



## **СИТУАЦІЯ** **щодо Плану відновлення України** (Комітет № 2, Група «Нова аграрна політика»)

### **Стан справ**

Президент України своїм [Указом від 21 квітня 2022 року № 266/2022](#) утворив Національну раду з відновлення України від наслідків війни, затвердив [Положення](#) про неї та [Персональний склад](#), до якого, зокрема, увійшли міністри та голови комітетів Верховної Ради України.

На виконання Указу Президента Секретаріат КМУ разом з Офісом реформ КМУ у травні 2022 року розробили [Концепт плану відновлення України](#). Згідно з цим документом план відродження формують робочі групи, до складу яких входять профільні міністри, представники Верховної Ради України та Офісу Президента України. Секретарі робочих груп отримують уповноваження від співголів Ради – Голови Офісу президента України та Прем'єр-міністра України.

Адміністративне призначення секретарів робочих груп суттєво вплинуло на процедуру формування Плану відродження України і не дозволило організувати його розробку в прозорий та демократичний спосіб. Секретарі робочих груп не обмежувалися технічними функціями фіксації наданих пропозицій і їх узагальнення, а намагалися включати або відхиляти надані пропозиції не свій власний розсуд, модерація діяльності робочих груп здійснювалася непрофесійно.

Зрештою 4 липня 2022 року в місті Лозанна (Швейцарія) відбулась [конференція з питань відновлення України](#), за результатами якої оприлюднено [План відновлення України](#), який складається з 17 національних програм. Логіка формування таких програм для широкої громадськості залишилась незрозумілою, викликала багато питань, непорозумінь та нарікань.

Майже через місяць після формування та затвердження переліку національних програм відродження галузева громадськість отримала напрацювання групи «Нова аграрна політика» комітету № 2, які пролили певне світло на логіку та методологію формування переліку національних програм.

### **Методологія**

Розвинуті країни світу, і, зокрема ЄС, вже давно визначилися з методологією формування та реалізації галузевих політик і успішно використовують їх на практиці. Після укладання Угоди про асоціацію з ЄС Україна також отримала цей потужний інструмент сучасного державного управління. Однак рівня знань державних службовців та обізнаності громадських активістів до сих пір не вистачає для того, щоб адекватно та ефективно користуватися цим інструментом.



Зокрема, План відновлення України складений відповідно до усталеної рамки формування секторальних політик, які включають ідентифікацію стану галузі з наступним визначенням ключових викликів (threats), ідентифікацію ключових переваг (strengths), можливостей (opportunities) та обмежень (weaknesses), фіксацію стратегічних цілей (goals), визначення завдань (tasks), спрямованих на досягнення таких цілей, та плану їх реалізації (activities), оцінку ризиків, які можуть перешкоджати реалізації визначених завдань та досягненню стратегічної цілі і планування дій на їх упередження (risk mitigation) та вимірюваних показників виконання завдань та досягнення стратегічних цілей (підхід SMART: specific, measurable, achievable, relevant, and timely).

З представленою текстом плану відродження в частині нової аграрної політики складається враження, що цей інструмент застосований формально, без розуміння суті механізмів управління. В першу чергу це стосується частини ідентифікації стану справ, який є ключовим фактором для успішності формування і реалізації стратегії. Окрім очевидних фактів скорочення експорту та падіння внутрішніх цін завдяки блокуванню портів, дефіциту потужностей для зберігання врожаю, втрати частини посівних площ, поголів'я худоби, руйнування об'єктів транспортної, енергетичної, логістичної, меліоративної інфраструктури аналіз формування стратегії має спиратися на чітке розуміння таких факторів як вплив війни на власників та орендарів земельних ресурсів, людських ресурсів на місцях, стан місцевої інженерної інфраструктури тощо. Війна кардинально вплинула на стан і структуру аграрного сектору України і навряд чи тенденції, які мали місце перед війною, будуть в силі після перемоги.

Основною вадою запропонованого підходу до економічного відродження країни є відсутність в ньому демократичних механізмів. Якісне стратегічне планування зазвичай базується на двох зустрічних потоках – рамкових умовах, запропонованих державою, та ініціативах знизу щодо наповнення змістом напрямів та завдань в реалізації стратегічної мети. В даному випадку держава хоч і вдалася до залучення громадськості на етапі розробки плану відродження, однак цей процес не можна вважати адекватним. В цілому суспільство виявилось поставленим перед фактом без жодної можливості справляти вплив. На етапі розробки плану відродження залучення учасників було формальним, громадськість не завжди мала довіру до організаторів процесу, оприлюднення кінцевих результатів на конференції в Лозанні, закритій для участі переважної більшості українських фахівців, відсутність пояснень щодо критеріїв відбору проєктів, базового програмного документу в публічному доступі створило ситуацію, яка навряд чи виявиться здатною забезпечити виконання запропонованого плану відродження України.

Належний механізм формування та реалізації плану відродження країни мав би включати належні процедури врахування думки галузевої громадськості та бізнесу. Зокрема, визначення напрямів реалізації стратегічних цілей мало б здійснюватися на рейтинговій основі за результатами публічного опитування. В рамках визначених таким чином напрямках мали б оголошуватися запити на подання заявок, в яких була б надана детальна інформація про цілі програми, вимоги до учасників, форми для опису проєкту та супровідних документів, плану реалізації проєкту і показників успішності його виконання. А сама реалізація проєкту відбувалась би на основі контракту з профільним органом влади чи місцевого самоврядування, в якому був би прописаний чіткий порядок надання змістовної та фінансової звітності.

Формування галузевих політик в наступному також мало б базуватися на рейтинговому опитуванні, під час якого галузева громадськість та бізнес визначали б найбільш актуальні напрями розвитку. Зміни законодавчо-правового поля також повинні базуватися на рейтинговому опитуванні, а не на приватній думці окремих інститутів, депутатів, фахівців, представників громадськості та неурядових організацій. Законодавче регулювання має стосуватися лише тих проблем, які його потребують, і про це мають заявляти не окремі лідери, а достатня кількість дотичних до цієї проблеми осіб.



## Окремі зауваження (в порядку згадування в тексті плану відродження)

Квоти ЄС не є захисним бар'єром. Навпаки, квоти – це преференція поставити на ринок ЄС встановлену кількість визначеного товару за зниженою митною ставкою. На загальних умовах з застосуванням повної ставки мита Україна може поставляти на ринок ЄС будь-яку кількість будь-яких товарів. Бар'єри з входженням української аграрної продукції на ринки ЄС та інших країн світу зазвичай носять нетарифний характер і пов'язані з вимогами захисту споживача, втіленими у стандартах та належних практиках, дотримання яких є добровільним.

Розділ щодо викликів сформований «не у тому відмінку», мабуть автори не зовсім зрозуміли суть і функціональне значення цього розділу. Викликом є не «розблокування», а блокування портів. Так само, викликом є не «трансформація та повноцінне забезпечення середовища для сталої економічної життєздатності всіх суб'єктів агропромислового сектору», а хронічна нездатність держави створити таке середовище. «Формування нових економічних ланцюгів та підтримка конкурентоздатного функціонування галузі переробки» це не виклик, а ціль. Викликом можуть бути хіба що обставини, які перешкоджають реалізації цієї цілі. Так само ціллю є «забезпечення суб'єктів агропромислового сектору якісною наскрізною інфраструктурою: земля, зрошувальні та осушувальні системи, фінанси, транспорт та логістика, інженерні мережі». Цілі, зазначені у цьому розділі, є цілком релевантними, але їх потрібно перенести в ту частину плану відродження, де визначаються цілі. Натомість власне виклики в плані відновлення лишаються неідентифікованими. Це велика прогалина в плані відродження, яка може мати вкрай негативні наслідки.

Визначення лише двох стратегічних цілей в плані відродження – економічна трансформація сфери виробництва продуктів харчування та розвиток аграрної інфраструктури є цілком слушним. Хоча не зовсім зрозуміло для чого тут є рядок «Проблема».

У розділі опису ризиків для досягнення економічної трансформації разом з недостатнім обсягом фінансування та обмеженістю кредитних ресурсів варто зазначити незбалансованість попиту та пропозиції на національних фінансових ринках та традиційно низьку якість фінансових продуктів, їх узгодженість з галузевими політиками та планами розвитку, потребами бізнесу.

Визначення фінансових ресурсів, необхідних для досягнення стратегічних цілей є цілком природним. Однак жорстка прив'язка таких ресурсів до програм розвитку, сформованих у недемократичний і недостатньо обґрунтований спосіб неприпустима. Це фактор дестабілізації ситуації, який стоїть на перешкоді успішного післявоєнного відновлення України.

Цілі економічної трансформації галузі та розвитку аграрної інфраструктури навряд чи стосуються періоду ведення війни. Потрібно сформулювати окрему ціль на період війни – «максимально можливе збереження потенціалу вітчизняного аграрного та харчового бізнесу», а заходи на реалізацію цього потенціалу визначити в результаті опитування бізнесу та галузевих асоціацій. Зокрема, на думку ГС АСУ такими заходами мають бути: розмінування та рекультивация порушених земель та проведення їх інвентаризації, налагодження системи оперативного розв'язання проблем, які виникають при блокуванні податкових накладних, призупинення дії норм щодо мінімального податкового зобов'язання, радикальне спрощення процедури приєднання підприємств до електричних мереж, встановлення лімітів по бронюванню працівників с/г підприємств, надання дозволу на перевезення пального в флексітанках, звільнення від єдиного податку для сільгоспвиробників на територіях де були бойові дії, або на окупованих територіях, усунення перешкод при оподаткуванні експорту зерна і харчових продуктів, які мають наслідком зниження закупівельних цін на них на внутрішньому ринку.



Викликають занепокоєння чергові пропозиції щодо зниження ставки ПДВ на харчові продукти, адже галузь вже має тут негативний досвід. Не заперечуючи пропозицію зниження ставки ПДВ на харчові продукти, яка відповідає практиці розвинених країн світу, вимагаємо забезпечення реалізації цього завдання належним професійним чином.

Винесення питання патронажних дивідендів в кооперативах на рівень національного плану відродження вважаємо абсолютно недоречним. Надана пропозиція не впливає з встановлених планом завдань та пріоритетів. Це питання врегульоване в законі про сільськогосподарську кооперацію, де кооперативам надається право самим встановлювати правила виплати дивідендів у разі, коли кооператив отримує прибуток. Оподаткування таких дивідендів має підпадати під загальні правила оподаткування, тим більше, що оподаткування дивідендів на відміну від роялті і так є виключно сприятливим.

Щодо пропозицій по розробці нової методики нормативно-грошової оцінки землі, варто зазначити, що чинна методика вже враховує природний потенціал ґрунтів в залежності від природно-сільськогосподарського районування, наявність вологи в ґрунті та руйнування меліоративних систем на півдні країни. На тлі відсутності даних про ефективність проведення нормативної оцінки землі, здійсненої у 2018 році, явного логічного зв'язку між нормативною оцінкою землі та відновленням економічного потенціалу, надходження інформації з місць про численні проблеми, виявлені при застосуванні «реформованої» нормативної оцінки землі, пропозиція щодо розробки чергової методики нормативно-грошової оцінки землі виглядає необґрунтованою.

Стратегічна ціль розвитку аграрної інфраструктури є виключно доречною. Однак складові такої інфраструктури в плані відродження виписані фрагментарно і поверхнево. Зокрема, відсутня згадка про роль бізнес-асоціацій, організацій стандартизації, аналітичних центрів як елементів галузевої інфраструктури, не приділена належна увага процесам переміщення інфраструктурних функцій у віртуальний простір.

Ширину колії для залізничних перевезень навряд чи варто встановлювати безпосередньо в стратегічному документі – з огляду на інтеграцію транспортних системи України та ЄС вона просто має відповідати усталеним там стандартам.

### **Загальний висновок**

У порівнянні з ситуацією станом на травень-червень 2022 року якість проекту Плану відродження України суттєво підвищена. Однак вона лишається незадовільною з точки зору забезпечення виконання завдань успішного повоєнного розвитку України в період набуття її членства в ЄС перш за все через неналежне використання сучасного демократичного та ринкового інструментарію для державного та галузевого управління.

Розробники мають володіти згаданим вище інструментарієм на принципово іншому професійному рівні.

При визначенні напрямів та завдань досягнення стратегічної мети мають застосовуватися рейтингові оцінки, які показують реальну актуальність питань та забезпечують у наступному результат від їх запровадження на практиці. Так само рейтингово, мають визначатися сфери та предмети законодавчого регулювання.

План відбудови не може бути прив'язаним до проектів, які обрані непрозоро і не відкриті для громадянського суспільства та бізнесу.