

Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

Випуск № 01/2014

При Інституті економічних досліджень та політичних консультацій

ОГЛЯД АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Державні витрати в аграрному секторі: пообіцяти ще не означає виконати

Автор

Юлія Огаренко
ogarenko@apd-ukraine.de

Німецько-український агрополітичний діалог (APD)

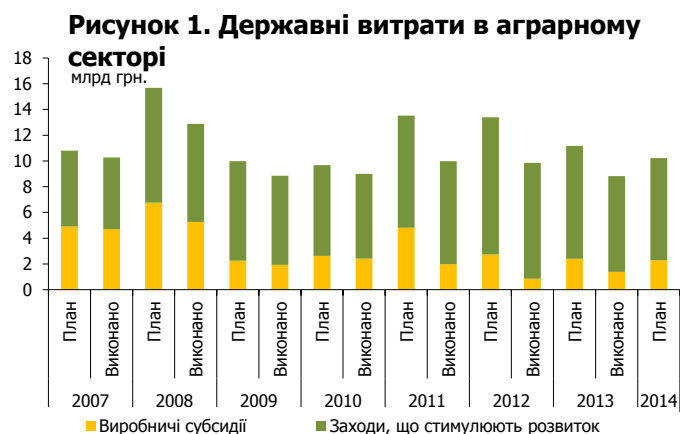
Рейтарська 8/5 А, 01030 Київ
Тел. +38044/ 2356327
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Хоча розрив між запланованими та виконаними видатками на аграрний сектор у 2013 було скорочено, він досі є надто високим для забезпечення достатньої впевненості для інвесторів. Досвід попередніх років свідчить про те, що видатки на аграрний сектор, заплановані на 2014 рік, також, швидше за все, повною мірою не буде виконано. Поліпшення планування та ефективності державних витрат в аграрному секторі є необхідним для максимально ефективного використання обмежених ресурсів бюджету.

Найбільший обсяг фіскальної підтримки (близько 13 млрд грн.) було надано аграрному сектору у 2008. У наступні роки державна допомога сектору значно скоротилася, коливаючись від 9 до 10 млрд грн., у зв'язку зі складною економічною ситуацією в Україні та законодавчими змінами. Торік видатки державного бюджету на аграрний сектор склали близько 8,8 млрд грн., що на 10% нижче, ніж у 2012 році. Як і у 2012 році, заплановані витрати на агросектор були значно вищими (близько 20%) за фактично надані.

Використовуючи той самий підхід, що й у попередні роки (див. AFPR 01/12, AFPR 01/13), на Рисунку 1 проілюстровано заплановані та виконані видатки на аграрний сектор або групування заходів державної підтримки на виробничі субсидії (так звані "заходи, що перешкоджають зростанню") та "заходи, що стимулюють зростання" (подібно до класифікації видатків СОР на "жовту" та "зелену" скриньки, відповідно)¹.

¹ До інструментів "жовтої скриньки" належать заходи цінового регулювання та прямі виробничі субсидії, які спотворюють виробництво і торгівлю. Використання заходів "жовтої скриньки" обмежене сукупним виміром підтримки (СВП), який для України, згідно з угодою СОР, встановлено на рівні 3 млрд. грн. "Зелена скринька" охоплює заходи, що не спотворюють торгівлю або впливають на торгівлю незначним чином (наприклад, державне фінансування досліджень та навчання в аграрній сфері, охорона довкілля, програми регіонального розвитку, а також державні програми сільгоспвиробників, що не впливають на рівень виробництва та ціни. Використання заходів "зеленої скриньки" дозволяється без жодних обмежень, оскільки вони підтримують політику вільної торгівлі і сприяють "здоровому" розвитку сектору у довгостроковій перспективі.



Джерело: власні розрахунки на основі звітів Казначейства та Закону України про державний бюджет на 2014 рік.

Рисунок 1 також показує, що найвищий рівень виконання аграрного бюджету був у 2007 році (близько 95%). Відтоді, фактичний розподіл ресурсів був значно нижчим за запланований. Більше того, рівень виконання виробничих субсидій є значно нижчим за виконання заходів "зеленої скриньки". Зокрема, у 2013 році було виконано лише 60% передбачених у бюджеті виробничих субсидій, у той час як лише 31% від запланованих витрат було виконано в 2012 році. Така невідповідність шкодить інвестиційному клімату в аграрному секторі, оскільки сільгоспвиробники не можуть бути певні того, що заплановану державну підтримку буде реально надано.

Рисунок 2 ілюструє, що за останні 7 років обсяг виробничих субсидій скоротився на 70%, сягнувши 1,4 млрд грн. у 2013. Однак, розподіл ресурсів за різними категоріями значно варіює. Фінансова підтримка тваринництва та рослинництва зменшилася на 80%, у той час як витрати на продовольчу безпеку (головним чином, заходи цінового регулювання) зросли більше, ніж у 40 разів, сягнувши 497 млн грн. у 2013.

Рисунок 2. Виробничі субсидії та заходи

Джерело: власні розрахунки на основі звітів Казначейства та Закону України про державний бюджет на 2014 рік.

Рисунок 3. Заходи державної підтримки, що стимулюють розвиток

Джерело: власні розрахунки на основі звітів Казначейства та Закону України про державний бюджет на 2014 рік.

Рисунок 3. ілюструє, що державна підтримка так званих "заходів, що стимулюють розвиток" зросла з 5,6 млрд грн. у 2007 до 7,4 млрд. грн. у 2013. Витрати на дослідження та розробки (R&D), а також освіту в аграрному секторі зросли на 45% та 62%, відповідно. Підтримку ринку землі також було суттєво збільшено, оскільки проведення земельної реформи було інтенсифіковано в останні роки. Водночас, адміністративні витрати державних органів в аграрному секторі зросли більше, ніж удвічі, в той час як їх частка у сукупному сільськогосподарському бюджеті зросла від 28% до 40%.

16 січня, 2014, Верховна Рада схвалила Закон №719-VII про Державний бюджет України на 2014 рік, який Президент підписав наступного дня. Близько 10,2 млрд грн. передбачено на аграрний сектор, що складає близько 2% видатків державного бюджету.

Близько 83% запланованих видатків буде надано у розпорядження Міністерству аграрної полі-

тики та продовольства, а решту – іншим відповідальним інституціям (Національній академії аграрних наук України, НАК "Укragenrolizing" та ін.). Загалом, фіскальні видатки заплановані на 2014, є на 9% нижчими за заплановані у 2013, але на 16% вищими за фактично надані у 2013.

У бюджеті 2014 року збільшено фінансування низки заходів "жовтої скриньки", порівняно до підтримки, наданої в минулому році. Виробничі субсидії (якщо будуть надані в повній мірі) сягнуть близько 2,3 млрд грн., що на 62% більше, ніж було у 2013 році. Державну підтримку тваринництва заплановано збільшити на 25% (до 900 млн грн.), а фінансування закупівлі агротехніки НАК "Укragenrolizing" - більше ніж удвічі (до 192 млн. грн.). Підтримку розвитку хмелярства запропоновано збільшити до рівня 700 млн. грн. У 2013, на цю програму було заплановано 500 млн грн.², однак фактично надано лише 94 млн грн.

Державна підтримка створення оптових ринків сільськогосподарської продукції може полегшити доступ до ринків для середніх і дрібних виробників та сприятиме покращенню якості та безпеки сільськогосподарської продукції. У 2014 році на цю програму заплановано витратити 200 млн. грн. У 2012 фінансування було заплановано на такому ж самому рівні, але надано - лише 21%. Загалом, на цю програму було витрачено близько 280 млн. грн. протягом періоду з 2010 до 2012 року. Компенсація витрат Аграрному фонду на транспортування, переробку та експорт об'єктів державного цінового регулювання буде на 40% нижчою, ніж у попередньому році (300 млн грн.).

Рисунок 3 ілюструє, що заплановане збільшення фінансування всіх ключових заходів "зеленої скриньки" сягне 8 млрд грн. (на 7% більше ніж у 2013 році). Однак, витрати на сільський розвиток, виставки в аграрному секторі, міжнародне співробітництво, санітарні та фітосанітарні заходи зменшено.

Загалом, спостерігається загальна тенденція суттєвого недовиконання державних видатків в аграрний сектор. Враховуючи той факт, що

²Цю цифру надано з урахуванням всіх поправок до державного бюджету на кінець 2013 року, згідно звіту Казначейства України про виконання державного бюджету за 2013.

державний бюджет на 2014 рік ґрунтується на оптимістичних макроекономічних показниках³, державне фінансування аграрного сектору на-вряд чи досягне запланованого рівня. Більше того, виконання аграрного бюджету може бути ще нижчим, ніж у 2013 році.

Враховуючи важку економічну та політичну ситуацію в Україні та нагальну необхідність у консолідації бюджету, витрати на аграрний сектор на-вряд чи буде збільшено у найближчому майбутньому. Ситуація погіршується тим, що згідно повідомлень Рахункової палати України⁴, державні програми часто є неефективними, оскільки бажані цілі не досягнуто.

Таким чином, обмежені фінансові ресурси ма-ють бути спрямовані належним чином та вико-ристані у ефективний спосіб. Подальша пріори-тизація державної підтримки з метою фокусу-вання обмеженого бюджету є необхідною; це дозволить досягти менше цілей, але більш ефе-ктивним шляхом. Більше того, інструменти та заходи державної політики, направлені на пок-ращення інвестиційного клімату в секторі, зок-рема, спрощення адміністративних процедур, гарантування захисту прав власності, передба-чувані законодавчо-правові рамки, можуть при-нести більше користі для сектору, ніж виробничі субсидії, особливо через те, що планування та розподіл цієї підтримки є часто непрозорим та неефективним.

Отже, як і в попередні роки, заплановану державну підтримку сільського господарства, ймовірно, не буде виконано в пов-ному обсязі і в 2014 році. Враховуючи об-меженість бюджетних ресурсів, Уряд України повинен зосередити фіскальну політику в аграрному секторі на пріорите-тних питаннях пов'язаних, наприклад, з підвищенням ефективності малих госпо-

дарств, адаптацією до стандартів ЄС або сталим розвитком сільського господарства, орієнтованим на збереження навко-лишнього середовища. Крім того, до об-говорення планів державної підтримки повинні активно залучатися усі зацікав-лені сторони, таким чином, сільськогоспо-дарські виробники зможуть довіряти Уря-ду і розвивати свій бізнес відповідно до проголошених програм державної підт-римки.

³ Зростання реального ВВП оцінено на рівні 3%, в той час як консенсус-прогноз - на рівні 1%. Джерело: Місячний економічний моніторинг України, 2/14, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, доступно за поси-ланням:

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

⁴ Див., наприклад, звіти Рахункової палати України http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo_2015.pdf http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf