

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

Ausgabe 01/2014

beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung

NEUIGKEITEN AUS DER AGRAR- UND ERNÄHRUNGSPOLITIK

Staatsausgaben im Agrarsektor der Ukraine: viel versprochen, wenig umgesetzt!

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

Die gute Nachricht: Die Diskrepanz zwischen geplanten und realisierten Fördermaßnahmen im Agrarsektor der Ukraine ist im Jahr 2013 kleiner geworden. Trotzdem bleiben Investoren verunsichert. Die Erfahrungen der letzten Jahre deuten darauf hin, dass auch die für 2014 geplanten Agrarausgaben kaum im vollen Umfang realisiert werden können. Die begrenzten Fördermittel sollten zukünftig auf Schwerpunkte konzentriert sowie die Planung und Effizienz der Umsetzung der Staatsausgaben verbessert werden, um größtmögliche Effekte im Agrarsektor zu erzielen.

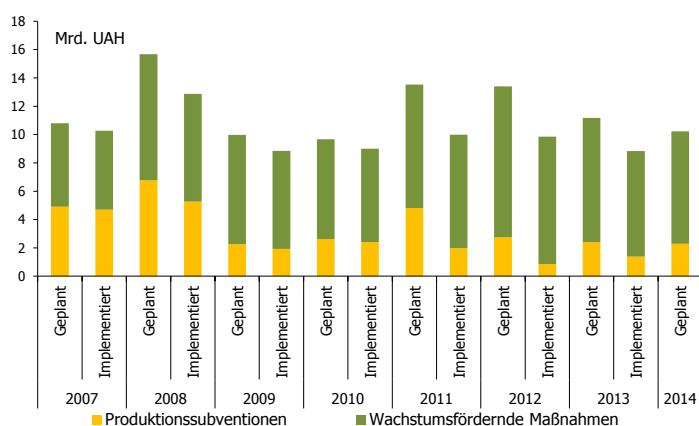
Die umfangreichste staatliche Förderung des Agrarsektors (ca. 13 Mrd. UAH) der letzten Jahre erfolgte 2008. In den danach folgenden Jahren sank das finanzielle Volumen der staatlichen Förderung deutlich und schwankte, u.a. infolge der schwierigen wirtschaftlichen Situation und der Volatilität in der Legislative, zwischen 9 bis 10 Mrd. UAH. Im letzten Jahr betragen die tatsächlichen staatlichen Ausgaben im Agrarsektor nur rund 8,8 Mrd. UAH; das sind 10% weniger als 2012, wobei die geplante Agrarförderung 2012 viel größer war (ca. 20%) als die tatsächlich umgesetzten Fördermittel.

Nachdem in den vergangenen Jahren angenommenen Ansatz (s. auch AFPR 01/12, AFPR 01/13) veranschaulicht die Abbildung 1 die geplanten und implementierten Ausgaben. Dabei werden staatliche Produktionssubventionen (oder sogenannte „wachstumsverhindernde“ Maßnahmen) und „wachstumsfördernde“ Maßnahmen (analog der WHO-Klassifikation in "amber box" und "green box" Maßnahmen¹) unterschieden.

¹ "Amber box" umfasst direkte produktionsbezogene Subventionen und Marktpreisstützungen, die Produktion und Handel verzerren können. Die Verwendung von "amber box"-Maßnahmen ist für die WTO-Mitglieder durch eine Obergrenze der Fördermittel begrenzt, die in der Ukraine rund 3 Mrd. UAH beträgt.

"Green-Box" enthält Maßnahmen, die den Handel nicht verzerren oder führen zu minimalen Verzerrungen (z.B., Agrarforschung und Ausbildung, Umweltschutz- und Regionalentwicklungsprogramme, u.a. auch Unterstützung der Landwirte die keinen Einfluss auf die Produktionsvolumen oder Preise hat). Die Verwendung von "green box" Fördermaßnahmen sind ohne Einschränkungen erlaubt, da sie die Freihandelspolitik unterstützen und eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung des Sektors stimulieren.

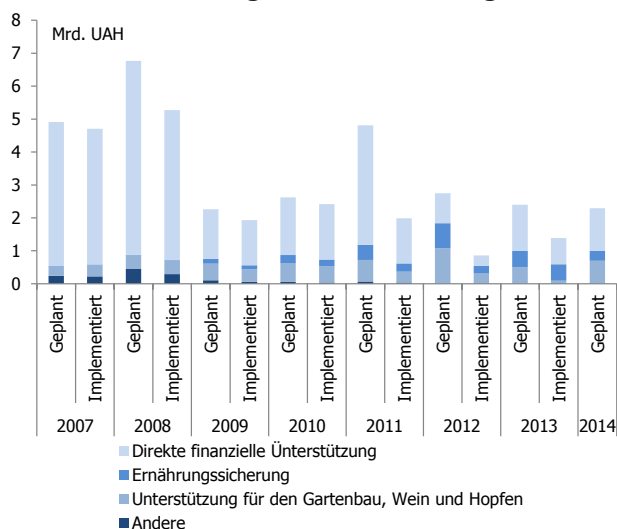
Abbildung 1. Staatliche Förderung im Agrarsektor



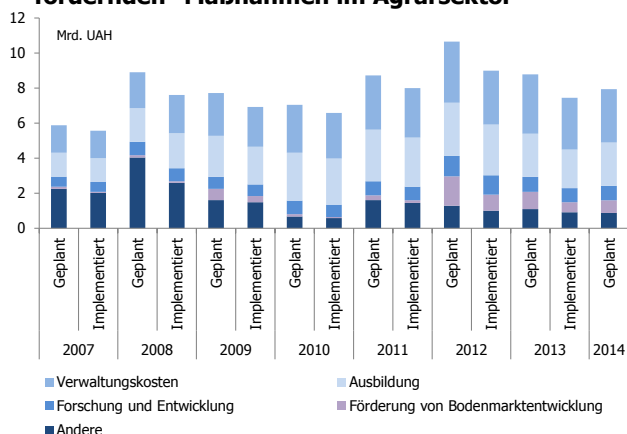
Quelle: Eigene Darstellung, basiert auf den Berichten des Rechnungshofes der Ukraine, das Gesetz der Ukraine über das Staatliche Budget der Ukraine für 2014

Abbildung 1 zeigt, dass die höchste Ausführungsrate des staatlichen Agrarbudgets - mit 95% - im Jahr 2007 beobachtet wurde. Danach waren die tatsächlichen Ausgaben deutlich niedriger als die geplanten Mittel. Dabei ist die Umsetzungsrate von Produktionssubventionen in der Regel viel niedriger, als die Ausführungsrate von "green box"-Maßnahmen. So erreichten nur 60% der im Jahr 2013 vorgesehenen Produktionssubventionen die Produzenten. Damit hat sich die Situation zwar etwas verbessert: 2012 wurden sogar nur 31% der geplanten Ausgaben implementiert. Die Kluft zwischen geplanten und umgesetzten Maßnahmen hemmt aber weiterhin das Investitionsklima im Agrarsektor erheblich, weil die landwirtschaftlichen Produzenten nicht sicher sein können, dass die angekündigte staatliche Förderung auch tatsächlich gewährleistet werden kann.

Abbildung 2 zeigt, dass der Gesamtumfang der Produktionssubventionen in letzten 7 Jahren um rund 70% sank und im Jahr 2013 ein Niveau von nur 1,4 Mrd. UAH erreicht hat. Dabei hat sich gleichzeitig die Struktur der Produktionssubventionen verschoben: Die finanzielle Förderung der Tier- und Pflanzenproduktion verringerte sich um 80%, während die Ausgaben für die Ernährungssicherung (zum Großteil Maßnahmen zur Preisregulierung) 2013 um mehr als das 40fache erhöht wurden und rd. 497 Mio. UAH erreichten.

Abbildung 2. Produktionssubventionen und Preisstabilisierungsmaßnahmen im Agrarsektor

Quelle: Eigene Darstellung, basiert auf den Berichten des Rechnungshofes der Ukraine, das Gesetz der Ukraine über das Staatliche Budget der Ukraine für 2014

Abbildung 3. Struktur der "wachstumsfördernden" Maßnahmen im Agrarsektor

Quelle: Eigene Darstellung, basiert auf den Berichten des Rechnungshofes der Ukraine, das Gesetz der Ukraine über das Staatliche Budget der Ukraine für 2014

Abbildung 3 zeigt, dass die staatliche Finanzierung der sogenannten "wachstumsfördernden" Maßnahmen von 5,6 Mrd. UAH im Jahr 2007 auf 7,4 Mrd. UAH im Jahr 2013 angestiegen ist, was prinzipiell zu begrüßen ist. Die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung sowie für die Ausbildung im Agrarsektor sind um 45% bzw. 62% gestiegen. Die Förderung der Entwicklung des Bodenmarktes in der Ukraine wurde im Lauf der Intensivierung der Agrarreform ebenfalls deutlich erhöht. Dabei stiegen die Verwaltungsaufwendungen für staatliche Institutionen ungefähr auf das Doppelte, während ihr Anteil im Agrarhaushalt insgesamt von 28% auf 40% angewachsen ist.

Am 16. Januar 2014 wurde im Parlament das Gesetz der Ukraine Nr. 719-VII über den Staatshaushalt der Ukraine im Jahr 2014 verabschiedet. Über

10,2 Mrd. UAH sind darin zur Verwendung im Agrarsektor bestimmt, was nur 2% der Gesamtausgaben des Haushaltes entspricht. Ungefähr 83% der geplanten Ausgaben sollen dem Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung zur Verfügung gestellt werden; der Rest geht an andere relevante Institutionen (u.a. an die Nationale Akademie der Agrarwissenschaften, die Staatliche Aktiengesellschaft "UkrAgroLeasing" usw.). Insgesamt sind die für 2014 geplanten Ausgaben im Agrarbereich um 9% niedriger als die für 2013 geplanten, aber um 16% höher als die 2013 tatsächlich ausgegebenen Fördermittel.

Im Vergleich zum Vorjahr wurde in 2014 die staatliche Finanzierung einer Reihe von "amber box"-Maßnahmen erhöht. Die Produktionssubventionen sollen 2,3 Mrd. UAH betragen, 62% mehr als 2013. Die staatliche Unterstützung der Tierproduktion wurde um etwa 25% (auf 900 Mio. UAH) und die Förderung der Finanzierung von Agrotechnik durch die Aktiengesellschaft "UkrAgroLeasing" um mehr als das Doppelte (bis zu 192 Mio. UAH) angehoben. Der Hopfenanbau soll mit rd. 700 Mio. UAH gefördert werden. Im Jahr 2013 wurden für dieses Programm zwar nur rd. 500 Mio. UAH² eingeplant, aber sogar nur 94 Mio. UAH ausgegeben.

Die staatliche Förderung der Entwicklung von großen Agrarmärkten könnte helfen, den Zugang zu den Märkten für mittlere und kleine Produzenten zu erleichtern und die Qualität und Sicherheit von Lebensmitteln zu verbessern, aber nur 200 Mio. UAH sind zur Finanzierung im Rahmen dieses Programms im Jahr 2014 geplant. Für das Jahr 2012 wurde die Finanzierung in demselben Umfang vorgesehen, wobei aber nur 21% davon ausgegeben wurden. Insgesamt wurden im Rahmen dieses Programms im Zeitraum von 2010 bis 2012 rd. 280 Mio. UAH ausgegeben. Die Refinanzierung von Ausgaben des Agrarfonds für die Lieferung, Verarbeitung und den Export von Waren, die der staatlichen Preisregelung unterliegen, ist mit rd. 300 Mio. UAH eingeplant, 40% weniger als 2013.

Abbildung 3 zeigt, dass die Finanzierung der "green box"-Maßnahmen 2014 auf 8 Mrd. UAH (7% mehr als 2013) erhöht werden soll. Dabei werden allerdings die Ausgaben für die Entwicklung ländlicher Räume, die Durchführung von Ag-

² Diese Abbildung beinhaltet alle Änderungen des Staatshaushalts bis Ende 2013 basierend auf den Berichten des Rechnungshofes der Ukraine über den Erfüllungsstand des Budgets im Jahr 2013.

rarmessen, die internationale Zusammenarbeit sowie sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen reduziert.

Es ist eine allgemeine Tendenz zu beobachten, dass die staatlichen Ausgaben im Agrarsektor der Ukraine nicht im geplanten Umfang umgesetzt werden. Unter Berücksichtigung der Verwendung von optimistischen makroökonomischen Indikatoren³ bei der Planung des Staatshaushalts für das Jahr 2014 kann man davon ausgehen, dass die geplanten Fördermittel auch in diesem Jahr nicht im geplanten Volumen ausgereicht werden. In Anbetracht der wirtschaftlichen und politischen Situation in der Ukraine und der dringenden Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung wird man die Ausgaben im Agrarsektor evtl. sogar noch reduzieren müssen. Die Situation wird durch, die vom Rechnungshof der Ukraine mitgeteilte Tatsache⁴ erschwert, dass die staatlichen Programme bisher oft ineffizient waren und die gewünschten Ziele nicht erreicht wurden. Daher sollten die begrenzten finanziellen Ressourcen in Zukunft zielgerichtet und effizient geplant und genutzt werden. In diesem Licht erscheint eine weitere Konzentration der Fördermaßnahmen auf klar begründete Schwerpunkte **notwendig**. Darüber hinaus erscheinen die Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas in der Branche – wie z.B. vereinfachte administrative Verfahren, Garantien für Eigentumsrechte und ein vorhersehbarer politischer Rahmen – für den Agrarsektor nützlicher zu sein, als Produktionssubventionen, vor allem weil die Planung der Förderung und die Verteilung von Direktsubventionen bisher nicht selten von Partikularinteressen getrieben wurden und daher oft intransparent und ineffizient waren.

Zusammenfassend: Wie in letzten Jahren wird die geplante öffentliche Förderung der Landwirtschaft im Jahr 2014 kaum vollständig umgesetzt werden. Angesichts der begrenzten Haushaltsmitteln sollte die ukrainische Regierung ihre Haushaltspolitik im

Agrarsektor noch stärker auf prioritäre Bereiche, wie z.B. auf die Überwindung der Ineffizienz der Kleinwirtschaften, die Anpassung an EU-Standards oder die generelle nachhaltige, umweltorientierte Entwicklung der Landwirtschaft ausrichten. In die Diskussion über die staatliche Förderung sollten die wichtigen Akteure des Agrarsektors pro-aktiv einbezogen werden, so dass die Unternehmen Vertrauen in die proklamierten staatlichen Unterstützungsprogramme entwickeln können.

³ Das BIP-Wachstum wurde auf 3% geschätzt, während unabhängigen Experten das mögliche Wachstum auf rund 1% schätzen. Quelle: Monthly Economic Monitoring of Ukraine, 2/14, Institute for Economic Research and Policy Consulting, erreichbar unter:

http://www.ier.com.ua/ua/publications/regular_products/monthly_economic_monitoring/?pid=4352

⁴ Vgl. Berichte des Rechnungshofs der Ukraine http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo_2015.pdf
http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf