

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

Ausgabe 03/2015

beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung

NEUIGKEITEN AUS DER AGRAR- UND
ERNÄHRUNGSPOLITIK

Staatsausgaben im Agrarsektor der Ukraine: Entwicklungen seit 2007 und Pläne für 2015

Autor

Yulia Ogarenko
ogarenko@apd-ukraine.de

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)

Reytarska 8/5 A, 01030 Kiew
Tel. +38044/ 2356327
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Seit dem Jahr 2007 hat die staatliche Förderung des Agrarsektors auf Grund der Wirtschaftskrise und in Folge der notwendigen Haushaltskonsolidierung sowohl anteilmäßig als auch absolut abgenommen. Gleichzeitig sind indirekte Subventionen für den Agrarsektor über verschiedene Sonderbesteuerungen gestiegen¹.

Im Staatshaushalt sind für die Unterstützung der Landwirtschaft im Jahr 2015 3,7 Mrd. UAH bzw. nur 0,7% der Gesamtstaatsausgaben vorgesehen. Die Regierung sollte die Herausforderungen der allgemeinen Politik und der Wirtschaftskrise intensiver adressieren, weil damit die notwendigen Grundlagen für Investitionen und den wirtschaftlichen Aufschwung auch im Agrarsektor geschaffen würden. Dieser Ansatz würde zu zusätzlichen Haushaltseinnahmen führen und damit neue Möglichkeiten für die Stimulierung des Agrarsektors eröffnen.

Der Staatshaushalt der Ukraine für 2015: die wichtigsten Aspekte

Im Staatshaushalt der Ukraine sind für das Wirtschaftsjahr 2015 Einnahmen in Höhe von 502 Mrd. UAH geplant². Das ist aber, nach Einschätzung von Experten, nicht realistisch³, weil es einer Steigerung der Einnahmen von über 30% im Vergleich zum Vorjahr entsprechen würde, die nicht zu erwarten ist. Die Defizitgrenze wurde auf 76,3 Mrd. UAH und der Höchstwert der Staatsverschuldung auf 1394 Mrd. UAH festgelegt. Die Ausgaben sind in Höhe von 567 Mrd. UAH geplant. Für die Umsetzung von Sozialprogrammen und Renten sind 27%, für die Tilgung der Staatsverschuldung 16%, für Bildung, Forschung und Kultur 15%, für Sicherheit und Verteidigung 14% und für den Gesundheitsschutz 10% vorgesehen. Der Rest von 18% verbleibt für verschiedene staatliche Förderprogramme und die Verwaltung.

¹ Nominal das Gesamtvolumen der indirekten Subventionen (landwirtschaftliche Pauschalsteuer und besonderer Mehrwertsteuerregime) wuchs von 1,5 Mrd. UAH. im Jahr 2001 auf über 18 Mrd. UAH in 2012. Quelle: http://www.apd-ukraine.de/images/APD_APR_07-2014_VAT_in_agriculture_eng.pdf

² <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19>

³ Institut für Wirtschaftsforschung. 2015. Monatliches wirtschaftliches Monitoring der Ukraine Nr. 1 (171).

Zur Förderung des Agrarsektors sind ca. 3,7 Mrd. UAH eingestellt, das entspricht etwa 0,7% der Ausgaben aus dem Staatshaushalt. 2007 betrug der Anteil der Agrarausgaben noch 5,8% des Staatshaushalts.

Besonders hervorzuheben ist, dass in Folge einer Gesetzesänderung über den Staatshaushalt (wurde von der Werchowna Rada am 3.März 2015 verabschiedet) eine Erhöhung der Ausgaben für eine Reihe von Förderprogrammen, u.a. für die Entwicklung der Viehzucht sowie für die Stützung von Kreditzinsen im Agrarsektor, vorgesehen ist. Die Umsetzung dieser Programme ist im Moment nicht gesichert. Ähnlich wie in den letzten Jahren bleibt, angesichts des großen Haushaltsdefizits, ein hohes Risiko der Unterfinanzierung von geplanten Staatsausgaben bestehen.

Staatsausgaben im Agrarsektor

Abb. 1 zeigt eine Tendenz der Senkung von staatlichen Ausgaben für den Agrarsektor⁴ seit 2008, insbesondere im Zusammenhang mit der Rezession von 2009 und der schwierigen politischen und wirtschaftlichen Lage seit Ende 2013. So sind die Ausgaben von 10,7 Mrd. UAH im Jahr 2007 auf 6,9 Mrd. UAH im Jahr 2014 zurückgegangen. Leider gibt es keine komplexen Bewertungen der staatlichen Förderprogramme im Agrarsektor, außer den kritischen Bemerkungen des Rechnungshofes über die geringe Effizienz der Maßnahmen⁵.

Entsprechend dem WTO-Ansatz⁶ werden staatliche Ausgaben für den Agrarsektor der Ukraine in zwei Kategorien⁷ eingeteilt. Die erste Kategorie ("amber box") betrifft die Ausgaben, die die Produktion und den Handel verzerren (zum Beispiel Preisstützungsmaßnahmen oder direkte Subventionen, die an den Produktionsumfang gebunden sind). Laut den WTO-Regeln ist die Verwendung von Maßnahmen der "amber box" auf 5% der Agrarproduktion für Industrieländer und auf entsprechend 10%

⁴ Diese Schätzungen schließen die Ausgaben für die Forstwirtschaft, Fachbildung und Forschung ein.

⁵ Vgl. z.B. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16720005>

⁶ https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgnd13_boxed_e.htm

⁷ Nach der Ampel-Analogie sind die zulässigen Förderungsmaßnahmen durch Grün und die zu reduzierenden Maßnahmen durch Gelb bezeichnet.

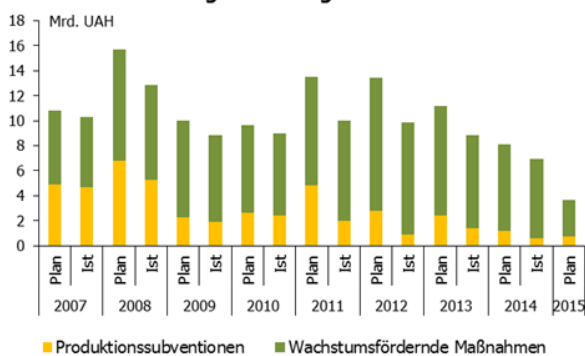
für Entwicklungsländer zu begrenzen. Für die Ukraine beträgt dieser Richtwert 3 Mrd. UAH. Diese Grenze wurde aber im analysierten Zeitraum nie überschritten.

Die zweite Kategorie ("green box") betrifft wachstumsfördernde Maßnahmen, die den Handel nicht oder nur unwesentlich verzerren. Die Verwendung von solchen Subventionen ist nicht begrenzt. Diese Maßnahmen sind nicht auf bestimmte Waren, sondern auf eine Förderung der Einnahmen der Landwirte ausgerichtet, die nicht mit dem Produktions- bzw. Umsatzvolumen verbunden sind. Programme zur Förderung des Umweltschutzes und der ländlichen Entwicklung sind z.B. in diese Kategorie einzustufen.

Abb. 1 zeigt, dass der Anteil von „wirtschaftsverzerrenden“ Ausgaben an den Gesamtausgaben im Agrarsektor von 46% im Jahre 2007 auf 8% 2014 zurückgegangen ist. Dies ist zunächst eine positive Entwicklung, obwohl auch die Leistungsfähigkeit und die Kosteneffizienz dieser Ausgaben hinterfragt werden muss.

Weiterhin ist die Ausschöpfung der geplanten Mittel bemerkenswert. Die Situation hat sich in den letzten Jahren verbessert. 2014 wurden rund 85% der geplanten Mittel ausgereicht; wesentlich mehr als im Jahr 2011.

Abb. 1. Staatsausgaben im Agrarsektor der Ukraine

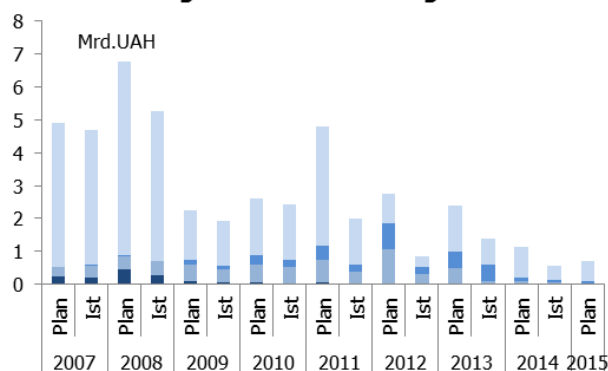


Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage der Berichte des Rechnungshofes der Ukraine und des Gesetzes der Ukraine über den Staatshaushalt für das Jahr 2015

In Abb. 2 ist die Verteilung von Ausgaben in der Kategorie "yellow box" dargestellt, die eine Reihe verschiedener Instrumente der finanziellen Unterstützung von Produzenten in der Viehzucht und im Pflanzenanbau sowie Verfahren der Marktregulierung durch den staatlichen Interventionsfonds (mit dem Ziele der Ernährungssicherheit) umfassen. Die Mehrheit dieser Programme wurde bereits 2008 wegen der Wirtschaftskrise und der

dringenden Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung abgeschafft bzw. wesentlich gekürzt. - Gleichzeitig ist aber der Umfang der indirekten Subventionen durch die Sonderbesteuerung bei der Mehrwertsteuer und die pauschale Agrarsteuer von 4 Mrd. UAH im Jahr 2007 auf 19,6 Mrd. UAH im Jahr 2014 gestiegen⁸.

Abb. 2. Productionssubventionen und Preisstützungsmaßnahmen im Agrarsektor



Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage der Berichte des Rechnungshofes der Ukraine und des Gesetzes der Ukraine über den Staatshaushalt für das Jahr 2015

2014 betragen die direkten Zahlungen aus dem Staatshaushalt für die Produktionssubventionen 0,6 Mrd. UAH, achtmal weniger als 2007. Die Ausgaben umfassten 44 Mio. UAH zur Förderung von Garten-, Wein- und Hopfenanbau und 371 Mio. UAH zur Unterstützung der Viehzucht. Rund 40 Mio. UAH wurden an die staatliche Gesellschaft NAK "Ukragroleasing" zum Kauf neuer Agrartechnik gezahlt, die weiterhin den Produzenten unter den Bedingungen des Agroleasings zur Verfügung gestellt wird.

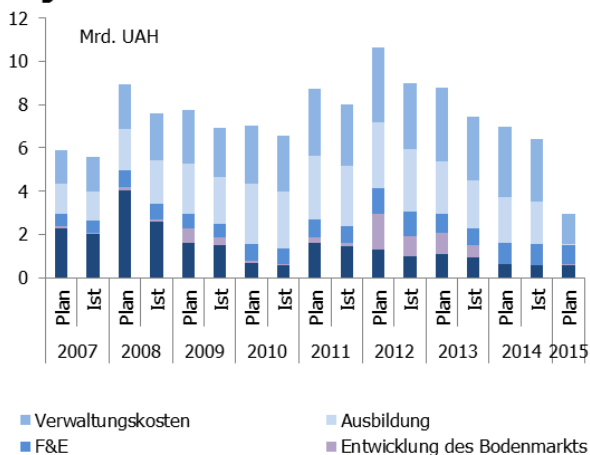
Im Staatshaushalt für 2015 sind 609 Mio. UAH zur Förderung der Viehzucht, für die Leasingprogramme der Agrartechnik und für die Stützung von Kreditzinsen im Agrarsektor vorgesehen. Dazu kommen rund 100 Mio. UAH zur Finanzierung des Agrarinterventionsfonds.

Abb. 3 spiegelt die Entwicklung und die Struktur der wachstumsfördernden Maßnahmen wider. Seit 2012 sinken die Ausgaben der „green box“.

⁸ <http://minagro.gov.ua/themes/garland/pdf/6.2.%20Basic%20material%20UKR.pdf>

Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung haben sich zwischen 2007 und 2012 mehr als verdoppelt (um 1,1 Mrd. UAH) und blieben danach bis 2014 auf etwa dem gleichen Niveau. Gleichzeitig sind die Verwaltungskosten sowohl absolut wie auch relativ gewachsen: von 1,6 Mrd. UAH (28% der Gesamtausgaben der "green box"-Maßnahmen) im Jahr 2007 auf 2,9 Mrd. UAH (entsprechend 45%) im Jahr 2014 angestiegen.

Abb. 3. "Wachstumsfördernde" Maßnahmen im Agrarsektor



Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage der Berichte des Rechnungshofes der Ukraine und des Gesetzes der Ukraine über den Staatshaushalt für das Jahr 2015

In 2015 sind für die Verwaltung der Agrarinstitutionen rund 1,4 Mrd. UAH (49% der Gesamtausgaben der "green box") und für die Forschung und Entwicklung rund 0,8 Mrd. UAH vorgesehen. Die öffentlichen Ausgaben für die Fachhochschulausbildung wurden in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft überführt.

Die Notwendigkeit von Kürzungen der staatlichen Förderungsprogramme in allen Wirtschaftssektoren, einschließlich dem Agrarsektors, ist angesichts der schwierigen Haushaltslage verständlich. Die Regierung sollte daher ihre Bemühungen verstärkt auf die Regulierung der vorhandenen politischen Probleme richten und vor allem die Stabilität der allgemeinen Rahmenbedingungen adressieren. Das würde zur Steigerung von Investitionen und infolgedessen zur Vermehrung der Steuereinnahmen führen. Schließlich würden sich verbesserte Möglichkeiten für eine effektive Stimulierung der Entwicklung des Agrarsektors ergeben.

Die Periode der Rezession sollte für Reformen genutzt und grundsätzlich neue Ansätze der staatlichen Förderung entwickelt werden, die, sobald sich die wirtschaftliche Lage stabilisiert hat und mehr Ressourcen für den Agrarsektor zugänglich werden, umgesetzt werden könnten. Besondere Aufmerksamkeit ist auf die politische Schwerpunktsetzung der Förderung, die Ausarbeitung klarer Kriterien der Förderungswürdigkeit von Agrarproduzenten, auf eindeutige, transparente Verfahren der Zuweisung von Finanzmitteln, ein regelmäßiges Monitoring, insbesondere der Abbau von Missbrauch sowie eine periodische Bewertung der Effizienz der Maßnahmen zu richten⁹. Angesichts der Anpassung der ukrainischen Gesetzgebung an die EU-Normen wäre es sinnvoll, die staatliche Förderung auf eine nachhaltige Entwicklung des Agrarsektors, vor allem auf seine sozialen und ökologischen Leistungen in den ländlichen Räumen zu fokussieren.

⁹ Vgl. ausführlichere Empfehlungen in der AFPR-Ausgabe 5/2014 "Reformierung der staatlichen Förderung der Landwirtschaft in der Ukraine"