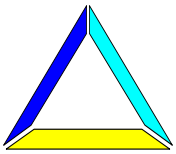
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360,
факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



S 10

Майбутнє чорної металургії в Україні

- Альтернативна стратегія -

Резюме

У цій роботі розглядається ситуація, що склалась в чорній металургії, і пропонується майбутня стратегія державної підтримки української чорної металургії.

Вітчизняне металургійне виробництво в останні роки зазнало викривлень внаслідок, наприклад, регулювання імпорту виробничих ресурсів, перехресного субсидування домогосподарств та деяких низькопродуктивних галузей. З іншого боку держава підтримувала металургійну промисловість шляхом зниження ставки податку на прибуток підприємств цієї галузі. Частково в результаті такої політики, але, головним чином, завдяки одужанню експортних ринків по закінченню фінансової кризи в Азії промисловість наприкінці 1990-х перестала бути збитковою і почала в наступні роки отримувати великі прибутки (як до, так і після сплати податків). Проте податкові пільги викликали антидемпінгові розслідування за кордоном проти українських підприємств і тому серйозно загрожують майбутнім можливостям експорту української продукції на зовнішні ринки.

Зараз актуальним політичним питанням є розробка майбутньої політики державної підтримки. Більшість українських політиків схиляються на користь продовження надання податкових пільг. Ми ж пропонуємо **альтернативну стратегію**, яка дозволяє усунути як викривлення, так і пільги. Згідно цієї стратегії ми пропонуємо взяти за мету наступні **цілі** та **заходи**:

Ціль 1: Створити **прозорі** та **конкурентні ринки**:

Ми пропонуємо здійснити наступні **заходи:**

- Скасувати **податкові пільги**, **перехресне субсидування/податкові схеми** та **торгівельні обмеження** на ввезення виробничих ресурсів.

- Накласти **жорсткі бюджетні обмеження** (покращення **ефективності виконання законодавства** та **процедур банкрутства**)
- Прискорити **приватизацію**.

Ціль 2: Підтримувати **соціальну стабільність** та **суспільне сприйняття** реформ:

Ми пропонуємо здійснити наступні **заходи:**

- Провести соціальні заходи, спрямовані на виплату **допомоги** робітникам **при скорочені**, **програми перекваліфікації** та **раннього виходу на пенсію**.
- Створити можливості **альтернативної зайнятості** шляхом стимулювання **підприємництва** (наприклад, надання стартового капіталу) та **малих і середніх підприємств** (наприклад, дерегуляція, покращення інфраструктури, прозорий податковий кодекс).

План:

I. Вступ

II. Структура промисловості та проблеми

III. Поточна політика підтримки

IV. Альтернативна майбутня політика

V. Висновки

I. Вступ

Чорна металургія є важливим сектором для української економіки. Вона дає роботу більше 500 тис. працівників (близько 6,5% загальної кількості робочої сили), виробляє майже 30% загального промислового випуску та її частка у загальній доданій вартості промисловості становить приблизно 15-20% і 5% у ВВП. Навіть більш важливо, її частка у валютних надходженнях від експорту в останні роки найбільша – близько 40%. Ці показники разом з традиційно великим значенням металургії в комуністичну добу пояснюють підвищену суспільну увагу до цього сектора. Зокрема, у відповідь на структурні проблеми, викривлення на вітчизняних ринках та, меншою мірою, зарегульованість світових ринків, під час перехідного періоду було впроваджено кілька схем прямої підтримки. У відповідь, проти українських виробників було розпочато антидемпінгові розслідування на зовнішніх ринках, що привело до появи нових проблем для вітчизняних виробників, а разом з тим – до нових дискусій довкола питання про необхідність державної підтримки для промисловості.

Нещодавно ще дві події посилили ці дебати. По-перше, на початку цього року закінчилась дія широкомасштабної схеми державної підтримки – "Економічний експеримент на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України", яка дала українським політикам певний матеріал для перегляду української політики щодо металургії. По-друге, Міністерство промислової політики представило проект майбутньої програми розвитку чорної металургії - єдиної підготовленої на теперішній час. На цьому фоні ми збираємось представити альтернативну пропозицію щодо ринково-орієнтованого плану розвитку галузі, який базується на принципах конкуренції та ефективності. Спочатку ми опишемо структуру та проблеми промисловості і розглянемо попередню політику державної підтримки, а також заходи, запропоновані Кабінетом міністрів України. Після цього буде здійснено оцінку аргументів за та проти застосування таких інструментів і, нарешті, представлено наші ідеї, які, на нашу думку, більше підходять для забезпечення сталої та ефективної роботи сектора.

II. Структура промисловості та проблеми

Чорна металургія в Україні дуже сконцентрована. Наприклад, 5 найбільших підприємств (з приблизно 14) отримують 70-75% надходжень сектора та дають роботу 60% працівників у цьому секторі. Через низький попит на внутрішньому ринку металургійна промисловість залежить, головним чином, від продажу на зовнішніх ринках – 75-85% її кінцевої продукції йде на експорт. Якщо у 1998 році у секторі акумулювались збитки (під час фінансової кризи в Азії та Росії), у наступних роках фінансові показники значно покращились (Таблиця 1). Тим не менше, економічні показники окремих підприємств досить відрізняються. У 2000 році 2 з 12 найбільших за випуском підприємств працювали все ще зі збитками і їх частка у сукупних прибутках становила лише 9%. На відміну від них, 4

підприємства отримували прибутки навіть у 1998 році і частка двох найкращих підприємств у загальних прибутках становила близько 53% у 2000 році і 60% у 2001 році.[1]

Таблиця 1 Прибутки в чорній металургії * (в млн. грн)

	Прибутки до сплати податку**	Прибутки після сплати податку***
2001	2,284	1,941
2000	3,884	3,279
1999	561	470
1998	-822	-959

* Агреговані дані по 12 найбільших за випуском підприємств.

** Розраховано на основі ставки податку 30% у 1998, 9% у 1999 і 15% у 2000 та 2001 роках.

*** Джерело: Інвестгазета: рейтинг топ 100 (різні видання).

На рівні сектора існують великі надмірні потужності[2], зокрема, це стосується робочої сили.[3] Останнє співвідноситься також з надзвичайно високою часткою виробництва сталі мартенівським способом.[4] Ця технологія застаріла, дуже енергомістка та забезпечує низьку якість виробленої сталі. У майбутньому необхідними будуть суттєві інвестиції, оскільки близько 80% вітчизняної продукції продається за кордон, де якість набуває все більшого значення, і очікується, що конкуренція – наприклад, з азіатськими виробниками, буде ще інтенсивнішою. До того ж, кілька викривлень негативно впливають на виробничий процес.

По-перше, існують різні схеми перехресного оподаткування/субсидування. Наприклад, постачальники енергії (газу та електроенергії) і транспортна галузь задля соціальної підтримки населення змушенні встановлювати ціни нижчі від собівартості для кінцевих споживачів та компенсувати свої втрати

---

1 Інвестгазета: рейтинг топ 100 (різні видання).

2 В середньому, лише 60-65% наявних виробничих потужностей використовувались протягом останніх 5-ти років. За приблизними підрахунками, ступінь ефективного використання має становити в середньому близько 75%.

3 Продуктивність праці у виробництві необробленої сталі в Україні нижча ніж в усіх інших основних країнах-виробниках сталі. Якщо в ЄС виробництво необробленої сталі на одного робітника складає 590 метричних тон, в Бразилії 430 метричних тон чи 350 метричних тон в Південній Африці, то відповідна цифра в Україні становить лише 75 метричних тон.

4 Згідно з даними Міжнародного інституту заліза і сталі лише у державах колишнього СРСР частка виробництва мартенівським способом у сукупному виробництві сталі становить більше 10%, проте навіть в межах цього регіону ця частка в Україні належить до найвищих.

за рахунок встановлення вищих тарифів для промисловості.[5] З використанням енергії, яка становить більше 30% від загальних виробничих затрат, та промисловими тарифами, удвічі вищими ніж для приватних домогосподарств, відповідні викривлення є досить великими. Також існують випадки перехресного субсидування між галузями промисловості. Наприклад, від підприємств кількох секторів, включно з чорною металургією, вимагають відраховувати від фонду оплати праці внески до спеціального фонду страхування від нещасних випадків на виробництві за попередньо встановленою ставкою, яка залежить не лише від дійсного ризику у певній галузі промисловості, але й від фінансових показників її роботи. Оскільки більше платіжних вимог до цього фонду надходить від працівників вугільно-видобувних підприємств, промисловості з низькими фінансовими показниками, на інші галузі промисловості покладаються суттєві зобов'язання спів-фінансувати наслідки частих нещасних випадків у вугільних шахтах. Згідно з оцінками Металургійного комбінату імені Ілліча, який входить до кращої п'ятірки підприємств, ці додаткові витрати становлять приблизно 9,1 млн. грн. на рік (близько 5% фонду заробітної плати підприємства).

По-друге, до 1998 року у сталеплавильних підприємств накопичились борги у розмірі 5 млрд. гривень.[6] В наступні роки кредиторська заборгованість знизилась разом зі збільшенням експорту та прибутків. У 2000 році металургійні підприємства навіть стали нетто-кредиторами по відношенню до державного бюджету, головним чином, через невідшкодування ПДВ.[7] Як наслідок, підприємствам було знову дозволено проводити взаємозаліки, наприклад, з енергопостачальниками, що ще більше зменшило прозорість на ринку.

По-третє, ринки сировини (залізної руди та металобрухту) також регулюються. Наприклад, у березні 2002 року уряд обмежив імпорт залізної руди, що склало 7,4 млн. т, у 2000 році – 4 млн. т. Цей захід, очевидно, боляче вдарив по металургії, оскільки залізна руда з Росії зазвичай дешевша ніж українська, і тому сталеплавильні заводи використовували її у відповідь на неконкурентні вітчизняні ціни. Більше того, деякі виробники сталі навіть очікують, що квота викличе недостатність пропозиції наприкінці 2002 року. По металобрухту ситуація більш складна. Через підвищену криміногенну ситуацію, що склалась в торгівлі металобрухтом[8], був прийнятий спеціальний закон, який – серед інших заходів, таких як

---

[5] До того ж, структурні проблеми в енергопостачанні, наприклад, обмеження споживання газу в зимовий період, також сприяють таким викривленням.

[6] Джерело: Державний комітет статистики України, бухгалтерський баланс підприємств (форма 1б). Найбільшу частину в загальній заборгованості чорної металургії у 1998 році (57%) становили неоплачені рахунки за придбані товари та послуги, за якою йшла кредиторська заборгованість перед державою (18%). Частка заборгованості по заробітній платі була відносно малою (2,3%).

[7] Чиста сукупна дебіторська заборгованість у 2000 році становила 800 млн. гривень.

[8] Крадіжки обладнання та пристроїв організованим злочинними угрупуваннями з метою його продажу на металобрухт, якщо ціни (на світовому ринку) достатньо високі. Держава вважає це достатньо вагомим фактором для виправдання закону, який регулюватиме торгівлю металобрухтом, щоб зменшити стимули для такої діяльності.

схеми ліцензування – також дозволяє уряду знизити експорт шляхом накладення кількісних обмежень. Хоча поки що не було встановлено квот, Кабінет Міністрів України може зробити це у найближчому майбутньому, оскільки схеми ліцензування та інші заходи поки що не привели до зниження рівня злочинності, а чорна металургія лобіює такі експортні обмеження для того, щоб знизити ціни на металобрухт на внутрішньому ринку.

По-четверте, державна частка власності у цій галузі промисловості все ще дуже висока. Державі належать великі пакети акцій щонайменше 3-х із 10 кращих прибуткових підприємств і навіть 100% найбільш прибуткового підприємства (Криворіжсталь). Вірогідно, це погіршує стимули, знижує управлінський потенціал та має негативний вплив на інвестиційні перспективи.

Цей список показує, як чорній металургії доводиться перехресно субсидувати домогосподарства та інші галузі промисловості, які працюють гірше.[9] В якості компенсації ця галузь промисловості лобіює для себе державну підтримку. В наступному розділі ми опишемо найостанніші схеми підтримки, які були запроваджені.

III. Поточна політика підтримки

Державна підтримка чорної металургії протягом останніх років надавалася у формі податкових пільг наступним чином:

- Закон "Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України" діяв з липня 1999 по січень 2002 року. Головною метою закону була тимчасова підтримка підприємств промисловості шляхом підвищення їх обігового капіталу, оскільки багато підприємств наприкінці 1990х звітували про збитки. Підприємства, які брали участь в "економічному експерименті" – фактично всі підприємства чорної металургії – отримали вигоду, головним чином, від зменшення ставок податку на прибуток (9% у 1999 та 15% у 2000 році, замість 30%) на умовах реінвестування в обіговий капітал заощаджень від зменшення податку на прибуток.[10]
- У 2002 році пільги по податку на прибуток були продовжені для підприємств, що брали участь в експерименті. Проте, щоб запобігти можливим зловживанням нереінвестованими податковими заощадженнями (наприклад, Рахункова палата представила такий звіт), згідно чинного законодавства підприємства платять податок за повною

[9] Хоча надійна кількісна оцінка таких внесків неможливе, головним чином, через обмеження даних, більшість цих викривлень явно свідчать про те, що в середньому чорна металургія платить більше податків, ніж отримує субсидій.

[10] До того ж, інші податкові зобов'язання (збір до фонду будівництва, ремонту і утримання доріг, збір до Державного інноваційного фонду та збір за забруднення навколишнього середовища) були зниженні. Однак, більшість цих податків була скасована у 2000 році.

ставкою у розмірі 30%. Після цього, половина цих податкових надходжень переводиться на спеціальний рахунок, призначений для того, щоб повертати підприємствам сплачені кошти для фінансування конкретних інвестиційних проектів (таким чином, підприємства сплачують податок на прибуток, по суті, у розмірі 15%, але з високими адміністративними витратами).

Пропозиції уряду щодо майбутнього галузі:

Кабінет Міністрів України подав проект закону до Верховної Ради України про забезпечення розвитку металургійної промисловості до 2010 року. У проекті визначено інвестиційні проекти на конкретних підприємствах, які мають фінансуватися за рахунок збереження пільг щодо податку на прибуток, а також з інших джерел (в тому числі прямі виплати з державних фондів). Ці проекти мають на меті створення виробництва, яке б ефективно забезпечувало запланований рівень попиту до 2010 року. До того ж, у програмі пропонується кілька механізмів для регулювання ринку праці, щоб підтримати рівень зарплат, регулювати скорочення надмірної зайнятості та реорганізувати трудові ресурси в цій галузі промисловості. Нарешті, програма має на меті продовження приватизації та подальше звільнення від оподаткування, наприклад, при використанні екологічно безпечних та енергозберігаючих технологій.

Оцінка

Практика підтримки металургійної промисловості шляхом надання податкових пільг всесторонньо обговорювалась в останні роки. Наприклад, в своїх оцінках "економічного експерименту" Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції повідомляє, що прибутки підприємств, а також податкові надходження і внески до пенсійного фонду збільшились у 2000 році (у порівнянні з 1999 роком), в той час, як бартерні операції, заборгованість по зарплаті та дефіцит обігового капіталу зменшились. Проте, незрозуміло до якої міри ці позитивні результати викликані податковими пільгами, а не більш сприятливими загальними умовами для експортерів сталі у 2000 році. Зокрема, ціни на сталь на світовому ринку суттєво зросли за період з 1999 по 2000 рік[11] , а по закінченню фінансової кризи в Азії попит на експортовану сталь знову зріс.

У дискусії довкола податкових пільг також наголошувалось на безсумнівно негативних ефектах. По-перше, існує загальний аргумент, що податкові пільги є невиправданим наданням переваги чорній металургії по відношенню до інших секторів і, таким чином, являють собою іншу форму перехресного субсидування. По-друге, Рахункова палата, зокрема, повідомляла про зловживання податковими заощадженнями, які не були реінвестовані належним чином. І нарешті, податкові пільги дали привід для проведення антидемпінгових розслідувань проти українських підприємств на зовнішніх ринках. Оскільки відшкодування податку на прибуток з державного бюджету не завжди відбувалось згідно графіку (таким чином,

[11] Наприклад, індекс цін Світового Банку на металургійну продукцію (1990 = 100) зріс з 68,4 у 1999 році до 76,4 у 2000-му.

підприємства не могли повною мірою скористатись перевагами оподаткування за нижчими ставками) кілька підприємств, серед них два великі гравці у цій галузі промисловості, подали заявки на їх виключення з нинішньої схеми державної підтримки протягом цього року.

Більш детальний розгляд поточної політики, зокрема "економічного експерименту" – включно з аналізом вигод та витрат – можна знайти в Наукових матеріалах № 16 Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД).[12]

IV. Альтернативна майбутня політика

Після кількох років проведення суперечливої політики одночасного субсидування та оподаткування настав час реорганізувати зусилля та скласти послідовну схему майбутньої політики. Як загальну стратегію, ми радимо створити конкурентне середовище, в якому найбільш ефективні підприємства можуть використовувати свої ресурси з мінімальними затратами для того, щоб досягти максимально можливого рівня зростання. Тому, в якості першої мети ми пропонуємо:

1. Створити прозорі та конкурентні ринки.

Водночас, підприємства, які не можуть конкурувати в такому середовищі, мають залишити ринок. Для того, щоб послабити соціальну напругу у зв'язку з закриттям великих підприємств та підтримати суспільне сприйняття реформ, ми пропонуємо надавати адресну соціальну допомогу для тих, хто її потребує (наприклад, для звільнених працівників) та створити можливості для альтернативної зайнятості шляхом стимулювання розвитку інших секторів. Тому, в якості другої мети слід:

2. Підтримувати соціальну стабільність та сприйняття реформ.

Щоб досягти достатніх результатів, обидві цілі можна реалізувати шляхом комбінування кількох заходів, які ми розглянемо далі. Щоб гарантувати достатні результати, обидві цілі повинні мати однакові пріоритети. Тим не менше, різні пріоритети можуть застосовуватись для заходів, які підходять для досягнення кожної з цих цілей.

Заходи для досягнення цілі 1:

Мають бути здійснені наступні **заходи**, відсортовані за їх пріоритетністю:

- **Скасування** всіх існуючих **податкових пільг**, наданих чорній металургії. Зокрема, встановлення **ставки податку на прибуток** для всіх підприємств рівною звичайній ставці, визначеній законодавством (зараз вона становить 30%, але це податкове навантаження незабаром необхідно знизити для всіх підприємств).

[12] Легейда, Н. (2002): Економічні наслідки державної підтримки металургійних підприємств: приклад України. Наукові матеріали №16. ІЕД, Київ (www.ier.kiev.ua).

- **Скасування торгівельних обмежень**, таких як нинішня квота на імпорт залізної руди та недопущення нових обмежень (наприклад, експортної квоти на металобрухт).

- Накладення **жорстких бюджетних обмежень на рівні підприємств.** Зокрема, **держава ніколи** не повинна діяти як **"останній кредитор"**. Замість цього, ключовими заходами мають стати **посилення ролі судів** (наприклад, покращити можливості підприємств щодо повернення кредиторської заборгованості) та **процедур банкрутства**. В обох випадках, суттєвий прогрес може бути досягнутий вже за рахунок **покращення ефективності існуючої правової системи**, і не вимагає внесення змін до юридичних текстів у кожному випадку.[13] До того ж, **відшкодування державних зобов'язань**, зокрема, по **надходженнях від сплати ПДВ**, створить сильну та необхідну підтримку підприємствам.

- **Завершення приватизації**. Створення та захист приватної власності є ключовими вимогами для роботи в ринковій економіці. Без них жодна економіка не може розгорнути свій повний потенціал. Це підтвердилось також і для перехідних процесів в Центральній та Східній Європі, що продемонстрували кілька емпіричних досліджень.[14] Загальним результатом таких досліджень є те, що приватні підприємства досягають кращих результатів ніж державні, головним чином, завдяки більш ефективному і зорієнтованому на ринок управлінню та плануванню інвестицій. Виходячи з цього, потрібно не зволікати з продовженням приватизації та зосередитись, зокрема, на прибуткових державних підприємствах. До того ж, це допомагає залучити такі необхідні для галузі іноземні інвестиції (як показує приклад Металургійного комбінату Іспат-Кармет в Казахстані). В результаті, **показники роботи підприємств покращаться** та будуть отримані **додаткові надходження до державного бюджету**, які можна буде використати, наприклад, для виплати боргів, щоб, наприклад, не платити додаткових відсотків. В іншому випадку, до того часу, поки не будуть суттєво уніфіковані права власності, прийняття рішень та відповідальність, завжди існуватиме можливість для зловживань державними грошима, створення невірних стимулів, м'яких бюджетних обмежень та ін.

  Конкретними завданнями для українських політиків є подальше **скорочення частки державної власності** (наприклад, в Азовсталь) та **невідкладний початок приватизації Криворіжсталі**, найбільшого підприємства галузі чорної металургії.

---

[13] Вінценц, В. та Б. Додонов (2001). Чи потрібно Україні ще більше банкрутств? Питання виходу з ринку в збіднілій економіці. Німецька консультативна група з питань економічних реформ при Уряді України. Консультативна робота Q13.

[14] Наприклад, див. обговорення: Пивоварський, А. (2001). Як працює приватизація? Концентрація власності та показники роботи підприємств в Україні. IMF Working Paper WP/01/42. Вашингтон, D.C..

- **Скасування** всіх вищеперерахованих **перехресних субсидій та перехресного оподаткування**. Це стосується, в першу чергу, постачання **газу, електричного струму та залізничних перевезень**. Тарифи необхідно встановлювати для всіх споживачів на рівні, який дозволяє покривати затрати, а соціальні зобов'язання мають фінансуватись згідно схем соціальної компенсації, які, в свою чергу, повинні спрямовуватись виключно на малозабезпечені верстви населення.[15] То того ж, внески працедавців до соціальних страхових фондів мають розраховуватись відповідно до обґрунтованих критеріїв. Якщо розрахунки внесків до фонду страхування від безробіття чи пенсійного фонду цілком справедливо базуються на заробітній платі, то це зовсім не підходить для страхування від нещасних випадків на виробництві. У цьому випадку, необхідно враховувати ризики, властиві для кожної галузі промисловості, а не результати економічної діяльності. В протилежному випадку така схема означає не лише невиправдане оподаткування підприємств, на яких ризики низькі і/або високі показники роботи, але й спотворює стимули для ефективного інвестування у заходи безпеки на виробництві та запобігання нещасним випадкам на підприємствах/секторах з високим ризиком і, таким чином, знижує рівень запобігання нещасним випадкам у майбутньому.

Ця програма показує, що ефективна підтримка металургійної промисловості не є лише ізольованим та специфічним для галузі завданням. Радше, вона ставить за мету усунення недосконалості на різних стадіях виробництва і стосується й інших секторів (транспорт, енергетика, банківський сектор), а також державного бюджету. Заходи, перелічені на початку списку, мають отримати вищий пріоритет ніж заходи в кінці списку.

Заходи для досягнення цілі 2:

Очікуванні структурні зміни в межах промисловості матимуть значні соціальні наслідки, зокрема, звільнення надмірної робочої сили. Отже, задля підтримання соціального сприйняття реформ, прямим обов'язком держави є **надання соціальної підтримки**, наприклад, шляхом виплати допомоги при звільнені, перекваліфікації та раннього виходу на пенсію скорочених працівників.[16] В якості другого кроку, задля підтримки умов життя людей у потерпілих регіонах також необхідно зосередити зусилля держави на створенні **економічних альтернатив**. Всі ці заходи мають бути безпосередньо **спрямованні на тих, хто потребує допомоги** – звільнених робітників, а не на промисловість заради запобігання у будь-якому випадку **неминучим структурним змінам**. В дійсності, така

[15] Насправді, схема, яка дозволяє отримувати енергію та транспортні послуги за низькими тарифами, підтримує скоріше домогосподарства з середніми та високими доходами ніж низькими, оскільки перші більш інтенсивно користуються цими послугами. Таким чином, зміна схеми запропонованим шляхом не лише принесе більшу ефективність, але й забезпечить більшу соціальну справедливість!

[16] Під цим мається на увазі спеціальна програма, створена для нещодавно звільнених працівників металургійної галузі на додаток до загальних заходів соціальної підтримки.

інновація виробничого процесу та структурної перебудови сектора (яка до цього часу постійно відкладалась через існування м'яких бюджетних обмежень та дорогої державної підтримки), що викличе масові звільнення, просто необхідна. Навіть якщо припустити, що українські виробники сталі завжди зберігатимуть за собою конкурентну перевагу у вигляді низького рівня зарплат шляхом утримання високої трудоємності, необхідне скорочення робочої сили все одно може становити 25-50% нинішнього рівня зайнятості (100-200 тисяч робітників)[17]. Наслідки для бюджету будуть значними. Проте фінансування заходів соціальної підтримки та регіонального розвитку можна буде здійснювати з різних джерел. Одним з очевидних таких джерел є збільшення надходжень від податку на прибуток у чорній металургії, яке за приблизними оцінками може становити 250-350 млн. на рік.[18] Крім того, з цією метою потрібно використовувати надходження від приватизації державних підприємств. Україна може також подати заявку міжнародним донорам на фінансування проектів регіонального розвитку. В той час, як здійснення заходів соціального забезпечення ми вважаємо завданням першої необхідності, альтернативні можливості не можуть бути створені відразу ж. Що, проте, зовсім не означає, що це завдання є неважливим. Радше, дії держави мають бути завчасно добре сплановані та скоординовані. Слідуючи позитивному досвіду 70-х років у реструктуризації регіонів в Західній Європі, в яких домінувала важка промисловість, ми пропонуємо створити **громадські органи**, які займатимуться питаннями промисловості та/або регіонів з метою адміністрування застарілих фондів і надлишкової робочої сили підприємств після завершення процедур банкрутства. Ці органи мають отримувати фінансування з державних фондів і здійснювати виплату допомоги працівникам при скорочені (бажано здійснювати ці платежі протягом певного часу, щоб забезпечити стабільний дохід), пропонувати програми раннього виходу на пенсію для людей, старших певного віку, організовувати програми перекваліфікації та освітні програми, сприяти альтернативному регіональному розвитку (наприклад, шляхом покращення інфраструктури та якості державного управління), залучати нових (іноземних) інвесторів та стимулювати розвиток підприємництва і малого та середнього бізнесу (наприклад, через дерегуляцію, створення простої та прозорої системи оподаткування чи шляхом надання стартового капіталу). Щоб забезпечити успішність таких дій, новостворені роботі місця мають залежати від ринку, а не субсидій, а самі громадські органи повинні встановлювати прозорі процедури. Це стосується призначення персоналу громадського органу (бажано сторонніх незацікавлених людей) та постійної оцінки недержавними організаціями (наприклад, бухгалтерськими фірмами), щоб запобігти корупції та нецільовому використанню державних коштів.

---

[17] Навіть якщо наполовину скоротити кількість робітників, українське виробництво сталі по продуктивності праці залишатиметься серед найнижчих у світі.

[18] Додаткові 15% прибутків підприємств, при чому чистий дохід рахується як середнє значення за кілька років при існуванні різних умов на світовому ринку.

V. Висновки

Ми пропонуємо альтернативну стратегію розвитку чорної металургії в Україні. Зокрема, ми пропонуємо створити умови для проведення **реструктуризації за принципом ефективності**. Запровадження жорстких бюджетних обмежень разом з дієвим законом про банкрутство змусять неефективні підприємства закриватися і державі не доведеться здійснювати (можливо, упереджений) відбір підприємств для закриття. В свою чергу, вихід низькоефективних підприємств з ринку дозволить тим, що залишились, приватизованим, краще використовувати свої виробничі потужності і разом з цим підвищувати продуктивність та ефективність, скориставшись перевагами ефекту масштабу. Отже, **рівень виробництва та надходжень в іноземній валюті не повинні знизитися**. До того ж, мета створення здорової структури промисловості, яка базувалася б на принципах конкуренції, не створюватиме проблем для України у проведені міжнародних переговорів з питань торгівлі (що роблять, наприклад, обмеження на експорт металобрухту, оскільки вони сприяють зниженню цін на металобрухт в Україні). Навпаки, це полегшить вступ України до СОТ та надасть сильний аргумент у міжнародних переговорах з питань торгівлі.

Тим не менше, ця стратегія приведе також до суттєвих структурних змін, зокрема, масових звільнень. Саме ця сфера потребуватиме державної підтримки у майбутньому. Але тоді, уже в оздоровленій галузі промисловості можна буде збирати податки на однакових умовах, за такими ж ставками як і для решти галузей економіки, завдяки чому збільшаться надходження до бюджету, необхідні для фінансування заходів сприяння регіональному розвитку та створенню альтернативних робочих місць.

Ф.П., рецензент Р.Д.

Київ, жовтень 2002 р.