

МЕХАНІЗМИ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ

6.1. Державна підтримка підприємств у ЄС та в Україні: ключові відмінності та проблеми

• *Особливості державної підтримки підприємств в Україні та їх адекватність європейським підходам*

Угода про асоціацію між Україною та ЄС вимагає реформування державної підтримки підприємств та її адаптації до європейського законодавства. Реформування державної допомоги бізнесу – процес, який пройшли багато країн Європи, що інтегрувалися до ЄС. У його основі – ідея про те, що за наявності спільного для європейських країн ринку необхідні єдині правила допомоги підприємствам, аби забезпечити їм рівні конкурентні умови. Для України необхідність удосконалення державної фінансової підтримки бізнесу важлива не лише у контексті зближення з ЄС, а й через можливість зменшити навантаження на бюджет, раціоналізувати витрачання державних ресурсів, реструктуризувати державні компанії та модернізувати конкурентну політику.

Зараз у підходах до надання підтримки підприємствам в Україні та ЄС існують значні відмінності, зокрема в такому.

1. В обсягах підтримки: упродовж 2004–2013 рр. державна допомога бізнесу в Україні (% ВВП) у разі перевищувала аналогічні показники в країнах ЄС.

Якщо державна допомога підприємствам в середньому по ЄС залишалася майже незмінною, то в Україні спостерігалася тенденція до її зростання. За різними оцінками, обсяги державної допомоги підприємствам у ЄС в останні роки становили 0,5–0,6% ВВП. В Україні у цей же період обсяги державної допомоги оцінюються на рівні 10–12% ВВП, а з урахуванням державних гарантій – до 16% ВВП (в 2012 р.)⁸². За іншими оцінками, в 2010–2014 рр. обсяг державної допомоги підприємствам в Україні збільшився з 5,5% ВВП у 2010 р. до 10,4% ВВП у 2014 р.⁸³.

У період підготовки до вступу до ЄС та перші роки членства Польща (1,4% ВВП в 2004 р.), Чехія (2–3% ВВП в 2000–2004 рр.) та Румунія (1,9–2,6% ВВП в 2002–2004 рр.) мали вищі обсяги допомоги підприємствами за середні по ЄС показники, однак нижчі, ніж в Україні.

2. Структура державної допомоги суб'єктам господарювання: основна частина державної допомоги у країнах ЄС припадає на так звану «горизонтальну» допомогу (для реалізації інноваційних та екологічних проектів, науково-дослідних розроблень, розвитку малого та середнього бізнесу, регіонального розвитку тощо). В Україні переважає допомога держави окремим секторам та підприємствам (так звана *секторальна*), частка якої перевищує 95% загальних обсягів державної допомоги. В країнах ЄС така частка не перевищує 15% і припадає на державну підтримку підприємств так званих «чутливих»

⁸² Хвалінський С.О., Кобилянська Л.М., Осипчук М.Д. Компаративний аналіз надання державної допомоги суб'єктам господарювання в ЄС і Україні // Ефективна економіка. – 2014. – № 9.

⁸³ Булана О. Держдопомога бізнесу: необхідність термінового перегляду за європейськими правилами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/finances/derzhdomoga-biznesu-neobhidnist-terminovogo-pereglyadu-za-yevropeyskimi-pravilami-.html>

галузей, де існують зумовлені глобальною конкуренцією та перенасиченістю проблеми (вугледобувна, сталеливарна та суднобудівна галузі).

Горизонтальні заходи в Україні застосовуються в незначних обсягах. Підтримка науково-дослідних розроблень та інновацій, регіонального розвитку, природоохоронних заходів (окрім відновлюваної енергетики) не перебувають у пріоритетах державної політики. Хоча в 2014 р. і скоротилася підтримка вугільних підприємств в Україні, однак пріоритетність підтримки окремих галузей та збиткових державних підприємств зберігається. В ЄС-28, навпаки, в 2013 р. державна допомога на горизонтальні цілі становила понад 76% загальної допомоги (включаючи підтримку сільського господарства та транспорту)⁸⁴. Найбільше такої допомоги спрямовувалося на цілі захисту навколишнього середовища, регіонального розвитку та підтримку досліджень, розроблень та інновацій. На селективну підтримку в країнах ЄС припадало лише 10,6% усієї державної допомоги⁸⁵.

3. Надання державної допомоги в Україні не передбачає досягнення конкретних показників діяльності підприємств і строків, протягом яких це має бути здійснено⁸⁶. Саме тому окремі заходи фінансуються по 15, а інколи і більше років. Наприклад, на реструктуризацію вугільної та торфодобувної промисловості кошти з державного бюджету виділялися щонайменше з 1999 р., але і в 2014 р. ця програма продовжувала фінансуватися. Таким чином, за 15 років мета програми підтримки так і не була досягнута.

4. В українському законодавстві немає вимоги про надання підтримки на рівні необхідного мінімуму для досягнення чітко визначених цілей. Якщо допомога надається в більшому обсязі, ніж критично необхідно, то державні ресурси використовуються неефективно. Якщо в меншому – неможливо досягти поставлених цілей. У процесі прийняття рішень про надання допомоги такий необхідний мінімум не визначається, а законодавство не містить вимоги та підходів до його визначення. Не встановлюється також, в якій пропорції цілі підтримки будуть фінансуватися за рахунок державних і власних ресурсів підприємств.

Діюча система надання державної підтримки підприємствам є надзвичайно заплутаною, а більшість потенційно життєздатних підприємств не має можливості її отримати. Зокрема, законодавство у сфері державної підтримки інвестиційних проектів (Закони «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» та «Про інвестиційну діяльність»)

⁸⁴ European Commission. State aid scoreboard 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/non_crisis_en.html

⁸⁵ Там само.

⁸⁶ Історично сформувалась категорія «безсмертних» підприємств, які протягом десятиліть перебувають на межі банкрутства та існують винятково за рахунок державних ін'єкцій. З року в рік надається державна допомога для порятунку шахт, підприємств авіакосмічної галузі тощо. Водночас держава «докладає чимало зусиль» для погіршення фінансового стану підприємств – отримувачів допомоги. Йдеться про примус державних банків надавати заздалегідь безнадійні кредити НАК Нафтогаз України, Енергоатом, Укравтодор тощо, свідомо занижені ціни на продукцію та послуги державних монополій тощо.

Регулярна фінансова допомога, що надається таким підприємствам, не націлена на усунення суб'єктивних причин їхнього незадовільного фінансового стану. В західній економічній науці таку практику надання регулярної державної допомоги називають «м'якими бюджетними обмеженнями». Отримання підприємством такої допомоги не усуває об'єктивних причин фінансової скрути, а застаріла матеріально-технічна база не оновлюється. Не маючи ресурсів для здійснення основної діяльності, такі підприємства продовжують володіти непрофільними активами («кишеньковими» медичними та рекреаційно-оздоровчими закладами, автобазами, різноманітними фінансовими та псевдонауковими установами). Надаючи фінансову допомогу, держава не зобов'язує підприємства реструктуризувати бізнес та позбуватись непрофільних активів. Тому підприємства не прагнуть відновити життєздатність, сподіваючись на гарантоване отримання чергового траншу такої допомоги. Їм вигідно гальмувати реформу системи надання державної допомоги, оскільки під прапорами «соціальної значущості» та «стратегічної важливості» зручно приховувати і безгосподарність, і шахрайство, і маніпуляції активами в інтересах менеджменту.

прямо забороняє надання такої допомоги збитковим та обтяженим податковими боргами підприємствам. Тобто саме ті підприємства, які потребують державної допомоги, отримати її не можуть.

Певні сподівання на реформування цієї сфери пов'язувались із ухваленням в 2014 р. рамкового Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», який у цілому відповідає вимогам Угоди про функціонування ЄС щодо надання державної допомоги. Проте реальні реформи у цій сфері відкладаються на майбутнє. Зокрема, Планом заходів із імплементації Угоди про асоціацію з ЄС передбачено, що до серпня 2017 р. мають бути розроблені лише проекти нормативно-правових актів щодо застосування норм цього Закону⁸⁷. Отже, реформування діючої системи надання державної допомоги підприємствам відкладається на майбутнє, і державна допомога «у ручному режимі» надаватиметься ще не менш ніж три-чотири роки. Формально виконуючи графік імплементації європейських норм і правил, Україна відкладає реформування вкрай болючої для економіки та суспільства сфери непрозорої державної допомоги, масштаби якої сягають 10% ВВП.

5. Немає оцінки впливу державної допомоги на конкуренцію. В результаті, компанії, що отримують допомогу, опиняються у кращому становищі порівняно з конкурентами. Механізми, що могли б компенсувати такий негативний вплив, також не визначені.

У ЄС застосовуються чіткі критерії допустимості надання державної допомоги підприємствам. Підприємство може звернутись за державною допомогою у разі, якщо воно не має можливості залучити фінансування через ринкові механізми. Підприємство вважається у «скрутному фінансовому становищі», якщо збитки, зменшені на суму резервного капіталу, перевищують 50% зареєстрованого статутного капіталу, розпочата процедура банкрутства підприємства за вимогою кредиторів, а витрати на сплату відсотків перевищують прибуток без урахування відсотків та амортизації (ЕВІТДА). Відповідно до регламентів ЄС забороняється надання допомоги «хворим» підприємствам у випадку, якщо не висувуються вимоги відновити їхню життєздатність. Практика фінансових вливань для підтримання на плаву безперспективних підприємств заборонена. Державна допомога відновлення платоспроможності підприємства може надаватись на строк до півроку, протягом якого повинен бути підготовлений план реструктуризації, який передбачатиме вилучення збиткових сегментів господарської діяльності та продаж непрофільних активів, а обсяги такої допомоги не можуть перевищувати 50% загальної вартості проекту.

• *Особливості фінансової підтримки суб'єктів малого та середнього бізнесу в Україні та їх адекватність сучасній європейській практиці*

В ЄС на підприємствах малого та середнього бізнесу (МСБ) працює близько 70% зайнятого населення, їхній внесок у додану вартість за витратами виробництва сягає 60%. В Україні кількість малих і середніх підприємств у загальній кількості підприємств практично співпадає з аналогічним показником у країнах ЄС – 99%⁸⁸, проте прямі порівняння статистичних показників ЄС і України не релевантні, оскільки на відміну від України в країнах ЄС діють різні критерії визначення малих і середніх

⁸⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р «Про План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

⁸⁸ Проект розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції державної економічної програми розвитку малого і середнього підприємництва на період до 2020 року» [Електронний ресурс]. – К., 2015. – Режим доступу : <http://lebedyn.com.ua/download/proekt-rozporiadzhennya-kmu-pro-sxvalennya-koncepcii%D1%97-derzhavno%D1%97-ekonomichno%D1%97-programi-rozvitku-malogo-i-seredno-pidpriemnictva-na-period-do-2020-roku/>

підприємств (хоча також розроблені єдині критерії Європейської комісії, які мають рекомендаційний характер).

Як правило, до МСБ в ЄС відносяться на порядок більші підприємства порівняно з українськими. Значною мірою саме цим пояснюється те, що на підприємствах МСБ в Україні створюється лише близько 15% ВВП, тоді як у ЄС аналогічний показник сягає 60–70% ВВП у різних країнах.

Крім того, на відміну від ЄС, в Україні за видами економічної діяльності майже 52% суб'єктів малого і середнього підприємництва працюють у сфері оптової та роздрібною торгівлі, ремонту автотранспортних засобів, а у сфері промисловості – лише 7%. За такими видами, як: професійна, наукова діяльність; операції з нерухомим майном; транспорт, складське господарство; інформація та телекомунікації – працюють близько 5% суб'єктів малого та середнього підприємництва.

Натомість у ЄС переважають підприємства МСБ у високотехнологічних наукоємних галузях. Саме тому в «Акті про малий бізнес в Європі» (SBA) (основний документ, який зараз регулює розвиток МСБ в ЄС), МСБ розглядається як основний фактор структурної модернізації економіки, покликаний забезпечити успішний перехід до економіки знань, що базується на засадах інноваційного розвитку. В ньому, зокрема, констатується, що «...процвітання ЄС у майбутньому залежатиме від того, чи буде використаний потенціал зростання та інновацій малих і середніх підприємств»⁸⁹.

SBA є спільним актом Європейської Комісії, Європарламенту, Європейського економічного та соціального комітету, Комітету регіонів, затверджений у березні 2008 р. Акт фактично має рамковий характер та містить найбільш загальні принципи та напрями функціонування МСБ у країнах ЄС, хоча він більш конкретний, ніж Європейська хартія малих підприємств. Для України важливо те, що питання фінансування МСБ не зводяться в SBA до макро- та мікроекономічного фінансування підприємств МСБ, як це нерідко відбувається в дослідженнях українських фахівців. У ньому розглядається широке коло питань – політичних, економічних, соціальних, які зумовлюють розвиток і фінансування МСБ.

Такий підхід є найбільш раціональним, оскільки всі фактори, пов'язані з регуляторним середовищем функціонування МСБ, впливають на його фінансові показники. Так, в Україні деякі опитування підприємців, які працюють у сфері МСБ, показують, що несприятливе регуляторне середовище може призводити до втрати 20% прибутку.

Бюрократичні перешкоди для діяльності МСБ невпинно зменшуються як на рівні всього ЄС, так і на рівні держав-членів, і цей процес постійно поглиблюється. Дерегуляція, дебіюрократизація економіки в цілому та діяльності підприємств МСБ українці важливі для України. Зокрема, актуальним є спрощення оподаткування, лояльні правила здійснення бухгалтерського обліку, мінімізація різного роду дозвільних процедур, спрощений порядок реєстрації підприємств та їхнього виходу з бізнесу тощо.

Специфікою української ситуації є те, що МСБ розглядається переважно як фактор збільшення бюджетних доходів. На відміну від цього в ЄС наголошують на його колосальній ролі у вирішенні соціальних проблем, перш за все, створенні нових робочих місць і, відповідно, можливості зберегти деякий рівень доходів тих, хто втратив роботу. При цьому як у кризових умовах, так і в періоди стабільного розвитку МСБ користується значними преференціями. Гнучкість функціонування підприємств МСБ, їх здатність до швидкого обороту капіталу потенційно створює передумови для їхньої значної ролі у подоланні кризових явищ. Проте ці передумови не можуть бути реалізовані самі по собі, потрібна активна політика підтримки МСБ.

⁸⁹ "Акт Малий бізнес" для Європи [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0394>

Зараз роль податкових пільг, диференційованих в тому числі по галузевому принципу, зменшується. У керівництві ЄС в останні роки стали домінувати рекомендації, згідно з якими МСБ буде створюватися та розвиватися без прямої допомоги держави, за рахунок формування для нього сприятливих умов. Серед останніх – макроекономічна та макрофінансова стабільність, низька інфляція. Це повинно забезпечити прийнятні ставки за кредитами та, відповідно, збільшення доступності кредитів для МСБ.

Проте податкові пільги досі надаються як і безпосередня бюджетна підтримка держави у вигляді прямого фінансування, зокрема інфраструктурних проектів, так і кредитних пільг, перш за все, у формі надання державних гарантій щодо сплати кредитів.

Широко використовуються також пільги щодо амортизації (для України характерно те, що амортизаційні витрати у більшості випадків використовуються не за цільовим призначенням, тобто відіграють незначну роль у відновлення та модернізації основних фондів). Здійснюється також пряме державне фінансування консалтингових та інформаційних послуг, державна підтримка щодо підвищення кваліфікації та перекваліфікації кадрів.

Характерно, що в країнах ЄС спрощення умов оподаткування не викликає, як в Україні, пропозицій щодо переходу до уніфікованих ставок оподаткування по всіх видах основних доходів. В Україні, незважаючи на декларації, розвиток МСБ до останнього часу фактично не розглядався як пріоритетне завдання на загальнодержавному рівні. Про це свідчить, зокрема, вкрай незначна підтримка МСБ безпосередньо державою. На сьогодні в Україні фінансова підтримка підприємництва на рівні держави здійснюється через програму «Мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва», на виконання якої у державному бюджеті України на 2013 р. було виділено лише 10,3 млн грн. У 2014 р. також було виділено 10,3 млн грн, а в 2015 р. фінансування програми не було передбачено.

У рамках цієї програми суб'єкти малого підприємництва мали змогу отримати кредит (середня вартість кредиту 250 тис. грн) для відкриття власної справи або для виробництва, перероблення і збуту виробленої продукції, придбання техніки, обладнання, новітніх технологій, будівництва і реконструкції виробничих приміщень.

Мікрокредити надавались через Український фонд підтримки підприємництва шляхом проведення конкурсу бізнес-планів. У 2013 р. Українським фондом підтримки підприємництва видано 37 мікрокредитів на суму 9,0 млн грн, із них: 20 мікрокредитів – фізичним особам-підприємцям на загальну суму 4,9 млн грн, 17 – юридичним особам на загальну суму 4,1 млн грн⁹⁰. У 2014 р. Фондом було видано лише 37 мікрокредитів на загальну суму 9 млн грн, а за 2015 р. інформація поки відсутня. Загалом для МСБ було характерно те, що інвестиції майже на 60% фінансувались за рахунок власних коштів.

В Україні вже розпочався процес зміни правового поля діяльності МСБ з урахуванням досвіду ЄС. Найбільш прийнятним варіантом прискорення розвитку МСБ є передбачений у проекті Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції державної економічної програми розвитку малого і середнього підприємництва на період до 2020 року», в якому планується розроблення державної програми розвитку малого і середнього бізнесу на період не менше 5 років, спрямованої на створення інституційної системи, що забезпечує реалізацію механізмів державної підтримки малого та середнього підприємництва, визначених у Законі України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» та подальше впровадження норм Угоди про Асоціацію з ЄС щодо МСБ. Розроблення програми дозволить вирішувати стратегічні питання розвитку МСБ.

⁹⁰ Аналітичний звіт про стан та перспективи розвитку малого та середнього підприємництва в Україні [Електронний ресурс]. – К., 2014. – Режим доступу : <http://www.dkrp.gov.ua/info/3226>