

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ РОСТА БЕЗРАБОТИЦЫ И СОЦИАЛЬНОЙ НАПРЯЖЕННОСТИ В МОНОГОРОДАХ ПРИ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГРАДООБРАЗУЮЩИХ ПРЕДПРИЯТИЙ¹

Особенности социалистического народнохозяйственного планирования и размещения производительных сил породили появление так называемых градообразующих предприятий. В отечественной практике этому понятию близок термин “город-завод”, т.е. это промышленное предприятие, деятельность которого обуславливает экономическое и социальное развитие населенного пункта, в котором оно размещено. Градообразующее предприятие имеет определяющее значение на рынке труда малого города: оно обеспечивает занятостью подавляющую часть населения города, определяет перечень профессий и специальностей, формирует городской бюджет и содержит социальную инфраструктуру населенного пункта. Наличие значительных издержек на содержание социальной инфраструктуры, а также излишней численности на заводе в условиях отсутствия рабочих мест в городе привело к увеличению себестоимости продукции и к нестабильному экономическому состоянию большинства из них.

Переживают острейший кризис и моногорода, которые находятся в полной зависимости от деятельности основного работодателя. Невысокий уровень регистрируемой безработицы, не превышающий 3 % по стране, не в полной мере отражает ситуацию с занятостью населения в регионах республики. Численность таких городов в республике 44, где проживает 12,1 % численности городского населения Беларуси (см. рис.).



Доля городского населения, проживающего в моногородах Беларуси

Монофункциональная структура экономики такого города предопределяет наметившиеся негативные социальные тенденции на местных рынках труда:

- более высокие по сравнению со среднереспубликанским уровнем показатели безработицы у большинства моногородов;

¹ Материалы подготовлены по результатам совместных проектов Министерства труда и социальной защиты и Программы развития ООН “Развитие диалога и партнерства на региональном уровне по предотвращению роста безработицы и бедности при реструктуризации градообразующих предприятий” и “Содействие правительству Республики Беларусь в разработке системы раннего предупреждения роста безработицы и бедности в моногородах”.

- низкий уровень доходов населения. Только в 4 городах доля заработной платы в бюджете прожиточного минимума равна или выше среднереспубликанского уровня;

- недостаточность вакансий. В 71,5 % малых городах с монопроизводственной структурой число безработных на 1 вакансию значительно превышает среднереспубликанский уровень. В некоторых городах вакансий нет вообще. Так, в г. Новолукомле — 415 безработных и ни одной вакансии;

- высокий уровень неполной вынужденной занятости работников на градообразующем предприятии, что свидетельствует о возможном высвобождении персонала и росте безработицы при реструктуризации предприятия;

- возможности трудоустройства ограничены в связи с отсутствием новых рабочих мест. Отсюда — высокая доля безработных (с продолжительностью безработицы 6 месяцев и более);

- в структуре безработных преобладает молодежь.

Недопущение роста банкротства и выведение в устойчивый режим работы градообразующих предприятий требуют их реструктуризации. Их целью является обеспечение устойчивой и эффективной работы предприятия через приведение условий его функционирования, организационной и производственной структуры в соответствие с условиями рынка и выработанной стратегией развития. В качестве ожидаемых результатов при этом обычно указывают: на финансовое оздоровление и улучшение общих экономических показателей; повышение инвестиционной привлекательности, рентабельности и конкурентоспособности продукции; улучшение качества управления. Однако данные процессы, как показывает опыт зарубежных стран, могут сопровождаться сокращением персонала, что в условиях наличия избыточной численности на предприятиях может привести к росту безработицы и социальной напряженности в городе. Реструктуризация градообразующих предприятий затронет многие стороны жизнедеятельности города/региона и уровня благосостояния его населения. В подобных ситуациях преобразование градообразующего предприятия становится не только проблемой самого предприятия, но и приобретает первостепенную социальную значимость для региона.

Проблема реформирования градообразующих предприятий — одна из наиболее сложных социально-экономических проблем, стоящих перед белорусской экономикой. К факторам, усложняющим проведение реструктуризации градообразующих предприятий, относятся:

- бюджетообразующий характер предприятия, что затрудняет его поддержку с помощью механизма местных налоговых льгот;

- трудности с передачей объектов социальной инфраструктуры на баланс местных органов власти;

- негативное отношение местных властей к высвобождению трудовых ресурсов;

- низкая мобильность трудовых ресурсов, монопрофильность и моноспециализация работников предприятия;

- необходимость проведения (наряду с реструктуризацией предприятия) мероприятий по реиндустриализации моногорода.

Как показывает опыт зарубежных стран, для смягчения процессов реструктурирования градообразующих предприятий и создания предпосылок устойчивого развития малых городов действия органов как государственной, так и местной власти должны быть направлены:

- на стимулирование привлечения инвестиций в моногород для создания новых рабочих мест и изменения структуры промышленности;

- содействие самозанятости населения и активизации предпринимательского сектора в городе;

- оказание поддержки градообразующим предприятиям в процессе реструктурирования и содействие деятельности новых юридических лиц, образованных в процессе аутсортинга;

- разработку специального пакета социальных мер при высвобождении персонала;

- стимулирование трудоустройства высвобождаемых в процессе реструктуризации трудовых ресурсов;

- оказание помощи в трудоустройстве, обучении и переподготовке кадров;

- организацию социального диалога и партнерства при реструктуризации градообразующего предприятия и создание структуры по управлению программой социально-ответственной реструктуризации;

- обучение руководителей предприятий, местных органов власти, объединений работодателей, профсоюзных организаций социально-ответственному подходу при реструктурировании;

- прозрачность принимаемых мер и информирование населения города и работников градообразующих предприятий о планах реструктуризации;

- внедрение системы раннего предупреждения роста безработицы и бедности в моногородах.

Монофункциональный характер промышленного производства и наличие одного работодателя не позволяют обеспечить устойчивое экономическое развитие города. В связи с этим необходимым условием долгосрочного развития является реиндустриализация моногородов. Последнее предполагает диверсификацию производства и привлечение в город новых промышленных проектов, которые обеспечили бы рабочими местами и доходом население города, способствовали созданию в регионе новой структуры промышленности.

Эти процессы возможны лишь в условиях создания благоприятной инвестиционной среды в данном регионе. В качестве инструментов политики стимулирования инвестиций в моногород можно назвать следующие:

- создание свободной экономической зоны в моногороде на период реиндустриализации (5–10 лет);

- разработка системы налоговых преференций для инвестиционных проектов по созданию новых рабочих мест. По опыту зарубежных стран инвестиционная поддержка может осуществляться в виде субсидий, налоговых льгот и т.д. Так, субсидии в инвестиционные проекты, предполагающие создание новых рабочих мест в Восточной Германии, могут составлять до 50 % стоимости инвестиций;

- доленое софинансирование проектов по созданию рабочих мест и трудоустройству высвобождаемых в процессе реструктуризации трудовых ресурсов;

- повышение заинтересованности банковских и других кредитно-финансовых институтов к кредитованию инвестиционных проектов в городе через предоставление налоговых и прочих льгот. Например, схема предоставления гарантий со стороны государства или местных властей под кредитование инвестиционных проектов, направленных на создание новых рабочих мест в моногородах.

Важным фактором предупреждения роста безработицы являются организация самозанятости местного населения и активизация предпринимательской деятельности. Система комплексной поддержки малого предпринимательства в моногородах должна включать следующие элементы:

- необходимую нормативно-правовую базу (программу поддержки и развития малого предпринимательства в моногороде; систему налоговых льгот и преференций, льготной арендной платы, субсидий на организацию иных льгот, стимулирующих создание новых предприятий и развитие предпринимательства в моногороде);

- обеспечение доступа к кредитным ресурсам (кредитные программы);
- сокращение административных барьеров развития предпринимательства;

- содействие в развитии подрядной кооперации крупного и малого бизнеса и расширении рынков сбыта производимых товаров и услуг;

- создание инфраструктуры поддержки малого предпринимательства, обеспечивающей научно-методическое, информационное, образовательное и консультационное сопровождение начинающих и действующих предпринимателей.

В условиях дотационного характера местных бюджетов снижение уровня местных налоговых отчислений для частного бизнеса ограничено. Наиболее эффективной формой поддержки малого предпринимательства является формирование местных заказов, реализуемых через малые предприятия.

Потенциал развития бизнеса в значительной степени зависит от способности малых предприятий получать доступ и успешно мобилизовать достаточные финансовые ресурсы. Одним из факторов, влияющих на недостатки в притоке финансов, является то, что малые пред-

приятия рассматриваются коммерческими банкирами как большой кредитный риск, что заставляет их требовать такой уровень залога, которые фирмы часто не могут предоставить. Вновь открывшиеся предприятия рассматриваются банкирами как особенно рискованные заемщики из-за отсутствия деловой репутации. Во многих странах подобные ситуации послужили основой для избирательного вмешательства государства в рынок путем предоставления *гарантий и займов*.

К финансовым инструментам, которые могут использоваться для увеличения притока различных видов финансирования в малые предприятия, относятся: микрокредитование, кредитные союзы, сочетание бюджетных кредитов (например, на инвестиции) с коммерческим и кредитным сотрудничеством, где риск распределяется между сторонами.

Важную роль в развитии малого бизнеса играют *институты инфраструктуры поддержки предпринимательства*, в том числе бизнес-инкубаторы, предлагая механизм, с помощью которого предприниматели, выдвигающие хорошие деловые идеи, могут получить материальную, организационную и консультационную поддержку для разработки своих деловых предложений и успешного вхождения их предприятий в рынок.

Сокращение бюрократических препятствий на пути развития предпринимательства является одним из самых эффективных шагов, который может предпринять местная власть в качестве помощи малым и средним предприятиям на местном уровне.

Эффективным механизмом интеграции малого и крупного бизнеса в промышленности является *субконтрактация* — способ организации производства, широко использующий разделение труда, технологическую специализацию и рассчитанный на долгосрочное сотрудничество крупных предприятий с малыми и средними специализированными предприятиями — поставщиками комплектующих и услуг. Применение механизма субконтрактации позволяет крупным предприятиям сокращать непроизводительные издержки и концентрировать ресурсы на внедрении новых технологий, обновлении модельного ряда и техническом перевооружении. Невысокий уровень издержек малых предприятий — субконтракторов обеспечивает крупным предприятиям значительную экономию средств на закупках комплектующих и услуг, что поддерживает конкурентный уровень цен на конечную продукцию.

Малые предприятия-субконтракторы получают доступ к необходимым ресурсам (производственные площади, оборудование) и долгосрочным заказам крупных предприятий, повышают свой уровень специализации и технологического развития.

Важную роль в развитии подрядной кооперации могут сыграть региональные центры субконтрактации, основными функциями которых являются:

- сбор информации о технологических возможностях и производственных мощностях малых предприятий, потенциальных заказчиках субконтрактной продукции и услуг, о поддержанном оборудовании, сдаваемых в аренду производственных помещениях;

- поиск, привлечение субконтрактных заказов для размещения их на производственных площадях малых промышленных предприятий региона;

- сопровождение полученных субконтрактных заказов (оказание помощи малым предприятиям в проведении переговоров, подготовке контрактов, консультирование по вопросам маркетинга, технологий, логистики и др.).

Выполнение этих функций центрами субконтрактации позволяет малым промышленным предприятиям экономить средства за счет объединения и оптимизации усилий по всем указанным направлениям и, как следствие, создает благоприятные условия для развития малого предпринимательства в промышленности, активизирует процессы производственной кооперации в регионе.

Поддержка процессов реструктурирования градообразующих предприятий должна осуществляться как на республиканском, так и на региональном уровне. Основными элементами должны стать косвенные инструменты государственной и региональной политики, а также государственные кредиты на создание новых рабочих мест. Как показывает опыт зарубежных стран, содействие процессам реструктурирования осуществляется посредством:

- консервации неиспользуемого имущества с освобождением его от обложения налогом на имущество;

- предоставления отсрочек (рассрочек) по уплате налогов и других обязательных платежей;

- обеспечения приоритета при участии в тендерах по городскому заказу при прочих равных условиях;

- содействия привлечению консалтинговых компаний в целях оказания профессиональной помощи предприятиям в разработке планов реформирования и обучении специалистов по реструктуризации предприятий;

- обеспечения приоритетного финансирования и льготных процентных ставок из государственных фондов поддержки;

- пересмотра нормативов отчислений в республиканский и местные бюджеты для создания на базе местных властей фонда поддержки социально-экономического развития моногорода.

Оптимизация имущественного комплекса предприятия как составной элемент комплексной реструктуризации предполагает обособление ряда структурных подразделений и организацию новых юридических лиц. И, как показывает опыт, эти процессы протекают сложно в связи с отсутствием знаний в области предпринимательства у руководителей подразделений, предпринимательских качеств и готовности к риску, гарантий, достаточной финансово-кредитной поддержки. Среди инструментов, *стимулирующих процессы обособления*, можно выделить следующие:

- предоставление гарантий по заказам со стороны градообразующего предприятия в течение определенного периода времени;
- льготная аренда или льготная продажа имущества;
- предоставление гарантий по сохранению уровня заработной платы в течение ограниченного периода времени;
- долгосрочное кредитование покупки оборудования у реструктурируемого предприятия с отсрочкой погашения платежа;
- обучение и оказание консалтинговых услуг в области предпринимательства.

Основными направлениями *социальной политики на рынке труда* моногородов, проводимой службами занятости, должны быть:

- социальная поддержка незанятого населения и содействие его трудоустройству;
- профессиональная ориентация, профессиональное обучение и переобучение безработных;
- организация временной занятости и общественных работ;
- содействие и поддержка создания новых рабочих мест, развития предпринимательства и самозанятости граждан;
- содействие занятости слабозащищенных категорий населения, квотирование для них рабочих мест;
- разработка дополнительных социальных гарантий высвобождаемым работникам в процессе реструктуризации градообразующих предприятий;
- специальный пакет социальных мер при массовом высвобождении трудовых ресурсов (дополнительные гарантии, досрочный выход на пенсию, компенсационные выплаты и т.д.), а также специальные программы занятости в моногороде.

Необходимым элементом социально-ответственного подхода является обязательное наличие *социального плана* в проекте реструктурирования градообразующего предприятия, разрабатываемого совместно профсоюзными организациями, кадровыми службами, местными властями и службами занятости. План может включать в себя:

- критерии отбора высвобождаемого персонала;
- список рабочих мест, подлежащих ликвидации;
- список работников, трудоустроенных на обособленных предприятиях, и социальные гарантии со стороны предприятия;
- список работников, желающих организовать собственное дело;
- программы обучения, переподготовки и повышения квалификации;
- создание новых рабочих мест и условий для самозанятости;
- добровольное увольнение с компенсацией либо с гарантией восстановления;
- компенсационные выплаты;
- досрочный выход на пенсию;
- расходы на реализацию социального плана и источники его финансирования.

Одним из направлений снижения социальных издержек в процессе реструктуризации является прозрачность принимаемых мер и социальное партнерство при решении стратегически важных вопросов. В связи с этим необходимо осуществлять постоянное *информирование населения* города и работников реструктурируемого предприятия о планах реструктуризации через средства массовой информации. Для организации диалога и партнерства участников социально-ответственной реструктуризации целесообразно на местах сформировать структуру, которая аккумулировала бы всю информацию, координировала весь комплекс мер и усилия всех участников социально ответственного реструктурирования градообразующего предприятия. Данные функции могут выполнять:

- временные рабочие группы из числа администрации предприятия, профсоюзов, местных служб занятости, местных властей, инфраструктуры поддержки предпринимательства;
- специальный общественный совет, созданный на базе местных органов власти;
- социально-деловой центр, опыт деятельности которого есть в России. Основными функциями такого центра могут быть не только содействие самозанятости и развитию предпринимательства, но и реализация пакета социальных услуг высвобождаемым работникам и членам их семей, организация общественных работ социального характера в городе, формирование банка данных о потребности в совместительстве, гибких формах занятости, организация надомного труда, переобучение, профессиональная подготовка и др.

Важнейшим элементом предупреждения роста безработицы в моногородах и преодоления негативных социально-экономических тенденций на региональных рынках труда может стать внедрение системы раннего предупреждения¹. Система раннего предупреждения роста безработицы и бедности в моногородах — это комплекс мероприятий, включающих организацию постоянного мониторинга социально-экономического благополучия моногородов, оценку уровня напряженности рынка труда градообразующего предприятия, социальной напряженности в моногороде, разработку и реализацию мер по предупреждению социальных негативных явлений как на республиканском, так и региональном уровнях. Регулярное проведение мониторинга позволит проанализировать динамику и тенденции развития рынков труда в малых городах, выявить города с критической ситуацией на рынке труда и высоким уровнем социальной напряженности, оценить потенциал возможного высвобождения персонала градообразующего предприятия и разработать комплекс мер, направленных на предупреждение роста безработицы в малых городах республики.

¹ Первый этап создания данной системы был реализован совместно Министерством труда и социальной защиты ПРООН в рамках проекта "Содействие правительству Республики Беларусь в разработке системы раннего предупреждения роста безработицы и бедности в моногородах" (2003–2004 гг.)