

Олександра БУЛАНА

ТЕНДЕНЦІЇ ЗМІНИ ПІДХОДІВ ДО ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ЕКОНОМІКИ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

На основі аналізу досвіду європейських країн досліджено підходи до здійснення державної підтримки економіки. За результатами дослідження визначено основні тенденції в цій сфері та обґрунтовано необхідність поступового переходу від селективних інструментів державної підтримки до горизонтальних.

The article examines the points of view to the state aid for economy on the basis of analysis of experience of European countries. According to the results of the research the basic tendencies in this sphere are defined and necessity of transition from the selective state aid to the horizontal aid is proved.

Часто досвід розвинених західних країн сприймається за прописну істину і без адаптації переноситься в менш розвинені країни. Така політика не завжди виправдовує себе. Тому постає необхідність вивчення досвіду інших країн з урахуванням того факту, що інколи політика державної підтримки дуже відрізняється залежно від рівня розвитку економіки, ринкових інститутів, процесів глобалізації тощо.

Дослідженню проблем формування політики державної підтримки економіки присвячені роботи зарубіжних вчених: Дж. Брандер, Б. Спенсер, Р. Болдвін, П. Кругман, В. Полтеровіч, В. Попов, Д. Родрік та ін. і вітчизняних науковців: В. Запатріна, І. Луніна, В. Сіденко. Питання державної підтримки в країнах-членах ЄС розглядали Д. Коллі, Д. Пелкманса, М. Шарпа та ін.

Метою статті є узагальнення досвіду європейських країн та виокремлення основних тенденцій щодо здійснення політики державної підтримки економіки.

Основним аргументом на користь зазначеного питання є наявність обставин, які

призводять до відхилення обсягів випуску від рівноважних та ефективних. Внаслідок чого ринковий механізм нездатний без зовнішнього втручання з боку держави подолати перешкоди на шляху до ефективного випуску, і в таких випадках ідеться про неспроможність ринку [1, 204].

Держава, з метою усунення неспроможності ринку, може застосовувати різноманітні інструменти державної підтримки економіки, такі як податкові пільги, бюджетне фінансування, державні гарантії, митно-тарифне регулювання, інвестиції в інфраструктуру, надання кредитів за пільговими ставками тощо.

Основною ознакою, що характеризує особливості державної підтримки економіки, є міра її селективності (або універсальності). Більш селективні заходи призначені для підтримки окремих галузей та підприємств. Менш селективні, або горизонтальні заходи, спрямовані на створення загальних для різних галузей передумов для розвитку виробництва.

Питання про те, яка політика державної підтримки економіки ефективніша – селек-

тивна чи горизонтальна – досі дискусійне. В. Полтеровіч вважає, що “потреба в селективних заходах тим сильніша, чим слабші ринкові інститути” [2, 13]. Прихильники неоліберальних концепцій часто стверджують, що надання державної підтримки “спотворює дію ринкових сил” [3, 4]. Окремі дослідники вважають, що втручання держи повинно бути обмежене “горизонтальними” заходами [4, 27]. Щоправда, провести межу між селективною та горизонтальною державною підтримкою досить важко. За висновками Д. Родріка, “на практиці більшість втручань, навіть ті, які призначені на горизонтальні цілі, надають переваги одним видам діяльності перед іншими. Наприклад, прискорена амортизація допомагає капіталомістким видам діяльності, а не працемістким” [5, 10].

В останні десятиріччя багато розвинених країн вже відмовилися від активної державної підтримки конкретних підприємств на користь горизонтальних видів підтримки. І лише в умовах економічної кризи держава втручається з метою “виправити серйозні порушення в економіці країни” [6, 9]. Така підтримка надається з метою уникнення катастрофічних наслідків в економіці, а не досягнення додаткових конкурентних переваг.

Важливим фактором, що має значний вплив на політику державної підтримки економіки в європейських країнах, є членство у Європейському Союзі. Наявність спільного ринку вимагає, щоб державна допомога в країнах-членах ЄС надавалася без порушення конкурентного середовища. А тому в останні роки підтримка з боку держави здебільшого була спрямована на стимулювання економіки загалом, а не окремих підприємств та галузей, зокрема на розвиток інфраструктури (державна підтримка транспорту, фінансування інфраструктурних проектів тощо), розвиток людського капіталу (державна підтримка на навчання персоналу та науково-технічних розробок, що вимагає вдосконалення кваліфікації працівників і менеджерів, які залучаються до досліджень) та вирішення соціальних проблем (зокрема в окремих кра-

їнах надається державна підтримка на створення нових робочих місць або збереження вже існуючих, наприклад, нещодавно Франція надала допомогу автовиробникам за умови збереження наявних робочих місць). Але така політика здійснюється лише протягом останніх десяти років. До цього в європейських країнах часто застосовувалися селективні заходи державної допомоги.

В 1970-их рр. в більшості європейських країнах панувала стратегія підтримки лідерів (“picking winners”), коли держава надавала допомогу, насамперед, великим компаніям, які часто були лідерами на ринку країни або на міжнародному ринку. Так, скажімо, Великобританія підтримувала Брітіш Телеком (British Telecom), Франція – Томсон (Thomson) та Алькател (Alkatel), Німеччина – Сіменс (Siemens), Дойче Бундеспост (Detsche Bundespost) та Ніксдорф (Nixdorf) [7, 7].

Прихильники стратегії підтримки лідерів часто наводять як приклад європейський авіабудівельний концерн Аеробус (Airbus). Метою надання державної допомоги концерну було досягнення незалежності країн ЄС в цивільній авіації від США та посилення авіабудівельної галузі. Субсидування Аеробус відбувалося у формі покриття консорціумом урядів країн-членів ЄС частини витрат на дослідно-конструкторські роботи та розробку нових літаків. У 2005 р. обсяг товарообороту Аеробуса становив 34 млрд. євро, а кількість працівників – 113 тис. чоловік. Для порівняння, в тому ж році товарооборот основного конкурента концерну Аеробус – американської корпорації Боїнг – становив 54,8 млрд. дол. США (без урахування військових замовлень – 22,7 млрд. дол. США), а кількість працівників – 153 тис. чол. Тобто основна мета була успішно досягнута, хоча цей успіх був обумовлений дуже високими фінансовими витратами.

Окрім політики підтримки лідерів, в європейських країнах в 1970-их рр. активно надавалася допомога так званім “традиційним” галузям, таким як текстильна промисловість, сталеливарна, автомобільна,

суднобудування, виробництво синтетичних волокон тощо. Ефективність такої політики складно оцінити, адже хоча підтримка значених галузей дозволила на певний час уникнути зростання безробіття та підтримати рівень виробництва, згодом вони все-таки зіштовхнулися з проблемами. Наприклад, підтримка сталеливарної промисловості призвела до кризи перевиробництва в цій галузі у 1980-их рр.

В суднобудівельній галузі селективні заходи також не можна вважати ефективними. З 1970-их рр. було закрито близько двох третин усіх верфів у країнах-членах ЄС, а кількість зайнятих у галузі зменшилася з 462 тис. на початку 1980-их рр. до 128 тис. осіб у 2004 р. Частка Європи у світовому суднобудуванні скоротилася з 70% у 1956 р. до 10% у 2002 р. [8, 15].

Наслідком глобалізації 1980-их та 1990-их рр. стали процеси поглинання європейських великих підприємств американськими та японськими транснаціональними корпораціями. Зокрема, в автомобільній галузі американський Форд (Ford) об'єднався з британськими виробниками автомобілів Астон Мартін (Aston Martin), Ягуар (Jaguar), Ленд Рувєр (Land Rover) та шведським Вольво (Volvo), Дженерал Моторс (General Motors) зі США поглинув німецький Опель (Opel) та шведський Сааб (Saab), відбулося злиття німецького Даймлер-Бенц (Daimler-Benz) з американським Крайслер (Chrysler). Аналогічні процеси були притаманні й іншим галузям – фармацевтиці, мікроелектроніці, телекомунікаціям тощо.

Таким чином, популярна у 1970-их рр. стратегія підтримки національних лідерів економіки вже не виправдовувала себе, в умовах, коли великі та успішні корпорації фактично втратили свою національну приналежність. Багато компаній Великобританії, Франції та Німеччини мали тут лише свої центральні офіси, а виробництво розміщували в інших країнах. За таких умов надання державної підтримки не приводить ані до збільшення зайнятості, ані до зростання виробництва у самій країні.

Водночас не можна говорити, що політика селективної підтримки, яка здійснювалася окремими країнами-членами ЄС, зовсім не мала позитивного ефекту. В окремих випадках, навпаки, саме політика активного державного втручання мала дуже позитивні результати як і в самих галузях, що підтримувалися, так і в інших завдяки позитивним зовнішнім ефектам.

Так, наприклад, Великобританія у 1980-1990-их рр. в рамках проведення політики регіонального розвитку надавала одноразову допомогу окремим суб'єктам господарювання з метою залучення значних капіталовкладень та прямих іноземних інвестицій. На початку 1980-их Ніссан (Nissan) отримав 112 млн. фунтів на побудову заводу на північному сході Англії, Тойота (Toyota) – 75 млн. фунтів для спорудження заводу у Дербі. В 1990-их рр. Форд (Ford) отримав пакет державної допомоги у розмірі 80 млн. фунтів на побудову нового заводу на півдні Уельсу, де традиційними були стагнуючі на той момент вугільна та сталеливарна галузі [7, 19].

Щоправда, необхідно звернути увагу на те, що одночасно з активною державною підтримкою прямих іноземних інвестицій у Великобританії здійснювалися заходи щодо приватизації державних підприємств, це дозволило не тільки уникнути значного зростання державного боргу, а й значно його скоротити та обмежити бюджетний дефіцит [9, 84].

Завдяки політиці селективної державної підтримки Великобританії вдалося залучити протягом 1980-1990-их рр. 160 млрд. фунтів прямих іноземних інвестицій, зі щорічним грошовим потоком в розмірі 20 млрд. фунтів [7, 20]. Завдяки таким інвестиціям зросла зайнятість населення, покращилася якість робочої сили, була оновлена технологічна база та вирішені проблеми менш розвинених регіонів країни. Варто зазначити, що загальний рівень щорічної підтримки економіки в Великобританії, був одним з найнижчих серед країн-членів ЄС, зокрема, в 1992 р. він складав лише 0,2% ВВП.

Однак, незважаючи на очевидні позитивні результати здійснення державної підтримки окремих підприємств, Великобританії довелося відмовитися від цього інструменту, оскільки він шкодив конкурентному середовищу на спільному європейському ринку.

Одним із класичних прикладів успішної політики стимулювання економічного розвитку в Європі є Ірландія. Ще у 1980-их рр. це була країна з високим рівнем безробіття, дефіцитом торговельного балансу та низьким рівнем розвитку високотехнологічних галузей.

Починаючи з кінця 1980-их рр., в Ірландії значно знизили рівень корпоративного податку, налагодили партнерство між профспілками, державою та підприємцями, а також, як і у Великобританії, почали надавати гранти іноземним підприємствам для залучення прямих іноземних інвестицій. Одночасно в Ірландії пройшла освітня реформа для покращення викладання навчальних дисциплін у школах та університетах.

Низькі податкові ставки, державна підтримка та низький рівень оплати праці, при порівняно високій кваліфікації персоналу, дозволили Ірландії залучити багато прямих іноземних інвестицій від транснаціональних корпорацій, в тому числі від Майкрософт (Microsoft), Дел (Dell) та Інтел (Intel). В результаті, з 1994 р. по 2001 р. в країні спостерігалося економічне зростання на рівні 5% на рік.

Водночас така політика Ірландії в 1990-их рр. створила багато проблем, з якими країна зіштовхнулася вже нині. До 1990-их рр. державний борг Ірландії досяг 130% ВВП, а бюджетний дефіцит в окремі роки становив 12% ВВП. В 1990-их рр. ситуація суттєво змінилася – до 1997 р. співвідношення державного боргу до ВВП скоротилося до менш ніж 70% [9, 82]. Але таке зменшення зовсім не означало номінального скорочення боргу, навпаки, проведення політики активної державної підтримки залучення прямих іноземних інвестицій вимагало нарощування боргів, і лише високе економічне зростання дозволило знизити частку державного боргу у ВВП.

Не тільки Ірландія, а й інші країни Європи зіштовхнулися з тим, що великі обсяги субсидування підприємств у 1970-их рр. спричинили зростання бюджетного дефіциту та державного боргу. Тому багатьом з них, зокрема Ірландії, Швеції, Португалії, Фінляндії, Великобританії, довелося в 1980-их та 1990-их рр. проводити бюджетні реформи, спрямовані на зменшення державних видатків та скорочення державного боргу. В 1980-их рр. європейським країнам через розбалансованість державних фінансів довелося відмовитися від селективної державної підтримки економічного розвитку.

В 1980-их рр. виокремилися нові цілі та форми проведення політики державної підтримки економіки в Європі. Зокрема, вони полягають у наступному:

- ослаблення державного втручання в економіку; досвід європейських країн 1970-их рр. показав, що державні субсидії не сприяли економічному розвитку, а стримували вирішення економічних проблем та перехід капіталу до перспективних галузей [7, 13].

- перехід від підтримки великих підприємств до підтримки малих і середніх, оскільки вони забезпечують робочі місця всередині країни, тоді як великі підприємства виводять виробництво у менш розвинені країни;

- перехід від національної політики державної підтримки до регіональної; на регіональному рівні певні економічні проблеми можуть бути вирішені ефективніше, оскільки місцеве управління більш обізнане в ситуації в регіоні та може ефективніше вирішувати свої локальні завдання [7, 14];

- перехід від державної підтримки розвитку фізичного капіталу до підтримки людського капіталу; створенню економічного середовища, що базується на знаннях, сприяє надання державної допомоги підприємствам, які займаються науково-дослідними розробками, а також навчанням персоналу;

- обмеження видів діяльності, для підтримки яких держава може надавати кошти на фінансування поточних витрат

суб'єктів господарювання. Така підтримка надається лише у вугільній галузі та підприємствам інших галузей, які будуть внаслідок реструктуризації закриті.

Після підписання у 1993 р. Маастрихтського договору та створення спільних правил надання державної підтримки економічного розвитку основним гаслом для країн-членів Євросоюзу стало "щонайменше державної допомоги з щонайбільшою ефективністю та якістю". У період 1992–2007-их рр. відбулося значне зниження обсягів державної допомоги. Наприклад, в Німеччині обсяги державної допомоги скоротилися з 26,7 млрд. євро в 1992 р. до 14,1 млрд. євро в 2007 р., а в Італії – з 17,7 млрд. євро в 1992 р. до 3,9 млрд. євро в 2007 р., загалом в ЄС-15 обсяг державної допомоги скоротився з 67,2 млрд. євро в 1992 р. до 45,4 млрд. євро в 2007 р., тобто на 32% [11].

Основним видом державної підтримки економіки в країнах-членах ЄС в 1992–2007-их рр. стала "горизонтальна" допомога, до якої допомоги відноситься допомога на захист навколишнього середовища та енергозберігання, на науково-дослідні розробки, малим та середнім підприємствам, на навчання персоналу, для підтримки підприємств з високими економічними ризиками (венчурним капіталом) тощо.

Перехід до горизонтальної державної допомоги – це процес не одного року і відбувався він поступово протягом періоду 1992–2007-их рр. У 1992 р. державна допомога в країнах Європи була переважно селективною. Зокрема, в Німеччині в 1992 р. горизонтальна допомога складала лише 38% всієї допомоги, в 2007 р. – вже 79%, у Франції в 1992 р. – 68%, в 2007 р. – 95%, в Іспанії в 1992 р. на "горизонтальні" цілі надавалося тільки 11% державної допомоги, а в 2007 р. – 74% [11]. Станом на початок 2008 р. в окремих країнах-членах ЄС горизонтальна підтримка вже становила 100% усієї державної допомоги (Бельгія, Чеська Республіка, Естонія, Латвія, Люксембург) або близько того (Греція, Франція, Кіпр, Литва, Нідерланди, Австрія, Фінляндія, Швеція) [11].

Окрім того, новим країнам-членам ЄС¹ після вступу до Європейського Союзу фактично довелося відмовитися від селективних заходів державної підтримки. З 2002 р. в цих країнах рівень державної допомоги для виробництва та сфери послуг щодо ВВП знизився в середньому вдвічі. А в деяких країнах навіть у кілька разів. Наприклад, в Чехії в 2002 р. державної допомоги було надано на рівні 3,9% ВВП, а в 2007 р. цей показник становив лише 0,6% ВВП. При цьому, зважаючи на сучасні правила надання державної допомоги в ЄС, згадані країни фактично позбавлені багатьох інструментів, які застосовувалися країнами-членами ЄС в 1980-1990-их рр.

Державна підтримка економіки в країнах Європи в 1992–2007-их рр. була спрямована на створення конкурентного середовища та обмеження надання державної допомоги, яка є неефективною, або навіть шкідливою для економіки. За висловлюванням В. Р. Сіденка "зростаюче переважання заходів саме горизонтальної, а не селективної допомоги дозволяє не підпадати під систему обмежень СОТ і суттєво посилювати при цьому міжнародні конкурентні позиції за рахунок загального покращення інституційної бази ведення бізнесу, підвищення рівня технологій та людського капіталу тощо, тобто за рахунок прискореного розвитку саме тих сфер, які мають значні позитивні екстернальні ефекти" [10, 196].

Підсумовуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що застосування горизонтальної державної підтримки має низку переваг. Зокрема, застосування горизонтальних засобів не порушує принцип "справедливості" в економіці. При перерозподілі ресурсів у країні на державну підтримку може претендувати переважна більшість підприємств, замість того, щоб одні суб'єкти господарювання субсидували інші за рахунок сплатених податків.

¹ Болгарія, Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чеська Республіка.

В умовах глобалізації основною перевагою горизонтальної державної підтримки є її недискримінаційність щодо товаровиробників з країн – основних торговельних партнерів. Особливо важливою згадана перевага є для країн-членів Європейського Союзу в умовах наявності спільного ринку. Але й для країн-членів СОТ це також актуально. Адже, якщо одна країна починає надавати селективну підтримку певній галузі, інша країна-конкурент на світовому ринку може вдатися до аналогічних заходів і також розпочати державну підтримку своїх товаровиробників або ж вимагати в рамках СОТ запровадження відповідних санкцій до порушника. В будь-якому випадку результати селективної державної підтримки будуть нівельовані. В той час як горизонтальна підтримка дозволяє уникнути негативної реакції на дії держави з боку інших країн.

Окрім того, горизонтальна державна підтримка вимагає менших фінансових ресурсів, ніж селективна. Внаслідок активної селективної державної підтримки у 1970-их рр. багато країн Європи зіштовхнулося з бюджетними проблемами та зростанням державного боргу. В той час як перехід до горизонтальних форм підтримки зумовив скорочення обсягів коштів, що витрачалися на державну допомогу.

Прорахунки щодо державної підтримки традиційних галузей в 1970-их рр. були спричинені тим, що уряд не зміг правильно обрати перспективні галузі. В результаті було витрачено значні фінансові ресурси на державну підтримку, але все ж відбулося скорочення виробництва у галузях та зменшення кількості робочих місць. Таким чином, імовірність помилки з боку уряду при застосуванні інструментів горизонтальної державної підтримки менша.

Література

1. *Мікроекономіка і макроекономіка: Підруч. для студентів екон. спец. закл. освіти: у 2 ч. / С. Будаговська, О. Кілієвич, І. Луніна та ін.; За заг. ред. С. Будаговської. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2001. – 517 с.*
2. *Полтерович В., Попов В. Эволюционная теория экономической политики. – Часть 1: Опыт быстрого развития // Вопросы экономики. – 2006. – №7. – С. 4–23.*
3. *Rodrik D. Industrial Policy for the Twenty-First Century // CEPR Discussion Papers. – 2004. – № 4767. – P. 1–57.*
4. *Pelkmans J., European Industrial Policy // Working Papers of Brueges European Policy Briefings. – 2006. – № 15 – P. 1–49.*
5. *Rodrik D. Normalizing Industrial Policy, September 2007 // Working Paper of Commission on Growth and Development – 2008. – № 3. – P. 1–50.*
6. *Communication from the Commission. – The application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis // Official Journal of the European Union. – 2008. – № 270/02. – P. 8–14.*
7. *Sharp M. Industrial Policy and EU integration: lessons from experience in Western Europe over the last 25 years // Working Paper of Center for the Study of Economic and Social Change in Europe. – 2003. – № 30. – P. 1–82.*
8. *Becker P. Marx S. "Europäische Champions" – Aufgabe europäische Industriepolitik? // SWP Berlin: Diskussionpapier der FG 1. – 2005. – № 1. – P. 1–20.*
9. *Tanzi V., Schuknecht L. Public Spending in the 20th Century. – Cambridge University Press, 2000.*
10. *Сиденко В. Р. Глобализация и экономическое развитие. – К.: Феникс, 2008. – 376 с.*
11. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>