

УДК 338.2

DOI: 10.52531/1682-1696-2023-23-4-110-115

Научная статья

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Ю. В. РагулинаРОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ
НАРОДОВ ИМЕНИ П. ЛУМУМБЫ

В данной статье проводится сравнительный анализ методических подходов к оценке эффективности мер государственной поддержки промышленности. Авторы исследуют различные подходы, используемые в научной литературе и практическом опыте, для измерения результативности государственных программ и инструментов, направленных на поддержку промышленного сектора. Особое внимание уделяется анализу особенностей и уровня централизации государственной поддержки. Авторы анализируют как качественные, так и количественные методы оценки, охватывающие такие аспекты, как рост производства, инновации, конкурентоспособность и эффективность использования ресурсов. Кроме того, авторы обращают внимание на преимущества и ограничения каждого подхода и предлагают рекомендации для улучшения процесса оценки эффективности государственной поддержки.

Ключевые слова: государственная поддержка, промышленная политика, оценка эффективности, экономика, предприятия, эффективность

ВВЕДЕНИЕ

Государственные расходы, направляемые на меры поддержки экономики, во многих странах достаточно высоки. На первом этапе оценки эффективности мер поддержки экономики возникает задача детально оценить затраты на реализацию этих мер. Меры поддержки являются одним из важнейших инструментов промышленной политики, также являясь и перераспределительными инструментами. В самых общих чертах мера поддержки может быть опреде-

Original article

METHODOLOGICAL APPROACHES TO ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF GOVERNMENT SUPPORT MEASURES FOR INDUSTRY: COMPARATIVE ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE

Y.V. RAGULINAPEOPLES' FRIENDSHIP UNIVERSITY
OF RUSSIA NAMED AFTER PATRICE LUMUMBA

This article provides a comparative analysis of methodological approaches to assessing the effectiveness of state support measures for industry. The authors explore various approaches used in the scientific literature and practical experience to measure the effectiveness of government programs and tools aimed at supporting the industrial sector. Special attention is paid to the analysis of the features and level of centralization of state support. The authors analyze both qualitative and quantitative assessment methods covering such aspects as production growth, innovation, competitiveness and resource efficiency. In addition, the authors draw attention to the advantages and limitations of each approach and offer recommendations for improving the process of evaluating the effectiveness of state support.

KEYWORDS: state support, industrial policy, efficiency assessment, economy, enterprises, efficiency

лена как любая государственная помощь, которая 1) позволяет потребителям приобретать товары и услуги по ценам ниже тех, которые предлагает вполне конкурентоспособный частный сектор, или 2) повышает доходы производителей сверх тех, которые были бы получены без вмешательства. В национальных счетах ОЭСР определяет субсидии как текущие безответные платежи, которые органы власти производят предприятиям в целях поддержки их производственной и иной деятельности. Для экономистов МВФ меры поддержки сгруппированы по следующим категориям [7]:

– денежная субсидия: прямые государственные платежи потребителям или производителям;

- кредитные субсидии: государственные гарантии, процентные субсидии и льготные кредиты (кредитные субсидии);
- налоговые субсидии: снижение удельных налогов;
- долевые субсидии: государственное долевое участие;
- субсидии в натуральной форме: предоставление государством товаров или услуг по ценам ниже рыночных;
- субсидирование закупок: государственные закупки товаров и услуг по ценам, превышающим рыночные;
- субсидии на регулирование: правительственные регулирующие меры, изменяющие рыночную цену.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Методологическую основу исследования составляют научные труды отечественных и зарубежных авторов по вопросам оценки эффективности мер государственной поддержки промышленности. Широко использовались нормативно-методические разработки, статистические данные и литературные источники, а также источники, размещенные в сети Интернет. В процессе выполнения исследования применялись методы системного анализа, экономико-статистические, монографические, сравнительные и др.

СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Статистика национальных счетов показывает только прямые платежи предприятиям (табл. 1). В статистическом подходе к национальному счету субсидии включают денежные потоки, непосредственно поступающие от правительства к предприятиям, но субсидии, как уже было сказано, могут принимать менее очевидную форму. В государственных бюджетных счетах другие виды субсидий, кроме денежных субсидий, не классифицируются в бюджетной категории «субсидии», такие как кредитные, налоговые, долевые, в натуральной форме, закупочные и регулирующие субсидии [1]. Налоговые субсидии уменьшают налоговые поступления и поэтому не входят в бюджетную категорию «субсидии». Кредиты государственным предприятиям часто не классифицируются как субсидии, даже если эти кредиты используются для покрытия дефицита. Эти явления усложняют оценку затрат на проводимые меры поддержки [3].

Такой подход к оценке размера субсидий позволяют оценить долю ВВП, направляемую на поддержку экономики от 0,2 до 3% в период 1998–2002 годов, от 0,5 до 7,5% в период 1975–1990 годов. В период 1998–2002 годов Соединенные Штаты, Япония, Соединенное Королевство, Ирландия и Греция представляли относительно небольшое количество субсидий (менее 1% ВВП). В то же время Австрия, Дания,

ТАБЛИЦА 1.

Содержание понятия «мера государственной поддержки (субсидии)» в различных зарубежных структурах

Источники	Операции	Секторальный охват	Основа измерения
NAS (система национальных счетов)	денежная субсидия	Все	Валовые расходы для правительства
ОЭСР (проект государственной поддержки промышленности)	денежная субсидия	Производство	Чистая стоимость для правительства
	льготные займы		
	гарантированное обеспечение		
	долевые субсидии		
	налоговые дотации		
ВТО	финансовый вклад государственного органа, предоставляющего * льготу	Услуги не покрываются	Чистая стоимость для правительства
	для ЕС это включает в себя трансферты из бюджета сообщества		
ЕС (государственная помощь)	денежная субсидия	Все	Эквивалент гранта
	льготные займы		
	гарантированное обеспечение		
	долевые субсидии		
	налоговые субсидии * продажа сырья ниже рыночной цены * покупка выше рыночной цены (ко без трансфертов из бюджета сообщества)		

Источник: составлено автором.

ТАБЛИЦА 2.

Государства-члены ЕС: рейтинги средних субсидий (подход СНС и Статистике государственной помощи ЕС) в доле ВВП (1998–2002 годы)

Рейтинг	Система национальных счетов	% от ВВП	Рейтинг	По статистике ЕС	% от ВВП
1	Австрия	3.0	1	Финляндия	1.5
2	Дания	2,2	2	Ирландия	1.1
3	Швеция	1.8	3	Португалия	1.1
4	Германия	1.7	4	Германия	1.0
5	Венгрия	1.7	5	Дания	0.9
6	Финляндия	1.5	6	Испания	0.8
7	Бельгия	1.5	7	Австрия	0.7
8	Нидерланды	1.5	8	Франция	0.7
9	Португалия	1.4	9	Греция	0.6
10	Франция	1.3	10	Венгрия	0.6
11	Италия	1.2	11	Италия	0.6
12	Испания	1.1	12	Бельгия	0.5
13	Ирландия	0.8	13	Нидерланды	0.5
14	Великобритания	0.5	14	Швеция	0.4
15	Греция	0.2	15	Великобритания	0.2

ТАБЛИЦА 3.

Международные тенденции в области государственных субсидий (в процентах от ВВП)

	Средний показатель 1998–2002 гг.	Средний показатель 1975–1990 гг.	Разница
Австрия	3,0	2,9	+0,1
Дания	2,2	3,2	-1,0
Швеция	1,8	4,5	-2,7
Германия	1,7	2,1	-0,4
Финляндия	1,5	3,2	-1,7
Бельгия	1,5	3,9	-2,4
Нидерланды	1,5	2,9	-1,4
Португалия	1,4	3,7	-2,3
Франция	1,3	2,7	-1,4
Италия	1,2	3,3	-2,1
Испания	1,1	2,1	-1,0
Ирландия	0,8	7,5	-6,7
Япония	0,8	1,2	-0,4
Великобритания	0,5	2,1	-1,6
США	0,5	0,5	0
Греция	0,2	4,2	-4,0

ТАБЛИЦА 4.

Государственная помощь на горизонтальную и секторальную помощь в 2006 году (в процентах от общего объема помощи)

	Германия	Испания	Франция	Италия	Велико-британия	ЕС-15
Горизонтальные цели, в том числе:	81	66	88	96	91	84
R&D	10	9	21	14	17	12
Окружающая среда и энергосбережение	47	5	2	3	28	28
МСП	3	10	21	20	16	10
Трудоустройство	1	1	18	20	1	8
Обучение	0	2	1	9	7	2
Региональное развитие	18	32	16	27	18	19
Другое	2	7	10	3	3	4
Секторальная поддержка, в том числе:	19	34	12	4	9	16
Производство	1		11	2	0	4
Уголь	18	33	0	0	1	9
Другие	0	0	0	0	8	1
Заслуги	1	0	0	2	0	2
Итого (за вычетом сельского хозяйства, рыболовства и транспорта) €)	15,17		6,49		3,51	45,09



РИС. 1.

Целевые направления развития промышленности

Швеция, Германия предоставили относительно большие объемы субсидий, более 1,5% ВВП. Нисходящая тенденция прослеживается почти во всех странах, за исключением Австрии [8]. Средний показатель ЕС за период 1975–1990 гг. составил 2,73 по сравнению с 1,28 за период 1998–2002 гг. (табл. 2).

Снижение, наблюдаемое для ЕС, на 1,45% также довольно впечатляюще. Эта тенденция к снижению особенно очевидна (снижение ВВП более чем на 2% в период с 1975 по 1990 год и с 1998 по 2002 год) для

Бельгии, Греции, Ирландии, Италии, Португалии и Швеции [5] (табл. 3).

В ЕС изменение политики привело к понижающейся тенденции субсидирования и к переходу от субсидирования сокращающихся секторов к горизонтальному и региональному субсидированию. Эти субсидии (НИОКР, МСП, охрана окружающей среды и энергосбережение, занятость и обучение) призваны компенсировать рыночные провалы [10] (табл. 4).

Среди целей промышленной политики и мер поддержки предприятий иностранная практика позволяет выделить такие, как благосостояние потребителей, социальную справедливость, экономическую эффективность и т. д. Они основаны на предположении, что рынок сам по себе не всегда дает наилучший результат. Разбивка субсидий по секторам или по целям довольно редко приводится в данных национальных счетах, поэтому анализ политики государственной поддержки по секторам или целям не является простым [2]. По классификации системы национальных счетов цели можно разделить на: цели эффективности (исправление провалов рынка, поддержка секторов в рамках традиционной промышленной политики) и цели равенства, когда помощь пытается решить социальные проблемы [9].

Определяя цели государственной поддержки, можно опираться на стратегические и программные документы, определяющие социально-экономическое развитие страны и развитие отдельных отраслей и направлений. Органы государственной власти РФ фиксируют целевые направления развития промышленности в различных аспектах (рис. 1).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Определение целей мер поддержки и промышленной политики представляется ключевым аспектом для оценки их результативности и эффективности. Успешность государственных мер зависит от целей, используемого политического инструмента и способа его осуществления.

В качестве отдельного аспекта анализа мер поддержки важно выделение особенностей и уровня централизации политики государственной поддержки. Разделение полномочий между федерацией и субъектами должно вести к созданию скоординированной, но децентрализованной системы. Уровень децентрализации поддержки в большинстве развитых стран достаточно высокий, что вызывает возникновение конкуренции между территориями. В качестве исключения можно отметить Францию, где 90% государственной поддержки обеспечивается государством и только 10% – региональными или местными властями [6]. Министерство экономики, финансов и промышленности Франции несет ответственность за определение стратегических промышленных приоритетов.

В Японии новая политика поддержки децентрализована, сделан акцент на дерегулировании, усилении конкурентной политики, активизации инновационной деятельности и поддержке предпринимательства. В России же уровень децентрализации нельзя назвать высоким, значительную поддержку получают предприятия в рамках стратегически важных проектов, например, развитие Арктики. Что касается вида помощи, то Германия, Великобритания и США в основном

полагаются на горизонтальные меры, которые принесут наибольшую пользу фирмам и отдадут четкий приоритет НИОКР, науке и технике, развитию малого и среднего предпринимательства. Во Франции применялся в основном вертикальный подход, а поддержка была сосредоточена на нескольких ключевых секторах (аэрокосмической, ядерной, оборонной) и помогала главным образом крупным фирмам.

Тенденция к более горизонтальному или «мягкому» подходу сейчас является общей. «Мягкий» характер промышленной политики и включает консультативную поддержку, поощрение партнерских отношений и распространение передового опыта, управление политикой, как правило, децентрализовано, а программы государственной поддержки осуществляются учреждениями, полностью или частично финансируемыми центральным правительством.

Этот аспект мер поддержки важен ввиду характерных эффектов, которые возникают при вертикальных и горизонтальных мерах поддержки. При оценке эффективности важно учитывать, что горизонтальные меры поддержки оказывают влияние на широкий круг предприятий, поддержка опосредованно распределяется на смежные сектора экономики, отдалается по времени. Сохранение при этом рыночных механизмов может обеспечить наилучший результат для экономики в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. ГОРЯЧЕВА Т.В. Критерии и система показателей оценки эффективности реализации промышленной политики // Гетеромагнитная микроэлектроника. 2012. № 12. С. 123–129.
2. НИЗАМУТДИНОВ И.К. Региональная промышленная политика: особенности формирования реализации. Казань: Казанский университет, 2015. 140 с.
3. ALESINA S. Ardagna Large changes in fiscal policy: taxes vs. spending *Tax Policy and the Economy*. 2010. 24. N1. P. 35–68.
4. BUIGUES P., SEKKAT K. Government subsidies to business: an international comparison. *J Ind Compet Trade* 11. 2011. N1–24. <https://doi.org/10.1007/s10842-010-0074-1>.
5. CHIN MANAG. *Stud.*, 2011. N5 (2). P. 207–226.
6. COLLIE D.R. State aid in the European Union: The prohibition of subsidies in an integrated market, *International Journal of Industrial Organization*. 2000. Vol. 18, Issue 6. P. 867–884, [https://doi.org/10.1016/S0167-7187\(98\)00051-4](https://doi.org/10.1016/S0167-7187(98)00051-4).
7. GIRMA S., GÖRG H., STROBL E. The effect of government grants on plant level productivity, *Economics Letters*. 2017. Vol. 94, Issue 3. P. 439–444, <https://doi.org/j.econlet.2018.09.003>.
8. GREETJE E. The Political Economy of Restructuring and Subsidization: An International Perspective. 2013. N6. LICOS Discussion Paper N130/2013, BOFIT Dis-

cussion Paper N12/2004, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.451620>.

9. **JORDI G., JODAR-ROSELL S.** Vertical Industrial Policy in the EU: An Empirical Analysis of the Effectiveness of State aid (June 2016). laCaixa Economic Paper N 01, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1019223>.
10. **WU J., CHENG M.L.** The impact of managerial political connections and quality on government subsidies: Evidence from Chinese listed firms // *Chinese Management Studies*. 2011. №2 (5). P. 207–226.

REFERENCES

1. **GORYACHEVA T.V.** Criteria and system of indicators for assessing the effectiveness of industrial policy implementation. *Geteromagnitnaya mikroelektronika*. 2012;12:123–129. (In Russian).
2. **NIZAMUTDINOV I.K.** Regional industrial policy: features of the formation of implementation. Kazan: Kazanskiy universitet. 2015:140. (In Russian).
3. **ALESINA S.** Ardagna Large changes in fiscal policy: taxes vs. spending *Tax Policy and the Economy*. 2010;24;(1): 35–68.
4. **BUIGUES P., SEKKAT K.** Government subsidies to business: an international comparison. *J Ind Compet Trade* 11. 2011;1–24. <https://doi.org/10.1007/s10842-010-0074-1>.
5. **CHIN MANAG.** Stud., 2011. N5 (2). P. 207–226.
6. **COLLIE D.R.** State aid in the European Union: The prohibition of subsidies in an integrated market, *International Journal of Industrial Organization*. 2000; 18;(6):867–884. [https://doi.org/10.1016/S0167-7187\(98\)00051-4](https://doi.org/10.1016/S0167-7187(98)00051-4).
7. **GIRMA S., GÖRG H., STROBL E.** The effect of government grants on plant level productivity, *Economics Letters*. 2017;94;(3):439–444. <https://doi.org/j.econlet.2018.09.003>.
8. **GREETJE E.** The Political Economy of Restructuring and Subsidization: An International Perspective. 2013. N6. LICOS Discussion Paper N130/2013, BOFIT Discussion Paper N12/2004, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.451620>.
9. **JORDI G., JODAR-ROSELL S.** Vertical Industrial Policy in the EU: An Empirical Analysis of the Effectiveness of State aid. June 2016. laCaixa Economic Paper N 01, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1019223>.
10. **WU J., CHENG M.L.** The impact of managerial political connections and quality on government subsidies: Evidence from Chinese listed firms. *Chinese Management Studies*. 2011;2;(5):207–226.

Рагулина Юлия Вячеславовна,
д.э.н, профессор, зав. кафедрой комплаенса и контроллинга
Российского университета дружбы народов им. П. Лумумбы

☎ 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6,
117198, Moscow, st. Miklouho-Maclay, 6,
e-mail: julra@list.ru