

Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

Випуск № 03/2015

При Інституті економічних досліджень та політичних консультацій

ОГЛЯД АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Бюджетні видатки на агросектор України: тенденції з 2007 року та плани на 2015

Автор

Юлія Огаренко
ogarenko@apd-ukraine.de

Німецько-український агрополітичний діалог (APD)

Рейтарська 8/5 А, 01030 Київ
Тел. +38044/ 2356327
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

З 2007 року бюджетна підтримка аграрного сектору зменшилася як у відносному, так і в абсолютному значенні у зв'язку із економічною кризою та нагальною необхідністю консолідувати бюджет. Водночас, загальний обсяг непрямих субсидій, наданих агросектору через різні типи спеціальних режимів оподаткування, значно зріс¹.

У бюджеті 2015 року на підтримку сільського господарства протягом року передбачено лише 3,7 млрд грн., що становить 0,7% від загального обсягу бюджетних витратків. Уряд має активніше спрямовувати зусилля на подолання викликів загальної державної політики, оскільки це є необхідним підґрунтям для інвестицій та економічного процвітання, зокрема, в аграрному секторі. Це призведе до додаткових надходжень до бюджету, що, у свою чергу, створить нові можливості для стимулювання агросектору.

Бюджет України на 2015 рік: основні моменти

Доходи Державного бюджету України на 2015 рік заплановано на рівні в 502 млрд грн.², що, на думку експертів, є надто оптимістичним показником³, оскільки це передбачає їх (доходів) неочікуване зростання понад 30%, порівняно з 2014 роком. Граничний обсяг дефіциту затверджено на рівні 76,3 млрд грн., а граничний обсяг державного боргу – на рівні 1394 млрд грн. Витрати заплановано в обсязі 567 млрд грн, 27% з яких буде спрямовано на реалізацію соціальних програм і пенсій, 16% на погашення зобов'язань державного боргу, 15% на освіту, науку і культуру, 14% на безпеку та оборону, 10% на охорону здоров'я, а решту –

¹ У номінальному вираженні загальний обсяг непрямой підтримки (фіксований сільськогосподарський податок та спеціальний режим оподаткування ПДВ) зріс з 1,5 млрд грн. у 2001 до більш як 18 млрд грн. у 2012. Джерело: 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 ІЕД. 2015. Місячний економічний моніторинг України №1 (171).

на різні програми державної підтримки та адміністрування державних органів.

Близько 3,7 млрд грн. передбачено в бюджеті на підтримку аграрного сектору, що відповідає 0,7% сукупних витратків Державного бюджету. Для порівняння, в 2007 році частка сільськогосподарських витрат складала 5,8% Державного бюджету.

Примітно, що поправки до Закону про бюджет, затверджені Верховною Радою 3 березня 2015 року, передбачають збільшення витрат на низку програм і заплановане надання коштів на підтримку, зокрема, галузі тваринництва та програми зі зниження відсоткових ставок за кредитами в агросекторі. Однак, впровадження цих програм є під питанням. Враховуючи, що дефіцит бюджету залишається надто великим, є високі ризики недофінансування бюджетних витратків, як це відбувалося у попередні роки.

Державні витатки в аграрному секторі

Рис. 1 ілюструє чітку тенденцію зниження державних витратків в аграрному секторі⁴ з 2008 року у зв'язку з економічним спадом у 2009, та загалом складною політичною та економічною ситуацією з кінця 2013 року й до сьогодні. Зокрема, витатки скоротилися з 10,7 млрд грн. у 2007 році до 6,9 млрд грн. у 2014. На жаль, комплексних оцінок державних програм в аграрному секторі немає, окрім критичних зауважень Рахункової Палати щодо їх низької ефективності⁵.

Ґрунтуючись на підході СОТ⁶ щодо класифікації субсидій на "скриньки"⁷, державні витатки в агросекторі України розподіляються на дві категорії. Перша категорія – "жовта скринька" (або витрати, що перешкоджають зростанню) – стосується витратків, що спотворюють виробництво й торгівлю (наприклад, заходи цінової підтримки, або прями субсидії, пов'язані

⁴ Ці оцінки включають витрати на лісове господарство, спеціалізовану освіту та науку.

⁵ Наприклад, див. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16720005>

⁶ https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd13_boxes_e.htm

⁷ Подібно до кольорів світлофору, для позначення дозволених заходів підтримки зеленим кольором, а ті, які необхідно знизувати, - жовтим.

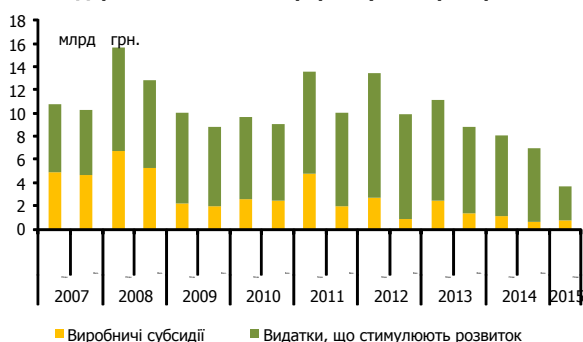
з рівнем виробництва). Згідно правил СОТ, застосування заходів "жовтої скриньки" обмежено в обсязі 5% від аграрного виробництва для розвинутих країн та 10% для країн, що розвиваються. Для України цей показник становить 3 млрд грн., але цей ліміт не було перевищено протягом усього періоду, що аналізується в роботі.

Друга категорія – "зелена скринька" (або заходи, що стимулюють розвиток) – охоплює видатки, які не спотворюють, або спричиняють мінімальне спотворення торгівлі. Таким чином, використання цих субсидій не є обмеженим. Ці заходи не є націленими на конкретні товари, а більше слугують підтримкою доходів фермерів, які не пов'язані з рівнем виробництва чи цінами. Програми, які підтримують охорону довкілля та сільський розвиток, також підпадають під цю категорію.

З Рис. 1 видно, що частка витрат, які спотворюють розвиток, у сукупних державних видатках в агросекторі скоротилася з 46% у 2007 році до 8% у 2014 році. Загалом, це позитивна тенденція, однак, має бути забезпечена результативність та витратна ефективність цих заходів.

Примітно, що ситуація із значним недофінансуванням запланованих витрат покращилася. У 2014 році державну підтримку агросектору було фактично надано в обсязі близько 85% від запланованої, що значно краще, ніж, наприклад, у 2011 році.

Рис 1. Державні видатки в аграрному секторі України



Джерело: власні розрахунки на основі звітів Казначейства України та Закону України про Державний бюджет на 2015 р.

На Рис. 2 представлено розподіл витрат у категорії "жовтої скриньки", що охоплює низку різноманітних інструментів фінансової

підтримки виробникам тваринництва та рослинництва, та механізми цінової підтримки через інтервенційний фонд (категорія продовольчої безпеки). Більшість з цих програм було скасовано або суттєво скорочено з 2008 році у зв'язку з економічною кризою та нагальною необхідністю консолідації бюджету. Однак, обсяг непрямих субсидій, отриманих внаслідок режиму пільгового оподаткування (спеціальний режим ПДВ та фіксований сільськогосподарський податок), зріс з 4 млрд грн. у 2007 до 19,6 млрд грн. у 2014⁸.

Рис. 2. Виробничі субсидії та заходи цінової підтримки в аграрному секторі



Джерело: власні розрахунки на основі звітів Казначейства України та Закону України про Державний бюджет на 2015 р.

Рис. 3. Заходи, що стимулюють зростання в аграрному секторі



Джерело: власні розрахунки на основі звітів Казначейства України та Закону України про Державний бюджет на 2015 р.

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

У 2014 році прямі виплати з бюджету на виробничі субсидії сягнули 0,6 млрд грн., що приблизно у 8 разів менше, ніж у 2007 році. Виплати включали 44 млн грн. на підтримку садівництва, виноградарства та хмільництва, 371 млн грн. – на тваринництво та близько 40 млн грн. було надано державній компанії НАК “Укragenrolізинг” на закупівлю нової агротехніки, яка потім надається виробникам на умовах агролізингу.

У державному бюджеті на 2015 рік передбачено 609 млн грн. фінансових ресурсів на підтримку тваринництва, лізингу сільгосптехніки, програму зниження відсоткових ставок за кредитами в агросекторі та 100 млн грн. на діяльність Інтервенційного фонду.

Рис. 3 ілюструє тенденції та структуру заходів підтримки, що стимулюють зростання. З 2012 року прослідковується тенденція зменшення кількості державних видатків “зеленої скриньки”.

Витрати на наукові дослідження та розвиток зросли більш ніж удвічі з 2007 до 2012 року (до 1,1 млрд грн.) і залишалися майже на тому самому рівні (близько 0,9 млрд грн.) до 2014 року. Водночас, адміністративні витрати зросли як в абсолютному, так і у відносному вимірі. Зокрема, адміністративні видатки підвищилися з 1,6 млрд грн. (28% від сукупних видатків “зеленої скриньки”) у 2007 до 2,9 млрд грн. (45%) у 2014.

У 2015 році буде виділено близько 1,4 млрд грн. на адміністрування аграрних інституцій (49% від сукупних видатків “зеленої скриньки”, близько 0,8 млрд грн. – на наукові дослідження та розвиток. Варто зазначити, що видатки на спеціалізовані вищі навчальні заклади було передано у розпорядження Міністерства освіти і науки України. Саме тому частка видатків на освіту виглядає такою незначною на рисунку.

Скорочення видатків на програми державної підтримки в усіх секторах економіки, включно з аграрним, є необхідністю у зв'язку із надзвичайно складною ситуацією з бюджетом. Уряд має більш активно спрямовувати зусилля

на врегулювання існуючих загальнополітичних проблем та, зокрема, на підтримку стабільності загальних рамкових умов. Це призведе до зростання інвестицій в аграрний сектор і, таким чином, додаткових податкових платежів до бюджету. Врешті, це також створить нові можливості для більш ефективного стимулювання агросектору.

Більше того, важливо використати час економічного спаду для реформ та запровадити фундаментально нові підходи до державного фінансування, коли економічна ситуація стабілізується і більше ресурсів буде доступно для аграрного сектору. Особливу увагу варто надати політичній пріоритизації підтримки, розробці чіткіших критеріїв відбору агровиробників та прозорих механізмів надання фінансових ресурсів; регулярному моніторингу задля попередження зловживань та періодичній оцінці ефективності заходів⁹. У контексті апроксимації українського законодавства до норм ЄС, доцільно сфокусувати державну підтримку на сталому розвитку агросектору, зокрема, на його соціальних та екологічних функціях у сільській місцевості.

⁹ Див. більш детальні рекомендації в AFPR#5/2014 “Реформування державної підтримки в агросекторі”.