

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

Ausgabe 06/2014

beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung

NEUIGKEITEN AUS DER AGRAR- UND
ERNÄHRUNGSPOLITIK

Reformierung der staatlichen Förderung der Landwirtschaft in der Ukraine

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

Angesichts des dringenden Bedürfnisses nach Haushaltsdisziplin einerseits und der geringen Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben im Agrarsektor andererseits ist eine Überarbeitung des allgemeinen Ansatzes der staatlichen Förderung in der Ukraine erforderlich. Erstens, soll die staatliche Förderung gezielter eingesetzt werden, um eine möglichst effiziente Nutzung der begrenzten Ressourcen zu gewährleisten. Zweitens, sollten die Verteilungsmechanismen transparenter gemacht werden, damit alle Berechtigten den gleichen Zugang zur staatlichen Finanzierung haben. Auch das System der Steuerpräferenzen in der Landwirtschaft soll nach den Vorstellungen der Regierung reformiert werden. Dies sollte nur aber schrittweise und sehr vorsichtig erfolgen, um die Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Unternehmen auf den Weltmärkten nicht zu gefährden.

Haushaltsausgaben

Die staatliche Förderung im Agrarsektor umfasst sowohl direkte Auszahlungen aus dem Staatshaushalt, als auch andere Arten der Unterstützung wie z.B. Systeme der Stützung von Marktpreisen sowie verschiedene Arten von Steuervergünstigungen, was zu entsprechenden Mindereinnahmen für den Staatshaushalt führt.

Der Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog veröffentlicht jährlich eine Übersicht über die geplanten und durchgeführten Haushaltsausgaben im Agrarsektor (vgl. AFPRs 12.01, 13.01, 14.01). Die höchste staatliche Förderung des Agrarsektors, nämlich UAH 13 Mrd., erfolgte 2008. Seitdem musste die Regierung ihre Ausgaben in diesem Bereich aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage und des daraus resultierenden Sparkurses auf 9-10 Mrd. UAH reduzieren. In den letzten drei Jahren war eine erhebliche Unterfinanzierung des geplanten Agrarhaushaltes zu beobachten. In den Jahren 2011 und 2012 wurden 26% bzw. 27% der geplanten Fördermittel nicht umgesetzt. Letztes Jahr wurde diese Lücke auf 21% gesenkt, aber sie ist immer noch zu groß für die Gewährleistung eines günstigen Investitionsklimas in der Branche.

Bei den Förderungen ist eine positive Tendenz zur schrittweisen Umstrukturierung der staatlichen Unterstützung zugunsten von "wachstumsfördernden Maßnahmen" zu beobachten, also von Maß-

nahmen, die den Handel nicht oder nur marginal verzerren (hierbei geht es z.B. um die Agrarforschung und -ausbildung, den Umweltschutz und regionale Entwicklungsprogramme u.ä.). Gleichzeitig wird der Anteil der Ausgaben für "wachstumshemmende" Maßnahmen, die die Produktionsstrukturen und den Handel verzerren können (Produktionssubventionen und Marktpreisstützungsmaßnahmen) gekürzt. So ist der Gesamtbetrag der Produktionssubventionen in den letzten 7 Jahren um etwa 70% gesunken. Der Anteil von "wachstumsfördernden Maßnahmen" stieg von 55% im Jahr 2007 auf 84% in 2013.

Im Agrarhaushalt für das Jahr 2014 wurden zunächst etwa 8 Mrd. UAH Fördermittel eingeplant. Wegen einem Haushaltsdefizit wurde von der Regierung im März und im Juni 2014 ein Paket von Antikrisenmaßnahmen beschlossen, das auch die Landwirtschaft betraf. Die Finanzierung von Fördermaßnahmen im Agrarsektor wurde um etwa 21% (auf ca. 6 Mrd. UAH) gesenkt. Im Vergleich dazu wurde die staatliche Förderung im Brennstoff- und Energiesektor um 28%, in anderen Industriebranchen und dem Bausektor um 7% reduziert. Allerdings wurden die Ausgaben für den Bereich 'Transport' um 63% erhöht.

Der Umfang der Reduzierung der Staatsausgaben im Agrarsektor ist mit der Unterfinanzierung von geplanten Haushaltsausgaben im letzten Jahr vergleichbar und sollte daher keine schwerwiegende Auswirkungen haben, wenn weitere Kürzungen vermieden und alle geplanten Mittel effektiv ausgereicht werden. Gleichzeitig soll die Vereinfachung von administrativen Verfahren¹, die Beseitigung von Korruption und die Liberalisierung des Handels mit der EU den Agrarsektor bei der Überwindung wirtschaftlicher Schwierigkeiten entlasten.

Allerdings werden einige Branchen im Agrarsektor bei der o.g. Kürzung mehr leiden, da bestimmte Maßnahmen wesentlich stärker reduziert oder gar vollständig eliminiert wurden: z.B. Maßnahmen zur Bekämpfung von Schädlingen und Krankheiten von Pflanzen, staatlich finanzierte Landwirtschaftsausstellungen, die Entwicklung von Großhandelsmärkten, Selektion in der Fischerei, Reproduktion von Wasserressourcen u.a. Nach dem Stand vom 1. August wurden bereits über 42% (2,6 Mrd.

¹ Die Regierung hat bereits wichtige Schritte zur Liberalisierung unternommen, indem sie das Gesetz, das 113 unnötige Genehmigungen und Verfahren abschafft, genehmigte.

UAH) der für den Agrarsektor im Jahr 2014 vorgesehenen Förderungsmitteln, ausgegeben.

Steuerpräferenzen

Gleichzeitig bleibt festzustellen, dass die Steuerpräferenzen (insbesondere ein spezielles MwSt.-Regime und die pauschale Agrarsteuer – PAS) für die landwirtschaftlichen Unternehmen wichtiger sind, als die o.g. direkten Zahlungen aus dem Haushalt. Die Steuervergünstigungen stellen einen deutlich größeren Gesamtwert der Förderung der Landwirtschaft dar und kommen allen landwirtschaftlichen Unternehmen gleichermaßen zugute.

Laut dem Staatlichen Dienst für Statistik der Ukraine stieg der Gesamtbetrag von Steuervergünstigungen (MwSt. und PAS) von UAH 1,5 Mrd. im Jahr 2001 auf 18 Mrd. UAH im Jahr 2012². Daher sollten jegliche Reformen des Systems der Steuerpräferenzen zur Reduzierung von Vorteilen und zur Erzielung staatlicher Einnahmen sehr vorsichtig geplant und durchgeführt werden. Die Argumente der verschiedenen Interessengruppen sollten berücksichtigt werden, um Verunsicherungen bei den Investoren und Händlern zu vermeiden. Ein erster richtiger Schritt in dieser Richtung wurde im März 2014 vorgenommen³. Insbesondere wurde die Bemessungsgrundlage der PAS erweitert, was zu einem durchschnittlichen Anstieg der PAS von UAH 6 auf UAH 19,2 pro ha führte. Die Mindestpacht wurde ebenfalls erhöht. Einige Änderungen der gültigen Besteuerung von Geschäften mit Getreide und technischen Kulturen durch die Mehrwertsteuer werden voraussichtlich im Oktober 2014 in Kraft treten⁴. Allerdings versicherte der Ministerpräsident, dass die Steuerpräferenzen generell zumindest bis Ende 2014 erhalten bleiben⁵.

Grundsätzliche Richtlinien für die staatliche Förderung

Eine angemessene Verwendung der staatlichen Fördermittel ist angesichts der sich erschwerenden Wirtschaftskrise, infolge der politischen Instabilität, besonders wichtig. Es ist wenig wahrscheinlich, dass die ukrainische Regierung in den nächsten 2-

3 Jahren in der Lage sein wird, die Haushaltsausgaben zu erhöhen. Deswegen ist es unerlässlich, Prioritäten und Grundsätze für die Verteilung der begrenzten Mittel zu erarbeiten.

Das Gesetz Nr. 1877-15 "Über die staatliche Förderung des Agrarsektors der Ukraine" definiert den politischen Rahmen für verschiedene Arten der staatlichen Förderung, u.a. Preisstützungsmechanismen, staatliche Aufkäufe von Getreide, Mechanismen zur Reduzierung von Zinssätzen bzw. Kompensation von Leasingzahlungen, Subventionen für die Tierproduktion. Es liegen jedoch keine Leitlinien zu den wichtigsten Prioritäten und Prinzipien der Verteilung staatlicher Förderungsmittel vor, d.h., warum, welcher Bereiche und Maßnahmen staatlich gefördert werden und welche Unternehmen berechtigt sein sollen. In dieser Hinsicht könnten die Erfahrungen der EU für die Ukraine nützlich sein.

Die Europäische Kommission hat klare und umfassende Leitlinien⁶ für verschiedene Arten der erlaubten staatlichen Förderung in der Landwirtschaft entwickelt. Dabei hat sie die Notwendigkeit der Verbesserung der Lebensmittelqualität, der Erhaltung der Umwelt und der Kulturlandschaft berücksichtigt. Die Grundprinzipien der staatlichen Förderungsmaßnahmen umfassen: (1) Einhaltung der allgemeinen Anforderungen an die Wettbewerbspolitik; (2) Kohärenz mit der gemeinsamen Agrarpolitik und der Politik der ländlichen Entwicklung der EU; (3) Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen der EU. Eine weitere wichtige Anforderung an die staatlichen Förderungsmaßnahmen bzw. Förderungspolitik ist, dass sie zu einer Verbesserung in einem bestimmten Bereich oder in einer Region beitragen sollen. So werden die Förderregelungen, die nur einem bestimmten Empfänger zugutekommen können, als 'nicht mit den EU-Richtlinien verträglich' angesehen. Außerdem begünstigen mehrere Fördermaßnahmen (z.B. Förderung von Produzentengruppen, Hilfe bei Neuparzellierung, technische Unterstützung der Landwirtschaft, Erhaltung und Verbesserung der genetischen Qualität der Tiere) die klei-

² Vgl. mehr in AFPR, Ausgabe 5/2013: http://apd-ukraine.de/wp-content/uploads/2013/09/APD_AFPR_5_2013_ukr.pdf

³ Das Gesetz der Ukraine Nr. 4576 vom 27. März 2014.

⁴ Vgl. eine detailliertere Analyse von Änderungen der Besteuerung in AFPR 04/14: <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 Prinzipien der Verteilung staatlicher Förderungsmittel in der EU sind in folgenden gesetzlichen Akten beschrieben: Community Guidelines for State Aid in the Agriculture and Forestry Sector 2007 to 2013 (2006/C 319/01); Agricultural Block Exemption Regulation ("ABER"); Spezifische Formen der staatlichen Förderung im Agrarsektor sind erhalten in 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

nen und mittleren Unternehmen mehr, als die Großbetriebe. Es wird davon ausgegangen, dass die Letzteren diese Ausgaben selbst finanzieren können.

Es gibt also signifikante Unterschiede zwischen dem oben beschriebenen Gesetz über die staatliche Förderung der Landwirtschaft in der Ukraine und den Regelungen der Europäischen Kommission auf diesem Gebiet. Das System der staatlichen Förderung in der Ukraine basiert bisher weitgehend auf marktverzerrenden Ansätzen, während die EU Förderung eine Minimierung negativer Auswirkungen auf die Märkte des EU Agrar- und Ernährungssektors anstrebt.

Effizienz und Transparenz der Verteilung staatlicher Fördermittel

Wirksamkeit und Effizienz von Fördermitteln sind besonders unter den Bedingungen in der Ukraine von besonderer Bedeutung. Der Rechnungshof der Ukraine, die für die Kontrolle der Verwendung von Haushaltsmitteln zuständig ist, kam 2012 zu dem Schluss, dass die gewünschten Ziele nicht umfassend erreicht wurden: die soziale Infrastruktur hat sich weiter verschlechtert, die demografische Krise hat sich verschärft und die Dörfer sterben nach wie vor aus. Einer der wichtigsten Gründe für die geringe Wirksamkeit der Fördermittel ist die chronische Unterfinanzierung der in den Programmen vorgesehenen Aktivitäten. Das Programm der ländlichen Entwicklung erhielt zwischen 2008 und 2011 nur 68,6% der vorgesehenen Mittel, während das Programm zur technologischen Modernisierung nur mit 45,6% (2007 - 2011) des geplanten Budgets finanziert wurde. Darüber hinaus verwies der Rechnungshof auf die mangelnde Koordination (im Sinne des Umsetzungszeitplans, der verwendeten Ressourcen, der Zusammenarbeit der zuständigen Stellen usw.) der Förderprogramme, trotz gemeinsamer Ziele, was sich negativ auf die Gesamteffizienz auswirkte.

Die intransparente und nicht faire Verteilung von staatlichen Fördermitteln wird bei landwirtschaftlichen Veranstaltungen oft diskutiert. Unternehmen beklagen, dass öffentliche Mittel auf eine begrenzte Zahl von vorrangig berücksichtigten Produzenten verteilt werden. So erhalten, laut einer APD-Analyse, die Landwirte mit kleineren Milchkuhbeständen in der Regel weniger Unterstützung

pro Kopf bzw. kg produzierter Milch⁷. Dabei erhielten Betriebe mit mehr als 300 Kühen, die im Jahr 2005 56,2% der gesamten Produktionsmenge sicherten, 64% der dafür geplanten Subventionen. Leider sind keine neueren Schätzungen verfügbar, aber regelmäßige Beschwerden von Unternehmen über die Intransparenz bei der Verteilung staatlicher Förderungsmittel deuten darauf hin, dass sich die Situation seitdem kaum verbessert hat.

Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit

Produktionsbezogene Subventionen wirken sich langfristig negativ auf die Verbesserung der Effizienz aus (da sie u.a. den Anreiz zur Reduzierung von Produktionskosten hemmen). Reformen der staatlichen Förderung sollten schrittweise durchgeführt werden, wobei auf die allgemeinen Bedingungen der Geschäftstätigkeit im Vergleich zu anderen Ländern zu achten ist. Zusätzliche Faktoren (z.B. Steuerbelastung, Produktionskosten u.a.) müssen dabei ebenfalls berücksichtigt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Agrarwirtschaft in der Ukraine im Vergleich zu anderen Ländern umfassend zu bewerten.

In diesem Zusammenhang werden im Weiteren die Höhe der staatlichen Förderung und die Zugänglichkeit zu externem Kapital verglichen. --- Nach Angaben der OSZE (2013)⁸ erreichte der Wert der Produzentenförderung (WPF)⁹ im Agrarsektor der Ukraine im Jahr 2012 UAH 3,9 Mrd. Der Anteil der WPF-Transfers in Bruttoeinnahmen von Farmbetrieben erreichte mit 1% eines der niedrigsten Ergebnisse¹⁰ unter den Ländern, die in der OSZE-Studie einbezogen wurden. In der EU und den OSZE-Ländern beträgt dieser Wert ungefähr 19%. Dabei betrug der Wert der Kennziffer „umfassende

⁷ S. mehr im Abschnitt 12 "The Determinants of Dairy Farming Competitiveness in Ukraine..", zugänglich unter http://apd-ukraine.de/wp-content/uploads/2012/12/18_book_2009_Agrarbook_IV_eng1.pdf

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

⁹ Wert der Produzentenförderung (WPF) - der jährliche Geldwert der Bruttotransfers von Verbrauchern und Steuerzahlern an Agrarproduzenten (gerechnet nach Hofpreisen), die aus den politischen Maßnahmen der Förderung von Agrarwirtschaft erwachsen, unabhängig von ihrer Art, ihren Zielen oder ihren Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion oder Einkommen. Der Prozentsatz SPF (% SPF) spiegelt die Transfers von SPF als Anteil der Bruttobetriebseinnahmen (einschließlich der Förderung im Nenner) wider.

¹⁰ Das niedrigste Ergebnis hatte Neuseeland.

anteilige Förderung“ (UAF)¹¹ im Agrarsektor der Ukraine im Jahr 2012 UAH 10 Mrd. (0,74% des BIP). Sie lag damit fast auf dem Niveau des EU-Durchschnitts (0,73%), aber unter dem OSZE-Durchschnitt (0,94%).

Auch der Zugang zu Bankkrediten ist für die Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Agrarindustrie auf den Weltmärkten sehr wichtig. In den letzten drei Jahren (2010-2013) war ukrainische Agrarbusiness in der Lage, Kredite nur zu Zinssätzen von 15% bis 20% (in UAH) und von 7% bis 10% (in Fremdwährung) zu erhalten¹², was vornehmlich auf die schlechte Entwicklung des Bankensektors, höhere Inflation und die instabile politische Situation zurückzuführen ist. Die EU- und US-Kreditmittel sind demgegenüber preiswerter und leichter zugänglich für ansässige landwirtschaftliche Unternehmen; der durchschnittliche Zinssatz für ein landwirtschaftliches Projekt in der EU beträgt 5%¹³. Hier haben die US- und EU-Agrarunternehmen einen zusätzlichen Wettbewerbsvorteil.

Weil die Steuervergünstigungen, insbesondere die PAS und die spezielle Mehrwertsteuerregelung, die einzigen wirksamen Instrumente der staatlichen Unterstützung des Agrarsektors der Ukraine darstellen, sollte die Regierung vor wesentlichen Änderungen dieser Vorteile zunächst an der Verbesserung der allgemeinen politischen Rahmenbedingungen arbeiten. Das würde u.a. auch zur Senkung von Kreditrisiken und damit zur Senkung der Kreditkosten beitragen.

Zusammenfassend: Die staatliche Förderung des Agrarsektors wurde in den letzten Jahren durch eine Steigerung des Anteils von "wachstumsfördernden Maßnahmen" verbessert. Allerdings müssen Schwerpunkte der Förderung klarer definiert und die Wirksamkeit der staatlichen Förderung angesichts der begrenzten Haushaltsmittel weiter verbessert werden. Außerdem sind Deregulierung, Beseitigung der Korruption, Liberalisierung des Handels mit der EU und Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln für die Entwicklung des Agrarsektors von entscheidender Bedeutung. Diese Maßnahmen sollten bevorzugt, anstelle marktverzerrender direkter Subventionen, eingesetzt werden. Eine grundsätzliche Reform der bestehenden Steuervergünstigungen im Agrarsektor sollte unter Einbeziehung aller Interessengruppen und erst nach einer grundsätzlichen Verbesserung der allgemeinen politischen Rahmenbedingungen in der Ukraine in Angriff genommen werden.

¹¹ Wert der vollen Förderung (WVF) – der jährliche Geldwert aller Bruttotransfers von Verbrauchern und Steuerzahlern, die aus den politischen Maßnahmen der Förderung von Agrarwirtschaft erwachsen, mit Ausnahme der mit ihnen verbundenen Haushaltseinnahmen, unabhängig von ihrer Art, ihren Zielen oder ihren Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion oder Einkommen (OECD, 2013).

¹² Vgl. ausführlicher in "Doing agribusiness in Ukraine – 2014".

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