

**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 6. Regional dimension of industrial restructuring

The Restructuring of Core Enterprises in Single-Industry Towns: Avoiding  
Social Tensions

By Ms. Ludmila ISTOMINA - Programme Officer  
and Ms. Taisia ELETSKIKH – Project Manager

UNDP Belarus

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



**UNITED NATIONS**

## **Реструктуризация градообразующих предприятий: предупреждение социального напряжения в моногородах (опыт реализации проекта ПРООН в Республике Беларусь)**

Истомина Л.А. . к.э.н., координатор проектов ПРООН  
Елецких Т.В., к.э.н., руководитель проекта

### Социально-экономическая ситуация в моногородах Республики Беларусь

Особенности размещения производительных сил в бывшем Советском Союзе породили появление так называемых «моногородов» - городов, жизнедеятельность которых полностью зависит от градообразующих предприятий. Градообразующее предприятие обеспечивает занятостью подавляющую часть населения города, определяет перечень профессий и специальностей, формирует городской бюджет, зачастую содержит социальную инфраструктуру города. Особо остро зависимость между деятельностью градообразующего предприятия и социально-экономическим развитием города проявляется в малых городах. В Беларуси в настоящее время 170 малых городов, из них 71 - с монофункциональным производством.

Социально-экономический анализ населенных пунктов с монофункциональным производством в Республике Беларусь показал, что в большинстве из них (88%) наблюдается критическая ситуация с занятостью:

- фактическая безработица значительно превышает официальную;
- наблюдается тенденция роста избыточной численности персонала на градообразующих предприятиях;
- в связи с отсутствием новых рабочих мест возможности трудоустройства ограничены, как следствие, высока доля безработных с продолжительностью безработицы от 6 месяцев и выше;
- в структуре безработных преобладает молодежь;
- растет численность населения с доходами ниже минимального потребительского бюджета.

Рынки труда малых городов характеризуются как замкнутые, инерционные, с вероятностью превращения их в критические и с риском роста социальной напряженности в случае высвобождения рабочей силы с градообразующего предприятия.

Учитывая то обстоятельство, что примерно 35% градообразующих предприятий, находящихся в государственной собственности, убыточны, реформирование и модернизация таких предприятий стоит на повестке правительства. Однако всеми признается, что значительные преобразования на градообразующих предприятиях затронут многие стороны жизнедеятельности города/региона и окажут влияние на уровень благосостояния его населения. Наибольшие опасения связаны с возможным ростом числа безработных и усилением социального напряжения в обществе.

Учитывая тесную взаимосвязь малого города и градообразующего предприятия, преобразование последнего является не только делом предприятия, но и приобретает первостепенную социальную значимость для всего региона. Подготовка к предстоящей реструктуризации требует участия всех заинтересованных сторон: представителей республиканских и местных органов управления, руководства предприятия, службы занятости, объединения нанимателей, институтов поддержки предпринимательства, профсоюзных организаций. Однако оказалось, что в стране отсутствует механизм консолидации усилий вышеперечисленных сторон в деле подготовки региона/города к предстоящим преобразованиям. Между тем, организация социального диалога и активизация взаимодействия участников социально-ответственной реструктуризации по совместной выработке и реализации мер, направленных на минимизацию негативных социальных последствий, могут стать основными элементами предупреждения социального напряжения.

Принимая во внимание критическую ситуацию с занятостью на рынках труда моногородов, возможный рост безработицы, связанный с неизбежностью реструктуризации градообразующих предприятий, а также, учитывая отсутствие соответствующего опыта в стране, Министерство труда и социальной защиты обратилось в ПРООН с просьбой оказать содействие в решении данной проблемы. Совместный проект «Развитие диалога и партнерства на региональном уровне по предотвращению роста безработицы и бедности при реструктуризации градообразующих предприятий» осуществлялся в течение

года (1 сентября 2002 года по 30 сентября 2003 года) на средства Глобального Фонда ПРООН по борьбе с бедностью.

**Главная цель проекта:** Содействие правительству, местным органам управления и населению малых городов Беларуси по предотвращению роста уровня безработицы и бедности при реструктуризации градообразующих предприятий

**Основные задачи проекта:**

- Организация социального диалога между органами власти правительственного и местного уровня, администрацией предприятия, трудового коллектива, общественными и предпринимательскими организациями;
- Разработка Программы совместных действий по минимизации возможного негативного социального воздействия при реструктуризации градообразующего предприятия;
- Усиление национального потенциала в области социально-ответственного реструктурирования предприятия;
- Вовлечение работников предприятия в процесс подготовки к реструктуризации предприятия, повышение их осведомленности о возможных последствиях преобразований.

Проект пилотировался в одном из малых городов – г. Березовка, Лидский район, Гродненская область, проблемы которого типичны для большинства малых городов республики, с градообразующим предприятием – стеклозавод «Неман», численность персонала которого составляла 70,9% от числа экономически активного населения города. На начало проекта на предприятии предполагалось сокращение численности на 600 человек, высвобождение которых в этом городе в условиях отсутствия рабочих мест за пределами завода могло бы привести к росту социальной напряженности.

#### Организация диалога и партнерства

Для организации социального диалога на пилотной площадке была сформирована временная рабочая группа (8 человек) из представителей местных органов управления, руководства предприятия, профессионального союза рабочих, трудового коллектива, местной службы занятости, регионального бизнес-инкубатора. Основная цель рабочей группы – планирование и координация всего спектра деятельности, связанной с предстоящей реструктуризацией. На заседаниях обсуждались следующие вопросы:

- результаты диагностического обследования предприятия и основные направления его реструктуризации,
- риски предстоящего высвобождения персонала и возможности его трудоустройства,
- варианты акционирования и формы работы с коллективом предприятия по обсуждению этих вариантов,
- передача объектов социальной инфраструктуры на баланс города,
- формирование пакета социальных гарантий,
- активизация предпринимательства в городе.

Успешный опыт работы группы убедительно показал, что использованная модель создания и деятельности временной рабочей группы может быть применена и на других предприятиях страны для обеспечения социального партнерства и усиления взаимодействия участников социально-ответственной реструктуризации. Причем деятельность рабочей группы должна осуществляться не только в преддверии реструктуризации для планирования программы действий, но и в процессе реформирования предприятия для осуществления координации действий участников социально-ответственной реструктуризации и мониторинга исполнения программы совместных действий.

Особое внимание в проекте уделялось усилению потенциала местных властей, как основного проводника социально ответственного реструктурирования. Основными задачами при этом были вовлечение ответственных работников во все обучающие мероприятия и ознакомительные поездки; усиление технической оснащенности для улучшения коммуникации и информированности; консультирование по разработке и включению мероприятий, направленных на предотвращение роста социального напряжения и безработицы в моногороде, в программы социально-экономического развития города/региона.

Организация социального диалога в преддверии реструктуризации признана участниками проекта основным фактором снижения социального напряжения и предупреждения роста бедности в моногороде.

### **Аналитическая и образовательная деятельность проекта**

В проекте были созданы три аналитические группы.

Консультанты первой группы исследовали рынок труда и особенности его функционирования в малых городах с монопроизводственной структурой, что позволило оценить потенциал местного рынка труда и разработать рекомендации по снижению социальной напряженности в городе. В частности, на основе проведенного анализа внутреннего рынка труда были сделаны предложения по оптимизации кадрового состава с использованием методов плавного сокращения численности, обеспечения социальных гарантий, компенсаций, финансовой помощи уволенным по собственному желанию, предложения досрочных пенсий, обучения и переобучения (совместно с местными службами занятости), оказания консалтинговых услуг по обеспечению самозанятости.

Как показал опыт реформирования экономики Восточной Германии, который был изучен в рамках проекта, необходимым элементом социально-ответственного подхода в процессе структурных преобразований является обязательное наличие социального плана в проекте реструктурирования предприятия, разрабатываемого совместно профсоюзными организациями, кадровыми службами, местными властями и службами занятости.

Социальный план может включать:

- критерии отбора высвобождаемого персонала;
- список рабочих мест, подлежащих ликвидации;
- список работников, трудоустроенных на новых предприятиях, образованных в процессе обособления вспомогательных производств и объектов социальной инфраструктуры 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.

Разработанные аналитические материалы легли в основу концепции и программы совместных действий по минимизации негативного социального воздействия, а также кадровой политики предприятия с указанием конкретного перечня мероприятий и механизма целевого потока управления высвобождаемым персоналом.

Вторая группа, состоящая из специалистов консалтингового агентства, оказала содействие руководству и специалистам предприятия в проведении диагностики экономических проблем, оптимизации финансовых транзакций и подготовке предприятия к акционированию. К работе были привлечены не только руководство и ведущие специалисты завода, но и представители трудового коллектива, руководители вспомогательных подразделений и объектов социальной инфраструктуры. В результате был разработан поэтапный план реструктуризации предприятия и предложения по реформированию объектов социальной инфраструктуры в целях повышения конкурентоспособности продукции, обеспечения устойчивой и эффективной работы предприятия. Основные результаты обсуждены на заседании рабочей группы и приняты менеджментом предприятия как руководство к действию по реализации основных направлений реструктурирования предприятия.

Основной задачей работы третьей группы консультантов было снижение бремени реструктуризации на наиболее уязвимую группу – работников предприятия – посредством вовлечения трудового коллектива в процесс принятия решения по вопросам реструктуризации, а также повышения информированности о возможностях трудоустройства, социальной защите, организации собственного дела.

Члены трудового коллектива и представители профсоюзной организации участвовали во всех семинарах по социально-ответственному реструктурированию и вошли в состав временной рабочей группы, где принимали непосредственное участие в обсуждении вопросов, связанных с реструктуризацией,

акционированием предприятия, защите прав трудящихся, социальной поддержке. Это позволило учесть интересы трудового коллектива при разработке плана реструктуризации и Программы совместных действий.

Был издан информационный бюллетень о социальных гарантиях, о возможностях временной занятости и самозанятости, профессиональном обучении и переподготовке.

Для сотрудников предприятия, в том числе руководителей вспомогательных подразделений и объектов социальной инфраструктуры, обособление которых планируется в рамках реализации плана реструктуризации, был организован цикл семинаров по основам предпринимательства. Потенциальным предпринимателям были оказаны консалтинговые услуги в области организации бизнеса, юридического оформления, бизнес-планирования. В частности, проработаны вопросы обособления тепличного хозяйства предприятия и организации частного бизнеса по выращиванию овощей; выделения столовой предприятия в самостоятельный хозяйствующий субъект.

Важная роль в проекте отводилась обучению участников проекта методике социально-ответственного реструктурирования, которая предполагает активное вовлечение социальных партнеров в процесс принятия решений. На пилотной площадке проекта проведено 2 трехдневных семинара с участием международных специалистов в данной области. В семинарах приняло участие 35 человек, среди них представители местных органов управления, руководство предприятия, ведущие специалисты завода, представители профсоюзного комитета и трудового коллектива, сотрудники объектов социальной инфраструктуры, служб занятости, консалтингового агентства. Участники семинара были поделены на группы: «Основное производство», «Вспомогательное производство», «Социальная сфера», «Экономическая служба», целью которых было обсуждение проблем и разработка мероприятий по совершенствованию деятельности конкретного сегмента. Разработанные материалы, а также опыт совместного принятия решений был высоко оценен менеджментом предприятия.

В рамках проекта были изданы 3 брошюры:

1. «Зарубежный опыт социально-ответственного реструктурирования», где представлен опыт реализации принципов социально-ответственного реструктурирования предприятия в ряде зарубежных стран, освещены аспекты социальной ответственности бизнеса в свете регионального развития, приведены концепции местной экономической и социальной политики.
2. «Социально ответственное реструктурирование градообразующего предприятия: сущность, принципы, направления реализации». В основу брошюры легли материалы, разработанные в рамках реализации проекта. Особое внимание уделено источникам роста социальной напряженности в моногороде, направлениям предотвращения роста безработицы и бедности, задачам субъектов инфраструктуры местного рынка труда в процессе реструктурирования градообразующего предприятия.
3. «Социально-ориентированная реструктуризация градообразующего предприятия. Пособие для руководителей предприятий», основной задачей которого является оказание содействия руководству реструктурируемых предприятий в принятии эффективных управленческих решений.

### **Содействие развитию предпринимательства**

Реструктуризация градообразующих предприятий, как правило, сопровождается активизацией предпринимательской деятельности на местах, что является одним из направлений предупреждения социального напряжения и залогом устойчивого развития города. На основе изучения проблем развития малого бизнеса в г. Березовка специалисты проекта разработали предложения по стимулированию развития частной инициативы и механизм взаимодействия местных служб занятости и институтов поддержки предпринимательства в процессе реструктуризации.

Основным результатом проекта стала **Программа совместных действий по минимизации возможного негативного социального воздействия при реструктуризации предприятия**, которая включает:

- основные направления предотвращения роста безработицы и бедности в моногородах;
- роль и задачи участников диалога по предупреждению роста социального напряжения в процессе реструктуризации и массового высвобождения;
- комплекс превентивных мер и рекомендаций по реиндустриализации моногорода и стимулирования предпринимательского сектора;

- основные направления государственной политики в области реструктурирования градообразующих предприятий и развития моногородов;
- достижение сбалансированности интересов основных участников процесса: собственников, менеджмента предприятия, трудового коллектива, населения города, общественных организаций.

### **Итоги проекта**

Правительство получило инструментарий превентивных мер, направленных на предупреждение роста безработицы и социального напряжения при реструктуризации градообразующих предприятий, апробированную модель совместных действий государственных и местных органов власти, центров занятости, руководства предприятия и его трудового коллектива, ассоциаций предпринимателей. Разработанная программа действий, позитивный опыт совместной выработки решений будет содействовать более быстрому реформированию индустриального комплекса, устойчивому развитию экономики и росту благосостояния граждан.

***Местные органы управления** повысили потенциал в проведении комплексного социально-экономического планирования различных сфер деятельности города с учетом всех социальных последствий предстоящей реструктуризации градообразующего предприятия. За счет усиления партнерства всех заинтересованных сторон и вовлечения всех групп гражданского общества в разработку Программы совместных действий, обеспечена база для более сплоченных действий по реализации принятой программы.*

***Местные службы занятости** получили комплекс мер по проведению активной социальной политики в области занятости и предупреждения социальной напряженности при реструктуризации градообразующих предприятий.*

Руководство и работники предприятия приобрели знания в области социально-ответственного реструктурирования, что помогло им разработать наиболее оптимальную схему процесса реструктуризации предприятия и избежать целого ряда ее негативных последствий.

Ассоциации предпринимателей и институты поддержки малого бизнеса в регионе получили возможность участия и реального вклада в выработку совместной программы и ее последующей реализации, способствующей развитию малого предпринимательства в регионе и улучшению делового климата в городе/регионе.