

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



- № 3, 2016
- [Назад](#)
- [Головна](#)

УДК 351

Г. В. Ортіна,
докторант Академії фінансового управління Міністерства фінансів України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

G. V. Ortina,
doctoral student Academy of Financial Management Ministry of Finance of Ukraine

FOREIGN EXPERIENCE OF GOVERNMENT STRATEGIES ECONOMICS DEVELOPMENT

Проведено аналіз та узагальнено підходи до реалізації державної політики щодо стратегічного розвитку реального сектору економіки в розвинених країнах світу. Показано, що такий напрям є основним в системі державного регулювання економіки, виявлено його пріоритетні цілі та механізми реалізації.

The analysis and generalized approach to the implementation of state policies of development of real economy in foreign countries. It is shown that this trend is the ultimate in system state regulation of economy, priority objectives and implementation mechanisms.

***Ключові слова:** державна політика, механізм, промисловий потенціал, реальний сектор, світовий досвід, стратегія.*

***Keywords:** public policy, mechanism, industrial potential, real sector, international experience, strategy.*

Вступ

В процесі розвитку сучасної економіки акценти змістилися у бік фінансових аспектів суспільного розвитку. Цьому сприяла відповідна позиція практиків. Такий недолік майже не був відчутним і не мав негативних проявів у докризовий період у розвинених країнах у результаті збалансованості їх економік. Проте остання фінансово-економічна криза виявила принципову залежність фінансових процесів від реального сектору економіки і неможливість довгострокового відриву розвитку фінансових ринків від реальних

економічних процесів, які потребують реформування і модернізації галузей промисловості задля розвитку реального сектору економіки країни, створення таких видів виробництва, які сприяли б його переходу на нову технологічну основу. Вирішення такого роду завдань можливе лише за умови нарощування промислового потенціалу регіонів і формування промислових кластерів в умовах розвитку інтеграційних відносин. Саме такі цілі мають бути покладені в основу розробки державної антикризової стратегії щодо розвитку реального сектору економіки, орієнтованого на пріоритети промислового розвитку і стимулювання галузей з мультиплікаційним ефектом зростання виробництва і зайнятості, з урахуванням позитивного світового досвіду.

Проблеми формування та реалізації державної стратегії розвитку реального сектору економіки в науковій літературі опрацьовано досить широко, зокрема у працях О. Алімова, О. Амоші, З. Варналія, В. Гесця, М. Долішнього, А. Никифорова, М. Чумаченка та ін. Теоретичні засади та практичні рекомендації щодо удосконалення системи управління розвитком реального сектору економіки розроблені такими зарубіжними вченими, як І. Ансофф, В. Александров, П. Друкер, М. Кондратьєв, І. Родіонова, Ф. Котлер, Р. Коулз.

Постановка проблеми

Дослідити та узагальнити світовий досвід реалізації державної політики щодо стратегічного розвитку реального сектору економіки та визначити напрями його можливої адаптації до потреб України.

Результати

Трансформація соціально-економічної структури України припускає використання нових форм і методів державного регулювання, які спираються на об'єктивне розуміння процесу формування багатокладної економіки й перерозподіл повноважень по регулюванню на всіх рівнях: державному, регіональному й галузевому. Результативність державного регулювання може зрости, якщо застосування ринкових важелів і стимулів буде носити систематичний характер, виходячи зі стратегічних цілей і поточних завдань. Розвиток промисловості України вимагає формування єдиної стратегії, що виражається через державну промислову політику. Як відомо, на початку реформування відкидалося яке-небудь регулювання з боку держави. Слова лауреата Нобелівської премії Дж. Бекера, повторені Лешеком Бальцеревичем – «батьком» польських реформ: «Найкраща державна промислова політика – це її відсутність» – були вираженням цієї точки зору, оскільки визначалось, що процес переходу відбудеться досить швидко й безболісно, якщо, з одного боку, дати волю ринковим силам, з іншого боку – обмежити роль держави. У підсумку виявилось, що до початку 1994-1995 рр. усі країни, що вступили на шлях трансформації, прийшли із втратами, хоча й меншими, ніж в українській промисловості й економіці [1].

Державна політика розвитку реального сектору економіки в розвинених країнах існує і є основним напрямом державного регулювання. Саме вона використовується для реалізації таких цілей, як оптимізація структури промисловості, зміцнення конкурентних позицій національної промисловості, стимулювання розвитку НДДКР, сприяння злиттю промислових компаній з метою підвищення їх конкурентоспроможності. У промислово розвинених країнах розробляється сукупність програм розвитку з урахуванням довгострокових перспектив розвитку промисловості й економіки країни в цілому, формування взаємозв'язків на національному й міжнародному рівнях. Особливе значення при цьому надається розвитку нових перспективних галузей, здатних підвищити конкурентоспроможність країни.

Потреба в державній політиці розвитку реального сектору економіки, як правило, не відчувається в умовах зростання економіки, проте тенденції до спаду, уповільнення темпів розвитку економіки – усе це визначає необхідність формування й реалізації загальнодержавної промислової політики. Так, Концепція промислової політики США заснована на тому, що держава повинна планувати структуру розподілу продукції й інвестицій, а для досягнення необхідних структурних співвідношень широко використовувати методи державного регулювання як податкові, амортизаційні, кредитно-грошові та ін.

Державна політика розвитку реального сектору економіки країн ЄС – це частина політики економічного росту, підлегла досягненню тих же цілей, але стосовно до промисловості, К.Г. Оппенлендер, відзначав, що для досягнення цих цілей політика економічного росту й державна промислова політика повинні якнайменше спотворювати трендові сигнали ринку, тобто необхідно дотримуватися принципів співвідпорядкованості й дотримання вимог ринку [6]. Можна зробити висновок, що за кордоном питанням державної промислової політики приділяється досить велика увага, враховуючи, що промисловість не тільки основа, але й рушійна сила розвитку економіки будь-якої країни. При цьому обов'язковим є облік ринкових факторів з акцентом на додання промисловим структурам адаптивного характеру до навколишнього середовища й надання державної підтримки тим галузям промисловості, у яких відсутні стимули й, відповідно, імпульси до розвитку.

Роль і місце країн у міжнародному поділі праці в сучасних умовах не визначається ні їх забезпеченістю природними ресурсами, ні тим більше низькими витратами на робочу силу. Світовий досвід показує, що країна може мати у своєму розпорядженні багаті родовища мінералів і не бути дійсно конкурентоспроможною.

Напроти, цілком конкурентоспроможними можуть бути країни як з високим рівнем витрат на робочу силу (Німеччина, США, Швейцарія), так і країни з робочою силою (Малайзія, Сінгапур). Конкурентоспроможною може бути економіка країн, що практично не мають природних ресурсів (найбільш яскравий представник цієї групи – Японія) [2].

Підвищення конкурентоспроможності національних виробників є в цей час основною метою державної промислової політики. Незалежно від того, чи є державна промислова політика офіційною стратегією (як це є у Франції і Японії) або існує «дефакто» (Великобританія, США), вона містить у собі широкий спектр інструментів державного впливу на розвиток промисловості, її структуру (галузеву й регіональну), ефективність підприємницької діяльності.

З другої половини 80-х років уряди багатьох промислово розвинених країн стали дотримуватися політики скорочення прямих субсидій для кризових галузей і стимулювання підтримки перспективних галузей.

В 1990-ті роки відбулося значне посилення позицій Японії в системі світового господарювання. На неї доводиться більш 1/10 світового ВВП. Загальна сума закордонних активів Японії до 1995 року перевищила 1 трлн. дол. і в цей час перевищує величину закордонних активів США. На частку Японії доводиться значна частина світового експорту (від 15 до 40%) по таких видах продукції, як автомобілі, телевізори, відеомагнітофони, фотоапарати, металообробні верстати та ін.

Динаміку росту японської економіки, її структурну раціональність визначає система державного регулювання, яка склалася в Японії. Форми твердого регулювання економічних процесів, що ефективно виконують свою роль в 1970-ті роки, надалі стали менш ефективними. Стало зрозуміло, що в міру її росту й ускладнення економічних структур необхідне більш опосередковане регулювання всіх процесів. При цьому за державою залишається найважливіша функція – макроекономічне управління через бюджетну й податкову політику, створення сприятливих умов функціонування суб'єктів ринку.

Приватизація держпідприємств у Японії, лібералізація внутрішнього ринку, проведення податкової реформи – це й результат, і форми державного регулювання економічних процесів. Уряд також бере на себе роль посередника між національною економікою й міжнародними ринковими силами, реалізуючи завдання не просто глибокого проникнення національної промисловості на світовий ринок, але й тісної інтеграції в структуру світового господарства на найбільш кращі для неї умовах. Державні фінанси виступають як важливий інструмент розвитку й пристосування промисловості, усієї економіки до зміни зовнішніх економічних умов [3].

В основі Концепції формування й реалізації державної промислової політики Японії лежить сукупність наступних принципів: підтримка національного промислового капіталу в підвищенні його ефективності й конкурентоспроможності; підтримка високотехнологічних галузей, що є основою підвищення продуктивності праці, доходів і зайнятості, тобто економічного росту в цілому. Подібний підхід забезпечує загальну структурну перебудову при мінімально можливих соціальних витратах: працівники, які вивільняються в галузях, що «звиваються», знаходять собі застосування в нових виробництвах, що розвиваються; спрямованість на забезпечення високої конкурентоспроможності економіки країни не тільки в поточний період, але й у перспективі.

У США, на відміну від Японії, провідну роль у раціоналізації промислової структури й у пристосуванні промисловості до мінливих умов внутрішнього й світового ринку приділяється приватним корпораціям. Заходи, прийняті державою стосовно промисловості, обмежуються звичайно наданням фінансової допомоги галузям, найбільш підданим впливу зовнішньої конкуренції (автомобільна, сталеливарна, електронна промисловість), або введенням протекціоністських заходів щодо огороження окремих галузей від конкуренції із закордонними підприємствами (найбільш яскрава сталеливарна промисловість). Реалізація такої політики, як правило не веде до підвищення конкурентоспроможності відповідних галузей, хоча й дає певний час для проведення реструктуризації й зберігає рівня зайнятості [3].

Поки американська економіка перебувала у відносній ізоляції від світового ринку, темпи економічного росту були високими й переміщення капіталу і робочої сили з однієї галузі в іншу відбувалося відносно безболісно, потреба в державній промисловій політиці не відчувалася. Результати розвитку економіки США за останні 10-15 років показали, що вона зіштовхнулася із серйозними структурними проблемами, які, в остаточному підсумку, виражені в наступних результатах: низькі темпи росту продуктивності праці; нестача капіталів для сфери підвищеного ризику; низький рівень інвестицій; проблеми в організації виробництва; погіршення «якості» управлінських структур; серйозні недоліки в «інституціональній інфраструктурі».

У США була розроблена Концепція державної промислової політики, у якій передбачалося, що держава повинна свідомо планувати структуру виробництва продукції й розподілу інвестиції в промисловості, на відміну від структури, що автоматично утворюється під впливом ринкових сил. Визначивши зразкові показники й структури, уряд повинен використовувати податкові, зовнішньоекономічні та інші інструменти державного регулювання для реалізації цього завдання [4].

Основна теза концепції – необхідність посилення ролі держави в прийнятті рішень, що стосуються промисловості. Прихильники державної промислової політики вважають, що ринок показав нездатності створювати стимули для виробничого нагромадження й конкурентоспроможності як у старих, базових галузях американської промисловості, так і в нових.

Для сприяння промисловими компаніям США використовуються різні інструменти, серед яких особливо виділяються за значимістю впливу: сприяння консолідації («об'єднання») промисловості; формування механізму використання державної власності; амортизаційна політика.

Для реалізації поставлених цілей політика економічного росту й державна промислова політика (як говорилося вище) повинні якнайменше спотворювати трендові сигнали ринку. Донедавна в ЄС, так само як і в Західній Європі в цілому, проводилася структурна політика (іменована в деяких країнах «державною промисловою політикою»), що переслідує в основному ціль зберегти або поліпшити галузеву структуру, яка склалася. У якості прикладів можна назвати сільське господарство, вугільну, суднобудівну промисловість.

У листопаді 1990 року Комісія ЄС у документі «Промислова політика у відкритому і конкурентному економічному середовищі» сформулювала наступні основні принципи [7]: держави-учасники ЄС і саме Співтовариство повинні подбати про те, щоб процес бажаних структурних зрушень відповідав вимогам ринку й конкуренції, як це передбачене погодженими ринковими умовами; особливим пріоритетом повинен користуватися розвиток високотехнологічних галузей. Досягнення цієї мети повинне забезпечуватися

проведенням так званої «горизонтальної промислової політики», що не замикається в рамках вузьких галузей, що й носять всеосяжний характер. У ст. 130 розділу 1 “Маастрихтського договору” говориться про створення економічного клімату, що сприяє прояву ініціативи підприємств і співробітництву між ними, і про повне використання можливостей промислової політики в таких областях, як інновації, дослідження й технічний розвиток; участь самого ЄС повинна бути тільки доповненням національних зусиль й цілком відповідати сформульованим цілям загальноєвропейської промислової політики. В умовах перехідного періоду досвід західних країн по організації управління державним сектором промисловості представляє для України значний інтерес.

Формування й реалізація промислової політики в Італії здійснюється на основі ряду державних холдингів таких як Інститут промислової реконструкції, Управління акціонерної участі й фінансування обробної промисловості та ін.[7].

Організаційна структура управління державною власністю була вперше реалізована Інститутом промислової реконструкції. Діяльність державних підприємств, їх стратегія розвитку, твердження довгострокових планів і асигнувань у фонди розвитку промисловості визначаються Міждепартаментським комітетом економічного планування. Йому ж підкоряється Міністерство участі держави в акціонерному капіталі, відповідальне за виконання директив Міждепартаментського комітету економічного планування через систему державних фінансових холдингів, створення нових фірм, закупівлі й продажів державних власних акцій корпорації.

У підпорядкуванні Міністерства участі держави в акціонерному капіталі перебувають державні холдингові компанії, що координують промислову політику, стратегію й фінанси. Вони фінансуються державою, звільнені від виплати відсотків по одержуваних дивідендах, мають право випускати облигації під гарантії держави, при цьому 65% річного прибутку перераховується до державного казначейства.

Державна промислова політика Австрії формується й реалізується в рамках загальної державної економічної політики [7]. Потрібно відзначити, що в ході розвитку уявлення про державну промислову політику Австрія практично відмовилася від секторально-галузевого принципу прямої фінансової підтримки промислових підприємств і втручання держави в їхню діяльність. Причини – високі витрати, низька ефективність, структурний дисбаланс. До речі, одночасно був зроблений висновок про недоцільність підтримки нерентабельних безперспективних підприємств і переваги заміщення їх продукції імпортом.

Державна промислова політика в Австрії полягає в створенні законодавчим шляхом і забезпеченні механізмами виконавчої влади рамкових умов діяльності промислових підприємств, наданні привабливого режиму інвестиційним вкладенням вітчизняного й іноземного приватного капіталу в науково-виробничі дослідження й дослідно-конструкторські розробки, у наукомісткі, високотехнологічні галузі. Важливу роль в опосередкованому державному фінансуванні й стимулюванні виробничих капіталовкладень відіграє система спеціальних інвестиційних фондів, що утворюються за рахунок надходжень з державного бюджету, продажів акцій державних підприємств, залучення вільних засобів Австрійського національного банку й ін. Зокрема в Австрії створені й успішно функціонують Фонд поліпшення структури економіки «Бюргс», Фонд стимулювання інвестицій у галузі охорони навколишнього середовища й водного господарства, Фонд гарантування кредитів та ін.

Важлива ланка державної промислової політики представляє такий напрямок, як спрощення й оптимізація режиму оподаткування підприємств.

Ключовим елементом промислової політики Австрії є сприяння підвищенню конкурентоспроможності товарів австрійського виробництва, що досягається підвищенням якості при одночасному зниженні собівартості їх виробництва. В Австрії відсутня єдина центральна державна структура, що займається питаннями промислової політики, – частина функцій покладена на державні Міністерства економіки, науки й транспорту, фінансів, а також Палату робітників та службовців, і Палату економіки Австрії й галузеві промислові спілки (тобто спілки осіб найманої праці й підприємців) [7].

З наведеного випливає: по-перше, держава за кордоном приділяє підвищену увагу питанням розвитку реального сектора економіки; по-друге, державна політика розвитку реального сектору економіки різниться від країни до країни, проте ключові її елементи носять типовий характер – урахування ринкового фактора як стимулюючої й перетворюючої сили, акцент на додання промисловим структурам адаптивного характеру до навколишнього середовища, надання допомоги промисловості в сферах, де вона не має прямих спонукальних імпульсів до розвитку; по-третє, в основному державна політика розвитку реального сектору економіки спрямована на розробку й здійснення таких заходів, які б найбільш повно сприяли підвищенню конкурентоспроможності національної економіки.

Висновок

На основі проведеного аналізу реалізації державної політики стратегічного розвитку реального сектору економіки в розвинених країнах встановлено, що такий напрям є основним в системі державного управління. Саме державна політика розвитку реального сектору економіки використовується для реалізації таких цілей, як оптимізація структури промисловості, зміцнення конкурентних позицій національної промисловості, стимулювання інноваційного розвитку, сприяння злиттю промислових компаній з метою підвищення їх конкурентоспроможності. У промислово розвинених країнах розробляється сукупність програм розвитку з урахуванням довгострокових перспектив розвитку реального сектору економіки країни в цілому, формування взаємозв'язків на національному й міжнародному рівнях.

Література.

1. Борецкий Р. «План Бальцеровича» и вокруг него / Р. Борецкий // Новое время. – 1990. – № 12. – С.22.
2. Кривенко Л.В. Інноваційна стратегія економічного розвитку як ключовий імператив загальнодержавної політики / Л.Ю. Кривенко // Вісник інститут економічного прогнозування. – 2004. – С. 3-7.
3. Куликов Г.В. Японский менеджмент и теория международной конкурентоспособности / Куликов Г.В. – М.: Экономика, 2000. – 348 с.
4. Ліндсей Ф.А. Перебудова в промисловості: Американський досвід / Ліндсей Ф.А. – К., 1996. – 36 с.
5. Мельник А.Ф. Місце України в міжнародній торгівлі XXI ст. / А.Ф. Мельник // Економічні проблеми XXI століття: міжнародний та український виміри [Амоша О.І., Березюк Р.М., Гладій І.Й. та ін.]; за ред. С.І. Юрія, Є.В. Савельєва. – К.: Знання, 2007. – 595 с.
6. Оппенлендер К. Европейская промышленная политика – необходимость и принципы / К. Оппенлендер // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – № 5. – С. 127-137.
7. Регіональна політика Європейського Союзу: історія і сучасність // www.old.europexxi.kiev.ua.
8. Чечель О.М. Чинники формування моделі державного регулювання економічної політики / О.М. Чечель // Економіка та держава. – 2009. – № 12. – С. 102-105.
9. Шевцов А.І. Актуальні проблеми економіки України в контексті світової фінансової кризи / А.І. Шевцов, Г.І. Мечніков // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – С. 80-85.
10. Якубовський М. Концептуальні основи стратегії розвитку промисловості України на період до 2017 року / М. Якубовський, В. Новицький, Ю. Кіндзерський // Економіка України. – 2007. – №11. – С. 4-20.

References.

1. Boreckij, R. (1990), “Balcerowicz Plan” and around”, *Novoe vremja*, vol. 12, pp. 22.
2. Kryvenko, L.V. (2004), “Innovative stratehiya ekonomichnoho development as a key policy imperatyv zahalnodержavnoyi”, *Visnyk instytut ekonomichnoho prohnnozuvannia*, pp. 3-7.
3. Kulikov, G.V. (2000), *Japonskij menedzhment i teoriya mezhdunarodnoj konkurentosposobnosti* [Japanese menedzhment and teoriya mezhdunarodnoj konkurentosposobnosti], Jekonomika, Moscow, Russia.
4. Lindsej, F.A. (1996), *Perebudova v promyslovosti: Amerykans'kyj dosvid* [Reorganization of the industry: American Experience], Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
5. Mel'nyk, A.F., Amosha, O.I., Bereziuk R.M. and Hladij, I.J. (2007), *Mistse Ukrainy v mizhnarodnij torhivli XXI st.* [Ukraine's place in the international trade of the XXI century], Znannia, Kyiv, Ukraine.
6. Oppenlender, K. (1994), “European industrial policy - the need for and principles”, *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija odimost' i principy*, vol. 5, pp. 127-137.
7. “The regional policy of the European Union: History and Modernity” available at: www.old.europexxi.kiev.ua.
8. Chechel', O.M. (2009), “Factors forming a model of state regulation of economic policy”, *Ekonomika ta derzhava*, vol. 12, pp. 102-105.
9. Shevtsov, A.I. and Mechnikov, H.I. (2009), “Actual problems of economy of Ukraine in the context of the global financial crisis”, *Stratehichni priorytety*, vol. 1(10), pp. 80-85.
10. Yakubovs'kyj, M., Novyts'kyj, V. and Kindzers'kyj, Yu. (2007), “Conceptual foundations of industrial development strategy of Ukraine for the period until 2017”, *Ekonomika Ukrainy*, vol. №11, pp. 4-20.

Стаття надійшла до редакції 20.03.2016 р.