

УДК 336.5

О. О. БУЛАНА,
кандидат економічних наук,
науковий співробітник відділу державних фінансів
ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України"
(Київ)

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ВПЛИВУ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ПІДПРИЄМСТВ НА НАЦІОНАЛЬНУ ЕКОНОМІКУ

Подано огляд теоретико-методологічних підходів, які застосовуються для оцінки ефективності програм державної підтримки підприємств і визначення їх впливу на національну економіку. Узагальнено ключові критерії вибору методик аналізу впливу інструментів бюджетно-податкової підтримки підприємств на національну економіку та труднощів у їх застосуванні.

Ключові слова: методи оцінки ефективності субсидій, аналіз витрат і вигід, емпіричний аналіз.

O. O. BULANA,
Cand. of Econ. Sci.,
Sci. Researcher, Department of Public Finances,
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine
(Kyiv)

METHODOLOGICAL-THEORETIC APPROACHES TO THE ESTIMATION OF THE INFLUENCE OF STATE'S SUPPORT OF ENTERPRISES ON THE NATIONAL ECONOMY

The review of methodological-theoretic approaches, which are used to estimate the efficiency of programs of state's support of the enterprises, and their effect on the national economy is presented. The key criteria for a choice of methods of analysis of the influence of tools of the budget-tax backing of enterprises on the national economy and the difficulties in their applications are generalized.

Keywords: methods to estimate the efficiency of subsidies, cost-benefit analysis, empirical analysis.

Бюджетна система, орієнтована на результат, вимагає налагодження контролю за ефективністю витрачання бюджетних коштів. У випадку бюджетно-податкової підтримки підприємств це передбачає визначення того, чи справили певні державні інтервенції у вигляді бюджетного фінансування, податкових пільг, державних гарантій тощо очікуваний вплив на суб'єктів господарювання.

В умовах глобальної фінансової кризи у багатьох країнах світу з метою недопущення загострення соціальних та економічних проблем підприємствам, які опинились у фінансовій скруті, було надано значні обсяги бюджетно-податкової

Булана Олександра Олександрівна (Bulana Oleksandra Oleksandrivna) – e-mail: alexandra_bulanaja@yahoo.com.

підтримки. На даному етапі виникло питання оцінки того, наскільки ефективним був такий підхід, чи досягнуто поставлені цілі, і чи дійсно державна підтримка підприємств стала найбільш дійовим методом вирішення фінансових проблем цих підприємств.

Основними інструментами бюджетно-податкової підтримки підприємств, які застосовуються в Україні та у світі, є бюджетне фінансування суб'єктів господарювання, надання податкових пільг, державні гарантії по кредитах, покриття з бюджету процентів по кредитах, списання податкової заборгованості тощо. Вибір інструменту такої підтримки залежить від мети державного втручання, кількості суб'єктів господарювання, які він повинен охопити, величини та наявності у держави фінансових ресурсів, необхідних для фінансування цього втручання та інших факторів.

Мета статті полягає в узагальненні методологічних підходів до оцінки впливу бюджетно-податкових інструментів підтримки суб'єктів господарювання на національну економіку.

У теорії державні інтервенції необхідні у випадках, коли існують недосконалості або провали ринку, тобто ситуації, коли розподіл ресурсів в економіці відрізняється від оптимального. Такі ситуації виникають через асиметричність інформації на ринку, екстерналії, недосконалу конкуренцію на ринку, наявність суспільних благ тощо. І саме для усунення цих провалів ринку уряд застосовує різноманітні форми державного втручання (в тому числі і державну підтримку підприємств). Отже, в цілому ефективність бюджетно-податкової підтримки підприємств аналізується через оцінку впливу державної підтримки на макропоказники економіки – такі, як ВВП, обсяг інвестицій в економіку, зростання кількості робочих місць в економіці тощо. У свою чергу, ефективність конкретного інструменту такої підтримки оцінюється залежно від того, чи досягнуто мету, тобто чи усунуто провал ринку, на який цей інструмент було спрямовано.

Група вчених під керівництвом Л.Л. Тарангул пропонує досліджувати ефективність заходів державної політики у сфері підтримки окремих видів економічної діяльності за допомогою аналізу макропоказників [1, с. 257]. Для цього авторами було проаналізовано видатки бюджету за програмною класифікацією та інформацію про втрати бюджету від надання податкових пільг. Усі заходи, які можна віднести до бюджетної підтримки і податкового стимулювання, було розподілено за КВЕД. З метою виявлення впливу пільгового оподаткування та субсидій на економічні результати діяльності підприємств за окремими ВЕД було побудовано відповідні регресії. Цільовими показниками, за якими визначався рівень розвитку галузі, було обрано скориговану частку кожного з ВЕД у сукупному ВВП, його частку в оплаті праці найманих працівників у цілому по економіці та в сукупних інвестиціях. Дані проаналізовано за один, 2009 р. [1, с. 257].

У результаті проведеного дослідження автори дійшли таких висновків [1, с. 257]:

- 1) у цілому податкові пільги та субсидії позитивно впливають на економічну діяльність підприємств в Україні, але мультиплікатори цього впливу є досить низькими;
- 2) вплив субсидій проявляється через інвестиційний канал, тоді як інші канали впливу не діють;
- 3) рівень офіційної заробітної плати в Україні є нейтральним до діючих фіскальних стимулів.

А.М. Соколовською запропоновано ряд показників для оцінки фіскальної, економічної та соціальної ефективності податкових пільг [2]. Автор оцінює фіскаль-

ну ефективність через відношення коефіцієнта зростання податкових надходжень до бюджету до коефіцієнта зростання обсягу податкових пільг. Економічну ефективність податкових пільг вона пропонує визначати через оцінку їх впливу на зростання ВВП та інвестицій в основний капітал. Показник соціальної ефективності розраховано як відношення кількості створених суб'єктами нових робочих місць до суми отриманих ними податкових пільг. На основі зазначених показників автор аналізує застосування податкових пільг в Україні у 2003–2009 рр. За результатами проведеного дослідження робиться висновок, що скасування багатьох пільг у 2005 р. було виправданим, оскільки в цілому вони застосовувалися неефективно.

І.О. Луніна проаналізувала ефективність застосування в Україні державних гарантій по іноземних кредитах [3, с. 209–228]. Аналіз ефективності застосування таких гарантій будується на дослідженні умов їх надання та дисципліни погашення відповідних кредитів. Автор доходить висновку, що реалізація проектів кредитів під гарантію давала підприємствам можливість забезпечити для себе спеціальні економічні умови. При цьому самі державні гарантії надавалися суто із соціо-політичних міркувань – незалежно від критеріїв економічної ефективності [3, с. 223].

Незважаючи на наявність досліджень вітчизняних вчених про вплив бюджетно-податкової підтримки на національну економіку на макрорівні, в них недостатньо уваги приділено оцінці впливу конкретних інструментів підтримки на підприємства, які її отримують. Тим часом у західній літературі, навпаки, переважають дослідження ефективності державної допомоги на мікрорівні, тобто за результатами діяльності конкретних суб'єктів господарювання.

Основною метою підтримки фірм, які перебувають у скрутному фінансовому становищі, для недопущення їх банкрутства є уникнення концентрації та монополізації ринку. Послаблення конкуренції на ринку та, як наслідок, монополістичне ціноутворення і скорочення пропозиції на ринку можуть спричинити погіршення становища споживачів і падіння загального добробуту. Для усунення цих негативних наслідків держава може надавати допомогу на порятунок підприємств від банкрутства. Е. Гловіка аналізує надання в ЄС допомоги на порятунок і реструктуризацію підприємств з метою виявлення їх ефективності у попередженні банкрутства [4]. В ЄС процедура узгодження державної допомоги передбачає, що дозволяються лише ті заходи, вигоди від яких (зокрема, усунення провалу ринку, вдосконалення кооперації) переважають витрати (порушення конкуренції, викривлення стимулів, приховані податкові втрати). Тим часом навіть дотримання усіх необхідних процедур не гарантує, що підтримка конкретному підприємству буде ефективною.

Запропонована методика оцінки ефективності державної допомоги базується на визначенні того, чи досягнуто основну мету державної інтервенції – уникнення банкрутства. Для цього автором проаналізовано 79 випадків надання допомоги на порятунок і реструктуризацію підприємств, а також встановлено, чи було підприємство протягом чотирьох років після завершення програми підтримки визнано банкрутом. Автор визначила, що 22 фірми (або 30%) з тих, які отримували допомогу, збанкрутували [4]. Детальний аналіз показників роботи фірм, які отримували таку допомогу у країнах ЄС, продемонстрував дві ключові проблеми: високий рівень банкрутства підприємств і значний вплив політичних процесів. Останнє відображається у тенденціях до переважання серед отримувачів допомоги підприємств державної форми власності, до намагань урядів деяких країн за будь-яку ціну врятувати підприємства від банкрутства та до порушення принципу "в перший раз –

останній раз” (згідно з яким допомогу на порятунок і реструктуризацію підприємство може отримати лише 1 раз на 10 років) [4].

Аналіз конкуренції на ринку та наслідків банкрутства підприємства для ціноутворення та пропозиції є одним з основних методів оцінки ефективності державної допомоги на порятунок і реструктуризацію підприємств. У 2008–2009 рр., у зв’язку із загостренням глобальної фінансової кризи, урядам багатьох європейських країн довелося надавати підтримку автомобілебудівним підприємствам, які опинились у скрутній фінансовій ситуації. В ЄС виробники автомобілів отримали близько 9 млрд. євро підтримки (що становить 40% усієї допомоги реальному сектору економіки) [5]. При цьому основними її отримувачами були “Пежо-Сітроен” і “Рено” у Франції та “Опель” у Німеччині.

Як показали у своєму дослідженні Л. Гріґолон і Н. Легейда, незважаючи на серйозну рецесію, з європейського ринку не пішов жодний з великих виробників автомобілів, не відбулося жодної великої реструктуризації внаслідок злиття і поглинання, у жодної з фірм не було значного скорочення частки ринку. Усе це є результатом державного втручання. За відсутності державної допомоги значні зміни у структурі ринку були б імовірнішими [5]. Таке припущення стало основою для емпіричної оцінки ефективності державної підтримки автомобілебудування в ЄС через оцінку її впливу на конкуренцію в галузі [5].

Авторами дослідження було зібрано дані про всі моделі автомобілів, які продавалися в ЄС у 1998–2009 рр. Потім було побудовано модель попиту з диференціацією продуктів і скомбіновано з моделлю олігополістичного ціноутворення – з тим, щоб дослідити три сценарії, які б стали можливими за відсутності підтримки. Перший з цих сценаріїв передбачав об’єднання виробників, яке б спричинило скорочення кількості конкурентів і слабшу цінову конкуренцію. Згідно з другим сценарієм, фірми були б змушені провести реструктуризацію, внаслідок чого скоротилися б асортимент продукції та інвестиції в розробки нових моделей. Третій сценарій – це вихід фірм з ринку (у першу чергу, він стосується концерну “Опель”) [5].

Автори порівняли очікувані вигоди від державної допомоги (скорочення втрат споживачів і падіння загального добробуту, яких вдалось уникнути завдяки цій допомозі) та прямі державні витрати на таку підтримку.

Підсумки проведеного дослідження є змішаними. Якщо державну допомогу в першу чергу було спрямовано на уникнення злиття і поглинання, то вона була невиправданою. Тим часом споживачі втратили б від зростання концентрації ринку, причому в більшості випадків ці втрати були б меншими, ніж прямі витрати на надання підтримки.

Якщо державну допомогу було направлено на уникнення реструктуризації та відповідної втрати асортименту продукції, то ця підтримка знову ж таки була невиправданою. Така реструктуризація сприяла б раціоналізації асортименту продукції та припиненню виробництва найменш успішних моделей. Втім, раціоналізація асортименту ніяк не впливає на інтереси споживачів або на загальний добробут.

І тільки якщо державну допомогу направлено на уникнення найгіршого сценарію – виходу підприємства з ринку (у випадку дослідження “Опеля”), то вона є виправданою з точки зору споживачів у Німеччині. У першу чергу, споживачі зазнали б втрат через скорочення асортименту продукції та меншою мірою – від зростання ціни на неї внаслідок концентрації ринку [5].

Таким чином, оцінюючи вплив державної допомоги на конкуренцію на ринку, а також розглядаючи альтернативні сценарії розвитку ринку за відсутності цієї до-

помоги, автори дійшли висновку, що державна допомога "Пежо-Сітроен" і "Рено" була невиправданою. Тим часом допомога концерну "Опель" була обґрунтованою з точки зору уникнення тяжких наслідків її впливу на структуру автомобільного ринку у Німеччині. Отже, методика, яку використали Л. Гріґолон і Н. Легейда, передбачає моделювання та аналіз альтернативних сценаріїв розвитку ринку автомобілів у Європі. Основне у цій методиці — оцінка впливу державної підтримки на конкуренцію, а також визначення втрат і вигід для споживача.

Для аналізу ефективності програм державної підтримки підприємств дослідниками нерідко застосовуються різні техніки емпіричних досліджень для виявлення причинно-наслідкових зв'язків між інтервенціями держави та результатами діяльності фірм. Так, Р. Бронзіні та Е. Ячіні аналізують ефективність унікальної програми субсидування R&D-сектору на півночі Італії з використанням техніки "розривного дизайну" (regression discontinuity design) [6]. Економічне обґрунтування для надання субсидій R&D-сектору полягає в аргументі про наявність провалів ринку. Одне з виправдань — те, що знання мають характер суспільного товару. Компанії не можуть повністю використати ефекти від R&D-діяльності та усі позитивні екстерналії. За цих обставин соціальні вигоди від витрат на R&D є вищими, ніж приватні вигоди. Як наслідок, рівноважний рівень приватних інвестицій є нижчим від оптимального соціального рівня, а субсидії можуть підвищити рівень приватних R&D, що, у свою чергу, сприятиме зростанню добробуту суспільства. Інше виправдання для субсидій R&D — це наявність обмежень ліквідності. Вони є особливо важливими для нематеріальних інвестицій, які зазнають впливу серйозної невизначеності та інформаційної асиметрії [7].

Оскільки субсидії R&D-сектору застосовуються у багатьох країнах світу, то питання визначення їх ефективності є надзвичайно актуальним. Програма державної підтримки ефективна, коли вона стимулює додаткові інвестиції, тобто ті, що без субсидій не були б здійснені [6].

Дослідники поділили компанії з регіону Емілія-Романья, де здійснювалась аналізована програма, на дві групи: ті, що здійснювали фінансування R&D-проектів самостійно, і ті, що отримали для цього допомогу від держави. Як залежні змінні було зібрано дані про такі показники: рівень інвестицій (загальний, у матеріальні та нематеріальні активи), витрати на оплату праці, зайнятість і витрати на обслуговування проектів з R&D. Авторами зроблено таке припущення: якщо компанією було здійснено інвестиції, які без субсидій були б неможливими, то хоча б один з цих показників засвідчить значне збільшення для фірми — отримувача допомоги після завершення програми порівняно з тими фірмами, які такої субсидії не мали. Дані було зібрано за всі роки з моменту її надання і ще за два роки після закінчення програми субсидування. Всього проаналізовано показники 750 компаній, 499 з яких отримали допомогу [6].

Суть техніки "розривного дизайну", використаної для дослідження, полягає в тому, що для аналізу обираються не всі спостереження в тестовій та контрольній групах, а тільки ті з них, які є найбільш близькими до порогового маржинального значення [8]. Зокрема, Р. Бронзіні та Е. Ячіні виходять з того, що усі рішення про надання субсидії приймає комітет експертів, який присуджує кожному проекту бали за шкалою від 0 до 100. Субсидію надають тим проектам, які отримують від 75 балів. Зазначені дослідники обрали фірми, що отримали субсидію, та ті, що не отримали її, але проекти яких набрали кількість балів, близьку до порогового значення у 75 балів. Оскільки фірми не можуть маніпулювати показниками, щоб досягти такого

порогового значення, то ті фірми, що досягли і не досягли цього значення, будуть подібними, а отже – залежність результатів діяльності фірм від отримання чи не-отримання субсидії буде чіткішою [6].

У цілому результати показали, що ефективність програми – під запитанням. Автори не змогли відкинути гіпотезу про те, що субсидії витіснили приватні інвестиції, та не було помічено скільки-небудь істотного впливу політики підтримки на інші змінні, які потенціально могли зазнати впливу програми [6].

Емпіричний аналіз з використанням даних на рівні окремих фірм і порівняння результатів фірм – отримувачів допомоги з тими, що не мали субсидій, є поширеним методом дослідження ефективності субсидій для R&D. П. Девід, Б. Холл і А. Туул показали, що 9 з 19 економетричних досліджень свідчать про повне витіснення приватних інвестицій внаслідок застосування субсидій [9]. С. Лач, на прикладі Ізраїлю, довів, що субсидії позитивно вплинули на збільшення інвестицій з боку малих підприємств, тоді як на збільшення інвестицій від великих підприємств, які до того ж отримали значно більший обсяг допомоги від держави, субсидії істотно не вплинули [10]. Г. Джордж і Е. Стробл дійшли схожого висновку, проаналізувавши вплив R&D-субсидій на інноваційну діяльність підприємств в Ірландії. Вони встановили, що до збільшення інвестицій приводить надання грантів лише у невеликому розмірі, тоді як великі гранти витісняють приватні інвестиції [11].

Емпіричний аналіз з використанням техніки “різниця різниць” (difference-in-differences) застосували Р. Бронзіні, Дж. Блазіо, Дж. Пеллегріні та А. Скогнаміджіо для дослідження впливу інвестиційного податкового кредиту (згідно із законом № 388/2000) на інвестиції бізнесу [12]. Як і решту схем інвестиційного податкового кредиту, пільги, що застосовуються в Італії, спрямовано на збільшення капітальних інвестицій. Основна відмінність італійської схеми від інших полягає в тому, що пільгою можуть скористатись і ті підприємства, які не отримують прибутку та, відповідно, не сплачують податку на прибуток. Кредит може бути вирахований з будь-якого платежу, що стягується на користь центрального уряду (навіть із зборів на соціальне страхування і з податків, які сплачуються роботодавцями за своїх працівників). Особливістю зазначеного закону є також те, що тільки підприємства окремих регіонів можуть скористатись інвестиційним податковим кредитом, і більше того – його розмір буде різним для різних регіонів [12].

Техніка “різниця різниць” передбачає порівняння середніх змін залежної змінної у часі для групи спостережень, яка зазнає впливу податкового інвестиційного кредиту, із середніми змінами залежної змінної у часі для контрольної групи [13].

Основною складністю застосування техніки “різниця різниць” для авторів дослідження став пошук підходящої контрольної групи фірм, тобто групи, фірми якої були б подібними до фірм, які отримували кредит, за всіма ознаками, крім самого факту отримання пільги. По-перше, автори провели порівняння цієї групи підприємств з підприємствами у Центральній та Північній Італії, що не мали права на субсидію. По-друге, автори використали той факт, що у 2003 р. бюджет програми було значно скорочено для порівняння у часі показників фірм, які отримали пільгу. По-третє, контрольною групою було обрано підприємства регіонів, де така пільга не застосовується, але які найбільш схожі за своїми економічними показниками із субсидованими регіонами. По-четверте, цю групу було порівняно з підприємствами, які претендували на отримання допомоги за іншими державними інвестиційними програмами, але яким було відмовлено. І нарешті, останнє: було порівняно підприємства з регіонів, де вони отримали більший

фіскальний бонус, з підприємствами регіонів, де можна було отримати менший кредит [12].

Автори дослідження дійшли висновку, що в Італії інвестиційно-податковий кредит був дуже ефективним у стимулюванні інвестицій [12]. Той факт, що ця програма не віддає перевагу найприбутковішим фірмам, які б, найімовірніше за все, інвестували більше і без субсидій, може стати причиною її ефективності.

Альтернативне дослідження застосування інвестиційно-податкового кредиту в Італії, проведене А. Каюмі, підтвердило, що кредит дійсно сприяв збільшенню інвестицій у регіонах, де він застосовувався [14]. Проте в цілому вигоди від застосування кредиту не перевищували бюджетних ресурсів, витрачених на його реалізацію. Дослідження А. Каюмі було проведено з використанням техніки "метчингу" (matching). Вона полягає в тому, щоб узяти для аналізу таку вибірку підприємств, де кожному підприємству – отримувачу допомоги було б знайдено порівнянне підприємство, яке б допомоги не отримувало, але було подібним до нього за всіма показниками, крім самого факту застосування інвестиційного податкового кредиту [14].

Ще одним методом оцінки ефективності програм державної підтримки підприємств є аналіз витрат і вигід (cost-benefit analysis). Здебільшого, він є одним з інструментів оцінки потенціальних переваг реалізації певних програм і здійснюється до їх імплементації в дію. Так, в ЄС для проведення аналізу витрат і вигід інвестиційних проектів, які реалізуються за рахунок структурних фондів і фондів вирівнювання ЄС, розроблено спеціальне керівництво [15]. Підходи, окреслені в цьому документі, застосовуються також до державного фінансування проектів у промисловості, на транспорті та в різних сферах діяльності приватного сектору.

Згідно з підходом Єврокомісії до оцінки інвестиційних проектів, які фінансуються за державні кошти і кошти європейських фондів, кожний з проектів розглядається у 6 етапів [15].

1. **Чітке визначення соціо-економічного контексту проекту та його цілей**, які повинні збігатися з цілями та пріоритетами Національної рамкової програми стратегічної орієнтації (National Strategic Reference Framework), а також з цілями структурних фондів ЄС.

2. **Ідентифікація проекту**, яка передбачає визначення відповідей на запитання: чи є об'єкт інвестицій повноцінним об'єктом аналізу? чи не залишено якусь ознаку або якийсь компонент проекту поза увагою? чи можливо врахувати всі прямі та непрямі ефекти від реалізації проекту? чиї витрати та вигоди необхідно оцінити?

3. **Аналіз економічної доцільності проекту**, у ході якого з'ясується: чи дійсно локальний контекст є сприятливим для проекту; чи буде попит на товари й послуги, що вироблятимуться і надаватимуться після реалізації проекту (довгостроковий прогноз); чи доступною є підходяща технологія; чи є менеджмент і персонал з відповідними навичками.

4. **Фінансовий аналіз**, який будується на дисконтуванні грошових потоків. При цьому аналізують такі вхідні та вихідні грошові потоки:

- загальні інвестиційні витрати;
- загальні операційні витрати і доходи;
- фінансова віддача на інвестиційні витрати, тобто фінансова чиста приведена вартість інвестицій (FNPV(C)) і фінансова норма доходності інвестицій (FRR(C));
- джерела фінансування;
- фінансова стійкість;

– фінансова віддача на національний капітал, тобто фінансова чиста приведена вартість капіталу (FNPV(K)) і фінансова норма дохідності капіталу (FRR(K)).

За певних обставин фінансова норма дохідності інвестицій (FRR(C)) для проєктів державного сектору може бути дуже низькою або від'ємною, але фінансова норма дохідності капіталу (FRR(K)) для приватного сектору та державно-приватного партнерства має бути додатною.

5. Економічний аналіз проєктів, який покликаний оцінити вклад проєкту в добробут регіону або країни і оцінює його вплив на все суспільство, а не тільки на власників виробничих потужностей (як фінансовий аналіз). У деяких випадках ринкові ціни не враховують втрат і вигід, які у зв'язку з проєктом виникають для навколишнього природного середовища, суспільства та охорони здоров'я. Якщо ринкову оцінку цих ефектів отримати неможливо, то необхідно застосовувати спеціальні техніки з їх монетизації. Монетизовані оцінки втрат і вигід для суспільства дисконтуються, як і грошові потоки при фінансовому аналізі. Як результат, розраховуються такі показники: економічна чиста приведена вартість, економічна норма прибутковості та співвідношення між дисконтованими економічними витратами і вигодами.

6. Оцінка ризиків, яка передбачає аналіз імовірності того, що проєкт забезпечить досягнення задовільних результатів. Аналіз ризиків включає в себе, зокрема, визначення найбільш "чутливих" змінних, які впливають на фінансові та економічні результати проєкту, після чого визначається розподіл імовірностей для цих змінних. На цій основі встановлюються ключові ризики та їх допустимий рівень, а також розробляються сценарії для уникнення ризиків.

На базі окресленої схеми Єврокомісія аналізує інвестиційні проєкти і приймає рішення про виділення (невиділення) на них коштів із структурних фондів ЄС (або ж про надання податкових пільг чи гарантій по кредитах). Крім того, методика, описану у згаданому керівництві [15], рекомендовано країнам – членам ЄС для використання при прийнятті рішень про фінансування інвестиційних проєктів. В ЄС аналіз витрат і вигід здійснюється до прийняття рішення про надання фінансування. Аналіз витрат і вигід є зручним інструментом для оцінки ефективності субсидій, що надаються окремим підприємствам, і в першу чергу – на реалізацію великих інвестиційних проєктів.

П. Вуудерс, Ч. Бітон, Р. Брідле, Т. Моеренхот і Т. Ліберт розробили підхід, який полягає у застосуванні аналізу витрат і вигід до схем підтримки відновлюваної енергетики, учасниками яких, як правило, є велика кількість підприємств. Протягом 2000-х років у багатьох країнах енергетична та екологічна політика передбачала запровадження різноманітних субсидій для відновлюваної енергетики. Субсидії мали різноманітні форми: спеціальні тарифи, квоти, податкові пільги, пряме бюджетне фінансування, пільгові кредити тощо. Авторами було запропоновано аналізувати витрати і вигоди застосування субсидій для відновлюваної енергетики на основі спеціально розробленої системи показників [16]. Передбачається, що сумарні вигоди для економіки і суспільства повинні перевищувати витрати держави на субсидії. При цьому оцінка проводиться у два етапи. Спершу за допомогою спеціально розроблених показників визначається вплив субсидій на певну сферу державної політики. Зокрема, запропоновано показники для оцінки впливу на навколишнє природне середовище, економічного і соціального впливу, впливу на енергетичну безпеку та технологічний розвиток. Потім оцінюється розмір фінансових вигід від таких впливів. У результаті усі ці фінансові вигоди підсумовують і порівню-

ють з витратами держави на субсидії. Якщо вигоди від їх надання перевищують витрати на нього, то такі субсидії можна вважати ефективними.

На основі розробленої системи показників авторами було проаналізовано підтримку вітрової енергетики у Німеччині та Китаї, сонячної енергетики — в Німеччині та Іспанії та біоенергетики — у Німеччині та Великобританії. Дослідники встановили, що субсидії відносно малозатратним технологіям (таким, як вітрова енергетика), імовірно, є ефективними — у першу чергу, через значні вигоди для навколишнього природного середовища від заміщення споживання вугілля. Проте, щодо більш затратних технологій (таких, як сонячна енергетика), ситуація не є такою очевидною, оскільки, за найоптимістичнішими оцінками, вигоди від надання субсидій у кращому випадку покривають витрати держави.

Таким чином, дослідниками було запропоновано оцінювати вигоди від надання субсидій через систему показників, які дозволяють порівняти витрати держави на субсидії та вигоди від їх надання для суспільства, і тим самим визначити ефективність державного втручання.

Оцінка впливу інструментів підтримки підприємств на національну економіку передбачає, в першу чергу, пошук відповіді на запитання про те, чи було при цьому досягнуто цілі державної політики, і як застосування кожного з таких інструментів вплинуло на поведінку ключових гравців ринку. Так, у випадку підтримки науково-технологічних досліджень державне втручання має привести до збільшення інвестицій з боку приватного сектору. Якщо ж державну підтримку одержує підприємство або галузь, які перебувають у скрутному фінансовому становищі, то такий інструмент буде ефективним, якщо підприємство не збанкрутує протягом декількох років після завершення його дії. Крім того, при цьому метою підтримки може стати недопущення зниження конкуренції на ринку. Отже, необхідно враховувати вплив підтримки підприємства на споживача, а також чи зазнав би споживач втрат (у вигляді зростання ціни на товар або зниження його якості), якби таку підтримку надано не було.

Оцінку впливу інструментів підтримки слід здійснювати як до його застосування (як елемента процесу прийняття рішення про надання і ненадання підприємству допомоги), так і в ході застосування цього інструменту з метою оцінки його ефективності. Оптимальною методикою оцінки впливу інструменту підтримки до його застосування є проведення аналізу витрат і вигід, який дозволить оцінити потенціальні фінансові та нефінансові вигоди від державної підтримки та порівняти їх з очікуваними витратами бюджетних ресурсів. Оцінити ефективність інструментів бюджетно-податкової підтримки підприємств можливо за допомогою декількох різних методик. Аналіз витрат і вигід є підходящою методикою і на даному етапі. Якщо допомогу було надано підприємству з метою недопущення концентрації конкуренції на ринку, то можливим є аналіз конкурентного середовища, як це зробили Л. Гріголон і Н. Легейда [5] при аналізі ефективності підтримки автомобілебудівної галузі в умовах кризи.

Одним з найпоширеніших методів аналізу ефективності програм державної підтримки є емпіричні дослідження (наприклад, регресійний аналіз). У таких випадках для аналізу беруть дві вибірки підприємств: одну — з тими підприємствами, що одержали державну підтримку, а іншу — з підприємствами, які схожі за своїми характеристиками, але таку підтримку не одержували. Щоб підібрати порівнянні вибірки підприємств, застосовують декілька видів технік, а саме — "розривного

дизайну”, “різниці різниць” і “метчингу”. Емпіричний аналіз є зручним, коли підтримка надається за певними схемами для великої кількості підприємств (наприклад, для аналізу інвестиційно-податкового кредиту, програм з підтримки науково-дослідних розробок, податкових пільг для слаборозвинутих регіонів тощо). Тим часом він не підходить у випадках, коли підтримка надається одному підприємству або невеликій групі унікальних фірм, для яких неможливо підібрати порівнянні підприємства, що не одержували підтримку.

Отже, існує широкий спектр методів оцінки впливу програм державної підтримки підприємств на національну економіку. Вибір цих методів залежить від багатьох факторів – таких, як мета підтримки підприємств, кількість підприємств, які її отримують, і наявність інформації для оцінки альтернативних сценаріїв.

У країнах ЄС оцінка ефективності програм державної підтримки суб’єктів господарювання вже багато років є обов’язковим елементом процесу прийняття рішень про витрачання державних коштів. Але в Україні такий аналіз або взагалі не проводиться, або є методично недосконалим. Відповідно, наведений у статті аналіз підходів до оцінки ефективності бюджетно-податкових інструментів підтримки підприємств може бути використаний для розробки методик аналізу, адекватних для вітчизняних умов.

Зокрема, методика аналізу витрат і вигід, яка застосовується в ЄС, може бути використана як основа для попередньої оцінки державних інвестиційних програм. Адоцільність продовження вже існуючих програм державної підтримки, на які вже не один рік витрачаються бюджетні кошти (або недоотримуються через податкові пільги), важливо перевірити за допомогою економетричних методів, а де це неможливо – через порівняння витрат державних коштів та отриманих вигід для суспільства.

Список використаної літератури

1. Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України : моногр. ; [за заг. ред. Л.Л. Тарангул]. – К. : Фенікс, 2012. – 532 с.
2. Соколовська А.М. Проблеми моніторингу ефективності надання податкових пільг в Україні // Фінанси України. – 2011. – № 3. – С. 42–53.
3. Луїна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
4. Glowicka E. Effectiveness of Bailouts in the EU // CIG Working Papers. – 2006. – No. SP II 2006-05 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ideas.repec.org/p/trf/wpaper/176.html>.
5. Grigolon L., Leheyda N. State aid in times of crisis: is it always good aid? The case of the European automobile market // ZEW Centre for European Economic Research Working Papers. – 2012. – 44 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.economics.mcmaster.ca/documents/grigolon/GrigolonLeheydaStateAid.pdf>.
6. Bronzini R., Iachini E. Are incentives for R&D effective? Evidence from a regression discontinuity approach // Working Papers of Banca d’Italia. – 2011. – No. 791 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economia/temidi/td11/td791_11/en_td_791_11/en_tema_791.pdf.
7. Hall B.H., Lerner J. The financing of R&D and innovation // NBER Working Paper. – 2009. – No. 15325 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nber.org/papers/w15325.pdf>.
8. Ниворожкін А. Разрывный дизайн // Квантиль. – 2009. – № 7. – С. 1–8.

9. David P.A., Hall B., Toole A. Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence // *Research Policy*. — 2000. — No. 29. — P. 497–529 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://eml.berkeley.edu/~bhall/papers/DavidHallToole%20RP00.pdf>.

10. Lach S. Do R&D subsidies stimulate or displace private R&D? Evidence from Israel // *Journal of Industrial Economics*. — 2002. — No. 4. — P. 369–390 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://saullach.weebly.com/uploads/2/4/5/3/2453675/rdsubsidies.pdf>.

11. Gorg H., Strobl E. The Effect of R&D Subsidies on Private R&D // *University of Nottingham Research Paper*. — 2005. — No. 38 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ssrn.com/abstract=864085>.

12. Bronzini R., Blasio G., Pellegrini G., Scognamiglio A. The effect of investment tax credit: Evidence from an atypical programme in Italy // *Working Papers of Banca d'Italia*. — 2008 — No. 661 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.bancaditalia.it/publicazioni/econo/temidi/td08/td661_08/td661/en_tema_661.pdf.

13. Вулдрідж Дж. Метод “разность разностей” // *Квантиль*. — 2009. — № 6. — С. 25–46.

14. Caiumi A. The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures – A Novel Approach: An Application to the Regional Tax Incentives for Business Investments in Italy // *OECD Taxation Working Papers*. — 2011. — No. 5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3h0trjmr8-en>.

15. Florio M., Maffi S. Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Structural Funds, Cohesion Funds and Instrument for Pre-Accession // *European Commission Directorate-General Regional Policy*. — 2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf.

16. Wooders P., Beaton Ch., Bridle R., Moerenhout T., Liebert T. Assessing the Cost-Effectiveness of Renewable Energy Deployment Subsidies: Guidance for Policy-Makers // *Swiss National Centre of Competence in Research Working Paper*. — 2012. — No. 4 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.wti.org/fileadmin/user_upload/nccr-trade.ch/wp5/5.9b/Guidance%20for%20Policy%20Makers%20-%20FINAL%2031%2001%202012%20-%20revised%20FINAL.pdf.

References

1. *Byudzhetna Pidtrymka ta Podatkove Stymulyuvannya Natsional'noi Ekonomiky Ukrainy, za zag. red. L.L. Tarangul* [The Budget Support and Tax Stimulation of Ukraine's National Economy], edited by L.L. Tarangul. Kyiv, Feniks, 2012 [in Ukrainian].

2. Sokolovs'ka A.M. *Problemy monitoryngu efektyvnosti nadannya podatkovykh pil'g v Ukraini* [Problems of monitoring of the efficiency of the allotment of tax incentives in Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 2011, No. 3, pp. 42–53 [in Ukrainian].

3. Lunina I.O. *Derzhavni Finansy ta Reformuvannya Mizhbyudzhethnykh Vidnosyn* [Public Finances and Reformation of Interbudget Relations]. Kyiv, Naukova Dumka, 2006 [in Ukrainian].

4. Glowicka E. Effectiveness of bailouts in the EU. *CIG Working Papers*, 2006, No. SP II 2006-05, available at: <http://ideas.repec.org/p/trf/wpaper/176.html>.

5. Grigolon L., Leheyda N. State aid in times of crisis: is it always good aid? The case of the European automobile market. *ZEW Centre for European Economic Research Working Papers*, 2012, available at: <https://www.economics.mcmaster.ca/documents/grigolon/GrigolonLeheydaStateAid.pdf>.

6. Bronzini R., Iachini E. Are incentives for R&D effective? Evidence from a regression discontinuity approach. Working Papers of Banca d'Italia, 2011, No. 791, available at: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td11/td791_11/en_td_791_11/en_tema_791.pdf.
7. Hall B.H., Lerner J. The financing of R&D and innovation. NBER Working Paper, 2009, No. 15325, available at: <http://www.nber.org/papers/w15325.pdf>.
8. Nivorozhkin A. *Razryvnyi Dizain* [Discontinuous Design]. *Kvantil' – Quantile*, 2009, No. 7, pp. 1–8 [in Russian].
9. David P.A., Hall B., Toole A. Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence. *Research Policy*, 2000, No. 29, pp. 497–529, available at: <http://eml.berkeley.edu/~bhall/papers/DavidHallToole%20RP00.pdf>.
10. Lach S. Do R&D subsidies stimulate or displace private R&D? Evidence from Israel. *J. of Industrial Economics*, 2002, No. 4, pp. 369–390, available at: <http://saullach.weebly.com/uploads/2/4/5/3/2453675/rdsubsidies.pdf>.
11. Gorg H., Strobl E. The effect of R&D subsidies on private R&D. Univ. of Nottingham Research Paper, 2005, No. 38, available at: <http://ssrn.com/abstract=864085>.
12. Bronzini R., Blasio G., Pellegrini G., Scognamiglio A. The effect of investment tax credit: Evidence from an atypical programme in Italy. Working Papers of Banca d'Italia, 2008, No. 661, available at: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td08/td661_08/td661/en_tema_661.pdf.
13. Wooldridge J. *Metod "raznost' raznostei"* [The “difference-in-differences” method]. *Kvantil' – Quantile*, 2009, No. 6, pp. 25–46 [in Russian].
14. Caiumi A. The evaluation of the effectiveness of tax expenditures – a novel approach: an application to the regional tax incentives for business investments in Italy. OECD Taxation Working Papers, 2011, No. 5, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3h0trjmr8-en>.
15. Florio M., Maffi S. Guide to cost-benefit analysis of investment projects. Structural funds, cohesion funds and instrument for pre-accession. European Commission Directorate-General Regional Policy, 2008, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf.
16. Wooders P., Beaton Ch., Bridle R., Moerenhout T., Liebert T. Assessing the cost-effectiveness of renewable energy deployment subsidies: guidance for policy-makers. Swiss National Centre of Competence in Research Working Paper, 2012, No. 4, available at: http://www.wti.org/fileadmin/user_upload/nccr-trade.ch/wp5/5.9b/Guidance%20for%20Policy%20Makers%20-%20FINAL%2031%2001%202012%20-%20revised%20FINAL.pdf.

Стаття надійшла до редакції 21 липня 2014 р.
