

М.М. Вишня

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО СУБСИДІЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Доцільність державного субсидіювання перехідної економіки є одним із центральних питань сучасної економічної теорії. Згідно з неокласичною традицією, будь-яке урядове втручання в економічні процеси, включаючи надання державних субсидій, порушує ринкову рівновагу. У той же час державні дотації є традиційним інструментом економічної політики, що використовується в усіх країнах світу.

В Україні проблема використання державних субсидій набуває особливої актуальності. По-перше, Україна належить до держав з перехідною економікою, для яких характерна відсутність ринкової рівноваги та віддаленість економічної системи від стану оптимальності за критерієм ефективності Парето, відсутність повної гами ринкових інституцій, наявність значних транзакційних витрат, заміна досконалої конкуренції монополістичним домінуванням та значна сегментація ринків. За таких умов уряд виконує функцію корекції недосконалості ринку, що обумовлює значне його втручання в економіку країни.

По-друге, питання про доцільність державних дотацій актуалізується у зв'язку зі вступом України до СОТ, особливістю якої є запровадження вільного ринку в міжнародних масштабах. По-третє, посилення євроінтеграційних тенденцій вимагає від України сприяння вирівнюванню умов конкуренції за рахунок відмови від пільг та преференцій вітчизняним суб'єктам господарської діяльності.¹

Отже, при вирішенні питання про доцільність політики субсидіювання економіки України виникає протиріччя між специфікою України як держави з перехідною економікою та вимогами щодо виходу країни на світовий ринок. Метою вступу України до СОТ є збільшення обсягів реалізації вітчизняної продукції на світовому ринку, тобто підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції. У той же час мінімізація державного втручання в економіку загалом та скасування державних субсидій зокрема можуть у короткостроковій перспективі негативно позначитися на обсягах виробництва й реалізації вітчизняних товарів на внутрішньому й зовнішньому ринках, що зумовлено недосконалістю вітчизняного ринку та відсутністю повного спектра ринкових інституцій. Таким чином, проблема скасування державних дотацій у контексті підвищення конкурентоспроможності українських товарів набуває актуальності й вимагає детального вивчення. У статті подається класифікація видів державних субсидій, розглядаються властивості, які відносять їх до категорій "м'яких бюджетних обмежень" та "теорії пошуку ренти", аналізуються структура й динаміка державного субсидіювання в Україні, обґрунтовуються напрямки удосконалення механізму державного регулювання вітчизняної економіки.

Класифікація державних субсидій

Загалом, державні субсидії (або дотації) поділяються на прямі та непрямі. До прямих, або явних субсидій, ми будемо відносити дотації різним

галузям вітчизняної економіки, передбачені у зведеному бюджеті України. Поняття непрямої, або неявної субсидії, за визначенням Портера, виникає тоді, коли виробництво певного товару спричиняє негативний вплив на треті сторони – витрати для суспільства зі сторони товару чи діяльності, які не відображені повністю у ринковій ціні. Тому деякі реальні витрати виробництва та споживання не лягають на виробника, який таким чином отримує неявну субсидію від тих, хто дійсно несе ці витрати. Ціна товару, що продається за умов одержання непрямої субсидії, є надзвичайно низькою, а ринок – викривленим.² Прямі субсидії отримує зазвичай невелика кількість підприємств, більшість з яких є державними. Спектр непрямих субсидій, або непрямих дотацій, є настільки широким, що вимагає додаткової класифікації.

Н. Легейда³ пропонує поділяти неявні дотації на (I) податкові видатки, (II) прострочену кредиторську заборгованість, (III) немонетарні розрахунки, (IV) банківські субсидії та (V) торговельні субсидії. До першого різновиду субсидій відносять податкові пільги, несвоєчасну сплату податків, списання та реструктуризацію податкової заборгованості та ухилення від сплати податків. До другої категорії належить заборгованість між підприємствами в межах території країни (товарний кредит), заборгованість із заробітної платні та заборгованість перед підприємствами інших країн. До немонетарних розрахунків належать взаємозаліки, бартерні та вексельні операції. Під банківськими субсидіями розуміють пільгові банківські кредити за зниженими ставками, кредити під гарантію уряду й заборгованість по цих кредитах та заборгованість перед банками. До торговельних субсидій відносять протекціоністські заходи регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Зазначимо, що накопичення простроченої податкової заборгованості є різновидом державного субсидіювання економіки, оскільки ймовірність списання прострочених податкових внесків прямо залежить від величини боргу перед державою.

Іншим видом непрямого субсидіювання економіки можна вважати неповернений банківський кредит. В основі його накопичення лежать дві причини. По-перше, частина цієї заборгованості акумулюється внаслідок надання державою гарантій щодо покриття таких кредитів з бюджетних коштів у разі несплати позичальником самого кредиту чи відсотків по ньому. Однак протягом фінансового року після укладання банками подібних угод уряд може відмовитися від забезпечення проплати вищезгаданих кредитів, що призводить до акумуляції неповернених банківських позик. По-друге, навіть за відсутності державних гарантій, надання банками заздалегідь безнадійних кредитів означає непряме субсидіювання позичальника. У такому випадку накопичення неповернених кредитів свідчить про незадовільний державний моніторинг банківської системи, який уможливує подібні фінансові зловживання. У тому чи іншому разі можна стверджувати, що позичальники отримують додаткові субсидії, рівноцінні величині самого кредиту, та/або відсотків за ним.

Окремим видом державного дотування вітчизняного виробника є прострочена взаємозаборгованість між підприємствами. Товарний кредит поширений в багатьох країнах, оскільки продаж у кредит значно збільшує обсяги реалізації продукції. Наприклад, у розвинених країнах його частка коливається у межах 7–18 % ВВП.⁴ У той же час в Україні ця величина сягає 39–68 % ВВП⁵, що свідчить про необов'язковість погашення попередніх кредитів для подальшого отримання продукції у борг. Подібна ситуація неможлива за умов ефективної дії ринкових механізмів і може бути пояснена (I) регулярністю взаємозаліків, які проводяться на тих же принципах і, як правило, у той же період, що й списання податкової заборгованості, та (II) примусом з боку держави щодо постачання продукції, навіть за відсутності її оплати (що особливо характерно для збуту електроенергії). Отже, підприємства, які отримують товари, накопичуючи борг перед іншими компаніями й наполягаючи на його взаємозаліку, фактично одержують від держави субсидію, еквівалентну сумі списаного товарного кредиту.

Окрім зазначеного, для всебічної оцінки масштабів урядової підтримки економіки до непрямих субсидій пропонуємо включати **несплачені відсотки** по банківських кредитах та проценти з простроченої податкової заборгованості й простроченого товарного кредиту, оскільки при розрахунку з бюджетом боржникам списується як сума податкової заборгованості, так і відсотки, не сплачені за нею. Несплачений торговельний кредит, еквівалентний “натуральній позиції” у постачальника, виступає заміником дорожчого банківського кредиту, за яким боржник зобов'язаний платити відсотки. При цьому несплачені проценти можуть бути розраховані як величина простроченого кредиту того чи іншого виду, помножена на середньозважену ставку банківського відсотка по кредитах.

Отже, на нашу думку, дослідження доцільності державних субсидій не повинно обмежуватися лише аналізом прямих державних дотацій, які традиційно враховуються у бюджетному процесі. Всебічна оцінка державного субсидювання можлива лише за умови врахування непрямих дотацій, до яких належать прострочена податкова заборгованість, прострочений товарний кредит, неповернені банківські позики та бартеризація транзакцій. Окрім зазначеного, на нашу думку невід'ємною компонентою непрямих субсидій є несплачені відсотки по банківських кредитах та проценти з простроченої податкової заборгованості й простроченого товарного кредиту.

Таким чином, спектр надання прямих та непрямих державних дотацій є надзвичайно широким, що робить неефективним їх застосування на практиці. Тому для ефективного застосування державних дотацій в сучасних умовах перехідної економіки України необхідно звужити цей спектр. Для вирішення цього завдання ми дослідили причини розповсюдження державних субсидій в економіці та проаналізували властивості, які відносять їх до категорій “м'яких бюджетних обмежень” та “теорії пошуку ренти”. Це дозволило застосувати в аналізі даної проблеми методологічні підходи, розроблені в рамках “теорії суспільного вибору”.

Державне субсидіювання як “м’яке бюджетне обмеження” та об’єкт “пошуку ренти”

Категорію м’яких бюджетних обмежень (МБО) було введено у 80-х рр. минулого століття відомим угорським економістом Я. Корнаї. МБО – це фінансова допомога держави, що надається *збитковим підприємствам з метою забезпечення їх виживання*, базуючись на патерналістичних перевагах держави, внаслідок політичного торгу та тиску, що чиниться на представників влади, уповноважених приймати рішення щодо державних привілеїв.⁶ Вона може здійснюватися через (і) встановлення цін бюрократичними інституціями, а не ринковими механізмами (так звані “м’які ціни”); або через (ii) надання деяким фірмам права сплачувати нижчі податки (“м’які податки”) чи отримувати субсидії (“м’які субсидії”) у той час, як інші підприємства подібної форми власності, галузі промисловості або регіону не мають подібних привілеїв. Інший різновид МБО стосується кредитної системи, яка вважається “пом’якшеною” у тому випадку, коли виконання зобов’язань по контрактах не є обов’язковим, схеми обслуговування боргу – нечіткими, а несвоєчасна виплата або відмова від сплати боргів стають загально розповсюдженими.⁷

Класифікацію МБО, запропоновану Я. Корнаї, пізніше розширив М. Шафер, який вважає, що патерналістична допомога держави, або МБО, проявляється через толерантне ставлення уряду до розповсюдження в економіці взаємозаборгованості підприємств або торговельного кредиту; безнадійних банківських позик, куди відносяться заздалегідь неприбуткові для банків кредити; та податкової заборгованості, яка через регулярні списання виступає варіантом непрямого державного субсидіювання економічних суб’єктів.⁸ Пізніше до складу МБО було додано немонетарні розрахунки.⁹ Однак деякі автори, зокрема, Д. Мерін, Д. Кауфманн та Б. Горочовський, розглядають бартер та МБО як незалежні поняття.¹⁰ На нашу думку, бартер є різновидом МБО, оскільки при негрошових розрахунках зазначені ціни, як правило, перевищують ринкові щонайменше на 30%.¹¹, що еквівалентно встановленню м’яких цін.

МБО асоціюються з патерналістичною роллю держави щодо економічних організацій. В такій ситуації послаблюється зв’язок між доходами та витратами фірм, оскільки їхні надлишкові витрати покриваються урядом, що призводить до зменшення еластичності попиту компаній на фактори виробництва. У крайньому випадку, коли бюджетні обмеження є абсолютно м’якими, цінова еластичність попиту дорівнює нулеві, і крива попиту стає вертикальною.¹² Отже, попит на фактори виробництва визначається не ціною, а іншими чинниками. Це зменшує чутливість фірми до несприятливих зовнішніх сигналів, таких, як зміна відсоткових ставок, обмінного курсу тощо. У компанії зникає потреба реагувати на зовнішні шоки шляхом покращання якості своєї продукції, зниження її собівартості, запровадженням нових видів товарів тощо. Натомість підприємства більше розраховують на зовнішню підтримку, вимагаючи компенсації на покриття своїх збитків.¹³ Отже, згідно з Я. Корнаї, м’які бюджетні обмеження захищають застарілі методи виробництва та фактично спонукають фірми до банкрутства.

Слід зазначити, що класифікація МБО за М. Шафером, яка включає в себе торговельний кредит, безнадійні банківські позики, податкову заборгованість та немонетарні розрахунки, збігається з класифікацією непрямих субсидій за Н. Легейдою. З огляду на це можемо припустити, що специфіка застосування неявних субсидій буде аналогічною до ситуації використання МБО. Таким чином, згідно з теорією м'яких бюджетних обмежень, державне субсидювання підприємств спричинене *збитковістю* відповідних компаній. Отже, надання державних дотацій має на меті забезпечення виживання підприємств-банкрутів.

Альтернативне пояснення прямих та непрямих субсидій дає концепція "пошуку ренти", яка належить до теорії суспільного вибору. Вона розширює неокласичне бачення невідновлюваних втрат, яке базується на "неефективності дій громадськості". Величина ренти, яку отримує власник факторів виробництва, визначається як різниця між ціною пропозиції та реальною вартістю товару¹⁴, тобто обсяг ренти дорівнює монополістичному прибутку. У разі існування останнього економічні агенти схильні йти на певні витрати для отримання цієї ренти. Причому максимальний розмір витрат еквівалентний сумі монополістичних прибутків, згенерованих підприємством у попередні роки. Саме цю величину здатен сплатити виробник за підтримку чи отримання монополістичного статусу й за можливість контролю над перерозподілом доходів від споживачів до виробників.

Згідно з теорією суспільного вибору вплив на перерозподіл доходів здійснюється шляхом укладання політичної коаліції, яка встановлює певні права власності. Зокрема, політичні групи можуть вдатися до лобювання уряду, вимагаючи законодавчих змін чи запровадження ліцензування, яке б підвищувало їхні прибутки у майбутньому. Максимальний розмір витрат на лобювання дорівнює величині очікуваних дисконтних грошових потоків¹⁵.

Отже, згідно з теорією пошуку ренти, регуляторна політика, включаючи надання державних дотацій, вигідна перш за все представникам окремих галузей виробництва і спрямована передусім на штучне збільшення їхніх прибутків. При цьому політики, прагнучи бути обраними чи переобраними, забезпечують впровадження відповідних регуляторних заходів. Тобто надання державних субсидій обумовлено наявністю у привілейованих підприємств монополістичної ренти, яка може бути використаною для "пошуку ренти".

Таким чином, у сучасній економічній теорії можна виділити два підходи до пояснення поширення державних дотацій. Згідно з концепцією м'яких бюджетних обмежень, реципієнтами державних субсидій є збиткові підприємства. Причому ймовірність отримання дотацій прямо залежить від величини заборгованості відповідної компанії. Згідно з альтернативним підходом, що ґрунтується на теорії пошуку ренти, державні субсидії надаються прибутковим підприємствам, які спрямовують монополістичну ренту на хабарницьку діяльність, що забезпечує отримання державних дотацій у майбутньому.

Варто зазначити, що надання державних субсидій збитковим підприємствам має на меті короткотермінову підтримку збанкрутілих підприємств, необхідну для оздоровлення компанії-боржника. У той же час в основі дотування прибуткових монополістів лежать суто політичні причини. Таким чином, висновки про доцільність кожного з видів субсидіювання можуть бути зроблені лише на основі вивчення специфіки кожного з реципієнтів державних дотацій.

Ефективність державного субсидіювання в Україні

Державне дотування економіки є традиційним інструментарієм економічної політики України. При цьому основну частину державних субсидій становлять неявні дотації. Так, у 2003 р. обсяг прямих субсидій дорівнював 7,2 млрд грн, у той час як непрямих – 136,62 млрд грн (таблиця).

Таблиця

Обсяги субсидіювання української економіки в 1998–2003 рр.

Обсяги субсидіювання економіки, млрд грн	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Прямі субсидії	6,14	6,36	6,65	7,35	7,08	7,20
Непрямі субсидії:	128,60	157,43	153,89	148,40	158,79	136,62
1. Обсяг простроченого товарного кредиту	67,69	86,96	84,88	87,08	86,67	58,83
2. Прострочена податкова заборгованість	9,01	13,51	14,17	8,05	12,93	12,31
3. Заборгованість за банківськими кредитами	16,67	21,81	30,14	38,71	52,17	61,46
4. Обсяг бартеризації економіки.	35,23	35,15	24,70	14,56	7,02	4,02
Загальний обсяг дотування економіки (сума прямих та непрямих субсидій)	134,74	163,79	160,54	155,75	165,87	143,82
Номінальний ВВП	102,59	130,44	170,07	204,19	220,33	239,05

Джерела: . Ukraine: Statistical Appendix // <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03174.pdf>; Статистика // Економіст. – 2003. – №6.

Зазначимо, що починаючи з 1998 р., обсяг прямих державних субсидій залишався майже без змін і не перевищував 6% ВВП, у той час як обсяги непрямих субсидій на 20% перевищували величину ВВП країни (рис. 1). У період з 2000 по 2003р. неявні державні дотації значно зменшилися. Проте їхні обсяги вдвічі перевищували дохідну частину зведеного бюджету й були еквівалентними 70% ВВП країни. Ця тенденція зазнала змін лише у 2003 р., коли частка непрямих субсидій зменшилася до 50% ВВП (див. рис. 1).

Серед непрямих субсидій перше місце посідає прострочений товарний кредит, на який припадає приблизно 50 % всієї величини непрямих субсидій в економіку країни (рис. 2). Однак починаючи з 2002 р. намітилася тенденція до зниження цього показника. Так, за період з 1998 по 2003 рр., його величина зменшилася з 65 до 24 % ВВП країни.¹⁶

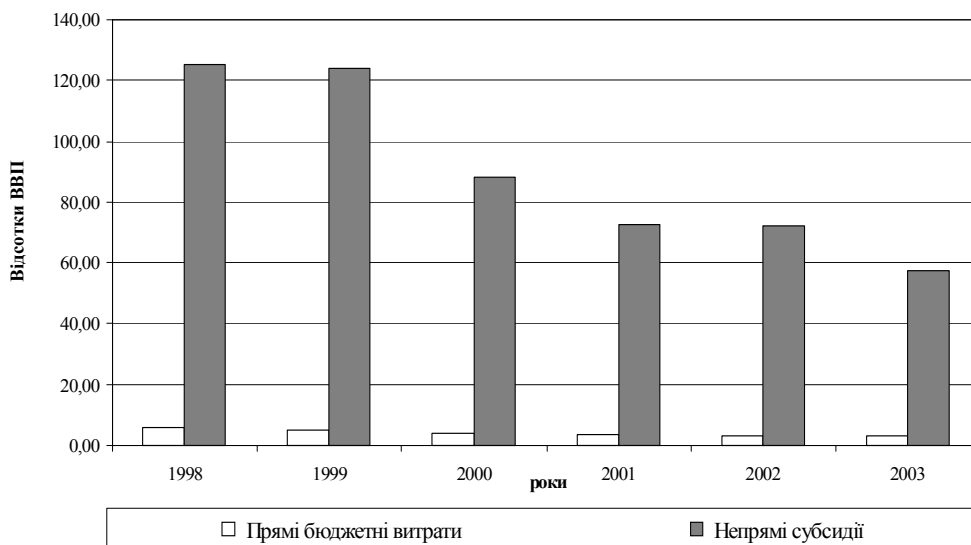


Рис. 1. Динаміка частки прямих та непрямих субсидій у ВВП України

Джерело: Розрахунки автора на основі даних таблиці.



Рис. 2. Структура непрямих субсидій в Україні

Джерело: Розрахунки автора на основі даних таблиці.

Іншим різновидом державного дотування, поширеним в Україні, є бартер. Наприкінці минулого століття бартер посідав друге місце серед усіх видів непрямих субсидій і був еквівалентним 34 % ВВП. Однак починаючи з 2001 р. обсяги бартеризації вітчизняної економіки почали стрімко знижуватися, а наприкінці 2003р. становили лише 2% ВВП, або 5 % усіх непрямих дотацій у вітчизняну економіку (див. рис. 2).

Окрім того, спостерігається певна циклічність урядового субсидіювання економіки. Наприклад, повторювані заходи уряду щодо мінімізації товарного кредиту та простроченої податкової заборгованості призводять до падіння обсягів цієї заборгованості лише на термін 1,5–2 роки. Це означає, що систематичність списання заборгованості підприємств впливає на очікування компаній. Причому ймовірність списання заборгованості для кожного з боржників прямо залежить від величини його боргу. За таких умов послаблюється фінансова дисципліна, оскільки економічні агенти спрямовують свої зусилля не на підвищення конкурентоспроможності, а на лобіювання уряду; а прибутки, згенеровані підприємствами, перерозподіляються на налагодження зв'язків з урядовцями, а не на погашення своїх боргів.

У той же час уряд здатен мінімізувати фінансові зловживання у країні. Приміром, після введення оподаткування бартеру, використання цього виду розрахунків впало з 34 до 2% ВВП. Це означає, що відмова уряду від патерналізму сприяє підвищенню ефективності функціонування вітчизняних компаній.

Серед галузей, які отримують найбільше прямих і непрямих державних субсидій, лідируючі позиції посідають транспорт та зв'язок, сільське господарство, енергетичний сектор, паливна промисловість, чорна металургія та машинобудування¹⁷. Аналіз динаміки виробленої продукції та наданих послуг, здійснюваних цими секторами, свідчать, що починаючи з 2000р. майже всі вони збільшували обсяги виробництва. Скажімо, індекс зростання виробництва для сільського господарства у 2002 р. становив 3,6 % по відношенню до попереднього року, для транспорту – 4,3 %, для електроенергетики – 1,1 %, для чорної металургії – 3,9 %, а для машинобудування та паливної промисловості – 11,3 та 25,5 % відповідно¹⁸. Нарощування обсягів виробництва свідчить про задовільний фінансовий стан підприємств та наявність вільних коштів, що спрямовуються на розширення виробництва. Тому, якщо у 90-х рр. минулого століття можна було говорити про надання державної підтримки саме збитковим галузям, то останнім часом постає питання про доцільність подальшого дотування державою цих секторів.

Разом з тим для аналізу доцільності політики державного субсидіювання слід з'ясувати, чи зростання виробництва дотованих секторів економіки спричинене отриманням державних субсидій; чи, навпаки, збільшення прибутків, пов'язаних з розширенням виробництва, спрямовується на лобіювання уряду з метою одержання чергового траншу державних субсидій. Відповідь на це питання носить принциповий характер, оскільки у першому випадку йдеться про позитивний вплив державних субсидій на конкурентоспроможність вітчизняної продукції, а в другому випадку надання державних дотацій пов'язане з лобіюванням уряду та хабарництвом. Причому за таких умов державна допомога надається прибутковим підприємствам та сприяє посиленню їхніх монополних позицій на певних сегментах ринку.

Згідно з результатами проведеного дослідження, використання в Україні такого інструменту економічної політики, як державні субсидії, ви-

магає зваженості й всебічного аналізу. З одного боку, певне урядове втручання є виправданим й обумовленим недосконалістю вітчизняного ринку, типовим для країни з перехідною економікою. З іншого, – види та обсяги урядової підтримки вітчизняних підприємств не можуть бути сталими. На думку автора, необхідно встановити чіткі критерії надання державних дотацій, дотримання яких сприяло б підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної продукції, оскільки надання усталених обсягів державних субсидій традиційному колу економічних агентів може призвести до падіння фінансової дисципліни, розповсюдження хабарництва у державі та посилення монопольних позицій привілейованих підприємств.

¹ *Послання Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки”* // <http://alpha.rada.kiev.ua/laws/pravo/all/0001100-02/2002.htm>. – 2003. – Квітень, 30 – Ст. 15.

² *Porter G.* Natural Resources Subsidies, Trade and Environment: The Cases of Forests and Fisheries // Center for International Environment Law. – 1997. – С. 19.

³ *Легейда Н.* Непрямі субсидії в Україні: оцінка, тенденції та наслідки для економічної політики // Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – 2001. – Жовтень. – С. 12.

⁴ *Schaffer M.E.* Do Firms in Transitional Economies Have Soft Budget Constraint? A Reconsideration of Concepts and Evidence // Journal of Comparative Economics. – 1998. – № 26 (March) – С. 88.

⁵ *Легейда Н.* Непрямі субсидії в Україні: оцінка, тенденції та наслідки для економічної політики // Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – 2001. – Жовтень. – С. 37.

⁶ *Kornai J.* The Socialist System: The Political Economy of Communism. //Oxford: Clarendon, – 1992 – P. 140.

⁷ *Теж там.* – P.142.

⁸ *Теж там.* – P.14.

⁹ *Легейда Н.* Непрямі субсидії в Україні: оцінка, тенденції та наслідки для економічної політики // Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – 2001. – Жовтень. – С.12.

¹⁰ *Marin D., Kaufmann D., Gorochovsky B.* Barter in Transitional Economies: Competing Explanations Confront Ukrainian Data. // Working Paper № 297. – 2000. – January.

¹¹ *Легейда Н.* Непрямі субсидії в Україні: оцінка, тенденції та наслідки для економічної політики // Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – 2001. – Жовтень. – С.23.

¹² *Kornai J.* The Soft Budget Constraint // Kyklos. – 1986. – № 39 – P.9.

¹³ *Теж там.* – P.11.

¹⁴ *Cullis J., Jones P.* Public Finance and Public Choice // New York: Oxford University Press. – 1998. – P. 93.

¹⁵ *Swann D.* The Retreat of the State // London: Harvester Wheatsheaf. – 1992. – P. 71.

¹⁶ *Легейда Н.* Непрямі субсидії в Україні: оцінка, тенденції та наслідки для економічної політики // Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – 2001. – Жовтень. – С. 37.

¹⁷ *Теж там.* – С.28.

¹⁸ *Статистика* // Економіст. – 2003. – № 6 – С.79.