

УДК 336.5

А. А. БУЛАНАЯ,
кандидат экономических наук,
научный сотрудник отдела государственных финансов
ГУ "Институт экономики и прогнозирования НАН Украины"
(Киев)

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ВЛИЯНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРЕДПРИЯТИЙ НА НАЦИОНАЛЬНУЮ ЭКОНОМИКУ

Представлен обзор теоретико-методологических подходов, применяемых для оценки эффективности программ государственной поддержки предприятий и определения их влияния на национальную экономику. Обобщены ключевые критерии выбора методик анализа влияния инструментов бюджетно-налоговой поддержки предприятий на национальную экономику и трудностей в их применении.

Ключевые слова: методы оценки эффективности субсидий, анализ расходов и выгод, эмпирический анализ.

A. A. BULANAYA,
Cand. of Econ. Sci.,
Sci. Researcher, Department of Public Finances,
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine
(Kiev)

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.

Бюджетная система, ориентированная на результат, требует налаживания контроля за эффективностью расходования бюджетных средств. В случае бюджетно-налоговой поддержки предприятий это предусматривает определение того, оказали ли государственные интервенции в виде бюджетного финансирования, налоговых льгот, государственных гарантий и т. п. ожидаемое влияние на субъектов хозяйствования.

В условиях глобального финансового кризиса во многих странах мира с целью недопущения обострения социальных и экономических проблем предприятиям,

Буланая Александра Александровна (Bulanaya Aleksandra Aleksandrovna) – e-mail: alexandra_bulanaja@yahoo.com.

оказавшимся в сложной финансовой ситуации, были предоставлены значительные объемы бюджетно-налоговой поддержки. На данном этапе возник вопрос оценки того, насколько эффективен был такой подход, достигнуты ли поставленные цели, и действительно ли государственная поддержка предприятий стала наиболее действенным методом решения финансовых проблем этих предприятий.

Основными инструментами бюджетно-налоговой поддержки предприятий, применяемыми в Украине и в мире, являются бюджетное финансирование субъектов хозяйствования, предоставление налоговых льгот, государственные гарантии по кредитам, покрытие из бюджета процентов по кредитам, списание налоговой задолженности и т. п. Выбор инструмента такой поддержки зависит от цели государственного вмешательства, количества субъектов хозяйствования, которые он должен охватить, величины и наличия у государства финансовых ресурсов, необходимых для финансирования этого вмешательства и других факторов.

Цель статьи заключается в обобщении методологических подходов к оценке влияния бюджетно-налоговых инструментов поддержки субъектов хозяйствования на национальную экономику.

В теории государственные интервенции необходимы в случаях, когда существуют несовершенства или провалы рынка, то есть ситуации, когда распределение ресурсов в экономике отличается от оптимального. Такие ситуации возникают из-за асимметричности информации на рынке, экстерналий, несовершенной конкуренции на рынке, наличия общественных благ и т. п. И именно для устранения этих провалов рынка правительство применяет разнообразные формы государственного вмешательства (в том числе и государственную поддержку предприятий). Следовательно, в целом эффективность бюджетно-налоговой поддержки предприятий анализируется через оценку влияния государственной поддержки на макропоказатели экономики – такие, как ВВП, объем инвестиций в экономику, рост количества рабочих мест в экономике и т. п. В свою очередь, эффективность конкретного инструмента такой поддержки оценивается в зависимости от того, достигнута ли цель, то есть устранен ли провал рынка, на который этот инструмент был направлен.

Группа ученых под руководством Л.Л. Тарангул предлагает исследовать эффективность мер государственной политики в сфере поддержки отдельных видов экономической деятельности при помощи анализа макропоказателей [1, с. 257]. Для этого авторами были проанализированы расходы бюджета по программной классификации и информация о потерях бюджета от предоставления налоговых льгот. Все меры, которые можно отнести к бюджетной поддержке и налоговому стимулированию, были распределены по КВЭД. С целью выявления влияния льготного налогообложения и субсидий на экономические результаты деятельности предприятий по отдельным ВЭД были построены соответствующие регрессии. В качестве целевых показателей, по которым определялся уровень развития отрасли, были выбраны скорректированная доля каждого из ВЭД в совокупном ВВП, его доля в оплате труда наемных работников в целом по экономике и в совокупных инвестициях. Данные проанализированы за один, 2009 г. [1, с. 257].

В результате проведенного исследования авторы пришли к таким выводам [1, с. 257]:

- 1) в целом налоговые льготы и субсидии положительно влияют на экономическую деятельность предприятий в Украине, но мультипликаторы этого влияния довольно низки;
- 2) влияние субсидий проявляется через инвестиционный канал, тогда как другие каналы влияния не действуют;

3) уровень официальной заработной платы в Украине нейтрален к действующим фискальным стимулам.

А.М. Соколовской предложен ряд показателей для оценки фискальной, экономической и социальной эффективности налоговых льгот [2]. Автор оценивает фискальную эффективность через отношение коэффициента роста налоговых поступлений в бюджет к коэффициенту роста объема налоговых льгот. Экономическую эффективность налоговых льгот она предлагает определять через оценку их влияния на рост ВВП и инвестиций в основной капитал. Показатель социальной эффективности рассчитан как отношение количества созданных субъектами новых рабочих мест к сумме полученных ими налоговых льгот. На основе названных показателей автор анализирует применение налоговых льгот в Украине в 2003–2009 гг. По результатам проведенного исследования делается вывод, что отмена многих льгот в 2005 г. была оправданна, поскольку в целом они применялись неэффективно.

И.А. Лунина проанализировала эффективность применения в Украине государственных гарантий по иностранным кредитам [3, с. 209–228]. Анализ эффективности применения таких гарантий строится на исследовании условий их предоставления и дисциплины погашения соответствующих кредитов. Автор приходит к выводу, что реализация проектов кредитов под гарантию давала предприятиям возможность обеспечить для себя специальные экономические условия. При этом сами государственные гарантии предоставлялись сугубо из социо-политических соображений — независимо от критериев экономической эффективности [3, с. 223].

Несмотря на наличие исследований отечественных ученых о влиянии бюджетно-налоговой поддержки на национальную экономику на макроуровне, в них недостаточно внимания уделено оценке влияния конкретных инструментов поддержки на предприятия, получающие ее. Между тем в западной литературе, наоборот, преобладают исследования эффективности государственной помощи на микроуровне, то есть по результатам деятельности конкретных субъектов хозяйствования.

Основной целью поддержки фирм, находящихся в затруднительном финансовом положении, для недопущения их банкротства является избежание концентрации и монополизации рынка. Ослабление конкуренции на рынке и, как следствие, монополистическое ценообразование и сокращение предложения на рынке могут повлечь за собой ухудшение положения потребителей и падение всеобщего благосостояния. Для устранения этих негативных последствий государство может предоставлять помощь на спасение предприятий от банкротства. Э. Гловика анализирует предоставление в ЕС помощи на спасение и реструктуризацию предприятий с целью выявления их эффективности в предупреждении банкротства [4]. В ЕС процедура согласования государственной помощи предусматривает, что позволяются лишь те меры, выгоды от которых (в частности, устранение провала рынка, совершенствование кооперации) перевешивают издержки (нарушения конкуренции, искажения стимулов, скрытые налоговые потери). Между тем даже соблюдение всех необходимых процедур не гарантирует, что поддержка конкретному предприятию будет эффективна.

Предложенная методика оценки эффективности государственной помощи базируется на определении того, достигнута ли основная цель государственной интервенции — избежание банкротства. Для этого автором проанализированы 79 случаев предоставления помощи на спасение и реструктуризацию предприятий, а также установлено, было ли предприятие в течение четырех лет после завершения программы поддержки признано банкротом. Автор определила, что 22 фирмы (или 30%) из тех, которые получали помощь, обанкротились [4]. Подробный анализ показателей работы фирм, получавших такую помощь в странах ЕС, продемонстрировал две ключевые проблемы:

высокий уровень банкротства предприятий и значительное влияние политических процессов. Последнее отражается в тенденциях к преобладанию среди получателей помощи предприятий государственной формы собственности, к попыткам правительств некоторых стран любой ценой спасти предприятия от банкротства и к нарушению принципа “в первый раз – в последний раз” (согласно которому помощь на спасение и реструктуризацию предприятие может получить только 1 раз в 10 лет) [4].

Анализ конкуренции на рынке и последствий банкротства предприятия для ценообразования и предложения является одним из основных методов оценки эффективности государственной помощи на спасение и реструктуризацию предприятий. В 2008–2009 гг., в связи с обострением глобального финансового кризиса, правительствам многих европейских стран пришлось оказывать поддержку автомобилестроительным предприятиям, оказавшимся в затруднительной финансовой ситуации. В ЕС производители автомобилей получили около 9 млрд. евро поддержки (что составляет 40% всей помощи реальному сектору экономики) [5]. При этом основными ее получателями были “Пежо-Ситроен” и “Рено” во Франции и “Опель” в Германии.

Как показали в своем исследовании Л. Григлон и Н. Легейда, несмотря на серьезную рецессию, с европейского рынка не ушел ни один из крупных производителей автомобилей, не произошло ни одной крупной реструктуризации вследствие слияния и поглощения, ни у одной из фирм не было значительного сокращения доли рынка. Все это является результатом государственного вмешательства. При отсутствии государственной помощи значительные изменения в структуре рынка были бы вероятнее [5]. Такое предположение стало основой для эмпирической оценки эффективности государственной поддержки автомобилестроения в ЕС через оценку ее влияния на конкуренцию в отрасли [5].

Авторами исследования были собраны данные обо всех моделях автомобилей, которые продавались в ЕС в 1998–2009 гг. Затем была построена модель спроса с дифференциацией продуктов и скомбинирована с моделью олигополистического ценообразования – с тем, чтобы исследовать три сценария, которые бы стали возможны при отсутствии поддержки. Первый из этих сценариев предусматривал объединение производителей, которое бы повлекло за собой сокращение количества конкурентов и более слабую ценовую конкуренцию. Согласно второму сценарию, фирмы были бы вынуждены провести реструктуризацию, вследствие чего сократились бы ассортимент продукции и инвестиции в разработки новых моделей. Третий сценарий – это уход фирм с рынка (в первую очередь, он касается концерна “Опель”) [5].

Авторы сопоставили ожидаемые выгоды от государственной помощи (сокращение потерь потребителей и падение всеобщего благосостояния, которых удалось избежать благодаря этой помощи) и прямые государственные расходы на такую поддержку.

Итоги проведенного исследования являются смешанными. Если государственная помощь в первую очередь была направлена на избежание слияния и поглощения, то она была неоправданна. Между тем потребители потеряли бы от роста концентрации рынка, причем в большинстве случаев эти потери были бы меньше, чем прямые расходы на предоставление поддержки.

Если государственная помощь была направлена на избежание реструктуризации и соответствующей потери ассортимента продукции, то эта поддержка опять-таки была неоправданна. Такая реструктуризация способствовала бы рационализации ассортимента продукции и прекращению производства наименее успешных моделей. Впрочем, рационализация ассортимента никак не влияет на интересы потребителей или на всеобщее благосостояние.

И только если государственная помощь направлена на избежание наихудшего сценария – ухода предприятия с рынка (в случае исследования “Опеля”), то она

оправданна с точки зрения потребителей в Германии. В первую очередь, потребители понесли бы потери из-за сокращения ассортимента продукции и в меньшей степени – от роста цены на нее вследствие концентрации рынка [5].

Таким образом, оценивая влияние государственной помощи на конкуренцию на рынке, а также рассматривая альтернативные сценарии развития рынка при отсутствии этой помощи, авторы пришли к выводу, что государственная помощь "Пежо-Ситроен" и "Рено" была неоправданна. Между тем помощь концерну "Опель" была обоснованна с точки зрения избежания тяжелых последствий ее влияния на структуру автомобильного рынка в Германии. Следовательно, методика, которую использовали Л. Григolon и Н. Легейда, предполагает моделирование и анализ альтернативных сценариев развития рынка автомобилей в Европе. Основное в этой методике – оценка влияния государственной поддержки на конкуренцию, а также определение потерь и выгод для потребителя.

Для анализа эффективности программ государственной поддержки предприятий исследователями нередко применяются разные техники эмпирических исследований для выявления причинно-следственных связей между интервенциями государства и результатами деятельности фирм. Так, Р. Бронзини и Э. Ячини анализируют эффективность уникальной программы субсидирования R&D-сектора на севере Италии с использованием техники "разрывного дизайна" (regression discontinuity design) [6]. Экономическое обоснование для предоставления субсидий R&D-сектору заключается в аргументе о наличии провалов рынка. Одно из оправданий – то, что знания носят характер общественного товара. Компании не могут полностью использовать эффекты от R&D-деятельности и все позитивные экстерналии. В этих обстоятельствах социальные выгоды от расходов на R&D выше, чем частные выгоды. Как следствие, равновесный уровень частных инвестиций ниже оптимального социального уровня, а субсидии могут повысить уровень частных R&D, что, в свою очередь, будет способствовать росту благосостояния общества. Другое оправдание для субсидий R&D – это наличие ограничений ликвидности. Они особенно важны для нематериальных инвестиций, которые подвержены влиянию серьезной неопределенности и информационной асимметрии [7].

Поскольку субсидии R&D-сектору применяются во многих странах мира, то вопрос определения их эффективности чрезвычайно актуален. Программа государственной поддержки эффективна, когда она стимулирует дополнительные инвестиции, то есть те, которые без субсидий не были бы осуществлены [6].

Исследователи разделили компании из региона Эмилия-Романья, где осуществлялась анализируемая программа, на две группы: те, которые осуществляли финансирование R&D-проектов самостоятельно, и те, которые получили для этого помощь от государства. В качестве зависимых переменных были собраны данные о таких показателях: уровень инвестиций (общий, в материальные и нематериальные активы), расходы на оплату труда, занятость и расходы на обслуживание проектов по R&D. Авторами сделано следующее предположение: если компанией были осуществлены инвестиции, которые без субсидии были бы не возможны, то хотя бы один из этих показателей засвидетельствует значительное увеличение для фирмы – получателя помощи после завершения программы по сравнению с теми фирмами, которые такой субсидии не имели. Данные были собраны за все годы с момента ее предоставления и еще за два года после окончания программы субсидирования. Всего проанализированы показатели 750 компаний, 499 из которых получили помощь [6].

Суть техники "разрывного дизайна", использованной для исследования, заключается в том, что для анализа выбираются не все наблюдения в тестовой и конт-

рольной группам, а только те из них, которые наиболее близки к пороговому маржинальному значению [8]. В частности, Р. Бронзини и Э. Ячини исходят из того, что все решения о предоставлении субсидии принимает комитет экспертов, присуждающий каждому проекту баллы по шкале от 0 до 100. Субсидию предоставляют тем проектам, которые получают от 75 баллов. Указанные исследователи выбрали фирмы, получившие субсидию, и те, которые не получили ее, но проекты которых набрали количество баллов, близкое к пороговому значению в 75 баллов. Поскольку фирмы не могут манипулировать показателями, чтобы достичь такого порогового значения, то те фирмы, которые достигли и не достигли этого значения, будут похожи, а следовательно – зависимость результатов деятельности фирм от получения или неполучения субсидии будет четче [6].

В целом результаты показали, что эффективность программы – под вопросом. Авторы не смогли отбросить гипотезу о том, что субсидии вытеснили частные инвестиции, и не было замечено сколько-нибудь существенного влияния политики поддержки на другие переменные, которые потенциально могли подвергнуться влиянию программы [6].

Эмпирический анализ с использованием данных на уровне отдельных фирм и сопоставления результатов фирм – получателей помощи с теми, которые не имели субсидий, является распространенным методом исследования эффективности субсидий для R&D. П. Дэвид, Б. Холл и А. Туул показали, что 9 из 19 эконометрических исследований свидетельствуют о полном вытеснении частных инвестиций вследствие применения субсидий [9]. С. Лач, на примере Израиля, доказал, что субсидии положительно повлияли на увеличение инвестиций со стороны малых предприятий, тогда как на увеличение инвестиций от крупных предприятий, которые к тому же получили значительно больший объем помощи от государства, субсидии существенно не повлияли [10]. Г. Джордж и Э. Стробл пришли к похожему выводу, проанализировав влияние R&D-субсидий на инновационную деятельность предприятий в Ирландии. Они установили, что к увеличению инвестиций приводит предоставление грантов лишь в небольшом размере, тогда как крупные гранты вытесняют частные инвестиции [11].

Эмпирический анализ с использованием техники “разница разниц” (difference-in-differences) применили Р. Бронзини, Дж. Блазио, Дж. Пеллегрини и А. Скогнамиджио для исследования влияния инвестиционного налогового кредита (согласно закону № 388/2000) на инвестиции бизнеса [12]. Как и остальные схемы инвестиционного налогового кредита, льготы, применяемые в Италии, направлены на увлечение капитальных инвестиций. Основное отличие итальянской схемы от других заключается в том, что льготой могут воспользоваться и те предприятия, которые не получают прибыли и, соответственно, не платят налога на прибыль. Кредит может быть вычтен из любого платежа, взимаемого в пользу центрального правительства (даже из сборов на социальное страхование и из налогов, уплачиваемых работодателями за своих работников). Особенностью указанного закона является также то, что только предприятия отдельных регионов могут воспользоваться инвестиционным налоговым кредитом, и более того – его размер будет разным для разных регионов [12].

Техника “разница разниц” предусматривает сопоставление средних изменений зависимой переменной во времени для группы наблюдений, которая подвергается влиянию налогового инвестиционного кредита, со средними изменениями зависимой переменной во времени для контрольной группы [13].

Основной сложностью применения техники “разница разниц” для авторов исследования стал поиск подходящей контрольной группы фирм, то есть группы, фирмы которой были бы похожи на фирмы, получавшие кредит, по всем признакам,

кроме самого факта получения льготы. Во-первых, авторы провели сопоставление этой группы предприятий с предприятиями в Центральной и Северной Италии, которые не имели права на субсидию. Во-вторых, авторы использовали тот факт, что в 2003 г. бюджет программы был значительно сокращен для сопоставления во времени показателей фирм, получивших льготу. В-третьих, в качестве контрольной группы были выбраны предприятия регионов, где такая льгота не применяется, но которые больше всего похожи по своим экономическим показателям с субсидируемыми регионами. В-четвертых, эта группа была сопоставлена с предприятиями, которые претендовали на получение помощи по другим государственным инвестиционным программам, но которым было отказано. И наконец, последнее: были сопоставлены предприятия из регионов, где они получили большой фискальный бонус, с предприятиями регионов, где можно было получить меньший кредит [12].

Авторы исследования пришли к выводу, что в Италии инвестиционно-налоговый кредит был очень эффективен в стимулировании инвестиций [12]. Тот факт, что эта программа не отдает предпочтение наиболее прибыльным фирмам, которые бы, вероятнее всего, инвестировали больше и без субсидий, может стать причиной ее эффективности.

Альтернативное исследование применения инвестиционно-налогового кредита в Италии, проведенное А. Каюми, подтвердило, что кредит действительно способствовал увеличению инвестиций в регионах, где он применялся [14]. Однако в целом выгоды от применения кредита не превышали бюджетных ресурсов, затраченных на его реализацию. Исследование А. Каюми было проведено с использованием техники "метчинга" (matching). Она заключается в том, чтобы взять для анализа такую выборку предприятий, где каждому предприятию – получателю помощи было бы найдено сопоставимое предприятие, которое бы помощи не получало, но было похоже на него по всем показателям, кроме самого факта применения инвестиционного налогового кредита [14].

Еще одним методом оценки эффективности программ государственной поддержки предприятий является анализ расходов и выгод (cost-benefit analysis). В большинстве случаев он является одним из инструментов оценки потенциальных преимуществ реализации определенных программ и осуществляется до их имплементации в действие. Так, в ЕС для проведения анализа издержек и выгод инвестиционных проектов, реализуемых за счет структурных фондов и фондов выравнивания ЕС, разработано специальное руководство [15]. Подходы, обозначенные в этом документе, применяются также к государственному финансированию проектов в промышленности, на транспорте и в различных сферах деятельности частного сектора.

Согласно подходу Еврокомиссии к оценке инвестиционных проектов, финансируемых за государственные средства и средства европейских фондов, каждый из проектов рассматривается в 6 этапов [15].

1. **Четкое определение социо-экономического контекста проекта и его целей**, которые должны совпадать с целями и приоритетами Национальной рамочной программы стратегической ориентации (National Strategic Reference Framework), а также с целями структурных фондов ЕС.

2. **Идентификация проекта**, предусматривающая определение ответов на вопросы: является ли объект инвестиций полноценным объектом анализа? не оставлен ли какой-то признак или компонент проекта без внимания? возможно ли учесть все прямые и косвенные эффекты от реализации проекта? чьи расходы и выгоды необходимо оценить?

3. **Анализ экономической целесообразности проекта**, в ходе которого выясняется: действительно ли локальный контекст благоприятен для проекта; будет ли спрос на

товары и услуги, которые будут производиться и предоставляться после реализации проекта (долгосрочный прогноз); доступна ли подходящая технология; есть ли менеджмент и персонал с соответствующими навыками.

4. **Финансовый анализ**, который строится на дисконтировании денежных потоков. При этом анализируют следующие входящие и исходящие денежные потоки:

- общие инвестиционные издержки;
- общие операционные издержки и доходы;
- финансовая отдача на инвестиционные расходы, то есть финансовая чистая приведенная стоимость инвестиций ($FNPV(C)$) и финансовая норма доходности инвестиций ($FRR(C)$);

- источники финансирования;

- финансовая устойчивость;

- финансовая отдача на национальный капитал, то есть финансовая чистая приведенная стоимость капитала ($FNPV(K)$) и финансовая норма доходности капитала ($FRR(K)$).

При определенных обстоятельствах финансовая норма доходности инвестиций ($FRR(C)$) для проектов государственного сектора может быть очень низкой или отрицательной, но финансовая норма доходности капитала ($FRR(K)$) для частного сектора и государственно-частного партнерства должна быть положительной.

5. **Экономический анализ проектов**, который призван оценить вклад проекта в благосостояние региона или страны и оценивает его влияние на все общество, а не только на собственников производственных мощностей (как финансовый анализ). В некоторых случаях рыночные цены не учитывают потерь и выгод, которые в связи с проектом возникают для окружающей природной среды, общества и охраны здоровья. Если рыночную оценку этих эффектов получить невозможно, то необходимо применять специальные техники по их монетизации. Монетизированные оценки потерь и выгод для общества дисконтируются, как и денежные потоки при финансовом анализе. Как результат, рассчитываются такие показатели: экономическая чистая приведенная стоимость, экономическая норма прибыльности и соотношение между дисконтированными экономическими расходами и выгодами.

6. **Оценка рисков**, предусматривающая анализ вероятности того, что проект обеспечит достижение удовлетворительных результатов. Анализ рисков включает в себя, в частности, определение наиболее “чувствительных” переменных, влияющих на финансовые и экономические результаты проекта, после чего устанавливается распределение вероятностей для этих переменных. На этой основе определяются ключевые риски и их допустимый уровень, а также разрабатываются сценарии для избежания рисков.

На базе обозначенной схемы Еврокомиссия анализирует инвестиционные проекты и принимает решения о выделении (невыведении) на них средств из структурных фондов ЕС (или же о предоставлении налоговых льгот или гарантий по кредитам). Кроме того, методика, описанная в упомянутом руководстве [15], рекомендована странам – членам ЕС для использования при принятии решений о финансировании инвестиционных проектов. В ЕС анализ расходов и выгод осуществляется до принятия решения о предоставлении финансирования. Анализ расходов и выгод является удобным инструментом для оценки эффективности субсидий, предоставляемых отдельным предприятиям, и в первую очередь – на реализацию крупных инвестиционных проектов.

П. Вуудерс, Ч. Битон, Р. Бридле, Т. Моеренхот и Т. Либерт разработали подход, заключающийся в применении анализа расходов и выгод к схемам поддержки возобновимой энергетики, участниками которых, как правило, является большое количе-

ство предприятий. В течение 2000-х годов во многих странах энергетическая и экологическая политика предусматривала введение разнообразных субсидий для возобновимой энергетики. Субсидии имели разнообразные формы: специальные тарифы, квоты, налоговые льготы, прямое бюджетное финансирование, льготные кредиты и т. п. Авторами было предложено анализировать расходы и выгоды применения субсидий для возобновимой энергетики на основе специально разработанной системы показателей [16]. Предполагается, что суммарные выгоды для экономики и общества должны превышать расходы государства на субсидии. При этом оценка проводится в два этапа. Сначала при помощи специально разработанных показателей определяется влияние субсидий на определенную сферу государственной политики. В частности, предложены показатели для оценки влияния на окружающую природную среду, экономического и социального влияния, влияния на энергетическую безопасность и технологическое развитие. Затем оценивается размер финансовых выгод от таких влияний. В результате все эти финансовые выгоды подытоживают и сопоставляют с расходами государства на субсидии. Если выгоды от их предоставления превышают расходы на него, то такие субсидии можно считать эффективными.

На основе разработанной системы показателей авторами была проанализирована поддержка ветровой энергетики в Германии и Китае, солнечной энергетики – в Германии и Испании и биоэнергетики – в Германии и Великобритании. Исследователи установили, что субсидии относительно малозатратным технологиям (таким, как ветровая энергетика), вероятно, эффективны – в первую очередь, из-за значительных выгод для окружающей природной среды от замещения потребления угля. Однако, что касается более затратных технологий (таких, как солнечная энергетика), ситуация не так очевидна, поскольку, по самым оптимистическим оценкам, выгоды от предоставления субсидий в лучшем случае покрывают расходы государства.

Таким образом, исследователями было предложено оценивать выгоды от предоставления субсидий через систему показателей, позволяющих сопоставить расходы государства на субсидии и выгоды от их предоставления для общества, и тем самым определить эффективность государственного вмешательства.

Оценка влияния инструментов поддержки предприятий на национальную экономику предполагает, в первую очередь, поиск ответа на вопрос о том, были ли при этом достигнуты цели государственной политики, и как применение каждого из таких инструментов повлияло на поведение ключевых игроков рынка. Так, в случае поддержки научно-технологических исследований государственное вмешательство должно привести к увеличению инвестиций со стороны частного сектора. Если же государственную поддержку получает предприятие или отрасль, находящиеся в затруднительном финансовом положении, то такой инструмент будет эффективен, если предприятие не обанкротится в течение нескольких лет после завершения его действия. Кроме того, при этом целью поддержки может стать недопущение снижения конкуренции на рынке. Следовательно, необходимо учитывать влияние поддержки предприятия на потребителя, а также понес бы потребитель потери (в виде роста цены на товар или снижения его качества), если бы такая поддержка предоставлена не была.

Оценку влияния инструментов поддержки следует осуществлять как до его применения (в качестве элемента процесса принятия решения о предоставлении и предоставлении предприятию помощи), так и в ходе применения этого инструмента с целью оценки его эффективности. Оптимальной методикой оценки влияния инструмента поддержки до его применения является проведение анализа расходов и выгод, который позволит оценить потенциальные финансовые и нефинансовые выгоды от государственной поддержки и сопоставить их с ожидаемыми расходами бюджетных

ресурсов. Оценить эффективность инструментов бюджетно-налоговой поддержки предприятий возможно при помощи нескольких разных методик. Анализ расходов и выгод является подходящей методикой и на данном этапе. Если помощь была предоставлена предприятию с целью недопущения концентрации конкуренции на рынке, то возможен анализ конкурентной среды, как это сделали Л. Григolon и Н. Легейда [5] при анализе эффективности поддержки автомобилестроительной отрасли в условиях кризиса.

Одним из наиболее распространенных методов анализа эффективности программ государственной поддержки являются эмпирические исследования (например, регрессионный анализ). В таких случаях для анализа берут две выборки предприятий: одну – с теми предприятиями, которые получили государственную поддержку, а другую – с предприятиями, которые похожи по своим характеристикам, но такую поддержку не получали. Чтобы подобрать сопоставимые выборки предприятий, применяют несколько видов техник, а именно – “разрывного дизайна”, “разницы разниц” и “метчинга”. Эмпирический анализ удобен, когда поддержка предоставляется по определенным схемам для большого количества предприятий (например, для анализа инвестиционно-налогового кредита, программ по поддержке научно-исследовательских разработок, налоговых льгот для слаборазвитых регионов и т. п.). Между тем он не подходит в случаях, когда поддержка предоставляется одному предприятию или небольшой группе уникальных фирм, для которых невозможно подобрать сопоставимые предприятия, не получавшие поддержку.

Следовательно, существует широкий спектр методов оценки влияния программ государственной поддержки предприятий на национальную экономику. Выбор этих методов зависит от многих факторов – таких, как цель поддержки предприятий, количество предприятий, получающих ее, и наличие информации для оценки альтернативных сценариев.

В странах ЕС оценка эффективности программ государственной поддержки субъектов хозяйствования уже многие годы является обязательным элементом процесса принятия решений о расходовании государственных средств. Но в Украине такой анализ или вообще не проводится, или является методически несовершенным. Соответственно, приведенный в статье анализ подходов к оценке эффективности бюджетно-налоговых инструментов поддержки предприятий может быть использован для разработки методик анализа, адекватных для отечественных условий.

В частности, методика анализа расходов и выгод, применяемая в ЕС, может быть использована в качестве основы для предварительной оценки государственных инвестиционных программ. А целесообразность продолжения уже существующих программ государственной поддержки, на которые уже не один год расходуются бюджетные средства (или недополучаются из-за налоговых льгот), важно проверить при помощи эконометрических методов, а где это невозможно – через сопоставление расходов государственных средств и полученных выгод для общества.

Список использованной литературы

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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : 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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nber.org/papers/w15325.pdf>.

8. Ниворожкин 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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eml.berkeley.edu/~bhhall/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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td08/td661_08/td661/en_tema_661.pdf.

13. Вулдридж 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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : 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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : 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.

Статья поступила в редакцию 21 июля 2014 г.
