

Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

Випуск № 06/2014

При Інституті економічних досліджень та політичних консультацій

ОГЛЯД АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Реформування державної під- тримки в аграрному секторі

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

Враховуючи нагальну потребу скорочення бюджетних видатків з одного боку, та низьку ефективність державних витрат в аграрному секторі з іншого, необхідно суттєво переглянути загальний підхід до планування та розподілу державної допомоги. По-перше, щоб забезпечити найбільш ефективне використання обмежених ресурсів, варто покращити адресність державної підтримки. По-друге, механізми її розподілу мають бути більш прозорими, щоб усі, хто має право на державну підтримку, мали однаковий доступ до неї. Водночас, реформувати пільговий режим оподаткування необхідно, однак, це варто робити вкрай обережно, аби не підірвати конкурентоспроможність українських підприємств на міжнародному ринку.

Бюджетні видатки

Державна підтримка в аграрному секторі включає в себе як прямі виплати з державного бюджету, так й інші типи підтримки, такі як інструменти цінового регулювання та недоотримання податкових надходжень до бюджету (наприклад, різні види податкових пільг).

Німецько-український агрополітичний діалог регулярно публікує огляди запланованих і виконаних бюджетних видатків на аграрний сектор (див. випуски AFPR#1/12, 1/13, 1/14). Найбільшу за обсягом державну підтримку (13 млрд грн.), зокрема, було надано аграрному сектору у 2008 році. Відтоді Уряд був змушений скоротити видатки на сільське господарство (близько 9-10 млрд грн.) через складну економічну ситуацію і, як наслідок, жорстку економію бюджету. В останні три роки спостерігалось значне недофінансування запланованого аграрного бюджету. Зокрема, розрив між запланованими видатками та реально виконаними був на рівні 26% і 27% у 2011 і 2012 роках, відповідно. Торік розрив скоротився до 21%, але він все ще є досить великим для забезпечення сприятливого інвестиційного клімату в галузі. Також спостерігається позитивна тенденція поступової реструктуризації державної підтримки в напрямку "заходів, що стимулюють зростання", тобто заходів, що не викривляють торгівлю, або таких, що спричиняють мінімальне викривлення (напр. дослі-

дження та навчання з аграрної тематики, програми з охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку та ін.) за рахунок заходів, "що сповільнюють зростання" (виробничі субсидії, інструменти цінового регулювання). Загальний обсяг виробничих субсидій за останні сім років скоротився на 70%, а частка субсидій, "що стимулюють зростання" у загальному аграрному бюджеті зросла з 55% у 2007 до 84% у 2013.

Першопочатково у бюджеті 2014 року на аграрний сектор було закладено близько 8 млрд грн., однак, державні видатки на всі сектори економіки, включно із сільським господарством, довелося скоротити в рамках пакету антикризових заходів, схвалених Урядом в березні та червні. Зокрема, фінансування заходів в аграрному секторі було скорочено на 21% (приблизно до 6 млрд грн.). Для порівняння, державну підтримку паливно-енергетичного сектору було скорочено на 28%, інші галузі промисловості і будівництва - на 7%. Проте, фінансування транспортного сектору було збільшено на 63%.

У відносному вимірі, скорочення державної підтримки на аграрний сектор є співставним з недофінансуванням запланованого бюджету в минулому році і тому не повинно мати серйозних негативних наслідків, якщо розумно використовувати запланований бюджет і уникати подальших скорочень. Більше того, спрощення адміністративних процедур¹, викорінення корупції та лібералізація торгівлі з ЄС має допомогти аграрному сектору подолати фінансові складнощі.

Однак, декілька підгалузей може постраждати більше за інші, оскільки фінансування певних заходів було значно знижено або повністю скасовано (наприклад, заходи з боротьби зі шкідниками та хворобами сільськогосподарських культур, фінансування державою сільськогосподарських виставок, розвиток оптових ринків, селекція у рибному господарстві, відтворення водних ресурсів та ін.). Станом на 1 серпня, на аграрний сектор було виділено близько 42% (2,6 млрд грн.) з передбаченої підтримки на 2014.

¹Новий Уряд вже здійснив важливі кроки з дерегуляції, схваливши Закон, який скасував 113 непотрібних дозволів і процедур.

Пільгове оподаткування

Водночас, пільгове оподаткування (спеціальний режим ПДВ, а також фіксований сільськогосподарський податок - ФСП) мають набагато більше значення для аграрного бізнесу, ніж прямі трансферти з бюджету. Це пов'язано з тим, що податкові пільги забезпечують значно більший загальний обсяг підтримки та рівний до неї доступ для всіх компаній. За даними Державного комітету статистики України², загальна сума податкових пільг (як ПДВ, так і ФСП) збільшилася з 1,5 млрд грн. у 2001 році до 18 млрд грн. у 2012. Таким чином, будь-яке реформування системи пільгового оподаткування, що має на меті скоротити пільги і збільшити державні доходи, має плануватися і запроваджуватися дуже обережно, враховуючи інтереси різних зацікавлених сторін, що дозволить уникнути невизначеності для виробників і трейдерів.

Перший крок у цьому напрямку було здійснено у березні 2014³. Зокрема, базу ФСП було розширено, у результаті чого ФСП у середньому зріс від 6 грн. до 19,2 грн. з га. Мінімальну орендну плату за землю також було збільшено. Деякі поправки до спеціального режиму оподаткування ПДВ з операцій на зернові і технічні культури, як очікується, набудуть чинності в жовтні 2014 року⁴. Однак, Прем'єр-міністр запевнив, що пільгове оподаткування буде збережено принаймні до кінця 2014 року⁵.

Належне спрямування державної допомоги

Належне спрямування обмеженої державної допомоги є особливо важливим у світлі поглиблення економічної кризи внаслідок тривалої політичної нестабільності. Малоймовірно, що український Уряд зможе збільшити витрати бюджету в найближчі 2-3 роки. Тому важливо розробити основні пріоритети та принципи розподілу обмежених ресурсів.

Закон України #1877-15 "Про державну підтримку сільського господарства України" визначає державну політику щодо підтримки аграрного сектору, зокрема, механізми цінового регулювання: державні заставні закупівлі зерна, механізми компенсації відсоткових ставок та компенсація лізингових платежів, субсидування виробників тваринницької продукції. Однак не передбачено жодних регулювань щодо обрання пріоритетних напрямків і принципів розподілу державної допомоги, тобто, які сектори або заходи мають отримати державне фінансування і які підприємства можуть звертатися за державною підтримкою. У цьому відношенні досвід ЄС може бути корисним для України.

Європейська комісія розробила чіткі та всеосяжні принципи⁶ щодо різних видів дозволеної державної підтримки в аграрному секторі, враховуючи необхідність сприяння поліпшенню якості продуктів харчування, збереження довкілля та традиційної спадщини села. Основні передумови надання державної допомоги включають: (1) відповідність загальним вимогам конкурентної політики; (2) узгодженість із загальною політикою ЄС щодо сільського господарства та розвитку сільських територій; (3) сумісність з міжнародними зобов'язаннями ЄС. Іншим важливим підходом до будь-якого заходу державної підтримки є те, що він має сприяти поліпшенню ситуації всього сектору чи регіону. Таким чином, заходи підтримки, вигідні лише окремому реципієнту, не будуть вважатися такими, що відповідають принципам ЄС. Більше того, деякі заходи державної підтримки (напр., для груп виробників, допомога для перерозподілу земель, технічна підтримка аграрного сектору, підтримка та поліпшення генетичної якості худоби) надають перевагу малим та середнім підприємствам (МСП), оскільки вважається, що великі підприємства можуть самостійно фінансувати ці витрати.

² Див. AFPR#5/2013 за більш докладною інформацією: http://apd-ukraine.de/wp-content/uploads/2013/09/APD_AFPR_5_2013_ukr.pdf

³ Закон України, № 4576, від березня 27, 2014.

⁴ В AFPR 04/14 наведено більш детальний аналіз змін до оподаткування. <http://apd-ukraine.de/uk/oglyad-agrarnoyi-politiki/>

⁵ <http://apd-ukraine.de/uk/regierung-der-ukraine-will-steuernachlasse-fur-landwirte-beibehalten-23-03-2014/>

⁶ Засади надання державної допомоги в ЄС наведено у наступних законодавчих документах: Community Guidelines for State Aid in the Agriculture and Forestry Sector 2007 to 2013 (2006/C 319/01); Agricultural Block Exemption Regulation ("ABER"); Specific forms for State aid in the agricultural sector contained in the Regulation on notification forms (PART III.12.A until PART III.12.T of Annex I of Regulation (EC) No 794/2004); Agricultural de minimis Regulation

Загалом, існує велика різниця між наведеним вище Законом України "Про державну підтримку в сільському господарстві" і постановами Єврокомісії. Закон України, головним чином, зосереджено на заходах державної політики, що створюють ринок, а постанови ЄС сфокусовані на схемах підтримки, які мають мінімальний негативний вплив на ринок сільського господарства та продовольства ЄС.

Ефективність і прозорість розподілу державної допомоги

Іншим важливим аспектом є результативність та витратна ефективність. Рахункова палата України, яка контролює використання бюджетних коштів, здійснила аудити двох державних програм у 2012 році і дійшла висновку, що поставлені цілі не були досягнуті в повній мірі, зокрема, соціальна інфраструктура продовжує деградувати, демографічна криза погіршується і вимирання села триває. Однією з головних причин низької ефективності є хронічне недофінансування заходів, передбачених в програмах. Програма з розвитку сільських територій отримала 68,6% від запланованого фінансування (з 2008 по 2011 рік), у той час як програму реалізації технічної політики було профінансовано на 45,6% (з 2007-2011). Крім того, Рахункова палата також зазначила відсутність координації (щодо графіку реалізації, використання ресурсів, співпраці між відповідальними органами та ін.) між двома програмами, незважаючи на спільні цілі, що також зменшило їх ефективність.

Непрозорий та нерівномірний розподіл державної допомоги часто обговорюється під час аграрних заходів, учасники яких скаржаться, що бюджетна підтримка надається обмеженому колу привілейованих виробників. Згідно дослідження АПД⁷, господарства з меншим розміром племінного стада отримують менше підтримки на голову або на кг виробленого молока. На жаль, свіжіші оцінки відсутні, але регулярні скарги від бізнесу (щодо непрозорого розподілу

⁷ Більш детально див. Розділ 12 "The Determinants of Dairy Farming Competitiveness in Ukraine..", доступно за посиланням http://apd-ukraine.de/wp-content/uploads/2012/12/18_book_2009_Agrarbook_IV_eng1.pdf

державної підтримки) свідчать про те, що ситуація з тих часів значно не поліпшилася.

Вплив на конкурентоспроможність

Оскільки виробничі субсидії перешкоджають покращенню ефективності (жодних стимулів для виробників, щоб скоротити витрати) у довгостроковій перспективі, реформування державної підтримки має бути здійснено крок за кроком, враховуючи загальні умови ведення бізнесу в Україні (порівняно з іншими країнами). Нижче наведено порівняння обсягів державної підтримки та доступності фінансових ресурсів. Однак, додаткові фактори (напр., податкове навантаження, вартість виробничих факторів та ін.) також мають бути розглянуті для здійснення комплексної оцінки конкурентоспроможності аграрного бізнесу в Україні порівняно з іншими країнами.

Згідно звіту ОЕСР (2013)⁸, оцінка підтримки виробників (ОПВ)⁹ в аграрному секторі України сягнула 3,9 млрд грн. у 2012 році. Частка нарахувань ОПВ у валовому доході фермерських господарств дорівнює 1%, що є одним з найнижчих індикаторів¹⁰ серед країн, розглянутих у дослідженні ОЕСР. В ЄС та країнах ОЕСР цей індикатор становить приблизно 19%. Водночас, оцінка загальної підтримки (ОЗП)¹¹ в аграрному секторі України дорівнює 10 млрд грн. (0,74% від ВВП) у 2012, що приблизно дорівнює середньому показнику в ЄС (0,73%), але нижче за середні значення в ОЕСР (0,94%).

⁸ Див ОЕСР (2013), "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013 OECD Countries and Emerging Economies", available from: <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/monitoring-and-evaluation.htm>

⁹ Producers support estimate/Оцінка підтримки виробників (PSE/ОПВ) – річний валовий обсяг трансфертів у грошовому вимірі від споживачів і платників податків сільгоспвиробникам у результаті заходів державної політики з підтримки аграрного сектору, незалежно від їх типу, цілей та впливу на виробництво чи дохід фермерських господарств. Відсоток ОПВ (%ОПВ) відображає трансферти ОПВ як частку від валових доходів фермерських господарств (включаючи підтримку у знаменнику).

¹⁰ Найнижчий показник у Новій Зеландії.

¹¹ Total support estimate/Оцінка загальної підтримки (TSE/ОЗП) – річний обсяг усіх валових трансфертів у грошовому вимірі від платників податків і споживачів у результаті заходів державної політики з підтримки аграрного сектору, за вирахуванням пов'язаних з ними бюджетних надходжень, незалежно від їхніх цілей і впливу на виробництво та доходи сільських господарств, або споживання сільськогосподарської продукції (ОЕСР, 2013).

Більше того, доступ до фінансових ресурсів є також дуже важливим для конкурентоспроможності агробізнесу на міжнародному ринку. Останні три роки (2010-2013) українські сільськогосподарські підприємства могли отримати кредити за відсотковими ставками від 15% до 20% (у гривні) і від 7% до 10% (в іноземній валюті)¹², що, головним чином, можна пояснити поганим розвитком банківського сектору, інфляцією та складною політичною ситуацією.

У порівнянні, кредитні ресурси ЄС і США є значно дешевшими і доступнішими для аграрних компаній у цих країнах; в ЄС середня відсоткова ставка для бізнес-проекту в аграрній сфері становить 5%¹³. Таким чином, аграрні підприємства США та ЄС мають ще одну конкурентну перевагу порівняно з українськими аграрними компаніями.

Враховуючи, що пільгове оподаткування, (ФСП і спеціальний режим ПДВ), є єдиним ефективним інструментом державної підтримки аграрного сектору України, Уряд має зосередитися на поліпшенні загальних законодавчо-правових умов ведення агробізнесу в Україні (що також сприятиме зниженню відсоткових ставок на банківські кредити) перш ніж запроваджувати значні зміни податкових пільг.

У підсумку можна зауважити, що деяка реструктуризація державної підтримки таки відбувається, оскільки частка "заходів, що сприяють зростанню" значно зросла за останні сім років. Однак, необхідно поліпшити пріоритизацію та ефективність державної допомоги, враховуючи обмеженість бюджетних ресурсів. Крім того, дерегуляція, викорінення корупції, лібералізація торгівлі з ЄС і поліпшення доступу до фінансових ресурсів є також критично важливими для розвитку сільськогосподарства. Ці заходи мають бути більш пріоритетними, ніж прямі субсидії, що спотворюють ринки. Водночас, слід уникати фундаментальних реформ податкових пільг в аграрному секторі, що мають розпочатися на основі комплексного підходу із залученням зацікавлених сторін. Крім того, реформи мають розпочатися лише після суттєвого поліпшення законодавчо-правового поля та стабілізації загальних умов ведення агробізнесу в Україні.

¹² Детальніше див. "Doing agribusiness in Ukraine – 2014".

¹³ Pietola, K., Muyrä, S., Heikkilä, A. 2011. The Penetration of Financial Instability in Agricultural Credit and Leveraging, доступно за посиланням: <http://www.ceps.be/book/penetration-financial-instability-agricultural-credit-and-leveraging>