

Інна ЛУНІНА
Олександра БУЛАНА

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ПІДПРИЄМСТВ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ СТРУКТУРНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Розглянуто основні теоретичні підходи до державної підтримки підприємств в умовах ринкової економіки. Визначено особливості застосування різних форм такої підтримки в Україні та країнах ЄС. Обґрунтовано ключові напрямки удосконалення державної підтримки підприємств з метою забезпечення процесів модернізації та підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

Структурна модернізація національної економіки вимагає певних змін у сфері державних видатків, визначення оптимальних масштабів і напрямів економічної діяльності держави з точки зору її впливу на посилення конкурентних переваг національної економіки та соціально-економічний розвиток країни. При цьому треба враховувати, що фінансування видатків держави, рівень яких не відповідає обсягу її доходів, призводить до збільшення державного боргу, що, у свою чергу, справляє негативний вплив на макроекономічну ситуацію та стан бюджету. Тому заходи державної підтримки модернізаційних процесів мають базуватися на адекватних новим умовам підходах до участі держави в економічній діяльності.

Окремі теоретичні аспекти державної підтримки підприємств в умовах глобалізації та міжнародних інтеграційних процесів висвітлені у працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених: Р. Болдвіна, Дж. Брандера, Дж. Гросмана, Ю. Кіндзерського, П. Кругмана, Д. Родріка, В. Сіденка, Б. Спенсера, Дж. Стігліца, Е. Хелпмана. Проблематику державної підтримки підприємств досліджували такі вітчизняні науковці, як І. За-

патріна, Я. Жаліло, В. Мельник, Г. Мельничук, К. Павлюк, Д. Серебрянський. Галузеві аспекти бюджетно-податкового стимулювання промисловості отримали розвиток у працях О. Амоші, А. Кабанова, Л. Стариченко, І. Фокіної. Разом з тим теоретичні і практичні аспекти трансформації державної підтримки підприємств в Україні з метою підвищення конкурентоспроможності національної економіки та забезпечення стійкості державних фінансів України залишаються досить дискусійними.

У період 2005–2010 рр. обсяги державної підтримки підприємств в Україні – шляхом прямого бюджетного фінансування їх діяльності або надання податкових пільг – зросли, за нашими оцінками, у 6 разів. Якщо у 2005 р. вони становили 7,7 млрд. грн., то в 2008 р. – 23,2 млрд. грн., а в 2010 р. – 46,7 млрд. грн. Основними отримувачами державної допомоги залишалися вугільна промисловість, енергетика та торгівля лікарськими засобами. Підходи щодо надання допомоги дозволяли підприємствам цих галузей лише утримуватися "на плаву", однак не створювали стимулів для ефективного розвитку. Отож, постає питання пошу-

ку альтернативних підходів до державної підтримки підприємств, що відповідали б цілям модернізації національної економіки та підвищення її конкурентоспроможності.

За висновками економічних теорій ринкової економіки, особливе місце у складі державних витрат, з точки зору вирішення завдань розвитку національної економіки, у т.ч. на модернізаційних засадах, займають державні інвестиції.

Так, у теорії стадій Ростоу розвиток є результатом поступових процесів, які поділено на п'ять стадій: традиційне суспільство; створення передумов для економічного злету; економічний бум; рух до зрілості; стадія масового виробництва і споживання. Пізніше В. Ростоу додав шосту стадію – пошук якості життя, в якій пріоритетом стає духовний розвиток людини [1, 143–145]. У рамках цієї теорії важливим фактором і передумовою переходу з однієї стадії на іншу є інвестиції в інфраструктуру (транспорт, зв'язок, наука і науково-технічні розробки).

Представник неокейнсіанського напрямку Р. Ф. Харрод запроваджує поняття гарантованого темпу зростання, при якому інвестиції *ex-post* (фактичні інвестиції) дорівнюють заощадженням *ex-ante* (заощадженням, що передбачалися) [2, 115]. Забезпечення гарантованого темпу економічного зростання потребує додаткового капіталу, у т. ч. капіталовкладень, “що прямо або не прямо підпорядковані впливу центральної влади” [2, 150].

У рамках теорії циклічних коливань було показано, що в умовах ринкової економіки коливання в розмірах приватних інвестицій є характерною рисою динамічної економіки [3, 16]. Для підтримки стійкого розвитку держава повинна здійснювати певні заходи на всіх стадіях економічного циклу, а не тільки в періоди кризи або депресії.

Згідно з теорією “великого поштовху”, яка пов'язує темпи зростання валового на-

ціонального продукту країни і темпи зростання інвестицій (у розрахунку на душу населення) [1, 148–151], для початку стійкого економічного зростання необхідні великі інвестиції, що потребує відповідної грошово-кредитної і податкової політики держави.

Разом з тим, на основі моделі Солоу було показано, що збільшення інвестицій не може бути довільним, оскільки має позитивний вплив на економічне зростання тільки до моменту досягнення сталого стану, а надалі темпи зростання залежать від технічного прогресу [4, 173–176]. Більше того, якщо темпи збільшення капіталу перевищать темпи зростання економіки, то це призведе до неефективного розподілу ресурсів і матиме негативний вплив на економічне зростання. За таких умов наслідком розширення державних інвестицій буде витіснення приватних інвестицій.

“Нова” або ендегенна теорія зростання базується на припущенні щодо постійного або зростаючого граничного доходу з капіталу, що обумовлюється наявністю позитивних зовнішніх ефектів інвестицій у сферу знань (в широкому значенні слова). У спрощеному вигляді процес економічного зростання (модель Ромера) може бути представлений за допомогою трисекторної моделі [5, 348–352]. Перший сектор – дослідницький (сектор науки), в якому на основі наявних (накопичених) знань і з використанням людського капіталу виробляються нові знання. Вони представлені в двох формах: знання, які доступні всім, і внутрішні знання дослідницьких організацій, які знаходяться в їх винятковому користуванні. Другий – сектор виробництва технологічного обладнання (створення основного капіталу, який потім буде використаний при виробництві споживчих товарів). У цьому секторі, крім праці і капіталу, також використовуються знання в двох формах – накопичені загальнодоступні і

внутрішні знання конкретних підприємств. Третій – сектор виробництва кінцевої продукції споживчого призначення. У дослідницькому секторі зростання знань прямо пропорційне обсягу накопичених знань, а також обсягу людського і реального капіталу. Наявність позитивного зовнішнього ефекту в народному господарстві загалом зумовлена тим, що використання загальнодоступних знань прямо не оплачується, але приносить дохід. Загальний висновок теорії ендогенного зростання відносно економічних функцій держави полягає в тому, що ті сфери економіки, в яких існує зростаючий ефект доходу від масштабу (наука, освіта), заслуговують на державну підтримку.

Висновки щодо державного фінансування певних інвестицій, зокрема інвестицій в інфраструктуру, обґрунтовано їх позитивним впливом на умови конкуренції. Вважається, що розвиток і поліпшення транспортної інфраструктури і засобів зв'язку дають змогу усунути монополієне становище певних підприємств на ринку і створюють умови для виходу на ринок інших підприємств з меншими витратами. Першою моделлю, за допомогою якої було зроблено такий висновок, можна вважати модель “ізолюваної держави” Тюнена. Вона представлена у вигляді великого міста, яке не має транспортного зв'язку з іншим світом [6, 42–43], а тому підприємства автоматично є монополістами (або у кращому випадку олігополістами). Будівництво доріг відкриває вхід на ринок міста нових підприємств, що сприяє зниженню рівня цін.

Аналіз взаємозв'язків між економічним зростанням та інвестиціями в інфраструктуру, проведений Ашіном і Шанкерманом на основі мікроекономічної моделі [7, 79–101], показав, що зростання конкуренції завдяки інфраструктурі сприяє зростанню обсягів виробництва, а також підвищує частку на ринку підприємств з меншими витра-

тами. Ефект інвестицій в інфраструктуру буде тим вищим, чим більша диференціація витрат і частка підприємств з високими витратами. Такі умови спостерігаються, найчастіше, у країнах, що розвиваються, нових промислових країнах і країнах з перехідною економікою, тому там державні видатки на створення інфраструктури є економічно виправданими. Щоправда, важливе значення мають також витрати, пов'язані з виходом на ринок нових підприємств. Результати емпіричних досліджень також свідчать про стимулюючий вплив інфраструктури на економічний розвиток регіонів [8, 50].

Отже, розширення інвестиційної діяльності держави, зокрема інвестицій в інфраструктуру (при обмеженості інвестицій приватного сектору), може слугувати ефективним інструментом структурної модернізації економіки.

Держава може сприяти нагромадженню виробничих факторів не тільки прямо, тобто здійснюючи інвестиції за рахунок бюджетних коштів у певні види економічної діяльності, а й впливаючи на цей процес непрямим чином. Таке стає можливим тоді, коли державні інвестиції доповнюють приватну інвестиційну діяльність. Збільшенню обсягів приватних інвестицій і підвищенню їх продуктивності сприяє державне фінансування розвитку інфраструктури (наприклад, систем транспорту й енергопостачання). Загалом, з точки зору модернізаційного розвитку національної економіки, важливим є не просто збільшення державних інвестицій (адже вони можуть знижувати привабливість приватних інвестицій, пов'язаних з ризиком), а саме вплив державних інвестицій на формування сукупного (державного і приватного) капіталу. Це означає, що державні інвестиції мають виконувати, насамперед, важливу функцію додаткового до приватних інвестицій блага.

Варто також звернути увагу на те, що економічно обґрунтованим є державне фінансування інвестицій в інфраструктуру за умов, що вона сприяє розвитку конкуренції, тобто усуває монопольне становище на ринку певних підприємств і створює умови для виходу на ринок підприємств з меншими витратами. Створення основних об'єктів інфраструктури і розвиток ринку капіталу розширюють можливості щодо формування приватного капіталу, отже, є передумовами поступового зниження участі держави у формуванні капіталу.

Як відомо, у ринковій економіці не завжди існують умови для ефективного розподілу ресурсів або розподілу доходів, що є прийнятним з точки зору соціальної справедливості. Згідно з положеннями теорії суспільного добробуту ринок є неспроможним, якщо за допомогою ринкових механізмів не вдається досягнути оптимального за Парето розподілу ресурсів, тобто такого розподілу, за яким неможливо збільшити корисність для якогось індивіда без зменшення корисності для інших [9, 94]. Відповідно до цього критерію ринок є неспроможним у випадках природних монополій, зовнішніх ефектів або суспільних благ, коли механізми ринку не забезпечують оптимальної за Парето структури виробництва [10, 468–476]. Неспроможність (провали) ринку – найважливіша економічна причина державної підтримки підприємств у ринковій економіці.

Згідно з висновками теореми порівняльних витрат торгівля між різними країнами підвищує ефективність світового господарства, тоді як обмеження в торгівлі можуть перешкоджати використанню порівняльних переваг країн. З огляду на це, державна підтримка певних видів економічної діяльності, яка дозволяє країні використати її порівняльні переваги в міжнародній торгівлі, забезпечує збільшення національного добробуту, а отже є економічно доцільною.

Цей аргумент, передусім, стосується підтримки “молодих галузей” з метою їх тимчасового захисту від конкуренції з боку високорозвинутих країн. Такий обмежений у часі захист є економічно виправданим на початковому етапі виробництва, коли середні витрати є досить значними, оскільки відсутні досвід і переваги, які виникають при масовому виробництві. Однак, необхідно звернути увагу на те, що такий захист повинен створювати стимули для зростання виробництва і реалізації потенційних переваг [12, 228–229], а отже – подальшої діяльності підприємств галузі без державної допомоги.

Державне втручання у вільну торгівлю може бути виправданим також у тому випадку, коли йдеться про невелику країну і постачання продукції з великої країни, пропозиція якої впливає на ціни світового ринку. Велика країна може отримувати вигоду за рахунок іншої країни [12, 18–36] завдяки виникненню значної економії від зростання масштабів виробництва, обумовленої або високими постійними витратами (статична економія від масштабу), або ефектом навчання (динамічна економія від масштабу). Якщо продукція відповідних галузей має попит на світовому ринку, то статичний і динамічний ефекти економії від масштабу дозволяють великій країні за досить короткий проміжок часу знизити середні витрати. За таких умов вихід на ринок підприємств невеликої країни стає неможливим. Враховуючі зазначені аргументи, державна підтримка вітчизняним виробникам може надаватися з метою послаблення позиції іноземного виробника на вітчизняному ринку та зміцнення позицій національного виробника на світовому ринку. У випадку, коли вітчизняні виробники починають виробництво нової продукції раніше, ніж іноземні підприємства, вони зможуть отримувати ренту за рахунок інших країн. Така стратегія є вигідною, якщо монопольна рента є вищою, ніж витрати, які

необхідні для того, щоб зайняти монопольне становище на ринку.

Отже, в умовах відкритої економіки державна підтримка підприємствам є теоретично обґрунтованою, якщо вона стосується молодих галузей або обумовлена необхідністю послабити позиції іноземного виробника на вітчизняному ринку. При цьому підтримка молодих галузей є економічно виправданою, якщо через певний період часу необхідність у ній відпадає. Важливою передумовою ефективної державної підтримки є наявність інформації, яка дозволяє бути упевненим у тому, що витрати державного втручання є нижчими, ніж втрати від провалів ринку. Економічна теорія суспільного вибору, згідно з якою бюрократія переслідує не загальноекономічні, а власні інтереси, дає підстави серйозно сумніватися в тому, що політичні рішення завжди забезпечують найкращі з народногосподарської точки зору результати.

Вибір ефективних форм і методів державної підтримки підприємств у нових умовах передбачає, передусім, змістове визначення поняття “державна підтримка підприємств” (або “субсидування підприємств”). В економічній науці, статистиці і політиці використовуються різні підходи до визначення цього поняття, які залежать від мети дослідження і завдань, що вирішуються при цьому.

В межах системи національних рахунків використовується поняття субсидій у вузькому розумінні, до яких належать бюджетні трансферти підприємствам (у грошовій формі або у вигляді послуг, що мають грошову оцінку) на фінансування поточних витрат. За допомогою таких трансфертів уряд впливає на рівень ринкових цін, підтримує певний рівень виробництва або доходів.

Про використання аналогічного підходу зазначається в доповідях про субсидії, які готують Міністерства фінансів Австрії і Німеччини [13, 4–5]. У цих доповідях ре-

гулярно аналізуються обсяги і напрями використання прямої фінансової допомоги з федерального бюджету приватним підприємствам або галузям економіки, а також непрямой державної підтримки у вигляді податкових пільг окремим секторам чи частинам економіки, які призводять до зменшення державних доходів. При цьому загальне зниження податкового навантаження та податкові норми, що відповідають умовам гармонізації податків у рамках Європейського Союзу, не належать до субсидій. Тобто питання про те, чи є та або інша пільга субсидією, можна вирішити лише в межах податкової системи загалом.

До субсидій в широкому значенні прийнято відносити всі форми втручання держави в економічну діяльність, в результаті яких змінюються ціни на товари чи фактори виробництва, а отже – і умови конкуренції на користь окремих підприємств або сфер економічної діяльності, тобто фінансові інструменти держави вибіркової дії, що впливають на розподіл ресурсів у підприємницькому секторі (якщо вона обмежується певною галуззю, певною сферою економічної політики, певним регіоном, певним виробничим фактором, підприємствами певної форми або розміру).

Відповідно до зазначеного загального підходу під поняттям “державна підтримка підприємств” будемо розуміти будь-які державні заходи фінансового сприяння економічній діяльності суб’єктів господарювання, що створюють для останніх прямі або приховані переваги та мають грошову оцінку. Надання державної підтримки здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів або ж зменшення їхньої дохідної частини (у випадку застосування податкових пільг), а також за рахунок коштів державних підприємств та організацій.

До основних форм державної підтримки суб’єктів економічної діяльності в Украї-

ні автори відносять пряме та відкладене бюджетне фінансування підприємницької діяльності, податкові пільги, часткове покриття державою відсотків за кредитами, державні гарантії по кредитах підприємствам, пільгові тарифи на товари чи послуги, що постачають державні установи та підприємства (наприклад, пільгові тарифи на електроенергію, перевезення залізничним транспортом тощо). Застосування відповідних заходів створює обмежену колу підприємств або видів діяльності преференційні умови і тим самим спричиняє порушення конкурентного середовища.

Удосконалення державної підтримки підприємств в Україні потребує перегляду підходів до її застосування з урахуванням як відповідних теоретичних положень, так і кращої світової практики. Так, ключовим підходом ЄС до державної підтримки є надання підприємствам “меншої, але кращої допомоги”. Для цього важливим є висновок щодо застосування допомоги тільки тоді, коли вигоди для суспільства перевищують витрати держави. Така ситуація, передусім, існує там, де наявні провали ринків. Відтак, завданням держави є визначення проблемних сфер економіки, де існують провали ринку, та обрання кращих фінансових інструментів їх подолання.

У 2002 р. на засіданні Ради Європи в Барселоні було прийнято рішення про “скорочення загального рівня державної підтримки підприємств як частки ВВП, починаючи з 2003 р., та переорієнтацію підтримки на горизонтальні цілі загальної заінтересованості” [14, 32]. Відповідно до зазначеного рішення в 2004–2008 рр. в країнах-членах ЄС державна підтримка як частка ВВП утримувалася на рівні 0,4%. При чому в нових країнах ЄС (ЄС-12) цей показник скоротився з 0,9% ВВП в 2004 р. до 0,4% в 2007 р., тоді як в старих країнах ЄС (ЄС-15) він залишився незмінним (0,4%).

У 2009 р. ця тенденція кардинально змінилася – глобальна фінансова криза спричинила зростання обсягів державної підтримки підприємств у кілька разів. У країнах ЄС-15 вона зросла до 3,7% ВВП в 2009 р., а в країнах ЄС-12 зростання було значно меншим – 0,8% ВВП у 2009 р. Без урахування антикризових заходів обсяги державної підтримки підприємств в країнах-членах ЄС у 2008–2010 рр. залишалися практично незмінними.

Ця тенденція була характерна і для України, де у 2009 р., за нашими розрахунками, державна підтримка підприємств зросла до 8,5% ВВП, що, як і у докризові роки, перевищувало відповідні показники багатьох країн ЄС. Її обсяг (7,2 млрд. євро) перевищував сумарну допомогу, яка надавалася в країнах ЄС-12 (6,5 млрд. євро) [15, 72–73]. У 2010 р. абсолютні показники державної підтримки в Україні становили, за нашими оцінками, 4,4 млрд. євро, що значно більше, ніж у Польщі (2,6 млрд. євро), Швеції (2,6 млрд. євро), Угорщині (1,9 млрд. євро), Бельгії (1,8 млрд. євро) та Греції (1,8 млрд. євро) [16, 72].

Як було зазначено вище, ключовим напрямком удосконалення державної підтримки підприємств в країнах ЄС є перехід до переважного застосування заходів горизонтальної підтримки за рахунок скорочення селективної. Якщо у 2002 р. частка заходів горизонтальної підтримки в середньому по країнах ЄС становила 62%, то у 2008 р. – вже 87,6% (без урахування антикризових заходів), а у 2010 – 85% [16, 7]. При цьому станом на 2010 р. в 6 країнах (Бельгія, Болгарія, Люксембург, Латвія, Литва, Естонія) державна підтримка повністю була горизонтальною.

Для країн ЄС-15 характерним є надання державної допомоги на захист навколишнього середовища (29% у структурі горизонтальної державної підтримки підприємств у 2010 р.), забезпечення регіонального розвитку (26%) та наукові дослідження (21%) (табл. 1).

Таблиця 1

Структура горизонтальної державної підтримки підприємств в Україні та країнах-членах ЄС у 2010 р., %*

	Захист навколишнього середовища та енергозбереження	Регіональний розвиток	Наукові дослідження та розвиток	Підтримка малих та середніх підприємств	Навчання персоналу	Забезпечення зайнятості	Інші види горизонтальної допомоги	Всього
EU27	28	29	20	5	1	5	11	100
EU15, у т.ч.	29	26	21	6	1	3	11	100
Німеччина	43	28	22	2	1	0	4	100
Іспанія	22	32	34	4	2	1	5	100
Франція	5	43	18	7	1	0	26	100
Великобританія	37	7	21	5	2	0	27	100
EU12, у т.ч.	13	43	13	1	3	19	8	100
Чеська Республіка	6	55	33	3	2	0	1	100
Угорщина	1	48	10	1	0	17	23	100
Польща	15	38	4	0	3	37	3	100
Румунія	0	74	22	3	0	0	2	100
Україна	26	0	68	0	5	0	5	100

* Розраховано авторами на основі даних Міністерства фінансів України та [17].

Державна підтримка науково-дослідних розробок та захисту навколишнього середовища є основними інструментами посилення конкурентоспроможності європейської економіки шляхом інноваційного розвитку. В Лісабонській стратегії для ЄС було встановлено мету щодо досягнення до 2020 р. витрат на наукові дослідження та розробки на рівні 3% ВВП. Однак серед країн ЄС існують значні відмінності щодо застосування даного інструменту. Зокрема, майже 60% усієї державної підтримки науково-дослідних розробок по ЄС припадає на три країни – Німеччину (2,5 млрд. євро або 24% усієї допомоги по ЄС), Францію (2,2 млрд. євро або 20%) та Іспанію (1,4 млрд. євро або 13%) [15, 16].

Державна підтримка заходів підприємств щодо захисту навколишнього середовища

є складовою політики ЄС із забезпечення ресурсо- та енергоефективності економіки, розвитку нових екологічних видів економічної діяльності, зменшення впливу господарської діяльності на довкілля. Саме вона дає змогу підтримувати процеси модернізації та технічного переоснащення великих промислових підприємств, що значно забруднюють навколишнє середовище. Лідерами у її застосуванні є Швеція (0,66% ВВП), Німеччина (0,23%), Данія (0,19%), Фінляндія (0,19%), Нідерланди (0,19%) та Австрія (0,13%) [15, 24].

У країнах ЄС-12 серед горизонтальних заходів переважає підтримка розвитку регіонів (від 38 до 74%), в Угорщині та Польщі – також забезпечення зайнятості (17 та 37%) [16, 32].

В Україні в останні роки на горизонтальні заходи припадало лише від 1 до 9% загально-

го обсягу державної підтримки підприємств. Вони обмежуються, переважно, підтримкою наукових досліджень (68%). Популярні в ЄС види державної підтримки представлені в дуже малих обсягах. Це стосується також заходів, що є найвагомішими у структурі горизонтальних заходів, – підтримки науково-дослідних розробок та захисту навколишнього середовища. Підтримка зайнятості, регіональна підтримка, підтримка венчурного капіталу майже відсутні.

Податкові стимули для науково-дослідної діяльності підприємств в Україні, що полягають у віднесенні витрат на науково-дослідні розробки у повному обсязі до валових витрат (згідно з підпунктом 140.1.2. Податкового кодексу України), застосовуються в дуже багатьох, як розвинених країнах, так і тих, що розвиваються. Водночас, за оцінками експертів ОЕСР, такі заходи створюють дуже слабкі стимули для інвестування приватного сектору в науково-дослідні розробки [18, 4].

Кращий стимулюючий ефект мають спеціальні податкові пільги для наукових досліджень, які використовуються в більшості розвинених країн та в багатьох країнах, що розвиваються [18, 3]. Тому, можна зробити висновок, що Україна не використовує доступні інструменти, незважаючи на те, що у випадках науково-дослідної діяльності виникає ситуація неспроможності ринку, коли ринковий механізм нездатний без зовнішнього втручання держави забезпечити ефективне розміщення ресурсів національної економіки.

В Україні найбільш поширеними є селективні інструменти. Це не відповідає тенденціям, які останніми роками спостерігаються в країнах-членах ЄС, де у структурі державної підтримки підприємств частка підтримки окремих галузей є значно менша ніж горизонтальна допомога і становить в середньому по країнах ЄС 16,2% (станом на 2010 р.).

При цьому для країн ЄС-15 цей показник є дещо меншим – 15,4%, а для країн ЄС-12, навпаки, дещо більшим – 24,2%.

В країнах ЄС основним видом селективної державної підтримки окремих підприємств та галузей економіки є порятунок і реструктуризація підприємств, що перебувають у скрутному фінансовому становищі. Теоретичним аргументом на користь цього виду є недопущення концентрації ринкової влади в одного або невеликої кількості підприємств, тобто недопущення монополізації ринку через вихід з нього одного чи кількох учасників. Однак протягом останніх років в ЄС спостерігається значне скорочення обсягів саме цієї підтримки. Так, якщо в 2004–2006 рр. у середньому вона становила 3 млрд. євро щороку, та в 2007–2009 рр. – лише 445 млн. євро (без урахування антикризових заходів) [16, 32].

Починаючи з 2002 р., підтримка окремих галузей економіки у країнах ЄС поступово скорочується. Так, після запровадження у липні 2002 р. нових правил регулювання державної підтримки підприємств металургії Європейською Комісією було погоджено лише два випадки її надання – підтримка екологічних заходів на металургійних підприємствах Німеччини та великого металургійного концерну Латвії в умовах глобальної фінансової кризи. Загалом по країнах ЄС державна підтримка металургії скоротилася з 359 млн. євро в 2004–2006 рр. до 167 млн. євро в 2007–2009 рр. [16, 33].

В Україні, навпаки, державна підтримка переважно спрямована на окремі галузі економіки та на вирішення поточних проблем підприємств (табл. 2). До основних отримувачів державної підтримки належать вугільна галузь – одна з найпроблемніших галузей вітчизняної промисловості, та енергетика. Значна частка заходів саме селективної державної підтримки є свідченням того, що держава, замість пошуку способів диверси-

Таблиця 2

Структура державної підтримки підприємств в Україні за видами, %*

	Роки:								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009**	2010	2010**
<i>Горизонтальна допомога</i>	9,22	2,09	1,29	3,05	0,86	0,19	0,71	1,00	1,41
<i>Селективна допомога, у т.ч.</i>	90,78	97,91	98,71	96,95	99,14	99,81	99,29	99,00	98,59
Вугільна промисловість	37,98	39,91	54,32	41,53	30,89	7,94	30,28	15,71	22,29
Фінансові послуги	2,04	9,10	1,12	3,10	1,78	21,82	0,04	17,98	6,11
Виробничий сектор, в т.ч.	37,09	29,09	17,79	15,80	38,27	59,55	28,93	43,86	39,76
<i>Гірнична та металургійна промисловості</i>	0,20	0,29	0,34	0,27	0,22	0,07	0,25	0,12	0,17
<i>Енергетика</i>	14,18	16,62	13,99	11,97	34,71	59,07	27,12	43,02	38,56
<i>Машинобудування</i>	22,60	12,17	3,42	3,56	3,33	0,41	1,55	0,72	1,02
Інші види економічної діяльності	1,68	2,28	2,80	1,80	1,50	0,29	1,09	0,78	1,10
Торгівля	11,98	17,53	22,68	34,72	26,70	10,21	38,94	20,68	29,33

* Розраховано авторами за даними звітів про виконання Державного бюджету України за 2004–2010 рр., даними ДПА та ДМС України;

** без урахування антикризових заходів.

фікації та модернізації виробництва і підвищення на цієї основі конкурентоспроможності національної економіки, концентрує зусилля на порятунку проблемних галузей.

В Україні у 2004–2010 рр. селективна державна підтримка підприємств призначалася не на подолання провалів ринку, а на забезпечення адаптації до ринкових умов окремих галузей промисловості, які тривалий час працювали в умовах м'яких бюджетних обмежень. Зокрема, це стосується авіабудування, суднобудування, космічної галузі, машинобудування для агропромислового комплексу тощо. Однак метою надання допомоги цим галузям була не тільки і не стільки підтримка процесів модернізації виробничих потужностей, а збільшення обігових коштів підприємств та зниження поточних витрат їх виробничої діяльності. Тобто державні кошти витрачалися, переважно, на фінансування операційних витрат, а не заходів, які сприяли б вирішенню стратегічного завдання відновлення конкурентоспроможності підприємств.

При цьому державна підтримка середньо- та високотехнологічних видів діяльності залишається незначною. Так, у 2011 р. обсяг бюджетного фінансування процесів модернізації машинобудівної галузі у рамках бюджетної програми "Реформування та розвиток державних підприємств "Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод ім. Макарова" та державного конструкторського бюро "Південне" ім. М. К. Янгеля" становив 1,3 млн. грн. При цьому Державним бюджетом України було передбачено видатки на суму 3 млн. грн. Не відповідає національним пріоритетам і те, що підтримка сировинного сектору здійснюється у значно більших обсягах [19, 13].

Особливістю державної підтримки окремих підприємств та видів економічної діяльності в Україні є те, що до умов її надання не належить вимога щодо відновлення подальшої діяльності підприємств без допомоги держави. Так, НАК "Нафтогаз України" у 2009–2011 рр. отримував державну підтримку у значних обсягах шляхом випуску облига-

цій внутрішньої державної позики для збільшення статутного капіталу компанії, а також прямої компенсації з державного бюджету різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації суб'єктам господарювання (на виробництво теплової енергії, яка споживається населенням). У 2012 р. також передбачається додатковий випуск ОВГЗ в обсязі 12 млрд. гривень. Такі заходи державної підтримки обумовлені скрутним фінансовим становищем компанії, збитки якої у 2005–2008 рр. становили щорічно від 66 млн. грн. до 2,2 млрд. грн., а у 2009 р. сягнули 22,7 млрд. грн. [20, 6]. Однак рішення про надання державної підтримки НАК “Нафтогаз України” не передбачають за результатами її надання забезпечення прибутковості компанії. Згідно з правилами ЄС така підтримка була б визнана незаконною.

В країнах ЄС державна підтримка підприємству може надаватися на строк до 6 місяців для покриття негайної потреби компанії в ліквідності і здійснення термінових структурних заходів по відновленню життєздатності підприємства. Вона має бути тимчасовою і потребує розроблення компанією плану реструктуризації. Згідно з вимогами ЄС державна підтримка на реструктуризацію підприємства може надаватися лише один раз на 10 років. Таким чином, державна підтримка НАК “Нафтогаз України” не тільки не відповідає вимогам ЄС, але також є неефективною, оскільки не усуває причин збиткової діяльності, а отже – необхідності подальшої державної підтримки.

Аналогічно вже багато років держава покриває операційні витрати підприємств теплової енергетики. Зокрема, шляхом здешевлення кредитів на створення запасів твердого палива для теплоелектростанцій, а також через компенсацію НАК “Нафтогаз України” різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації

суб'єктам господарювання на виробництво теплової енергії. Тобто державна підтримка теплової енергетики в Україні не передбачає відновлення довгострокової життєздатності таких підприємств, незважаючи на значні відповідні витрати, які в окремі роки сягають декількох млрд. грн.

Ризики існуючих підходів до державної підтримки підприємств в Україні полягають не лише в неефективному витрачанні державних коштів, а й у негативному впливі відповідних заходів на конкурентне середовище, а отже – перспективи успішного розвитку національної економіки та наповнення бюджетів країни.

На основі узагальнення міжнародного досвіду можна визначити ключові напрями вдосконалення державної підтримки підприємств в Україні, що полягають у:

- здійсненні переходу від селективних до горизонтальних форм державної підтримки, які забезпечують підтримку конкурентоспроможності широкого кола суб'єктів господарювання, зокрема, шляхом бюджетно-податкового стимулювання інноваційної та науково-дослідної діяльності, захисту навколишнього середовища, енергозбереження;

- обмеженні періодичності та максимального періоду часу надання допомоги окремим суб'єктам господарювання на подолання фінансових труднощів, щоб не допустити її довготривалості та знищення стимулів щодо відновлення конкурентоспроможності;

- обмеженні можливостей фінансування поточних витрат, а також у переході до державної підтримки переважно інвестиційного спрямування з метою створення підґрунтя для підвищення результативності застосування відповідних бюджетно-податкових інструментів та конкурентоспроможності національних товаровиробників.

Аналіз теоретичних підходів до надання державної підтримки підприємств з метою реалізації державної політики структурної модернізації дає змогу зробити висновки про те, що підвищення її ефективності потребує забезпечення умов відкритості і прозорості. Це означає, що цілі такої підтримки мають публічно обговорюватися, результати – контролюватися, а одержувачі державних коштів повинні звітувати про їх використання. Всі одержувачі (як прямого бюджетного фінансування, так і кредитів під гарантію уряду, а також спеціальних податкових пільг) повинні звітувати про досягнуті результати.

Необхідно також, щоб Міністерство фінансів України спільно з Державною податковою адміністрацією України готувало доповідь про державну підтримку підприємств, у якій мають бути представлені в повному обсязі усі її види, а також висновки щодо ефективності та результативності використання отриманих коштів.

Мета державної підтримки підприємств в умовах структурної модернізації національної економіки має полягати в тому, щоб у середньостроковій перспективі зменшити їх залежність від державної допомоги, враховуючи, що тривала підтримка призводить до консервації структури виробництва, збільшує державні видатки і потребує додаткових бюджетних доходів.

Реалізація народногосподарського підходу до вирішення проблеми державної підтримки підприємств у процесі структурної модернізації української економіки потребує також поліпшення загального економічного клімату в країні; створення умов для удосконалення виробничої інфраструктури та формування так званої "м'якої інфраструктури" ринкової економіки, тобто її інститутів, які сприяли б активізації підприємницької діяльності.

Література

1. Нуриев Р. Теории развития: кейнсианские модели становления рыночной экономики // *Вопросы экономики*. – 2000. – № 4. – С. 137–156.
2. Харрод Р. Ф. К теории экономической динамики. – *Классики кейнсианства*. – М.: Экономика, 1997. – Т. 1. – С. 39–194.
3. История экономических учений: (современный этап): Учебник / Под общ. ред. А. Г. Худокормова. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 733 с.
4. Мэнкью Н. Г. Макроэкономика: Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – 736 с.
5. Мостовая Е. Б. Основы экономической теории: Курс лекций. – М.: ИНФРА-М; Новосибирск: НГАЭиУ, 1997. – 496 с.
6. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.
7. Aghion P., Schankerman M. Competition, Entry and the Social Returns to Infrastructure in Transition Economies // *Economics of Transition*. – 1999. – № 1, Vol. 7. – P. 79–101.
8. Busch B., Klös H-P. Potentialfaktor Infrastruktur. – Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 1995. – 50 s.
9. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектору: Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
10. Eickhof N. Theorien des Markts- und Wettbewerbsversagens. – *Wirtschaftsdienst*, 1986. – Vol. 66. – S. 468–476.
11. Weiler F. Das "Infant-Industrie" – Argument für protektionistische Maßnahmen. – Marburg: Metropolis-Verlag, 1996. – S. 228–229.
12. Krugman P. Konzepte der wirtschaftlichen Integration in Europa // *Efizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft*. – Wiesbaden, 1988. – S. 18–36.
13. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen für die Jahre 2007–2010 (Zweiundzwanzigster Subventionsbericht). – Berlin,

2010. – S.8; *Förderungsbericht 2009*. – Wien, 2009. – S.4-5.

14. Nitsche R., Heidhues P. *Study on methods to analyse the impact of State aid on competition*. // *European Commission economic Paper*. – 2006. – № 244. – 190 p.

15. *Report from the Commission. State aid Scoreboard. Spring 2011. Report on State aid contribution to Europe 2020 Strategy*. COM(2011) 356 final. – 55 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2011_spring_en.pdf

16. *Report from the Commission. State aid Scoreboard. autumn 2010. Annex. Facts and figures on State aid in the EU Member States*. COM(2010) 701. – 93 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1462:FIN:EN:PDF>

17. OECD. *R&D tax incentives: rationale, design, evaluation*. – 13 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/13/46352862.pdf>

18. *Commission Staff Working Paper: "Facts and figures on state aid in the EU Member States"*. Autumn 2011. SEC (2011) 1487 final.– P. 63. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2011_autumn_working_paper_en.pdf

19. *Промислова політика як чинник після-кризового відновлення економіки України / За ред. Я. А. Жаліла – К.: НІСД, 2012. – 41 с.*

20. *Public Joint Stock Company "National Joint Stock Company "Naftogaz of Ukraine". Consolidated Financial Statement. Year ended 31 December 2009*. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.naftogaz.com/files/Zvity/FS_Naftogaz-2009.pdf