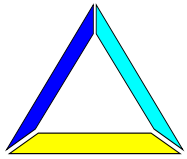
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

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 5

Щодо розробки програм державної підтримки: приклад чорної металургії

Вступ

Роками український уряд підтримував металургійну промисловість різноманітними способами, що коштувало платникам податків мільярдів гривень. Незважаючи на це, залишається сумнівним, чи ці гроші були витрачені розумно та чи вони сприяли виконанню поставлених державою цілей. Не меншу роль в цьому міг відіграти той факт, що не були чітко поставлені цілі таких програм підтримки. У цій роботі зроблено спробу визначити кроки на шляху розробки ефективної програми підтримки, дати рекомендації щодо розробки програм підтримки на прикладі металургії. Розробка програми передбачатиме наступні кроки: по-перше, аналіз реальної картини ефективності роботи, перспектив та ролі галузі, по-друге, визначення цілей державної підтримки, по-третє, розробка заходів для досягнення поставлених цілей. Таким чином, ця робота скоріше стосується правильності постановки питань, а не вироблення остаточних відповідей, які повинні врешті-решт дати ті, хто розробляє державну політику.

Робота складається з трьох частин, що описують етапи розробки програми державної підтримки. Спочатку, ми розглядаємо вимоги до інформації, яка є необхідною умовою не тільки для розробки програми, але й також необхідна для уникнення зловживання державними коштами. Друга частина описує цілі державної підтримки. Остання частина конкретизує вибір відповідних заходів для досягнення поставлених цілей без значного втручання в ринкові механізми.

1. Через брак інформації та прозорості будь-яка підтримка не буде мати успіху

Перший крок на шляху розробки програми державної підтримки полягає в оцінці реальної ефективності роботи, перспектив та ролі металургійної промисловості в українській економіці. Не викликає жодного сумніву те, що чорна металургія є провідним сектором української економіки, який заробляє біля 40% експортних надходжень, зайнятість якого складає 500 тисяч робітників, а частка в загальному промисловому виробництві – 27%. Ці дані свідчать про масштаби промисловості, але майже нічого не кажуть про економічну ефективність, та вклад в кінцеве виробництво. Вражає те, що не тільки в засобах масової інформації, але й від державних діячів вищого рангу можна часто почути, що чорна металургія складає четверту частину від ВВП. Очевидно, що це неправильно. Частка доданої вартості чорної металургії у ВВП складає близько 5–6%. Враховуючи те, що в урядових документах постійно справедливо наголошується на збільшенні частки виробництва продукції з вищою часткою доданої вартості (у порівнянні з валовим виробництвом), збиває з пантелику те, що навіть базові показники чорної металургії викликають непорозуміння.

Повертаючись до ефективності роботи та перспектив розвитку галузі, відчувається брак інформації для оцінки перспектив розвитку промисловості та підприємств. Бухгалтерські баланси підприємств та звіти про фінансові результати

металургійних підприємств не дають повного уявлення про економічну ситуацію. Крім того, дані на рівні підприємств не завжди співпадають з іншою статистичною інформацією. В результаті цього надзвичайно складно оцінити конкурентоспроможність цього сектору. Залишаються відкритими питання про організацію сектору та дію ринкових сил в цьому секторі. Перш ніж взятись за розробку програми державної підтримки важливо отримати більш детальну інформацію по наступних показниках:

- концентрація власності, включаючи частку нерезидентів для того, щоб уникнути таємних змов та використання ринкової влади,

- рівень конкуренції на внутрішньому ринку,

- можливість існування крос-субсидування між металургійними підприємствами та великими торговими домами,

- розподіл та обсяг субсидій кожному підприємству, включаючи непрямі субсидії у вигляді неплатежів.

Існування ринку передбачає відкритість та доступність інформації для кожного учасника ринку. Тому, перш ніж витратити державні гроші, необхідно встановити суворі вимоги щодо фінансової звітності, наприклад, аудиту балансів підприємств. Держава може допомагати у зборі, підготовці та публікації інформації про відповідні ринки всередині та за межами України. Вимагається чітке дотримання антимонопольних законів, а також контроль над використанням державних коштів незалежними організаціями. Будь-яка державна підтримка в умовах домінування таємних змов або корупції буде неефективною.

Зважаючи на ситуацію в Україні та минулий досвід, існує справжня небезпека щодо того, що будь-яка активна промислова політика може використовуватися з метою спрямування державних коштів на сторону та збільшувати стимули до корупції та хабарництва. Тому, контроль над програмою повинен бути надзвичайно суворим. Якщо це не може бути гарантовано, існуватиме серйозна причина для відмови від програми. Щоб вирішити цю проблему, можна, наприклад, використовувати такі заходи, як залучення незалежних спостерігачів для контролю над ходом виконання програми, оприлюднення результатів програми та негайне припинення програми у випадку несвоєчасного надання інформації учасниками.

Окрім величезної ролі інформації у функціонуванні будь-якого ринку, інформація також є необхідною умовою для державної підтримки. Якщо інформація відсутня або викривлена, неможливо правильно визначити проблемні ділянки державної підтримки та неможливо відслідковувати її результати.

Не зважаючи на певний брак інформації, існує певний консенсус щодо того, що економічну ефективність металургійної промисловості необхідно покращити (якщо це не так, то тоді взагалі не буде причини надавати державну підтримку галузі). Більшість спостерігачів, хоча і в різній мірі, погоджуються з наступними аргументами:

- В середньому, на виробництві використовуються застарілі технології (наприклад, мартенівський спосіб виробництва сталі).
- Були успадковані значні виробничі потужності, що знаходить вираження в низькому рівні використання виробничих потужностей, що також у свою чергу підвищує середні витрати.
- Протягом останніх років не спостерігалося скорочення зайнятості. У порівнянні з іншими країнами для металургійної промисловості характерний дуже високий рівень зайнятості і тому низька продуктивність праці.

- Платіжна дисципліна в секторі залишається низькою, не зважаючи на той факт, що він страждає менше від неплатежів. Металургійна промисловість, що стосується кредиторської та дебіторської заборгованості, є чистим боржником економіки, не зважаючи на те, що вона може розраховувати на швидкі розрахунки (експортні надходження) зі своїми (іноземними) споживачами.

Надзвичайно важливо, щоб Парламент та Уряд знайшли консенсус в оцінці сильних та слабких сторін української металургійної промисловості перш ніж розглядати державну підтримку.

2. Державна підтримка – з якою метою?

Зробивши аналіз ситуації в галузі, наступним кроком має бути визначення цілей державної підтримки. Можна знайти багато взаємопов'язаних причин для державної підтримки. Незважаючи на це, для розробки програми державної підтримки, буде недоцільно мати якийсь пріоритетний порядок цілей. Далі подається перелік обґрунтувань державної підтримки, з якими ми зіткнулися в ході дискусії.

1. Визнаючи необхідність скорочення зайнятості в галузі, державна підтримка буде спрямована на сповільнення швидкості скорочення робочих місць та на соціальний захист. Державна підтримка не повинна перешкоджати скороченню чисельності працівників, а має бути спрямована на сповільнення швидкості необхідних пристосувань, що в іншому випадку відбувалися б більш стрімкими темпами. Очевидно, що швидкість пристосувань буде повільнішою та дорожчою в регіонах, де більшість жителів міст працюють на металургійних підприємствах.

Для того, щоб отримати кількісну оцінку необхідного обсягу скорочення робочої сили, слід розрізняти між скороченням робочої сили в результаті закриття найменш ефективних підприємств та втратою робочих місць в результаті загального покращення організації роботи підприємств та використання кращих виробничих технологій. Необхідно звернути увагу на те, що при послабленні соціальних наслідків звільнення працівників стимули підприємств до скорочення робочих місць та підвищення продуктивності посилюються.

2. Часто наголошують на тому, що металургійна промисловість є таким важливим споживачем продукції інших секторів економіки, що падіння її обсягів виробництва викличе ще більше падіння в суміжних галузях. Частково, це відповідає дійсності, оскільки стосується постачання сировинних матеріалів та певних енергетичних ресурсів. Як згадувалося в першому твердженні, найважливіше, що державна підтримка може зробити, - це сповільнити процес адаптації, щоб пом'якшити соціальні наслідки. Не зважаючи на це, лише масштаби сектору (надто великий щоб зазнати поразки) не можуть бути причиною його збереження.

3. Подібно до інших галузей, недостатність фінансових ресурсів в Україні розглядається як обґрунтування підтримки металургійної промисловості. Це твердження є неправильним, тому що ця проблема в однаковій мірі стосується й інших галузей та секторів економіки. Звичайно, будь-яка галузь або підприємство виграє в результаті отримання "дешевих коштів", але не існує жодної причини, чому гривня, інвестована в чорну металургію, даватиме вищий доход, аніж гривня інвестована в іншу галузь. Крім того, брак кредитів або висока ціна кредитів є в значній мірі наслідком того, що кредитор іде на високий ризик. І знову ж таки, достатня та детальна інформація щодо фінансів, витрат та доходу підприємств зменшить ризик кредитора. Недоступність кредитів в першу чергу можна розглядати як результат високої нестабільності та високої ціни дотримання вимоги виконання контрактів (high costs of enforcing contracts). Будь-які покращення у цьому напрямку, які держава змогла б зробити, будуть лише вітатись.

4. Що стосується міжнародної торгівлі, існує такий аргумент, що державна підтримка необхідна для того, аби нейтралізувати вплив нечесних дій на світовому ринку сталі. Крім того, більшість інших країн підтримують свою власну сталеплавильну галузь для задоволення внутрішнього попиту. Це розглядається як "найкращий приклад світової практики" і тому Україна може робити те саме.

Дійсно, державна підтримка металургійної промисловості у світі є популярною і світовий ринок сталі має значні перекоси. Але необхідно мати на увазі три моменти.

По-перше, поширена практика державної підтримки галузі не є доказом того, що вона є вигідною для країн, які запроваджують таку підтримку. Такі кроки скоріше розглядаються як політичний опортунізм і як спосіб посилити політичну владу осіб, які обіймають ту чи іншу посаду. Супротив платників податків, які врешті-решт розплачуються, є слабким, оскільки витрати на фінансування субсидій переносяться на значну частку населення. Поширена політична практика не може бути доказом виваженої економічної політики.

По-друге, державна підтримка в розвинутих країнах є в більшості випадків дорогим сурогатом соціальної політики. Програми державної підтримки подібно до підприємницької діяльності можуть зазнати невдачі, тобто, гроші буде змарновано. Тому виникає питання, на який ризик може піти держава. В багатих розвинутих країнах обсяг державної підтримки виробників сталі у відсотках до ВВП є низьким. В Україні ж подібний обсяг державної підтримки буде складати більшу частку від ВВП. Що стосується багатих та бідних країн, держава повинна вести себе як індивід. Більшість з нас пішли б на ризик, наприклад, ставлячи 10 гривень і маючи можливість отримати вдвічі більший виграш, якщо шанси виграти або програти однакові (тому, публічні лотереї з маленькими ставками, високими виграшами та низькими шансами спрацьовують). Але мало хто буде ризикувати, маючи такі ж шанси на успіх як і в попередньому випадку, якщо на карту буде поставлена більша частина статку. Тому, бідна країна не повинна ставити на карту такі ж суми, що й багаті країни.

По-третє, деякі країни (Корея, Японія, і т. д.) підтримували свою сталеплавильну галузь тимчасово протягом певного часу, після чого вона стала успішно розвиватись. Ці країни також розпочинали ризиковану справу (з невизначеним результатом). Але, ставки, шанси та виграші такої ризикованої справи, що мала місце 50 років тому, дуже змінилися. Сталеплавильна галузь не належить більше до тих галузей, що дуже швидко розвиваються, як це було 50 років тому. Якщо Україна хоче підтримувати галузь з високою часткою доданої вартості, то сталеплавильна галузь не належить до такого класу. Конкуренція на світовому ринку сталі є сьогодні набагато жорсткішою аніж півстоліття тому, що ілюструє поява нових гравців на ринку сталі, таких як Індія, Росія, Китай, які напряму конкурують з українськими виробниками сталі. Успішну історію розвитку азіатських країн, частково завдяки розвитку сталеплавильної галузі півстоліття тому, не можливо повторити сьогодні.

5. Державну підтримку, спрямовану на зменшення забруднення навколишнього середовища та стимулювання проведення технологічних досліджень, можна виправдати економічною доцільністю. В обох випадках можна очікувати позитивні зовнішні ефекти для всієї економіки. Тому є підстави для того, щоб не перекладати фінансування в цій сфері лише на плечі металургії.

Необхідно усвідомлювати, що цілі можуть легко суперечити одна одній. Прикладом цього можуть бути мета помірного скорочення робочої сили та мета підвищення ефективності роботи підприємства. Лише у випадку, коли підвищення продуктивності та, як результат, підвищення конкурентоспроможності приведуть

до значного збільшення обсягу продажу, можна переслідувати обидві цілі одночасно. Але за звичай, так не буває. Найбільш імовірно, що підтримка покращення технологічного рівня підприємств буде супроводжуватися скороченням зайнятості на підприємствах. Що стосується української металургійної промисловості, то можна поставити декілька цілей: помірне скорочення зайнятості, покращення технологій, скорочення виробничих потужностей і т.д. Перш ніж вирішити, якою буде програма, необхідно уважно вивчити взаємовплив цих цілей.

Незважаючи на пріоритети різних цілей державної підтримки, необхідно мати приблизну кількісну оцінку результатів, які очікуються від надання державної підтримки. В іншому випадку будь-який контроль над ефективністю використання державних коштів буде неможливим. Такими "показниками успіху" могли б бути, наприклад, фізичний обсяг скорочених виробничих потужностей, максимальна частка певних технологій, обсяг зайнятості, фінансова дисципліна, включаючи вчасну сплату податків, або навіть певні міжнародні показники. Звичайно, що конкретні показники будуть залежати від цілей програми.

3. Досягнення цілей з мінімальними викривленнями ринку

Після визначення цілей державної підтримки, необхідно розробити заходи, за допомогою яких можна досягнути поставлених цілей. Очевидно, що будуть використовуватися різні заходи в залежності від очікуваного результату.

Що стосується складного питання зайнятості, першою альтернативою може бути підтримка звільнених робітників шляхом застосування активної політики зайнятості (active labor policy), що передбачає використання програм фахової перепідготовки робітників, надання початкових кредитів для організації малих підприємств та навіть проведення програм громадських робіт в містах, де знаходиться тільки одне металургійне підприємство. Ці заходи, а також соціальні видатки, повинні контролюватися та виділятися органами місцевої влади.

Більшість пропозицій однак стосується підприємств, які отримують субсидії напряму. На першому плані стоїть мета покращення ефективності. Як вказувалося раніше, ця ціль може легко суперечити цілі зайнятості. Тому необхідно поєднувати підтримку, спрямовану на покращення продуктивності, з активною політикою зайнятості для того, щоб досягнути обидві цілі. Взагалі, для досягнення кожної цілі потрібен один інструмент.

Існують різні способи надання державних субсидій. Спосіб надання субсидії буде залежати від економічних показників, які необхідно досягти. Субсидії можуть бути направлені на збільшення обсягів виробництва, збільшення капіталовкладень, іноді можна надавати субсидії в залежності від виконання "показників успіху", про які згадувалося вище. Найбільш популярний підхід в Україні - це підвищити спроможність самофінансування підприємств шляхом надання податкових пільг. Іншою можливістю могли б бути щедрі амортизаційні відрахування. Зважаючи на слабку розвиненість фінансових ринків, видається правильним покращувати власні можливості підприємств щодо фінансування своїх потреб. Незважаючи на це, високий ступінь такого фінансування не є безпечним. Він заважає перерозподілу фінансових потоків та не приносить вигоди тим підприємствам, що не можуть отримати прибутки. Хоча з іншого боку, він автоматично приносить вигоду тим підприємствам, які працюють більш продуктивно. Перевага субсидій у вигляді звільнення від сплати податку на прибуток підприємств полягає в тому, що вони автоматично вигідні для найбільш продуктивних підприємств, в той час як збиткові підприємства не будуть отримувати субсидій. Субсидування підприємств за однією формулою, що застосовується до всіх підприємств в галузі,

лише незначно викривляє конкуренцію всередині галузі. Незважаючи на це, субсидії створюють перекоси у розподілі ресурсів між різними галузями.

Інша концепція передбачає, що частина податкових пільг акумулюється в спеціалізованому фонді. Виникає проблема щодо того, як і між ким розподілятимуться ці гроші пізніше. Передусім, ці гроші повинні бути спрямовані на створення нових малих підприємств, що відокремляться від великих підприємств, або будуть створені в регіонах зі значними звільненнями. Найбільш розумний механізм розподілу централізованих коштів полягає у наданні банківських кредитів тим, хто готовий сплатити найвищу відсоткову ставку, що буде однак нижчою за ринкову ставку. Знову ж, це буде можливим лише у випадку гарантування суворого моніторингу над розподілом грошей і негайного припинення цієї допомоги, якщо не будуть виконуватися погоджені умови. Не слід забувати про сумний досвід з іноземними кредитами під гарантію уряду. Слід відмовитися від потенційно сприятливої політики, якщо можливі при цьому зловживання, подібні до випадку з кредитами під державні гарантії.

Найбільш ймовірно, що будь-який перерозподіл централізованих коштів між існуючими металургійними підприємствами дуже викривлюватиме ринкові стимули. Мінімальна вимога до механізму розподілу коштів - це те, щоб він не зменшував тиск на найбільш неефективні підприємства зупиняти виробництво. Закриття неефективних підприємств і, як результат, скорочення загальної пропозиції допоможе більш продуктивним підприємствам досягнути вищої ефективності витрат в результаті кращого використання виробничих потужностей.

Було також запропоновано надати допомогу металургійній промисловості шляхом стимулювання попиту на металургійну продукцію. В цьому контексті було згадано про розвиток української автомобільної промисловості. Але, як свідчить минулий досвід, цей підхід є дуже ризикованим, оскільки передбачає витрату державних коштів на розвиток автомобілебудування. Крім того, дуже сумнівно, що українська сталеплавильна галузь виробляє складну металопродукцію, необхідну для розвитку конкурентоспроможної автомобільної промисловості. В умовах загального економічного зростання позитивний вплив на сталеплавильну галузь можна очікувати від зростання будівництва. Стимулювання державного будівництва також допоможе металургійній промисловості.

Металургійна промисловість повинна сама розробити конкретні кроки щодо скорочення виробничих потужностей та одночасного покращення її ефективності. Галузь може і повинна сама вирішити, які потужності є неефективними і які необхідно закрити. Держава тільки доведе до відома агреговані показники, які повинна досягти галузь по закінченню програми. Тільки в тому випадку, коли галузь буде проти підписання обов’язкового контракту (binding contract), наприклад, надання податкових пільг певного обсягу взамін на певне скорочення виробничих потужностей, варто подумати над іншими заходами. В межах цих загальних рамок будь-яке підприємство може дотримуватися власної стратегії виживання в умовах конкуренції.

Необхідно наголосити на тому, що головна мета державної підтримки - це пом’якшити існуючі тенденції на ринку та вплив необхідних пристосувань, особливо, що стосується зайнятості, щоб запобігти різким змінам. Ця стратегія відрізняється від стратегії “вибору переможця” (“picking the winner”), коли сама держава намагається діяти як підприємець. Що стосується останньої стратегії, то вона базується на переконанні, що Україна може і повинна збільшувати масштаби цієї галузі, в той час як попередня стратегія стосується процесу скорочення галузі, успадкованої з надлишковими виробничими потужностями.

Дуже важливий компонент будь-якої програми державної підтримки – це її обмежений строк дії. Необхідно дати зрозуміти з самого початку, що субсидії будуть надаватися тільки протягом певного часу, в залежності від цілей, яких необхідно досягти. Найбільш природно, що субсидії будуть дегресивними, тобто, будуть зменшуватися пропорційно на раніше оголошену суму за кожен проміжок часу. Тимчасовий характер державної програми необхідно зафіксувати законодавчо або в офіційних документах. Парламент повинен контролювати дотримання цієї вимоги.

В той час як міжнародна спільнота ймовірно схвалить підтримку структурної адаптації галузі, надання державних субсидій з метою покращення конкурентоспроможності української металопродукції наштовхнеться на сильний супротив зі сторони міжнародних конкурентів. Зважаючи на значну частку експорту у виробництві української сталеплавильної промисловості, Україна повинна прагнути підписання угод з відповідними міжнародними організаціями (СОТ, Комітет з питань сталеплавильної галузі ОЕСР, і т.д.) щодо планів підтримки галузі. Розвиток чорної металургії в конфлікті з міжнародними організаціями та правилами не можна розглядати як реальний сценарій.

Н.Л., Ф.В.

Липень 2002 р.