

**INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION  
UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE**

## **REGIONAL FORUM**

# **“Social Aspects and Financing of Industrial Restructuring”**

**26 and 27 November 2003, Moscow, Russian Federation**

Topic 1. Industrial restructuring as a means of enhancing  
national competitiveness: overview of the problem

Restructuring Inefficient Production Capacity. General Approach to  
Restructuring

By Mr. Leonid SHEVELEV – Head of Division of Innovations and  
Investments, Ministry of Industry, Science and Technologies

Russian Federation

(This paper is being circulated by the secretariat as received from the author)



**UNITED NATIONS**

Шевелев Л.Н.  
начальник отдела инноваций и инвестиций  
Минпромнауки России, доктор экономических наук, профессор

## **Проблемы реструктуризации неэффективных мощностей**

### **Общие подходы к реструктуризации**

Главная цель реструктуризации – создание жизнеспособных объектов рынка, обеспечивающих наиболее эффективное производство аналогичных видов продукции на рынке в условиях равного доступа к финансово-кредитным ресурсам, исключения индивидуальной финансовой господдержки малорентабельных и убыточных предприятий, соблюдения единых правил игры, объективной оценки результатов деятельности всех компаний на базе единых критериев эффективности.

Для достижения этой цели вытекают следующие основные задачи реструктуризации:

обновление основных фондов на базе новой техники и технологий, обеспечивающих снижение затрат и рост собственных ресурсов (амортизации и прибыли) как главных стимуляторов повышения производительности труда и качества продукции;

создание условий на рынке (экономических, экологических, социальных), стимулирующих частный бизнес к закрытию неэффективных мощностей и ликвидации неэффективных видов продукции;

привлечение заемного капитала и средств господдержки для социального обустройства высвобождаемого персонала.

При равенстве конкурентных условий на рынке побеждают и выживают те его участники, которые являются наиболее продвинутыми в области научно-технического прогресса. По существу в реальных рыночных отношениях процесс реструктуризации протекает непрерывно как на уровне предприятий, так и на уровне отдельных его производств и видов продукции.

Реструктуризация носит глобальный характер и определяется не только наличием или отсутствием инвестиционных средств, но и уровнем социальных издержек на обустройство высвобождаемого персонала.

Проблемы реструктуризации сводятся, с одной стороны к организации управляемого процесса закрытия нерентабельных предприятий, а с другой – к поиску альтернативных экономически жизнеспособных видов деятельности, которые могли бы обеспечить устойчивую занятость и источник доходов для местного населения. И здесь активная роль государства заключается в создании стимулов как для предприятий, находящихся в реструктуризации, так и для новых компаний, появляющихся на местном рынке. Без гибкого сочетания этих двух сторон реструктуризация не обеспечит положительного результата и обречена на провал.

Во многих странах имеется значительное количество градообразующих производственных мощностей. Такие градообразующие предприятия не только производят основную долю продукции, но и основную массу жилищно-коммунальных услуг. При реструктуризации данных предприятий рабочие могут лишиться не только работы, но и доступа ко всем другим услугам, предоставляемым этим предприятием. С другой стороны, если данное предприятие не будет перестраиваться и будет предоставлять населению все необходимые услуги, оно окажется нерентабельным, что потребует крупных субсидий. В подобных обстоятельствах для запуска процесса реструктуризации требуются синхронные реформы сразу в нескольких областях:

передача функций предоставления жилищно-коммунальных услуг муниципальным органам власти;

реформа системы финансирования реструктуризации за счет местных органов власти с предоставлением им части оплаты из федерального или регионального бюджетов;

поддержка за счет федерального или регионального бюджетов мер по развитию инфраструктуры и трудоустройству высвобождаемого персонала по новым специальностям.

Затраты по этим направлениям могут быть весьма значительными и потребуется время для их привлечения и оплаты. Однако реструктуризация моноотраслевых городов все же эффективнее, чем субсидирование их содержания со стороны государства. В этом случае сэкономленные средства господдержки могут использоваться для развития новых производств, которые в перспективе смогут окупить издержки реструктуризации градообразующих предприятий, особенно в рамках крупной территориальной единицы.

Важным элементом реструктуризации является выявление источников ее финансирования. Из них наиболее эффективными являются собственные средства в виде амортизации и части прибыли. Если этих средств недостаточно, то возникает потребность в заемных средствах с оплатой процентов за кредит. Привлечение средств господдержки для технической реструктуризации вряд ли оправдано, главным образом, из-за сомнения правительств сделать правильный выбор. Опыт стран с развитой экономикой показал, что привлечение средств господдержки может оказать позитивную роль в покрытии определенных социальных и экологических издержек, связанных с реструктуризацией. При этом необходимо принять соответствующие меры на законодательном уровне, чтобы сделать общие инвестиционные условия более привлекательными и менее рискованными для иностранных инвесторов.

Инвестиции на реструктуризацию определяются на основе собственных и заемных источников, включая и гарантии глав региональных администраций. Главная мера господдержки - социальный пакет реструктуризации, ориентированный на создание новых рабочих мест.

Роль государства в реструктуризации производственных мощностей заключается исключительно в том, чтобы обеспечить в соответствии с законодательством повышение эффективности производства или закрыть неэффективные мощности, если у них нет ресурсов для модернизации. При этом убыточные фирмы прекратят свое существование, но их активы перейдут прибыльным предприятиям. Это означает, что потери для общества будут гораздо менее ощутимыми, чем убытки первоначальных владельцев неэффективных компаний.

В данных условиях все убыточные предприятия станут проявлять больше изобретательности и предприимчивости. Они обнаружат, что есть способы их реструктуризации для восстановления прибыльности: это сокращение затрат, оптимизация сортамента, поиск новых рынков и др. Правительства вряд ли способны найти оптимальный путь к реструктуризации таких предприятий.

В то же время компании, поняв безвыходность положения, начнут активно действовать в таких экономических условиях, которые будут создавать мощные стимулы для принятия мер в этом направлении.

Главная цель реструктуризации заключается в стимулировании эффективной работы предприятий во всех секторах экономики, что обеспечивает экономический рост и повышение доходов в будущем. Тем, кто выступает против закрытия неэффективных предприятий, известна сумма о прямых затратах, связанных с закрытием. Но едва ли они имеют представление о повышенных затратах, более значительных, связанных с поддержанием убыточных предприятий. Роль государства на этом этапе чрезвычайно важна – стимулирование развития эффективных производств и видов продукции на основе обеспечения баланса интересов разных сторон. Это сложная задача, однако это единственный путь построения динамичной модели развития экономики.

### **Реструктуризация в черной металлургии**

На рубеже нового тысячелетия в мировой черной металлургии произошел острый кризис переизбытка стальных мощностей. Такое стало возможным в результате опережающего роста мощностей по сравнению со спросом и потреблением стальной продукции, а также в результате государственной поддержки национальных производителей, имеющих неэффективные мощности. В частности, за 1990-2000 гг. мощности по производству стали на мировом рынке стали возросли на 120 млн.т, в то время как потребление стали возросло только на 60 млн.т, т.е. имеет место двукратное опережение темпов роста мощностей по сравнению с темпом роста потребления. Мощности по производству стали на мировом рынке стали на 01.01.03 г. составили 1070 млн. т, в то время как потребление стали за 2002 г. составило 850 млн.т.

Избыток мощностей по производству стали по сравнению с ее спросом за 2002 г. составил 220 млн.т. Все это негативно отразилось на мировой торговле сталью: произошел спад цен (на 20-30%), получили развитие протекционистские действия государств по защите национальных

производителей. В частности, возросли антидемпинговые процедуры, приведшие к квотным ограничениям и росту антидемпинговых пошлин. Например, против России за 2000-2002 гг. возбудили антидемпинговые расследования по стали 30 государств, закончившиеся введением квотных ограничений и вводом 60 антидемпинговых пошлин. Прямой ущерб составил свыше 1,5 млрд. долларов США.

Сохранение экономически неоправданных, неэффективных мощностей является в настоящее время главной проблемой кризисной ситуации в мировой черной металлургии. При существующих условиях государство способно внести конструктивный положительный вклад через разработку и проведение политики, способствующей проведению реструктуризации. Однако принятие окончательного решения о реструктуризации или закрытии отдельных производств должно оставаться за частным бизнесом. Правительственные меры должны быть направлены, прежде всего, на создание рыночной среды и содействие конкуренции. В данном случае, государственная помощь выступает как элемент общей стратегии сокращения неэффективных мощностей и устранения факторов, влияющих негативно на работу рынка стали. Роль государства здесь особенно велика путем предоставления гарантии по крупным займам или по кредитным программам. Многие страны ЕС и США широко использовали государственную гарантию как базу для введения специальных налогов. Данная гарантия обеспечивается путем обязательного сбора (налога) с производителей или добровольного отраслевого соглашения производителей об отчислениях в бюджет налоговых платежей, эквивалентных сумме займа плюс проценты. Данный налоговый сбор осуществлялся, в частности, в Европейском сообществе (ЕС) в размере 1% чистой стоимости производства при продаже продукции на конечном переделе. Возможен вариант сбора с потребителей. В этом случае налоговым платежом охватывались все потребители, включая и поставщиков импортной стали, что создавало равные условия конкуренции на рынке.

Затраты на реструктуризацию неэффективных мощностей в черной металлургии составляют значительные размеры и включают:

- инвестиции на реструктуризацию и вывод неэффективных мощностей;
- экологические затраты на очистку промплощадки;
- оплату персонала, увольняемого по сокращению штатов;
- трудоустройство высвобождаемого персонала.

В Западных странах часть этих расходов финансировало государство в виде обязательств по реструктуризации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

К ним относятся:

- пособия работникам, увольняемых по сокращению штатов;
- субсидии на оплату обучения и организации занятости высвобождаемых работников на предприятиях других отраслей промышленности;
- развитие новой региональной инфраструктуры;
- субсидирование займов для организации новых производств и малых предприятий в конкретной местности.

Опыт Западных стран показал, что издержки частного бизнеса на реструктуризацию неэффективных мощностей значительно варьируют в зависимости от экономического уровня страны, объема реструктуризации, степени участия государства на всех уровнях исполнительной власти. Например, на реструктуризацию неэффективных мощностей в 2001 г. металлургической компании «Корус» (Великобритания) частный бизнес выделил 332 млн.ф.ст., а Правительство Великобритании использовало ряд схем господомощи общей стоимостью 140 млн.ф.ст. Отраслевые эксперты Великобритании оценили общие затраты этой компании (мощностью 3,0 млн.т стали в год) на реструктуризацию неэффективных мощностей примерно в 150 евро/т стали. В целом капитальные вложения на сокращение неэффективных мощностей по стали даже в развитых странах Запада являются непреодолимым барьером для прекращения их эксплуатации. Анализ затрат на реструктуризацию и сокращение неэффективных мощностей в черной металлургии различных стран показал, что они могут быть значительно уменьшены в виде частичного закрытия производства или в контексте слияний и поглощений. В любом из этих вариантов издержки на сокращение неэффективных мощностей ниже, чем при изолированном полном закрытии предприятия. Это происходит из-за возможности перевода части активов и рабочей силы на новое предприятие. В этом случае потери рентабельности и прочие издержки на сокращение неэффективных мощностей значительно меньше, чем при полном закрытии (за счет сохранения клиентов-потребителей и кредиторов, ценообразования и др. расходов).

Следует подчеркнуть, что большинство стран находятся на разном этапе реструктуризации черной металлургии. Передовые страны Запада уже завершили четыре этапа реструктуризации: вывод мартеновского производства стали, блюмингов и слябингов; переход на непрерывную разливку стали; освоение технологии внепечной обработки стали (агрегаты «печь-ковш» и др.); переход на тонкослябовые установки. Вся эта работа сопровождалась привлечением значительных инвестиций, в том числе и государственных субсидий. За последние 20 лет (1980-2000 гг.), например, в США государственные субсидии частному капиталу составили около 30,0 млрд. долларов США, в странах ЕС – 35,0 млрд. долларов США.

В тоже время страны с переходной экономикой только начинают эту работу и им нужен адаптационный период, в течение которого господомощь на реструктуризацию будет являться разрешенной при тщательном целевом контроле ее использования. Важен и другой аспект – о более широком доступе на рынки Западных стран торговых поставок стали со стороны стран с переходной экономикой, об исключении из торговой практики антидемпинговых процедур и квотных ограничений на период реструктуризации неэффективных мощностей.

### **Черная металлургия России**

В России проводится серьезная работа по реструктуризации неэффективных мощностей, увеличению доли прогрессивных технологий. За период 1992-2002 гг. в России выведено: 70 мартеновских печей мощностью 27 млн.т стали; 26 прокатных станков мощностью 21,8 млн.т проката; 7 трубных станков мощностью 0,8 млн.т руб.; 10 коксовых батарей мощностью 5,0 млн.т кокса; 5 доменных печей мощностью 5,4 млн.т чугуна.

Основное направление реструктуризации – увеличение доли прогрессивных технологий и видов продукции.

В результате реструктуризации значительно возросла эффективность производства. В частности, доля непрерывной разливки стали увеличилась в 2 раза и в 2002 г. достигла уровня 50%. Доля прогрессивных технологий производства стали (кислородно-конвертерного и электросталеплавильного производств) увеличилась в 2 раза и в 2002 г. достигла 75%. В перспективе до 2010 г. предусматривается увеличение доли непрерывной разливки до 80%, практически полный вывод неэффективного мартеновского производства стали за счет ввода более жестких норм охраны окружающей среды, увеличение платежей за превышение норм выбросов экологически вредных веществ в атмосферу и водные бассейны, ввода новых технических регламентов на уровне мировых стандартов.

Спасибо за внимание.