



Консультативна робота №2

Березень 2012 р.

Реформа державної допомоги в Україні

Олександра Бетлій, Віталій Кравчук

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Консультативну роботу підготовлено в рамках проекту «Економічні аспекти Європейської інтеграції України крізь призму виконання пріоритетів ПДА: експертний аналіз, рекомендації та публічна дискусія», який виконує Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) за підтримки Європейської програми Міжнародного фонду «Відродження». Проект здійснюється у співпраці з Громадською експертною радою при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС.

Резюме

Низька ефективність бюджетних видатків традиційно була одним з основних недоліків бюджетної системи в Україні, зокрема через відсутність визначених чітких правил щодо надання державної допомоги суб'єктам господарської діяльності.

Така допомога, за різними оцінками, становить 4–6% ВВП. Сьогодні відсутня система контролю за наданням і ефективністю державної допомоги. Саме це є визначальною причиною неефективності витрачання коштів, які виділяють на підтримку різних галузей економіки та окремих підприємств. Крім того, не здійснюється аналіз наданої державної допомоги на економіку, зокрема на конкуренцію. Втрати від непрозорого і неефективного надання державної допомоги вимірюються мільярдами гривень, тимчасом як спотворена конкуренція в результаті негативно впливає на інвестиційний клімат. Симптомом цих проблем стало тимчасове припинення ЄС надання бюджетної підтримки нашій країні в лютому 2012 року.

Врегулювання державної допомоги належить до зобов'язань України і є одним із пріоритетів Порядку денному асоціації з ЄС у сфері сприяння конкуренції. Однак досі так і не затверджено рамкового закону про надання державної допомоги суб'єктам господарської діяльності, хоча розроблено кілька законопроектів. Основними причинами зволікання ухвалення закону переважно була відсутність політичної волі та одностайності в уряді щодо принципів регулювання.

Впровадження кроків з виконання ухваленої урядом Концепції з реформування державної допомоги, а саме прийняття рамкового закону щодо надання державної допомоги, інвентаризація допомоги, що вже надається, визначення повноважень органів влади щодо контролю і моніторингу надання допомоги, сприятиме збільшенню ефективності системи. Закон повинен охоплювати такі принципи державного управління, як невтручання, незалежність інституцій, підзвітності, прозорості та обмеженості в часі. Крім того, він має передбачати здійснення попереднього контролю. За таких умов державна допомога суб'єктам господарювання зможе сприяти розвитку економіки з мінімальним негативним впливом на конкуренцію.



Зміст

1.	Вступ.....	3
2.	Визначення державної допомоги та її вплив на конкуренцію.....	4
3.	Аналіз поточної ситуації в Україні.....	5
	3.1. <i>Правила надання державної допомоги в Україні</i>	5
	3.2. <i>Спроба оцінки видатків на державну допомогу в Україні</i>	6
	3.3. <i>Міжнародні зобов'язання України щодо державної допомоги та ініціативи щодо реформування</i>	8
4.	Інституційні аспекти надання державної допомоги в СОТ та ЄС.....	9
	4.1. <i>Правила СОТ</i>	9
	4.2. <i>Правила ЄС</i>	9
	4.3. <i>Певні висновки для України</i>	10
5.	Пропозиції щодо реформування державної допомоги в Україні.....	11
6.	Замість висновків	13



1. Вступ

Низька ефективність бюджетних видатків завжди була одним із основних недоліків бюджетної системи в Україні. **Перша причина** цього явища – відсутність середньострокового планування. **Другою проблемою** завжди була велика кількість бюджетних програм без чітко визначених критеріїв їх результативності, що унеможлиблює якісний контроль за їх використанням. **Нарешті**, корупція також сприяє нецільовому витрачання коштів у країні і заважає досягненню належних результатів.

Усі уряди обіцяли підвищити ефективність бюджетних видатків і вивільнити десятки мільярдів гривень, хоча мало заходів сприяли досягненню цієї мети. Щороку бюджет втрачав чималі кошти від низької ефективності витрачання коштів. Лише офіційно виявлені Рахунковою палатою та органами державного фінансового контролю порушення витрачання коштів становлять десятки мільярдів гривень¹. Симптомом цих проблем стало чергове припинення ЄС надання бюджетної підтримки нашій країні².

Проблема полягає не так у тому, як витратила (і чи витратила) Україна кошти, отримані від ЄС у рамках програми енергоефективності та енергозбереження, як у тому, що досі не визначено чітких правил щодо надання державної допомоги суб'єктам господарської діяльності, яка, за різними оцінками, становить 4–6% ВВП. Крім того, відсутня система контролю за державною допомогою. Саме це є визначальною причиною неефективності витрачання коштів, які виділяють на підтримку різних галузей економіки та окремих підприємств. За наявності чітких правил, які відповідали б міжнародним стандартам, буде складніше витратити кошти на основі корупційних схем на інші цілі, аніж передбачено законодавством.

Крім того, держава не аналізує вплив наданої допомоги на економіку. Державна допомога може ставити за мету ефективніше використання економічних ресурсів через виправлення недоліків ринкового механізму або перерозподіл наявних ресурсів для виконання цілей державної політики. Однак державна допомога одночасно викривлює функціонування ринкового механізму, оскільки спотворює конкуренцію. Тому контроль за державною допомогою необхідний для обмеження її негативного впливу на економіку і забезпечення відповідності державної допомоги цілям державної політики.

У цій роботі автори намагаються проаналізувати сьогодишню ситуацію з наданням державної допомоги³ в Україні (*Розділ 3*) та оцінити наші зобов'язання відповідно до членства в СОТ і намірів інтегруватись в Європейську спільноту (*Розділ 4*). На основі здійсненого аналізу запропоновано базові принципи з реформування системи державної допомоги і зазначено положення, що мають міститися в законі «Про державну допомогу суб'єктам господарської діяльності» (*Розділ 5*).

¹ Див., наприклад, <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/category/74886>, http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit_2010.pdf

² <http://www.kommersant.ua/doc/1868231>

³ У цій роботі державна допомога насамперед визначається як державне втручання в економічну діяльність суб'єктів господарювання. Соціальна допомога населенню не є предметом аналізу.

2. Визначення державної допомоги та її вплив на конкуренцію

Державну допомогу визначають як державне втручання в економічну діяльність агентів, галузей або регіонів, яке надає їм переваги⁴. Крім того, часто таке втручання передбачає витрати бюджетних ресурсів або їх втрату. Оскільки державна допомога може призвести до спотворення конкуренції політика щодо надання державної допомоги є важливим елементом економічної політики держави у сфері конкуренції. Головна мета політики у сфері конкуренції – створення рівних правил гри для всіх компаній на ринку. Якщо за правилами ЄС більше уваги приділяють рівним правилам гри на внутрішньому ринку, правила СOT більше стосуються саме конкуренції на світовому ринку.

Ефективне надання державної допомоги може сприяти розвитку економіки через вирішення недосконалості ринкових механізмів. Крім того, вона може виконувати суспільну мету, що виправдовує суспільні втрати від зменшення ефективності економіки. Тому більшість країн регламентують надання державної допомоги певним секторам економіки, зазначаючи необхідність дотримання принципів конкуренції. Дотримання правил чесної конкуренції набуває дедалі більшого значення в Україні, зважаючи на міжнародні зобов'язання країни.

За формою надання субсидії поділяють на прямі та непрямі.

Прямі субсидії – це безпосередня передача економічних благ на користь отримувачів⁵. Найчастіше існує чітка звітність щодо наданих прямих субсидій, що робить їх прозорими і зрозумілими для аналізу.

Непрямі субсидії включають податкові пільги, відстрочення розрахунків за зобов'язаннями, здешевлені кредити, субсидовані ціни на фактори виробництва, гарантовані кредити тощо. Крім того, може йтися про занижену ціну продажу державних товарів і послуг або здешевлення оренди державної власності. Непрямі субсидії зазвичай обліковують менш послідовно, що ускладнює контроль за їх використанням.

Можна також виділити такі три категорії допомоги залежно від принципу розподілу: регіональна, галузева та горизонтальна.

Регіональна допомога покликана допомогти розвитку відсталих регіонів і може включати і створення спеціальних економічних зон на певних територіях, і надання спеціальних трансфертів з центрального бюджету.

Водночас **галузеву допомогу** надають у формі субсидій і дотацій окремим галузям у разі кризи або під час структурних зрушень.

Горизонтальна допомога надається незалежно від галузі та регіону і спрямована на вирішення таких завдань як пом'якшення проблеми безробіття, поліпшення якості навколишнього середовища, розвиток малого та середнього бізнесу, заохочення інновацій. Відповідно держава може сприяти розвитку відсталих регіонів або ж певних галузей економіки за допомогою ефективною і правильною політики у сфері державної допомоги. Досвід розвинених країн свідчить про більшу ефективність регіональної та горизонтальної допомоги в сприянні економічному розвитку країни. Водночас галузева допомога найбільше пригнічує конкуренцію.

Через галузеву допомогу часто ускладнюється реструктуризація певних секторів і виникає неефективний розподіл ресурсів. Крім того, у разі надання допомоги існує проблема морального ризику, оскільки вона може захистити компанії від негативних наслідків своїх дій.

⁴ Коментарі до Закону «Про державну допомогу», Аналітична записка А10/2003, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій.

⁵ Олександра Бетлій. Реформа державної допомоги в Україні.



Державна допомога може також стимулювати поведінку, основна мета якої – отримання допомоги, а не провадження ефективної економічної діяльності. Державна допомога в рамках політичного процесу може бути надана отримувачам із сильним політичним впливом.

Увага до регулювання питань державної допомоги пов'язана з обмеженістю державних ресурсів, що унеможлиблює її надання всім економічним агентам. Крім того, надання допомоги може спотворити конкуренцію, оскільки певні переваги можуть отримати лише кілька підприємств і не обов'язково на обґрунтованих та об'єктивних підставах. Це в свою чергу пригнічує інвестиційний клімат у країні, оскільки існують різні правила гри для окремих суб'єктів економічної діяльності.

3. Аналіз поточної ситуації в Україні

3.1. Правила надання державної допомоги в Україні

Сьогодні в Україні немає ухваленого закону про державну допомогу галузям економіки, хоча перші спроби розробити і прийняти такий закон здійснювалися з початку 2000-х років. Водночас є низка законодавчих актів, що частково регулюють надання державної допомоги суб'єктам господарювання: Господарський, Бюджетний і Податковий кодекси, закони «Про захист економічної конкуренції»⁶, «Про стимулювання розвитку регіонів» і численні концепції з розвитку промисловості або окремих галузей економіки.

Часто державну допомогу надають на основі галузевих законів, які приймають щоразу, коли приймається рішення держави підтримати той чи інший сектор. Ці закони пізніше враховують під час підготовки державного бюджету, але в цих законодавчих актах бракує чіткого визначення державної допомоги та способів її надання.

Пільги чи субсидії передбачено й іншими законами. Зокрема, під час прийняття Податкового кодексу було надано податкові пільги кільком галузям: суднобудування, легка промисловість, готелі та ресторани. Підприємства цих галузей звільнено від сплати податку на прибуток підприємств на 10 років. Утім, залишився незрозумілим підхід до визначення цих галузей і раціональність таких пільг залишається під сумнівом.

2011 року уряд ще раз підтвердив важливість підтримки енергетичного сектора. Зокрема, було внесено зміни до Податкового кодексу⁷, відповідно до яких енергетичним компаніям дозволили враховувати капітальні видатки в сукупних видатках, що, в свою чергу, суттєво скорочує прибуток до оподаткування.

Сьогодні в Україні бракує чіткої та прозорої процедури надання державної допомоги суб'єктам господарювання. Водночас не визначено установи, яка контролювала б її надання. Основним органом влади, який приймає рішення про надання державної допомоги, є Міністерство фінансів. Воно визначає обсяги державної допомоги, що включаються в проект бюджету, і аналізує бюджетний вплив усіх урядових і більшості депутатських законопроектів. Антимонопольний комітет (АМК) відповідає за контроль дотримання рівних прав різних підприємств і підтримання конкуренції на ринку. Досвід свідчить, що співпраця між обома органами залишається неефективною з огляду на відмінність покладених на них функцій.

⁶ Зокрема, відповідно до Закону України «Про захист економічної конкуренції» заборонено вчинення антиконкурентних дій, а саме «надання окремим суб'єктам господарювання ... пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції» (частина друга статті 15). На нашу думку, ця норма не є адекватною для контролю за наданням державної допомоги, оскільки витрачання бюджетних коштів не підпадає під дію цієї норми. Крім того, спотворення конкуренції в цьому разі не визначається на галузевому або макрорівні, а радше на мікрорівні (на рівні окремих господарюючих суб'єктів).

⁷ Закон України, № 2755-VI від 02.12.2010.



Тимчасом як Міністерство фінансів (а також низка інших міністерств) розглядає державну допомогу як інструмент стимулювання господарської діяльності і один з напрямів витрачання державних коштів, АМК розглядає вплив державної допомоги на конкуренцію і тому вважає таку допомогу недоцільною. Антимонопольний комітет зазвичай залучають до сфери державної допомоги лише тоді, коли державна допомога суттєво спотворює конкуренцію на окремо взятому ринку, а не для контролю та аналізу впливу надання державної допомоги.

Крім того, повноваження АМК переважно стосуються місцевих органів влади⁸. У результаті попередній аналіз надання державної допомоги з погляду можливого впливу на конкуренцію в Україні не здійснюють.

Так, відповідно до законодавства контроль може відбуватися лише після надання такої допомоги окремим суб'єктам господарської діяльності. Проблема з наданням державної допомоги є також складником недосконалої контролю за витратами всіх видів суспільних коштів. Відсутність середньострокового бюджетного планування та чітких критеріїв результативності бюджетних програм призводить до зниження ефективності витрачання бюджетних коштів, зокрема виділених на державну допомогу. Відсутність моніторингу і контролю, в свою чергу, позначається на низькій прозорості системи і створює ризик виникнення і поширення випадків корупції.

В Україні нині відсутній контроль і оцінка за впливом державної допомоги на конкуренцію та міжнародну торгівлю, не запроваджено моніторингу за ефективністю наданої державної допомоги. У результаті система державної допомоги залишається вкрай непрозорою.

3.2. Спроба оцінки видатків на державну допомогу в Україні

Правила надання державної допомоги (субсидій, податкових пільг і звільнень) не є зрозумілими і чітко визначеними. До відома громадськості подають тільки список податкових привілеїв, натомість немає інформації про кошти Державного бюджету, які призначають на такі цілі. Не публікується також список суб'єктів, яким надається допомога. Тому визначення обсягу державної допомоги суб'єктам господарювання не є тривіальним завданням. У цьому підрозділі представлено кілька можливих вимірів державної допомоги.

Аналіз видатків Зведеного бюджету свідчить, що впродовж останніх років державну допомогу надавали переважно в рамках підтримки кільком «хлібним» галузям економіки: вугледобувній промисловості та агропромислому комплексу (див. Таблицю 1). Прямі дотації цим галузям становили близько 2,5–3% ВВП за останні роки. Таким чином, причиною відсутності просування в напрямі реформування підтримки став брак політичної волі. Велику частку допомоги часто надають у ручному режимі. Принципи підтримки вугільної промисловості залишилися майже незмінними⁹, тимчасом як державна допомога сільському господарству зазнала змін внаслідок вступу України до СОТ.

За останні роки видатки Зведеного бюджету за функцією «Економічна діяльність» становили в середньому близько 4,0% ВВП. Ці видатки переважно становлять грошовий вимір прямої державної допомоги окремим галузям економіки.

Водночас непрямі субсидії становлять велику частку державної допомоги. Зокрема відповідно до оцінок Державної податкової адміністрації втрати Зведеного бюджету від надання пільг з податків і зборів 2010 року оцінювалися в сумі 29,5 млрд грн, або близько 2,7% ВВП¹⁰. Отже,

⁸ Хоча повноваження АМК поширюються на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, на центральному рівні рішення щодо державної допомоги переважно приймають Верховна Рада і Кабінет Міністрів.

⁹ Підтримка сектора зростала внаслідок відсутності реструктуризації і суттєвого політичного лобі.

¹⁰ Джерело: Пояснювальна записка до проекту закону «Про Державний бюджет на 2010 рік», квітень 2010 року.



сукупний розмір державної допомоги, ймовірно, перевищував 6% ВВП 2010 року (зважаючи на те, що на фоні зниження податкових пільг сільському господарству було запроваджено податкові пільги підприємствам у секторі енергетики, літакобудування, готельного та ресторанного бізнесу). Однак, за оцінками Світового банку, ефективність наданої допомоги низька, а її надання призводить до спотворення конкуренції на ринку внаслідок неоднакового доступу до допомоги різних підприємств галузі¹¹.

Таблиця 1: Державна допомога в Україні

	2007	2008	2009	2010	2011
Видатки Зведеного бюджету на економічну діяльність, млрд грн	29,7	38,7	33,2	47,1	57,1
Видатки Зведеного бюджету на економічну діяльність, % ВВП	4,1	4,1	3,6	4,6	4,3
Сукупні втрати Зведеного бюджету від надання пільг зі сплати податків і зборів, млрд грн	13,5	17,9	22,6	29,5*	н/д
Сукупні втрати Зведеного бюджету від надання пільг зі сплати податків і зборів, % ВВП	1,9	1,9	2,5	2,7*	н/д
Сукупна підтримка сільського господарства, % ВВП	2,1	2,2	1,9	1,7	...
Бюджетні видатки на сільське господарство, % ВВП**	1,4	1,4	1,0	0,8	0,8
Податкові витрати, % ВВП	0,7	0,8	0,9	0,9	н/д
Субсидії на виробництво (жовта скринька), % грошової підтримки**	45,8	40,9	21,8	26,8	19,9
Підтримка вугільного сектора, % ВВП	0.8	0.8	1.1	1.0	0.8

* Оцінки Міністерства фінансів

** Державні витрати на сільське господарство розподілено відповідно до їхнього впливу на виробництво та торгівлю: видатки, що спотворюють і не спотворюють ринок, або ті, що стримують і стимулюють розвиток. Цей розподіл відповідає класифікації СОР заходів державної підтримки на «жовту скриньку» (заходи підтримки, що стримують розвиток) і «зелену скриньку» (заходи, що стимулюють розвиток).

Джерело: Власні розрахунки на основі звітів Державного казначейства, даних Держстату¹².

Отже, тимчасом як державна допомога в Україні перевищувала 4% ВВП, у країнах ЄС видатки на таку допомогу становлять зазвичай не більше 1% ВВП і їх розподіляють за чітко визначеними правилами і принципами¹³. Основний принцип полягає в мінімізації спотворення ринкового механізму і негативного впливу на конкуренцію (див. Розділ 4). Під час кризи обсяг допомоги збільшився до 2% ВВП завдяки додатковим антикризовим заходам з підтримки окремих секторів економіки та підприємств.

Ще один елемент політики державної допомоги – надання державних гарантій за кредитами окремим підприємствам. На кінець 2011 року гарантований державою борг становив 116 млрд грн: більшу частину державних гарантій надано в межах державного сектора. Традиційно КМУ отримує широкі повноваження щодо надання гарантій.

¹¹ Світовий банк. Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України, 14 вересня 2006 року, Звіт № 36671 – UA.

¹² Оцінка підтримки сільського господарства: Огляд аграрної політики: Державні витрати на програми підтримки сільського господарства та розвитку сільських територій (Кузнецова А., Нів'євський О.), № 1/2012 (лютий, 2012), Німецько-український аграрний діалог.

¹³ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2011_autumn_en.pdf

До непрозорості державної допомоги також призводять квазіфіскальні операції в Україні¹⁴. До найбільших квазіфіскальних операцій належать нижчі тарифи на житлово-комунальні послуги. Зокрема занижені тарифи на тепло для теплокомуненерго призвели до стрімкого зростання їхньої заборгованості перед Нафтогазом. У результаті 2011 року Верховна Рада вирішила списати борги місцевих теплогенеруючих і газорозподільних компаній (облгазів), накопичених на 1 січня 2011 року і не сплачених до червня 2011 року (загальною сумою в 12,3 млрд грн). Інший ухвалений закон передбачав списання податкової заборгованості перед бюджетом, накопиченої НАК «Нафтогаз», теплокомуненерго і облгазами до 1 січня 2011 року (близько 20 млрд грн), а також списання боргу компанії «Газ Україна» перед Нафтогазом (на суму близько 24 млрд грн). Крім того, занижені ціни на газ для населення і теплокомуненерго призводять до браку ліквідності Нафтогазу, що змушує державу рекапіталізувати компанію за рахунок позабюджетних випусків ОВДП. Таким чином, великі квазіфіскальні операції в секторі енергетики призвели до чималих втрат бюджету через надання непрямих субсидій.

Квазіфіскальні операції здійснюють також державні банки, які, зокрема, кредитують державні компанії, передусім Нафтогаз, а також часто стають покупцями ОВДП, внесених у статутний капітал Нафтогазу.

Хоча обсяги допомоги достатньо суттєві, не існує окремого звіту щодо профінансованої державної допомоги різним суб'єктам господарської діяльності. У результаті прозорість у цьому питанні залишається низькою, а ефективність допомоги сумнівною. Частка непрямих субсидій велика, що ускладнює оцінку впливу. Горизонтальна підтримка майже відсутня, тимчасом як регіональна радше представлена наданням місцевим бюджетам трансфертів вирівнювання¹⁵.

3.3. Міжнародні зобов'язання України щодо державної допомоги та ініціативи щодо реформування

У рамках міжнародної співпраці Україна взяла на себе зобов'язання з реформування політики у сфері захисту економічної конкуренції. Як член СОТ Україна повинна виконувати положення Угоди про субсидії та компенсаційні заходи¹⁶. Невиконання взятих зобов'язань може призвести до впровадження іншими країнами компенсаційних заходів проти України.

Крім того, відповідно до Угоди про партнерство і співробітництво з ЄС Україна зобов'язалася підтримувати вільний ринок. Відповідно до пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС задля поліпшення конкуренції в країні сторони домовилися про співпрацю із запровадження ефективної системи державної допомоги, її контролю та моніторингу¹⁷. Погоджений текст Угоди про асоціацію містить також зобов'язання України в цій сфері. Однак достатніх кроків у цьому напрямі поки що не здійснено.

Щоб почати процес адаптації законодавства України до правил ЄС у сфері надання державної допомоги на початку 2010 року Кабінет Міністрів ухвалив Концепцію реформування системи державної допомоги суб'єктам господарювання¹⁸. У рамках виконання Концепції планувалося розробити й ухвалити закон про державну допомогу, а також провести інвентаризацію державної допомоги та зробити єдиний реєстр даних про державну допомогу. На виконання

¹⁴ За визначенням МВФ, квазіфіскальні операції – це операції, які здійснюють фінансові і нефінансові державні установи, а іноді приватний сектор, на вимогу уряду, які є фіскальними за характером. Таким чином, це операції, які можуть бути дубльовані спеціальним фіскальним заходом, як-от за рахунок податків, субсидій або прямих видатків, хоча в окремих випадках дуже важко чітко оцінити їхню вартість. (Джерело: IMF, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, 2007, с.11.)

¹⁵ Регіональну допомогу було скорочено 2005 року через ліквідацію вільних економічних зон.

¹⁶ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. Uruguay Round Agreement, WTO.

¹⁷ Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію.

¹⁸ Постанова КМУ, № 81-р. від 13 січня 2010 року.



цієї Концепції Антимонопольний комітет розробив проект закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»¹⁹, який було направлено на погодження в Кабінет Міністрів у листопаді 2011 року. Цей проект поки що не підтримано. Виконання інших заходів у рамках Концепції залишається під питанням.

4. Інституційні аспекти надання державної допомоги в СОТ та ЄС

4.1. Правила СОТ

Країни – члени СОТ взяли на себе зобов'язання в рамках Угоди про субсидії та компенсаційні заходи (СКЗ)²⁰ не використовувати експортні або імпортозаміщувальні субсидії (державну допомогу). Варто зазначити, що інші субсидії також заборонено за умови, що їх надання призвело до відчутної шкоди промисловості інших країн-членів і їх надають конкретним підприємствам, а не всім підприємствам, що відповідають об'єктивно заданим критеріям. У рамках ст. XVI ГАТТ держави повинні також повідомляти СОТ про субсидії, що обмежують імпорт або збільшують експорт.

Ст. 1 угоди СКЗ визначає основні елементи субсидії:

- наявність фінансового внеску уряду через бюджетні видатки, втрачені доходи або постачання державою товарів;
- отримання вигоди підприємством;
- застосування субсидії до окремих підприємств.

Контроль за виконанням цих положень відбувається після надання державної допомоги, тобто пост-фактум, і лише якщо інші країни-члени занепокоєні впливом субсидій на власну економіку. Він може проводитися в рамках СОТ або в межах національних процедур застосування компенсаторних заходів.

З економічного погляду такий контроль обґрунтовується необхідністю створення рівних умов конкуренції на світовому ринку та усуненням колективно непродуктивних перегонів щодо того, яка держава надасть більше допомоги своїм підприємствам.

4.2. Правила ЄС

Країни ЄС – одні з небагатьох членів СОТ, які мають систему попереднього контролю за наданням державної допомоги галузям економіки. **В ЄС будь-яку державну допомогу вважають апріорі такою, що викривляє конкуренцію, а отже забороненою відповідно до Договору про функціонування ЄС.** Водночас законодавством ЄС передбачено низку винятків із загального принципу. Правила ЄС у сфері державної допомоги виконують роль контролю за наданням підтримки суб'єктам господарювання в різній формі урядами держав-членів. Мета цього контролю – запобігання шкідливому впливу держави на конкуренцію в межах спільного ринку, обмеження тенденцій «економіки ренти», неефективному витрачання державних коштів на так звані змагання субсидій.

Надання державної допомоги в ЄС відбувається за попередньої згоди Єврокомісії, що визначає відповідність державної допомоги встановленим виняткам із загальної заборони. Наприклад, низку видів горизонтальної допомоги, такі як сприяння науковим дослідженням і розвиток

¹⁹ Проект регуляторного акту: проект закону України [«Про державну допомогу суб'єктам господарювання»](#).

²⁰ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. Uruguay Round Agreement, WTO, available at http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_01_e.htm; (укр. мовою: http://me.kmu.gov.ua/file/link/129539/file/USOT_subsudi.pdf).



малого і середнього бізнесу, визнано такими, що відповідають спільним європейським інтересам. Щодо інших видів допомоги, таких як допомога для реструктуризації підприємств, визначено критерії, за яких їх вважають припустимими. В особливих випадках рішення приймають безпосередньо на основі Договору про функціонування ЄС.

ЄС встановив жорстке регулювання державної допомоги, передусім для забезпечення рівних умов для всіх учасників єдиного ринку. Робляться також зусилля для того, щоб державна допомога відповідала спільним інтересам усіх членів ЄС. Однак у такий спосіб фокус зміщується на державну допомогу, що виправляє ринковий механізм. Водночас державна допомога, спрямована на перерозподіл економічних ресурсів, зводиться до найменшого спільного знаменника країн ЄС.

Вставка 1: Визначення державної допомоги в ЄС

Заходи державної політики розглядають як державну допомогу, якщо вона відповідає таким критеріям:

- Наявність втручання держави або виділено державні кошти в різних формах (наприклад, гранти, здешевлені кредити або податкові пільги, гарантії, державна участь у цілій або частині компанії, надання товарів і послуг на преференційних умовах тощо).
- Втручання надає перевагу отримувачу на вибірковій основі, наприклад, конкретним компаніям або галузям промисловості, або компаніям, розташованим в окремому регіоні;
- Конкуренцію було або може бути викривлено.
- Втручання можуть вплинути на торгівлю між членами ЄС.

Натомість загальні заходи не розглядають як державну допомогу, оскільки вони не є вибірковими і їх застосовують до всіх компаній незалежно від їхнього розміру, місця розташування та сектора. Такими прикладами є загальні заходи з оподаткування або законодавство з питань зайнятості.

Джерело: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/what_is_state_aid.html

Варто наголосити, що визначення державної допомоги ЄС схоже, але не ідентичне до норм СОТ. Наприклад, певну програму визнають державною допомогою за визначенням ЄС, якщо відбувається чисте витрачання державних ресурсів, тимчасом як для визнання програми субсидуванням у рамках СОТ достатньо лише фінансового внеску держави. Крім того, Єврокомісія не розглядає вплив державної допомоги на зовнішній ринок під час визначення прийнятності державної допомоги. Тому державна допомога, що відповідає вимогам ЄС, може суперечити вимогам СОТ, як можна бачити на прикладі державної підтримки виробництва Аеробусів²¹.

4.3. Певні висновки для України

Таким чином, для України досвід ЄС допомагає визначити, які підходи до надання державної допомоги найменше викривляють ринковий механізм, а також застосування контрольних механізмів ЄС може сприяти виконанню міжнародних зобов'язань України. Водночас треба розуміти, що напрями надання державної допомоги ЄС, які визнано такими, що відповідають загальноєвропейським інтересам, необов'язково відповідають інтересам України. І навпаки, Україні як країні з перехідною економікою доцільно надавати допомогу, заборонену в ЄС. Оскільки Україна поки що не інтегрувалась до єдиного ринку ЄС, то держава має більшу гнучкість щодо використання державної допомоги, ніж країни ЄС. Аналогічно під час перенесення досвіду ЄС потрібно розуміти, що критерії, розроблені ЄС щодо доцільності надання окремих видів державної допомоги, необхідно адаптувати до українських умов. В Україні також імовірність провалу урядування є більшою, ніж у країнах ЄС, що зменшує можливу ефективність допомоги. Це означає, що перестороги в разі надання допомоги повинні бути більшими, ніж в ЄС.

²¹ http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds316_e.htm,
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds353_e.htm

Запропонований АМКУ проект закону відтворює основні норми законодавства ЄС і надає АМКУ контрольні повноваження, аналогічні до повноважень Єврокомісії щодо державної допомоги. Однак норми законодавства ЄС не пристосовані до українських умов. Наприклад, АМКУ не є наднаціональним органом, а працює в рамках національного процесу формування державної політики. Тому процедури закону доцільно адаптувати до українських умов, наприклад, через розподіл повноважень між компетентними органами влади.

5. Пропозиції щодо реформування державної допомоги в Україні

Реформування принципів надання державної допомоги потрібно здійснювати в рамках зміни законодавчої бази для всіх видів видатків бюджету. Зокрема буде корисним запровадити в українському законодавстві принципи, відповідно до яких суспільні кошти можна витратити лише для виконання суспільних завдань. Для того, щоб ці положення працювали, має існувати чітка система завдань і чіткі процедури здійснення видатків. Варто чітко визначити критерії ефективності кожного виду видатків.

Вставка 2: Принципові моменти реформи надання державної допомоги:

- Треба прийняти рамковий закон про державну допомогу.
- Закон про державну допомогу має відповідати загально визнаним принципам державного управління, а саме принципам невторчання, незалежності інституцій, підзвітності, прозорості та обмеженості в часі та сфері.
- Закон про державну допомогу має містити елементи попереднього контролю, щоб пропозиції щодо запровадження нових форм державної допомоги та зміни до наявних механізмів державної допомоги перевіряв компетентний орган.

Прийняття спеціального законодавства про надання державної допомоги суб'єктам господарювання є важливим. Закон має відповідати міжнародним принципам надання державної допомоги, відображеним у законодавстві Європейського Союзу, зокрема:

- *Мінімізація втручання:* Будь-яка форма втручання держави впливає на ринкові механізми та обмежує конкуренцію. Таким чином, якщо надання державної допомоги неможливо уникнути, негативні наслідки мають бути мінімізовані.
- *Незалежні органи:* Регулювання та контроль за наданням державної допомоги має здійснювати незалежна установа за чіткими та прозорими процедурами. Контролю за призначенням і наданням державної допомоги треба приділити велику увагу, щоб виписати чіткі правила і його етапи. Ефективний контроль сприятиме підвищенню ефективності державної допомоги та зменшить втрати від її надання.
- *Оцінювання:* Надзвичайно важливо здійснювати оцінку необхідності надання державної допомоги, ефективність її використання, її вплив на добробут суспільства та конкуренцію.
- *Прозорість:* Потрібно забезпечити доступ громадськості до інформації щодо надання та використання державної допомоги.
- *Обмеженість у часі та обсязі:* Сума державної допомоги, тривалість її надання та сфера мають бути обмеженими. Має застосовуватися принцип поступового зменшення обсягу державної допомоги.
- *Галузева допомога:* «Чутливі» сектори або спеціальні види допомоги мають бути чітко визначені для того, щоб запобігти подальшому виникненню нових схем державної допомоги із спеціальним режимом.



Закон про державну допомогу має містити елементи попередньої оцінки контролю для того, щоб пропозиції щодо запровадження нових форм державної допомоги та зміни наявних механізмів державної допомоги перевіряв компетентний орган.

У законі про державну допомогу можна зазначити, що таку допомогу надають за умов виконання таких умов:

- у разі здійснення інвестицій для створення нових робочих місць її додають до коштів, інших аніж ті, що були виділені підприємством;
- обсяг допомоги, її тривалість і сфера надання є пропорційними важливості проблеми;
- суспільні вигоди – витрати на надання допомоги – перевищують ті, що могли бути отриманими за відсутності державної допомоги;
- допомогу надають для підтримки проектів упродовж необхідного часу в межах і масштабах, достатніх для досягнення цілей її надання;
- надання допомоги характеризується прозорістю, що сприяє контролю.

Україна виграла б від обмеження галузевої державної допомоги і переходу на запровадження горизонтальної та регіональної допомоги. Горизонтальна допомога може охоплювати сприяння розвитку малого бізнесу, захисту навколишнього середовища, дослідженням та інноваціям. Крім того, необхідно визначити пріоритети економічної політики, розробити чіткий інструментарій їх підтримки, що не обов'язково повинно включати надання державної допомоги.

Досвід регулювання та моніторингу державної допомоги в різних країнах свідчить про відсутність єдиного підходу до визначення головного органу для виконання цих завдань. Поширена практика в країнах ЄС - надання органу з питань захисту конкуренції влади повноважень щодо регулювання, аналізу та моніторингу надання державної допомоги суб'єктам господарювання. Разом з тим, сьогодні АМКУ не має технічної спроможності щодо контролю і моніторингу надання державної допомоги. Зокрема йдеться про обов'язковий попередній аналіз впливу державної допомоги на конкуренцію на ринку. Більш того, відповідно до перевірок Рахункової палати АМКУ неефективно проводить свою основну діяльність. На сьогодні відсутня налагоджена система впливу на економічну конкуренцію і протидії проявам монопольних явищ. Незалежність АМКУ також залишається сумнівною, а це основна вимога до органу, що регулює і контролює державну допомогу.

Отже, зважаючи на реалії, варто спочатку запровадити перехідну модель регулювання державної допомоги. Зокрема на перехідний період варто визначити два органи, відповідальні за різні аспекти надання державної допомоги. Функції з оцінки впливу надання допомоги на конкуренцію всередині країни та поза її межами та інші функції з контролю було б доцільно передати Антимонопольному комітету України, враховуючи спорідненість державної допомоги до регулювання конкуренції²². Водночас Міністерство фінансів, імовірно, буде кращим органом для проведення моніторингу та інвентаризації державної допомоги, оскільки звітність про державну допомогу повинна бути органічним складником бюджетної звітності, а організація звітності потребує участі організацій, підпорядкованих Міністерства фінансів. Для ефективної роботи такої моделі необхідні чіткі правила надання державної допомоги та ефективна співпраця між обома органами. За відсутності одного з цих компонентів система навряд чи зможе ефективно працювати.

²² Ідеться про те, що критерії контролю за державною допомогою повинні відповідати міжнародним вимогам, зокрема в рамках членства в СОТ і ЗВТ з ЄС (проект). Це, звичайно, не повинно перешкоджати консультаціям АМК з Міністерством торгівлі та економічного розвитку з питань, пов'язаних із виконанням вимог СОТ.



Антимонопольний комітет зможе стати єдиним органом, який відповідає за моніторинг державної допомоги і контроль за її впливом, лише після зміцнення його незалежності та технічної спроможності здійснювати ці завдання.

Запровадження чітких правил надання, контролю та моніторингу державної допомоги сприятиме збільшенню ефективності витрачання бюджетних коштів, поліпшенню інвестиційного клімату, а також підвищенню інституційної спроможності органів влади.

Варто спочатку запровадити перехідну модель регулювання державної допомоги, відповідно до якої Міністерство фінансів здійснюватиме інвентаризацією та моніторинг державної допомоги, а Антимонопольний комітет відповідатиме за оцінку впливу державної допомоги на конкуренцію всередині країни та поза її межами, а також інші контрольні функції.

6. Замість висновків

Аналіз свідчить, що правила надання державної допомоги не є чітко і прозоро визначеними в Україні. Немає законодавства, яке в прозорий спосіб визначало б умови надання державної допомоги, і установ, що відповідають за інвентаризацію та контроль за наданням цієї допомоги. У наданні допомоги панує повна довільність. Не існує звітності про надану допомогу окремо від бюджетної звітності, що суперечить принципам відкритості державних фінансів. Низька ефективність державної допомоги призводить до втрат бюджетних коштів, а відсутність контролю спричиняє викривлення конкуренції, що негативно впливає на інвестиційний клімат.

Нині є плани уряду щодо реформування системи державної допомоги. Впровадження кроків з виконання Концепції з реформування державної допомоги, а саме ухвалення закону, інвентаризація державної допомоги, що вже надається, визначення повноважень органів влади щодо контролю і моніторингу надання допомоги, сприятиме збільшенню ефективності системи. Зокрема державна допомога суб'єктам господарювання зможе сприяти розвитку економіки з мінімальним негативним впливом на конкуренцію.



ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

Місія

Вироблення альтернативного погляду на ключові проблеми суспільного та економічного розвитку України.

Цілі

Надавати висококваліфіковану експертну оцінку у сфері економіки та економічної політики.

Бути реальним чинником формування громадської думки через організацію публічного діалогу.

Сприяти розвитку економічних і суспільних наук та стимулювати розвиток дослідницької спільноти в Україні.

ПУБЛІКАЦІЇ

Місячний економічний моніторинг України (МЕМУ)

МЕМУ містить місячний огляд і стислий аналіз ключових заходів економічної політики та статистичних даних, оприлюднених упродовж попереднього місяця. Додаток до МЕМУ містить розширений аналіз однієї важливої події в українській економіці. Виходить 12 випусків на рік, які доступні на умовах передплати.

Макроекономічний прогноз України

Макроекономічний прогноз України охоплює прогноз ВВП і його компонентів, фіскальних індикаторів, платіжного балансу, інфляції, обмінного курсу на поточний і наступні роки. Виходить 12 випусків на рік – 4 кварталні випуски та 8 оновлень з короткими коментарями, – які доступні на умовах передплати.

Моніторинг інфраструктури України (МІУ)

МІУ є щорічним звітом, який містить дані про стан реструктуризації шести секторів інфраструктури в Україні. Інформацію представлено у стандартизований спосіб, який дає змогу порівнювати зміни у відповідних галузях. Розглянуті показники є якісними та розділені на три загальні категорії: (1) комерціалізація, (2) тарифна реформа, (3) регуляторний та інституційний розвиток. Двадцять один індикатор дає змогу здійснювати економічний і стратегічний аналіз на різних рівнях узагальнення. У вільному доступі.

Економічні підсумки для України

Економічні підсумки містять огляд і стислий аналіз ключових економічних показників і заходів економічної політики року. Публікується в січні, використовуючи наявні дані та річні оцінки, та оновлюється у травні, коли оприлюднюється більшість даних щодо минулого року. Публікація доступна на основі передплати.

Дослідження ділової активності

Дослідження ділової активності складаються з двох окремих опитувань. Перше дослідження – промисловість – здійснюється на основі опитування керівників підприємств переробної промисловості. Друге – банки – базується на опитуванні керівників банків. Щороку публікуються чотири випуски для кожного з секторів. Доступні на умовах передплати.

Консультативні роботи

Консультативні роботи є спільним продуктом Німецької консультативної групи з питань економічних реформ в Україні та ІЕД, мета якого – надання рекомендацій щодо економічної політики для українських політиків. Рекомендації розробляються на основі детального аналізу ситуації в Україні, сучасної економічної теорії та найкращих міжнародних прикладів. Роботи доступні для політиків і – через певний час – для громадськості.



Контакти:

Інститут Економічних Досліджень
та Політичних Консультацій
вул. Рейтарська, 8/5-А, 01034, Київ
Тел. (+38044) 278-6342
Факс (+38044) 278-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua
<http://www.ier.com.ua>

Голова Правління

Ігор Бураковський
burakovsky@ier.kiev.ua

Виконавчий директор

Оксана Кузяків
kuziakiv@ier.kiev.ua

Директор з наукової роботи

Вероніка Мовчан
movchan@ier.kiev.ua

Німецько-Український Аграрний Діалог

Олег Нів'євський
nivuevskiy@ier.kiev.ua

Анна Кузнецова
kuznetsova@ier.kiev.ua

Юлія Огаренко
ogarenko@ier.kiev.ua

Оксана Кухар
kukhar@ier.kiev.ua

Центр досліджень сучасного суспільства

Ірина Федець
fedets@ier.kiev.ua

Яна Дворак
dvorak@ier.keiv.ua

Центр економічних досліджень

Олександра Бетлій
betliy@ier.kiev.ua

Віталій Кравчук
kravchuk@ier.kiev.ua

Дмитро Науменко
naumenko@ier.kiev.ua

Ірина Коссе
kosse@ier.kiev.ua

Катерина Пількевич
pilkevich@ier.kiev.ua

Катерина Куценко
kutsenko@ier.kiev.ua

Центр досліджень міжнародних відносин

Катерина Шинкарук
shynkaruk@ier.kiev.ua