

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2410-7395-2020-3-113-123>

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТРУМЕНТОВ ПОЛИТИКИ ПРОТЕКЦИОНИЗМА В ПРОЦЕССЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ КРИЗИСА ИЗБЫТОЧНЫХ МОЩНОСТЕЙ В ЧЕРНОЙ МЕТАЛЛУРГИИ

Е. Е. Штейнберг

Всероссийская академия внешней торговли
Министерства экономического развития Российской Федерации,
Москва, Россия

В статье рассматриваются политика протекционизма и меры торговой защиты, которые в значительной мере влияют на текущее состояние мирового рынка стальной продукции. Проведен подробный анализ особенностей применяемых мер, даны оценки возможного влияния протекционизма на развитие глобального рынка стали. Представлена характеристика кризисной стадии глобальной проблемы избыточных мощностей, вызванной структурным дисбалансом мирового спроса и предложения на фоне дальнейшего падения потребления спроса на стальную продукцию. Особое внимание уделено оценке эффективности политики протекционизма на национальном уровне на примере рынка стали США. В статье представлен вывод о том, что протекционизм 2017–2019 гг. в металлургии не только не решил проблему избыточных мощностей на глобальном уровне, но и привел к обострению проблем национального уровня: отсутствие мотивации производителей снижать выбросы в окружающую среду, снижение совокупной занятости и роста потребительских цен. Основным выводом статьи является неэффективность необоснованного закрытия внутреннего рынка стальной продукции в процессе решения структурных глобальных и национальных проблем, а также необходимость скоординированных шагов крупнейших игроков мирового рынка продукции черной металлургии.

Ключевые слова: торговая политика, международная торговля, страны-члены G20, экономический кризис, сталь, алюминий, глобальный рынок.

EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF PROTECTIONISM POLICY TOOLS IN OVERCOMING THE CRISIS OF EXCESS CAPACITY IN THE FERROUS INDUSTRY

Ekaterina E. Shteynberg

Russian Foreign Trade Academy Ministry of Economic Development
of the Russian Federation, Moscow, Russia

The article focuses on strengthening of protectionism policy and on trade defense measures, which significantly influence the current global steel market situation. The detailed analyses of the type, product scope and potential effect on international iron and steel market was

conducted. The characteristics of the crisis period of exceed capacities problem caused by structural disbalance of global supply and demand in combination with the further steel products consumption decline are presented in the article. The particular focus is on the effectiveness evaluation of protectionism policy on the national level taken the US steel market as an example. The study concludes that protectionism policy of 2017-2019 not only has not solved the global problem of steel exceed capacities, but also escalated national level challenges: lack of motivation of local manufactures to decrease emissions, high unemployment rate and consumer product prices growth. The core outcome of the article is that unbased import trade barriers in steel sector are ineffective for global and national problems solving and that the only way is to implement coordinated actions by the major global steel market players.

Keywords: trade policy, G20 member countries, economic crisis, steel, aluminum, global market.

Последние три года международная торговля черными металлами, в особенности продукцией из стали, характеризуется резким ростом введенных мер торговой защиты, часто необоснованных с точки зрения экономических и процессуальных требований Всемирной торговой организации к введению защитных мер, что дает возможность называть их протекционистскими. Скачок торговых ограничений в последние два года фиксируется по совокупному влиянию на мировую торговлю. Только за первый квартал 2019 г. оценка объема торговли товарами в стоимостном выражении, затронутая ограничениями, введенными странами – членами G20, выросла на 30% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года и на 239% по сравнению с первым кварталом 2017 г. (рис. 1).

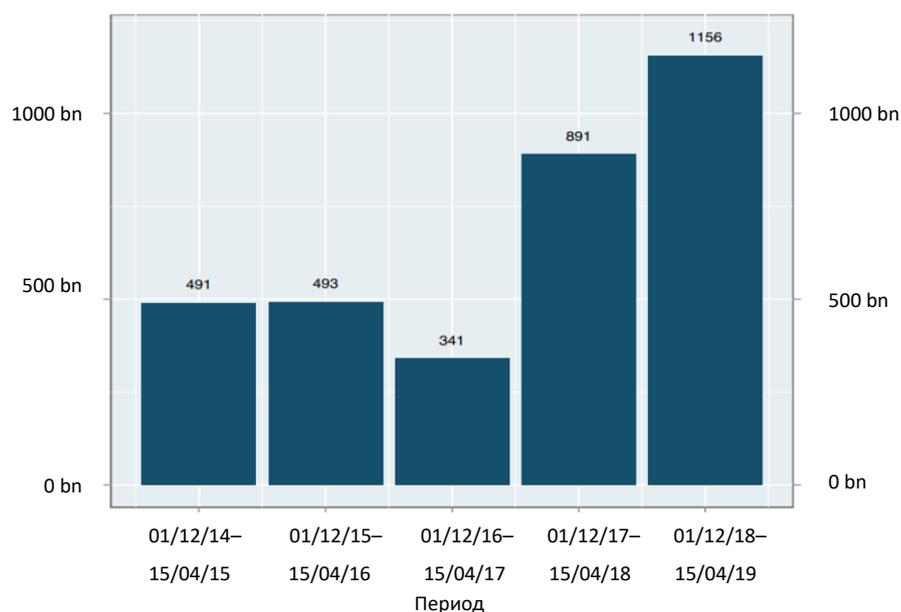


Рис. 1. Объем торговли товарами в стоимостном выражении, затронутый ограничениями, введенными странами – членами G20 (в млрд долл.) [8. – Р. 14].

Так, в течение 2018 г. доля инициированных членами ВТО антидемпинговых расследований в отношении металлургической продукции достигала 55%, а доля инициированных специальных защитных расследований по аналогичной продукции – 75%¹ (рис. 2, 3), что является высоким показателем даже при условии, что данный товарный рынок традиционно характеризуется наибольшим количеством барьеров и искусственных ограничений (5% учтенных барьеров, введенных за последнее десятилетие приходилось на поставки металлургической продукции).

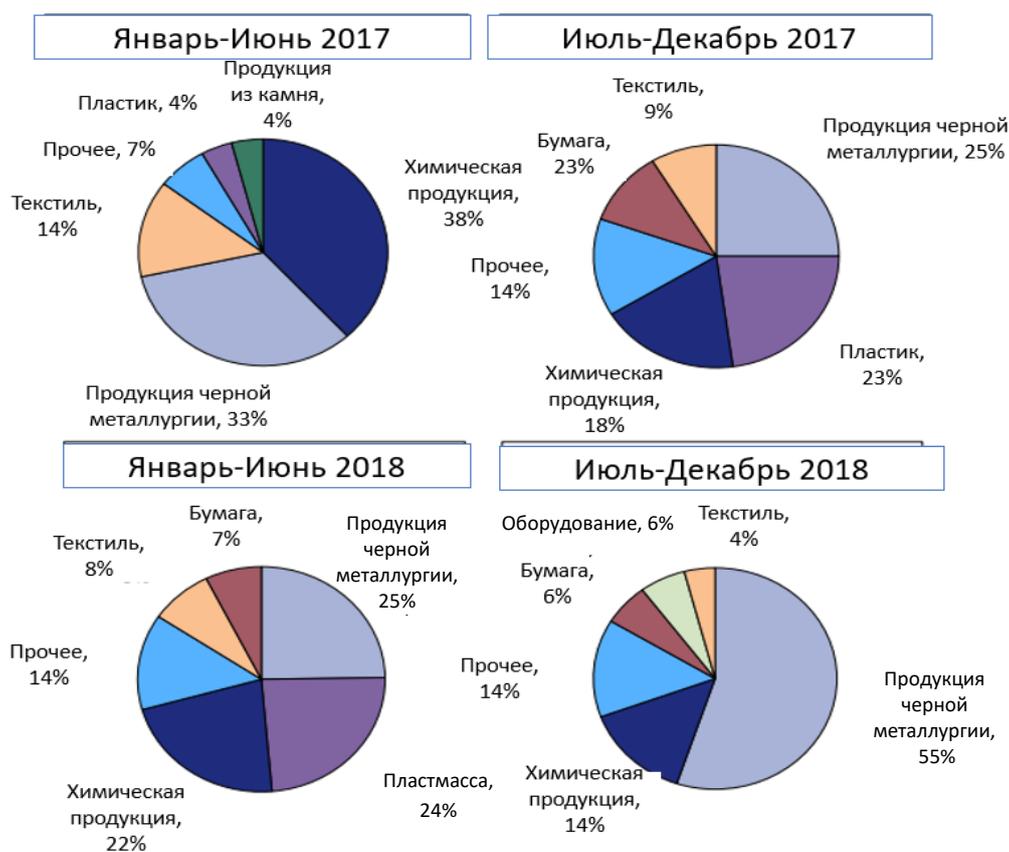


Рис. 2. Инициированные членами ВТО антидемпинговые расследования в зависимости от товара – объекта расследования [11]

¹ Анализ статистической базы Всемирной торговой организации. Группа S15 «Base Metals and articles». – URL: <https://i-tip.wto.org/goods/Forms/ProductViewNew.aspx?data=default>

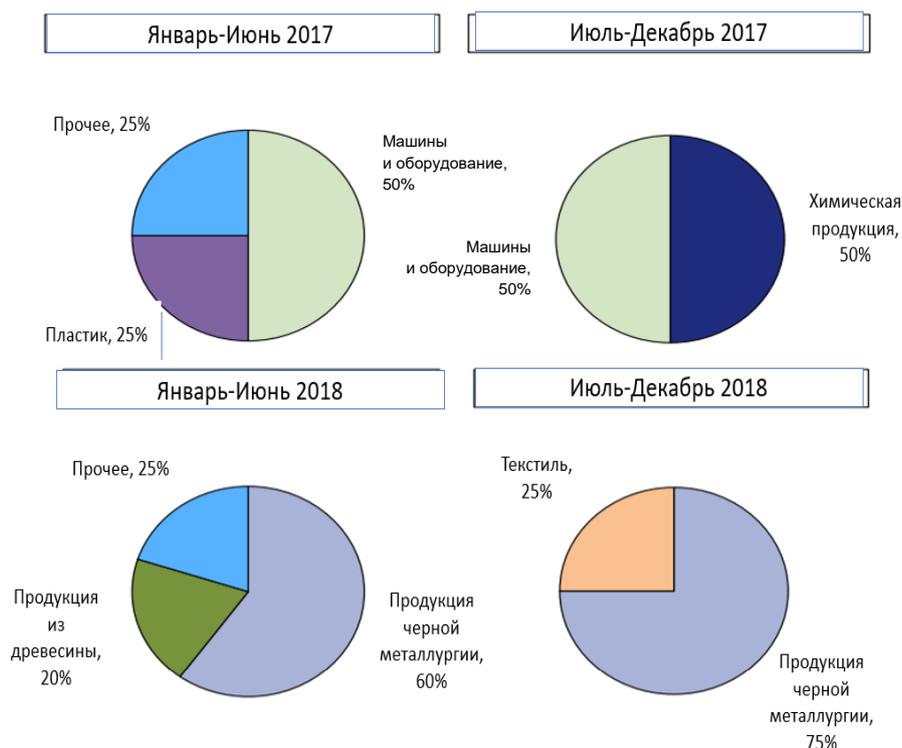


Рис. 3. Инициированные членами ВТО специальные защитные расследования в зависимости от товара – объекта расследования [11]

Необходимо отметить, что самыми ощутимыми для международной торговли металлургической продукцией были специальные защитные меры, направленные не столько на борьбу с недобросовестной конкуренцией, сколько на искусственное ограничение импортных объемов и борьбу с потенциальными перетоками. В итоге на рынке в течение 2018–2019 гг. фиксировалось большое количество взаимно спровоцированных специальных защитных расследований (или аналогов): тарифы США в отношении стали и алюминия, ЕС (широкая номенклатура стальной продукции [4]), в Турции (широкая номенклатура стальной продукции [7]), специальное защитное расследование в Канаде (плоская продукция из стали и трубы для ТЭЖ [10]), повышение импортных пошлин на металлургическую продукцию в Индии, в Египте (стальные изделия, применяемые для строительства), в России (стальной плоский прокат и сварные нержавеющие трубы), в Марокко (горячекатаные стальные листы и трубная продукция), в Южной Африке (резьбовые крепежи из железа и стали), Индонезии (фольга из алюминия), в Коста-Рике (стальные стержни для укрепления конструкций из бетона¹). Страны Персидского

¹ Committee on Safeguards, Notification G/SG/N/6/EGY/14. – URL: [//www.baib.gov.tr/files](http://www.baib.gov.tr/files)

залива (GCC), которые всегда были открыты для поставщиков стали, столкнувшись с замедлением местного потребления и избытком мощностей в некоторых сегментах, приняли решение прибегнуть к защитным мерам, чтобы противостоять текущим вызовам и предстоящей экономической рецессии (сортовой прокат и продукция из стали [3]).

Одной из основных причин, спровоцировавших паническое поведение регулирующих органов стран, перечисленных выше, является острая структурная проблема глобальной избыточности металлургических мощностей в мире. Снижение мирового потребления стали и рост государственной поддержки металлургического сектора в отдельных странах вновь создали проблему избыточных мощностей, которая существовала в 1990-е и 2000-е годы. В настоящий момент глобальный рынок не способен потребить всю производимую сталь, что ведет к системному снижению цен, искажению сигналов для инвесторов, социальным проблемам. Проблема, признанная большинством государств, обсуждается на многих переговорных площадках. В целях разработки методов преодоления текущего кризиса создан и функционирует Глобальный форум по избыточным мощностям G20 и ОЭСР, тем не менее адекватных и эффективных методов найдено не было. Несмотря на то что мандат Форума истек в 2019 г., предпринимаются постоянные попытки оживить формат международной площадки в связи с отсутствием реальной альтернативы. Оценочно объем избыточных металлургических мощностей в мире составляет 540 млн т, что значительно ниже пикового показателя в 2017 г., но является вторым по величине показателем в истории [5] (рис. 4).

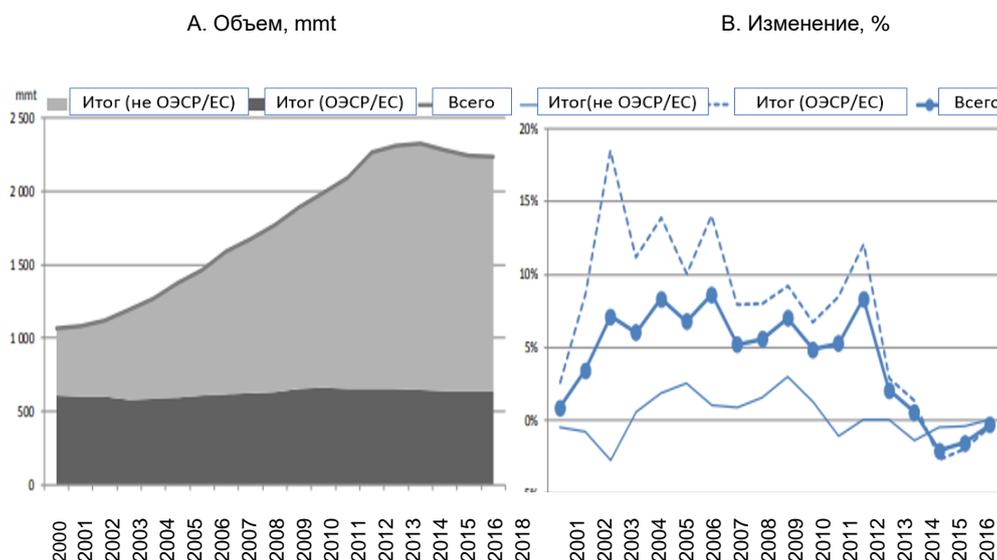


Рис. 4. Изменение стальных производственных мощностей в странах, входящих и не входящих в ОЭСР [15]

Вместо ожидаемого уверенного роста глобального потребления стали в 2019–2020 гг. в 2019 г. спрос на нее в мире (кроме КНР) замедлился в связи с неопределенностью. Дополнительное влияние на трансграничные поставки и инвестиции оказали торговые конфликты и геополитические факторы.

При этом крупнейшие производители опасаются естественных структурных сдвигов в отрасли. Несмотря на возможный рост потребления стали, актуальными остаются следующие факторы: ожидается, что в дальнейшем интенсивность стального потребления (объем стали, который используется на одну единицу мирового ВВП) будет падать, что связано с повышением эффективности использования стали и потребностью в новых видах более легкой и износостойкой стальной продукции (что делает часть мощностей устаревшими), дополнительное давление на рынок оказывают цифровизация и старение населения. В случае реализации всех намеченных проектов в 2020–2021 гг. дисбаланс спроса и предложения в металлургической отрасли приведет к критическим проблемам стальных производств во всех регионах мира: снижению цен на продукцию, прибыльности предприятий, росту безработицы, падению уровня загруженности мощностей, что в свою очередь может обострить экономическую и социальную ситуацию в высокорисковых регионах мира [9].

В связи с ухудшающейся обстановкой на рынке и необходимостью недопущения кризисных ситуаций в отрасли, аналогичной периоду 2014–2016 гг., государства – ведущие производители стали в последние два года вынуждены были прибегать к решению проблемы на национальном уровне за счет введения торговых барьеров и мер протекционизма.

Притом, что причины регионального протекционизма на рынке очевидны, эффективность их вызывает сомнения. С момента выхода постановления Министерства коммерции США о введении дополнительных пошлин в отношении импортной продукции из стали и алюминия на основании статьи 232 Закона о расширении торговли (что можно назвать триггером начала периода протекционизма на рынке стали) прошло почти два года. Это позволит изучить изменения на мировом рынке стали и оценить эффективность усиления протекционизма в процессе решения задачи сокращения избыточных сталеплавильных мощностей.

Ожидалось, что введение дополнительных барьеров и ограничение допуска развивающихся стран на основные рынки сбыта выступит дополнительной мотивацией для сокращения избыточных мощностей (в особенности в КНР, которая является основным держателем проблемных мощностей, против китайских экспортеров де-факто и нацелено большинство защитных мер).

Тем не менее неожиданно для аналитиков ограничение рынков сбыта привело к обратному эффекту: период китайской экологической

политики и сокращения нелегальных мощностей (в 2017 г. правительство закрыло около 140 млн т нелегальных мощностей, работавших на базе индукционных печей: небольшие установки для производства арматуры, работающие на ломе. Исходя из того, что китайские компании имели право строить новые объекты только в том случае, если сократят аналогичные по объему старые мощности [2], в течение 2016–2018 гг. были закрыты еще 150 млн т легальных мощностей) сменился периодом прироста возможностей китайской металлургической промышленности.

Впервые после признания проблемы избыточности в металлургической отрасли было зафиксировано увеличение производства на 15%, в 2018 г. Китай произвел рекордные 928 млн т стали, что на 6,6% больше, чем годом ранее (большинство предрекали рост не более чем на 1–2%) [14]. Более того, 2019 г. Китай начал с большого скачка: февральский объем производства составил 71 млн т, что на 9,2% больше по сравнению с февралем предыдущего года. По данным S & P Global Platts, производство стали в Китае выросло на 1–3% – до 947–956 млн т. Заводы были загружены работой и воспользовались хорошей маржой.

Вместе с тем проблема в том, что в случае замедления китайской экономики и снижения внутреннего спроса избыточная продукция попадет на внешние рынки. Такая ситуация может дестабилизировать мировые цены на сталь, как было в 2014–2016 гг.: тогда Китай экспортировал более 100 млн т в год, а к концу 2015 г. цены на сталь и сырье достигли дна [2]. Таким образом, можно сделать вывод, что протекционизм 2017–2019 гг. в металлургии не решил саму проблему избыточных мощностей. Были ли торговые барьеры эффективны в борьбе с основными последствиями данной проблемы: решение глобального экологического вопроса, повышение уровня занятости в металлургии стран, введших барьеры и возможность развития технологий за счет повышения цен и рентабельности?

Одно из последствий избыточности неэффективных мощностей – обострение экологической ситуации в регионах-производителях. Установление дополнительных барьеров должно было снизить количество выбросов в атмосферу, объем которых в настоящий момент является рекордным, или улучшить экологическую ситуацию в странах, которые вводят защитные меры за счет перенаправления освобожденной прибыли национальных производителей в улучшение технологии производства.

Тем не менее период, прошедший после введения таких мер протекционизма, как пошлины и квоты, основываясь исключительно на экономическом интересе и импортных объемах, показал, что они скорее тормозят процесс экологического сотрудничества [12]. Страны могут мотивировать снижение уровня выбросов металлургических производств и устанавливать обновленное оборудование исключительно за счет скоор-

динированных действий, основанных на расчетах экологических показателей, например, введение дополнительного налога на углеродные выбросы, разрабатываемого Еврокомиссией [6]. Безосновательное ограничение импорта хотя и приносит компаниям дополнительную прибыль, но в то же время усугубляет проблемы ограничений отрицательного воздействия на окружающую среду.

Аналогичная ситуация сложилась на рынке труда: введение мер протекционизма на рынке стали и алюминия позволяет увеличить занятость в металлургии, но значительно снижает совокупную занятость в стране, вводящей барьер. Как видно на примере США, введенные пошлины на сталь и алюминий создадут в сфере металлургии дополнительные 26 280 рабочих ставок в течение трех лет, но приведут к сокращению 432 747 полноценных рабочих мест в прочих сферах. В результате американская экономика лишится 400 445 рабочих мест. Соответственно, каждая созданная рабочая ставка в сфере производства стали и алюминия будет стоить экономике США 16 рабочих мест в прочих сферах [1]. Согласно оценкам, прирост производства стали на 4% приносит только 1% прироста количества рабочих мест в стальной отрасли [13]. Таким образом, можно сделать вывод, что торговый протекционизм является неэффективным методом борьбы с безработицей как в конкретно взятой стране, так и в мире в целом.

Дополнительно на примере США можно рассмотреть возможное влияние протекционистских мер на экономику страны в целом. В 2018 г. примерно 80 000 человек было занято в производстве стали и 56 800 человек – в производстве алюминия. Примерно 3,5 млн человек были трудоустроены в отраслях-потребителях стали и алюминия (производство стальной продукции, машиностроение, производство и транспортировка оборудования). Введение дополнительных пошлин может значительно повысить издержки ведения бизнеса в данных отраслях. Даже в долгосрочной перспективе, когда цены на сталь и алюминий снизятся в связи с увеличением объема производства металлургических предприятий, стоимость продукции останется выше уровня, установленного на международном рынке. В дополнение к прямым расходам импортирующих отраслей в экономике будет формироваться инфляционное давление, а рост издержек обязательно спровоцирует рост потребительских цен. При этом ФРС будет вынуждена ускорить темпы повышения ставок для сдерживания инфляции и предотвращения замедления экономического развития США.

Суммируя вышесказанное, можно сделать вывод, что региональный протекционизм в международной торговле металлургической продукцией (речь идет исключительно о необоснованных избыточных барьерах, а не о защитных мерах, направленных на борьбу с недобросовестной конкуренцией) не является эффективным средством преодоления не

только самой глобальной проблемы избыточных мощностей в металлургии, но и частичных последствий данной проблемы: экологического кризиса, безработицы, ослабления экономического роста. Несмотря на то что скоординированные действия международного сообщества не дают мгновенных результатов, тем не менее необходимо придерживаться программы действий, разработанной Форумом ОЭСР по избыточным мощностям в металлургии:

- ограничение всех видов субсидирования и мер поддержки, искажающих рынок;
- гарантия того, что экспортное кредитование не спровоцирует увеличение избыточных мощностей в металлургии;
- переквалификация рабочих, которые могут потерять места в связи с сокращением мощностей;
- повышение эффективности производства, разработка новых сплавов и соединений.

Стоит подчеркнуть, что проблема избыточных мощностей металлургии изначально является проблемой дисбаланса спроса и предложения в отрасли, а значит может быть решена за счет роста потребления металлургической продукции. Гарантией постоянного увеличения потребления может быть только стабильный растущий тренд мирового экономического роста. При этом непредсказуемость и протекционизм – факторы, которые негативно влияют на рост мировой экономики.

Список литературы

1. *Anderson S.* Tariffs Are Costing Jobs: A Look At How Many // *Forbes*, 2018. – September 24.
2. *Bartholomew P., Zhang J.* Chinese Steel Output Rises Relentlessly Despite Plant Closures // *S & P Platts*, 2019. – May 13.
3. Bureau of Technical Secretariat for Anti Injurious Practices in International Trade // *Official Gazette of the GCC*. – 2019. – Vol. 23.
4. Commission Implementing Regulations // *Official Journal of the European Union*, 2019. – № L31/27.
5. Global Forum Takes Important Steps to Tackle Overcapacity : Press release, 2019. – October 14.
6. How von der Leyen Could Make a Carbon Border Tax Work // *Climate Home News*, 2019. – July 22.
7. *Ithalatta Korunma Önlemlerine İlişkin Tebliğ*. – 2018. – N 3. – URL: <https://www.orgtr.com.tr/course>
8. *Jaw Jaw not War War: Prioritising WTO Reform Options* // *The 24th Global Trade Alert*. – 2019. – N 12. – P. 14.
9. *G20 Global Forum on Steel Excess Capacity Ministerial Meeting : Ministerial Report*, 2018. – P. 20.

10. Notice of Commencement of Safeguard Inquiry. Certain Steel Goods // Canadian International Trade Tribunal. – 2018. – N GC-2018-001. – URL: <https://www.coleintl.com/customs-agency-bulletins.php?rekorb=cole4&password=super&document>
11. Report on G20 Trade Measures, 2019. – P. 35. – URL: https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/trdev_21nov19_e.htm
12. Sonnenberg M. How a Trade War Will Affect Environmental Policies, Cooperation // Market realist, 2019. – May 17.
13. Why Trump's Tariffs Didn't Help Create More Steel Jobs // Bloomberg Businessweek, 2019. – January 30.
14. World steel in Figures 2019 : Report. World steel association, 2019. June 3.
15. Worldsteel Short Range Outlook October, 2019. – URL: <https://www.worldsteel.org/media-centre/press-releases/2019/>

References

1. Anderson S. Tariffs Are Costing Jobs: A Look At How Many, *Forbes*, 2018, September 24.
2. Bartholomew P., Zhang J. Chinese Steel Output Rises Relentlessly Despite Plant Closures, *S & P Platts*, 2019, May 13.
3. Bureau of Technical Secretariat for Anti Injurious Practices in International Trade, *Official Gazette of the GCC*, 2019, Vol. 23.
4. Commission Implementing Regulations, *Official Journal of the European Union*, 2019, № L31/27.
5. Global Forum Takes Important Steps to Tackle Overcapacity : Press release, 2019, October 14.
6. How von der Leyen Could Make a Carbon Border Tax Work, *Climate Home News*, 2019, July 22.
7. İthalatta Korunma Önlemlerine İlişkin Tebliğ, 2018, No. 3. Available at: <https://www.orgtr.com.tr/course>
8. Jaw Jaw not War War: Prioritising WTO Reform Options, *The 24th Global Trade Alert*, 2019, No. 12, p. 14.
9. G20 Global Forum on Steel Excess Capacity Ministerial Meeting : Ministerial Report, 2018, p. 20.
10. Notice of Commencement of Safeguard Inquiry. Certain Steel Goods // Canadian International Trade Tribunal. – 2018. –N GC-2018-001. Available at: <https://www.coleintl.com/customs-agency-bulletins.php?rekorb=cole4&password=super&document>
11. Report on G20 Trade Measures, 2019, p. 35. – URL: https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/trdev_21nov19_e.htm
12. Sonnenberg M. How a Trade War Will Affect Environmental Policies, Cooperation, *Market realist*, 2019, May 17.

13. Why Trump's Tariffs Didn't Help Create More Steel Jobs, *Bloomberg Businessweek*, 2019, January 30.
14. World steel in Figures 2019, Report. World steel association, 2019, June 3.
15. Worldsteel Short Range Outlook October, 2019. Available at: <https://www.worldsteel.org/media-centre/press-releases/2019/>

Сведения об авторе

Екатерина Евгеньевна Штейнберг
аспирантка направления
мировая экономика Всероссийской
академии внешней торговли
Минэкономразвития России
Адрес: ФГБОУ ВО «Всероссийская
академия внешней торговли
Министерства экономического развития
России», 119285, Москва, Воробьевское
шоссе, д. 6А.
E-mail: ekat.steinberg@gmail.com

Information about the author

Ekaterina E. Shteinberg
Postgraduate Student of the World
Economics Program of Russian Foreign
Trade Academy
Address: Russian Foreign
Trade Academy,
6A Vorobyevskoye Highway,
Moscow, 119285,
Russian Federation.
E-mail: ekat.steinberg@gmail.com