

## Сокращение масштабов субсидирования экономики как причина ускоренного роста сектора услуг

© 2011 В.А. Переполкин

кандидат экономических наук, доцент

Самарский государственный экономический университет

E-mail: nauka@sseu.ru

В статье изучается опыт стран ЕС по ограничению использования государством субсидирования в качестве инструмента воздействия на структуру экономики. Обоснован вывод о поддержке ускоренного роста сектора услуг, оказываемой сокращением масштабов субсидирования экономики.

*Ключевые слова:* субсидии, государство, секторы экономики, услуги, продукция, валовой внутренний продукт, эффективность.

В рамках экономической теории субсидирование как явление хозяйственной жизни считается мало соответствующим основам рыночного порядка. Мешая нормальному функционированию ценового механизма, субсидирование оказывает искажающее влияние на результаты поиска хозяйствующими субъектами оптимального решения, в идеале определяемого на основе соотношения справедливых цен и издержек. Перераспределение денег налогоплательщиков в пользу конкретных частных или государственных предпринимательских структур должно служить достижению подъема эффективности функционирования национальной экономики в целом.

Недопустимо предоставление государственной поддержки предприятиям-бизнесам, активы которых стоят намного меньше, чем объем их задолженности. Для государства это означает принятие на себя финансовых последствий неумелого хозяйствования потенциальных банкротов, не располагающих надлежащим обеспечением на случай возникновения необходимости возврата предоставленных им средств. Подобный нерыночный способ финансирования, пусть даже внешне имеющий вид кредитования, вызывает опасения не только из-за сопровождающих его рисков утраты всех или части выделенных бюджетных средств. Просубсидировав деятельность хозяйствующего субъекта, государство встает на путь дальнейшего наращивания издержек. Сумев однажды доказать необходимость предоставления субсидий, затем их получатели значительно легче добиваются от представителей органов государственной власти последующих шагов в данном направлении. С момента принятия решения о выделении финансовой помощи поставившие под ним свои подписи руководители принимают на себя ответственность за проистекающие из него резуль-

таты. И тогда в случае первой неудачи нежелание признать допущенную ошибку становится мотивом для совершения второй попытки. После каждого очередного согласия на действия по поддержке давление на принявших такое решение ответственных лиц будет усиливаться, а значит, сложатся условия для возникновения у них личной заинтересованности в достижении хоть какого-то успеха в данном деле. “Спираль субсидий” пойдет по восходящей и с точки зрения объемов затрачиваемых бюджетных средств, и с точки зрения силы вовлеченности в процесс государственных чиновников.

На протяжении последних десятилетий в экономически высокоразвитых странах наблюдается устойчивая тенденция постепенного сокращения масштабов использования субсидирования как инструмента государственного регулирования экономики, в том числе при проведении структурной политики. За период 1992-2007 гг. в ЕС-15 абсолютная величина финансовой помощи государства уменьшилась с 82,4 млрд. евро до 59,4 млрд. евро, причем соотнесенная с ВВП она сократилась более чем в 2 раза - с 1,13 до 0,52 %. В докризисный период 2000-х гг. объемы предоставляемых субсидий в группе ЕС-27 колебались в диапазоне от 91,2 млрд. евро до 67 млрд. евро, с тенденцией к некоторому уменьшению и в абсолютном, и в относительном их измерении. Многократный рост объемов предоставленной государством финансовой помощи наблюдался в 2008 и 2009 гг., однако это стало результатом осуществления специальных антикризисных мер, имевших чрезвычайный характер и действовавших относительно непродолжительное время. Как видно из табл. 1, исключив средства, направленные государством в экономику в целях оказания антикризисной помощи, можно отметить отсут-

**Таблица 1. Абсолютные величины субсидий и удельные веса субсидий в ВВП по ЕС в целом и в отдельных входящих в него странах\***

Страна, показатель	Годы					
	1995	2000	2005	2007	2008	2009
ЕС-27						
объем, млрд. евро	83,2	68,0	67,1	67,0	309,3	427,4
удельный вес, %	0,97	0,65	0,58	0,55	2,51	3,62
без антикризисной помощи:						
объем, млрд. евро	83,2	68,0	67,1	65,4	71,8	73,2
удельный вес, %	0,97	0,65	0,58	0,53	0,58	0,62
Великобритания						
объем, млрд. евро	4,4	3,1	3,7	5,5	66,0	124,2
удельный вес, %	0,38	0,18	0,24	0,34	4,01	7,93
Германия						
объем, млрд. евро	27,4	18,4	17,9	16,1	67,6	116,8
удельный вес, %	1,38	0,80	0,76	0,64	2,67	4,85
Финляндия						
объем, млрд. евро	3,1	2,0	2,2	2,1	2,0	2,1
удельный вес, %	2,82	1,36	1,35	1,15	1,13	1,24
Франция						
объем, млрд. евро	11,7	10,4	10,9	10,5	39,0	42,3
удельный вес, %	0,79	0,61	0,58	0,54	1,99	2,22
Швеция						
объем, млрд. евро	0,9	0,9	2,8	2,9	3,1	11,1
удельный вес, %	0,44	0,39	0,97	0,94	1,01	3,80

\* Рассчитано по: State aid by sector in million € / European Commission. URL: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/ws2\\_10.xls](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/ws2_10.xls)>; Total State aid by Member State in million € / European Commission. URL: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/ws2\\_1.xls](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/ws2_1.xls)>.

ствие существенного расширения масштабов субсидирования в ЕС.

За период 2000-2009 гг. из 27 стран - участниц ЕС в 19 странах удельный вес государственной помощи в ВВП уменьшился, причем наиболее значительными сокращения были на Кипре (-1,9%), в Чехии (-1,6%), на Мальте (-1%), в Словении (-0,9%). Из 8 продемонстрировавших увеличение данного показателя стран наибольшие приросты наблюдались в Болгарии (+0,9%), Венгрии (+0,8%), Португалии и Швеции (по +0,5%). Абсолютные величины предоставленных государством субсидий сильнее всего сократились в Испании (-2,8 млрд. евро), Германии (-2,3 млрд. евро), Италии (-1,5 млрд. евро), а увеличились в Великобритании (+2,4 млрд. евро), Швеции (+1,9 млрд. евро), Венгрии (+1 млрд. евро). Среди стран, представленных в таблице,

только в Германии произошло уменьшение объемов выделяемых субсидий, удельный вес субсидий в ВВП сократился в Германии (-0,16%) и во Франции (-0,07%). Зато Швеция, более чем утроившая за семь лет объемы субсидий и более чем удвоившая удельный вес субсидий в ВВП, по величине последнего показателя (0,94% от всей величины ВВП) вышла на седьмое место в ЕС после Мальты (2,37%), Венгрии (1,98%), Болгарии (1,38%), Португалии (1,27%), Румынии (1,18%) и Финляндии (1,15%). С другой стороны, в ряду имевших в 2007 г. наименьшие значения удельного веса субсидий в ВВП стран ЕС Великобритания была четвертой (0,34%) после Словении (0,09%), Люксембурга (0,19%) и Эстонии (0,24%).

Содержащиеся в табл. 2 данные о распределении субсидий по секторам экономики свиде-

**Таблица 2. Распределение субсидий по секторам экономики по ЕС в целом и в отдельных входящих в него странах в 2009 г. (без антикризисной помощи), % к итогу \***

Страна	Сектор		
	Первичный	Вторичный	Третичный
ЕС-27	19,8	67,5	12,7
Великобритания	14,3	75,2	10,5
Германия	17,2	76,7	6,1
Финляндия	57,8	36,8	5,4
Франция	16,5	67,9	15,6
Швеция	14,3	75,3	10,4

\* Sectoral distribution of aid as % of total aid by Member State / European Commission. URL: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/ws2\\_9.xls](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/ws2_9.xls)>.

тельствуют о его неравномерном характере. Основная часть финансовой помощи государства направлялась во вторичный сектор (обрабатывающие производства, электро-, газо-, водоснабжение и строительство), доля которого в целом по ЕС в 2009 г. составила 67,5 %. Государственные субсидии были разделены на три неравные части: свыше 2/3 досталось вторичному сектору, около 1/5 - первичному сектору (сельское, лесное, рыбное хозяйство, добыча полезных ископаемых), на третичный сектор (сектор услуг) пришлось немногим более 1/10 части от общего объема субсидий. Примечательно, что, имея наименьший в рассматриваемой группе стран удельный вес субсидий в ВВП, Франция и Великобритания в 2009 г. обладали наибольшей среди них долей третичного сектора в общем объеме субсидий (равной, соответственно, 15,6 и 10,5 %). Одновременно Великобритания, Швеция, Франция и Германия отставали по показателю уровня поддержки первичного сектора от его среднего значения по объединенной Европе, и уж тем более от адресовавших подавляющую часть совокупного объема субсидий первичному сектору Болгарии (95,9 % всех субсидий), Румынии (85,7 %), Эстонии (71,8 %), Кипра (60,8 %), Финляндии (57,8 %). Швеция, показав очень высокое значение удельного веса направленных во вторичный сектор субсидий (85,6 %), уступила по этому показателю в ЕС только Греции (86 %). Финляндия, наоборот, ограничила долю в субсидиях вторичному сектору величиной, в 1,8 раза меньшей, чем среднее значение по ЕС. В рассматриваемой группе стран, за исключением Франции, предпочтения при принятии решений о распределении субсидий сложились явно не в пользу третичного сектора: в Финляндии и Германии у него была вдвое меньшая доля в общем объеме субсидий по сравнению со средней по Евросоюзу, а отставание Швеции и Великобритании превысило уровень в 20 %. Впрочем, в Евросоюзе были страны, в которых субсидии сектору услуг в 2009 г. практически не предоставлялись (а именно: в Болгарии третичному сектору досталось 0,1 % от всех субсидий).

Достаточно реалистичным вариантом объяснения факта дискриминации третичного сектора при явном предпочтении, отдаваемом вторичному сектору при выделении субсидий в странах ЕС, выступает наличие у принимающих структурнополитические решения лиц представления об отсутствии настоящей необходимости оказания массивной государственной финансовой поддержки сектору услуг в силу лучшего положения дел в нем. Тем не менее в Евросоюзе в 2009 г. имелись две страны, где субсидии предоставлялись преимущественно сектору услуг. Соотношение удельных весов субсидий между

третичным и вторичным секторами в этих странах было таково: 80,5 к 17,7% в Португалии и 73,7 к 9,4 % в Латвии<sup>1</sup>.

Обращение к описывающим процесс субсидирования с точки зрения применяемого инструментария статистическим данным позволяет говорить о безоговорочном доминировании прямой финансовой помощи из государственного бюджета и освобождений от уплаты налогов. В совокупности охватив в 2009 г. 94,2 % всех государственных средств, выделяемых в ЕС на цели субсидирования, указанные его формы в некоторой степени выступают альтернативой друг другу. Посредством прямой финансовой помощи из государственного бюджета вторичному и третичному секторам направлялось в 1999-2001 гг. 63 % субсидий, в 2001-2003 гг. - 67 %, в 2004-2009 гг. - 50 %. Противоположная направленность наблюдалась в динамике доли частичного или полного освобождения от уплаты налогов в общей величине помощи: в 1999-2001 гг. среднегодовое значение этого показателя равнялось 26,1 %, в 2004-2006 гг. оно поднялось до 43 %, в 2007-2009 гг. составило 43,6 %<sup>2</sup>.

Описанные изменения в соотношении указанных основных форм субсидирования выступили следствием реализации на практике окончательно сформировавшегося понимания необходимости осуществления перехода от действий по прямой поддержке, в частности через выделение дотаций, к более сложным механизмам оказания финансовой помощи, нацеленным не столько на поддержание и увеличение объемов производства, сколько на повышение социально-экономической эффективности функционирования субсидируемых частей национальной экономики. Лидерами в предоставлении финансовой помощи напрямую из госбюджета среди стран ЕС в 2009 г. были Словения (96,6 % от общей суммы субсидий), Дания (96,1 %), Люксембург (95,5 %), Австрия (94 %) и Кипр (92,9 %). Возможность освобождения от уплаты налогов наиболее широко использовалась в Португалии (91,2 % от общей суммы субсидий), Швеции (81,6 %), Словакии (63,2 %) и на Мальте (78,1 %). Третьей по значимости формой субсидирования являлись государственные гарантии, Впрочем, применявшиеся только в 9 странах ЕС, среди которых выделялись Греция (32,3 % от общей суммы субсидий), Болгария и Чехия (по 7,7 %), а также Венгрия (4,7 %). Удельный вес льготных кредитов в целом по ЕС составлял 3,4 %, в том числе в Испании достигал 11,5 %, в Италии - 7,3 %, в Финляндии - 6,8 %. В то же время восемь стран ЕС (Болгария, Греция, Кипр, Литва, Мальта, Нидерланды, Словакия, Эстония), согласно имеющимся статистическим данным, льготных государственных кредитов субъектам

хозяйственной деятельности не выдавали. Отсрочки от уплаты налогов применялись только в 6 из 27 стран ЕС, государственное участие в капитале хозяйственного субъекта в качестве формы субсидирования имело место в 14 странах ЕС, при этом подвергаясь острой критике за создание искусственных преимуществ предприятиям, находящимся в государственной собственности<sup>3</sup>.

Обращает на себя внимание разный выбор скандинавских стран при определении приоритетной из двух основных форм субсидирования (табл. 3). Если в Швеции отдают явное предпочтение освобождению от уплаты налогов (81,6 % от совокупного объема субсидий) и стараются минимизировать предоставление помощи напрямую отчислениями из госбюджета (18 %), то в

ненной Европы, опыт реализации которой представляет практический интерес и для других стран.

Снижение интенсивности выделения государством финансовой помощи национальной экономике при сохранении дискриминации сектора услуг в данном вопросе сильнее всего сократит объемы субсидий, предоставляемых секторам производства продукции. Значительно меньше будут потери сектора услуг, конкурентоспособность предприятий которого повысится по сравнению с производящими продукцию предприятиями. Происходящее выравнивание условий ведения экономической деятельности в отношении субсидирования вызовет некоторое торможение роста производства продукции и ускорение роста

**Таблица 3. Среднегодовые удельные веса разных форм прямого и косвенного субсидирования по ЕС в целом и по отдельным входящим в него странам в 2007-2009 гг. (без антикризисной помощи), % к итогу\***

Форма субсидирования	Страна					
	ЕС-27	Великобритания	Германия	Финляндия	Франция	Швеция
Прямая финансовая помощь из госбюджета	50,6	40,6	42,3	60,9	39,3	18,0
Частичное или полное освобождение от налогов	43,6	53,5	53,1	29,9	56,7	81,6
Государственное участие в капитале хозяйствующего субъекта	0,6	5,2	0,2	2,3	0,1	0,2
Льготные кредиты	3,4	0,7	2,5	6,8	3,6	0,2
Отсрочка от уплаты налогов	0,2	0	0	0	0,1	0
Государственные гарантии	1,6	0	1,9	0,1	0,2	0

\* Рассчитано по: Aid to industry and services by aid instrument and by Member State / European Commission. URL: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/ws5\\_1.xls](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/ws5_1.xls)>.

Финляндии сложилась противоположная ситуация: освобождение от уплаты налогов (29,9 %) имеет почти вдвое меньшую долю, чем прямая помощь из госбюджета (60,9 %). Великобритания и Франция в этом отношении ближе к Финляндии, а Германия - к Швеции.

Результаты анализа положения дел с субсидированием экономической деятельности в странах Европейского союза свидетельствуют о пусть достаточно медленном, но очевидном ослаблении активности государства в этой сфере. Хотя в абсолютном измерении объем выделяемых на цели субсидирования финансовых ресурсов (без учета антикризисной помощи) в ЕС за период 2000-2009 гг. немного вырос, в относительном измерении, а именно в отношении к величине ВВП, он пусть незначительно, но сократился. Сравнительно малый среднегодовой удельный вес совокупного объема субсидий в ВВП (примерно 0,6 % в рассматриваемый период времени) и наблюдавшееся в 19 из 25 стран ЕС его уменьшение вполне правомерно расценивать как свидетельство проведения достаточно взвешенной экономической политики на пространстве объеди-

производства услуг, тем самым оказав поддержку терциаризации экономик стран ЕС. Возможно, скоро уже не в теории, а на практике иное по содержанию субсидирование вместо торможения назревших структурных сдвигов посредством выделения финансовой помощи хронически убыточным предприятиям и видам экономической деятельности послужит проведению прогрессивных структурных преобразований в экономике, повышению ее эффективности и конкурентоспособности на этой основе.

<sup>1</sup> Sectoral distribution of aid as % of total aid by Member State / European Commission. URL: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/ws2\\_9.xls](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/ws2_9.xls)>.

<sup>2</sup> См.: *Staiger B.* Die Kontrolle städtlichen Beihilfen in der Europäischen Union. Hamburg: Verlag DR. Kovari, 2009. S. 268; Aid to industry and services by aid instrument and by Member State / European Commission. URL: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/ws5\\_1.xls](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/ws5_1.xls)>.

<sup>3</sup> Aid to industry and services by aid instrument and by Member State / European Commission. URL: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/ws5\\_1.xls](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/ws5_1.xls)>.