



EASTERN PARTNERSHIP
Civil Society Forum



Ministerstvo zahraničních věcí
České republiky



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

Аналитическая записка

Ноябрь 2016

Реформа машиностроения в Республике Молдова

Аналитическая записка разработана экспертами Института Труда Национальной Конфедерации Профсоюзов Молдовы и CASE Беларусь в рамках проекта «Незащищенная занятость в машиностроении: определение общей повестки для Беларуси, Украины и Молдовы», реализуемого Конфедерацией демократических профсоюзов Беларуси, Конфедерацией свободных профсоюзов Украины, Институтом труда Национальной Конфедерации Профсоюзов Молдовы и Центром социально-экономических исследований CASE Беларусь. Проект финансируется Европейским Союзом по линии Форума гражданского общества Восточного партнерства.

Представленная работа фокусируется на актуальных вопросах состояния сектора машиностроения в Молдове, опыте социально-ответственной реструктуризации промышленных предприятий в странах Центральной и Восточной Европы, а также предлагает набор стратегий по проведению трансформации сектора в Молдове.

Авторы: Лилиана Посцан, Серж Навродский, Дмитрий Бабицкий

This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.



Введение

Одним из ключевых активов Молдовы является квалифицированная рабочая сила и высокий уровень технического образования. Вместе с тем, занятость в машиностроительном комплексе остается одним из ключевых факторов уязвимости в секторе. Появляется тенденция к постоянному сокращению работников в машиностроительном секторе.

В аналитической записке рассматриваются наиболее актуальные аспекты процесса трансформации машиностроения в Молдове, связанные прежде всего с а) результатами деятельности компаний сектора; б) взаимодействием с местными органами в процессе трансформации; а также в) усилиями центральных властей, направленные на реформы промышленности. На наш взгляд, сочетание этих трех измерений трансформации сектора позволяет лучше понять текущие проблемы и потребности машиностроения, включая вопросы уязвимости сектора с точки зрения занятости.

В аналитической записке широко представлен опыт стран Вышеградской группы (Венгрия, Польша, Словакия и Чехия) с точки зрения реструктуризации промышленных компаний. Также записка включает в себя SWOT-анализ сектора, на основании которого выработаны предложения о ключевых направлениях развития сектора.

1. Текущее состояние машиностроения в Молдове

Промышленный сектор Республики Молдова, в значительной степени, является наследием советских времен.

В переходном периоде, машиностроение в Республике Молдове, претерпело глубокие структурные изменения, что позволило привлечь инвестиции Гринфилд в область производства комплектующих.

Анализ основных показателей машиностроительной отрасли Молдовы показывает, что при низкой доли занятости в отрасли, от всех работающих в промышленности (7,1%), отрасль поглощает большую долю инвестиций (8.4 %), по сравнению с ее долями добавленной стоимости, в общем объеме промышленного производства (3.1%).

С точки зрения вклада в экспорт, на машиностроительный комплекс Молдовы, приходится относительно более высокая доля в общем объеме экспорта (14.4%), что свидетельствует о том, что экспортируемая продукция машиностроения, произведенная в Молдове, имеет сравнительно высокую добавленную стоимость.

Необходимо отметить, что после подписания Соглашения об Ассоциации ЕС - Молдова, включающее Соглашение о Зоне Глубокой и Всеобъемлющей Свободной Торговли (DCFTA) 2014 г., Молдова стала привлекательной для поставщиков автомобильных комплектующих.

В Республике Молдова заметно присутствует интеграция в многонациональные цепочки получения добавленной стоимости, что приводит к более высокой интенсивности инвестирования и совершенствования процессов модернизации.

Свободные экономические зоны (СЭЗ) и промышленные парки появились в качестве одного из инструментов привлечения инвестиций в Молдову. В настоящее время, в стране созданы семь свободных экономических зон и шесть индустриальных парков.

К концу 2013 года, общий объем инвестиций в машиностроение СЭЗ составил примерно \$ 200 млн., в то время как в них работают около 7000 человек в общей сложности. С 2010 года,

индустриальные парки активно разрабатываются в качестве инструментов экспорта и повышения промышленного потенциала.

Подводя итоги, можно констатировать, что машиностроительный сектор Молдовы, с 2001 года вносит все более значительную долю в общий объем промышленного производства. Очевидно, что либерализация торговли и цен, в сочетании с преимуществами географического положения страны могут привлечь в сектор новые инвестиции, которые будут способствовать усилению развития машиностроения и превратить страну в крупнейшего регионального поставщика комплектующих изделий машиностроения.

2. SWOT-анализ молдавского машиностроения

Используя методологию SWOT-анализа можно выделить слабые и сильные стороны белорусского машиностроения (внутренние факторы), а также определить внешние возможности и грозы, стоящие перед сектором (внешние факторы).

Сильные стороны	Слабые стороны
<ul style="list-style-type: none"> -Хорошая диверсификация экспорта -Относительно низкие трудозатраты -Хорошо-обученный персонал относительно хорошее инженерное образование -Кооперация с национальными исследовательскими институтами -Растущие инвестиции в сектор 	<ul style="list-style-type: none"> -Трудоемкое производство в постсоветских промышленных предприятиях -Недостаточное использование производственных мощностей на местах -Слабая защита мелких акционеров -Слабое местное управление -Необходимость в привлечении более значительных инвестиций для увеличения доли в ВВП
Возможности	Угрозы
<ul style="list-style-type: none"> -Повышение уровня эффективности работы сектора после проведения глубоких структурных изменений -Повышение доли экспорта машиностроения в общем объеме экспорта -Доступ к европейским рынкам в рамках соглашения DCFTA -Повышения интереса со стороны европейских компаний и инвесторов -Перемещение европейских машиностроительных компаний в Восточную Европу 	<ul style="list-style-type: none"> -Концентрация мощностей машиностроения в специальных экономических и промышленных зонах -Наличие Российского фактора в собственности (как в Молдове, так и в Приднестровье) -Трудовая миграция -Отсутствие энергетических ресурсов и железной руды -Узкий национальный рынок

3. Опыт стран Вышеградской группы в социально-ответственной реструктуризации предприятий¹

За два с половиной десятилетия активной трансформации в регионе был накоплен значительный опыт в сфере реструктуризации промышленных предприятий, в том числе в так называемой «социально ответственной реструктуризации предприятий» (СОРП). Основные извлеченные уроки можно сформулировать следующим образом:

- для того чтобы СОРП была успешной, ее необходимо органично вплести в долгосрочную стратегию развития предприятия, региона, страны в целом;
- СОРП должна базироваться на совместном соглашении нанимателей, работников и их представителей, а также правительства;
- необходимо рассмотреть все возможные варианты, пытаясь найти альтернативу массовым сокращениям;
- если сокращения неизбежны, их необходимо реализовывать социально ответственным путем, используя помощь в поиске работы как внутри, так и вне предприятия; помощь в создании малого и среднего бизнеса; содействие мобильности; досрочный выход на пенсию; переподготовку; изменение графика работы; гибкое увольнение; психологическую помощь; выходные пособия.

Далее остановимся подробнее на опыте ряда стран Вышеградской четверки, которые, в силу своего нахождения в блоке социалистических стран, имели схожие с Молдовой проблемы.

Чехия. Здесь процесс реструктуризации металлургической промышленности был запущен в начале 1990-х гг. В результате, если ранее 80% экспорта направлялось в социалистические страны, то к 2004 г. столько же составлял экспорт в ЕС; если до реструктуризации численность работников трех крупнейших предприятий отрасли составляла 240 тыс. человек (1989), то после реструктуризации – 41 тыс. человек (2005).

Изначально по политическим причинам была выбрана стратегия сохранения неэффективной занятости и к середине 1990-х подход кардинально изменили. Вместо сохранения занятости была выбрана стратегия создания рабочих мест. Министерство промышленности создало «CzechInvest» для привлечения инвесторов и организации малого и среднего бизнеса в первую очередь в регионах с высокой безработицей. Были созданы десятки тысяч рабочих мест, правительство данный результат оценило как высокоэффективный. Значительную роль в этом сыграли инкубаторы малого и среднего бизнеса, которые поддерживались местными властями путем снижения арендных платежей, поддержки организации бизнеса и предоставления сопутствующих услуг.

В ходе СОРП для большинства уволенных с реструктурируемых предприятий использовались схемы раннего выхода на пенсию (early retirement scheme), стимулирования увольнений (leave incentives) и пенсий по нетрудоспособности (disability pension). Таким образом, преобладали пассивные инструменты сокращений. Схемами раннего выхода на пенсию воспользовались порядка 60 тыс. работников металлургической промышленности достигших либо старше 55 лет. Максимальный размер единовременных выплат, производившихся до 2002 г., составил 6,7 тыс. евро на человека. Для увольняемых работников младше 55 лет максимальные выплаты составляли 5,3 тыс. евро. Выплаты производились правительством напрямую, минуя службы занятости. Активные меры для сокращаемых

¹ Авторы выражают признательность Владимиру Валетко (Беларусь) и Робину Ван де Полу (Нидерланды) за материалы, легшие в основу данного раздела.

работников были менее успешными. Только 2% увольняемых работников металлургической промышленности проходили переобучение. Однако в случае программы кадровых агентств (RZA), предоставляющей работникам индивидуальные услуги сразу после уведомления последних о сокращении, численность переобучавшихся возросла в среднем до 25%, достигнув максимума в регионе Витковице (33%). Данные цифры могут быть ориентиром при использовании подобного инструмента в Молдове.

Именно RZA координировали работу служб занятости, а также других вовлеченных институтов. Данная инициатива ясно показала, что программный подход дает практически немедленный результат для сокращаемых работников: RZA трудоустроила более 70% сокращенных работников, предоставляя услуги регистрации в базе данных безработных, разработки индивидуальных планов, индивидуального маркетинга, советов по трудоустройству, обучению, поиска наиболее соответствующей работы, начальной помощи и др. Службы занятости Чехии оценили работу RZA как эффективную, именно благодаря устойчивой кооперации непосредственно с самими службами занятости, реструктурируемыми компаниями и частными консультантами по поиску работы. Основные элементы данной схемы впоследствии были воссозданы в виде так называемого Бассейна рабочей силы в ходе СОРП легкой промышленности Египта. Ориентируясь на опыт Чехии в Молдове можно рекомендовать сотрудничество подобной программы с ограниченным количеством служб занятости из населенных пунктов с наиболее острой ситуацией на рынке труда, особенно с характеристиками моногородов.

Подводя итог, назовем следующие наиболее эффективные инструменты СОРП, использованные в Чехии:

- подготовка и переподготовка в соответствии с конкретными целями работника и требованиями потенциального будущего места работы;
- разработка индивидуальных планов развития карьеры работников;
- максимально индивидуальный подход к работникам: с каждым тренер проводил не менее трех консультаций продолжительностью 1 ч.

Польша. Начиная с 1993 г. в Польше было реализовано несколько реструктуризационных программ в угольном секторе. В результате занятость сократилась с 415 тыс. в 1989 г. до 216 тыс. в 2005 г. При этом 77% сокращенных работников были рабочими. Большинство рудников или шахт до настоящего времени находится в собственности государства. Последняя программа правительства на 2003–2006 гг. предусматривала сокращение 28 тыс. человек, из них половина была сокращена на условиях раннего выхода на пенсию, 8,5 тыс. воспользовались активными инструментами (обучение, субсидированная занятость, открытие собственного бизнеса и др.) и 7 тыс. покинули сектор естественным образом (выход на пенсию, смена работы, по состоянию здоровья и др.).

Всего, по оценкам, схемами раннего выхода на пенсию воспользовались 38 тыс. человек, из которых около 30 тыс. получили единовременные выплаты в размере двухлетней заработной платы (сумма выплаты после налогообложения составляла примерно 8,5 тыс. евро). Большинство сокращенных осталось безработными. При этом воспользоваться данной схемой могли шахтеры, проработавшие под землей 20 и более лет.

Угольный сектор получил наиболее значительную поддержку правительства, во-первых, потому что в отрасли имелся самый сильный профсоюз, во-вторых, поскольку шахтеры всегда имели больше привилегий в связи с тяжелыми условиями труда. В ходе реструктуризации металлургической промышленности, проходившей с 1998 по 2004 г., занятость сократилась со 145 до 17 тыс. человек. В настоящее время все предприятия отрасли являются частными. Для сокращенных работников не было предоставлено финансовых выплат. Только в единичных случаях выплаты были сделаны новыми собственниками.

Сокращенные работники получали социальный пакет, включающий бесплатное переобучение. Основными элементами СОРП в металлургической промышленности были схемы раннего выхода на пенсию, выплаты, не превышающие девятимесячной зарплаты, контракты на обучение длительностью до 12 месяцев, гранты и займы для создания нового рабочего места, образовательные консультации по созданию бизнеса. Финансирование осуществлялось совместно из государственного бюджета, фондов ЕС и за счет средств реструктурируемых компаний.

Одной из важных инициатив правительства явилось стимулирование инвесторов к созданию бизнеса в регионах с высокой безработицей и ожидаемыми сокращениями. Можно отметить следующие меры: обучение и консультативные услуги по ведению бизнеса, компенсация части арендных платежей, обеспечение стартового капитала, софинансирование процента по получаемым кредитам. Большинство из этих мер координировали региональные службы занятости. Процедура сотрудничества службы занятости с реструктурируемым предприятием начиналась со встречи с отделом кадров, который сообщал информацию о сокращаемых работниках (образование, возраст, стаж и семейное положение). В ходе второй встречи с участием профсоюза разрабатывался вариант плана действий по работе с сокращенными. Примерно 1% зарегистрированных безработных воспользовались получением гранта (примерно 2,8 тыс. евро) для организации самозанятости. Кроме того, служба занятости инициировала ряд программ активации и мотивации для получающих пособие по безработице: информационные собрания, клубы по поиску работы, обучение и переобучение, помощь в организации самозанятости, руководство и планирование карьеры. Эти меры реализовывались в основном в группах до 15 человек. Для семей, имевших двоих или более безработных, служба занятости применяла специальные программы, включающие обеспечение бесплатными социальными услугами, детскими садами, обучение детей. При этом служба занятости тесно сотрудничала с центром профессионального обучения региона, организовывала визиты по месту жительства безработных с целью их активизации, навещала на рабочих местах трудоустроенных, неудовлетворенных новой работой, или нанимателей, неудовлетворенных принятыми работниками. Согласно оценкам одного из руководителей службы занятости, один сотрудник может качественно обслуживать около 150 безработных реально желающих найти работу.

Результативность службы занятости зависит от налаженности контактов с предприятиями региона, обновляемости банка вакансий, наличия банка резюме мотивированных безработных, адекватности системы подбора кадров, наличия аналитики по местному рынку труда, оценок спроса и предложения на местном рынке труда, специальных гибких соглашений с учреждениями образования и переподготовки кадров (включая совместное стратегическое планирование будущих курсов обучения). В условиях Польши наиболее эффективной мерой активной политики занятости явилось обучение. Так, примерно 55% обученных шахтеров были трудоустроены. Одним из успешных инструментов стало создание на реструктурируемых предприятиях службы помощи сокращаемым работникам, которая обеспечивала трудоустройство примерно трети обратившихся. Подобная служба помощи, состоящая из 60 профконсультантов, работающих в 27 отдельных офисах, помогла трудоустроить 9 тыс. человек в течение года. Данная цифра может являться индикатором для реализации такого инструмента в условиях Молдовы. Среди основных направлений СОРП, реализуемых совместно с властями регионов, необходимо выделить следующие:

- стратегии повышения уровня образования в регионе (создание новых школ, университетов, профессиональных центров, связей между предприятиями и учреждениями образования);
- мероприятия по изменению ментальности людей, стимулирование мобильности;
- создание научно-технологических парков;

- снижение налогов и предоставление субсидий на создание рабочих мест;
- рекламные кампании для привлечения инвесторов;
- совершенствование региональной и локальной инфраструктуры;
- создание инвестиционных фондов и фондов венчурного капитала;
- развитие микрокредитования;
- создание бизнес-инкубаторов с понижением арендной платы и налогов;

Венгрия. Венгерским специалистам по реструктуризации предприятий удалось достичь хороших результатов в организации программ оказания оперативной поддержки и вторичному трудоустройству работников (ПООПР), уволенных в результате закрытия предприятий и сокращения штата, благодаря созданию комитетов по содействию вторичному трудоустройству (КСВТ) работников и групп по регулированию социально-трудовых отношений (ГРСТО). Международной организацией труда отмечается успешный опыт функционирования Проекта быстрого реагирования в Венгрии, первой стране региона ЦВЕ, апробировавшей данный метод [8].

Экспериментальный проект по оказанию помощи работникам, уволенным в результате массовых сокращений штата и закрытия предприятий, с использованием программ быстрого реагирования и КСВТ начал осуществляться в стране в 1994 г. на пяти объектах. Успех проекта повлек за собой его дальнейшее распространение. В каждом окружном центре труда была образована новая должность – специалист по реструктуризации. Данный специалист проходил соответствующий курс обучения по методам внедрения ПООПР, организации и эффективному функционированию КСВТ на предприятиях, подвергшихся структурной перестройке и проводящих сокращения штата.

Небольшая группа специалистов размещалась в окружном центре труда. В ее обязанности входило немедленное реагирование на случаи закрытия предприятий и массовых увольнений работников, вызванных структурной перестройкой экономики и приватизацией. На каждом таком предприятии специалисты по реструктуризации создавали группы по регулированию социально-трудовых отношений и КСВТ, состоящие из представителей работников и руководства предприятия. Данные органы оказывали помощь в поиске новых рабочих мест для уволенных работников, старались сократить время безработицы и помогали преодолевать связанные с ней трудности. КСВТ занимались оценкой потребностей работников, разработкой плана оказания поддержки и вторичного трудоустройства уволенных, а также мобилизовали местное сообщество и другие механизмы для предоставления необходимых услуг. Основная задача программ оказания оперативной поддержки – проведение комплекса предварительных мероприятий с целью максимального сокращения предстоящего периода безработицы.

Комитет по содействию вторичному трудоустройству (КСВТ), в работе которого участвуют представители как работников, так и руководства предприятия, является одной из наиболее эффективных и рентабельных форм поддержки уволенных рабочих. КСВТ был включен в комплекс мероприятий проводимого в Венгрии Проекта быстрого реагирования благодаря гибкости данного подхода, успешному опыту его использования в других странах, а также из-за наметившейся в законодательстве и трудовой сфере Венгрии тенденции к трипартизму (работники – работодатели – правительство).

В зарубежной практике можно выделить пять основных стратегий на местном уровне, которые помогают сохранить рабочие места, снизить масштабы увольнений, смягчить их последствия для работников, сообщества, в котором они живут, и предприятий.

1. Разъяснительная работа с местными работодателями, поощрение принятия новых стратегий гарантированной занятости и использования социально ответственной

реструктуризации как способа повышения конкурентоспособности и сохранения и создания рабочих мест.

2. Создание системы раннего предупреждения и реализация стратегии сохранения бизнеса и предотвращения увольнений в местном сообществе для своевременного обнаружения предприятий, находящихся в трудном экономическом положении, оказания им помощи, предотвращения увольнений и смягчения их последствий для работников и сообщества.

3. Создание на местном уровне системы быстрого реагирования для оказания полного спектра услуг уволенным работникам.

4. Использование системы быстрого реагирования для содействия работодателям и представителям работников в разработке комплексных программ помощи уволенным сотрудникам на предприятии и по месту жительства для смягчения и сведения к минимуму отрицательных последствий увольнения для самих уволенных и их семей.

5. Инициирование экономической оценки и планирования силами местного сообщества для содействия усилению и расширению экономических возможностей и предоставлению рабочих мест уволенным работникам.

Заключение и рекомендации

Основываясь на результатах SWOT-анализа сектора машиностроения в Молдове, можно предложить ряд возможных стратегий его реформирования. В соответствии с предложенным подходом таких стратегий может быть 4, каждая из которых может быть использована как по отдельности, так и вместе с другими.

1. Стратегия ССВ (сильные стороны + возможности)

а) Стимулирование подсекторов на выпуск продукции машиностроения с высокой добавленной стоимостью

б) Расширение выхода на рынок ЕС и цепочек поставок через целевое сотрудничество с европейскими инвесторами

Дальнейшая оптимизация структуры машиностроения путем разработки продвинутой машиностроительной продукции расширит экспорт продукции машиностроения и использовать значительную долю рабочей силы. Сотрудничество с инвесторами ЕС через развитие инфраструктуры и общего улучшения делового климата обеспечит новые возможности для машиностроения Молдовы на рынках ЕС и цепочек поставок.

2. Стратегия ССУ (сильные стороны + угрозы)

а) Целевое сотрудничество с Европейскими инвесторами

Другими словами, убеждать компании ЕС переводить свои производства в Молдову. Сотрудничество с инвесторами, включенными в окончательный список, представляется единственной надежной стратегией для преодоления существующих угроз. Эта стратегия может быть достаточно легко реализована правительством Молдовы и способствовала бы расширению выхода на рынок ЕС, повышению производительности труда, усовершенствованию структуры собственности и повышению качества управления.

б) Разработка новых мотивационных программ для стимулирования привлечения инвестиций Гринфилд и Браунфилд.

Субсидии и материальные стимулы необходимы для того, чтобы преодолевать жесткую конкуренцию в регионе (субсидии предлагаются для создания рабочих мест в Сербии, Македонии и других странах, а также для капитальных инвестиции (оборудование, помещения ит.д.) в Румынии . Инфраструктура и деловая среда в общем нуждаются в

улучшении, чтобы предлагать одинаковые условия в стране подобно тем, которые практикуются в новых экономических зонах

3. Стратегии СМВ (слабые места + возможности)

а) Совершенствование корпоративного управления с целью стимулирования компаний больше инвестировать

б) Модернизация основных фондов через инвестиции Гринфилд по аналогии с Украиной, совершенствуя корпоративное управление, базирующееся на соответствующих принципах ОЭСР, представляется как основополагающая цель стратегии СМВ. Необходимо усилить корпоративное управление на государственных предприятиях с тем, чтобы обеспечить большую отчетность и улучшить взаимоотношения с инвесторами. Эти меры будут способствовать росту инвестиций в технологически продвинутые основные фонды. По сравнению с другими странами региона инвестиции Гринфилд в максимальной степени возможны в Молдове, при условии, что правительство продолжит проводить устойчивые реформы для обеспечения лучших условий для ведения

4. Стратегии СМУ (слабые места + угрозы)

а) Совершенствование корпоративного управления с целью стимулирования инвестирования со стороны компаний

б) Стимулирование малых и средних предприятий машиностроения.

Если предположить, что принципы корпоративного управления реализуются, как часть стратегии правительства Молдовы, то необходимо принять адресные меры для повышения производительности труда в секторе машиностроения с тем, чтобы привлечь иностранных инвесторов и технологии в экономику. Одновременно меры должны быть нацелены на стимулирование создания новых видов деловой активности через предоставление возможностей для малых и средних предприятий. Это конкретный способ, чтобы улучшить качество выпускаемой продукции, создать новые виды товаров и нарастить экспорт.

У Молдовы есть все возможности для того, чтобы следовать опыту стран V4 и привлекать значительные иностранные инвестиции в свой машиностроительный сектор. Предпосылкой для этого является продолжение реформ с упором на использование лучшего опыта корпоративного управления, стимулирование активности МСП в секторе машиностроения и развитие инфраструктуры. Говоря проще, Молдова должна создать условия для развития бизнеса по всей стране, как это сделано в индустриальных зонах и парках. Такая политика, без сомнения, создаст условия для совершенствования качества управления, привлечения дополнительного капитала в экономику для ускоренного развития, как машиностроительной отрасли, так и экономики в целом.