



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ENERGY/GE.1/1998/12
21 January 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО УСТОЙЧИВОЙ ЭНЕРГЕТИКЕ

Специальная группа экспертов по углю и тепловой энергии

Первая сессия, 5-6 октября 1998 года

ОПЫТ РАЗРЕШЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ КРИЗИСОВ В ХОДЕ ПЕРЕСТРОЙКИ
УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

(Документ представлен Европейским объединением угля и стали)* **

I. Введение

1. Угольная промышленность в Европе находится в исключительном положении. С одной стороны, после более чем трех десятилетий реструктуризации и модернизации угольная промышленность четырех оставшихся угледобывающих стран ЕС (Германия, Испания, Франция и Соединенное Королевство) за некоторыми исключениями все еще не является конкурентоспособной на фоне мировых рыночных цен. С другой стороны, угольная промышленность в странах Центральной и Восточной Европы спустя девять лет после введения правил рыночной экономики в настоящее время сталкивается с серьезной проблемой: каким образом в течение короткого периода времени достигнуть того, чего угольной промышленности стран Западной Европы не удалось достигнуть за три десятилетия?

* Автор: г-н Й. Оздоба, главный администратор, секретариат Консультативного комитета, Европейское объединение угля и стали, Брюссель.

** Первоначальный текст был сокращен секретариатом в целях его распространения в качестве официального документа.

2. Даже с учетом того, что положение в угольной промышленности Европы в настоящее время является весьма трудным как с экономической, так и с экологической точек зрения, положение работников угольной промышленности и угледобывающих предприятий определенно не является безнадежным. Основной причиной, объясняющей это, является то, что ЕС приобрел солидный опыт в эффективном управлении разрешением социальных и региональных кризисов.

3. В этом документе прежде всего приводится обзор общей политики Европейских сообществ и, во-вторых, показано, как в рамках общей структуры Договора о ЕОУС были разработаны различные "национальные" модели практического претворения в жизнь концепции управления социальным кризисом. В последней части предпринимается попытка сделать какие-либо общие выводы из опыта перестройки угольной промышленности в странах ЕС, которые могут быть применены в других регионах даже с учетом того, что глобальный экономический контекст в настоящее время является совершенно отличным от условий, в которых была разработана послевоенная "Европейская модель социального развития".

II. Европейское объединение угля и стали

4. Первоначально основной функцией Договора об учреждении Европейского объединения угля и стали, подписанного в 1951 году шестью странами (Францией, Германией, Италией и странами Бенилюкса) было регулирование рынка в контексте послевоенного развития европейской экономики. Такой подход носил, скорее, управленческий характер и был связан с общей философией "третьего направления развития" между капитализмом и социализмом.

5. Вместе с тем с углублением кризиса в этих двух отраслях промышленности механизмы регулирования социальных кризисов приобрели большую важность для формирования механизмов регулирования рынка. Соответствующая статья 56 Договора о ЕОУС составила широкую, используемую всеми основу для (частичного) финансирования применения практически всех важных инструментов управления социальными кризисами.

6. Самым крупным источником финансирования для так называемой помощи в реадaptации, которая не требует возмещения, были отчисления от реализации продукции в угольной и сталеплавильной промышленности, которые выплачивались предприятиями государств-членов. Помощь в реадaptации финансировалась совместно Комиссией и государствами-членами. Основными стандартными мерами помощи в реадaptации были:

- досрочный выход на пенсию и соответствующие временные пособия;
- компенсация по потере дохода (надбавки к заработной плате и окладу содержания);

- финансовая помощь для поощрения географической мобильности (пособия, связанные с дорожными расходами, расходами по смене места работы, и в связи с уходом с предприятия);
- компенсационные выплаты;
- пособия на профессиональную подготовку для служащих и возмещение предприятиям расходов, связанных с организацией переподготовки; и
- надбавки за работу по краткосрочным договорам.

7. В целом можно сказать, что стратегия социальной реадaptации ЕОУС была направлена на обеспечение баланса негативных и позитивных мер, то есть между изъятием избыточной рабочей силы с рынка труда и активными мерами по обеспечению новой занятости.

III. Секторальный социальный диалог

8. В угольной и сталеплавильной промышленности Европы сотрудничество между социальными партнерами традиционно носило особое качество. Предприятия считали себя ответственными за все аспекты повседневной жизни рабочих, включая вопросы здравоохранения и предоставления субсидируемого жилья. По этой причине руководство предприятий и профсоюзы приобрели опыт в совместном осуществлении различных социальных программ, который сыграл роль своего рода актива, когда возникла необходимость согласовывать "социальные планы" сокращения рабочих мест.

9. С другой стороны, на европейском уровне с 50-х годов в рамках Договора о ЕОУС был учрежден ряд комитетов для ведения социального диалога по вопросам реструктуризации на секторальном уровне. Были учреждены следующие основные комитеты:

- Консультативный комитет, созданный в соответствии с положениями статьи 18 Договора о ЕОУС, членами которого стали представители руководства предприятий, рабочих, а также потребителей и работников сферы сбыта и который давал консультации по всем аспектам промышленной политики для обоих секторов, включая проведение исследований и вопросы конкуренции;
- Комиссия по вопросам техники безопасности и здравоохранения для горнодобывающей и других добывающих отраслей промышленности;
- Комитет смешанного состава по согласованию норм работы в угольной промышленности.

10. В перспективе истечения срока действия Договора о ЕОУС в июле 2002 года Комиссия сохраняет приверженность поддержанию духа диалога между социальными партнерами, созданного в рамках этого Договора, и расширению политики секторального социального диалога во всех отраслях промышленности. С другой стороны, применение отдельных социальных мер в угольной и сталеплавильной промышленности прекратит свое действие после 2002 года.

IV. Опыт крупных угледобывающих стран в ЕС

11. Несмотря на общую "традицию ЕС", о которой говорилось выше, следует подчеркнуть, что процесс реструктуризации в каждой отдельной стране является уникальным и связан с особыми политическими условиями этой страны и что каждая страна должна искать свой собственный путь развития. Ниже приводится обзор политики трех из четырех оставшихся угледобывающих стран ЕС в целях демонстрации того, каким образом решались проблемы неизбежного ухудшения положения угольной промышленности в каждой из этих стран и какие социальные меры были реализованы успешно.

V. Модель Германии

12. В стране, которая в настоящее время является самым крупным производителем угля в ЕС, процесс компенсации ухудшающихся условий в угольной промышленности направлялся по пути поддержания "основного объема" отечественного производства, какими бы ни были проблемы конкурентоспособности. Вместе с тем в течение периода четырех десятилетий (1957-1996 годы) производство угля в Германии снизилось более чем на две трети (на 67,3%) до уровня 49 млн. тонн с параллельным сокращением занятых в отрасли с 607 000 до 85 000 человек.

13. Основными используемыми социальными мерами в Германии стали ранний выход на пенсию и помощь в решении финансовых проблем. Вместе с тем с учетом возрастной структуры сохраняющейся рабочей силы эти меры сейчас все труднее применять. Из модели Германии можно сделать вывод о том, что фактически речь шла не столько о социальных мерах, сколько о реализации комплексной стратегии промышленной и региональной конверсии. Стратегия "Рурколе АГ", созданная в 1970 году, была основана, с одной стороны, на модернизации, рационализации и социально ответственном процессе сокращения рабочих мест, в основном путем создания "объединенных" производственных единиц за счет обеспечения подземной связи существующих разрабатываемых пластов и сокращения числа самих шахт и, с другой стороны, на диверсификации, т.е. преодолении кризиса путем ликвидации зависимости от угля как с пользой для предприятия, так и всего региона при улучшении в конечном итоге экономической структуры горнодобывающих районов.

VI. Модель Великобритании

14. Лишь несколько лет назад Соединенное Королевство было самым большим производителем угля в ЕС. В связи с приватизацией "Бритиш Коул" в 1994 году была проведена программа коренной реструктуризации, результатом которой стало то, что в настоящее время подземные шахты Соединенного Королевства являются единственными шахтами в ЕС, дающими продукцию приблизительно в условиях экономической выживаемости. В любом случае экономическую выживаемость открытых угольных разрезов в Соединенном Королевстве принимают как само собой разумеющееся.

15. Даже в том случае, если программа реструктуризации напрямую не согласовывалась между социальными партнерами, предлагаемые социальные меры были вполне привлекательными: существовала эффективная программа оплаты труда шахтных рабочих, программа добровольного раннего выхода на пенсию, а также программа выплат и надбавок по перемещению на другое место работы. Вместе с тем отличительной чертой модели Великобритании является создание специального агентства по альтернативной занятости – Угольного предприятия Великобритании (УПВ). Деятельность УПВ направлялась на создание рабочих мест путем обеспечения условий для организации новых видов деятельности в угледобывающих районах путем оказания содействия на начальных этапах такой деятельности, в перемещении видов деятельности или в ее расширении. Это производилось путем:

- финансовой поддержки в форме займов и путем выпуска новых акций;
- предоставления более широких возможностей для развития малых или средних производственных единиц наряду с предоставлением консультационных услуг и организацией централизованных служб;
- поддержки местных организаций развития;
- трудоустройства и оказания помощи в отыскании работы, а также путем принятия различных мер по проведению профессиональной подготовки, в частности в центрах подготовки УПВ.

VII. Модель Франции

16. Во Франции, которая в настоящее время является самым мелким из четырех оставшихся производителей угля в ЕС, реализуется стратегия постепенной ликвидации угольной промышленности, учитывая тот факт, что достижение экономической жизнеспособности отрасли считается нереалистичной задачей. Уже было окончательно закрыто самое крупное угольное месторождение страны (Норд-Па-де-Кале); два других месторождения – Лотарингия и Сантр-Миди – будут закрыты к 2005 году.

17. С социальной точки зрения пример Франции имеет особую характерную черту, заключающуюся в том, что постепенная ликвидация угольной промышленности является предметом соглашения на национальном уровне между нанимателями, рабочими и правительством. Меры по смягчению социальных последствий являются вполне привлекательными, в особенности в связи с тем, что, помимо раннего выхода на пенсию, принимается и ряд активных мер: содействие трудоустройству у другого нанимателя, в особенности в рамках группы по вопросам энергетики "Электрисите де Франс", оказание помощи в организации нового дела, проведение дополнительной профессиональной подготовки или переподготовки в связи с переходом на работу в другой район и/или на другое предприятие.

VIII. Испания

18. В Испании план реструктуризации угольной промышленности был утвержден лишь недавно. Поскольку Испания присоединилась к ЕС, она приступила к практическому осуществлению мер по реадaptации ЕОУС, которые были описаны выше на уровне различных частных и государственных предприятий. Вместе с тем вряд ли можно говорить о том, что существует испанская модель реструктуризации угольной промышленности. Положение отдельных предприятий является слишком специфическим, и поэтому в этом докладе положение в угольной промышленности Испании не рассматривается.

IX. Выводы

19. После рассмотрения общих вопросов, связанных с деятельностью угольной промышленности стран ЕС, можно отметить, что к реструктуризации угольной промышленности всех стран применяется несколько условий:

- a) Как только экономические цели программы реструктуризации четко определены, методы их достижения становятся предметом переговоров между социальными партнерами, а также между местными и национальными властями. Постоянный и эффективный социальный диалог является весьма важным для успеха программы реструктуризации. В ее рамках также решаются вопросы предоставления информации, связей с общественностью и четкого определения задач. Как только рабочие поймут цели этой программы, они будут готовы играть активную роль в процессе преобразований. Иными словами, ключевым вопросом успешной реструктуризации и реконверсии является вопрос людских ресурсов.
- b) Вторым элементом является диверсификация, которая подразумевает использование запаса технических знаний и опыта рабочей силы, существующего на угледобывающих компаниях в целях организации новых и экономически жизнеспособных видов деятельности. В опыте различных угледобывающих стран существует ряд примеров, когда компании весьма успешно провели диверсификацию на направлениях, не связанных с угледобычей. Следует подчеркнуть, что как для обеспечения

диверсификации, так и достижения конкурентоспособного производства, огромное значение имеет исследовательский потенциал научных институтов горнодобывающей промышленности. Диверсификация предполагает творческий подход к решению социальных проблем и ставит человеческий фактор в центр процесса трансформаций.

- c) Третьим элементом является качество социальных мер для смягчения проблемы потери рабочих мест в результате реструктуризации. Вопрос качества является весьма важным, поскольку в идеальном случае эти меры должны помочь рабочим, покидающим угольную промышленность, отыскать новую профессиональную ориентацию и найти личное удовлетворение в новой работе. При этом следует подчеркнуть, что финансирование социальных мер является весьма важным моментом. Если пакет финансовых мер не является удовлетворительным, никто не сможет убедить шахтеров покинуть предприятия отрасли. Пакет финансовых мер также весьма важен для обеспечения поддержания покупательной способности и таким образом экономического развития угледобывающих районов.
- d) Последним элементом является тот аспект, что реструктуризация требует определенного времени. Это становится очевидным из опыта нескольких стран. Слишком жесткий график может стать препятствием. С другой стороны, затягивание процесса не всегда является хорошим решением. Успешные примеры реструктуризации угольных предприятий в Западной Европе говорят о том, что оптимальная скорость этого процесса, вероятно, должна определяться, исходя из того, что число сокращаемых рабочих мест в угольной промышленности не должно превышать числа новых рабочих мест, создаваемых в этом районе в течение одного и того же периода.

20. ЕС продолжит принимать кардинальные меры в угольной промышленности и для угледобывающих сообществ не только в рамках своих государств-членов, но также и для стран Центральной и Восточной Европы. В течение последних лет особые усилия были направлены на обмен опытом с этими странами. В таких странах, как Польша, Румыния, Российская Федерация и Украина был организован ряд совместных рабочих совещаний. Кроме того, в рамках программы PHARE были организованы проекты по многим странам, цель которых – передача опыта рациональной практики проведения реструктуризации.
