

# Komparativna analiza potpore poljoprivredi u odabranim članicama OECD-a u razdoblju 1994. – 2018.

Tihana Kovačićek<sup>1</sup>, Tanja Đurđek<sup>2</sup>, Ramona Franić<sup>1</sup>, Mateja Jež Rogelj<sup>1</sup>, Ornella Mikuš<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Sveučilište u Zagrebu Agronomski fakultet, Zavod za agrarnu ekonomiku i ruralni razvoj, Svetošimunska cesta 25, 10000 Zagreb (tkovacicek@agr.hr)

<sup>2</sup>Sveučilište u Zagrebu Agronomski fakultet, diplomski studij Agrobiznis i ruralni razvitak, Svetošimunska cesta 25, 10000 Zagreb

## SAŽETAK

Cilj rada je ustanoviti osnovne promjene u mjerama agrarne politike usporedbom razine i strukture potpore u odabranim državama članicama OECD-a: EU, Kanada, Švicarska, SAD. Istraživanje je obuhvatilo razdoblje 1994. – 2018., a korišteni pokazatelji su TSE, PSE; GSE, CSE. U promatranom razdoblju došlo je do smanjenja ukupne potpore poljoprivredi i podrške poljoprivrednicima, te je zabilježen rast izdvajanja za opće usluge u poljoprivredi. Švicarska bilježi najviše razine TSE-a i PSE-a. Za opće usluge najviše izdvaja Kanada, a samo SAD bilježi pozitivne stope CSE-a.

**Ključne riječi:** agrarna politika, pokazatelji poljoprivredne potpore, OECD

## UVOD

Franić i sur. (2011) navode kako je agrarna politika segment gospodarske politike usmjeren prema poljoprivredi i ruralnom razvitku. Promjene na svjetskom tržištu odražavaju se brže i snažnije na poljoprivredne proizvode u odnosu na industrijske. Poljoprivreda kao gospodarska grana primatelj je znatnog dijela vladine pomoći u mnogim zemljama svijeta, a država intervenira različitim mjerama kako bi ostvarila ciljeve postavljene

agrarnom politikom<sup>1</sup>. Međutim, neke od ovih ciljeva je vrlo teško postići. Ciljevi se razvijaju tijekom vremena i variraju ovisno o stupnju ekonomskog razvoja. Dva su osnovna načela u temeljima socijalnog i ekonomskog

1 Skupina ciljeva koji se žele postići agrarnom politikom su: stabilan dohodak, zadovoljavajući životni standard, stabilne cijene poljoprivrednih proizvoda, razvoj ruralnih područja, poštene cijene za potrošače, zaštita okoliša, poljoprivredna učinkovitost i konkurentnost (Franić i sur., 2011).

političkog uplitanja, a to su: tržišni promašaji (učinkovitost) i briga o distribuciji dohotka (jednakost). Zbog niske dohodovne elastičnosti potražnje, prihodi poljoprivrednika zaostaju za dohotkom onih zaposlenih u drugim sektorima. Drugi argumenti za podršku poljoprivredne proizvodnje proizlaze iz povijesnih čimbenika, strateških razmatranja i snage poljoprivrednih lobija. S druge strane, poljoprivredna potpora iskrivljuje tržišne mehanizme koji dovode do značajnih gubitaka u gospodarstvu (zbog pogrešnih investicijskih signala, izbjegavanja troškova od strane poljoprivrednika i obeshrabrujućih investicija) (Butualt i sur., 2012).

Potpore u poljoprivredi definira se kao godišnja novčana vrijednost bruto transfera u sektor poljoprivrede od strane potrošača i poreznih obveznika. Transferi proizlaze iz vladinih politika koje podupiru poljoprivredu, bez obzira na njihove ciljeve i ekonomske utjecaje. Kako bi se dobila cjelokupna slika transfera u proizvodnji poljoprivrednog sektora, nužno je uzeti u obzir sve transfere, uključujući transfere od potrošača i poreznih obveznika u odnosu na sve poljoprivredne proizvode (Franić i Kumrić 2009). Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (*Organization for Economic Cooperation and Development*, OECD) koristi pojam potpore kako bi opisala novčanu vrijednost transfera koji proizlaze iz poljoprivredne politike (OECD, 2004).

Kako bi komparativna analiza agrarnih politika država bila moguća, OECD je razvio indikatore za mjerenje potpora. Neki od indikatora OECD-a su: ukupna vrijednost potpore (*Total Support Estimate*, TSE), mjerena kao postotak BDP-a; procjena podrške proizvođaču (*Producer Support Estimate*,

PSE), mjerena kao postotak bruto prihoda od gospodarstva; procjena podrške za opće usluge (*General Services Support Estimate*, GSSE), mjerena kao postotak ukupne potpore; i procjena podrške potrošača (*Consumer Support Estimate*, CSE), mjerena kao postotak poljoprivredne potrošnje. Poljoprivredna potpora izražava se u novčanim iznosima, najčešće u milijunima američkih dolara ili milijunima eura. Glavna svrha indikatora OECD-a je praćenje i ocjenjivanje kretanja potpora u agrarnoj politici, uspostavljanjem zajedničke baze podataka za dijalog među zemljama te osiguranje ekonomskih podataka za procjenu učinkovitosti agrarne politike.

Sustav potpore poljoprivredi, kako u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) tako i Europskoj uniji (EU), temelji se na povijesnim vrijednostima prihvatljivih područja i prinosa. U oba sustava osnovni element potpore su izravna plaćanja. Poljoprivredna politika SAD-a od 2018. se nastavlja na programe uvedene 2014. godine. Oko 76 % ukupnih izdataka je usmjereno na domaće programe potpore za hranu (*food assistance*). Uz izravna plaćanja provodi još programe upravljanja rizicima u poljoprivredi i nekoliko programa nadoknade razlike u cijeni (razlika između referentne i tržišne cijene, referentna cijena određena je zakonom). EU provodi sustave osnovnog i jedinstvenog plaćanja (Krzyzanowski, 2016., OECD, 2019). EU nastoji pojednostaviti Zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP). Novina za naredno programsko razdoblje je spajanje prvog i drugog stupa. Okvir poljoprivredne politike Kanade za razdoblje 2018. – 2023. sadrži programe upravljanja rizikom te strateške inicijative na federalnoj razini i razini provincija i teritorija. Uz programe potpore istraživanju i inovacijama,

poljoprivredna politika Kanade uključuje upravljanje rizikom (putem osiguranja) i programe osnaživanja mladih, žena, starosjedioca te osoba s posebnim potrebama. Krajem 2018. Kanada, SAD i Meksiko su potpisali novi trgovinski sporazum kojim se zamjenjuje Sjevernoameričko trgovinsko partnerstvo (OECD, 2019). Okvir švicarske poljoprivredne politike za razdoblje 2014. – 2017. se, uz manje preinake, primjenjuje i u razdoblju 2018. – 2021. Švicarska, u odnosu na prosjek OECD-a, ima visoke razine potpore poljoprivrednim proizvođačima. Iako se, u posljednjih 30-ak godina, tržišno-cjenovna potpora smanjila s 80 % na oko 50 %, prosječne domaće cijene poljoprivrednih proizvoda su za 57 % više u odnosu na prosjek svjetskih cijena u razdoblju 2016. – 2018. (OECD, 2019).

Jarosz-Angowska i Kakol (2016) ističu kako je poljoprivredni sektor relativno najvažniji u EU-u i Kanadi u pogledu udjela u BDP-u. SAD i Kanada su velike neto izvoznice poljoprivrednih proizvoda. EU negativnu trgovinsku bilancu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda zaustavlja 2012. Godine, nakon čega se pridružuje skupini neto izvoznica. EU i SAD imaju veliko unutarnje tržište poljoprivrednih proizvoda koje pomaže poljoprivrednicima da iskoriste prednosti ekonomije razmjera.

Pretpostavka istraživanja je kako je u promatranom razdoblju (1994. – 2016.) došlo do smanjenja potpore proizvođačima smanjenjem neizravnih subvencija putem viših cijena proizvoda te porast neizravnih potpora kroz usluge u poljoprivredi. Stoga je cilj rada ustanoviti osnovne promjene u mjerama agrarne politike usporedbom razine i strukture potpore u odabranim državama.

## MATERIJAL I METODE

Istraživanje je obuhvatilo 24-godišnje razdoblje od donošenja Sporazuma o poljoprivredi (1994.) do 2018. godine. Od 35 država članica, u istraživanje su uključene: Europska unija, Kanada, Sjedinjene Američke Države i Švicarska. Struktura i razina potpore poljoprivredi odabranih zemalja komparirana je pomoću pokazatelja koje koristi OECD. Primarni izvor podataka za ovaj rad je baza podataka OECD-a koja je uspostavljena u svrhu praćenja i ocjenjivanja kretanja podrške u agrarnim politikama. Ujedno predstavlja i temelj za dijalog među državama te osigurava ekonomske podatke za evaluaciju agrarnih politika.

Pokazatelji koji su korišteni u radu su: ukupna vrijednost potpore (*Total Support Estimate*, TSE), procjena podrške proizvođaču (*Producer Support Estimate*, PSE), procjena podrške za opće usluge (*General Service Support Estimate*, GSSE) i procjena podrške potrošača (*Consumer Support Estimate*, CSE).

## REZULTATI I RASPRAVA

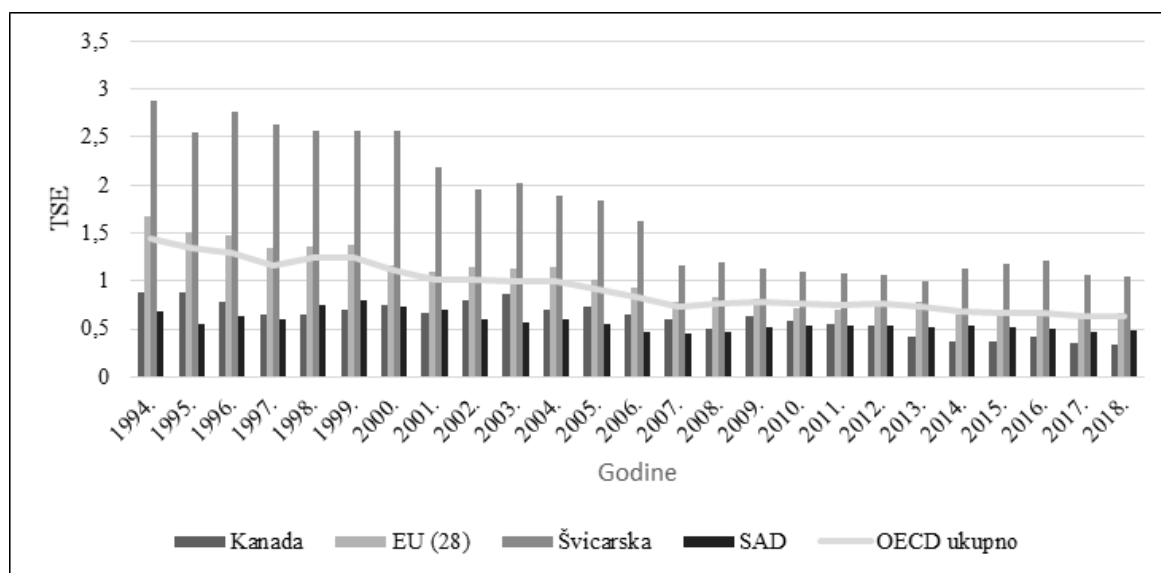
### *Procjena ukupne potpore (Total Support Estimate, TSE)*

Procjena ukupne potpore (*Total Support Estimate*, TSE) predstavlja godišnju novčanu vrijednost svih bruto transfera poreznih obveznika i potrošača koji proizlaze iz mjera politika usmjerenih prema poljoprivredi. TSE je najširi pokazatelj državne potpore poljoprivredi, i jednak je zbroju bruto transfera poreznih obveznika poljoprivrednim proizvođačima (PSE), bruto transfera poreznih obveznika za opće usluge u poljoprivredi (GSSE) i transfera od poreznih obveznika potrošačima

(CSE). TSE mjeri ukupne transfere povezane s poljoprivrednom proizvodnjom, a koje financiraju potrošači i porezni obveznici. TSE se iskazuje u apsolutnim iznosima, odnosno kao postotak BDP-a (OECD, 2000).

Kao što je vidljivo na grafikonu 1, u promatranom razdoblju je došlo do smanjenja ukupne potpore u poljoprivredi. Razlog tomu je smanjenje tržišno-cjenovne potpore, koja donošenjem Sporazuma o poljoprivredi (1994.) postaje nepoželjan instrument agrarne politike. Od promatranih zemalja, Švicarska najviše izdvaja za potporu poljoprivrednim

proizvođačima. Zanimljivo je kako je najniža razina TSE-a Švicarske zabilježena 2013., kada je iznosio 1,003 % BDP-a ujedno i viša od razina potpore koju su SAD i Kanada bilježile na početku promatranog razdoblja. Švicarski TSE ponovo raste nakon 2013. zbog povećanja podrške pružanju općih usluga u poljoprivredi (GSSE). Ukupna razina potpore EU-a tek nakon 2010. pada ispod ukupne razine potpore OECD-a, i približava se razini potpore SAD-a i Kanade. SAD i Kanada ostvaruju najniže razine potpore (grafikon 1).



Grafikon 1. TSE izražen kao postotak Bruto domaćeg proizvoda u razdoblju 1994. – 2018.  
Izvor: OECD, 2019.

### **Procjena podrške proizvođaču (Producer Support Estimate, PSE)**

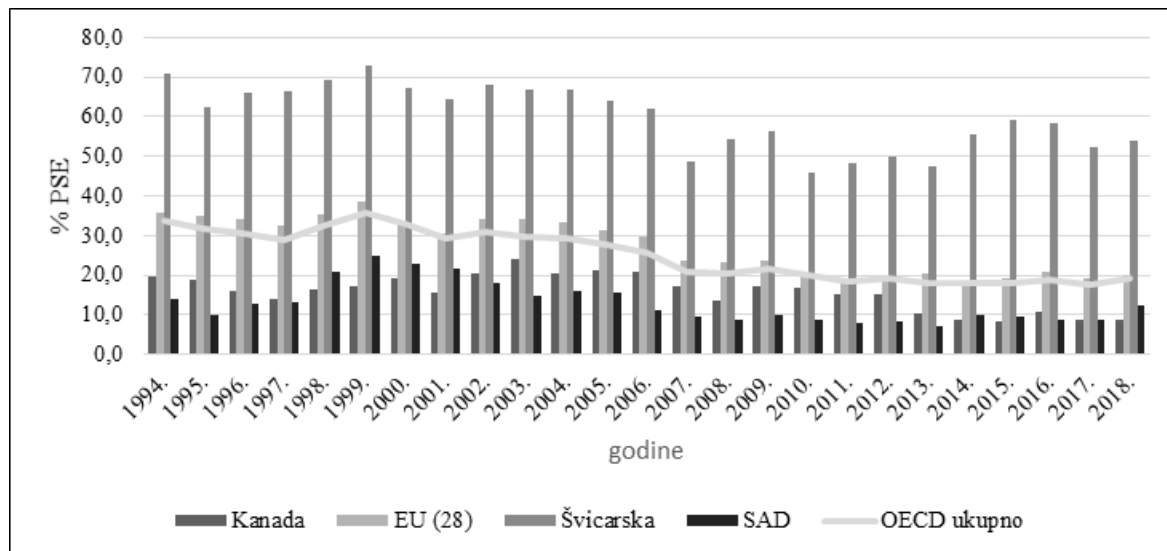
Procjena podrške proizvođaču (PSE) definira se kao godišnja novčana vrijednost bruto transfera od potrošača i poreznih obveznika prema poljoprivrednim proizvođačima.

PSE se može definirati kao nadoknada poljoprivrednicima za gubitak dohotka uslijed ukidanja mjera domaće agrarne politike na datoj razini proizvodnje. Kada se izražava kao zbroj, PSE predstavlja apsolutni agregatni monetarni pokazatelj i može se izračunati za ukupni sektor i za pojedinačne proizvode.

Ali, tek kada se agregatni PSE izrazi kao omjer, može biti usporediv po proizvodima i zemljama. U tom slučaju, PSE je omjer agrarno političkih transfera uspoređen s ukupnom vrijednošću domaće proizvodnje (vrednovane u domaćim cijenama). Na promjenu vrijednosti PSE-a utječu promjene svjetskih cijena, tečaja ili domaće proizvodnje, čak i ako ne dođe do promjena u agrarnoj politici. Kako svi transferi nemaju jednaku težinu u PSE izračunima, zemlja može smanjiti postotni PSE bez mijenjanja ukupnih transfera iz neizravnih programa izravnih plaćanja (Franić i Kumrić, 2009., OECD, 2000).

Na razini OECD-a u promatranom razdoblju dolazi do smanjenja % PSE-a, kao i tržišno-cjenovne potpore, a samim time i transfera koji potencijalno najviše narušavaju tržište. Ipak, ti transferi i dalje čine polovicu potpore poljoprivredi. U promatranom razdoblju najviše razine PSE-a bilježi Švicarska, skoro tri puta više u odnosu na prosjek OECD-a. Izravna plaćanja švicarskim poljoprivrednicima su od početka 80-ih godina 20. stoljeća porasla na gotovo 50 % potpore proizvođačima. Većinom su vezana za višestruku sukladnost i odnose se na plaćanja po površini, za održavanje poljoprivredne djelatnosti u područjima s posebnim i/ili prirodnim ograničenjima i poljoprivrednicima koji dobrovoljno primjenjuju stroža načela vezana uz dobrobit životinja i zaštitu okoliša. EU je u promatranom razdoblju smanjila potporu poljoprivrednicima, koja je od 2010. na oko 19 %. Proizvodno nevezana plaćanja čine 41 % potpore u zadnje dvije promatrane godine. Skoro 50 % plaćanja je vezano uz prakse koje ne štete okolišu, a preostalih 9 % potpore je vezano uz dobrovoljne agrookolišne sheme. Kanada i SAD imaju najniže razine PSE-a, što je logično jer imaju i najniže razine

ukupne potpore. Kanada je svoju potporu poljoprivrednicima od sredine 80-ih do sredine 2000-ih prepolovila, ponajviše zbog ukidanja tržišno-cjenovne potpore žitaricama. U promatranom razdoblju, razina plaćanja poljoprivrednicima varira, ovisno o važnosti programa upravljanja rizikom. Posljednjih pet godina % PSE se kreće između 8 i 10 %, zbog nižih razina plaćanja za prirodne katastrofe i većeg naglaska na potporu općim uslugama. Ipak, udio transfera koji potencijalno najviše narušavaju tržište je u posljednje dvije godine bio oko 52 %, što je više od prosjeka OECD-a. Od 2014. % PSE SAD-a je najniži u odnosu na Kanadu, EU i Švicarsku. Ipak, cijene koje poljoprivrednici SAD-a ostvaruju su u prosjeku 4 % više u odnosu na svjetske cijene, ponajprije zbog tržišno-cjenovne potpore mlijeku, šećeru i ovčjem mesu (Grafikon 2) (OECD, 2019).



Grafikon 2. PSE izražen u postocima bruto primitaka poljoprivrednog gospodarstva u razdoblju 1994. – 2018.

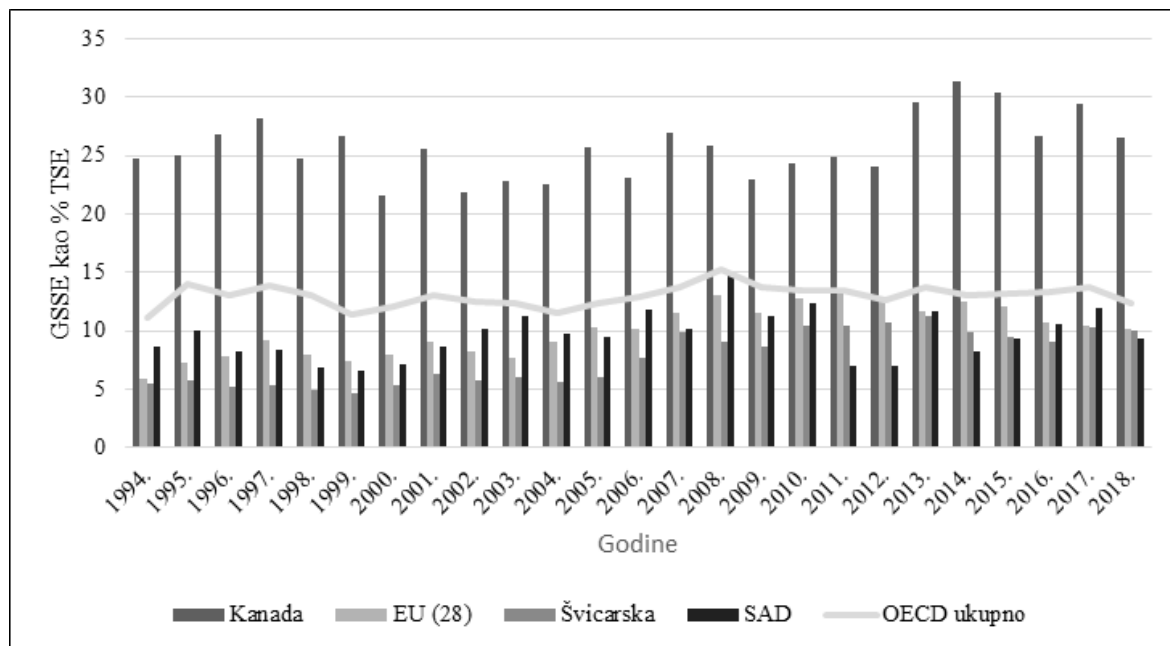
Izvor: OECD, 2019.

### **Procjena podrške za opće usluge (General Services Support, GSE)**

Procjena podrške za opće usluge (GSE) predstavlja godišnju novčanu vrijednost bruto transfera za usluge koje se kolektivno pružaju poljoprivrednim proizvođačima. GSE uključuje transfere poreznih obveznika, između ostalog za istraživanje i razvoj u svrhu poboljšanja poljoprivredne proizvodnje; obrazovanje poljoprivrednika; kontrolu kvaliteta i sigurnost hrane, inputa u poljoprivrednoj proizvodnji i okoliša; poboljšanje infrastrukture izvan gospodarstva; marketing i promociju i ostale javne usluge. Transferi unutar GSE-a mogu utjecati na proizvodnju i potrošnju poljoprivrednih proizvoda, iako se ti transferi ne isplaćuju poljoprivrednim proizvođačima. GSE se iskazuje u apsolutnim iznosima ili relativno, kao postotak ukupne potpore poljoprivredi (OECD, 2000).

Kanada najviše izdvaja za opće usluge u poljoprivredi, u prosjeku oko 25 %, što je više nego dvostruko u odnosu na ostale promatrane države. U odnosu na sredinu 80-ih godina 20. stoljeća, Kanada je 2018. udvostručila izdvajanja za opće usluge u poljoprivredi. Najviše potpore, oko 40 %, isplaćuje se za inovacije i inspekcije (OECD, 2019). EU je u promatranom razdoblju udvostručila izdvajanja za opće usluge u poljoprivredi. Eu najviše izdvaja za obrazovanje i inovacije (oko 50 %), zatim za marketing i promociju poljoprivrednih proizvoda (oko 20 %). Izdvajanja za infrastrukturu su se od početka 20. stoljeća smanjila s 25 % na 17 % izdvajanja za opće usluge (grafikon 3) (OECD, 2019).





Grafikon 3. GSE izražen kao % TSE u razdoblju 1994. – 2018.

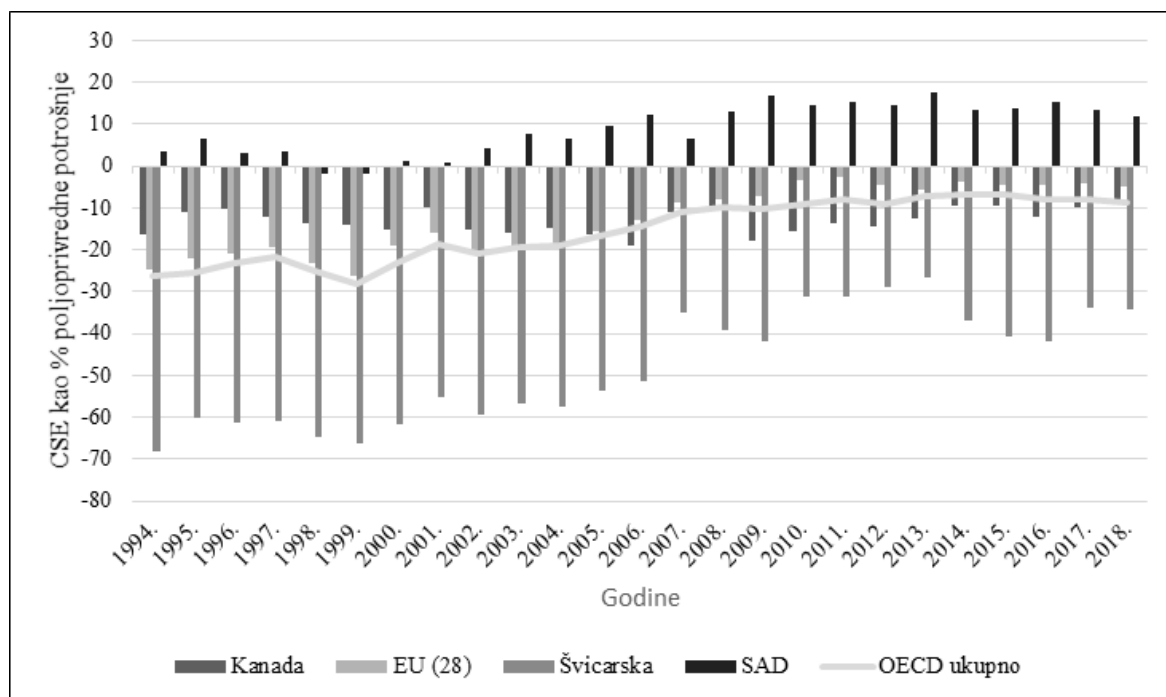
Izvor: OECD, 2019.

### ***Procjena podrške potrošačima (Consumer Support Estimate, CSE)***

Procjena podrške potrošačima je pokazatelj godišnje novčane vrijednosti transfera od ili prema potrošačima poljoprivrednih proizvoda. Negativna vrijednost ukazuje na implicitni porez na potrošnju. Uz apsolutne vrijednosti, CSE se iskazuje i kao postotak poljoprivredne potrošnje (OECD, 2019).

Od promatranih država, samo SAD ima pozitivnu vrijednost CSE-a, što znači da njihovi potrošači nisu oporezovani. Najviše negativne vrijednosti CSE-a u promatranom razdoblju bilježi Švicarska, što znači da su švicarski potrošači najviše oporezovani. Takav rezultat

ne čudi s obzirom da su, od promatranih država, Švicarski poljoprivrednici najštićeniji (grafikon 4).



Grafikon 4. CSE izražen kao % poljoprivredne potrošnje u razdoblju 1994. – 2018.  
Izvor: OECD, 2019.

## ZAKLJUČAK

Zaključci istraživanja su:

1. U razdoblju od 1994. do 2018. došlo je do smanjenja ukupne potpore poljoprivredi (TSE), podrške poljoprivrednicima (PSE) i posljedično smanjenja podrške potrošačima (CSE) kod svih država obuhvaćenih istraživanjem (EU, Kanada, SAD, Švicarska).
2. U promatranom razdoblju zabilježen je rast izdvajanja za opće usluge u poljoprivredi (GSE), prvenstveno zbog obveze smanjenja tržišno-cjenovne potpore i potpore poljoprivrednicima.
3. U promatranom razdoblju najveću razinu PSE-a bilježi Švicarska, što znači da su švicarski poljoprivrednici najštićeniji.
4. Najveće razine PSE-a podrazumijevaju i najveće razine indikatora podrške potrošačima. Švicarski potrošači su najviše oporezovani, skoro sedam puta više u odnosu na prosjek EU-a.
5. Jedino SAD bilježi pozitivne stope CSE-a, što znači da njihovi potrošači nisu oporezovani.
6. Za opće usluge u poljoprivredi (GSE) najviše izdvaja Kanada, čak više nego dvostruko u odnosu na ostale promatrane države.



## NAPOMENA

Rad je proizašao iz diplomskog rada „Komparativna analiza potpora poljoprivredi u odabranim članicama OECD-a u razdoblju 1994. – 2016.“ autorice Tanje Đurđek, studentice diplomskog studija „Agrobiznis i ruralni razvitak“ na Agronomskom fakultetu u Zagrebu.

## LITERATURA

Butault J.P, Bureau J.C., Witzke H.P, Heckelei T. (2012). Comparative Analysis of Agricultural Support within the Major Agricultural Trading Nations. Brisel, Belgija. URL [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474544/IPOL-AGRI\\_ET\(2012\)474544\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474544/IPOL-AGRI_ET(2012)474544_EN.pdf) . Pristupljeno 21. svibnja 2018.

Franić R., Kumrić O. (2009). Agrarna i ruralna politika 2, interna skripta Agronomskog fakulteta u Zagrebu

Franić R., Marinković M., Zrakić M. (2011). Utjecaj državnih potpora na vrijednost i samodostatnost poljoprivredne proizvodnje u Hrvatskoj. *Agronomski glasnik* 4: 227-243.

Jarosz-Angowska, A., Kąkol, M. (2016). Comparative Analysis of Support to Agriculture in the QUAD Countries in 1986-2014. *Problems of World Agriculture*. 16(4): 140-154.

Krzyżanowski, J.T. (2016). The Problems of Direct Support for Plant Production in the European Union and the United States. *Problems of World Agriculture*. 16(4): 196-204

OECD (2000) *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2000: Glossary of Agricultural Policy Terms*, OECD.

OECD (2004). Policy Brief, <https://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/39283341.pdf>. Pristupljeno 20. lipnja 2018.

OECD (2019), Database. Dostupno na: <https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.html>. Pristupljeno 25.09.2019.

# Comparative Analysis of Support to Agriculture in selected OECD member states' in 1994-2016

## ABSTRACT

The aim of the paper is to identify fundamental changes in agricultural policy measures by comparing the level and structure of support in selected OECD Member States: EU, Canada, Switzerland, the USA. The survey covered the period 1994-2018 and the indicators used were TSE, PSE; GSE, CSE. In the observed period, there was a decrease in total support to agriculture and support to farmers, and there was an increase in the allocation for general services in agriculture. Switzerland has the highest levels of TSE and PSE. Canada is most prominent for general services, with only the US recording positive CSE rates.

**Key words:** agricultural policy, agricultural support indicators, OECD