése, a vidékhez kapcsolódó különféle ösztönzők ismertetése, azaz a vidék értékeinek és hasznosságának folyamatos kommunikációja nagyban segítheti az új vidékpolitika sikerét.



4.6. A vidék és az Európai Unió támogatáspolitikájának az alakulása

A vidékfejlesztésre fordított támogatási arány az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból (EMOGA) fokozatosan nőtt. Míg a korábbi tervezési időszakokban 8–10% között mozgott, addig ebben az időszakban (2007–2013) a vidékfejlesztés aránya már eléri a 15–16%-ot. A Közös agrárpolitika jelentős átalakulás előtt áll, amelyet meghatároz a vidéknek mint közjóságnak az értelmezése (éghajlatváltozás, fenntartható fejlődés, földterület-használati módok) és az erre épülő új vidéki gazdaság megjelenése, amely más, a korábbiaktól eltérő támogatási igényt követel meg (kisebb részben általánalapú, nagyobb részben célzottságot szolgáló szerződések).

A 2014-ben induló fejlesztési időszakban az agrárpolitikán belül várhatóan növekszik a vidékfejlesztés szerepe. Ennek első pillére a vidéki közjavak előállítását (fenntarthatóság), a második pillére a vidéki

közösségek gazdasági és társadalmi megújítását (versenyképesség, helyi sajátosságok kompetitív előnnyé alakítása, életminőség javítása) szolgáló intézkedések lehetnek. A magyar vidék és a magyar élelmiszer-gazdaság sajátosságaira való tekintettel olyan rugalmas szerkezetű második pillérre van szükségünk, amely honorálja az előírásoknál szigorúbb környezetgazdálkodást (CO₂-kibocsátás fékezése, a biodiverzitás megőrzése, vízbázisok óvása stb.); kiemelt szempontként kezeli a vidéki munkahelyteremtést; a fenn tartható fejlődés és a klímaváltozás elleni harc érdekében határozottan bátorítja az innovációs tevékenységeket (kutatás, oktatás); a történelmileg lemaradt tagállamok részére megőrzi a versenyképességet és a szerkezetátalakítást szolgáló beruházások támogatását; nem utolsósorban törődik a nem biztosítható elemi károk enyhítésével. Az európai regionális politika és a vidékpolitika eddig elkülönült egymástól, más és más elvek alapján szerveződött, így a támogatások felhasználásának módjai is eltértek egymástól. A jövőben célszerű összehangolni az európai regionális és vidékpolitikát, kialakítani a közös elveket (tervezés, intézményrendszer, támogatások, monitoring), mert ezzel a vidéki terek jobban integrálódhatnak a területi folyamatokba, azok megújításába.



Az élelmiszer-biztonság stratégiai alapjai¹⁰

1. Előzmények

1.1. Az élelmiszer-biztonsági helyzetet befolyásoló tényezők

Az élelmiszer-biztonság¹¹ (*food safety*) kérdése – beleértve az élelmiszerláncba kerülő állatok takarmányának biztonságát is – világszerte az érdeklődés előterébe került. A WHO becslése szerint az élelmiszer-fogyasztással összefüggésbe hozható megbetegedések száma az egész világon folyamatosan emelkedik, az iparilag fejlett országokban is a lakosság 10–30%-át érinti évente, ez hazánk-ban 1–3 millió (többnyire be nem jelentett) megbetegedést is jelenthet. *Az élelmiszer-biztonsági helyzet sehol a világon nem javult a várakozásnak és a technikai fejlődés szintjének megfelelően, sőt ezzel ellentétes tendenciák is érvényesülnek.*

Az újabb és újabb élelmiszerbotrányok miatt nőtt az érdeklődés az élelmiszer-biztonság iránt. Az élelmiszer-fogyasztással kapcsolatos veszélyeztetettség új dimenzióba lépett, a *kockázat globálissá vált*. A Földünk



¹⁰ Jelen dokumentum a MTA Környezettudományi Elnöki Bizottság Élelmiszer-biztonsági Albizottság által megvitattott szakmai anyag alapján készült. Közreműködtek a MTA KÖTEB Élelmiszer-biztonsági Albizottság tagjai: elnök: Farkas József, titkár: Bánáti Diána, tagok: Ambrus Árpád, Baranyi József, Beczner Judit, Deák Tibor, Gelencsér Éva, Győri Zoltán, Kovács Ferenc, Kovács Melinda, Mészáros János, Nagy Béla, Somogyi Árpád, Szeitzné Szabó Mária, Varga János, Véha Antal.

¹¹ Élelmiszer-biztonság = food safety; élelmiszerbiztonság = food security; az élelmiszerlánc védelme = food defense.

bármely pontján előállított termékek rövid idő alatt bármely országba és az általuk közvetített kórokozók vagy szennyezőanyagok bármelyikünk szervezetébe belekerülhetnek. A már ismert, gyakran előforduló megbetegedések mellett új típusú élelmiszer-biztonsági veszélyek is megjelentek. Figyelemre méltó például a növényi eredetű élelmiszerek növekvő szerepe egyes járványok terjesztésében vagy az élelmiszer által közvetített kórokozók és kommenzalista baktériumok szerepe az antimikrobiális rezisztencia terjedésében.

Az élelmiszer-biztonsági helyzetet befolyásolják a globális környezeti és éghajlati változások, a környezet szennyeződése, a mezőgazdasági technológiák változása, az élelmiszer-ipari technológiák változása, a nemzetközi élelmiszer-kereskedelem kiterjedése, az életmód változása, a lakosság immunállapotának romlása, valamint a hamisítások, csalások terjedése és a terrorizmus veszélye.

1.1.1. Globális környezeti és éghajlati változások

A globális környezeti és klimatikus változások érintik a mezőgazdaságot. A globális felmelegedéssel szaporodnak az enterális fertőzések, valamint új állat- és növénybetegségek jelennek meg. A változó klíma új élelmiszer-károsítók, új gyomnövények és mikotoxinokat termelő penészgombák elterjedéséhez vezethet. A termesztett növények fokozott stressznek vannak kitéve, ez a kártevők és a velük közvetített mikrobás szennyeződések kockázatát is fokozzák. A környezeti stresszre a kórokozók genetikai változékonyságuk és gyors szaporodási ciklusuk következtében gyorsan reagálnak, alkalmazkodnak a megváltozott körülményekhez ellenálló, stressztoleráns, megváltozott virulenciájú vagy teljesen új típusú változatot kialakítva. Számos jele van annak, hogy a vektorok által átvitt fertőző betegségek új területeket hódítanak meg (például kéknyelv-betegség, West Nile vírus terjedése). Az ezek miatt szükségessé váló beavatkozások együtt járhatnak peszticid- és állatgyógyászati szer-maradványok fokozott előfordulásával.

1.1.2. A környezet szennyeződése

Az emberi tevékenység a természeti környezetet folyamatosan szennyezi. Ezek a szennyeződések bekerülnek az élelmiszereinkbe, ezáltal hatnak az emberi egészségre. Az élelmiszerek tömeges méretű előállításának folyamata – a mezőgazdasági termelés, az állattenyésztés, az élelmiszer-feldolgozás, a kereskedelem, az eldobható csomagolóanyagok elterjedése – hozzájárul a környezet szennyeződéséhez. A környezeti, ipari szennyeződés



élelmiszerláncba kerülésének riasztó példái a húsok és a guargumi dioxinos szennyeződése vagy a tengeri halak higany- és arzénszennyezettsége. A tengervizek szennyeződése miatt az ehető vízi élőlények szervezetébe toxinok, vírusok, baktériumok kerülnek, járványokat okozva. Vizeink szennyeződése hat az öntözővizek tisztaságára is, és ez elsősorban a zöldségek és gyümölcsök fogyasztásának biztonságát befolyásolja.

1.1.3. A mezőgazdasági technológiák változása

Az egyre több és jobb minőségű élelmiszert igénylő, növekvő népesség táplálása a hagyományos mezőgazdasági termeléssel már nem oldható meg. A fejlődő országok életszínvonalának emelkedésével növekszik az igény az állati eredetű fehérje iránt. A tömegtermelés során a mezőgazdasági kemikáliák, hozamfokozók és állatgyógyszerek alkalmazása elkerülhetetlen, és ez együtt járhat a környezet és az élelmiszer-alapanyagok szennyezettségével.

1.1.4. Élelmiszer-ipari technológiák változása

A változó fogyasztói igények kielégítésére, valamint a technikai fejlődés következményeként új vagy eddig széles körben nem alkalmazott eljárásokat, technológiákat alkalmaznak, ez pedig előre nem mindig látható élelmiszer-biztonsági következményekkel járhat. Egyelőre nem ítéltető meg a növényi és az állati szervezetek genetikai módosítása, a nanotechnológia, az intelligens csomagolóanyagok és egyéb technológiai fejlesztések hosszú távú hatása.

1.1.5. A nemzetközi élelmiszer-kereskedelem kiterjedése

Az élelmiszerlánc (élelmiszerháló[zat]) egyre bonyolultabbá válik, egyre nehezebben követhetővé nyomon. Egyre koncentráltabb a termelés és az előállítás, az élelmiszerek egyre gyorsabban jutnak el a világ legkülönbözőbb tájaira, egyre szerteágazóbb a kereskedelem, és bármilyen szándékos vagy véletlen hiba esetén egyre nagyobb tömegeket veszélyeztetnek.

Az áruk és a személyek nagymértékű mozgása rövid időn belül jelentős távolságokra, akár más kontinensekre történő eljutása új jelenség az emberiség történetében, és ez hozzájárul a kórokozók világméretű terjedéséhez, így tömeges, akár globálisan jelentkező mérgezés, illetve járvány veszélyével fenyeget. A fejlődő országokból érkező importtermékek által behurcolhatunk nálunk már jórészt leküzdött vagy soha nem ismert kórokozókat, ismeretlen szennyeződéseket, amelyek figyelésére, ellenőrzésére nem vagyunk felkészülve.

1.1.6. Az életmód változása



A szennyezett élelmiszerek elkerülésére és az egészséges táplálkozásra való törekvés miatt egyre nagyobb az igény a friss, kevésbé feldolgozott (*minimally processed*) élelmiszerek fogyasztására. A nyers növényi részek (például csírák, magvak, levelek) növekvő bevitelével új átvivő közeget jelent a fertőző mikrobák terjedéséhez, a gombatoxinok felvételéhez. Az ökológiai (bio)termelés a mikotoxinszennyezés előtérbe kerülésével járhat, a hagyományos biztonságos élelmiszer-tartósítási technológiák mellőzése pedig a mikrobiális veszélyeztetettséget növeli. A turizmus

fokozódásával nő az importált fertőzések veszélye. Egyre többen fogyasztanak az ipar által előkészített úgynevezett kényelmi termékeket (*convenience foods*), és étkeznek házon kívül, ezzel pedig kiszolgáltatottabbá válnak.

1.1.7. A lakosság immunállapotának a romlása

Egyre nő a megváltozott immunállapotú személyek aránya, akiknek a fertőzéssel szembeni ellenálló képessége életkoruk, állapotuk (például gyermekek, idősek, terhesek) vagy gyógykezelésük miatt csökken. Ugyancsak csökkentik a populáció ellenálló képességét a környezetben, kis mennyiségben jelen levő testidegen kémiai anyagok is. Közismert a mikotoxinok, a dioxinok, az egyes növényvédő szerek immunrendszert negatívan befolyásoló hatása. Másrészt az immunrendszer túlzott aktivitással, allergiával, gyulladással is reagálhat a fokozódó idegenanyag-terhelésre.

1.1.8. A hamisítások, csalások terjedése, a terrorizmus veszélye

Napjainkra nemzetközivé vált az élelmiszerek hamisítása. A hamisítás, a csalás, a szándékos élelmiszer-szennyezés az egészséget jelentősen veszélyeztetik, és ezzel a hagyományos nemzeti élelmiszer-ellenőrzés nehezen tudja felvenni a küzdelmet. (A melaminnal hamisított kínai takarmányok és élelmiszerek következtében például állatok ezrei pusztultak el, több százezer gyermek betegedett meg, és ezek a takarmányok, élelmiszerek a világ nagy részére eljutottak.) Reális veszély az is, hogy terrorista csoportok takarmányok vagy élelmiszerek mérgezésével, fertőzésével próbálnak közfigyelmet kelteni.

1.1.9. A vizsgálati módszerek fejlődése

A laboratóriumi módszerek fejlődésével egyre többféle szennyezőanyagot tudunk kimutatni. Az érzékeny új módszerek alkalmazásával viszont már olyan rendkívül kis mennyiségű szennyezőanyag is kimutatható, amelynek egészségkárosító hatása (a kockázat mértéke) megkérdőjelezhető.

Az élelmiszerforrások szűkössége, az *élelmezésbiztonság* fenntartása miatt felül kell vizsgálni az *élelmiszerbiztonsági* intézkedéseket, különösen a megsemmisítésre vonatkozó döntéseket az élelmiszerekkel való takarékos gazdálkodás szempontjából. Az *élelmiszerbiztonságot* és az *élelmezésbiztonságot* a fenntartható élelmiszer-előállítást egyaránt figyelembe kell venni a döntések meghozatalakor, és esetleges kompromisszumokra is fel kell készülni. A takarékoság azonban nem mehet a biztonság rovására.

1.2. Nemzetközi előzmények

Az Európai Unió (EU) és az Egészségügyi Világszervezet (WHO) is erőteljesen szorgalmazza nemzeti élelmiszer-biztonsági programok kialakítását. A fogyasztók részéről is egyre nagyobb nyomás nehezedik az országok kormányzataira, hogy *hatékony intézkedéseket tegyenek az élelmiszerek biztonságosságának garantálására.*



A fogyasztók egészségének magas szintű védelmét mint fő célt szem előtt tartva az Európai Unió 2000 januárjában hozta nyilvánosságra a *Febér könyv az élelmiszer-biztonságról* című dokumentumot,¹² amely meghatározta az Európai Unió élelmiszer-biztonsági és táplálkozási politikájának alapelveit, és részletes cselekvési tervet adott. Legfontosabb tartalmi vonatkozásait – beleértve az új alapelveket, az Európai Élelmiszer-biztonsági Hivatal létrehozását, a gyors veszély elhárítására és a kapcsolódó tájékoztatásokra, intézkedésekre vonatkozó teendőket – az élelmiszer-szabályozás általános elveiről szóló 178/2002/EK rendelet azóta kötelező formában is megjelentette. Az Európai Unió 2002-ben létrehozta az *Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóságot*¹³ (EFSA), amelynek elsődleges feladata *az élelmiszerek fogyasztásával kapcsolatos kockázatok tudományos értékelése, kockázatbecslése (risk assessment)*.¹⁴ Az EU kutatási keretprogramjai is kiemelt prioritásként kezelik az élelmiszer-biztonságot.

Az USA-ban 1997-ben indították el az új nemzeti élelmiszer-biztonsági programot *Élelmiszer-biztonság a termőföldtől az asztalig: új stratégia a 21. századra*¹⁵ címmel. A stratégia legfontosabb elemei: a hatóságok megerősítése, a laboratóriumok fejlesztése, modernizálása, az élelmiszer-eredetű megbetegedések korai észlelése, kivizsgálása, megelőzése, az élelmiszer-eredetű megbetegedések surveillance rendszerének fejlesztése, korai figyelmeztető rendszer kialakítása, az élelmiszer-szennyeződések monitorozása, nemzeti számítógépes hálózat és adatbázis létrehozása, a patogén mikrobák antibiotikumrezisztenciájának követése, a takarmányok fokozott felügyelete. A terrorcselekmények veszélyének növekedésével, az élelmiszer-terrorizmus törvényének (*Food Terrorism Act*) kereteit felhasználva lényeges szigorításokat vezettek be az import- és a hazai termékek hatósági ellenőrzésében.¹⁶ 2008-ban pedig megjelentették az Élelmiszer-védelmi tervet (*Food Protection Plan*¹⁷), amely további stratégiai elemeket tartalmaz.

A nemzetközi szervezetek közül a WHO és a FAO folyamatosan figyelmeztetnek az élelmiszer-biztonsági helyzet veszélyére. 1983-ban a FAO/WHO Élelmiszer-biztonsági Szakértői Testülete (*Expert Committee on Food Safety*) arra a következtetésre jutott, hogy a szennyezett élelmiszerek fogyasztása következtében alakul ki a világon a legtöbb megbetegedés, és ez a nemzetek gazdasági teljesítőképességének legfőbb hátráltatója is. A WHO meghirdette élelmiszer-biztonsági programjának megerősítését és kiterjesztését (*New Food Safety Programme*). Ennek a programnak az alapján dolgozta ki és bocsátotta közre a WHO 2002-ben globális

¹² White Paper on Food Safety, COM 1999/719 final.

¹³ European Food Safety Authority (EFSA).

¹⁴ Kockázatelemzés = risk analysis. A kockázatelemzés részei: a kockázatbecslés = risk assessment; a kockázatkezelés = risk management, valamint a kockázatkommunikáció = risk communication.

¹⁵ Food Safety from Farm to Table: a New Strategy for the 21st Century.

¹⁶ USA ARS Strategic Plan: Enhance Protection and Safety of the Nation's Agriculture and Food Supply; National Program 108: Food Safety 2006–2010 Action Plan.

¹⁷ FDA's Food Protection Plan: www/fda.gov/Oc/initiatives/advance/food/plan.html

élelmiszer-biztonsági stratégiáját.¹⁸ Az európai régióban követendő élelmiszer- és táplálkozási politika megvalósítására a WHO 2008-ban új akciótervet¹⁹ dolgozott ki.

A globális veszélyeztetettség közepette egyre sürgetőbb igény jelentkezett a felmerülő veszélyekkel kapcsolatos azonnali széles körű riasztásra és információátadásra. Az Európai Unió létrehozta az élelmiszerek és takarmányok gyors veszélyt jelző rendszerét²⁰ (RASFF), amelynek minden uniós tagországban van kapcsolódási pontja. A WHO is létrehozta világméretű élelmiszer-biztonsági tájékoztató és riasztó rendszerét²¹ (INFOSAN).

A klímaváltozás hatásainak előrejelzése és a felkészülés érdekében – a WHO, a FAO és az EFSA közreműködésével – ugyancsak nemzetközi stratégiai tevékenység indult meg.

1.3. Hazai előzmények

A Népjóléti Minisztérium és a Földművelésügyi Minisztérium együttes kezdeményezésére 1997 őszén megalakult az Élelmiszer-biztonsági Tanácsadó Testület (ÉBTT),²² amely 2000-ben felmérte a hazai élelmiszer-biztonsági helyzetet,²³ és 2004-ben elkészítette a Nemzeti élelmiszer-biztonsági programot (NÉP). Ez meghatározta a nemzeti élelmiszer-biztonsági politika követendő alapelveit, a fő célokat és a nemzeti prioritásokat. Az egyes prioritásokra vonatkozóan alprogramokat dolgozott ki. A program szorosan kapcsolódott az ENSZ élelmiszer-biztonsági kérdésekben érintett világszervezeteinek (FAO, WHO, OIE) a céljaihoz, valamint az Európai Unió élelmiszer-biztonsági politikájához. Az ÉBTT által készített élelmiszer-biztonsági helyzetelemzésben foglaltak szerint – az EU-elveknek megfelelően – az *élelmiszer-biztonsági politika alapelvei* a következők: 1. átfogó szemlélet szántóföldtől az asztalig; 2. fogyasztóközpontúság; 3. átláthatóság; 4. tudományos megalapozottság; 5. integrált megközelítés; 6. saját szerepvállalás. Ezek az alapelvek a későbbiekben kifejtendő főbb stratégiai célok és programok megvalósulásán keresztül érvényesülnek.

¹⁸ WHO Global Strategy for Food Safety: Safer Food for Better Health, 2002.

¹⁹ WHO European Action Plan for Food and Nutrition Policy 2007–2012. No. E91153. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 2008.

²⁰ Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF): az Európai Unió élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó gyors veszélyt jelző rendszere.

²¹ International Food Safety Authorities Network (INFOSAN): az Egészségügyi Világszervezet (WHO) globális riasztási rendszere.

²² Az ÉBTT tagjai közt szerepeltek az élelmiszer-biztonságban érdekelt minisztériumok, élelmiszer-ellenőrző hatóságok, tudományos intézetek, szakmai szervezetek, érdekképviseleti szervek és a fogyasztók képviselői.

²³ A helyzetfelmérés *Magyarország élelmiszer-biztonsági helyzete az ezredfordulón* címmel 2000-ben jelent meg.



Mindezen *alapelvek, stratégiai célok és alprogramok* a Nemzeti élelmiszer-biztonsági program legfőbb célját, a fogyasztók egészségének és az élelmiszerek biztonságába vetett bizalmának megőrzését szolgálják, és jelenleg is aktuálisak.

A Nemzeti élelmiszer-biztonsági program 2004. év eleji kibocsátása óta jelentős jogszabályi, szervezeti és intézményei változások következtek be az élelmiszer-biztonságban, amelyek szükségessé tették a korábbi program felülvizsgálatát, teljesülésének értékelését és aktualizálását. 2004. május 1-je óta Magyarország az Európai Unió tagja. Ezzel egyidejűleg megváltozott az élelmiszerjog. A nemzeti jogalkotás mozgásteré szűkült, Magyarország nem hozhat az EU-szabályozástól eltérő, például az áruk szabad áramlását korlátozó intézkedéseket.

Hazánkban, hasonlóan az Európai Unió többi országához, az élelmiszerjogi szabályozás szigorú, az ellenőrzés rendszeres. A hazai és az európai uniós élelmiszerek – az időnkénti botrányos esetek ellenére – a világon a legbiztonságosabbak közé tartoznak. A veszélyeztetettség azonban folyamatosan jelen van, ezért fel kell készülni az új kihívásokra. A felkészülés a hatékony hazai és nemzetközi együttműködés erősítésével, a tudományos kockázatbecslés eredményeinek a felhasználásával lehetséges. Meg kell fogalmazni a nemzeti célokat, a prioritásokat és a legfontosabb teendőket, hogy a rendelkezésre álló forrásokat a legésszerűbben, a legnagyobb hatékonysággal lehessen felhasználni.

A Magyar Tudományos Akadémia is stratégiai fontosságúnak tekinti az élelmiszer-biztonságot. A már évek óta eredményesen és hatékonyan működő úgynevezett osztályközi bizottságok, az Élelmiszer-tudományi Komplex Bizottság (ÉKB), valamint a Környezet és Egészség Bizottság mellett 2008-ban létrehozta az MTA Környezettudományi Elnöki Bizottsága (KÖTEB) keretében az Élelmiszer-biztonsági Albizottságot, amely részletes élelmiszer-biztonsági stratégia, egy új Nemzeti élelmiszer-biztonsági program előkészítésén dolgozik.

1.4. A nemzeti élelmiszer-biztonsági politika alapelvei

Az európai élelmiszer-biztonsági politika nemzetközileg elfogadott (WHO) alapelveinek megfelelően, a hazai alapelvek a következők.

1.4.1. Átfogó szemlélet: „a szántóföldtől az asztalig”

Élelmiszereink biztonságosságáról csak a *teljes élelmiszerláncra* vonatkozó, összehangolt szabályozással és felügyelettel lehet gondoskodni. A termőhelyek talajának, talajvizének és levegőjének a tisztasága, a mezőgazdaságba beszállított anyagok (például peszticidek, műtrágyák, hozamfokozók, állatgyógyszerek) minősége és szabályos felhasználása, az állati takarmány biztonsága és minősége alapozza meg az élelmiszer-biztonságot, amelyet az egészséges, tiszta, ártalmatlan szennyeződéstől mentes alapanyagok higiénikus feldolgozása, forgalmazása követ.

1.4.2. Fogyasztó-központúság

Az élelmiszer-előállítás és -forgalmazás profitorientált tevékenység, amelynek fő hajtóereje a piacszerzés, a fogyasztók vásárlásra ösztönzése, néha megkérdőjelezhető eszközökkel. Rendkívül fontos annak tudatosítása a társadalom és az élelmiszergazdaság minden szereplőjében, hogy *az élelmiszer-előállítás és -forgalmazás legfontosabb célja a fogyasztók egészségének és érdekeinek védelme*, ez sem gazdasági, sem politikai szempontoknak nem rendelhető alá.



1.4.3. Átláthatóság

Az élelmiszerek előállítása, forgalmazása és ellenőrzése során fontos, hogy a fogyasztók egészségét és érdekeit érintő kérdésekben, valamint az élelmiszerjogi szabályozás kialakításában, továbbá a hatósági ellenőrzés tekintetében ne szenvedjen csorbát a nyilvánosság és az átláthatóság.

Az átláthatóság elvét az élelmiszerek és az élelmiszerláncba kerülő anyagok eredete és nyomonkövethetősége érdekében érvényesíteni kell. Az élelmiszer „bizalmi” termék. A fogyasztók és egyéb érintettek bizalmának megszerzését, fokozását, és ha kell, visszaszerzését a szükséges információk hitelességével, elérhetőségével és érthetőségével elő kell segíteni.

1.4.4. Tudományos megalapozottság

Az emberiség évezredekken keresztül tapasztalati úton ismerte meg és kezelte az élelmiszer-biztonságot. A harmadik évezred kezdetére az élelmiszerek és alapanyagaik tömegtermelése, az élelmiszerlánc elejének és végének (nyersanyag-előállítás és késztermék-fogyasztás) térben és időben történő nagymértékű szétválása a jellemző. Az új helyzetben előforduló tömeges veszélyeztetést *csak a tudományos eredményekre alapozott kockázatbecslésen*²⁴ *alapuló intézkedésekkel lehet megelőzni.* Azokban az esetekben, amikor az egészség

²⁴ A kockázatelemzés (*risk analysis*) magába foglalja a kockázatbecslést (*risk assessment*), a kockázatkezelést (*risk management*) és mindazt a széles körű interaktív kockázatkommunikációt (*risk communication*), amely a tudományosan megalapozott kockázatbecslés eredményeinek hatékony gyakorlati érvényesítéséhez szükséges.

veszélyeztetésének lehetősége fennáll, de a tudományos adatok még nem elegendőek a kockázatbecsléshez, az elővigyázatosság elvét (*precautionary principle*) kell követni.

1.4.5. Integrált megközelítés

Az élelmiszer-biztonság multidiszciplináris, a környezet- és az agrártudományok, a növény- és az állategészségügy, az állatorvos-tudomány, az élelmiszer-tudomány és élelmiszer-technológia, a fogyasztói magatartástan és mindezekkel kölcsönhatásban a vegyészet, a mikrobiológia és a humánegészségügy tudományterületeire támaszkodik. Ezért az élelmiszer-biztonságot komplexen, környezeti, társadalmi, gazdasági, táplálkozási összefüggéseiben kell vizsgálni, *az előnyöket és kockázatokat is össze kell hasonlítani.*



1.4.6. Az élelmiszerlánc szereplőinek saját szerepvállalása

Az élelmiszerrel minden személy mindennap közvetlen kapcsolatba kerül. Mint az élelmiszerlánc záró láncszeme, fogyasztóként élvezője vagy elszennvedője az élelmiszer minőségének, biztonságosságának. Tudatosítani kell a fogyasztók saját szerepvállalását és döntési felelősségét, és ezt segíteni kell a szükséges információk biztosításával, valamint az elvárások fokozásával. Egy nemzeti élelmiszer-biztonsági program készítésekor minden kormányzati és nem kormányzati szervezetnek, csoportosulásnak, az élelmiszerlánc minden résztvevőjének meg kell határoznia, hogy mit tehet az élelmiszer-biztonság javításáért, továbbá a fogyasztókat is tájékoztatni kell saját szerepükről és lehetőségeikről.

1.5. Fő élelmiszer-biztonsági stratégiai célok

Az Élelmiszer-biztonsági Tanácsadó Testület által 2000-ben készített helyzetelemzés alapján a 2004-ben kiadott *Nemzeti élelmiszer-biztonsági stratégiában* szereplő fő stratégiai célokat az MTA Környezettudományi Elnöki Bizottság (KÖTEB) *Élelmiszer-biztonsági Albizottsága* 2009-ben megvitatta, és az alábbiak szerint fogadta el:

1. a környezetből eredő kedvezőtlen hatások csökkentése;
2. az élelmiszerláncból eredő szennyeződés csökkentése;
3. az élelmiszerlánc áttekinthetővé tétele, egyszerűsítése;
4. felelős, felkészült, tisztességes vállalkozások;
5. hatékony, egységes, gyorsan reagáló hatósági ellenőrzés;
6. összehangolt küzdelem a hamisítások, csalások ellen;
7. az élelmiszer-biztonsági ismeretek és az igényesség elterjesztése;
8. a tudományos kutatás támogatása, eredményeinek hasznosítása.

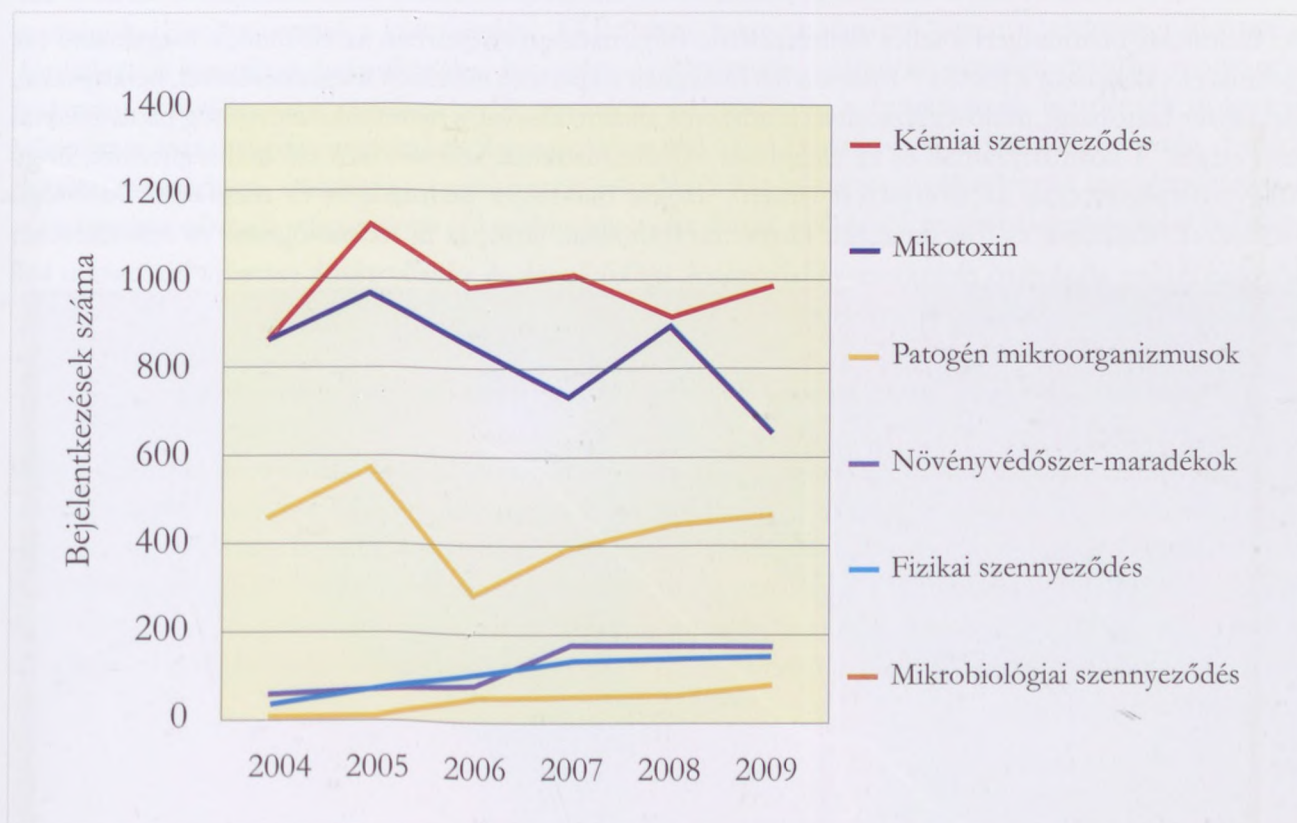
1.5.1. A környezetből eredő kedvezőtlen hatások csökkentése

A biztonságos élelmiszer-előállítás feltétele a környezet szennyezettségének lehető legalacsonyabb szinten tartása. A növényi és állati szervezetbe bekerülnek a talajban, a levegőben, a vízben előforduló szennyező, mérgező anyagok, amelyek eliminálása az élelmiszer-előállítás során már nehezen vagy egyáltalán nem oldható meg. A környezeti szennyeződés így az emberi szervezetbe kerül, ahol megbetegedésekhez vezet. A környezeti szennyeződéseket monitoringjelleggel figyelemmel kell kísérni. A vízbiztonság része az élelmiszer-biztonságnak. Természetes vizeink, valamint az ivóvízbázis ellenőrzése és védelme alapvető jelentőségű. Figyelemmel kell kísérni a mezőgazdasági, az élelmiszer-ipari termelés környezetre gyakorolt terhelését, valamint a globális változásokból (klímaváltozásból, energiafüggésből) eredő hatásokat is. A társadalomnak minden ésszerű és megvalósítható intézkedést meg kell tennie azért, hogy a környezetben lévő, az élelmiszer-biztonságot befolyásoló *szennyeződések* és *környezeti hatásokat feltárja, csökkentse, az új szennyeződések megelőzzék, és a felmerülő új veszélyeket előrejelezze*. Ugyancsak elő kell segíteni a *környezetkímélő technológiák* alkalmazását és a *fenntartható élelmiszer-termelést*.



1.5.2. Az élelmiszerláncból eredő kémiai és mikrobiológiai szennyeződés csökkentése

A népesség elegendő mennyiségű élelmiszerrel történő ellátása, az „élelmezésbiztonság” (*food security*) fenntartása szükségessé teszi az intenzív növénytermesztést és a tömeges állattartást, ez viszont egyes állati és növényi kórokozók feldúsulását eredményezheti (10. ábra). Így jelenleg még elkerülhetetlen a növényvédő szerek, a talajjavító szerek és a műtrágyák, az állatgyógyszerek, a hozamfokozók alkalmazása. Az intenzív termelési technológiák az élelmiszerekben szermaradványokat, gombatoxinokat okozhatnak, szennyezhetik a környezetet, az élővizeket. A gyógyszerek helytelen alkalmazása hozzájárul az antibiotikumrezisztencia elterjedéséhez. *A mezőgazdaságot és az állattenyésztést a lehetőségek határáig ösztönözni kell olyan technológiák alkalmazására, valamint olyan növény- és állatfajták kiválasztására, amelyek kisebb mértékben vagy egyáltalán nem igénylik a kemikáliák és a biológiai hatású anyagok használatát.*



10. ábra. RASFF bejelentések az EU-ba 2004–2009. Legfontosabb veszélykategóriákra vonatkozó többéves tendencia

1.5.3. Az élelmiszerlánc áttekinthetővé tétele, egyszerűsítése

Az utóbbi évek élelmiszer-szennyezési eseményeinek felderítése szerint az élelmiszerláncba kerülő anyagok, takarmányok, valamint az élelmiszer-összetevők útja bonyolult, szövevényes, nehezen követhető nyomon. Minél hosszabb és bonyolultabb az élelmiszerlánc, annál nagyobb az esély a szennyeződésre, a fertőzésre, a szándékos manipulációra. Minden lehetséges jogi kezdeményezést és intézkedést meg kell tenni annak érdekében, hogy *az élelmiszerek, a takarmányok és az élelmiszerláncba bekerülő egyéb anyagok eredete kiderüljön, azok útja követhető legyen, és a termék egyértelműen azonosíthatóvá váljon (nyomonkövethetőség)*. Törekedni kell arra, hogy az élelmiszerlánc minél rövidebb, egyszerűbb legyen, a termelés és a feldolgozás helye pedig minél közelebb kerüljön egymáshoz.

1.5.4. Felelős, felkészült, tisztességes vállalkozások

Az élelmiszer-biztonságért a teljes élelmiszerlánc folyamatában elsősorban az előállító, a forgalmazó (az élelmiszer-vállalkozó) a felelős.²⁵ Ennek a felelősségnek a kötelező előírások megismerésével, betartásával, élelmiszer-biztonsági, minőségbiztosítási rendszerek alkalmazásával, a nyomonkövethetőség biztosításával tesz eleget. A kormányzatnak és az élelmiszer-vállalkozásoknak kölcsönösen elő kell segíteniük, hogy Magyarországon csak az előírásokat ismerő, azokat betartó, a biztonságos és megfelelő minőségű élelmiszer előállítását és forgalmazását kiemelten fontosnak tartó, az új technológiákat és fejlesztéseket körültekintően alkalmazó élelmiszer-vállalkozások működjenek. A vállalkozások számára biztosítani kell az átlátható jogi és gazdasági környezetet.

1.5.5. Hatékony, egységes, gyorsan reagáló, szakmaspecifikus hatósági ellenőrzés

A hatósági ellenőrzésnek is a kockázatelemzés alapelvein kell alapulnia, és az ellenőrzéseknek, valamint az intézkedéseknek olyan alapossággal és gyakorisággal kell történniük, amely visszatartó erejű a jogszabálysértésekkel szemben. Az ellenőrzések során ugyanakkor érvényre kell juttatni a korrekt, gyors, szakmaspecifikus ellenőrzések segítő és nevelő jellegét is. A hatóságok megfelelő működéséhez biztosítani kell a szakmai munka *személyi és tárgyi feltételeit*, valamint a rendszeres szakmai *továbbképzést*. Az ellenőrzötték részére egyidejűleg biztosítani kell a fellebbezés, a jogorvoslati intézkedés lehetőségét a hatósági intézkedésekkel szemben.

²⁵ Az élelmiszer-vállalkozás fogalmába beleértendőek az élelmiszerek, a takarmányok, az élelmiszerláncba beszállított egyéb anyagok importjával, exportjával, előállításával és forgalmazásával, valamint a kereskedelemmel és a vendéglátással foglalkozó vállalkozások is.

1.5.6. Összehangolt küzdelem a hamisítások, csalások ellen

Az élelmiszer-biztonságra globálisan is, nemzeti szinten is jelentős veszélyt jelentenek a hamisítások, csalások, amelyek nemcsak az élelmiszerekre, hanem az élelmiszerláncba bekerülő egyéb legális és illegális anyagokra (növényvédő szerekre, állatgyógyszerekre, hormonokra) és kísérő dokumentumaikra is kiterjednek. Ezek az események hosszú távon negatívan befolyásolják a fogyasztók egészségét, bizalmát és a termékek piacképességét. Ki kell alakítani az események felderítésének technikai és szervezeti kereteit, továbbá olyan jogi változásokat kell bevezetni, amelyekkel megvalósítható *a felderített események visszatartó erejű és a jelenleginél gyorsabb szankcionálása.*

1.5.7. Az élelmiszer-biztonsági ismeretek elterjesztése

Az élelmiszer-higiéniái, élelmiszer-biztonsági ismeretek és azok gyakorlati alkalmazása az élelmiszer-biztonsági helyzet javításának a kulcskérdése. El kell érni, hogy az alapvető higiéniai, élelmiszer-biztonsági, táplálkozási ismeretek beépüljenek a Nemzeti alaptantervbe, ezáltal az oktatási, nevelési rendszerbe, valamint a mindennapi szokásokba. A termelők, az előállítók, a forgalmazók biztosítsák dolgozóik élelmiszer-biztonsági ismereteit, és a fogyasztókban alakuljon ki határozott elvárás és igényesség. A média hiteles, megbízható, szakmailag megalapozott információkat közvetítsen. Mindennek megalapozására *az élelmiszerlánc szereplőit, a fogyasztókat és a médiát színvonalas, érthető, valóságbű és meggyőző információkkal kell ellátni.*



1.5.8. A tudományos kutatás támogatása, eredményeinek hasznosítása

Az élelmiszer-biztonsági helyzetet befolyásoló tényezők változékonysága, az újabb és újabb fogyasztói igények jelentkezése, az új technológiák, termékek bevezetése az alap- és alkalmazott kutatás folyamatos fejlesztését igényli. A lehetséges kockázati tényezőket fel kell tárni és meg kell ismerni, valamint el kell végezni az egészségre gyakorolt kockázatok becslését, továbbá ki kell dolgozni azokat az eszközöket és intézkedéseket, amelyekkel a kockázat csökkenthető, illetőleg megszüntethető. A kutatási eredményeknek a gyakorlatban kell hasznosulniuk, és az önálló kutatói bázissal nem rendelkező kis- és közepes vállalkozások számára is elérhetővé kell válniuk. A magas színvonalú élelmiszer-tudományi kutatást – beleértve az élelmiszer-biztonsággal, a táplálkozástudománnyal, az élelmiszer-technológiával, az élelmiszerek minőségével és a fogyasztói tanulmányokkal kapcsolatos vonatkozásokat is –, valamint az utánpótlást biztosító felsőfokú oktatást kormányzati eszközökkel kell támogatni. *Támogatni kell továbbá azokat a közéleti kutatásokat, amelyek az élelmiszer-biztonság fokozását és a fogyasztók egészségének védelmét szolgálják.*

1.6. A nemzeti élelmiszer-biztonsági program prioritásaira alapozott, javasolt alprogramok

Az MTA Környezettudományi Elnöki Bizottság (KÖTEB) Élelmiszer-biztonsági Albizottsága a fentiekben felsorolt *stratégiai célok* megvalósításához szükséges *prioritásokat* 2009-ben megvitatta, és az azokra alapozott alprogramokat az alábbiakban határozta meg:

1. az élelmiszer-biztonság komplex összefüggéseinek a figyelembevétele;
2. a mikrobiológiai élelmiszer-biztonság fokozása;
3. a kémiai élelmiszer-biztonság fokozása;
4. kormányzati/hatósági felelősségvállalás és a feladatok áttekintése;
5. az élelmiszer-vállalkozók felelősségének érvényre jutása;
6. az élelmiszerlánc védelme;
7. érzékeny fogyasztói csoportok kiemelt védelme;
8. a hagyományostól eltérő élelmiszerek biztonságosságának az elősegítése;
9. az oktatás, nevelés, felvilágosítás javítása;
10. az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos kutatás, fejlesztés segítése.

2. Helyzetelemzés, problémák, javaslatok

2.1. Az élelmiszer-biztonság komplex összefüggéseinek figyelembevétele

A *globalizáció*, a világkereskedelem előretörése élelmiszer-biztonsági szempontból is új helyzetet teremtett, mivel az élelmiszerekkel ártalmas mikrobák, szennyezőanyagok rövid idő alatt nagy területre eljuthatnak, és a nyomkövethetőségük, az ellenőrzésük is nehezebb. Az élelmiszer-biztonság szorosan összefügg az élelmezésbiztonsággal, amelyet befolyásol az ország gazdasági helyzete és a társadalmi, szocioökonómiai helyzet is. Az élelmiszer-kereskedelem (export-import) helyzete, az élelmiszer-termelés és -feldolgozás alakulása ugyancsak kölcsönhatásban van az élelmiszer-biztonsági helyzettel. Az energiaellátás biztosítása, az infrastruktúrák megbízható működése az élelmiszer-biztonság alapfeltétele.

A *környezeti tényezők* is hatással vannak az élelmiszer-biztonságra. A levegő, az ivóvíz, az öntözővíz, a talaj, a szennyvíz, a hulladék szerepe meghatározó. A mezőgazdasági termelés, az élelmiszer-előállítás, a forgalmazás által jelentett környezeti terhelés és környezetkárosítás megelőzése különösen fontos. Egyre nagyobb jelentősége van a természeti erőforrások és a biológiai sokféleség megőrzésének, a fenntartható fejlődésnek, valamint a klímaváltozás hatásainak.

A *társadalmi változások* (öregedés, urbanizáció, mobilitás, utazások, hagyományok és az életmód változása, az egészséges életmód és termékek iránti igény, a csökkenő ellenálló képesség) szintén befolyásolják az élelmiszer-biztonsági helyzetet.

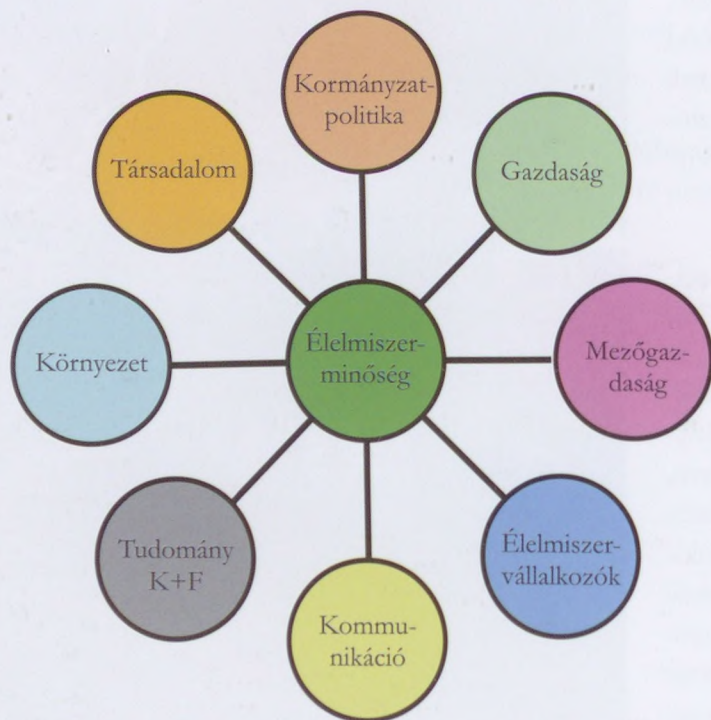
A *mezőgazdasági termelés* alapvetően meghatározza az élelmiszer-biztonságot. Így az állattartás (állattartás és -szállítás, kíméletes vágás), az állattenyésztés (tömeges tenyésztés, hozamfokozók, gyógyszerek adagolása), a növénytermesztés (monokultúrák, növényvédelem, biotermelés), az állategészségügy (megelőzés, járványvédelem, zoonózisok), az új technológiák (például GMO, klónozás) és termékek bevezetése meghatározó. Előtérbe került az etikai szempontok érvényesítése a mezőgazdasági termelésben (fenntartható termelés, biodiverzitás megőrzése, állattartási követelmények stb.).



Elsősorban az *élelmiszer-vállalkozások* (az élelmiszerlánc szereplői) felelősek a biztonságos élelmiszerek előállításáért. A helyzetet meghatározza a tömegtermelés, a változó fogyasztói elvárások, a változó termékek, a változó technológiák, az élelmiszer-biztonsági rendszerek alkalmazása, a nyomonkövethetőség, a jogkövető magatartás, a tudományos, szakmai ismeretek és a jogszabályi változások követése, valamint a dolgozók higiéniai ismeretei és a higiéniai előírások betartása. Befolyásoló szerepe van a multinacionális vállalatok, kereskedelmi láncok elterjedésének, valamint a versenyképesség (minél nagyobb nyereség) elérésére, fenntartására való törekvésnek.

A *tudomány, a kutatásfejlesztés* folyamatosan új kihívásokkal szembesül. Új veszélyek (kórokozók, szennyezőanyagok) jelennek meg, új információk és ismeretek kerülnek napvilágra, új technológiák és módszerek iránti igény fogalmazódik meg, a fogyasztóknak új elvárásaik vannak. A tudományos tevékenység fő szerepe az élelmiszer-biztonsági kockázatok becslése, számszerű meghatározása, a kockázatcsökkentő intézkedések tudományos megalapozása, valamint a kockázatok és az előnyök összevetése. Az élelmiszerekkel kapcsolatos fogyasztói elvárást, hozzáállást, véleményt, magatartást vizsgáló társadalmi kutatások, felmérések is egyre fontosabbak. Szintén új, formálódó tudományterület a hálózat kutatás.

A *kommunikáció* szerepe megváltozott, az egyszerű információtovábbítás, információcsere mellett az élelmiszer-biztonsági helyzetet, az arról alkotott fogyasztói érzékelést befolyásoló tényezővé vált. A médiának szerepe van a tudatformálásban, a hiteles információ vagy a dezinformáció terjesztésében, az oknyomozásban. Hatása van a termékek piacképességére, a reklámok révén az életmód és az elvárások alakítására. Ehhez a helyzetalkító szerephez nem mindig társul a média szereplőinek felelősségtudata és felelősségvállalása. Az internet elterjedése jelentős változásokat hozott, az információáramlás felgyorsult. A világhálón könnyű a megtévesztő, félrevezető információk terjesztése, és ez az internetes termékértékesítés előretörésével egyre nehezebben ellenőrizhető helyzetet jelent.



11. ábra. Az élelmiszer-biztonságot komplexen, összefüggéseiben kell vizsgálni

Javaslatok az élelmiszer-biztonság komplex összefüggéseinek figyelembevételére:

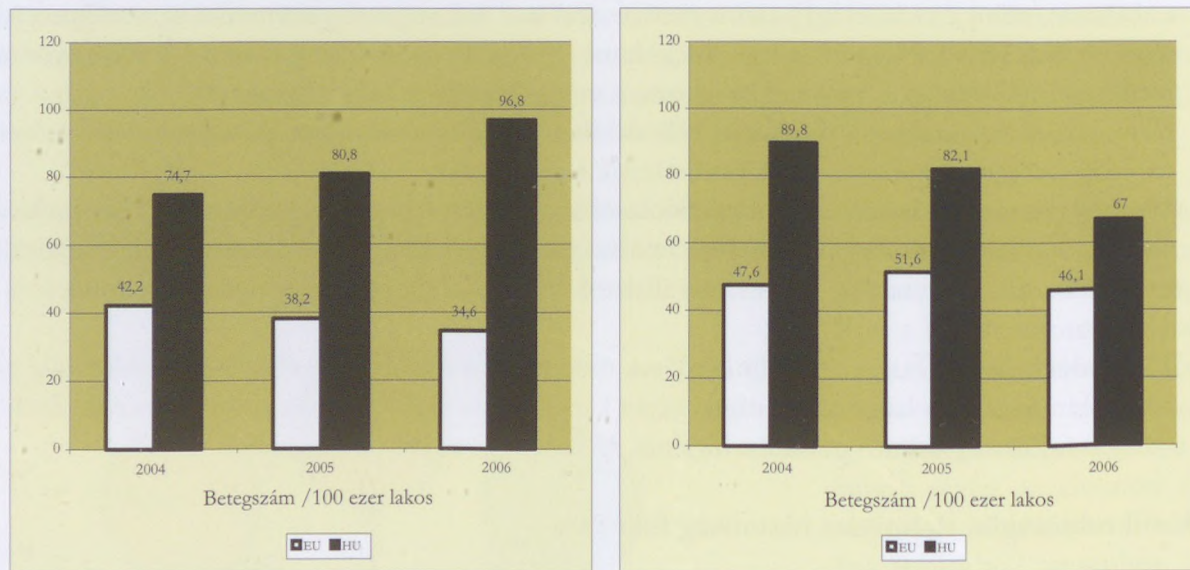
- A különböző, élelmiszer-előállítás, élelmiszer-biztonságot, táplálkozást érintő nemzetközi és nemzeti stratégiákat, programokat összehangoltan kell kialakítani és kezelni.
- Az élelmiszer-biztonsági előrejelzéseket más, globális kérdésekbe (víz- és energiaellátás, klímaváltozás, környezeti hatások, társadalmi változások stb.) beágyazva kell vizsgálni.
- Meg kell teremteni a fenntartható élelmiszer-ellátás, az egészséges táplálkozás és az élelmiszer-biztonság egységes szemléletét. Az összefüggések egzakt megközelítésére a hálózatkutató eszközöket célszerű alkalmazni.
- Fel kell hívni a társadalom figyelmét az új jelenségekre és az összefüggésekre. Nem csak a kockázatot, hanem a kockázat mértékét és az esetleges az előnyöket is elemezni kell. A kockázatbecslés mellett a kockázat/előny és a költség/haszon elemzéseket is el kell végezni a felmerülő új veszélyek, jelenségek értékelésénél. Hasonló jellegű kockázatok és limitált erőforrások esetén a kockázatok rangsorolását (*risk ranking*) is meg kell határozni, a módszertanát ki kell dolgozni.
- Nemzetközi tapasztalatok alapján ki kell alakítani az új vagy újonnan előtérbe kerülő veszélyek (*emerging pathogens*) figyelésének, előrejelzésének a rendszerét.
- Meg kell teremteni a hatékony információcserét a tudomány és a gazdaság szereplői között. Az adatokhoz jutás kulcsfontosságú a komplex rendszerek vizsgálatában. Olyan bizalmi légkört kialakítás lenne célszerű, amelyben az élelmiszer-vállalatok hajlandók felajánlani adataikat a tudományos kutatáshoz.
- Törekedni kell arra, hogy a globális kérdések tudományos értelmezése eljusson a publikumig, azok következményeiről a laikusok is világos képet kapjanak, és ezáltal felelősen dönthessenek (ilyen társadalmi felelősségi kérdés például a higiénia, az élelem és az ivóvíz pazarlása).

2.2. A mikrobiológiai élelmiszer-biztonság fokozása

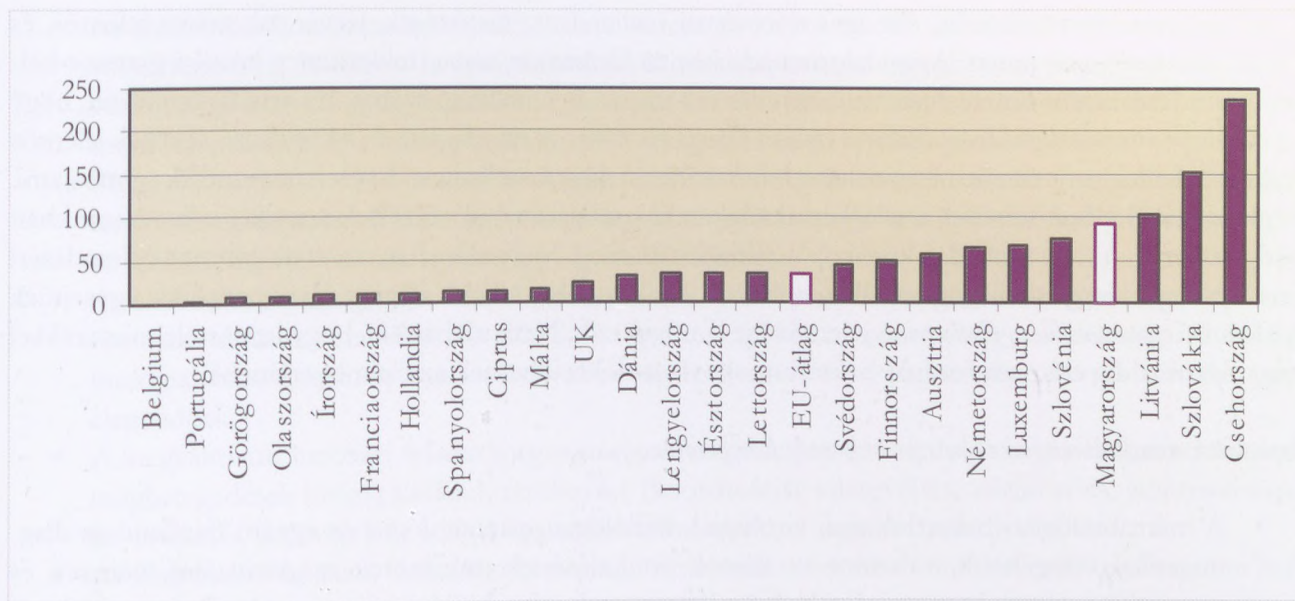
A jelenlegi mikrobiológiai helyzetet – a felderített kórokú megbetegedések vonatkozásában – a zoonózisok (állatról emberre terjedő betegségek) elsőprő dominanciája jellemzi. Arányukat tekintve kiemelten jelentősek a *Salmonella* és a *Campylobacter* okozta fertőzések, valamint a *Listeria*, a *Toxoplasma*, a *Trichinella* és a haemorrhagiás *E. coli* fertőzések. Ezek az esetenként súlyos megbetegedések hazánkban csak elvétve fordulnak elő. Jelentős azonban a vírusos fertőzések és az ismeretlen kórokú gyomor-bélrendszeri fertőzések (*Enteritis infectiosa*) száma, amelyek egy része ugyancsak élelmiszer-eredetű lehet.



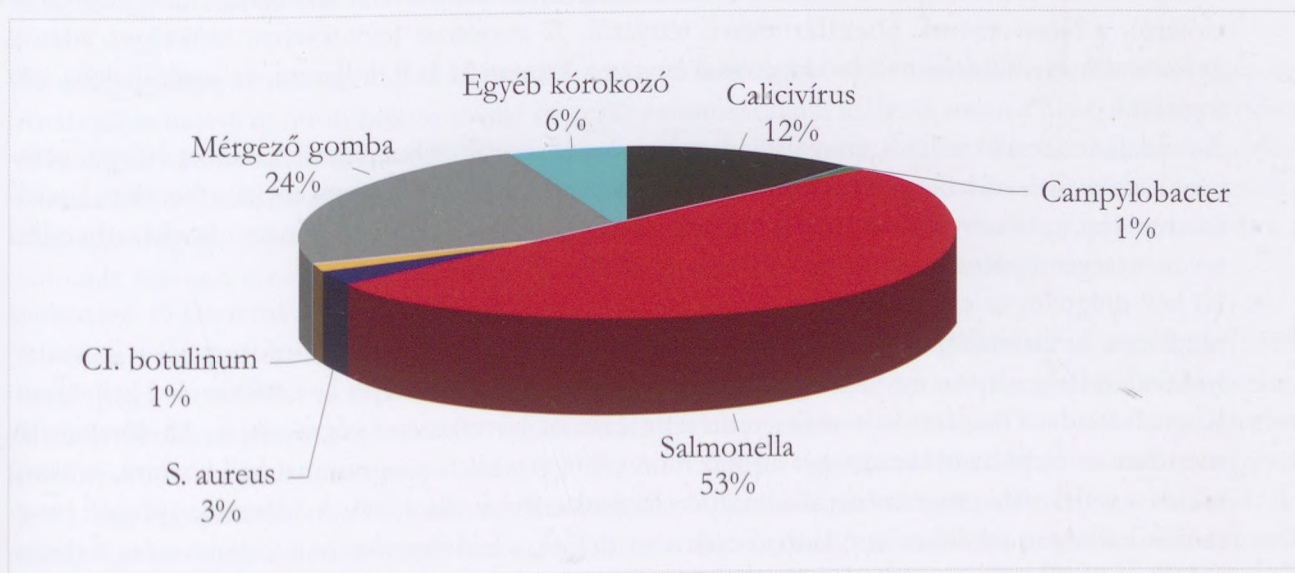
Magyarországon mind a *Campylobacter*, mind a *Salmonella* okozta fertőzések aránya jóval magasabb az Európai Unió átlagánál (12–13. ábra), hazánkban azonban a vezető kórokozó továbbra is a *Salmonella*, ezen belül is az *S. enteritidis*. Európában egyedülálló jelenségként hazánkban rendkívüli mértékben előretörően van a baromfiállományban az *S. infantis*, amely már a humánmegbetegedések alakulásában is érezteti a hatását (14. ábra). A campylobacteriosisok száma hazánkban is magas, egyes években meg is haladta a salmonellosisokét. Jelenleg a *Campylobacter* hazai előfordulása az európai átlagnál még mindig magasabb, ám az európai trenddel ellentétben csökkenő tendenciát mutat. Ez a csökkenés lehet, hogy csak látszólagos, és inkább a diagnosztikai lehetőségek beszűkülésével van összefüggésben.



12. ábra. Salmonellosisok és campylobacteriosisok előfordulási gyakorisága Magyarországon és az Európai Unióban (2004–2006) (Élelmiszer-vizsg. Közl., Különszám, 54, 2008, 7–42)



13. ábra. A humánsalmonellosis morbiditása az EU országokban 2006-ban (Élelmiszervizsg. Közl., Különszám, 54, 2008, 7–42)



14. ábra. A kórházi ápolás kóroki tényezője 2002 és 2006 között (Élelmiszervizsg. Közl., Különszám, 54, 2008, 43–59)

A robbanásszerűen kialakuló, tömeges norovírus- (calicivírus) fertőzések, járványok száma jelentős, és emelkedő tendenciát mutat. Aggodalomra ad okot az *Enteritis infectiosa* (felderítetlen kórokú gyomor-bélrendszeri fertőzések) tünetcsoporttal bejelentettek magas és emelkedő száma. Ez arra figyelmeztet, hogy az élelmiszer-mikrobiológiai és az általános higiénés helyzet továbbra sem megnyugtató, és a kórokozó ágensek jelentős részét a jelenleg rutinszerűen használatos laboratóriumi diagnosztikai módszerek nem tudják azonosítani. A globalizáció előretörésével, a világkereskedelem fokozódásával új veszélyek (*emerging risks*), hazánkban eddig ismeretlen vagy szokatlan kórokozók jelenhetnek meg. Nagy arányban okoznak gyomor-bélrendszeri fertőzést egyelőre nem diagnosztizált kórokozók. Szakirodalmi adatok alapján egyes paraziták, egysejtűek (például *Cryptosporidium*, *Cyclospora*) jelentősége is növekszik. Nem zárható ki, hogy importélelmiszerekkel hazánkban eddig elő nem forduló baktériumok, vírusok kerülhetnek az élelmiszerláncba.

Javaslatok a mikrobiológiai élelmiszer-biztonság fokozására:

- A mikrobiológiai (bakteriológiai, virológiai, mikológiai, parazitológiai és egyéb) minősítő és diagnosztikai vizsgálatok, valamint az adatok értékelésének módszereit modernizálni, nemzeti és nemzetközi szinten harmonizálni kell. Az élelmiszerek mikrobiológiai diagnosztikájában megbízható, gyors módszerek bevezetésére van szükség.
- Szükséges a fertőző ágensek forrásának felderítésére, útjának visszakeresésére, követésére alkalmas technikák és adatbázis létrehozása a hatékony megelőzés érdekében. Az új eljárásokhoz biztosítani kell a személyi és a tárgyi feltételeket is.
- Gondoskodni kell a zoonózisokra vonatkozó adatgyűjtési rendszer és adatszolgáltatás koordinációjáról, a hazai adatok hozzáférhetővé tételéről. A zoonózis jelentéséhez szükséges adatok gyűjtésének, továbbításának módszertanát nemzeti szinten ki kell dolgozni, és jogszabályba kell foglalni.
- A rendelkezésre álló számos vizsgálati adattal, az összehangolt, teljes élelmiszerláncot átfogó szemléletű adatgyűjtéssel lehet csak bekapcsolódni a nemzetközi mikrobiológiai kockázatbecslési, kockázatelemzési tevékenységbe. Ennek részeként meg kell kezdeni a nemzeti kockázatbecslési tevékenységet a jelentős kórokozók vonatkozásában.
- Ki kell dolgozni az egységes elektronikus eredményközlési, jelentési, nyilvántartási és összesítési rendszert. Az élelmiszer-eredetű megbetegedésekkel kapcsolatban keletkező információkat jogszabályi kötelezettség alapján egy országos adatbázisba kell gyűjteni, amelyet hozzáférhetővé kell tenni.
- Kiemelt feladat a nemzeti *Salmonella*-gyérítési programok következetes végrehajtása. Az előrehaladás mértékét az élelmiszerlánc egészét átfogó monitoringvizsgálati programmal kell követni, szükség esetén a védekezési programban alkalmazott eljárásokat módosítani kell. A *Salmonella*-gyérítési programok költségeit továbbra sem szabad csak a termelőre, a feldolgozóra és a forgalmazóra terhelni, abból az állami költségvetésnek a jövőben hatékonyabban kell részt vállalnia.
- A nemzetközi tapasztalatok és tendenciák figyelembevételével *Campylobacter*-gyérítési programokat kell kezdeni az élelmiszerlánc teljes folyamatában.

- Az antibiotikumrezisztencia terjedése elleni védekezés jól koordinált szakmaközi együttműködésben valósítható meg. A célzott terápia, az indokolatlan antibiotikum-igénybevétel megszüntetése az orvosi és az állatorvosi gyógykezelésben, az antibakteriális készítmények szakszerű rendelése és kúra-szerű terápias dózisban történő alkalmazása elengedhetetlen követelmény.
- Elengedhetetlen továbbá az antibiotikumrezisztens mikrobák és rezisztenciát meghatározó génjeik terjedésének folyamatos ellenőrző vizsgálata, jellemzése és az új veszélyforrások elemzése, valamint az antibiotikumfelhasználási adatok gyűjtése és elemzése.
- Az élelmiszer-gazdaság teljes vertikumában szoros és hatékony hatósági ellenőrzéssel ki kell kényszeríteni az előírások betartását. Az előállítók figyelmét fel kell hívni arra, hogy az élelmiszerek mikrobiológiai biztonságának szavatolásához az új, leegyszerűsített jogszabályi keretek sokszor nem elegendők.
- A megváltozott hatósági feladat megosztásának megfelelően át kell dolgozni az élelmiszer-eredetű megbetegedések kivizsgálásának rendszerét (koordináció, adatgyűjtés, adatkezelés, adattovábbítás és -értékelés, jelentések és adatok hozzáférhetővé tétele, a jogszabályok módosítása).
- Az élelmiszer-higiéniai, élelmiszer-biztonsági ismeretek terjesztését minden eszközzel segíteni kell.

2.3. A kémiai élelmiszer-biztonság fokozása

A kémiai-toxicológiai vizsgálatok alapján rendelkezésre álló hazai adatok többségükben nem alkalmasak kockázatbecslésre, mivel ezeket többnyire összesített formában (kifogásolt/megfelelő bontásban) adják meg, az egyedi mérési eredmények többnyire nem állnak a rendelkezésre.²⁶

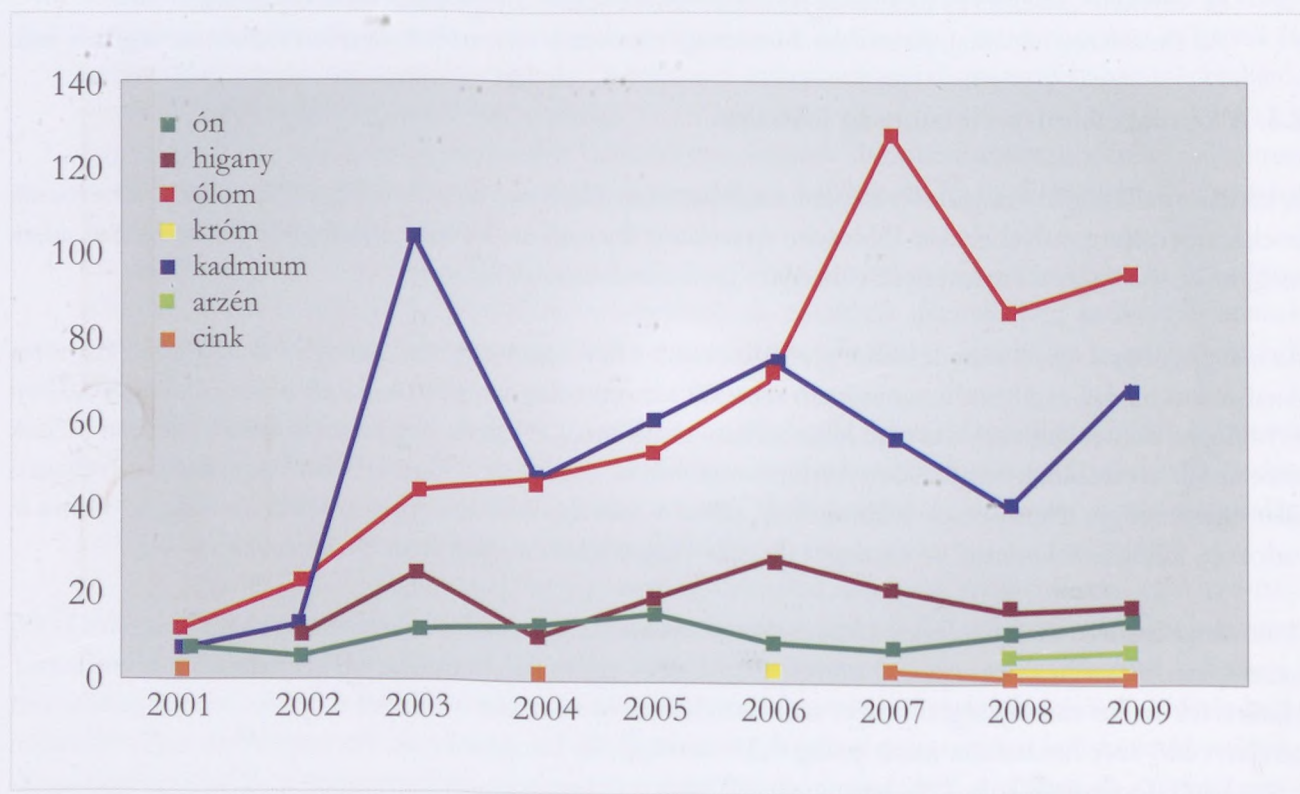
Az *állatgyógyászati szerek* maradékaiból eredő kockázat a hatósági vizsgálati eredmények tükrében alacsony. Anabolikus hatású és tiltott hozamnövelő szereket a monitoringvizsgálatok során a hazai élelmiszerekben és biológiai mintákban évek óta nem lehetett kimutatni, annak ellenére, hogy a vizsgálandó szermaradékok köre az EU elvárásának megfelelően folyamatosan bővül. A szigorú felügyelet azonban mind a folyamatos állat-egészségügyi ellenőrzések tekintetében, mind a célirányos monitoring vonatkozásában továbbra is indokolt, különös tekintettel az esetleges illegális vagy felelőtlen gyógyszeralkalmazásra.

A növényi eredetű élelmiszerekkel kapcsolatos *növényvédőszer-maradék* vizsgálata során a vizsgált (1589) hazai (piaci, termőhelyi és export-) minták 67,5%-ából egyáltalán nem lehetett szermaradékot kimutatni. Határérték feletti mennyiségben mért szermaradék-tartalom miatt a minták 0,9%-a, nem engedélyezett növényvédő szer használata miatt pedig 0,3%-a minősült kifogásoltnak. Az importmintákat összesen 1,9%-ban kifogásolták, míg 41%-ban egyáltalán nem volt kimutatható szermaradék. A leggyakrabban detektált hatóanyagok a ditiokarbamát hatóanyagok, valamint a kaptán, endoszulfán, procimidon és dimetoát hatóanyagok voltak. 20 kultúrában kiemelten, további 16 kultúrában célirányosan indokolt vizsgálni peszticidmaradékokat, és lényegesen *bővíteni kellene a vizsgálatba vont szermaradékok körét*. A növényvédő szerek

²⁶ Élelmiszer-biztonsági helyzetelemzés és kockázateértékelés (Mebih 2008).

maradékai a kémiai élelmiszer-biztonság egyik legfontosabb kockázati tényezőjévé válhatnak, ha nem biztosítható a növényvédőszer-készítmények megfelelőségének (kísérőanyagok, bomlástermékek, tisztaság stb.), a helyes mezőgazdasági gyakorlat (GAP) betartásának és a szermaradékok alakulásának megfelelő gyakoriságú és színvonalú folyamatos ellenőrzése, az ehhez szükséges anyagi forrásokkal együtt. A gazdasági megszorítások ezen a területen élelmezés-egészségügyi szempontból különösen aggasztó következményekkel járhatnak.

Viszonylag kevés élelmiszer fémszennyezettsége haladja meg a határértéket, a kifogásolt minták aránya összességében kevesebb, mint 1%. A nehézfém szintek továbbra is csökkenő tendenciát mutatnak Magyarországon. Bár a *toxikus fémek és elemek* szűrőpróbaszerű vizsgálata csak néhány esetben adott kifogásolt eredményt, toxikus hatásuk miatt szükséges a monitorozásuk (15. ábra). A fémek közül különösen a kadmiumszennyezés ellenőrzésére indokolt figyelmet fordítani, beleértve a műtrágyák kadmiumtartalmát is. Ezzel ugyanis elszennyeződhet a talaj, és ez megemelheti a termesztett növények szennyezettségét.



15. ábra. Nehézfémek RASFF jelentései, 2009

A *dioxinok*, *dioxinszerű PCB*-kből eredő, emberi szervezetre vonatkozó terhelés szintje a WHO anyatejvizsgálatának alapján csökkenő, és kisebb, mint a nyugat-európai országokban. A kiterjedt dioxinszennyezéssel járó 2007–2008. évi külföldi eredetű élelmiszer-biztonsági események (dioxinos sertéshús, dioxinos guar-gumi) arra figyelmeztetnek, hogy a dioxinok kiemelt ellenőrzése továbbra is javasolt és szükséges.

A *policiklikus aromás szénhidrogéneket* (PAH) sokféle termékben kimutatták, de szintjük – egyes halkonzervek kivételével – csak elvétve haladta meg a jogszabályi határértéket. Lehetséges rákkeltő hatásukra tekintettel szélesebb körű, a tervbe vett markerekre kiterjedő vizsgálatuk indokolt, elsősorban a kritikus termékcsoportokban. Javasolt továbbá a PAH-képződés veszélyével járó technológiák és termékek célzott ellenőrzése az EU-szabályozásnak megfelelően.

A vizsgálati eredmények alapján a radioaktivitás ellenőrzése az élelmiszerekben jelenleg nem jelez számottevő kockázatot a fogyasztók részére, a monitoringjellegű mintavétel jelenlegi szintű fenntartása továbbra is indokolt és szükséges.

A kémiai élelmiszer-biztonság szempontjából a *mikotoxinok* kiemelt fontosságúak. A vizsgálatok elsősorban az aflatoxinokra és az ochratoxin A-ra, kisebb mintaszámmal egyes fusariumtoxinokra és a patulinra terjedtek ki. A fusariumtoxinok közül a deoxinivalenol, az F-2 és a T-2 előfordul a hazai gabonatermékekben. A minták jelentős része DON-nal szennyezett. Az európai becsült beviteli értékek azt jelzik, hogy a DON, a T-2 és a HT-2 toxin jelenléte közegészségügyi szempontból aggodalomra adhat okot. Ezért megbízható és érzékeny módszer kidolgozására, további előfordulási adatok gyűjtésére van szükség. A fusariumtoxinok vizsgálata tehát indokolt, de ezek közül is kiemelendő a fumonizinek (például fumonizin B1) vizsgálata, amelyre vonatkozóan kevés hazai adattal rendelkezünk. Különösen veszélyeztetettek a gluténérzékenységben szenvedők, akik sok kukoricaalapú terméket fogyasztanak, hiszen a fumonizin elsősorban a kukoricában fordul elő.



A *természetes tartalomként előforduló toxikus anyagokra* vonatkozóan rendszeresen történnek vizsgálatok, amelyek elsősorban a cián-, a metilalkohol-, a zöldségfélékben lévő nitrát- és alkaloidvizsgálatokra terjednek ki. Az utóbbi időben többször előforduló morfin-, illetve tebantartalom miatt kifogásolható a mák. Mérgezési eset is történt, így ezeknek a vizsgálatoknak a folytatása, illetve a nem megfelelő, ismeretlen eredetű importmáktételek forgalmazásának a megakadályozása fontos élelmiszer-biztonsági kérdés. A zöldségfélék nitráttartalmának korábbi intenzív ellenőrzésében az EU-csatlakozás után visszaesést lehetett



tapasztalni, mivel a közösségi előírások csak két zöldségfélére (spenót, saláta) vonatkoznak, és rendkívül nagy nitrátszinteket engednek meg. A leginkább veszélyeztetett kisgyermek étrendjében jelentős szerepet játszó sárgarépa és burgonya nitráthatárértékének megállapításához egyelőre nem állnak rendelkezésre megfelelő adatok.

Az étrendi szokások megváltozásával, a megnövekedett turizmussal újabb veszélyek jelentek meg, újabb ételmiszer-biztonsági vizsgálatokat kell bevezetni, például a súlyos

mérgezéseket okozó tengeri *biotoxinok* vizsgálatát. Kifogásolt szállítmányt hazánkban még nem találtak. Magas hisztamintartalom miatt azonban már több alkalommal kellett intézkedni.

A technológia során keletkező szennyezőanyagok, átalakulási termékek ellenőrzési mintaszáma kevés, egyes anyagokat egyáltalán nem vizsgálják. A vizsgálatokat ki kellene terjeszteni többek között a 3-MCPD-re, az etil-karbamátra, és háttérfelmérő vizsgálattal adatokat kell biztosítani a fogyasztói kockázatok megítéléséhez.

Az ételmiszerekhez szándékosan hozzáadott idegen anyagok, ezek közül is az adalékanyagok kérdése egy ideje a fogyasztói figyelem és aggodalom középpontjába került. Adalékanyagok vizsgálatára hazánkban történnek ugyan szűrőpróbaszerű ellenőrzések, ám a helyzet megítéléséhez fontos lenne a mesterséges színezékek, a tartósítószeres és a mesterséges édesítőszeres rendszeres, monitoringjellegű ellenőrző vizsgálata. Ezt sürgetővé teszi az adalékanyagokra irányuló fokozott közfigyelem és a szűrőpróbaszerű ellenőrzések során észlelt határérték-túllépések is. Az ételmiszerek adalékanyag-tartalma döntő többségében megfelelt az előírásokban szereplő határértékeknek. Nem engedélyezett mesterséges színezék használata hat termékben fordult elő. Tartósítószer- (benzoesav, illetve szorbinsav) túladagolás a vizsgált minták 4,3%-ában fordult elő. A mesterséges édesítőszeres túlzott használata üdítőitaloknál volt jellemző. Nem állnak rendelkezésünkre a témára vonatkozó összegezhető, elemezhető vizsgálati eredmények, így nem adható reális helyzetkép a hazai adalékanyag-bevitelről.

Az ételmiszerrel érintkező anyagokból egészségre ártalmas anyagok oldódhatnak ki, amelyek rövid vagy hosszú távú megbetegedésekhez vezethetnek. Hazai és külföldi vizsgálatok is rendszeresen jeleznek hiányosságokat.

A szándékosan előidézett vagy véletlen tévesztésből eredő szennyezés a kémiai ételmiszer-biztonság jelentős kockázati tényezője. Ezekre az eseményekre, az ismeretlen szennyező-, mérgezőanyagok laboratóriumi

vizsgálatára lehetőség szerint fel kell készülni. Ezek egyrészt azonnali, tömeges megbetegedésekhez vezethetnek, másrészt detektálásuk, a szennyezőanyag meghatározása, a kockázat becslése nehézségekbe ütközik. Az efféle események előfordulása nem ritka, és a hamisítások újabb és újabb kihívást jelentenek a műszeres analitika számára is. *A laboratóriumbólózat jelenlegi műszerezettsége a nem várt, nem szokásos szennyezések minőségi azonosítására, mennyiségi meghatározására csak bizonyos esetekben alkalmas.*

Javaslatok a kémiai élelmiszer-biztonság fokozására:

- A vegyi szennyezőanyagok és mikotoxinok vizsgálatához szükséges mintavételi előírások és vizsgáló módszerek követelményrendszerét feltétlenül érvényesíteni kell Magyarországon is. Az EU-előírásokban szereplő mintavételi eljárások kötelező alkalmazásától nem lehet eltekinteni. Ehhez fontos a hatóságok folyamatos felkészítése és képzése, a szabályos mintavételi eljárások megismertetése, begyakorlása, az ehhez szükséges jogi és gyakorlati feltételek biztosítása.
- A folyamatosan csökkenő határértékek ellenőrzésére, illetve az egyre gyakrabban felmerülő új szennyezőanyagok vizsgálatára a hazai laboratóriumoknak fel kell készülniük, célszerűen központi feladatmegosztással.
- A kockázatbecsléshez használható adatok szolgáltatását valamennyi hiteles adattal rendelkező szerv számára lehetővé, illetve kötelezővé kell tenni, majd az adatokhoz illetőleg az adatok feldolgozásával készülő elemzésekhez való hozzájárulást az átláthatóság érdekében biztosítani kell.
- A hamisítások, csalások ellenőrzéséhez szükséges lenne speciálisan felszerelt kutatólaboratóriumok kijelölése, valamint ezekkel együttműködési megállapodások megkötése, amely lehetővé tenné, hogy a váratlan helyzetekben a kritikus vizsgálatokat jelentős késedelem nélkül el lehessen végezni.
- Tisztázandó továbbá, hogy a nem akkreditált, de váratlan helyzetekben szükséges vizsgálatokat milyen ügyrend szerint és feltételek mellett kell elvégezni ahhoz, hogy az eredmények hitelesen elfogadhatók és a bírósági eljárás során is érvényesíthetők legyenek.

2.4. Kormányzati, hatósági felelősségvállalás, jogszabályalkotás, intézményrendszer

A hazai jogi szabályozásban jelentős változást hozott az élelmiszerláncról és a hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény megalkotása. Ebben ötvözték az állategészségügyről, a növényegészségügyről, a takarmányokról és az élelmiszerekről szóló jogi szabályozást. A törvényben nem kapott azonban megfelelő súlyt az elsődleges mezőgazdasági termelés, amely a növényi eredetű élelmiszerek és takarmányok biztonságát hivatott garantálni. A termőföld védelmét célzó 2007. évi CXXIX. törvény ezt a hiányt nem pótolja. Nehézséget jelent, hogy a törvényben adott felhatalmazásoknak megfelelő végrehajtási rendeletek egy része még mindig nem készült el, a részletes új szabályozás több fontos szakmai területen (például takarmány, állategészségügy, állatjólét, növény- és talajvédelem, borminősítés) késik. Ezek végső kialakításában valamennyi érintett szakmai szervezetnek és intézménynek részt kell vennie.



A jogszabály-előkészítés, az európai uniós tárgyalásokra a magyar álláspont kialakítása, véleményezése során az egyeztetés sokszor csak formális, vagy olyan rövid határidővel történik, amely elmélyült véleményalkotásra nem nyújt lehetőséget. Köztudott, hogy a döntés-előkészítő üléseken csak megfelelően előkészített szakmai anyagokkal, megalapozott előzetes egyeztetés után lehet a magyar érdekeket hatékonyan képviselni. Az üléseken a szakterület jól ismerő szakembereknek kellene részt venniük, és a felkészülésre több időt és jobb koordinációt kellene biztosítani.

Az EU élelmiszer-higiéniái szabályozásában jelentős szerepet betöltő GHP-útmutatók még nem váltak széles körben ismertté, alkalmazottá és elfogadottá a hazai élelmiszer-vállalkozások körében, így ezek

szabályozó szerepe sem mindenki számára egyértelmű. Egyes területeken a részletes előírások hiányában nem alakult ki egységes nemzeti követelményrendszer. A vendéglátás részletes jogi szabályozása elavult.

Az EU-csatlakozás óta az élelmiszer-biztonság hazai intézményrendszere jelentősen átalakult. Az élelmiszerlánc-ellenőrzési feladatok operatív irányítása 2007-ben átkerült egy újonnan létrehozott szervezethez, a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalhoz (MGSZH). Ebbe a nagy létszámú szervezetbe nemcsak az élelmiszerlánc ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat és nagy múltú intézményeket integráltak, hanem ettől a tevékenységtől lényegileg is, jellegükben is eltérő egyéb feladatok (például falugazdász-hálózat, erdészet) is helyet kaptak. A 2007 és 2008 közötti szervezeti átalakítások során a teljes élelmiszer-ellenőrzés átkerült a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) irányítása alá, az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóságához (MGSZH). Az OÉTI és az ÁNTSZ-ek ezzel a területtel kapcsolatos tevékenysége megszűnt, az MGSZH-ba integrálódott. A feladattal együtt a személyek és a tárgyi eszközök is átkerültek, ám részben rendezetlen körülmények között. A korábbi állat-egészségügyi, növény- és talajvédelmi, valamint az élelmiszer-biztonsági intézményrendszerek egységei a feladatoknak megfelelő, egymásra épülő integrációban, egy központból irányítva, hatékony és gyors diagnosztikai lehetőségekkel és intézkedési jogkörrel rendelkezve látták el az előírt feladatokat, úgy, ahogyan azt a legújabb EU-törekvések előíranyozzák. Az átszervezés után viszont a megszorított költségvetésből gazdálkodó, a korábbinál jóval komplikáltabb, fölösleges szakmai összevonásokkal terhelt, a személyi függőségen és kapcsolatrendszeren alapuló vezetéssel az intézmények a jogszabályokban előírt feladataikat az eddigiekhez képest csökkenő hatékonysággal tudják ellátni. Indokolt lenne tehát az MGSZH-val kapcsolatban elemezni ennek a hatalmas – és nemzetközileg is egyedülálló komplexitású – szervezetnek a működési problémáit, a szakmai alárendeltségből adódó számos nehézséget, vészhelyzetben az intézkedések gyors végrehajtásának a nehézségeit, a

minisztériumi és az MGSZH-irányítás átfedéseit, valamint a gazdasági ügyintézés számos buktatóját. A szakmai végrehajtási szinteken szerzett tapasztalatok azt jelzik, hogy a szervezet túlcentralizált, egymástól eltérő szakterületeket együttesen és hatékonyan képtelen irányítani. Ezen túl a szervezet működésének anyagi feltételei sincsenek megfelelően biztosítva, ez az alapvető feladatok ellátását veszélyezteti.

Továbbra is a hatóságok által működtetett, hozzájuk csatlakozó laboratóriumok végzik az előírt vizsgálatokat, de a laboratóriumok terén is jelentős átszervezés és racionalizálás történt. A számuk csökkent, ugyanakkor a megmaradó laboratóriumi kapacitás nem a szükséges mértékű. Ezért a jogszabályokban előírt egyes vizsgálatokat nem tudják időben vagy megfelelő érzékenységi szinten elvégezni. A laboratóriumi hálózatban nincsenek meg a tárgyi és az anyagi feltételek bizonyos speciális vizsgálatok és esetenként a kockázatbecslés alapján indokolt számú monitoring-ellenőrzés végrehajtására. A fogyasztóvédelmi hatóság laboratóriumaiban már egyáltalán nem folyik élelmiszer-biztonsági vizsgálat, az egészségügyi hatóság laboratóriumaiban kevés számú, főleg különleges élelmiszerekre és étrend-kiegészítőkre vonatkozó vizsgálatot végeznek. Egyes területeken (például étrend-kiegészítők, különleges táplálkozási igényt kielégítő élelmiszerek ellenőrzése, élelmiszer-eredetű megbetegedések nyilvántartása) a feladatmegosztás, a felelősség megosztása még nem egyértelmű. Bizonyos vizsgálatokra a hálózat még nem készült fel, vagy a statisztikailag releváns számú vizsgálat anyagi háttere nincs biztosítva.

Bár az élelmiszer-ellenőrök hazánkban magasan kvalifikáltak, és a korszerű élelmiszer-biztonsági ismeretek megszerzését alkalomszerű, programjellegű továbbképzések is biztosítják, egységes, rendszeres továbbképzésük nincs megoldva.

Az adatszolgáltatás során az EU-adatgyűjtésbe bekerülő adatok feldolgozása időigényes, így a jelentések csak éves összesítésben, jelentős késéssel ismerhetők meg. A hazai adatok is általában csak az EU-s összesítésből, utólag válnak ismertté. A hazai élelmiszer-ellenőrzési, élelmiszer-vizsgálati adatokhoz való hozzáférés jelenleg is komoly nehézségekbe ütközik. Nem egyértelmű és nem átlátható, hogy az élelmiszer-eredetű megbetegedések adatgyűjtését jelenleg melyik intézmény végzi, és az események kivizsgálásáról szóló jelentések és részletes adatok hol érhetőek el.

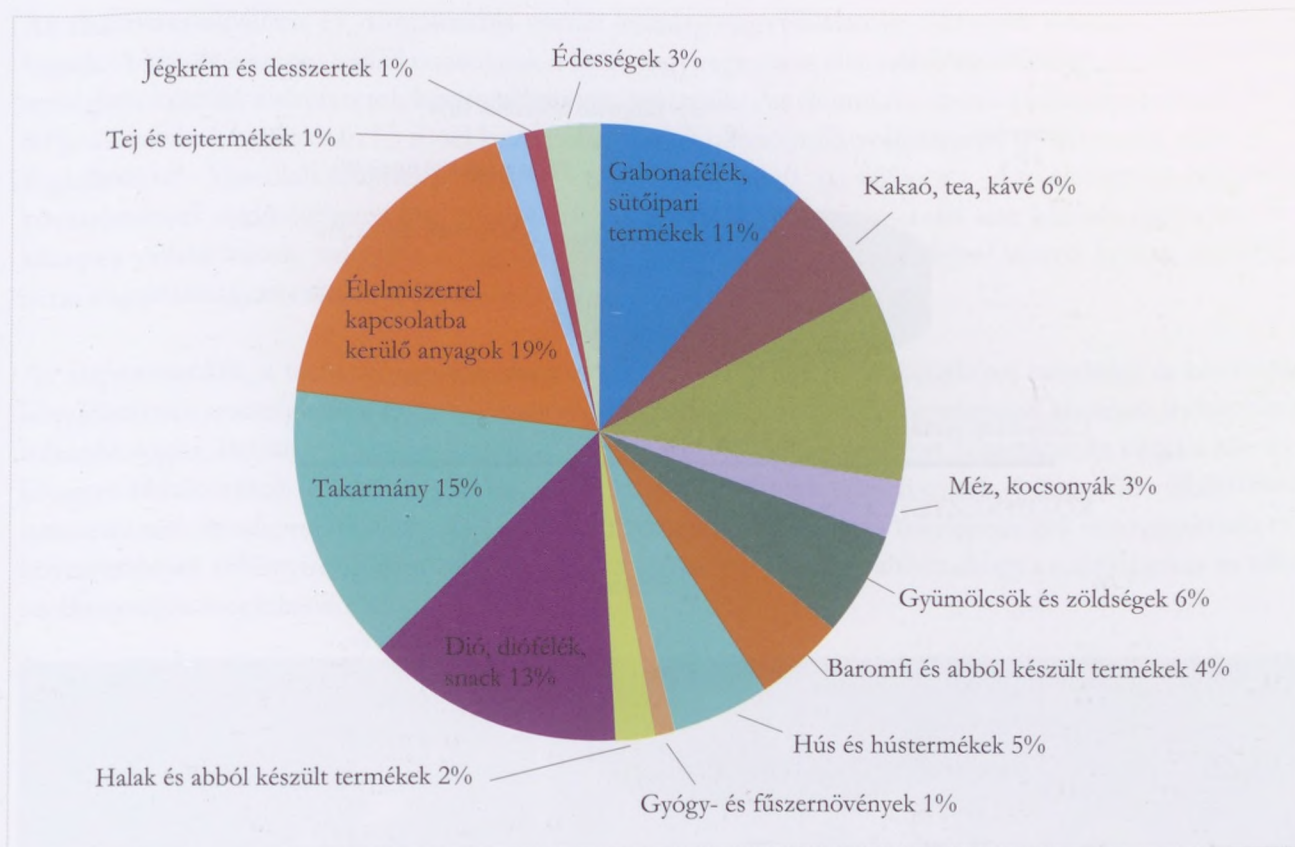
Javaslatok a kormányzati, hatósági felelősségvállalás, jogszabályalkotás, intézményrendszer-fejlesztés területén:

- A jogszabály-előkészítésnél a hazai álláspont kialakítására a formális egyeztetés helyett az érdekelt szervezetekkel, intézményekkel történő lényegi konzultációt kell kialakítani, amelyre elegendő időt kell biztosítani.
- A jogszabályok megismerttetése, egységes alkalmazása érdekében ki kell dolgozni az irányelvek, a szakmai, módszertani útmutatók szerepét, hivatalos kibocsátásuk és széles körű megismerttetésük módszerét.
- Könnyen érthető és alkalmazható GHP-útmutatókat kell készíteni, amelyeket mind a vállalkozókkal, mind a hatóságokkal széles körben meg kell ismertetni.

- Az élelmiszer-ellenőrző hatóság és az élelmiszer-biztonságban érdekelt intézmények működésének anyagi és személyi feltételeit az ország teherbíró képességének függvényében javítani kell.
- Az élelmiszer-ellenőrző hatóság ellenőrzésére fordítható éves költségvetését a kockázatbecslésen alapuló feladatok függvényében egyértelműen meg kell határozni, és ezt elkülönítetten kell kezelni.
- Szükség van a rendkívül komplex feladatokat ellátó új intézmény (MGSZH) működésével kapcsolatos tapasztalatok elemzésére. Szükséges annak a vizsgálata, hogy milyen szervezeti átalakítással állítható helyre a szakmaspecifikus közvetlen szakterületi vezetés, és milyen intézkedésekkel lehetne a további létszámcsökkentést elkerülve, a hatékonyságot, indokolt esetben a gyors szakmai beavatkozás lehetőségét fokozni és a folyamatos magas szintű szakmai munkához szükséges tárgyi és műszaki feltételeket biztosítani.
- Ki kell dolgozni az élelmiszerlánc-ellenőrző hatóság olyan finanszírozási rendszerét, amely magában foglalja az ellenőrzötték anyagi hozzájárulását, így az általános költségvetésből származó hányad csökkenthető lenne.
- Ki kell dolgozni az élelmiszerlánc-ellenőrök egységes képzését és specializált rendszeres továbbképzését.
- Az ország egészét lefedő, a hatósági munkát megalapozó laboratóriumi hálózatot kell fenntartani.
- Az állami laboratóriumokat specializáltan tovább kell fejleszteni, és fel kell készíteni minden, jogszabályban előírt feladat végrehajtására, valamint a felmerülő új veszélyek vizsgálatára, továbbá ennek anyagi fedezetéről gondoskodni kell.
- Az élelmiszer-biztonsági hatósági munka központi irányításának színvonalát javítani kell. Az ellenőrzések szervezett lebonyolításának elősegítésére van továbbra is szükség a szakmai felügyelet által központilag készített, kockázatelemzésen alapuló, országos szinten koordinált éves munkatervvel. Az egységes szemléletű gyakorlati munka végzéséhez szakmai protokollokat, útmutatókat kell készíteni, és azokat meg kell ismertetni. Az új jogszabályok alkalmazására a hatóságokat időben fel kell készíteni.
- Az ellenőrzési és vizsgálati eredmények folyamatos elemzéséhez, a kockázatbecslésen alapuló vizsgálati tervek, célvizsgálatok elvégzéséhez, valamint az egységesített veszélyt jelző rendszer működtetéséhez nélkülözhetetlen a jelentési rendszer, a központi adatkezelő és nyilvántartó rendszer továbbfejlesztése, amelynek alapján az EU felé a jelentési kötelezettség, valamint a hazai intézményi és lakossági tájékoztatás is teljesíthető (16. ábra).

2.5. Az élelmiszer-vállalkozók felelősségének érvényre jutása

Az élelmiszer-vállalkozások – az európai uniós jogszabályok alapján – mindazok a vállalkozások, amelyek az élelmiszerek előállításában, forgalmazásában szerepet játszanak, beleértve a mezőgazdasági termelést, az alapanyagok előállítását, az importot, az élelmiszer-előállítást, a kereskedelmet és a vendéglátást. Az előírások többsége vonatkozik a takarmányok előállítóira is.

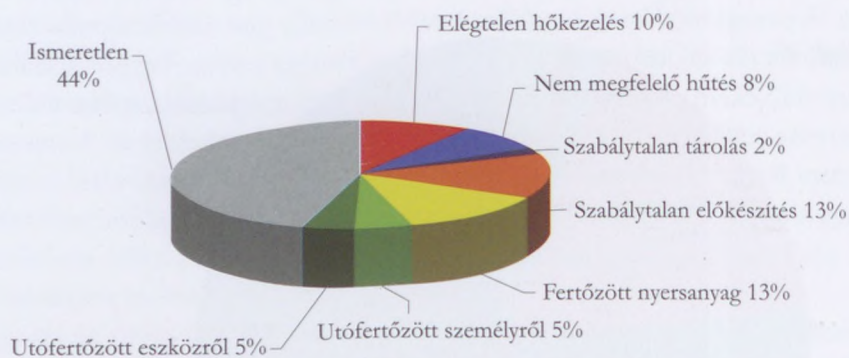


16. ábra. RASFF magyar vonatkozású bejelentések termékcsoport szerinti megoszlása 2009-ben

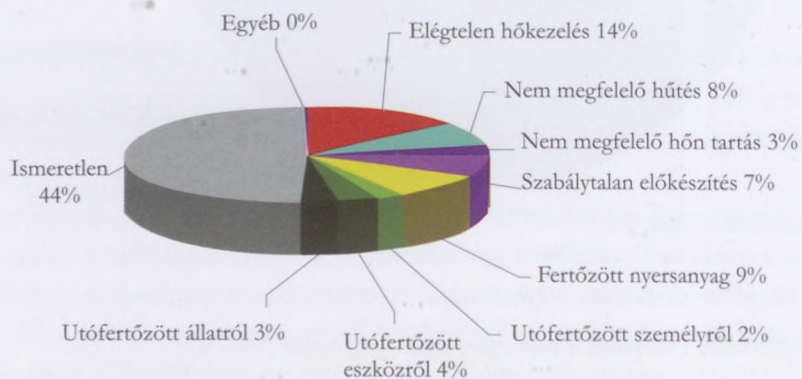
Az élelmiszer-előállítás és -forgalmazás jogi, gazdasági, társadalmi és technológiai feltételei jelentősen megváltoztak az utóbbi években. A nemzetközi élelmiszer-kereskedelmet az élelmiszerek szabad áramlása és jelentős verseny jellemzi. A fogyasztók egyszerre váltak gyanakvóbbá és igényesebbé az élelmiszerek minőségét és biztonságát illetően. Az egészséges táplálkozás iránti vágy és az új fogyasztói igények megjelenése hatott a termékek minőségére és biztonságára is. Új technológiák jelentek meg, és folyamatos az új termékek fejlesztése. A nagy tömegű termék-előállítás, az élelmiszerlánc egyre szövevényesebbé válása, a nagy távolságokra történő áruszállítás, a folyamatos változások fokozták az élelmiszerlánc sérülékenységét és az élelmiszer-biztonsági kockázatot.

A hazai vállalkozások számára új kihívást, egyúttal új lehetőséget teremtett hazánk csatlakozása az Európai Unióhoz (2004), amelynek következtében a hazai piac nyitottá vált, és érvényesült az áruk szabad áramlása. Az Európai Unió élelmiszerjogának egyik alapelve, hogy *elsődlegesen az élelmiszer-vállalkozók felelősek az élelmiszer-biztonságért*. Gondoskodniuk kell arról, hogy vállalkozásuk és az általuk előállított élelmiszerek megfeleljenek a jogszabályokban foglalt követelményeknek, és sem közvetlenül, sem hosszú távon ne károsítsák a fogyasztók egészségét (17. ábra).

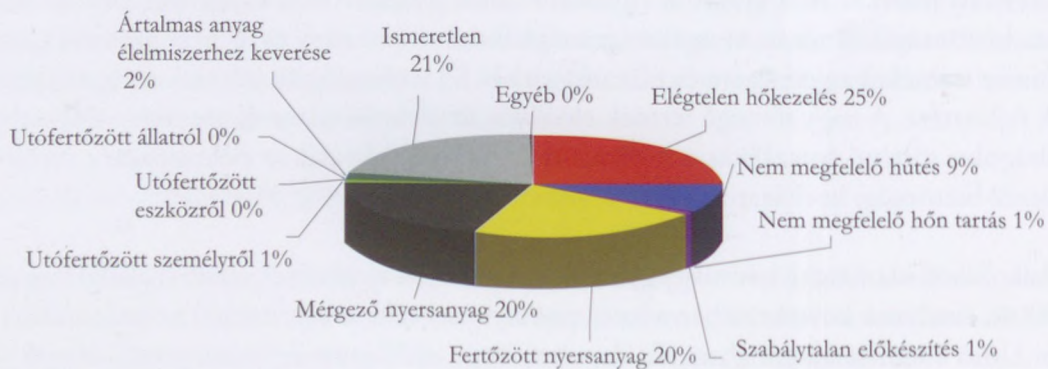
VENDÉGLÁTÁS



KÖZÉTKÉZTETÉS



MAGÁNHÁZTARTÁS



17. ábra. Megbetegedésekhez vezető technológiai hibák (2002–2006) (Élelmiszervizsg. Közl., Különszám, 54, 2008, 43–59)

Az élelmiszer-előállítás és -forgalmazás zömét jelenleg nagyvállalatok, többnyire multinacionális cégek végzik. A kis- és közepes vállalkozásoknak a helyi vagy regionális ellátásban és a különleges, kisebb mennyiségben készülő élelmiszerek készítésében van szerepük. Az élelmiszer-ipari vállalkozások zöme (közel 80%-a) azonban hazánkban 10 főnél kevesebbet foglalkoztató mikrovállalkozás. (A kevesebb, mint 50 főt foglalkoztató kisvállalkozásokkal együtt részarányuk eléri a 95%-ot.) Az élelmiszer-biztonsági követelmények tekintetében a jogi szabályozás és a hatósági ellenőrzés nem tesz különbséget a kis- és a közepes vállalkozások, valamint a nagyüzemek, nagy élelmiszer-kereskedelmi láncok között, legfeljebb némi rugalmasságot tesz lehetővé.

Az alapanyagokra, a technológiai folyamatokra és a késztermékekre vonatkozó minőségi és biztonsági követelmények szerteágazóak, és ezek teljesítése a jogszabályok folyamatos figyelemmel kísérését, technológiai, mikrobiológiai, élelmiszer-kémiai, higiéniai, minőségbiztosítási ismereteket feltételezi, és ezzel a kis- és a közepes vállalkozások többnyire nem vagy nem megfelelő szinten rendelkeznek. A nagyobb vállalkozások ismeretei sem mindig naprakészek és alaposak. Tekintettel arra, hogy a tevékenységek szerteágazóak, és a követelmények többnyire általánosak, komoly szakértelem szükséges ahhoz, hogy az elvárásokat az adott tevékenységre megfelelően lehessen alkalmazni.



Az élelmiszer-vállalkozók legfőbb feladatai az élelmiszer-biztonság terén a következők:

- a jogszabályi előírások betartása;
- a Jó higiéniai gyakorlat (GHP) megvalósítása útmutatók alkalmazásával;
- HACCP-alapú belső élelmiszer-biztonsági rendszer alkalmazása;
- a nyomonkövethetőség biztosítása, a kifogásolt termékek visszahívása;
- a hatóság és a fogyasztók tájékoztatása élelmiszer-biztonsági veszélyeztetés esetén.

EU-csatlakozásunk óta nemcsak a hazai jogszabályokat, hanem az európai szabályozást is figyelemmel kell kísérni. Az élelmiszer-biztonság területe szinte teljes egészében az uniós szabályozás alá tartozik. A jogszabályok figyelemmel kísérése, értelmezése és betartása a legtöbb hazai vállalkozás számára nehéz, esetenként lehetetlen feladat.

A hazai élelmiszer-vállalkozások számára még szokatlan az európai élelmiszer-higiéniai szabályozásnak az a formája, amely az élelmiszer-vállalkozások feladatává teszi az iparági jó higiéniai útmutatók kidolgozását. A *Jó higiéniai gyakorlat (GHP)* – beleértve a jó mezőgazdasági (GAP), a jó élelmiszer-előállítási (GMP), a jó kereskedelmi és vendéglátói gyakorlat (GCP) élelmiszer-biztonságot is befolyásoló elemeit – mindazon elméleti ismeretek és gyakorlati tapasztalatok rendszerezett összefoglalása, amellyel az élelmiszer-előállítás és -forgalmazás folyamatában az élelmiszerek biztonságossága fokozható.

Valamennyi vállalkozásnak (beleértve a takarmányvállalkozókat is, kivéve a mezőgazdasági termelőket) kötelező bevezetni és működtetni a *HACCP-rendszer* elvein alapuló *belső élelmiszer-biztonsági rendszert*. A HACCP élelmiszer-biztonsági rendszer alkalmazása, mint tudományos megalapozottságú, szisztematikus eszköz, nagy segítséget jelent az élelmiszer-termelés és -forgalmazás teljes folyamatában a biztonságos élelmiszer-előállításnak a megvalósításához, a kötelező gondossági elv alkalmazásának a bizonyításához. A kis- és közepes vállalkozások többségénél nem valódi, folyamatos ellenőrzésként működik a belső élelmiszer-biztonsági rendszer, hanem csak dokumentumok formájában létezik. Különleges nehézséget jelent a HACCP-rendszer bevezetése és alkalmazása a vendéglátásban. Itt ugyanis olyan sokféle termék készül, és olyan nagy hagyománya van az egyéni kreatitásnak, hogy a HACCP-rendszer eredeti formájában, valamennyi termék és technológia részletes elemzésének az elvégzésével nem alkalmazható.

A 178/2002/EK rendelet előírja, hogy az élelmiszer- és a takarmányvállalkozásoknak olyan rendszert kell bevezetniük, amelynek segítségével a felhasznált élelmiszer-összetevők eredete visszakövethető, és a kiszállított termékek *nyomon követhetők*. Ennek segítségével adott élelmiszer-biztonsági eseménynél a kifogásolt termék gyorsan visszahívható a forgalomból, eredete is tisztázható. A termékek visszahívása a vállalkozások feladata és kötelessége. A visszahívásról értesíteni kell a hatóságot is. Ez új szemléletet követel meg a vállalkozásoktól, akik abban érdekeltek, hogy termékeik hibájára ne derüljön fény, és elkerüljék a nyilvánosságot. A *nyomonkövethetőség* a gyakorlatban azonban nem mindenütt és nem egységesen valósult meg.

Az új termékek fejlesztése, a technológia biztonságosságának megítélése, a minőségmegőrzési/ eltarthatósági idő tudományosan megalapozott megállapítása innovációt, speciális szakértelmet, kísérletes, laboratóriumi háttérrel igényel. Ez a vállalkozásoknál csak elvétve, néhány nagyvállalatnál áll a rendelkezésre. A korábbi iparági laboratóriumok megszűntek, a néhány megmaradt hazai kutatóintézet kapacitását sem veszik igénybe a vállalkozások. Ennek egyik legfőbb, de nem kizárólagos oka a tőkeszegénység. Szerepet játszhat benne a hosszú távú, stratégiai gondolkodás hiánya és az is, hogy a vállalkozások nem érzik a vizsgálatok elmaradásának következményeit, és nincsen saját belső igényük a jó minőség és a biztonság elérésére, továbbá hiányzik a fogyasztók ebbéli elvárása is.

Javaslatok az élelmiszer-vállalkozók felelősségének érvényre juttatására:

- Minden lehetséges és ésszerű segítséget meg kell adni ahhoz, hogy a tisztességes vállalkozások eleget tudjanak tenni a követelményeknek.
- A vállalkozásokat megfelelő ösztönzők alkalmazásával, tájékoztatással, érthető, egyértelmű és végrehajtható követelményrendszer kialakításával kell segíteni.
- A fogyasztók és a tisztességes vállalkozók érdekében határozottan és hatékonyan kell fellépni a tisztességtelen vállalkozások, ügyeskedők, hamisítók, csalók ellen. Világossá kell tenni, hogy ez a gyakorlat a társadalom szemében nem fogadható el és nem tűrhető, ilyen tekintetben „zéro toleranciát” kell kihirdetni.
- Erősíteni kell a szakmai szövetségek szerepét a vállalkozások felkészítésében, a változások követésében, az oktatások, a továbbképzések megszervezésében, az információk átadásában.
- A kis- és közepes vállalkozások részére segítséget kell adni a lehető legegyszerűbben működtethető belső élelmiszer-biztonsági rendszer kidolgozásához és alkalmazásához.
- Elő kell segíteni egy olyan szellemi központ létrejöttét, ahol a kis- és közepes vállalkozások választ kaphatnak jogszabályi követelményeket, szakmai, technológiai vagy egyéb problémákat érintő kérdésekre, illetve arra, hogy kérdésükkel hova fordulhatnak.
- A hatóság az ellenőrzésekkor tapasztalatainak átadásával törekedjen a tisztességes vállalkozók segítségére, bírságolása legyen mértéktartó, arányos, elvárásai, intézkedései pedig legyenek érthetőek és méltányosak.

2.6. Az élelmiszerlánc védelme

Az élelmiszer-ellátás biztonsága és az élelmiszerek biztonságossága alapvető *stratégiai kérdés* a társadalom számára. A rendkívüli intézkedést igénylő, élelmiszer-, illetve takarmányeredetű események világszerte veszélyt jelentenek az emberi és az állati egészségre, megrendítik az élelmiszerekbe vetett fogyasztói bizalmat, pánikhoz, súlyos esetben élelmiszer-ellátási zavarokhoz, az egészségügyi ellátórendszer túlterheléséhez vezethetnek, súlyos költségvetési terhet jelentenek, és hosszú időre visszavethetik a hazai termékek versenyképességét.



Az élelmiszerek ártó szándékú szennyezése hosszú történelmi múltra tekinthet vissza, amelyet megőrzött az „ételmérgezés” szó, ezt a kifejezést a köznyelv még ma is használja minden étel-ital eredetű megbetegedésre. Az ételek, italok megmérgezése lehetett családi dráma, néhány embert érintő bűnügy, és már a kezdetektől voltak politikai indítékú mérgezések is.

Az elmúlt évtized tömeges megbetegedéseket okozó, étel-ital eredetű eseményei csak érzékeltetni tudják, hogy milyen súlyos következményekkel

kellene számolni, ha valaki ártó szándékkal, tudatosan irányítva szennyezné meg az étel-ital lánc valamelyik pontját. A jelenlegi fenyegetettség a tömegtermelés és a globális kereskedelem miatt a korábbiaknál nagyobb. Sokat fejlődött a technika, és nem nehéz hozzájutni mérgező, fertőző anyagokhoz, valamint ezekkel kapcsolatos információhoz, amely az interneten is hozzáférhető.

Az *élelmiszer-terrorizmus (bioterrorizmus)* veszélye napjainkban is fennáll. Az Egészségügyi Világszervezet már 2002-ben arra figyelmeztetett, hogy az élelmiszerek terroristák által történő szándékos szennyezése valós fenyegetés, és az étel-ital lánc valamelyik pontján, egy adott helyen fellépő szennyezésnek kiterjedt, globális közegészségügyi következményei lehetnek. Noha politikai célzatú étel-ital-terrorista eseményre ritkán derül fény, egyre nagyobb a gyakorisága és a valószínűsége annak, hogy valamelyik üzletlánc vagy vállalkozás termékeit megmérgezik, vagy ezzel fenyegetőznek, ez pedig jelentős gazdasági és erkölcsi kárral jár, és pánikot kelthet. Ugyancsak előfordulnak és egyre nagyobb méretűek az étel-ital-tervezetekkel kapcsolatos gazdasági indíttatású, nyereségvágyból elkövetett bűncselekmények, a *hamisítások és csalások*, amelyeket esetenként több országot érintő bünszövetkezetek irányítanak.

Napjainkban a modern társadalmak nagymértékben függenek a meglévő infrastruktúra-rendszerektől (energiaellátás, ivóvízellátás, informatikai hálózatok stb.). A biztonságos étel-ital- és ivóvízellátás is a *kritikus infrastruktúra* elemei közé tartoznak, ezek megvédésében társadalmi, kormányzati és vállalkozói feladatok is vannak. Ezért mind a kormánynak, mind az étel-ital-vállalkozásoknak fel kell készülniük arra, hogy a szándékos étel-ital-szennyezés, -hamisítás és -csalás lehetőségét megelőzzék, illetve elhárítsák. A kritikus infrastruktúrák, köztük az étel-ital-ipari létesítmények sebezhetőségét felismerve az Európai Unió is kialakította az ezek védelmével kapcsolatos koncepcióját, majd 2008 decemberében elfogadták az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javításának szükségességéről, ennek értékeléséről szóló 2008/114/EK irányelvet, amelyet hazánk is át kell vennie.

Az Európai Unió tevékenységével összhangban Magyarországon is megkezdődött a nemzeti kritikus infrastruktúrávédelem hazai koncepciójának a kialakítása, amely kiterjed az élelmiszer-biztonságra is.

A szándékos élelmiszer-szennyezések megelőzésében kiemelt szerepe van az *élelmiszer-vállalkozásoknak*. A vállalkozói felelősségnek fontos eleme a termékek nyomkövethetősége és visszahívhatósága. A legtöbb mezőgazdasági termelési rendszer azonban nincs megfelelően felkészülve arra, hogy visszahívási mechanizmusokat léptessen életbe.

A szándékos élelmiszer-szennyezés, a -hamisítás, a -csalás felismerése, megelőzése és megakadályozása az *élelmiszer-ellenőrző hatóságok* részéről eddigi megszokott tevékenységüktől eltérő (jogi, adóügyi, nyomozati) eszközöket, képességeket, ismereteket igényel. Az EU és a globális riasztó rendszerek (például RASFF, INFOSAN) lehetővé teszik az információk gyors továbbítását. Mindezek azonban csak kezdeti lépések egy hatékony, megfelelő felkészültségű, gyors reagálású rendszer kialakításához. Az intézkedések jelenleg ad hoc jellegűek, és hatékonyságukat anyagi, személyi, szervezeti problémák nehezítik. Jelenleg nincs olyan országos hatáskörű, gyors reagálású, tapasztalt egység, amely a helyi hatóságokat segítené ezeknek a rendkívüli eseményeknek a kivizsgálásában.

Az *egészségügyi ellátórendszer* is érintett lehet a bioterrorizmus, az élelmiszer-terrorizmus eseményeiben. Az áldozatok az ellátórendszerrel jelentkeznek, tehát ott merülhet fel először a szándékos veszélyokozás gyanúja. A korai diagnózis és a megfelelő kezelés életfontosságú a lehetséges járványok kialakulásának a megelőzésében. A fertőzött élelmiszer és víz a kórházakat közvetlenül is veszélyeztetheti, így az egészségügyi ellátás összeomolhat. Ugyancsak az egészségügyi ellátás összeomlásához vezethet a betegek halmozott vagy tömeges jelentkezése, a vakcinák és/vagy a gyógyszerek hiánya. A közegészségügyi és a gyógyítóhálózatnak fel kell készülnie az ismeretlen fertőző, mérgező ágens gyors azonosítására, a betegek elhelyezésére és kezelésére.

A szándékos veszélyokozás során használt anyag laboratóriumokból is származhat. Ezért az üzemeknek, intézményeknek, *laboratóriumoknak* fokozniuk kell a fertőző, mérgező anyagok, a növényvédő szerek és más vegyi anyagok, a radioaktív anyagok tárolásának a biztonságát, és jelenteniük kell minden lopást vagy más illetéktelen használatra utaló eseményt a megfelelő hatóságoknak. A klinikai, a kutató- és az élelmiszer-ellenőrző laboratóriumoknak tudatában kell lenniük a potenciális veszélynek, és megfelelő biztonsági intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy a náluk lévő anyagokkal a visszaélések kockázatát a minimálisra csökkentsék. Fontos továbbá, hogy legyenek az országban olyan kijelölt laboratóriumok, amelyek képesek ismeretlen eredetű és jellegű fertőző, mérgező anyagok gyors kimutatására, és hogy ezeknek a laboratóriumoknak a folyamatos elérhetősége ismert és biztosított legyen.

Minden lehetséges és ésszerű intézkedést meg kell tenni az élelmiszerlánc, valamint a kritikus infrastruktúrák védelmének és a szándékos károkozás megelőzésének érdekében.

Javaslatok az élelmiszerlánc védelmével kapcsolatban:

- Az élelmiszerlánc-ellenőrző és határfelügyeleti hatóságok aktívan figyeljék a szándékos élelmiszerlánc-szennyezés előfordulásának lehetőségeit és jeleit, forgalomba hozatal előtt, forgalmazás, szállítás közben és a piacfelügyelet keretében egyaránt.
- Az élelmiszer-vállalkozások belső minőségbiztosítási, élelmiszer-biztonsági rendszerük kialakítása, működtetése során az ésszerűség határain belül vegyék számításba az esetleges szándékos szennyezésből adódó veszélyeket és a védekezés lehetőségeit. Legyen kötelező az élelmiszer-vállalkozások számára válságkezelési terv készítése és gyakorlása.
- A laboratóriumi rendszeren belül országos szinten ki kell jelölni az ismeretlen vegyi anyag és mikroba meghatározására képes intézményeket. Ezeket ismertté és elérhetővé kell tenni a válsághelyzetben intézkedésre kijelölt szervezet számára.
- A fertőző és mérgező anyagot tároló intézmények, helyiségek rendjét úgy kell kialakítani, hogy az anyagokhoz való illetéktelen hozzájutást kizárják.
- Az élelmiszer-biztonsági monitoring- és az egészségügyi, valamint laboratóriumi surveillance rendszerek működtetői figyeljenek fel minden szokatlan jelenségre és halmozódásra, továbbá erre hívják is fel az illetékesek figyelmét.
- Az egészségügyi rendszer legyen felkészülve fertőzöttek vagy mérgezetek tömeges ellátására és a szokatlan mérgezések, fertőzések diagnosztizálására.
- Felül kell vizsgálni a Büntető törvénykönyv vonatkozó előírásait, hogy biztosítják-e a szándékos élelmiszer-szennyezés, -csalás és -hamisítás arányos és visszatartó erejű jogi szankcionálását.
- A meglévő nemzeti, hatósági és üzemi katasztrófaelhárítási és válságkezelési terveket felül kell vizsgálni olyan szempontból, hogy alkalmasak-e szándékos élelmiszerlánc-szennyezések, -fertőzések észlelésére és a következmények elhárítására. Készüljön országos terv célzottan az élelmiszer-terrorizmus eseményeinek az elhárítására és kezelésére.
- Jöjjön létre egy országos szinten bevethető válságkezelő egység, amely a kiemelt jelentőségű élelmiszerlánc-biztonsági események kivizsgálását végzi, és ehhez legyenek biztosítva a jogi, a személyi és a dologi feltételek.
- Az ellenőrző hatóságoknak meg kell tervezni és gyakoroltatni kell mindazokat az intézkedéseket, amelyek az első, esetleg csak gyanún alapuló bejelentéstől, észleléstől a fogyasztók egészségének veszélyeztetettsége és pánikhelyzet kialakulása nélkül elvezethetnek a megalapozott, bizonyítékokon alapuló vádemelésig.
- A kormányzati szervek vezető munkatársai részesüljenek válságkommunikációs képzésben. Mind válsághelyzetben, mind azon kívül nyújtsanak pontos, hiteles és megalapozott tájékoztatást a tevékenységükről és az élelmiszer-biztonsági helyzet alakulásáról a sajtó és a fogyasztók számára.

2.7. Az érzékeny fogyasztói csoportok kiemelt védelme

A táplálékallergia gyakoriságára vonatkozó átfogó, megbízható, reprezentatív epidemiológiai adatok nem állnak a rendelkezésünkre Magyarországon. A táplálékallergia/intolerancia előfordulását nehéz a betegnyilvántartás és a diagnosztikus módszerek alkalmazási problémái miatt meghatározni. Az egyes szakirodalmi becslések alapján a felnőtt lakosság kb. 1–3%-a szenved valamilyen táplálékallergiában.²⁷ A táplálékprovokációval igazolt esetek száma 0,8–2,4% körülnek tekinthető.²⁸ A gyermekkori táplálékallergia gyakoriságára vonatkozó adatok is hiányosak. A táplálékallergiák gyakoriságát a 3 évnél fiatalabb gyermekek között 6–8%-ra becsülik, ez a szám az életkor előrehaladásával csökken. A tehéntejfehérje-allergia előfordulását 2,25%-os, a tojásallergiáét 2,6%-os, a földimogyoró-allergiáét 0,4–6%-os gyakoriságúnak találták.²⁹



Egyes becslések szerint a táplálékallergiások száma a fentiekénél is magasabb. Jelenleg világszerte már legalább 8%-ra becsülik a táplálékallergiások előfordulását. A táplálékintoleranciák gyakorisága a táplálékallergia 2–4-szeresére tehető. Ez szerény számítások szerint is azt jelenti, hogy legalább minden negyedik ötödik embernél jelentkezik valamilyen étel fogyasztását követően nem várt, kellemetlen reakció.

Hazai allergénvizsgálatokra vonatkozóan nem állnak rendelkezésünkre adatok, pedig valamennyi jelölés-köteles allergént ellenőrizni kell. Nem ismert, hogy Magyarországon történnek-e hatósági ellenőrző vizsgálatok, hogy a hatósági vagy független laboratóriumok milyen allergén/pszeudoallergén jelenlét vagy kontamináció vizsgálatára vannak felkészülve, valamint vannak-e a nemzetközi körvizsgálatokban validált módszerek és az élelmiszer-mátrixra alapozott standardok. További információ szükséges arra vonatkozóan, hogy a hazai élelmiszer-ellenőrző laboratóriumok milyen allergéneket, milyen érzékenységgel tudnak detektálni.

²⁷ SCF (Scientific Committee for Foods). Report on adverse reactions to foods and food ingredients. *Reports of the Scientific Committee for Foods*. Thirty-seventh series, 1995, 41.

²⁸ 3. EU SCOOP (European Union Scientific Cooperation) Task. *Report of experts participating in EU Scientific Cooperation Task 7.2 entitled "The occurrence of severe food allergies in the EU"*. April 1998.

²⁹ Eggesbo, M. – Botten, G. – Halvorsen, R. – Magnus, P. 2001. The prevalence of CMA/CMPI in young children : the validity of parentally perceived reactions in a population based study. *Allergy* 56: 393–402.

Az oktatási-nevelési intézményekben (bölcsőde, óvoda, iskola) dolgozók általában nincsenek felkészítve az élelmiszer-allergiás gyermekkel kapcsolatos teendőkre. Az élelmiszer-allergiában és -intoleranciában szenvedők és családjuk gyakran nem kapják meg a szükséges információt, és nehezen találják meg a speciális élelmiszereket.

Javaslat az érzékeny fogyasztói csoportok kiemelt védelmének az érdekében:

- Szükség van az élelmiszer-allergia kialakulásával, előfordulásával kapcsolatba hozható adatgyűjtő és -elemző rendszerek áttekintésére és koordinált működtetésükkel a hatékonyságuk fokozására.
- Fontos a veszélyeztetett lakossági csoport allergénexpozíciójának csökkentésére irányuló meghatározás.
- Növelni kell az általános tájékoztatás szintjét.
- Az oktatási intézményekbe kerülő allergiás gyermekek speciális problémáinak kezeléséről, valamint a diéta betartásának támogatásáról megfelelő ismeretekkel kell rendelkezniük a pedagógusoknak is.
- Az egészségügyi dolgozók számára is biztosítani kell az élelmiszer-allergiákkal, azok étrendi kezelésével kapcsolatos legfrissebb információkat.
- A gyermekétkeztetést a lehetőségek határáig rugalmassá kell tenni annak érdekében, hogy az allergiás beteg családja elláthassa a gyermeket otthon készített étellel.
- A vendéglátóhelyeken meg kell valósítani a felhasznált alapanyagokról szóló tájékoztatást, részletesebb étlap vagy a vendég kérésére a kiszolgáló személyzet által rendelkezésre bocsátott részletes információ, ételrecept segítségével.
- A túlérzékenységekben szenvedők tájékoztatása elengedhetetlen az általuk fogyasztható vagy kerülendő élelmiszerekről és ezek hozzáférhetőségéről. Támogatni kell a Magyar táplálékallergia- és táplálékintolerancia-adatbank működését.

2.8. A hagyományostól eltérő élelmiszerek biztonsága

A hagyományostól eltérő élelmiszerekkel kapcsolatosan fennáll a *kettős kockázat* lehetősége. A klasszikus élelmiszer-biztonsági kockázat, azaz a mikrobiológiai és a kémiai-toxikológiai szennyeződések (például a határértékhez kötött adalékanyagok) tekintetében ezek azonosnak tekinthetők a hagyományos élelmiszerekével. Ezen túlmenően azonban táplálkozási kockázattal is számolni kell, ez egyrészt a nem hagyományos élelmiszerek különleges összetevőiből, másrészt a speciális táplálkozási célból adódik. A nem hagyományos élelmiszerek összetételük következtében jelentősen megváltoztathatják a szervezet fiziológias folyamatait, akár kedvezőtlen irányba is.

Egyre több olyan élelmiszer jelenik meg, amelyek átmenetet képeznek az élelmiszer és a gyógyszer között, vagy csak azért forgalmazzák élelmiszerként, hogy ne kelljen a gyógyhatást igazolni. Az *étrend-kiegészítők és a különleges élelmiszerek* egyes csoportjainál (anyatej-helyettesítő tápszerek, speciális gyógyászati célra szánt tápszerek, gluténérzékenyeknek szánt élelmiszerek, egyéb különleges táplálkozási célú élelmiszerek) a piac

nyomon követésére és a piacfelügyeleti munka elősegítésére bejelentési (notifikációs) kötelezettség van érvényben. Ez nem ad ugyan lehetőséget a nem megfelelő, esetleg az egészségre is káros termékek forgalomba hozatalának megakadályozására, de a piacfelügyeleti hatóságok értesítésével hatékonyan elősegítheti a készítmény eltávolítását a piacról (egészségügyi kockázat esetén), illetve az egyéb szűk-séges intézkedések megtételét. A vitaminok, ásványi anyagok mellett az étrend-kiegészítőkben és a normál élelmiszerekben is megjelent a biológiailag aktív anyagokkal, *növényi kivonatokkal* történő dúsítás is. Ezek ellenőrizetlen bevitele többszörös veszélyforrást jelent, mert az anyag önmagában is károsíthatja az egészséget.



Sem EU-, sem hazai szinten nincs szabályozva, hogy milyen egészségi, élettani hatású termékeket lehet, és melyeket nem lehet élelmiszerként forgalmazni. Az étrend-kiegészítők és a dúsított élelmiszerek előállításának, forgalmazásának a szakmai tudása, képzettsége nem mindig kellő színvonalú, erre vonatkozó szabályozás nincs. A hatóságok nincsenek kellően felkészülve ezeknek a termékeknek a piaci és laboratóriumi ellenőrzésére.

Az új élelmiszerek,³⁰ új technológiák nem eléggé ismertek, ellenőrzésük nincs megoldva. A GMO-kimutatás, mennyiségi meghatározás és monitoring módszerei költségesek. A szakterület és a módszerek folyamatosan fejlődnek, ehhez gyakori és költséges módszer- és eszközfejlesztés szükséges. Nem megoldott a GMO-élelmiszerek esetleges jelenlétének kellő gyakorisággal történő ellenőrzése a hazai piacon vagy az import beléptetésénél. Kevés ismeretünk van az egyes GMO-élelmiszerekhez kapcsolható hosszú távú fogyasztás hatásaira vonatkozóan. A nyomonkövethetőség megvalósításának rendszere a gyakorlatban nem működik megbízhatóan.

³⁰ Új élelmiszernek számítanak azok az élelmiszerek, amelyek a hagyományostól jelentősen eltérnek (például amelyeknél az állat/növény esetében korábban nem használt tenyésztési/termesztési módszert alkalmaztak), amelyeket az EU területén 1997. május 15. előtt nem fogyasztottak jelentős mértékben, vagy új technológiával állítottak elő. Új technológiának tekintik azokat az előállítási módokat, amelyek az élelmiszer összetételében vagy szerkezetében olyan számottevő változásokat idéznek elő, amelyek hatnak annak tápértékére, az anyagcserére vagy az élelmiszerben található nemkívánatos anyagok mennyiségére.

Javaslatok a hagyományostól eltérő élelmiszerek biztonságának az érdekében:

- Az egységes piacfelügyelet és az előállítók részére történő iránymutatás céljából fontos lenne irányelvek/útmutatók, esetleg jogszabályok kidolgozása elsődlegesen az alábbi témakörökben:
 - tápanyagok a gyártó által deklarált értéktől eltérő mennyiségének megengedhető mértéke a különböző élelmiszerekben, élelmiszer-csoportokban (például étrend-kiegészítők, italok, szörpök, instant porok, húskészítmények stb.);
 - az egyes élelmiszerfajtákra vonatkozó egyszeri adag mennyiségének rögzítése az önkéntes tápértékjelöléshez;
 - az élelmiszerekhez hozzáadható biológiailag/farmakológiailag aktív anyagok megnevezése (úgynevezett pozitív listája) és mennyisége;
 - pozitív, esetleg negatív lista az élelmiszerekben felhasználható/nem felhasználható gyógy-növények köréről, illetve az alkalmazható mennyiségekről.
- Fontos a hatóságok felkészítése a fokozott piacfelügyeleti követelmények teljesítésére. Az ehhez szükséges laboratóriumi vizsgálatok technikai és anyagi hátterét biztosítani kell. Az élelmiszer-ellenőröket fel kell készíteni a speciális, ellenőrzésre (például internetes távkereskedelem útján, edzőtermekben, termékbemutatókon történő értékesítés).
- Ki kell jelölni a különleges élelmiszertermékek összetevőinek vizsgálatára alkalmas laboratóriumot (laboratóriumokat).
- Alkalmazni kell a nyomonkövethetőségi rendszert a GM-termékek és a klónozott állatból származó termékek esetében is.
- Biztosítani kell a GM-élelmiszerek és -takarmányok megfelelő gyakoriságú, monitoring-rendszerű ellenőrzését, az ehhez szükséges anyagi hátteret, valamint a vizsgálati módszerek fejlesztését, megbízható adatbázis létrehozását.
- A fogyasztókat tájékoztatni kell a GM-élelmiszerekkel, az új élelmiszerekkel, az új technológiákkal kapcsolatos kockázatokról, előírásokról és intézkedésekről.

2.9. Az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos oktatás, nevelés és kommunikáció

Az Élelmiszer-biztonsági Tanácsadó Testület 2000-ben közzétett, hazai élelmiszer-biztonsági helyzetre vonatkozó felmérése alapján tett megállapítások napjainkban is érvényesek. Ezek szerint az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos képzés, oktatás helyzete kritikus, ezen a területen alapvető, de könnyen orvosolható problémák vannak. Sem az óvodai nevelésben, sem a Nemzeti alaptantervben nincs élelmiszer-biztonsági oktatás. A lakosság széles körű tájékoztatása, felvilágosítása az élelmiszer-biztonsági veszélyekről és ezek megelőzési lehetőségeiről halaszthatatlanul szükséges lenne. Sürgető szükségességét indokolja a magánháztartásokban történő élelmiszer-fertőzések, élelmiszer-mérgezések európai viszonylatban is kiugróan magas száma.

Az *élelmiszerláncban dolgozók* felkészítése során, a közép- és a felsőfokú szakképzés keretében foglalkoznak élelmiszer-biztonsági kérdésekkel is. A minőségbiztosítási és az élelmiszer-biztonsági rendszerek (HACCP) részeként az adott munkahelyre (és tevékenységre) vonatkozó ismereteket elvileg oktatni kell valamennyi dolgozónak. A szakképesítés nélkül foglalkoztatottak számára korábban alapvető ismereteket nyújtó, kötelező „minimumtanfolyamok” (közegészségügyi, élelmiszer-higiéniai, minőségügyi és környezetvédelmi oktatás) rendszere megváltozott, gyakorlatilag megszűnt.

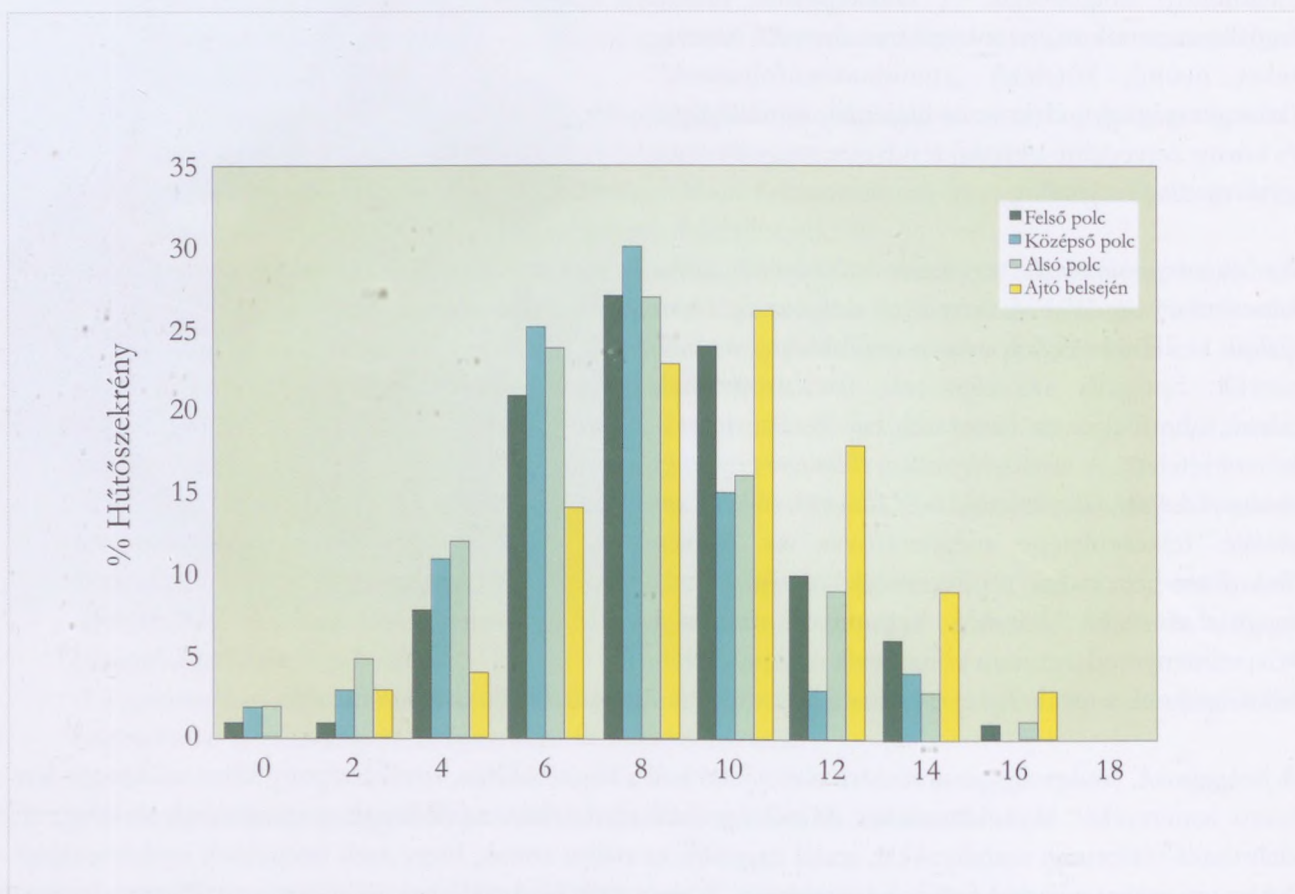
Az *élelmiszer-ellenőrzés* területén különböző szakképesítéssel rendelkező személyek dolgoznak. Nem alakult ki a kötelező, folyamatos továbbképzési rendszerük. Speciális szakképzések, továbbképzések adnak lehetőséget az ismeretek bővítésére, naprakésszé tételére. A *minőségbiztosítási, élelmiszer-biztonsági rendszert kiépítő vállalkozások, belső ellenőrök és külső auditálók* felkészültsége meghatározza az egység élelmiszer-biztonsági rendszerének minőségét és megbízhatóságát. Jelenleg semmilyen hatósági követelményrendszer nem vonatkozik ezeknek a vállalkozásoknak a tevékenységére, megfelelő szakmai színvonalának az ellenőrzésére.

A *pedagógusok, óvodapedagógusok* részére biztosítani kell a képzésükben, továbbképzésükben szükséges korszerű ismereteket és módszereket. Minél korábbi életkorban találkoznak a gyermekek az alapvető élelmiszer-biztonsági szabályokkal, annál nagyobb az esélye annak, hogy ezek beépülnek szokásrendszerükbe, és ezeket a család felé is közvetíthetik. Ehhez nélkülözhetetlenek az elkötelezett, tudományosan megalapozott ismeretekkel rendelkező pedagógusok. Jelenleg élelmiszer-biztonsági ismeretek iskolarendszerű oktatása gyakorlatilag nem történik meg, azt a Nemzeti alaptanterv önállóan nem tartalmazza.

Az *egészségügyben, az orvosképzésben, az egészségügyi szakdolgozók képzésében* szintén nagy jelentőségű az élelmiszer-biztonság tudományos alapjainak és gyakorlati megvalósításának megismerése, az új információk megszerzése és az ismeretek felfrissítése. Ez alapvetően fontos mind az élelmiszer-eredetű megbetegedések korai diagnosztizálásában, az élelmiszer-fertőző, -mérgezési események felderítésében, valamint a fokozott egészségi kockázatú csoportok számára adott étkezési, ételkészítési tanácsadásban.



A magánháztartásokban előforduló ételmérgezések nagy száma azt mutatja, hogy a lakosság ételkészítési higiéniai ismereteit javítani kell. A fogyasztóknak az ételbiztonság utolsó láncszemeként aktív szerepük van az ételbiztonság alakításában. A vásárlástól kezdve az ételkészítésén keresztül az étel elhelyezésén és tárolásán át több ponton képesek megakadályozni az étel mikroorganizmusokkal, toxikus anyagokkal való kontaminációját, a mikroorganizmusok elszaporodását. Az ételmérzés-eredetű események többségében (70–80%) azonban sajnos a magánháztartásban készített élelmiszerek közvetítik a kórokozót (18. ábra).



18. ábra. Háztartási hűtőszekrények hőmérsékleteloszlása (Élelmiszervizsg. Közl., Különszám, 54, 2008, 114–126)

A média szerepe az utóbbi években rendkívül megerősödött. Az eseményeknek már nemcsak tudósítója, hanem bizonyos mértékben befolyásolója, alakítója is. A média mostanra az egyik leghatásosabb vélemény- és tudatformáló hatalommá nőtt. Az információéhség kielégítésére és a hatás elérésére való törekvés a tényeket esetenként más megvilágításba helyezi, és a negatív jelenségeket túlhangsúlyozva jeleníti meg, negatívan befolyásolva a közhangulatot és az élelmiszerek iránti bizalmat. Egyre fontosabb, az események befolyásolása szempontjából sokszor döntő a tudományos ismeretek közérthető közzététele, a médiában

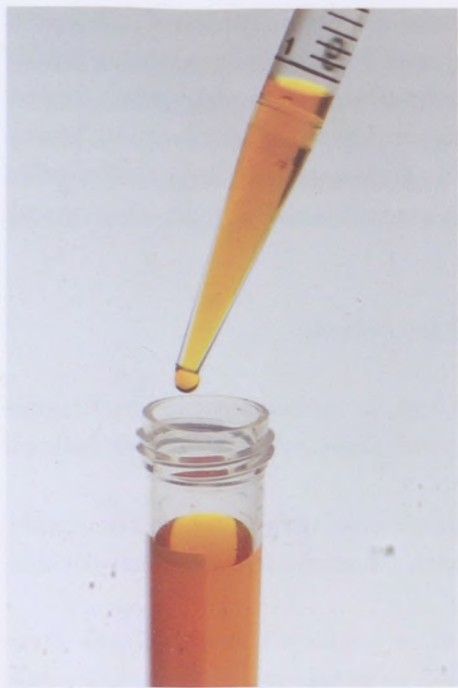
történi ismertetése. Ám erre a tudomány és a közigazgatás munkatársai általában nincsenek felkészítve. A média szerepe sokszor kifogásolható az élelmiszer-biztonsági problémák ismertetésében, ezért a média-kapcsolatok javítása, a média munkatársainak rendszeres, közérthető tájékoztatása alapvetően fontos. Fontos, hogy a média munkatársai megismerjék az élelmiszer-biztonság tényleges helyzetét, a valódi kockázatokat és azok súlyát, rangsorolását, a kockázatbecslés tudományos megalapozottságát, hogy szükségtelen aggodalmakat ne generáljanak, de válsághelyzet esetén higgadt, felelős magatartással segítsék a fogyasztók tájékoztatását.

Javaslatok az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos oktatás, nevelés és kommunikáció területén:

- Szükség van az élelmiszer-termelés, -feldolgozás, -kereskedelem, a vendéglátás, az ételkészítés területén dolgozók oktatásának, képzésének és a képzéshez használt tankönyvek, jegyzetek szakmai színvonalának felülvizsgálatára, felmérésére.
- A szakképzetlen dolgozók alapvető higiéniai ismereteire vonatkozó oktatását ismételten be kell vezetni.
- Az élelmiszer-ellenőrzésben részt vevők esetén célszerű bevezetni a rendszeres kötelező továbbképzést.
- Szükség van a fogyasztókkal történő interaktív párbeszédre, a kockázatkommunikáció megvalósítására, az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos adatok, információk megismerésének a biztosítására.
- Színvonalas, érthető, figyelemfelkeltő felvilágosító anyagokra van szükség.
- Az óvodai, általános és középiskolai oktatás során az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos nevelés áttekintése és javítása nem halogatható. Beleértve az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos ismeretek oktatásának, módszertani képzésének a beillesztését a pedagógusok szakképzésébe.
- Szükséges az egészségügyi szakoktatás, a felsőfokú oktatás, a szakképzési rendszer áttekintése a fentiek szerint.
- Fontos lenne a kockázatbecsléssel és a kockázatkezeléssel foglalkozó szakemberek felkészítése a médiával történő kapcsolattartásra.

2.10. Az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos kutatás-fejlesztés

A 21. század legnagyobb globális kihívásai fokozódó mértékben és hátrányosan hatnak az élelmiszer-gazdaságra, valamint az élelmiszer- és takarmánybiztonságra. A globális környezeti és éghajlati változások új (például allergizáló hatású) polleneket termelő gyomnövények és a mikotoxinokat termelő penészgombák terjedéséhez vezetnek. Új technológiák jelennek meg (például a modern biotechnológiai módszerek, a nanotechnológia, a klónozás), amelyek révén új élelmiszerek és új diagnosztikai módszerek keletkeznek. A nanotechnológia ígéretesnek tűnik például a patogének és a toxinok gyors kimutatásában, valamint egyes élelmiszer-szennyezők eltávolításában, másrészt azonban új élelmiszer-biztonsági kihívásokat is jelent.



Mindezek mellett az Európai Unió az élelmiszer-biztonság európai szabályozását a tudományos alapokon végzett kockázatelemzésre kívánja helyezni. A fogyasztók védelmét, a megelőzést szolgáló ésszerű és korszerű jogi szabályozás megalapozásához, valamint a nemzeti élelmiszer-biztonsági stratégia megvalósításához nélkülözhetetlen a tudományos alapokon végzett kockázatelemzés. A tudományos kockázatbecslés egyaránt magában foglalja a komplex kórtani elemzéseket, az epidemiológiai felméréseket és a „kitettség” (expozíció), a környezeti terhelés hatásainak az értékelését. A kockázatok elsősorban kutatómunkával lehet megbízhatóan felmérni, és a kockázatbecsléshez csak a tudományos ismeretek folyamatos bővítése, naprakész alkalmazása és adatbázisok létesítése szolgáltat megfelelő alapokat. Ezért az élelmiszer-biztonsági kutatások egyre nagyobb súlyt kapnak az Európai Unióban, és az EU kutatási keretprogramjaiban is prioritásként szerepelnek.

Hazánkban a K+F tevékenység támogatása és a támogatás aránya a nemzeti jövedelemből továbbra is elmarad az EU legtöbb tagállamát jellemző mértéktől. Az utóbbi 20 évben a nagy élelmiszeripari vállalatokat privatizálták, az élelmiszer-ipari iparági kutatóintézetek megszűntek, és a (rendszerint külföldi) tulajdonosnak nem érdeke a hazai K+F tevékenység támogatása. A magyar tulajdonban maradt vállalatok, kis- és középvállalkozások többsége nem rendelkezik elegendő pénzügyi forrással jelentősebb K+F munkák finanszírozására, ezért a közcélú-közhasznú K+F feladatokat a költségvetésből kell támogatni.

Az élelmiszer-biztonsággal összefüggő problémák kutatása és az eredmények alapján végzett fejlesztések nélkül hazánk népességének életminősége nem javítható hatékonyan, élelmiszer-gazdaságunk pedig lemarad a nemzetközi versenyben.

Javaslatok az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos kutatás-fejlesztésre:

Az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos kutatás-fejlesztés területén az alábbi kutatások és K+F feladatok kiemelt támogatása indokolt:

- új, hatékonyabb, gazdaságosabb módszerek kidolgozása az élelmiszerekkel közvetíthető kórokozó mikroorganizmusok és mikrobatoxinok kimutatására;
- élelmiszerekkel közvetíthető kórokozó mikroszervezetek molekuláris biológiájának a megismerése, a nyomkövetési feladatok megvalósíthatósága érdekében a korszerű molekuláris módszerek széles körű elsajátítása és alkalmazása;

- a mikrobiális antibiotikumrezisztencia kialakulásának kutatása, tekintettel az antimikrobiális rezisztencia problémakörének hazai vonatkozásaira és az antibiotikumok állat-egészségügyi és állatgyógyászati alkalmazásaival kapcsolatos jogi szabályozás megváltoztatásának a hatásvizsgálatára (kockázat-haszon elemzés);
- a mikrobák élelmiszer-tartósító ágensekkel szembeni ellenálló képességének jobb megismerése;
- a mikroorganizmusok stresszadaptációját, patogenitását és virulencianövekedését előidéző komplex tényezők felderítése, beleértve a dezinficiáló szerek ésszerű alkalmazását;
- tisztító-fertőtlenítő módszerek továbbfejlesztése; a mikrobiális biofilmek képződésének és következményeinek tanulmányozása;
- a mikroorganizmusok inaktiválására új élelmiszer-feldolgozási módszerek kidolgozása és a mikrobiológiai biztonság szempontjából kritikus élelmiszerek új, korszerű dekontaminációs módszereinek tudományos megalapozása;
- új, kíméletes, nem termikus élelmiszer-tartósítási technológiák mikrobiológiai biztonságosságának az elemzése és ezeknek a technológiáknak a biztonságos méretezése;
- az élelmiszerekbe kerülő nemkívánatos anyagok táplálékláncon belüli (*carry-over*) átadásának a vizsgálata;
- új, hatékony, gazdaságosabb módszerek kidolgozása élelmiszerekkel közvetíthető mikotoxinok, szermaradványok és egyéb vegyi szennyezők kimutatására;
- több ártalmas összetevő egyidejű jelenlétéből adódó összhatás és az élelmiszer-mátrix szerepének (felszívódást csökkentő vagy elősegítő hatás) komplex kutatása;
- a felmérések folytatása megfelelően kiválasztott termékcsoportokkal a nehézfém-szennyezés előfordulási szintjeinek megállapítására;
- új eljárások kidolgozása az élelmiszerek antinutritív komponenseinek csökkentésére;
- élelmiszer-komponensek és élelmiszer-ipari termékek allergén voltának a meghatározása, új élelmiszer-allergia-diagnosztizáló módszerek fejlesztése és új eljárások kidolgozása az allergénitás csökkentésére;
- a felületaktív hatású élelmiszer-adalékanyagok (például emulgeáló szerek) szerepének a vizsgálata allergének felszívódásában és az allergiás megbetegedések terjedésében;
- a funkcionális élelmiszerekkel és táplálékkiegészítőkkel kapcsolatos célzott toxikológiai kutatások;
- az élelmiszer-biztonsági kvantitatív kockázatbecslés módszereinek meghonosítása, kvantitatív kockázatbecslésre alkalmas adatok gyűjtése, feldolgozása és értékelése;
- mintavételi stratégiák és sémák kidolgozása, validálása, a vizsgálandó szennyeződések statisztikai és fizikai eloszlási megállapításához szükséges adatgyűjtés;
- a közegészségügyi célkitűzések³¹ és az élelmiszer-biztonsági célkitűzések³² kijelöléséhez szükséges, valamint a „teljesítési kritériumok”³³ szerinti műveleti szabályozók kiválasztása;

³¹ Appropriate Level of Protection (ALOP).

³² Food Safety Objectives (FSO).

³³ Performance Objectives (PO).

- a legfontosabb zoonózisok (*salmonellosis*, *campylobacteriosis*) megelőzését és csökkentését szolgáló K+F feladatok és monitoringprogram végrehajtása;
- a penészgombák és toxikus anyagcseretermékeik egészségkárosító hatásainak komplex becslése (különös tekintettel a *Fusarium* gombás fertőzőzötségre és az ochratoxinokra), valamint e veszélyek csökkentésének a megalapozása;
- GM-élelmiszerek kimutatási módszereinek fejlesztése, GM-élelmiszer-nyersanyagok és mikrobatenyészetek GM-változatainak élelmiszer-biztonsági kockázatbecslése;
- az élelmiszer-biztonsági kockázatok szocioökonómiai következményeinek és nemzetgazdasági hatásainak elemzése; a vonatkozó költség-haszon elemzések teljes körű elvégzése a megelőzés gazdaságosságának objektív bizonyítására;
- tudományosan megalapozott kockázatkezelési módszerek kidolgozása és alkalmazása;
- a prediktív mikrobiológiai kutatások hazai meghonosítása; a mikrobaszaporodás, -túlélés és -pusztulás matematikai modellezése;
- vonzóbbá kell tenni az élelmiszerekkel kapcsolatos kutatásokat más területek (fizikusok, matematikusok, mérnökök) fiatal kutatói körében;
- prioritást kell adni a kutatási pályázatok kiírásánál a globális kérdések (például az élelmiszer-biztonság) komplexitásával egzakt módon foglalkozó, multidiszciplináris szakértelemmel pályázó kutatócsoportoknak.

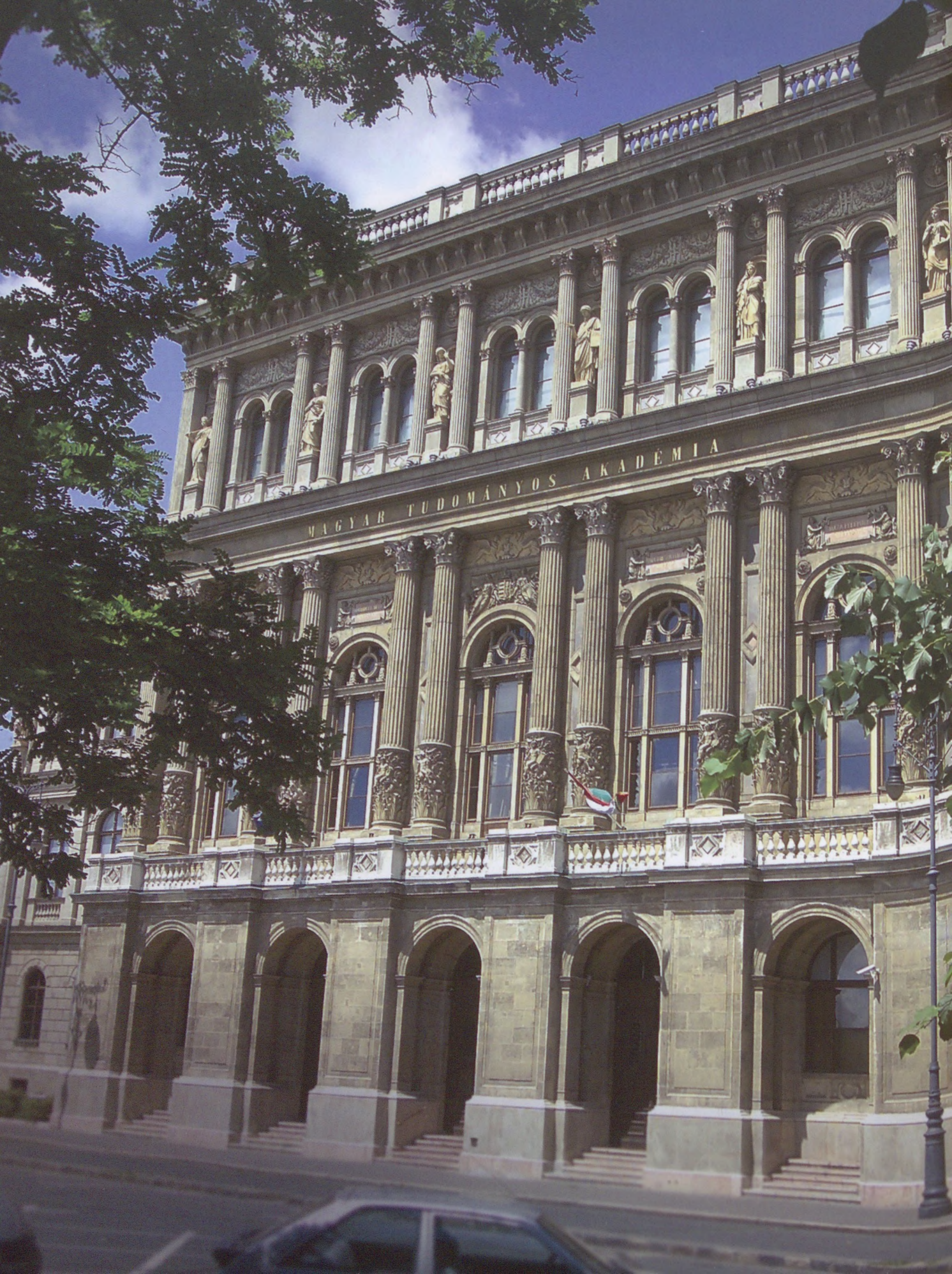


Irodalom

- Ángyán József 2009. A falurombolástól a vidék újraélesztéséig. *A Falu* XXIV. évf., 2009. nyár.
- Bánáti Diána – Popp József – Potori Norbert 2007. A GM növények egyes szabályozási és közgazdasági kérdései. *Agrárgazdasági Tanulmányok* 3: XX.
- Binswanger, Hans P. 2006. *Empowering Rural People for their Own Development*. 26. International Conference of Agricultural Economists. Gold Coast Australia.
- Buday-Sántha Attila 2001. *Agrárpolitika-vidékpolitika. A magyar agrárgazdaság és az Európai Unió*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Buday-Sántha Attila 2009. A magyar agrár- és vidékfejlesztés ellentmondásai. *Magyar Tudomány* 8: 937–946.
- Csáki Csaba 1999. Középtávú tendenciák a világ agrárpiacain. *Közgazdasági Szemle*, 1999. február.
- Csáki Csaba 2006. A város és vidéke napjainkban. *A Falu* XXI. évf., 2006. ősz.
- Csáki Csaba 2007. Változó prioritások a világ agrártermelésében. *Fejlesztés és Finanszírozás* 1: 12–20.
- Csáki, Csaba at all (eds.) 2008. Restructuring market relations in food and agriculture in Central and Eastern Europe: Impacts upon small farmers. *Regoverning Markets* 2008.
- Csáki, Csaba 2008. The CAP at Fifty. *EuroChoices* 7/2: XX.
- Csáki Csaba 2009. Agrárstratégiánk kritikus kérdése. *A Falu* XXIV. évf., 2009 tavasz, 5–9.
- Csáki Csaba – Jámbor Attila 2010. Öt évvel a csatlakozás után. *Fejlesztés és Finanszírozás* 1: 3–14.
- Csatári Bálint 2000. A magyarországi kistérségek vidékiség kritériumai. In: Horváth Gyula – Rechnitzer János (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. MTA RKK, Pécs, 193–217.
- Csatári Bálint 2007. Adatok és gondolatok az európai és magyarországi vidékekről. *A Falu* XXII. évf., 2007. tavasz, 13–24.
- Csatári Bálint 2008. Néhány pontosító megjegyzés a mai magyar vidékfejlesztésről. *A Falu* XXIII. évf., 83–86.
- Csatári Bálint – Halmai Péter – Tóth Endre 2009. A vidék jövője – az agrárpolitikától a vidékpolitikáig. In: Banczerowski Januszné – Bárdosi Vilmosné Horányi Krisztina – Horváth Csaba – Szemenyei István – Wagner Péter (szerk.): *Stratégiai Kutatások 2008–2009. Kutatási jelentések*. Tinta Könyvkiadó, Budapest, 233–255.
- Dorgai László – Soós Kálmán – Tassy Sándor 2001. *A mezőgazdaságtól a területfejlesztésig*. Agrároktatási Intézet, Budapest.
- Eastwood, Robert – Lipton, Michael – Newell, Andrew 2005. Farm Size. In: Evenson, Robert – Pingali, Prabhu L. (eds.): *Handbook of Agricultural Economics*. North Holland Press, Amsterdam.
- Enyedi György 1996. *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.

- Evenson, Robert E. – Collin, D. 2003. Assessing the Green Revolution, 1960 to 2000. *Science* 300: 758–762.
- Ficsor Ádám 2008. Vidékpolitika ma: az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program. In: Bódi Ferenc (szerk.): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*. MTA Politikatudományi Intézete, Budapest, 213–238.
- FAO 2005. *The State of Food and Agriculture 2005. Making Trade Work for the Poor*. Food and Agriculture Organization, Rome, Italy.
- FAO 2006. *World Agriculture: Toward 2030/2050. Interim Report*. Global Perspective Studies Unit, Food and Agriculture Organization, Rome, Italy.
- FAO 2003. *Markets for Non Traditional Agricultural Exports*. FAO, Rome.
- Glatz Ferenc 2008. *Új vidékpolitika*. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest.
- De Haan, Hartwig 2005. *The State of World Food and Agriculture*. FAO, Rome.
- De Haen, Hartwig – Stamoulis, Kostas – Shetty, Prakash – Pingali, Prabhul. 2003. *The world food economy in the twenty-first century: Challenges for international co-operation*. Development Policy Review
- Horváth Gyula 2001. *Decentralizáció és regionalizmus Európában*. Habilitációs előadások. PTE Közgazdaságtudományi Kar, Regionális politika és gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs.
- Kapronczai István 2009. Élelmiszeripar – lefelé a lejtőn. *A Falu* XXIV. évf. 2009. tavasz, 17–31.
- Kovács Teréz 2003. *Vidékfejlesztési politika*. Dialóg–Campus Kiadó, Pécs–Budapest.
- A magyar mezőgazdaság és élelmiszeripar számokban*. Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium, Budapest, 2009.
- McCalla, Alex F. – Nash, John (eds.) 2007. *Reforming Agricultural Trade for Developing Countries I–II*. World Bank, Washington DC.
- Will, Martin – Anderson, Kim 2006. The Doha Negotiations on Agriculture: What Could They Deliver? *American Journal of Agricultural Economics* 88/5.
- Pingali, Prabhul 2006. *Agricultural Growth and Economic Development: a view through the globalization lens*. 26. International Conference of Agricultural Economists. Gold Coast Australia.
- Popp József 2007. *A bioüzemanyag-gyártás nemzetközi összefüggései*. AKI, Agrárgazdasági Tanulmányok 6: XX.
- Ravallion, Martin – Shaohua, Chen 2004. *China's (Uneven) Progress Against Poverty*. World Bank, Washington DC.
- Reardon, Thomas – Timmer, C. Peter – Barrett, Christopher P. – Berdegue, Julio 2003. The rise of supermarkets in Africa, Asia, and Latin America. *American Journal of Agricultural Economics* 85: XX.
- Rosegrant, M. W. – Xcai, S. A. Cine 2002. *World Water and Water to 2025. Dealing with Scarcity*. IFPRI Washington DC.

- Sarudi Csaba 2003. *A térség- és vidékfejlesztés. A magyar térgazdaság és az európai integráció.* Agroinfo Kiadó, Budapest.
- Tanka Endre 2009. A nemzeti megmaradás programja földügyben. *A Falu XXIV. évf., 2009. ősz.*
- Udovecz Gábor 2008. Alkalmazkodási kényszerben a magyar mezőgazdaság. *Gazdálkodás 52/1: 4–12.*
- Udovecz Gábor 2009. Agrárstratégiai tények és dilemmák. *A Falu XXIV. évf., 2009. tavasz, 9–16.*
- Udovecz Gábor – Popp József – Potori Norbert – Csikai Miklós (szerk.) 2009. *A versenyelőnyek javításának lehetőségei a magyar élelmiszer-gazdaságban.* Szaktudás Kiadó, Budapest.
- Udovecz Gábor – Popp József – Potori Norbert 2009. A magyar agrárgazdaság versenyelőnyei és stratégiai dilemmái. *Gazdálkodás 53/1: 2–15.*
- World Bank 2003. *Reaching the Rural Poor – A Renewed Strategy for Rural Development.* Sector Strategy Paper.
- World Bank 2007. *World Development Report.* Agriculture for Development.



MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA

Élelmezésbiztonság Köztestületi Stratégiai Program

A magyar élelmiszer-gazdaság, a vidékfejlesztés és az
élelmiszer-biztonság stratégiai alapjai

A programbizottság vezetője: Csáki Csaba

A témacsoportok és vezetőik

A magyar agrárstratégia fő irányai

Témavezető: Udovecz Gábor

Vidékpolitika, a vidékfejlesztés stratégiai kérdései

Témavezető: Rechnitzer János

A harmadik évezred élelmiszer-biztonsági problémái

Témavezető: Bánáti Diána



A tanulmány készítésében részt vettek

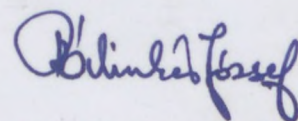
Ambrus Árpád	Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal
Baj Gabriella	Széchenyi István Egyetem, Regionális és Gazdaságtudományi Doktori Iskola
Bánáti Diána	Központi Élelmiszer-tudományi Kutatóintézet
Baranyi József	The Computational Microbiology Team, Institute of Food Research, UK
Beczner Judit	Központi Élelmiszer-tudományi Kutatóintézet
Bedő Zoltán	Magyar Tudományos Akadémia, Mezőgazdasági Kutatóintézet
Csáki Csaba	Budapesti Corvinus Egyetem, Agrár-közgazdasági és Vidékfejlesztési Tanszék
Deák Tibor	Budapesti Corvinus Egyetem, Mikrobiológiai és Biotechnológiai Tanszék
Farkas József	Központi Élelmiszer-tudományi Kutatóintézet
Forgács Csaba	Budapesti Corvinus Egyetem, Agrár-közgazdasági és Vidékfejlesztési Tanszék
G. Fekete Éva	Miskolci Egyetem, Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet
Gelencsér Éva	Központi Élelmiszer-tudományi Kutatóintézet
Győri Zoltán	Debreceni Egyetem Élelmiszer-tudományi és Minőségbiztosítási Tanszék
Faragó László	Magyar Tudományos Akadémia, Regionális Kutatások Központja
Horváth Eszter	Széchenyi István Egyetem, Regionális és Gazdaságtudományi Doktori Iskola
Kapronczai István	Agrárgazdasági Kutató Intézet
Kiss Judit	Magyar Tudományos Akadémia, Világgazdasági Kutatóintézet
Kovács Ferenc	Magyar Tudományos Akadémia, Mezőgazdasági Bizottság
Kovács Melinda	Kaposvári Egyetem, Állattudományi Kar
Mészáros János	Magyar Tudományos Akadémia, Állatorvos-tudományi Kutatóintézet
Nagy Béla	Magyar Tudományos Akadémia, Állatorvos-tudományi Kutatóintézet
Nagy Márta	Nemzeti Földalap
Németh Tamás	Magyar Tudományos Akadémia
Popp József	Agrárgazdasági Kutató Intézet

Rechnitzer János	Széchenyi István Egyetem; Magyar Tudományos Akadémia, Regionális Kutatási Központja, Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet
Smahó Melinda	Magyar Tudományos Akadémia, Regionális Kutatási Központja, Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet
Somogyi Árpád	Federal Institute of Health Protection of Consumers and Veterinary Medicine BgVV, Germany
Szeitzné Szabó Mária	Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal
Szerdahelyi Péter	Agrárgazdasági Kutató Intézet
Szörényiné Kukorelli Irén	Széchenyi István Egyetem; MTA Regionális Kutatási Központ, Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet
Szűcs István	Szent István Egyetem
Udovecz Gábor	Agrárgazdasági Kutató Intézet
Varga János	Szent István Egyetem, Állatorvos-tudományi Kar
Véha Antal	Szegedi Egyetem, Dél-alföldi Agrártudományi Centrum



A tudomány nem csupán eredmények és kihívások története, hanem gondolkodásmód, hozzáállás és példamutatás is. Útmutató válaszokhoz jó kérdések, a jó kérdésekhez pedig őszinte, felelős, az igazat kutató gondolkodás kell. A Magyar Tudományos Akadémia Köztestületi Stratégiai Programjai az egészet látni kívánó nézőpontból, az egészet szolgáló tudományossággal, az egészhez hozzáadni kívánó szándékkal dolgozzák fel az ország jövőjét meghatározó kérdésköröket, fórumot teremtve a különféle meggyőződések és szakterületek képviselői között zajló méltányos és előítélet-mentes szakmai párbeszédhez.

A Köztestület tagjai részt vállalnak abban, hogy értékközpontú tervek szülessenek, és kezdeményezik a válaszadás termékeny körének kiszélesítését. A program elindításával nem adatolni, hanem adni akarunk: visszaadni a közösség kezébe az egymás iránti elkötelezettséget. Nincs kívülálló közöttünk. Nincs olyan, akire ne tartoznának ezek a kérdések, és aki ne tartozna felelősséggel értük. A kötetek közreadásával azokat is szeretnénk bevonni a megoldáskeresésbe, akik eddig kívülállónak hitték magukat, akik úgy vélték, nem tartozik rájuk, és nem tartoznak érte felelősséggel. Hiszen közös ügyeinkről van szó. Beszéljünk róluk. Tegyük értük.



a Magyar Tudományos Akadémia elnöke

Köztestületi Stratégiai Programok:

1. Magyarország hosszú távú energiastratégiája
2. Vízgazdálkodás
3. Környezeti jövőkép - környezet- és klímabiztonság
4. Élelmezésbiztonság
5. Nyugdíj-finanszírozás - demográfiai folyamatok
6. Oktatásügy
7. Társadalmi közérzet - az állam és a közélet intézményes kereteinek stabilitása és életképessége
8. Informatikai stratégia

Köztestületi Stratégiai Programok

Élelmiszérsbiztonság

1. oldal