

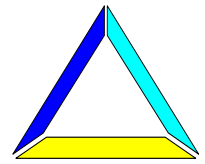


Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

**ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ**

НІМЕЦЬКО-УКРАЇНСЬКИЙ АГРАРНИЙ ДІАЛОГ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А
тел. (+38044) 278-6342, 278-6360, факс 278-6336
E-Mail: agro@ier.kiev.ua, <http://www.ier.kiev.ua>



AgPP 4

Консультативна робота №4

Коментар до проекту Указу Президента України «Про основні напрями реформування системи державної підтримки сільського господарства та сільської території»

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ВВП	валовий внутрішній продукт
ВР	Верховна Рада
грн.	гривня
ГС	гармонізована система
ІСЦ	індекс споживчих цін
КМУ	Кабінет міністрів України
МАП	Міністерство аграрної політики
МВФ	Міжнародний валютний фонд
МЕ	Міністерство економіки
млн.	мільйон
млрд.	мільярд
МФ	Міністерство фінансів
НБУ	Національний банк України
ПМСБ	підприємства малого та середнього бізнесу
ПДВ	податок на додану вартість
ПДФО	податок з доходів фізичних осіб
ППП	податок на прибуток підприємств
ПТЗ	податок з власників транспортних засобів
СБ	Світовий банк
СВП	Сукупний вимір підтримки
СЕЗ	спеціальна економічна зона
СОТ	Світова організація торгівлі
т	тонна
Кт	1000 тон
ТПР	територія пріоритетного розвитку
УРПС	Уругвайський раунд переговорів СОТ
УСФЗ	Угода про санітарні та фітосанітарні заходи
ФСП	фіксований сільськогосподарський податок

Передумови

Дана робота являє собою незалежну оцінку проекту Указу Президента України "Про основні принципи реформування системи державної підтримки сільського господарства та сільської території" та виконана на запит Радника Президента України Павла Гайдуцького у лютому 2006 року. Оцінка починається з короткого огляду фіскальної підтримки сільського господарства, наданої у період з 2000 по 2006 роки¹; продовжується висвітленням основних елементів майбутньої реформи 2007-2015 рр. і закінчується попередньою стислою оцінкою очікуваного впливу реформи.

Попередня фіскальна підтримка

Починаючи з 2002 року сільське господарство України отримує значну бюджетну підтримку² від держави у вигляді Бюджетних та Податкових видатків³. Як свідчить Таблиця I.1 обсяг сукупної бюджетної підтримки сільському господарству та сільським територіям зріс майже втричі протягом останніх чотирьох років та коливається навколо 2% ВВП України. Хоча в абсолютному виразі Україна витрачає зовсім незначну частку того, що, наприклад, витрачають ЄС чи США, проте у відношенні до ВВП вона вже доволі багато витрачає. Наприклад, в ЄС цей показник дорівнює 0.65%, в США – 0.73% (див. Zorya⁴ (2005)). Більше того, ми стверджуємо, що розмір Сукупної Бюджетної Підтримки сільському господарству (СБП) в Таблиці 1 відображає тільки нижню межу оцінки, оскільки ми не включали до розрахунків вигоди (головним чином податкові пільги) від Вільних Економічних зон та Територій Пріоритетного Розвитку (через відсутність відповідних даних).

Таблиця 1

Загальна бюджетна підтримка сільського господарства України, млн. грн..

	2002	2003	2004	2005*	2006**
Бюджетні витрати на сільське господарство	1473,1	2827,8	3250,5	4379,1	6678,5
Податкові витрати	3349,7	3424,6	3563,7	3493,7	5769,9
Інша бюджетна підтримка	13,1	318,0	184,8	214,5	Na
Сукупна бюджетна підтримка сільському господарству (СБП)	4835,9	6570,3	6999,0	8087,3	12448,4
Частка СБП у ВВП	2,1%	2,5%	2,0%	1,9%	2,4%
Відношення податкових надходжень від сільського господарства до СБП	34,6%	19,6%	23,6%	Na	Na
Відношення податкових надходжень від сільського господарства та харчової промисловості до СБП	120,5%	87,6%	87,9%	Na	Na

Джерело: оцінка ІЕД; Примітки: * - прогн.; ** - заплановані; Na – немає даних

¹ Щодо детального аналізу видатків бюджету та податків, а також виконання бюджету сільського господарства в Україні див. консультативну роботу №2 Олега Нів'євського: Фіскальна підтримка сільського господарства в Україні, Німецько-український аграрний діалог (висилається за вимогою)

² Проте, обсяг загальної підтримки України є значно вищим, оскільки значні нефіскальні заходи також надають вигоду вітчизняним аграрним виробникам. Високі імпорتنі тарифи захищають вітчизняних виробників від іноземних конкурентів. Також існують певні нетарифні обмеження, що часто є непрозорими та викривляючими для виробництва та торгівлі. Наприклад, цукрова квота та привілейоване постачання факторів виробництва аграрним виробникам може слугувати цьому прикладом.

³ Податкові видатки охоплюють податкові пільги, податкову заборгованість та списання податкової заборгованості

⁴ Zorya, S. (2005): Reforming Agricultural Support. In: Meyers, W., et al (eds): Refocusing Agricultural and Rural Development Policies in Ukraine: action Plan for the Road Ahead. Washington, DC: USAID. p. 18 <www.dec.org/pdf_docs/PNADD.pdf>

БЮДЖЕТНІ ВИДАТКИ НА СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО ТА РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

В цій частині ми розглядаємо витрати Державного Бюджету України⁵ на сільське господарство та сільські території. Таблиця 2 перераховує всю множину бюджетних витрат, згрупованих окремо по видатках Міністерства аграрної політики (МАП) та інших міністерств (ІМ). Потім ми згрупували видатки МАП в декілька підгруп, як це записано в законі України "Про Державний бюджет України" (наприклад, "Фінансова підтримка виробництва продукції рослинництва та тваринництва") або відповідно до певного критерію (наприклад, "Освіта та навчання"). Далі ці підгрупи згруповані відповідно до їхнього впливу на виробництво та торгівлю, а саме викривляючий або ж невикривляючий вплив. Такий розподіл, взагалі кажучи, відповідає класифікації СОТ заходів внутрішньої підтримки, що розподіляються на дві широкі категорії: заходи "жовтої скриньки" та "зеленої скриньки". "Виробничі субсидії" в цьому звіті відповідають заходам "жовтої скриньки", в той час як інші дві групи (а саме "Заходи зростання" та "Інші заходи") відповідають (за деякими винятками) заходам "зеленої скриньки". Видатки інших міністерств відносяться до "Заходів зростання", тобто попадають до зеленої скриньки класифікації СОТ.

Як показує Таблиця 2 обсяг загальних бюджетних видатків (ЗБВ) на сільське господарство зріс із 1,47 млрд. грн. в 2002 році до запланованих 6,68 млрд. на 2006 рік. Водночас частка ЗБВ в загальних бюджетних видатках зросла (хоча і нестабільно) з 3.3% до 4.9% протягом 2002-2006 рр. Якщо порівняти динаміку обох показників витрат до рівня 2002 року, то загальні бюджетні видатки зросли в 3,1 рази, тоді як ЗБВ на сільське господарство зросли в 4,5 рази протягом того ж самого періоду. Співвідношення між податковими надходженнями та ЗБВ свідчить про те, що сільськогосподарський сектор отримує з Бюджету майже в двічі більше ніж отримує з нього, що разом із значними податковими видатками створює дисбаланс податкового навантаження на економіку України, таким чином потенційно зменшуючи конкурентоздатність всієї економіки.

Також спостерігається переважання витрат МАП в ЗБВ, на рівні більше 90%. Варто зауважити, що хоча ця цифра є дещо меншою для 2005 та 2006 років, все ж таки це заплановані витрати, тоді як для 2002-2004 рр. Таблиця 2 надає фактичні витрати. Така мала частка витрат Інших міністерств в ЗБВ відображує, напевно, неявне припущення уряду що МАП, на додаток до аграрної політики, повинно піклуватися за широкий спектр питань розвитку сільських територій, як наприклад соціальні послуги, інфраструктура, освіта тощо. Проте це має бути головним чином завданням інших міністерств.

⁵ Через різні міністерства, наприклад Міністерство аграрної політики(МАП), Міністерство фінансів, Державний комітет по земельним ресурсам тощо.

Table 2

Бюджетні видатки на сільське господарство, млн. грн.

	2002	2003	2004*	2005	2006**
Програми МАП (у % до ЗБВ):	95,7%	91,4%	91,1%	90,4%	78,3%
Виробничі субсидії (у % до ЗБВ):	22,1%	21,4%	32,8%	34,89%	38,40%
Фінансова підтримка виробництва продукції рослинництва та тваринництва:	73,9	236,2	421,0	689,5	1,992,5
<i>Доплата за продані на забій та пеперобку молодняк ВРХ підвищених вагових кондицій, кондиційні свині та кури-бройлери</i>	Na	174,0	338,0	553,5	745,0
Фінансування закладення та догляду за молодими садами, виноградниками, ягідниками та молодими хмільниками	111,2	151,3	109,1	175,0	227,7
Фінансова підтримка підприємств агропромислового комплексу через механізм здеешевлення короткострокових та довгострокових кредитів	119,6	74,8	141,5	350,0	260,0
Часткова компенсація витрат сільськогосподарських підприємств з посіву ярих та озимих зернових культур	Abs	Abs	247,9	Abs	Abs
Фінансова підтримка фермерських господарств	4,5	13,4	1,1	27,3	28,0
Часткова компенсація вартості мінеральних добрив вітчизняного виробництва	Abs	40,0	109,6	Abs	0,0
Часткова компенсація вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва	15,7	18,3	36,2	270,0	32,0
Здійснення фінансової підтримки розвитку підприємств молочної переробки	Abs	Abs	Abs	10,0	4,0
Заходи розвитку (у % до ЗБВ):	65,0%	47,0%	51,6%	54,5%	53,3%
Розвиток сільських територій	8,7	42,4	24,3	23,1	24,4
Дослідження та розвиток	161,5	66,5	77,9	143,1	154,5
Освіта та навчання	382,9	490,8	619,8	913,5	1,041,7
Державні запаси	19,2	13,5	50,0	25,9	10,0
Заходи по боротьбі зі шкідниками та хворобами	4,9	7,0	9,9	20,0	30,0
Контроль якості та безпеки продовольчої продукції	297,5	370,0	471,0	585,0	704,0
Дорадницькі та консультативні послуги	1,8	6,3	8,6	8,1	10,0
Здеешевлення вартості страхових премій (внесків)	0,0	0,0	0,0	54,0	10,0
Земельні ресурси	0,2	5,6	10,4	15,0	5,0
Програми селекції в:					
<i>Тваринництві</i>	13,9	76,6	112,8	124,0	110,0
<i>Рослинництві</i>	11,7	41,7	42,8	103,3	104,7
<i>Рибництві</i>	0,3	1,3	2,0	6,5	6,8
Інші заходи:	2,3	695,3	67,3	20,0	25,0
Допомога у випадку стихійного лиха	29,2	44,6	61,1	81,8	109,6
Охорона навколишнього середовища	150,4	189,2	336,6	315,6	340,1
Інші:	7,9	50,8	59,2	80,3	101,2
Програми інших міністерств (у % до ЗБВ):	4,3%	8,6%	8,9%	9,6%	21,7%
Розвиток сільських територій	2,4	86,5	104,3	170,3	1,075,3
Освіта та навчання	47,7	71,6	102,9	121,0	103,7
Програми селекції	1,3	13,0	11,5	12,3	13,9
Земельна реформа	3,5	35,7	28,2	62,7	154,7
Обсяг загальних бюджетних видатків на с.г. (ЗБВ)	1,473,1	2,827,8	3,250,5	4,379,1	6,678,5
Частка ЗБВ у загальних видатках Держ. Бюджету	3,3%	5,0%	4,1%	3,7%	4,9%
Частка ЗБВ у ВВП	0,7%	1,1%	0,9%	1,0%	1,3%
Відношення податкових надходжень від с.г. до ЗБВ	113,5%	45,5%	50,8%	Na	Na
Відношення податкових надходжень від с.г. та харчової промисловості до ЗБВ	395,6%	203,5%	189,2%	Na	Na

Джерело: оцінки ІЕД на основі звіту Казначейства про виконання Державного Бюджету України 2000-2004рр. Та закону України "Про Державний Бюджет України" (2005-2006рр.); Примітки: * - цифри на 2000-2004рр. є фактичними бюджетними видатками; ** - цифри на 2005-2006рр. є запланованими; Abs - програма відсутня; Na - немає даних;

Таблиця 3

Рівень виконання вибірових бюджетних програм для сільського господарства, % від запланованих

	2000	2001	2002	2003	2004
Виробничі субсидії:					
Фінансова підтримка виробництва продукції рослинництва та тваринництва	87,86	45,86	62,90	99,03	98,03
Фінансування закладення та догляду за молодими садами, виноградниками, ягідниками та молодими хмільниками	131,52	91,85	79,89	97,30	77,92
Фінансова підтримка підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення короткострокових та довгострокових кредитів	28,53	46,40	79,63	99,71	74,39
Фінансова підтримка фермерських господарств	100,00	50,17	37,61	99,49	8,70
Заходи зростання:					
Розвиток сільських територій	-	-	21,56	99,92	97,32
Дослідження та розвиток	-	-	74,11	87,12	85,08
Освіта та навчання	-	-	88,49	93,03	93,37
Державні запаси	-	100,00	46,79	45,13	71,43
Заходи по боротьбі зі шкідниками та хворобами	89,27	40,61	60,38	99,99	98,77
Контроль якості та безпеки продовольчої продукції	100,47	75,44	86,00	93,91	93,00
Дорадницькі та консультативні послуги	-	-	67,54	85,44	93,40
Земельні ресурси	95,17	79,25	3,33	99,29	86,35
Програми селекції в:					
<i>Тваринництві</i>	64,68	67,04	23,71	99,72	91,00
<i>Рослинництві</i>	51,55	65,67	39,52	99,71	80,80
<i>Рибництві</i>	95,34	47,63	26,15	100,00	70,29
Інші заходи:					
Допомога у випадку стихійного лиха	99,98	76,51	34,09	97,42	96,14
Охорона навколишнього середовища	-	-	65,51	99,24	92,39

Джерело: оцінки ІЕД на основі звіту Казначейства про виконання Державного Бюджету України 2000-2004рр. Та закону України "Про Державний Бюджет України" (2005-2006рр.)

ЗАПРОПОНОВАНА РЕФОРМА СЕРЕДНОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ ТА ПЕРЕОРІЄНТАЦІЯ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

Таблиці 4-7 демонструють заплановану середньострокову переорієнтацію системи підтримки сільськогосподарських виробників, що була запропонована Секретаріатом Президента. Наріжними каменями даної реформи є:

1. субсидії на продукцію будуть замінені прямими виплатами задля виконання вимог СОТ та за прикладом процесу реформування ЄС;
2. визначення розміру прямих виплат буде здійснюватися із розрахунку на площу землі в обробітку та кількості поголів'я худоби;
3. суттєво зростуть витрати на заходи "зеленої скриньки", що прискорюють зростання в секторі;
4. будуть суттєво зменшені податкові пільги сільськогосподарським виробникам;
5. буде збільшена підтримка сільської та соціальної інфраструктури села, а також збільшаться видатки на захист навколишнього середовища.

Обґрунтування реформи:

Реформа зумовлена багатьма рушійними силами. З точки зору внутрішніх рушійних сил серед основних можна назвати наступні:

1. стає все більш зрозумілим, що діюча система виробничих субсидій, а також цінового регулювання та втручання у ринок не досягають своїх цілей, а саме підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського та продовольчого секторів та забезпечення продовольством споживачів за доступними цінами. Цього не можна досягнути за існуючої неефективної системи підтримки.
2. виробничі субсидії нерівномірно розподілені. Наприклад, у тваринництві 7% виробників отримують 74% виробничих субсидій. Окремі зацікавлені групи з привілейованим доступом до осіб, що приймають рішення, отримують найбільші вигоди, а основна частка фермерів отримують вигоду від виробничих субсидій на виробництво частково або зовсім не отримують.
3. існуюча система підтримки сприяє ситуативній поведінці урядових органів, що призводить до високої ймовірності корупції.

Таблиця 4

Розподіл субсидій у тваринництві України

Субсидії та доплати, тис. грн.	Тваринництво		Молоко			Курятина		
	Частка групи, %	Частка субсидій, %	Частка групи, %	Частка субсидій, %	Середня чисельність поголів'я на підприємство	Частка групи, %	Частка субсидій, %	Середня чисельність поголів'я на підприємство
0	25,8	0	29,6	0,0	92	95,2	0,00	42209
0 ÷ 5	13,8	0,3	15,8	0,9	61	0,2	0,01	1407
5.1 ÷ 25	22,1	2,6	24,4	7,8	111	0,4	0,09	319340
25.1 ÷ 50	11,2	3,4	11,2	9,6	184	0,2	0,17	9046
50.1 ÷ 100	10,6	6,5	8,8	15,1	256	0,4	0,44	188270
100.1 ÷ 250	9,3	12,6	6,7	24,4	346	1,0	2,85	67548
250	7,2	74,6	3,6	42,3	676	2,6	96,44	459460

Джерело: підрахунки ІЕД та база даних ІЕД та Інституту економічного прогнозування

Більш того, теперішні політичні заходи не змогли запобігти уникненню серйозного погіршення комунальної та соціальної інфраструктури сільської місцевості, хоча це було та повинно бути важливою метою політиків. Також зростає турбота про навколишнє середовище.

З точки зору міжнародних рушійних сил – наближення політичної та правової систем України до міжнародних угод (наприклад СОТ) позитивно стимулюють прийняття необхідних політичних рішень у прагненні здійснення реформ. З цієї точки зору укладення угоди з ЄС про зону вільної торгівлі, що пізніше може призвести до можливого повного членства України в ЄС, підсилює здійснення необхідних реформ у сільському господарстві та продовольчому секторі.

Основні принципи реформи:

1. диференціація державної підтримки:
 - сільськогосподарським виробникам
 - сільській місцевості;
2. забезпечення державної підтримки не тільки окремим зацікавленим групам, але й більшості сільськогосподарським виробникам та сільським місцевостям;
3. створення однакових умов роботи та доступу для всіх організаційних форм господарювання;
4. уникнення адміністративного втручання та монополістичних структур та створення прозорих ринків;
5. забезпечення підтримки регіонів з несприятливими погодними умовами;
6. поступове наближення системи підтримки сільського господарства до вимог СОТ та ЄС.

Основні цілі політики

Реформована державна підтримка сільського господарства має на меті:

1. Заміну виробничих субсидій прямими виплатами;
2. Збільшення конкурентоспроможності виробників на світових ринках;
3. Забезпечення продовольчої безпеки споживачів;
4. Покращення комунальної та соціальної інфраструктури сільської місцевості шляхом відокремлення її від сільськогосподарського виробництва та збільшення її фінансування;
5. Захист навколишнього середовища

Основні механізми та інструменти:

1. Пряма комплексна підтримка доходів сільськогосподарських виробників з розрахунку на гектар ріллі і багаторічних насаджень понад визначеної межі (0,25 га) з врахуванням родючості землі
2. Пряма комплексна підтримка доходів сільськогосподарських виробників, що займаються тваринництвом, з розрахунку на кількість умовних голів понад визначної межі (3 умовних голови)
3. Зменшення комплексної підтримки доходів сільськогосподарських виробників на суму податкової заборгованості
4. Початкове встановлення ефективної комплексної підтримки доходів сільськогосподарських виробників на рівні, необхідному для реального підвищення конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції та поступове скорочення обсягів цієї підтримки

5. Компенсація за землі виведені з обробітку в обсязі не менше 30% від суми підтримки доходів виробників на площу землі в обробітку
6. Фінансування з державного бюджету аграрного фонду для регулювання кон'юнктури аграрного ринку в обсягах, необхідних для забезпечення не менше 10% річної потреби країни у продовольчому зерні та цукрі
7. Фінансування з державного бюджету аграрної освіти, науки, захисту рослин й тварин, діяльності дорадчих служб, контролю якості продовольства та продовольчої безпеки, підтримки страхування та ризиків, підтримки господарств в регіонах з несприятливими природокліматичними умовами та державних цінних паперів в обсягах не нижче 5% від вартості валової продукції галузі
8. Фінансування комунальної та соціальної інфраструктури села на рівні не нижче 0,5% від ВВП країни
9. Фінансування з бюджету заходів захисту навколишнього середовища на рівні не нижче 0,05% ВВП країни.

План введення в дію реформи:

- Перший період - 2005-2006: необхідні зміни у законодавстві та інституціях, визначення видатків на 2007.
- Другий період - 2007-2010: запровадження нових механізмів державної підтримки, припинення з 2010 р. пільгового оподаткування сільськогосподарських виробників, формування пакету програм загальногалузевої підтримки сільського господарства, підтримки сільської території, запровадження окремої програми захисту навколишнього середовища сільської території.
- Третій період - 2011-2015: збільшення фінансування загальногалузевої державної підтримки до рівня 10% від вартості валової продукції галузі, збільшення фінансування державної підтримки сільської території до 1% ВВП, збільшення фінансування державної підтримки захисту навколишнього середовища сільської території до 0,1% рівня ВВП країни.

Наступні таблиці деталізують заходи.

Таблиця 5

Трансформація системи державної підтримки сільськогосподарських виробників (заходи "жовтої скриньки"), млн. грн⁶.

Види підтримки:	2002-2005 середні	2005	2007	2011	2015
1. Здешевлення кредитів	173,6	350,0	-	-	-
2. Здешевлення добрив	109,4	-	-	-	-
3. Здешевлення техніки	75,0	270,0	-	-	-
4. Розвиток рослинництва і тваринництва	296,5	689,5	-	-	-
5. Розвиток садівництва і виноградарства	101,8	175,0	-	-	-
6. Фермерських господарств	19,1	27,3	-	-	-
7. Фінансування заставних операцій	67,5	200,0	-	-	-
8. Фінансування Аграрного фонду	10,5	42,0	300	400	400
9. Доходів виробників			12700	10500	10000
РАЗОМ	853,4	1753,8	13000	10900	10400
10. Сума підтримки доходів на площу землі в обробітку	-	-	7971	6747	6510
11. Площа товарних ⁷ земель, млн. га	-	-	30	30	30
12. На 1 га товарних земель, грн.	-	-	266	225	217
13. Сума підтримки доходів на умовне поголів'я	-	-	4292	3633	3505

⁶ 2007-2015 рр. - цифри орієнтовні

⁷ Під товарними землями в даному випадку розуміється площа ріллі і багаторічних насаджень у господарствах з площею їх обробітку більше 0,25 га.

худоби					
14. Умовне поголів'я худоби, млн. гол.	-	-	10	10	10
15. На 1 умовну голову, грн.	-	-	429	363	351

Джерело: Секретаріат Президента України

Таблиця 6

Трансформація системи державної загальногалузевої підтримки сільського господарства (заходи "зеленої скриньки"), млн. грн⁸.

Заходи фінансування	2002-2005 середні	2005	2007	2011	2015
1. Утримання бюджетних установ	158,2	191,2			
2. Освіти і наукових досліджень	154,1	113,0			
3. Боротьби зі шкідниками та хворобами	98,8	131,4			
4. Селекції в рослинництві та тваринництві	160,1	224,0			
5. Поширення досвіду та консультаційні послуги	7,4	16,3			
6. Контролю якості і безпеки продукції та дотримання стандартів	534,8	532,9			
7. Підготовки і підвищення кваліфікації	582,2	881,5			
8. Земельної реформи	2,7	5,0			
9. Аграрного страхування	13,5	54,0			
10. Створення продовольчих резервів	31,4	25,9			
11. Допомоги у разі стихійного лиха	195,6	20,0			
12. Інших витрат	163,8	151,5			
РАЗОМ	2102,6	2346,7	3204,7	7306,8	10355,2
13. Валова продукція галузі	63407	70000	75000	80000	90000
14. Співвідношення підтримки до валової підпродукції галузі, %	3,3	3,4	4,3	9,1	11,5

Джерело: Секретаріат Президента України

Таблиця 7

Трансформація системи податкових пільг сільському господарству, млн. грн.⁹

Види пільг	2003-2004 середні	2006	2007	2008	2009	2010
1. По фіксованому податку	1395	200	200	200	200	-
2. По ПДВ всього в т.ч.:	2555	2600	-	-	-	-
• акумулювання ПДВ	1350	1400	-	-	-	-
• повернення ПДВ переробним підприємствам за молоко та м'ясо	835	850	-	-	-	-
• по нульовій ставці ПДВ при продажу молока та м'яса	370	350	-	-	-	-
3. По внескам до Пенсійного фонду	-	1200	960	700	400	-
РАЗОМ	3950	4000	1160	900	600	-

Джерело: Секретаріат Президента України

Таблиця 8

Трансформація системи державної підтримки сільської території, млн. грн¹⁰

Фінансування	2002-2005 середні	2005	2007	2011	2015
1. Інфраструктури села	16,5	400	200	600	1000
2. Соціальної сфери села	-	321,9	700	2100	3500
РАЗОМ	16,5	721,9	900	2700	4500
3. Захисту навколишнього середовища	15,1	26,5	100	300	500
ВСЬОГО	31,6	748,4	1000	3000	5000

Джерело: Секретаріат Президента України

⁸ 2007-2015 рр. - цифри орієнтовні

⁹ 2006-2010 рр. - цифри орієнтовні

¹⁰ 2006-2010 рр. - цифри орієнтовні

Що можна очікувати від запропонованих заходів реформи?

Запропонована реформа містить у собі багато елементів, які набагато покращать ефективність аграрної політики в Україні. В багатьох відношеннях вона пропонує перехід від старих та дискредитованих моделей аграрної політики в напрямку до цілей та інструментів, до яких рухаються країни світу. Те, чого потребувало сільське господарство та продовольчий сектор, та що роками твердили економісти нарешті з'явилося. Реформа призведе до підвищення конкурентоспроможності, прозорості та збільшення інвестицій. У випадку її належного виконання, вона суттєво сприятиме розвитку сільського господарства та продовольчого сектору в очікуваних напрямках.

Розділення державної підтримки окремо для сільськогосподарських виробників та для сільських територій суттєво вплине на середньострокове планування регіональних та комунальних органів влади та виробників. Виробники зможуть повністю концентруватись на продукції, збільшенні продуктивності та доходу підприємств, а також збільшенні інвестицій. Середньострокове планування державних видатків полегшить прийняття інвестиційних рішень шляхом зниження ризиків прийняття певних політичних рішень. Інвестори – в тому числі іноземні – отримають вигоди від більш стабільних умов роботи. Фермерські господарства, регіональні органи влади та громади будуть знати, чого вони можуть очікувати від центральних органів влади. Фермерські господарства не будуть більше відчувати тиску з боку надто високих очікувань селян щодо підтримки комунальної та соціальної інфраструктури.

Заміна прямих субсидій на вироблену продукцію, що надавались шляхом непрозорих тендерних процедур окремим лобіюючим групам, прозорими трансфертами фермерам задля підтримки доходів буде мати різнобічний позитивний вплив.

По-перше, це обмежить прийняття ситуативних рішень органів управління сільським господарством, бо кожен фермер точно знатиме, що він має отримати від системи.

По-друге, підтримка доходів виробників за допомогою прямих бюджетних трансфертів буде більш рівномірною та призведе до більш чесного розподілу підтримки сільським господарствам усіх форм власності.

По-третє, це обмежить викривлення сільськогосподарського ринку завдяки меншому втручання держави.

Перенаправлення державної підтримки сільській та соціальній інфраструктурі села є конче необхідним. Рішення щодо здійснення інвестування в сектор, особливо у переробку продуктів харчування, залежить від доступності надійної інфраструктури, тобто доріг, постачання енергоносіїв, електроенергії, води тощо. Тим не менш, засоби підтримки мають і надалі розвивати. Чи буде підтримка надаватись за допомогою регіональних чи структурних механізмів, подібних до фондів ЄС, створених з цією метою?

Скорочення податкових пільг по ПДВ буде мате істотний вплив на виробників сільськогосподарської продукції. Тим не менш, дані скорочення зрозумілі та зменшать викривлення у продовольчому секторі, сільському господарстві та економіці в цілому. Як було вище зазначено, сільськогосподарський сектор отримує на сьогоднішній день майже удвічі більше з бюджету, чим робить внесків, викривляючи всю економіку України. У той же час сектор харчової промисловості є позитивним платником податків. Тому із врахуванням харчової промисловості, це співвідношення стає позитивним. Зменшення податкових пільг виробникам сільськогосподарської сировини вплине на продовольчий маркетинговий ланцюжок. Це посилить конкурентоспроможність вертикально інтегрованих структур.

Хоча загальний вплив запропонованої реформи буде позитивним, існує потреба у деяких питаннях та уточненнях:

1. У процесі створення політичних умов, що націлені на збільшення зростання сільського господарства та продовольчого сектору, з метою підвищення конкурентоспроможності сектору та виробників, фермерські господарства зіткнуться з необхідністю звільнення працівників. Таким чином, зайнятість у сільській місцевості та розвиток підприємств

малого та середнього бізнесу (ПМСБ) на селі стануть проблемою. Більшість звільнених працівників повинні у майбутньому знайти робочі місця у сільському ремеслі та на ПМСБ. Ця проблема має бути відповідним чином адресована у програмах розвитку села.

2. Запропонована реформа замінить заходи політики з виробничих субсидій виробникам на пряму підтримку. Це означає, що державна підтримка виробників буде раціоналізована та, найбільш ймовірно, стане більш ефективною. Однак, передача благ від споживачів виробникам шляхом неефективних цінових та ринкових втручань, наприклад мінімальними цінами чи квотами, так, як в цукровому секторі, не були зазначені. Ці проблеми також мають бути адресовані з огляду на зростання конкурентоспроможності та політику скорочення для окремих зацікавлених груп, а також членства в СОТ.
3. Запровадження реформи потребує адміністративної оптимізації залучених профільних міністерств та урядових установ задля досягнення очікуваних цілей. Інституційні обов'язки стосовно сільського господарства, розвитку сільської місцевості, соціальної та комунальної інфраструктури та захисту навколишнього середовища мають бути чітко визначені разом з несуперечливою правовою базою задля полегшення довгострокові зобов'язання державних та приватних зацікавлених кіл процесу реформування.
4. Порядок величин деяких передбачених заходів не було обґрунтовано в проекті указу. Можна очікувати чіткого обґрунтування на економічних принципах чи політичних поглядах. Особливо мінімальна частка державних резервних фондів зерна та цукру потребує більших пояснень та обґрунтування.
5. В запропонованій реформі відображена важливість освіти, науки та дорадчих послуг для інноваційного та технічного прогресу. Тим не менш, поточна система України не здатна виробляти висококваліфіковані людські ресурси для майбутнього. Система потребує трансформації та нових лідерів, які б мали необхідні навички та компетентність відповідно до міжнародних стандартів; вони необхідні для підготовки нового покоління менеджерів та політичних аналітиків у сфері сільського господарства. Україна прагне стати головним гравцем на світових ринках сільського господарства та заслуговує на сільськогосподарські знання та інформаційні системи світового класу з першокласними аграрними економістами для освіти, досліджень та розвитку. Якщо не робити кроків в напрямку реорганізації та відновлення системи, в довготерміновому періоді ноу-хау буде найбільш обмежуючим фактором зростання сільського господарства та конкурентоспроможності в Україні. Експерти з управління фермами та харчовою промисловістю вже говорять, що це є найбільш обмежуючим фактором та останнім часом небагато було зроблено для того, щоб покращити ситуацію.
6. Мета підтримки регіонів з несприятливими кліматичними умовами також потребує наступного роз'яснення. Якщо умови постійно є несприятливими, чи є сенс у їх підтримці? За цим критерієм в екстремальній ситуації можливо би було підтримувати виробництво бананів в оранжереях у Німеччині, оскільки кліматичні умови Німеччини є несприятливими для виробництва бананів. Міжнародна конкурентоспроможність може бути досягнута лише в гармонії з існуючими природними умовами, а не проти їх; якщо Україна хоче стати конкурентоспроможною, то головною метою має бути не підтримка виробництва, яке не підходить до природних умов, а скоріш – забезпечення того, щоб існуючі природні умови в деяких місцевостях були поєднані з найкращими біологічними, управлінськими та маркетинговими технологіями й ноу-хау. Якщо метою даного заходу є допомога фермерам упоратись з несприятливими природними умовами (періодичні роки посухи), то мають існувати відповідні заходи для розвитку управління ризиками (страховка, ф'ючерсні ринки та засоби усереднення доходу з метою оподаткування).

7. В майбутньому сільськогосподарський та енергетичний сектори будуть тісніше взаємопов'язані не тільки через фактори для сільськогосподарського виробництва, але й, що є більш важливим, через виробництво сільськогосподарської продукції та енергоносіїв. Більш ймовірним є те, що ціни на енергоносії в майбутньому становитимуть нижню межу на основну сільськогосподарську продукцію, забезпечуючи тим самим нові можливості для збільшення випуску сільського господарства завдяки використанню відновлюваних джерел енергії в Україні. Український уряд має уважно слідкувати за тенденціями світового ринку та збільшувати зусилля задля збільшення конкурентоспроможності сектору.
8. В Указі не згадується проблема дублювання зобов'язань різних державних агенцій щодо створення державного резерву. На даному етапі Україна має чотири державних агенції (Аграрний фонд, Держрезерв, ДАК "Хліб України" та обласні адміністрації), відповідальних за створення державних резервів, що робить діяльність державних установ неефективною, непрозорою та складною. Задля уникнення подвоєння та посилення ефективності діяльність цих структур потрібно раціоналізувати.
9. Прямі платежі, запропоновані указом, все ще залишаються не відокремленими від виробництва, оскільки вони мають виплачуватись за чітко визначеними критеріями сільськогосподарського виробництва (землі в обробітку, голів худоби). Ця проблема може стати важливою для переговорів щодо членства України у СОТ, тому що може виникнути питання щодо віднесення прямих платежів до зеленого чи блакитного кошків. В останньому випадку вони будуть підраховані згідно з обов'язками України по СВП (Сукупним виміром підтримки). Дана проблема матиме в майбутньому важливі наслідки після вступу України до СОТ, тому що якщо прямі виплати попадають до блакитної скриньки, то ймовірним є те, що Україні потрібно буде скоротити їх, або розподілити на середньо- та довгострокові, оскільки останні події на Доському раунді переговорів показав чітку тенденцію до подальшого зменшення та можливої ліквідації жовтої та блакитної скриньок.

Автори: Хайнц-Вільгельм Штрубенхофф, Олег Нів'євський

Лектор: Стефан фон Крамон-Таубадель

Київ, березень 2006