

NOVÉ PŘÍSTUPY PRO HODNOCENÍ ZEMĚDĚLSKÝCH POLITIK V OECD

NEW APPROACHES FOR AGRICULTURAL POLICY EVALUATION IN OECD

Jiřina Šlaisová, Marie Červená

Anotace:

Ukazatel odhadu produkčních podpor (OPP) je jedním z ukazatelů pro posuzování úrovně podpor a trendů změn v agrární politice. Podle platné metodologie OECD je při klasifikaci podpor uplatňováno tzv. implementační kritérium. V současné době je navrhováno další zdokonalení klasifikace podpor, které bude lépe vyhovovat modelovým analýzám. Dále přichází Sekretariát OECD i s návrhy na zpřesnění kalkulací OPP, a to především zpřesnění výpočtu podpory tržní ceny mléka a zohledňování specifických podpor. Dosavadní klasifikace podpor je i nadále platná.

Klíčová slova:

zemědělství, podpory, politika, ukazatel OPP, OECD

Abstract:

Level of support and changes in agrarian policies in OECD are measured by Producer Support Estimate (PSE). According to the valid OECD methodology the classification of support is based on implementation criteria. At the present time, OECD Secretariat suggests improvement of support classification which will better serve for model analysis. Further issue concerning calculation of market price support for milk and treatment of taxation and social security measures are suggested. Current support classification is still valid.

Keywords:

agriculture, support, policy, PSE indicator, OECD

ÚVOD

Měření podpor v zemědělství podle jednotné metodiky OECD umožňuje porovnávat úroveň a strukturu podpor v rámci jednotlivých zemí OECD a v delším časovém období. Pro tyto účely byla vymezena řada ukazatelů z nichž nejkomplexnějším se v současné době jeví ukazatel tzv. odhadu produkčních podpor.

CÍL A METODIKA

Cílem příspěvku je poukázat na nové aspekty, které Sekretariát OECD vnáší do hodnocení zemědělských politik. Metodický postup zahrnuje vymezení jednotlivých kategorií podpor, analytický přístup a metodu komparace.

DOSAVADNÍ VÝSLEDKY

Vymezení měření podpor

Měření podpor v zemědělství metodou ekvivalentu produkčních a spotřebitelských subvencí (EPS/ESS) sloužící k odhadu úrovně a struktury podpor v zemědělství bylo přijato OECD v roce 1982. Peněžní transfery spojené s jednotlivými opatřeními politiky byly rozděleny do čtyř kategorií: podpora tržní ceny, přímé podpory, snížení nákladů na vstupy

a podpory obecných služeb. V počátečním období převládala kategorie podpory tržní ceny, zatímco opatření v rámci ostatních kategorií byla zanedbatelná.

Od roku 1998 byla metodologie měření podpor zemědělství změněna. Ekvivalenty produkčních a spotřebitelských subvencí (EPS a ESS) byly nahrazeny novými ukazateli:

- odhadem produkčních podpor (OPP) (Producer Support Estimate – PSE),
- odhadem celkových podpor (OCP) (Total Support Estimate – TSE)

a nově byly vymezeny kategorie:

- odhad podpory obecných služeb (OPOS) (General Services Support Estimate– GSSE),
- odhad spotřebitelských podpor (OSP) (Consumer Support Estimate – CSE).

Účelem provedených změn bylo prohloubení konzistence indikátorů (mezi zeměmi, uplatňovanými opatřeními politik a v čase), zvýšení jejich transparentnosti a využitelnosti zejména pro jednoduché pochopení a výpočet. Nejednalo se pouze o „reklasifikaci“ opatření politik, ale také o „vyčištění“ databáze výpočtů pro každou zemi za účelem posílení konzistentnosti soustavy ukazatelů.

Tento způsob klasifikace opustil dosavadní kritéria účelu a zaměření podpor a aplikuje nové kritérium, kterým je způsob realizace podpor, tzv. implementační kritérium, podle kterého je vymezen i obsah a struktura jednotlivých kategorií. Kritéria je možno definovat jako „podmínky, za kterých jsou transfery poskytovány farmářům nebo podmínky pro volitelnost plateb“. Uvedené dvě kategorie jsou často komplementární. Kritéria použitá pro klasifikaci plateb výrobcům jsou proto uplatněna způsobem, který usnadňuje:

- analýzu politiky ve světle „provozních kritérií“¹ ;
- ohodnocení jejich dopadů (např. na produkci, spotřebu, příjem, zaměstnanost a životní prostředí) pomocí PEM (Policy Evaluation Matrix, tj. nástroje pro hodnocení účinnosti zemědělské politiky na základě metodiky OECD);
- konzistentnost nových opatření politiky v rámci zemí a z hlediska času.

Použití a interpretace klasifikace OPP

Vzhledem k tomu, že v průběhu posledních 10 let došlo k výrazným změnám v uplatňovaných agrárních politikách zemí OECD, navrhuje Sekretariát OECD další zdokonalení klasifikace podpor, která by lépe vyhovovala modelovým analýzám zemědělských politik. Jedná se o kategorie opatření politik spojených s produkcí, spotřebou, obchodem, příjmy a životním prostředím. Matice ohodnocující politiku (PEM) jako jeden z nástrojů vyvinutý OECD, umožňuje měření efektů opatření politik, tak jak jsou klasifikovány v OPP. V zásadě však PEM může být využita pro analýzu efektů politik při plném využití detailních údajů z jednotlivých kategorií a subkategorií nově navrhované klasifikace.

Výsledky PEM byly prezentovány pro skupiny opatření definované podle jejich specifických charakteristik a dopadů na „podpůrné ceny“² produkce, vstupů, půdy a zvířat. Čtyři nově navrhované skupiny opatření politik (skupina A-D) proto přispějí i ke kvalitativnímu hodnocení, které je zveřejňované každoročně v „Monitoringu a hodnocení zemědělské politiky zemí OECD“.

Veškerá opatření politik jsou nově rozdělena do kategorií podle toho, zda mají přímý dopad na „podpůrné ceny“ vstupů a výstupů či nikoliv. V rámci první kategorie jsou pak některá opatření poskytována se sazbou specifickou pro daný vstup, výstup, půdu či zvířata, v některých případech však ne. Politika s dopadem na „podpůrné ceny“ na vstupu/výstupu, ovlivňuje jak plochu, tak počet zvířat a výnosy, zatímco politika s dopadem na „podpůrné ceny“ půdy a zvířat ovlivňuje pouze plochu a počet zvířat. Do skupiny A jsou zařazena opatření s přímým dopadem na „podpůrné ceny“ vstupů/výstupů, a tím i na produkční

¹ Na zasedání ministrů zemědělství v roce 1998 byla definována tzv. provozní kritéria, podle kterých by opatření politik měla být transparentní, cílená, „šitá na míru“ a spravedlivá

² Podpůrná cena je definována u produkce jako tržní cena plus míra podpory vztažena na jednotku produkce, u vstupů, zvířat a půdy jako tržní cena minus míra podpory vztažena na jednotku.

proměnné (ceny, plocha, výnos) specifických komodit. Z toho lze odvodit, že tato opatření mají největší potenciální efekt na produkci komodity.

Opatření politik zahrnutých do skupiny B a C jsou vázána na hektar nebo zvíře určité farmy a mají přímý dopad na „podpůrné ceny“ příslušné plochy nebo zvířat. Skupina opatření D zahrnuje transfery nezaložené na produkci (vztažené na farmu, farmáře, hektar půdy nebo dobytčí jednotku), které nemají dopad na „podpůrné ceny“ vstupů/výstupů, půdy a zvířat, a proto mají nejmenší potenciální efekt na produkci komodit.

Při porovnání současné a nově navrhované klasifikace podpor je vidět rozdíl především ve zpřesnění klasifikace plateb na hektar a zvíře, vyloučení nekomoditních podpor z propočtů OPP a vyjasnění užití a interpretace OPP.

Změny propočtu OPP podle zemí a komodit

Navrhovaná klasifikace podpor bude základem propočtů OPP pro jednotlivé země. Hodnota OPP v národní měně bude rozložena na dva komponenty: transfer od spotřebitelů (rozdíl mezi domácí cenou a cenou hraniční – border price) a transfery od daňových poplatníků (výdaje z rozpočtu vlády). Navíc bude zahrnovat i deflátor HDP pro danou zemi, takže bude možno posoudit dosaženou hodnotu OPP v kontextu s mírou inflace.

Při propočtu podle komodit jsou v současné době do OPP zahrnována veškerá opatření politik. Nicméně pouze podpory kategorie „platby založené na současné úrovni výstupu a ploše“ specifické komodity jsou explicitně poskytovány dané komoditě. Všechny ostatní platby v rámci OPP jsou v současné době alokovány ke komoditám podle stanovených pravidel pro rozpočítávání těchto podpor.

Navržená klasifikace poskytuje možnost změny propočtu OPP podle komodit, a tak dovolí i jasnější interpretaci. Je navrženo zahrnout do OPP podle komodit jen skupiny opatření politik A, B a C, kde jsou podpory založené na produkčních proměnných určité komodity na farmě. Opatření politik D nebudou do propočtu podle komodit zahrnuta. Současná metoda pro alokaci podpor bude využívána i nadále pro platby založené na užití vstupů (A3) a platby skupiny B a C.

Opatření politik, která budou vyloučená z propočtů podle komodit, budou zahrnována do celkového ohodnocení politik tak, jak je to vidět v propočtu OPP podle zemí. Propočet OPP pro danou zemi bude tedy zahrnovat všechny kategorie opatření (A, B, C, D). Ve vztahu k současným propočtům bude hodnota podle komodit nižší v absolutní hodnotě i v procentním vyjádření.

Zpřesnění kalkulace OPP

Návrhy Sekretariátu OECD, které byly předloženy na letošním jarním zasedání APM (agrární politiky a trhu) mají za cíl umožnit zpřesnění výpočtů podpory tržních cen. V našem příspěvku se budeme blíže zabývat návrhem na změnu výpočtu podpory tržních cen (PTC) u mléka.

V současné době je PTC mléka vztažena k rozdílu průměrné ceny všeho mléka v dané zemi a referenční světové ceně mléka odvozované od ceny zemědělských výrobců mléka na Novém Zélandu upravené o dopravní náklady a rozdíly v obsahu mléčného tuku.

Protože NZ Dairy Board, který poskytoval podklady pro propočet těchto cen v minulém období, se integroval do nové soukromé společnosti a nebylo jisté, zda i nadále bude OECD z těchto zdrojů získávat podklady, začalo se uvažovat o novém přístupu pro stanovení referenční ceny.

Nově navrhovaná alternativní metoda vychází z „hraničních“ cen obchodovatelných mlékárenských produktů, z kterých se následně odvozuje referenční cena mléka. Tato metoda je založena na dvou předpokladech. Za prvé, že světové trhy pro tyto komodity jsou konkurenční. Tento předpoklad pak dovoluje zformování jednoduché ceny pro každý „pevný“ komponent syrového mléka (mléčného tuku, bílkoviny, laktózy a pod.). Druhým předpokladem je, že každý typ mlékárenského výrobku obsahuje specifické fixní množství

každého z uvedených komponentů mléka. V rámci této metody je implicitní jednotková cena mléka na hranicích počítána z cen těchto komponentů.

Dalším důležitým aspektem je, že mlékárenské výrobky, které budou pro propočty vybrány, musí být takové, jejichž ceny odrážejí administrativní nebo regulovanou cenu mléka, a které jsou běžně obchodovatelnými výrobky na globálním trhu. Na základě těchto kritérií bylo pro propočet PTC pro všechny země OECD s výjimkou EU vybráno máslo a SOM, pro EU navíc ještě sýry.

Výsledky propočtu PTC podle současné metody a podle nově navržené vykazují v řadě zemí podobné výsledky (EU, Kanada), v některých zemích je trend PTC obdobný, ale úroveň poněkud odlišná (Maďarsko, ČR, Slovensko), v několika zemích pak se trend i úroveň výrazně liší (Polsko, Nový Zéland).

Obě metody mají své klady a zápory. Současná metoda, vycházející z novozélandské referenční ceny, může počítat PTC pouze z hodnoty CZV pro každou zemi, zatímco nová metoda vyžaduje více údajů a to nejen CZV mléka, ale i „hraniční ceny“ pro máslo a SOM. Pro některé země může být problém poskytnout přesná data.

Promítnutí daňových úlev a sociálního zabezpečení ve výpočtu OPP

V průběhu počáteční fáze vývoje propočtů EPS/ESS bylo rozhodnuto, že do propočtů budou zahrnuty i daňové úlevy zemědělců. Nebylo však provedeno podrobnější šetření, které úlevy a v jakém rozsahu budou zahrnovány, ani nebyla vyvinuta metodologie pro kvantifikaci těchto úlev. Bylo však rozhodnuto, že peněžní transfery plynoucí do zemědělství z úlev v sociálním zabezpečení do kalkulací OPP zahrnuty nebudou.

První výpočty odhadu produkčních podpor v roce 1982 byly prováděné pro Kanadu, USA, Evropskou unii (tehdy EU-10), Japonsko, Austrálii, Nový Zéland a Rakousko. Výpočet daňových úlev byl proveden pro Austrálii, USA a Nový Zéland. Pro Kanadu byla popsána řada opatření vymezující daňové úlevy, avšak nebyl proveden žádný odhad pro peněžní transfery, částečný odhad byl doplněn dodatečně. Pro Rakousko ani Japonsko nebyl proveden žádný odhad, ačkoli podklady dokazují, že i v těchto zemích existují určité finanční úlevy.

Mezi zeměmi zahrnovanými do propočtů OPP existují rozdíly v úspěšnosti vyčíslit hodnotu peněžních transferů z daňového systému a zahrnout tento objem do odhadu. Některé země mají téměř kompletní údaje, zatímco jiné nemají vůbec žádné. V časové řadě, kdy se sledují údaje pro odhad produkčních podpor, jsou zaznamenávány také jednorázové daňové úlevy. Některé z nich byly hlášeny po několik let, pak však vymizely, pravděpodobně z důvodů úplného zrušení daného typu úlevy.

Otázka, zda do OPP započítávat také úlevy na dani z pohonných hmot užívaných v zemědělství, byla předmětem mnoha analýz a následných debat. Jedním z návrhů je tuto úlevu do OPP nezahrnovat, neboť se nevztahuje výlučně na zemědělství, ale na jakékoli „mimosilniční“ (off-road) využívání pohonných hmot. Odpůrci tohoto návrhu však upozorňují na skutečnost, že jsou to právě zemědělci, kdo získává většinu, ne-li všechny výhody plynoucí z tohoto opatření, a proto by měla být zahrnuta. Tato problematika byla probírána v několika „technických příspěvcích“ v rámci jednání v OECD, nejúplněji v roce 1993 (Treatment of tax concessions on fuels in the PSE calculations, COM/AGR/APM/TP/WP(93)61). Současná pravidla stanovují, že úleva z daně na pohonné hmoty má být do odhadu produkčních podpor zahrnuta, a proto je započítávána do OPP pro Austrálii, Kanadu, Norsko, USA, Slovensko, Českou republiku a Maďarsko, ze zemí Evropské unie pak pro Francii, Německo, Řecko, Portugalsko a Lucembursko.

Je však zřejmé, že stále více zemí uplatňuje promítnutí úlev na daních do zemědělství odlišně než do ostatních sektorů a tento přístup není v odhadu produkčních podpor plně zohledněn (např. Německo, Irsko, Francie, Velká Británie, Korea, Japonsko). Existují také země, které mají více typů daňových úlev než je zahrnuto ve výpočtech OPP (Austrálie, USA, Kanada) a konečně existují země, které úlevy na daních do svých odhadů produkčních podpor vůbec nezapočítávají, ale oficiální odhady jsou dostupné a nebo kde jsou dokonce oficiální

odhady daňových výdajů vyšší než jsou zahrnovány do OPP (Austrálie, Německo).

Je také známo, že značné výhody přinášejí farmářům některých zemí různá opatření sociálního zabezpečení. Tyto transfery jsou odvozeny například z výše poplatků, které bývají v zemědělství nižší, nebo jsou odvozeny jako výhody. V některých zemích funguje systém sociálního zabezpečení farmářů a jejich rodin prostřednictvím zvláštního sektorového fondu, jehož deficitní financování ze strany farmářů vyrovnává ministerstvo zemědělství. To je příklad Francie, Rakouska a Německa.

Rozsah těchto příjmů, které by měly být definovány jako výhody a peněžní transfery do zemědělského sektoru, není dosud pevně stanoven, vzhledem k tomu, že deficit může mít svůj původ v preferenčních sazbách nebo také v demografické struktuře zemědělského sektoru, zvláště ve věkové struktuře zemědělské populace mnoha zemí.

V rámci zemí OECD panuje shoda pro zahrnování peněžních transferů plynoucích do zemědělství díky daňovým opatřením jednotlivých zemí, z nichž mají farmáři výhody, do propočtu OPP. Není však přesně stanoveno, které úlevy na daních do OPP zahrnovat ani v jakém rozsahu, a proto Sekretariát bude pokračovat v řešení této problematiky.

Pravidlo, kdy snížení státního rozpočtu vzniklé daňovými úlevami v zemědělství je zahrnováno jako podpora do zemědělství, je konzistentní s principy definující odhad produkčních podpor. Za předpokladu, kdy bude jednohlasně přijato zahrnutí daňových úlev do výpočtu OPP, bude nutno výrazně rozšířit pokrytí na všechny země OECD a zajistit shodnost výpočtu pro jednotlivé země OECD.

ZÁVĚR

Všechny uvedené návrhy jsou velice přínosné nejen pro hodnocení agrární politiky jednotlivých zemí OECD, ale současně mají i mimořádný význam pro prohloubení analytické činnosti v oblasti rozvoje venkova a životního prostředí. Pro ČR má rovněž nesmírný význam upřesnění klasifikace některých podpor významných pro tranzitivní ekonomiky a identifikace implicitních podpor, které mají vliv na konkurenceschopnost.

Seznam použité literatury:

Materiály pro zasedání pracovní skupiny pro agrární politiku a trh, OECD, květen 2004

Kontaktní adresa:

Ing. Jiřina Šlaisová, CSc, Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky, 120 58 Praha 2, Mánesova 75, 222 000 412, e-mail: slaisova@vuze.cz

Ing. Marie Červená, Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky, 120 58, Praha 2, Mánesova 75, 222 000 317, e-mail: cervena@vuze.cz.