

U-LEAD

З ЄВРОПОЮ



Регіональні полюси зростання

**Розуміння інструменту, аналіз передумов
його успіху і виявлення принципів для можливості
перенесення в український контекст**

Травень, 2019

Зміст

I. Вступ	3
II. Контекст, в якому виникли РПЗ: ключові контекстні міркування	3
III. Сам інструмент: критичні особливості успіху підходу	7
IV. Зв'язок інтелектуальних структур управління згори вниз і знизу вгору для зміцнення залежних від контексту м'яких і нематеріальних факторів	13
V. Можливість перенесення і ключові вимоги для започаткування навчальної подорожі	17

Author: Frank Waeltring, Mesopartner PartG
fw@mesopartner.com, www.mesopartner.com



This report was commissioned by the U-LEAD with Europe Programme with the assistance of the European Union and its member states Denmark, Estonia, Germany, Poland and Sweden.

The contents of this publication are the sole responsibility of its authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Union and its member states Denmark, Estonia, Germany, Poland and Sweden.



I. ВСТУП

У даному дослідженні наводиться пояснення підходу регіональних полюсів зростання (РПЗ) як моделі розвитку, яка була й продовжує реалізовуватися в землі Бранденбург на сході Німеччини. У 2005 році, коли уряд федеральної землі Бранденбург на найвищому політичному рівні прийняв рішення про створення 15 РПЗ, це стало результатом п'ятнадцятирічного процесу навчання і інституціоналізації, протягом якого різноманітні регіональні зусилля щодо економічного розвитку регіону були випробувані з обмеженим успіхом. У цьому відношенні модель РПЗ була обрана як майбутній підхід до розвитку, заснований на результатах попередніх експериментів та висновків від попередніх заходів щодо розвитку. Можна сказати, що у 2005 році назріла необхідність та було створено критичну масу передумов для застосування такого підходу.

Метою наступних розділів є представити основні характеристики інструменту РПЗ і надати пояснення, чому підхід РПЗ може бути інтерпретований як успішна модель. Це може сприяти переосмисленню певних питань в контексті реформи децентралізації та регіональної політики в Україні. У зв'язку з цим слід враховувати, що місцевий і регіональний економічний розвиток (МРЕР) надзвичайно залежить від контексту. Досвід Бранденбурга є дуже хорошим прикладом, який показує, що єдиного універсального рішення не існує. Зусилля щодо МРЕР істотно залежать від конкретного шляху розвитку, попереднього досвіду, інституційного середовища, систем управління і цінностей. Зиск, який можна дістати у цьому випадку - це ключові принципи, які також часто є цінними в інших контекстах, наприклад, в Україні.

Виходячи з цього розуміння, глави дослідження структуровані таким чином: в наступному розділі, главі 2, наведений аналіз шляху розвитку в землі Бранденбург протягом періоду часу від об'єднання Німеччини в 1990 році до 2005 року. Він описує заходи в сфері розвитку, які врешті-решт призвели до реалізації підходу РПЗ. Глава 3 присвячена поясненню самого підходу РПЗ і ключових характеристик його успіху. У розділі наводяться докладні відомості про сам інструмент, а також корисна інформація про структуру координації та філософію розвитку цього підходу. Інструмент РПЗ також можна визначити як підхід до розумного управління згори вниз, який стимулює розвиток знизу вгору. Ці міркування щодо управління пояснюються в розділі 4. В останній главі основна увага приділяється питанням, пов'язаним з можливістю перенесення принципів, що лежать в основі підходу РПЗ, до українського контексту.

II. КОНТЕКСТ, В ЯКОМУ ВИНИКЛИ РПЗ: КЛЮЧОВІ МІРКУВАННЯ

З об'єднанням Німеччини і кінцем комуністичної Німецької Демократичної Республіки (НДР), п'ятьом колишнім регіонам НДР (Саксонія, Бранденбург, Мекленбург-Передня Померанія, Саксонія-Ангальт і Тюрінгія) у Східній Німеччині довелося змінити всю свою економічну і політичну систему з планової державної економіки на ринкову економіку, орієнтовану на приватний сектор. Це вимагало появи нових економічних структур, нових способів мислення і вимог щодо навчання з боку всіх заінтересованих сторін колишньої системи, а також створення нових інститутів і нових структур економічної підтримки.

Розпад НДР супроводжувався широким процесом деіндустріалізації із загальним зниженням зайнятості в Східній Німеччині з 10 мільйонів чоловік в 1988 році до 6 мільйонів осіб у 1992 році (Martens, 2010). Для землі Бранденбург, зокрема, були притаманні наявність моногалузей, велика концентрація населення навколо Берліна та Потсдама, менших середніх міст по всій території Бранденбурга і низька щільність населення в сільській місцевості. Економічна структура в середніх містах, як правило, базувалася на галузях важкої промисловості. Їх історія була заснована на плановій економіці з акцентом на ринок східного блоку. Багато з цих колишніх промислових підприємств, розкиданих по всій країні, як острови, були закриті, і, таким чином, також не в змозі забезпечити необхідний імпульс для МРЕР. Адекватна їм заміна навряд чи існувала (Біркгольц 1999: 27). Важкі галузі промисловості, такі як металургія, хімічна промисловість, нафтопереробні заводи та видобуток бурого вугілля являли собою великі державні

конгломерати, від яких необхідно було або відмовилися через відсутність конкуренції, або приватизувати і модернізувати.

1990-ті роки Структурні виклики деіндустріалізації долаються заходами з центру

Протягом 1990-х років й до 2000 року, структурна регіональна політика в землі Бранденбург часто інтерпретувалася як низхідний політичний підхід з боку уряду (Riechel, с.57); цей підхід був спрямований не стільки на сприяння розвитку ендегенних, орієнтованих на мережування, підходів до розвитку знизу-вгору, а швидше на сприяння розвитку загальної інфраструктури та реалізації цільових заходів з метою збереження деяких з колишніх секторів економіки. Водночас, пріоритетними завданнями були поліпшення фізичної інфраструктури, створення системи планування, модернізація і реструктуризація розвиткових інституцій (наприклад, університетів, науково-дослідних організацій і т. ін.), а також інші аспекти децентралізації, які стали актуальними після зміни системи.

Інтерв'ю з державними і муніципальними діячами дають зрозуміти, що весь процес політики 1990-х років, а також у першому десятилітті нового тисячоліття необхідно розуміти як процес пізнання та експериментів в галузі структурної політики. *«Нам довелося випробувати нові шляхи, оскільки ми не мали можливості копіювати моделі МРЕР із Західної Німеччини через різницю в умовах»* заявив один з експертів міністерства під час інтерв'ю. У 1990 році, не було жодної моделі, на яку могли б орієнтуватися політика, бізнес чи громадянське суспільство. У той же час, федеральні землі були досить різними і мали різні економічні умови. Бранденбург, наприклад, був переважно сформований в контексті планової економіки Ради економічної взаємодопомоги (РЕВ), де переважали галузі важкої та видобувної промисловості, інфраструктура була застарілою і була відсутня мережа інституцій спрямованих на економічний розвиток.



Для уряду землі Бранденбург в 1990-і роки, головне завдання полягало в тому, щоб запровадити такі заходи, які б знизили ризик деіндустріалізації, яка продовжувалася, та забезпечили виживання деяких економічних полюсів регіону. В 1990-і роки і на початку 2000-х впроваджувалися такі заходи (див. також схему 1):

- **Приватизація** державних компаній або демонтаж великих компаній з формуванням кількох приватних компаній. Цей процес передбачав пошук інвесторів, особливо із Західної Німеччини.

- **Збереження існуючих основних полюсів зростання:** Крім залучення інвесторів до загального процесу приватизації, акцент був зроблений на забезпеченні й зміцненні стабільності традиційних для НДР галузевих полюсів в різних частинах землі Бранденбург (Bestandssicherung). Це включало туризм і кіноіндустрію навколо Потсдама і Гафельланда, а також сприяння розвитку важкої промисловості в середніх містах. Завдяки значним субсидіям була проведена реконверсія старих колишніх державних промислових конгломератів. Серед успішних прикладів: Айзенхюттенштадт (сталеливарна промисловість), Шведт/Одер (хімічна промисловість), Ратенов (оптика), Шварцгайде/Зенфтенберг (пластмаси) та Шпремберг (енергетика, індустріальний парк)
- **Сприяння розвитку нових великих підприємств:** Окрім підтримки колишніх галузей промисловості, необхідно було також розглянути необхідність підтримки нових бізнес-моделей, особливо інвестиційних проектів стосовно великих підприємств з перспективою створити нові робочі місця переважно в сільській місцевості (наприклад, «ЄвроСпідвей Лаузіц», «Карголіфтер», корабельний док у Франкфурті-на-Одері й ін.).
- **Модернізація загальної інфраструктури та сприяння розвитку малого і середнього бізнесу:** Паралельно з цими двома вищезгаданими підходами, у федеральній землі Бранденбург було створено нову систему багаторівневого врядування, започатковано розроблення планувальних документів розвитку регіону. Це також включало в себе модернізацію місцевої і регіональної фізичної та організаційної інфраструктури (дороги, автомагістралі, децентралізовані організації, дослідне виробництво, транспортні центри, промислова нерухомість, логістичні центри, місце перепланування й благоустроїв, реконверсія старих промислових об'єктів, сприяння розвитку МСП та науково-дослідних установ і т. д.).
- **Структурна політика, спрямована на вирівнювання умов життя та забезпечення «територіальної соціальної справедливості» (всім сестрам по сережці):** Замість того щоб розвивати полюси зростання, метою колишньої структурної політики, яка проводилася в 1990-і роки в Бранденбурзі, був переважно підхід «згори-вниз», що мав назву «децентралізована концентрація» і був спрямований, зокрема, на зміцнення територій за межами досить динамічної столиці, Берліну. Цей підхід також передбачав акцент на створенні стимулів щодо залучення інвестицій для підприємств, розташованих в цих віддалених територіях, і стимулів для капітальних вкладень в компанії. Він був менш орієнтований на сприяння розвитку місцевих коопераційних зв'язків і місцевих компетенцій за логікою «знизу вгору» і розвитку місцевих конкурентних переваг. Фінансова підтримка пропонувалася майже усім територіям. Регіональні програми не визначали певні території пріоритетними. Кожна територія і мережа заінтересованих сторін мала можливість подати заявку і фінансова підтримка була надана на конкурсній основі тим, у кого були кращі пропозиції. Такий підхід виявився дуже неефективним і зазнав критики власне через принцип «всім сестрам по сережці». Гаслом такої політики могло бути - «не підтримувати конкретні місцеві потенціали і території з реальними потенціалами або людьми, які роблять конкретні зусилля; натомість підтримка повинна бути однаковою для усіх». Ця політика ще значною мірою базувалася на ідеї, що якісні зміни у розвитку територій можуть статися винятково завдяки додатковим державним інвестиціям.

2000-і роки Визначення майбутніх сфер компетенції, ендогенного потенціалу і зусиль щодо розвитку «знизу вгору»

На початок нового тисячоліття, досвід показав, що нагально необхідно зміцнювати майбутні економічні потенціали, які б були засновані не на переважно традиційних галузях або великих бізнес-проектах, а сприяли розвитку місцевих конкурентних переваг і більш наукоємних галузей. Низькі темпи зростання інвестицій, продовження міграції з регіону, скорочення державного фінансування для подальшої підтримки окремих підприємств і відсутність диференціації щодо сприяння розвитку територій регіону також призвели до необхідності запровадження підходів з більшим акцентом на розвиток «знизу вгору» та орієнтованих на широке залучення заінтересованих сторін та їх мережеву взаємодію. Більше уваги стало приділятися використанню місцевих науково-дослідницьких організацій та їх інтеграції в сприяння

розвитку нових сфер бізнесу і стартапів. Це також був час, коли кластерна політика і зміцнення ендогенних потенціалів стали більш прийнятними в межах ЄС в цілому, а не тільки в Бранденбурзі.

Виходячи з цього розуміння, уряд Бранденбурга вирішив вжити додаткових заходів щодо розвитку, описаних на схемі 2 і в наведених нижче пунктах:

Схема 2: Майбутня орієнтація на сфери компетенції, починаючи з 2000-х років
(Джерело: Мезопартнер)



- **Визначення сфер компетенції і пов'язаних з ними функціональних локацій:** Перші структури «кластерного типу» були визначені виходячи з необхідності забезпечення певних полюсів зростання і стимулювання майбутніх потенціалів зростання. Міністерство економіки землі Бранденбург визначило 67 функціональних мікрорегіонів та локацій та 16 сфер компетенції.¹
- **Виявлення та визначення регіональних полюсів зростання:** На основі сфер компетенції (Branchenschwerpunkte) і локацій (Branchenschwerpunktorte), Уряд землі Бранденбург в листопаді 2005 року призначив 15 РПЗ. 15 РПЗ склалися з 26 муніципалітетів, десять з яких є окремими муніципалітетами, а інші п'ять складаються з декількох муніципалітетів.

Зрушення в бік підходу, орієнтованого на кластери і РПЗ, потрібно інтерпретувати як чіткий перехід від політики поєднання досить загального планування «згори вниз», за принципом «усім сестрам по сережці» і підходу, спрямованого на великі проекти в галузі розвитку та інвестицій, до підходів висхідного («знизу вгору») ендогенного розвитку, - географічної і кластерної орієнтації.

Інструмент РПЗ вимагав зміни підходів до розвитку територій на різних рівнях управління у регіоні Бранденбург (земельному, муніципальному та міжмуніципальному, державно-приватному, включаючи відповідне визначення ролей) та співробітництва із заінтересованими сторонами). Він зосереджувався на «зміцненні сильних», тобто територіях, що зростають вже сьогодні, та мають потенціал зростання у майбутньому. Більшість програм фінансування більше не були доступними для кожної території, а лише для тих, які мали певні сфери компетенції. РПЗ отримали переважний доступ до програм фінансування (більш детальна інформація наведена в наступному розділі).

На малюнку нижче показані основні цілі, завдання та показники підходу РПЗ.

¹ Сфери компетенції відбиралися за такими критеріями: сильна надрегіональна або міжнародна орієнтація компаній, тісна співпраця з науково-дослідними установами, надвисока інтеграція в галузь, висока додана вартість і особливі потенціали зростання (Riechel, с.58).

Схема 3: Основні цілі і показники підходу РПЗ в Бранденбурзі
(Джерело: Basler, E & Partner / Regionomica 2010)

Загальний девіз	Зміцнення сильних (зміцнення РПЗ, поширення функцій)		
Загальна мета	Зміцнення міжрегіональних економічних та/або наукових потенціалів		
Цілі	Створення робочих місць	Запобігання міграції	Покращення рівня життя
Показники	Економічний розвиток і конкурентоспроможність	Населення і розвиток зайнятості	Розвиток інфраструктури, пов'язаної з бізнесом
Зібрані дані	Розвиток бізнесу	Тенденція населення	Житловий фонд
	Баланс приміського населення	Сальдо міграції	Дохід на одиницю площі торговельного простору
	Показник НДДКР	Кількість працівників за місцем	

Таким чином, залежність від шляху розвитку та його перспектива щодо історичних та інституційних змін, в якій виник РПЗ, також є актуальними і для інших країн або регіонів, які хочуть скористатися досвідом Бранденбурга. З точки зору управління, підхід РПЗ становить особливий інтерес, тому в 2005 році настав час для переходу до цього підходу. Безуспішність підходу «усім сестрам по сережці», безперервні тенденції міграції, особливо серед молодих жінок працездатного віку, а також відсутність успіху великих і менших (очікуваних) інвестиційних проектів, теж допомогли сформувати політичну підтримку для розумного поєднання підходів «згори вниз» і «знизу вгору». У Главі 4 більш всебічно розглядається цей перехід в управлінні.

III. ІНСТРУМЕНТ РПЗ: КРИТИЧНІ ФАКТОРИ УСПІХУ ПІДХОДУ

Теоретичне обґрунтування підходу полюсів зростання полягає в тому, що економічний розвиток відбувається не в усіх місцях одночасно, а натомість у територіях, в яких уже з'явилися конкурентоспроможні галузі і послуги, і де вони також забезпечують «ефект перетікання» завдяки посиленню прямих і зворотніх ділових зв'язків з прилеглими територіями. Окрім посилення агломераційних ефектів від концентрації економічного і трудового потенціалу в конкретному регіоні або локації, модель РПЗ також спрямована на створення синергії з прилеглими сільськими територіями і територіями так-званого вторинного зростання. Полюси зростання в цьому відношенні розглядаються як відправна точка, з якої бере початок розвиток (Комаровський/Бондарук 2013, Avram/Braga² 2017). З цієї точки зору, підхід РПЗ в Бранденбурзі також можна інтерпретувати як селективну регіональну промислову політику або політику структурного підходу. Dube (2015) визначає його як «*відправну точку для нової стратегії просторового розвитку*» федеральної землі Бранденбург. На противагу загальному горизонтальному підходу, при ньому обираються конкретні галузі і локації. На відміну від традиційних підходів до промислової політики, в яких пріоритети розвитку встановлювалися, в основному, зверху вниз або через певні галузеві міністерства в регіонах, інструмент РПЗ має специфічні інноваційні відмінності, які поєднують в собі розумні формати управління згори вниз і знизу вгору. У землі

Бранденбург, він виник з необхідності зосередити увагу на зміцненні наявних переваг окремих муніципалітетів, галузей і міжмуніципальних мереж як опорних точок майбутнього економічного і соціального розвитку.

Які основні характерні риси підходу РПЗ в Бранденбурзі? Ми наводимо їх під наступними заголовками, а також на схемі 3.

Схема 4: Основні характерні риси підходу РПЗ в Бранденбурзі
(Джерело: Мезопартнер)



Відбір регіональних полюсів зростання

15 РПЗ становлять 10% від площі землі Бранденбург і на них припадає добра третина населення землі і майже половина робочих місць землі Бранденбург. РПЗ вибиралися головним чином на основі аналізу найбільш швидко зростаючих міст і регіонів. Це в значній мірі збігалось з вибором основних центрів і середніх центрів у федеральній землі, а також на основі зібраних економічних даних, визначених сферах економічної компетенції та оцінки разом з певними показниками розвитку. Вибір був зроблений централізовано на основі аналізу Міністерства економіки, а також на основі раніше визначених майбутніх сфер компетенції та функціональних локацій (мікрорегіонів) компетенції. Самі міста не були залучені до цього процесу (див інтерв'ю з декількома заінтересованими сторонами зі списку інтерв'ю). За період з 1990 по 2005 роки також вже стало очевидним, які з міст є найбільш динамічними, хто із заінтересованих сторін у функціональних локаціях найкраще мотивує і які організації є найбільш проактивними. Взявши це до уваги, відбір 15 РПЗ спирався на такі критерії відбору:

- економічний та/або науковий потенціал вищий за середній (наприклад, існування університету, технічного коледжу або іншої науково-дослідної установи)
- кластеризація сфери компетенції галузі в одному місці, і
- мінімальний розмір - 20000 жителів

Розмір підкреслює необхідність критичної маси і певних місцевих структур для забезпечення реального виконання РПЗ функції «регіонального двигуна». Цей аргумент також був вирішальним для групування декількох муніципалітетів при формуванні РПЗ. Проте, на меті також було створити полюси практично в кожному графстві Бранденбурга (Riechel 2008, стор. 61). Таким чином, просторово компенсуючий елемент можна побачити в географічному розташуванні РПЗ. Схема 4 показує приблизно рівномірне розташування РПЗ у межах території федеральної землі Бранденбург. 10 муніципалітетів (міст) були визначені як полюси зростання, а 5 полюсів зростання виникли з групування кількох муніципалітетів (MWE 2010). Проте, розмір РПЗ істотно відрізняється. Три РПЗ налічують близько 20-30000 осіб, п'ять мають 30-50000, 4 близько 50-80000 і 3 - понад 80000 осіб. Площа РПЗ займає 10% території землі Бранденбург, а населення РПЗ становить 35% жителів землі Бранденбург. П'ять РПЗ були розташовані близько від Берліна, а десять - далеко від міста.

Схема 5: Розподіл 15 РПЗ в Бранденбурзі
(Джерело: MWE 2010)



Визначення стратегій і сфер діяльності РПЗ

Кожному з РПЗ довелося розробити концепцію розвитку, яку також можна інтерпретувати як стратегію РПЗ.² Система показників щодо визначення РПЗ зумовила структуру стратегій. Крім того, Уряд землі Бранденбург надав фінансування для залучення приватної консалтингової компанії, що допомагала розробляти стратегії РПЗ. Це сприяло уніфікації структури стратегій РПЗ. Було розроблено якісні критерії, які мали бути враховані при розробленні стратегії:

- Стратегія повинна була бути розроблена у процесі за участю підприємств, науково-дослідних установ та інших заінтересованих сторін.
- Стратегія повинна була містити дані і факти про місцеву інноваційну систему та її організації, зв'язок із сферами компетенції кластерів, інформацію про місцевий ринок праці, структури зайнятості та тенденції, про кількість освітніх та науково-дослідних ініціатив і їх діяльність.
- На основі інвентаризації та аналізу сильних і слабких сторін, мали бути визначені стратегічні та операційні цілі і завдання, а також технічні завдання для пріоритетних проектів розвитку.
- Стратегія повинна була актуалізуватися кожні кілька років і бути структурованою у такий спосіб, щоб спрямовувати увагу на розвиток та зміцнення конкретних конкурентних переваг. Вона також повинна була продемонструвати шляхи зміцнення конкретних інноваційних галузей.

Таким чином, один з ключових критеріїв для стратегій РПЗ полягав у тому, щоб не намагатися отримати найвищий рівень політичного впливу, а скоріше забезпечити необхідність реально продемонструвати перспективу розвитку, спільно визначену з місцевими заінтересованими сторонами.

Пріоритет найвищої підтримки з боку політики і управління

Державна канцелярія була призначена відповідальною за координацію політики РПЗ, і ця функція зберігається до теперішнього часу. Це є важливим сигналом для муніципалітетів, а також для законодавчої гілки влади. Державна канцелярія може також виступати посередником між підрозділами Міністерств та за необхідності примирити розбіжності між їхніми позиціями.

² З цього моменту в даному дослідженні поняття будуть називатися стратегіями РПЗ.

Провідна роль Державної канцелярії також включає в себе той факт, що інші відповідальні земельні відомства і міністерства повинні інформувати громадськість на ранній стадії опрацювання інвестиційних варіантів і рішень, які передбачаються. Це фактичне зобов'язання щодо надання інформації має істотне значення для того, щоб мати можливість зважити наслідки відомчого рішення на інші галузі політики на ранній стадії. Таким чином, іншим міністерствам надається можливість сформулювати позицію і надати коментарі до остаточного прийняття рішення.

Інтеграція та інституціоналізація нових вертикальних і горизонтальних каналів зв'язку

Цей підхід підкреслив новий вид координації та співпраці між муніципалітетами в РПЗ і в уряді. Під час проведених нами інтерв'ю наголошувалося на тому, що ця нова форма вертикальної і горизонтальної комунікації також розглядається як один з ключових елементів успіху РПЗ. Стало зрозуміло, що для зміцнення РПЗ було необхідно залучати і координувати практично всі земельні політики розвитку. Це було неможливо за умови застосування вузьковідомчого підходу (так званого «тунельного мислення»), зокрема планування своїх втручань одним міністерством без координації з іншими. Для зміцнення зусиль щодо розвитку за межами координації державної канцелярії, виникла необхідність посилення координації між міністерствами та пошуку більшої синергії інвестицій та підтримки в різних галузях політики, таких як політика в галузі науки, політика на ринку праці, транспортна політика, політика охорони довкілля, сприяння розвитку міст та економіки (Dybe 2015 року, 97). Така ж потреба в координації була важливою на місцевому рівні. Муніципалітети та їх об'єднання в межах федеральної землі більше не розглядалися як одержувачі підтримки. Мета полягала в тому, щоб зміцнити їхні власні зусилля і внесок у зміни, а також сприяти їх самоорганізації, створенню синергії між ними і їхніми зусиллями з використання їхнього власного потенціалу розвитку за допомогою співробітництва і мережевої співпраці. *«Щоб бути успішними, нам необхідно було поєднати наші знання і мотивації в єдине ціле на рівні міністерства, а також на рівні муніципалітету та субрегіональному рівні»*, так прокоментував це питання один з муніципальних прибічників РПЗ. На місцевому та земельному рівні, вертикальні та горизонтальні канали зв'язку були інституціоналізовані:

- **горизонтально на місцевому рівні** між бізнесом і публічними муніципальними заінтересованих сторонами в кожному РПЗ, між департаментами муніципалітетів, що беруть участь в кожному РПЗ, а також між кожним РПЗ та прилеглими до нього сільськими територіями
- **вертикально між РПЗ і урядом Бранденбурга** на рівні Державної канцелярії
- **горизонтально на рівні уряду землі** між відповідними міністерствами

Стратегії РПЗ та їхні розвиткові цілі були узгоджені між відповідними міністерствами в земельному уряді. На рівні Уряду землі була створена спеціальна Міжвідомча робоча група (МРГ) для забезпечення такої координації. Робоча група визначає перетин існуючих відомчих інтересів. Щороку на розгляд МРГ виносяться пріоритетні проекти від кожної стратегії РПЗ (в останні роки кожні 2 роки), з тим, щоб також отримати пріоритетну підтримку з боку всіх відповідних міністерств в уряді (див. також нижче розділ «фінансові стимули»).

Для забезпечення горизонтальної координації, земельний уряд визначив певні умови для РПЗ. Вони повинні були спільно визначити свої стратегії і повинні були гарантувати участь місцевих заінтересованих сторін. Це забезпечило професійну і більш публічно незалежну реалізацію та інтеграцію підходу. Крім того, потрібно було залучити відповідні місцеві заінтересовані сторони (науково-дослідні установи, місцеві публічні і приватні партнери) до розроблення проектних пропозицій щодо впровадження стратегії РПЗ з метою забезпечення координації їхніх інтересів для роботи в мережах і реалізації ініціатив на основі спільного розуміння.

У низці РПЗ місцеві агенції економічного розвитку відповідають за реалізацію цього підходу. В деяких РПЗ, які включали кілька муніципалітетів, горизонтальний процес координації був інституціоналізований через визначення провідного муніципалітету як керуючого і координуючого органу.

Комплексна підтримка розвитку конкурентних переваг чи типовий конкурс проектів?

Конкурсний відбір проектів є загальною практикою у ЄС та більшості країни-членів. У країнах ЄС стандартною процедурою є вибирати проекти та їх фінансову підтримку на основі конкуренції проектних пропозицій. Результатом цього є недостатня увага місцевому контексту. Інструмент РПЗ виключає цей конкурсний відбір, щоб гарантувати, що акцент був зроблений на місцевих конкурентних перевагах. Особливість даного підходу РПЗ полягає в тому, що він свідомо виключає принцип конкуренції між муніципалітетами і проектними пропозиціями. Це натомість гарантує розробку проектів в контексті відповідних цілей стратегії РПЗ. Відповідно, зокрема, цей підхід сфокусований на розширенні виявлених потенціалів розвитку відповідних територій. Він безпосередньо пов'язаний з основною ідеєю підходу РПЗ з урахуванням сукупності всіх заходів в одному місці і сфокусований на їх синергії для забезпечення процесу цільового розвитку. Це означало, що місцеві учасники також повинні були бачити свою стратегію РПЗ як стратегічний документ, який може бути практично реалізований, а не формально-бюрократичний документ. Це також означає, що послідовний розвиток певної функціональної території вимагає більш творчого підходу, а не зосередженості головним чином на окремому проекті.

Ще одна причина відмови від типового конкурсного підходу до відбору окремих проектів була пов'язана з просторовою структурою землі Бранденбург. Конкурс передбачає приблизно рівні стартові умови. Якщо ці умови не є рівні, як у випадку Бранденбургу, де території та суб-регіони відрізняються один від одного за своїми розмірами і складом, вертикальна конкуренція між ними поглиблює диспропорції у розвитку між великими і малими центрами (Dybe 2015 p., 103).

Зміцнення потенціалу місцевих гравців щодо розробки стратегій та реалізації проектів

На той час, коли розпочалася кампанія із просування РПЗ, місцеві заінтересовані сторони вже пройшли інтенсивний вишкіл та реструктуризацію. З початку 1990-х років, університети, науково-дослідні організації, агенції місцевого і регіонального розвитку³, Агенція економічного розвитку землі Бранденбург (АЕРЗБ)⁴, а також бізнес-асоціації були повністю реструктуризовані або створені знову. Підтримка ініціатив економічного розвитку в період від 1990-х років і до 2005 року також дозволила виявити активних партнерів і заінтересованих сторін з чітким інтересом взяти на себе провідну роль в сприянні розвитку певних територій. Крім того, підхід знизу вгору до визначення стратегій, узгодження напрямку і спільної реалізації проектів призвів до постійного навчання в процесі роботи. Він також включав навчальні та ознайомчі поїздки, зустрічі з заінтересованими сторонами з інших західнонімецьких регіонів, Східної Німеччини та регіонів ЄС. Робота і навчання з тими, хто вже брав участь в процесі протягом більш тривалого періоду, є важливим елементом досягнення прогресу.

Фінансові стимули для заохочення підходу РПЗ

Процес структурних змін у всьому регіоні Бранденбург супроводжувався відсутністю фінансових коштів в більшості муніципалітетів.: З урахуванням цього, застосований підхід щодо фінансування був комплексним/інтегрованим:

- 1) Поліпшення координації з міністерствами посприяло ефективнішому використанню ресурсів: РПЗ мав можливість отримати більш фінансово ефективну підтримку з боку різних міністерств через посилення координації між різними міністерствами, а також між міністерствами та кожним РПЗ (див. розділ «Горизонтальна і вертикальна координація» вище). Це також забезпечило

³ Агенції місцевого розвитку у землі Бранденбург організовані на суб-регіональному рівні. Майже в кожному муніципалітеті є місцева агенція розвитку або як окрема установа, або, в невеликих містах, як підрозділ адміністрації муніципалітету.

⁴ Бранденбурзька Агенція економічного розвитку землі Бранденбург (АЕРЗБ) відповідає за просування і реалізацію інноваційної стратегії, розробленої Міністерством економіки землі Бранденбург, яка включає також кластерні сфери компетенції.

представникам кожного РПЗ можливість щільніше співпрацювати з Міжвідомчою робочою групою та представниками різних політичних сил. Міжвідомча робоча група також регулярно повідомляла в своїх звітах, що координація між урядом і муніципалітетами постійно покращувалася (Landesregierung Brandenburg 2013: 3). Цей процес також призвів до ефективнішого та скоординованого використання інвестицій уряду землі Бранденбург в РПЗ.

- 2) **Переважаючий доступ до існуючих програм фінансування:** Уряд землі Бранденбург впроваджує близько 28 бюджетних програм, які реалізуються через різні міністерства (культури, освіти, будівництва, інфраструктури, економіки, соціальних справ і т. ін.)⁵. Вони у різний спосіб підтримують розвиток муніципалітетів і окремих інституцій. РПЗ отримали переваги щодо використання всіх цих програм фінансування і більш високий відсоток фінансування в порівнянні з іншими. Це означало, що заходи з впровадження стратегій РПЗ могли значною мірою мати передбачуване фінансування на довгостроковій основі. Крім того, завдяки МРГ, РПЗ мали окремий доступ до координації з представниками різних міністерств. Коли РПЗ доводилося щорічно представляти свої заплановані заходи перед МРГ, були присутні представники відповідних міністерств. Вони разом вирішували до якої міри представлені заходи були прийнятні. Після того, як вони були прийняті, міністерства та РПЗ мали можливість координувати підтримку в межах існуючих програм фінансування. Хоча РПЗ, як і раніше, доводилося офіційно звертатися за дозволом на використання програм фінансування, поєднання двох чинників а) отримання пріоритету фінансування і б) можливість координації роботи з МРГ дозволило РПЗ мати гарні шанси на успіх і навіть дозволило об'єднати певні джерела фінансування для реалізації своїх проектних заходів. Наприклад, в період між 2006 і 2009 роками понад 50% наявних коштів за 28 програмами фінансування були надані РПЗ. Лише в цей період часу, РПЗ скористалися перевагами збільшення фінансування в 67% програм фінансування. У деяких програмах, пов'язаних з фінансуванням розвитку бізнесу, частина преференційного для РПЗ доступу була вирішальною (від 80 до 95% всіх коштів на РПЗ). Останні включали програми фінансування з трансферу бізнес-технологій і технологічно орієнтованих бізнес-стартапів, кошти для сприяння розвитку територій міст з особливими потребами розвитку або для вжиття заходів з реконструкції міст (Basler, E & Partner/Regionomica 2010 с.30).
- 3) **Ексклюзивний доступ до фонду регіонального співробітництва та маркетингу:** З 2008 року уряд землі Бранденбург вирішив надати РПЗ додаткове ексклюзивне фінансування для розширення співпраці з найближчими містами та регіонального маркетингу (GRW). РПЗ мають переважний доступ до певних коштів GRW (див. вставку 1 нижче). Регіональні органи влади з доступом до коштів GRW можуть на постійній основі використовувати бюджет GRW для землі Бранденбург для здійснення своїх власних проектів, спрямованих на мобілізацію регіонального потенціалу зростання, зміцнення

внутрішнього співробітництва та зміцнення регіональних заходів з маркетингу (Tetsch 2015). Уряд землі Бранденбург прив'язав регіональний бюджет GRW для землі Бранденбург до РПЗ. Право подавати заявки мали і мають лише РПЗ. Підтримка надається головним чином проектам, пов'язаним з ініціативами регіонального маркетингу та регіонального управління в тісній співпраці з прилеглими районами та для міжмуніципального співробітництва. Загальна сума для

Вставка 1: Фінансування GRW як інструмент державної регіональної політики

Крім позитивних результатів вертикальної координації, РПЗ мали спеціальний переважний доступ до коштів на регіональний розвиток. Найважливішим інструментом, який Німеччина використовує в межах своєї державної регіональної політики є Спільна ініціатива федерального і земельного рівня щодо розвитку регіональних економічних структур (GRW). Починаючи з 1969 року, GRW надає фінансову підтримку структурно слабким регіонам. Для цієї мети можна використовувати широкий набір інструментів фінансування і стратегій. Кошти GRW використовуються для підтримки інвестицій в розвиток торгівлі та промисловості; інвестицій у місцеву інфраструктуру торгівлі; заходів, спрямованих на заохочення до мережевої співпраці між місцевими гравцями, а також заходів, спрямованих на поліпшення конкурентоспроможності МСП. Всі 16 східнонімецьких федеральних земель належать до найбільш підтримуваних регіонів класу С (BMWі2019).

⁵ Переглянути список всіх 28 програм фінансування в: Basler, E & Partner/Regionomica 2010 Додаток 2.

кожного РПЗ становить 150 000 євро протягом трьох років; подавати заявку на цю суму вони можуть тричі підряд (в цілому, програма доступна протягом 9 років, а максимальна сума для кожного РПЗ становить до 450 000 євро). Це не великі обсяги коштів, але завдяки ним, було започатковано безліч мережових ініціатив і наданий простір для експериментів. Один з респондентів з одного з РПЗ описав фінансову підтримку так. *«Це, як м'яч, який ви поклали посередині футбольного поля. Діти починають грати з ним негайно. Через ці стимули ми почали співпрацювати з іншими містами, які нас оточують»*. Метою цього ексклюзивного фонду, головним чином, було розширення зв'язку РПЗ із суміжними територіями.

Розвиток міжрегіонального співробітництва між РПЗ та навколишніми громадами

Теорія і практика розвитку полюсів зростання підтверджує, що у прилеглих до РПЗ територіях створюються супутні ефекти і спостерігається їх більш динамічний розвиток. Це може відбуватися через відносини постачальник-покупець, через збільшення потоків приміського населення або збільшення динаміки розвитку на конкретних навколишніх територіях. Мета уряду землі Бранденбург полягала в активному сприянні цим супутнім ефектам. Цікаво зауважити, що координація між РПЗ та прилеглими до них територіями, спочатку була в основному зосереджена на питаннях інфраструктури, особливо стосовно дорожньої інфраструктури. Необхідно було співпрацювати з сусідніми громадами, оскільки інфраструктурні проекти охоплювали територію кількох громад і мікро-регіонів. В інтерв'ю посадові особи місцевого рівня заявляли, що проекти реального співробітництва за межами цього виміру не становили основний інтерес РПЗ і, таким чином, не заохочувалися активно протягом перших кількох років. Потім в гру вступили стимули «згори вниз». З метою забезпечення супутніх результатів від розвитку РПЗ, уряд землі Бранденбург застосував схеми регіонального фінансування бюджету на основі GRW. Вони інтенсивно збільшили кількість спільних проектів з прилеглими територіями. «Такі фінансові стимули було важливо мати на початку, щоб розпочати конкретні проекти і зрозуміти, що вони забезпечують безперечні переваги», сказав один з респондентів.

Підвищення обізнаності щодо розвитку в інших місцях за межами РПЗ

Опитані неодноразово підкреслювали, що філософія підходу РПЗ також посприяла підвищенню рівня поінформованості в інших громадах щодо необхідності зміцнення їхнього власного потенціалу розвитку. Це включає застосування процесів участі, акцент на місцевих конкурентних перевагах і розвитку, розробку стратегії РПЗ з конкретними сферами діяльності та проектами, а також горизонтальну та вертикальну координацію з іншими партнерами і територіями.

IV. ПОЄДНАННЯ НАЛЕЖНИХ РОЗВИНЕНИХ СТРУКТУР УПРАВЛІННЯ ЗГОРИ-ВНИЗ І ЗНИЗУ ВГОРУ ДЛЯ ЗМІЦНЕННЯ СПЕЦИФІЧНИХ ДЛЯ КОНТЕКСТУ М'ЯКИХ І НЕМАТЕРІАЛЬНИХ ФАКТОРІВ

У той час як в попередньому розділі вже були вказані ключові особливості підходу РПЗ, в цьому розділі будуть підкреслені деякі додаткові м'які чинники, пов'язані і такі, що виникають з взаємозалежної структури управління, обумовленої даним підходом. Як було зазначено вище, цей підхід передбачає поєднання належної стратегії згори-вниз та стратегії участі знизу-вгору, яке збагачується через інтенсивний обмін та узгодження між цими форматами врядування.

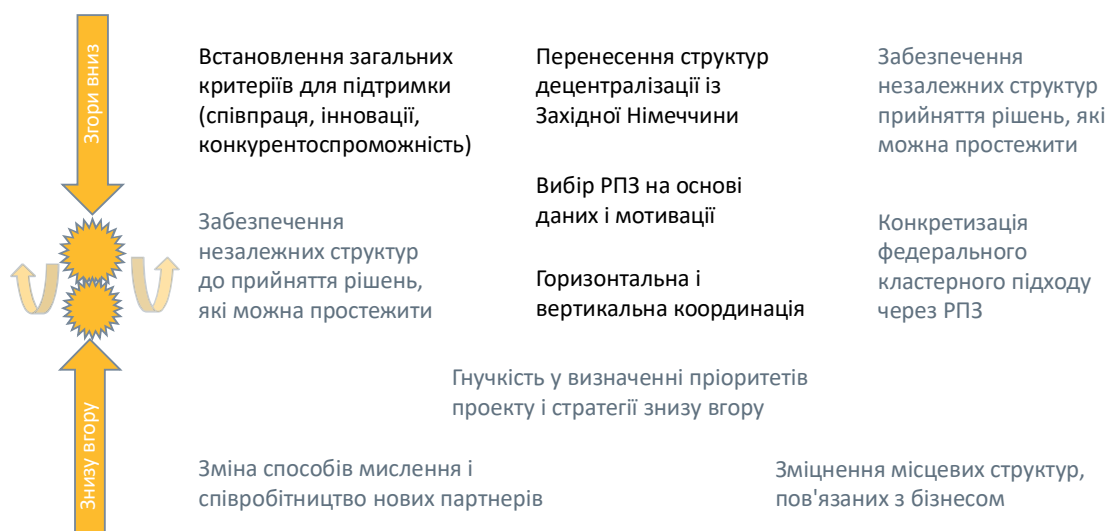
Як було значено вище, колишній підхід згори вниз, який застосовувався в 1990-і роки, як і раніше, ґрунтується на переконанні, що економічний розвиток може бути значно посилений за рахунок інфраструктури та інститутів розвитку і загальних заходів підтримки, заснованих на принципі «усім сестрам по сирежці». Не тільки в Бранденбурзі, а в ЄС в цілому, стало зрозуміло, що розвиток не може в

основному дотримуватися лінійної логіки планування згори вниз. Кожен регіон і окрема територія є унікальними, відрізняються за багатьма факторами розвитку (мешканці, підприємства тощо) і можливими рішеннями щодо розвитку.

Просторовий розвиток, зокрема, потребує покращення, залежно від конкретних умов, за рахунок зусиль МРЕР, можливих в результаті виявлення конкретних місцевих потенціалів розвитку та взаємодії між підприємствами, науково-дослідними організаціями, асоціаціями і місцевими та регіональними стратегіями, спрямованими на підтримку. Це вимагає подолання мислення централізованого керівництва, а також забезпечення підтримки політики та стимулів для посилення ідентифікації місцевих конкурентних переваг і мережевих ініціатив.

В наведених далі міркуваннях будуть висвітлені більш нематеріальні міркування, що підтримуються підходом РПЗ. Більшість з наведених далі міркувань виникли з інтерв'ю із експертами з Бранденбурга, які беруть участь у проекті й працюють на муніципальному рівні або у земельних урядових структурах. Вони також засновані на досвіді автора, який брав участь у роботі з підтримки МРЕР і процесів децентралізації у всьому світі.

Схема 6: Синергізм між заходами згори вниз і знизу вгору
(Джерело: Мезопартнер)



Інституційні та фінансові переваги: перенесення структур із Західної Німеччини

На відміну від інших колишніх країн Варшавського договору, східнонімецькі землі мали ту перевагу, що деякі перевірнені децентралізовані інституційні та організаційні структури могли бути впроваджені після об'єднання Німеччини. У той же час, принаймні протягом перших кількох років, фінансові ресурси були доступні для реалізації великих фізичних та інституційних інвестицій. Об'єднання та доступність гарантованого довгострокового фінансування дозволили реорганізувати фізичну інфраструктуру, таку як дороги, телекомунікаційні структури, житловий фонд, промисловість, НДДКР і нерухомість і т. д. З точки зору організаційної інфраструктури, організації підтримки, були скопійовані і поширилися із Заходу такі як агенції регіонального розвитку, технічні центри, технологічні парки, центри прикладних досліджень, банки розвитку, моделі реорганізації для надання комунальних послуг, що надаються муніципалітетом (теплоенергетика, вода, каналізація і т.д.), й ін. Ці інвестиції супроводжувалися інтенсивною передачею знань про роль і структуру нових інституцій. Якби не можливість перенесення інституційних структур за фінансової підтримки з боку Заходу, таке управління процесом структурних змін було б складним для землі Бранденбург. Крім того, підтримка РПЗ, що розпочалася пізніше, за рахунок 28 регіональних бюджетних програм (згаданих вище) була одержана з різних джерел, таких як кошти ЄС, кошти німецького федерального уряду та кошти землі Бранденбург.

Зниження політичного ризику шляхом вибору підходу РПЗ на основі достовірних даних

Рішення щодо застосування підходу РПЗ також вимагало встановлення конкретних пріоритетів політики. Поліусам було приділено особливу увагу, а також надано фінансову підтримку в той час як інші території не були в центрі уваги. Вибір цього підходу також вимагав певних зобов'язань і стабільності з боку уряду землі Бранденбург. Для політичного захисту такого підходу необхідні були переконливі аргументи. Опитані зазначили, що вибір з 15 РПЗ в цілому був добре прийнятий завдяки досвіду, набутому десятиліттям раніше з принципом «усім сестрам по сережці» і взаємному розумінню того, що за умов обмеженого фінансування існує необхідність застосування принципу концентрації ресурсів. Одним з ключових елементів було надання достовірних даних про території для обґрунтування встановлення пріоритетів. Дані про показники економічного розвитку, структуру зайнятості та розвитку, розвитку місцевих науки і бізнесу, приміських зв'язків, транспортних зв'язків і вузлів були включені в процес вибору як основні критерії спостереження. Без цього довгострокового збору даних, було б важко зробити зрозумілий і політично обґрунтований вибір РПЗ. Крім того, 28 регіональних бюджетних програм, згаданих вище, не були призначені виключно для РПЗ. Інші міста та зацікавлені організації з відповідними сферами економічної компетенції також могли подавати заявки на фінансування. Це також дозволило всім іншим як і раніше мати доступ до фінансування, хоча і на менш пільгових умовах – це допомагало зменшити політичні суперечки.

Забезпечення довгострокової стратегічної підтримки муніципалітетів чи короткострокове фінансування?

Одним з ключових міркувань з питань довіри, що впливають з підходу РПЗ, була його довгострокова орієнтація.

Було зрозуміло, що цей процес вимагатиме можливого коригування за рахунок постійної зовнішньої оцінки, але муніципалітети могли планувати майбутнє на довгостроковій основі з горизонтом не менше 5 років. Це також дозволило не тільки визначити стратегії, плани реалізації, яких містили технічні завдання на короткострокові розвиткові проекти та ініціативи, але і встановити правильні рамкові умови і визначити каталітичні проекти, які потребували більш довгострокової реалізації. Один з респондентів з бранденбурзького Міністерства економіки також підкреслив важливість РПЗ для сприяння розвитку місцевого самоврядування і мережових структур: *«Підхід РПЗ також розглядався нами як точка входу в процеси економічного розвитку муніципалітетів».*

Гнучкість у визначенні пріоритетів проектів і стратегії «знизу вгору» та централізованого управління через відповідні інтервенції

Багато країн, які почали переходити від централізованої системи до децентралізованої часто наголошують на необхідності нарощування потенціалу і створення місцевого потенціалу в державних і приватних організаціях. У той же час, досвід показує, що деякі інституційні структури, а також організації підтримки виникають тільки на основі попиту, а не на основі пропозиції. Місцеві зацікавлені сторони вимагають певного простору для експериментів в цьому процесі шляхом навчання в процесі роботи. З іншого боку, це вимагає певних балансуєчих структур, які вимагають якості та постійного вдосконалення функцій і результатів.

В процесі впровадження РПЗ, вплив уряду землі Бранденбург змінився. РПЗ мали відносно високу гнучкість у визначенні своїх проектів протягом перших кількох років. Одна з ключових ідей полягала в тому, що території самі будуть виявляти, визначати і зміцнювати місцеві конкурентні переваги. Але уряд також з самого початку встановив певні критерії згори вниз. Вони вимагали інтеграції та мережування відповідних місцевих зацікавлених сторін, розробки стратегій РПЗ і постійного оновлення останніх. Коли перші оцінки в 2010 році вказали на необхідність сприяння більш стратегічним ініціативам, орієнтованим на інновації, забезпечення кваліфікованої робочої сили, зв'язок з існуючими промисловими і кластерними сферами компетенції, а також поліпшення взаємозв'язку з сусідніми муніципалітетами і сільськими територіями, уряд землі Бранденбург подбав про те, щоб кожен РПЗ також розглянув ці

питання при поданні своїх майбутніх проектів до Міжвідомчої робочої групи. Такий підхід згори вниз забезпечив спрямування з одного боку, а також простір для місцевого розвитку з іншого боку. Як висловилися один із респондентів: *«Крім того, тут в якійсь мірі працює принцип батога та пряника: Всі місцеві заінтересовані сторони, приватні і публічні, повинні були навчитися розробляти стратегії для роботи в мережах, щоб знайти спільну мову і реалізовувати свої власні цілі й ініціативу. Вони отримали цей простір для самостійного розвитку, а також повинні були дотримуватися відповідних критеріїв якості згори вниз»*. Навчання спілкуватися один з одним по горизонталі, а також по вертикалі з урядом не завжди відбувається природним чином. Але це дозволило створити відносини, які відрізняються від ієрархічної централізованої логіки управління на рівні місцевих або регіональних органів влади.

Забезпечення незалежних структур прийняття рішень, які можна простежити

Підхід РПЗ передбачає кілька незалежних організаційних структур, що забезпечують прозорість і мають міцний імунітет щодо небезпеки корупції. Деякі з них наведено нижче :

- Міжвідомча робоча група забезпечила адекватний баланс контролю та координації між різними підрозділами міністерства на рівні уряду, між урядом та РГП, а також між ухваленням рішень на місцевому рівні та затвердженням проектів урядом, яке відбувалося на основі комунікації.
- Координатори (з частковою ротацією) РПЗ (часто місцеві агенції економічного розвитку) були інституціоналізовані як керівні структури. Моніторинг та оцінювання успішності здійснювався на основі стратегії та цілей проекту і на основі зміни даних показників (економічне зростання, зайнятість, міграційні тенденції).
- Науково-дослідні організації в своїй ролі повинні були співпрацювати з місцевими заінтересованими сторонами та приватним сектором, щоб продемонструвати своє прикладне наукове спрямування на місцевому рівні
- Фінансова підтримка за рахунок коштів GRW (описано вище) надається державним інвестиційним банком землі Бранденбург (Investmentbank des Landes Brandenburg, ILB).

Незважаючи на вибори, що відбулися в Бранденбурзі (у 2004, 2009, 2014, 2019 роках), реалізація політики РПЗ продовжувалася за однаковим форматом, і більшість персоналу відповідної структури управління в Міністерстві економіки залишалася незмінною і, таким чином, стабільною.

Конкретизація федерального кластерного підходу через РПЗ

Поєднання стратегії кластерної компетенції, яка впроваджується землею Бранденбург та РПЗ, призвело до *«регіональної та просторової конкретизації кластерного підходу»* (джерело: інтерв'ю). Це дозволило практично впроваджувати кластерний підхід на місцевому рівні, а також зробити акцент з урахуванням конкретної ситуації на існуючих локальних конкурентних потенціалах.

Економічні потенціали як критерії замість просторових критеріїв планування

Землі Бранденбург довелося реорганізувати свої структури планування після об'єднання. Однак РПЗ відбиралися не на основі регіональних структур планування, а на основі економічних потенціалів і критеріїв синергії. Це було важливо, оскільки співпраця між підприємствами та відносини між постачальником і покупцем не враховують адміністративні кордони і може привести до підриву МРЕР.

Остання оцінка підходу РПЗ продемонструвала його успіх, хоча з досить вираженими відмінностями. Усі РПЗ змогли досягти більш високого рівня зайнятості й зростання, ніж в 2006 році. Однак РПЗ навколо Берліна (Потсдам, Шенефельдер Кройц, Людвігсфельд, Оранієнбург) досягли найбільшого успіху і зростання, а також зростання кількості жителів, в той час як в більшості інших РПЗ спостерігалася зростання з більш низькими міграційними тенденціями.

Зміцнення місцевих бізнес-структур після поліпшення загальної інфраструктури

Уряд землі Бранденбург і його міністерства сприяли оновленню і розширенню загальної фізичної та інституційної інфраструктури в 1990-х роках. Це було вкрай необхідними інвестиціями для відкриття майбутнього потенціалу розвитку. Проте, також стало зрозуміло, що подальша місцева інфраструктура бізнесу необхідна з точки зору «знизу вгору». Протягом перших 5 років, всі РПЗ сприяли проектам зі створення більш пов'язаної з бізнесом місцевої інфраструктури. Ця інфраструктура також повинна бути розроблена на місцевому рівні, оскільки вона може бути визначена тільки на місцевому рівні на основі конкретного місцевого попиту і за рахунок залучення бізнес-сектора.

Зміна способів мислення і співробітництво нових партнерів

Незважаючи на перехід в 1990 році від комуністичної до демократичної системи, необхідно було також змінити певні соціальні, культурні та поведінкові моделі. Цей крок у напрямку чіткого підходу «згорі-вниз», орієнтованого на економічний розвиток та мережеву взаємодію, був проблемою для багатьох заінтересованих сторін, особливо тому, що він проводився протягом дуже короткого періоду часу. Самовідповідальність, мережування на основі критеріїв результатів, орієнтація на підприємництво та бізнес в державному і приватному секторі повинні були бути вивчені з нуля. РПЗ підкреслили ці нові елементи навчання. У той же час, це забезпечувало можливість включення нових активних та обізнаних заінтересованих сторін, які не були істотно залученими в 1990-і роки. Один з респондентів так описав це: *«Процес надавав можливість включати нових гравців, що створювало можливість нових перспектив і нових коаліцій. Підтримка динамічної роботи на належному рівні є безперервним процесом, який завжди вимагає участі людей з нестандартним мисленням і організацій з новими ініціативами та проектами».*

V. МОЖЛИВЕ ЗАСТОСУВАННЯ ДОСВІДУ І КЛЮЧОВІ ПРИНЦИПИ ДЛЯ ЗАПОЧАТКУВАННЯ ПРОЦЕСУ НАВЧАННЯ

Україна ініціювала інтенсивний підхід до децентралізації, що охоплює набагато більше проблем і перспектив багаторівневого управління, ніж підхід РПЗ (ОЕСР 2018 р.). Як уже зазначалося раніше, земля Бранденбург і всі шість федеральних земель Східної Німеччини також змушені були спочатку створювати структури багаторівневого управління, навчати державних службовців і керівників і створювати нові організації. Однак, Східній Німеччині не потрібно було створювати ці структури абсолютно по-новому. Модель, планування, управління та організаційні структури були скопійовані з Західної Німеччини і їх реалізація була підтримана багатьма західнонімецькими експертами. Крім того, політичний тиск щодо відповідності та реалізації цих структур дуже простий. Там не було ніякого іншого політичного варіанту, окрім децентралізації. Хоча цей процес децентралізації був непростим і вимагав довгострокового навчання з боку всіх заінтересованих сторін, це дуже відрізнялося від нинішньої реальності в Україні. В Україні усій країні треба багато чому навчитися, і нові структури повинні бути створені без попереднього досвіду децентралізації.

У зв'язку з цим необхідно:

- По-перше, прийняти до уваги дуже різні і не повністю порівнювані процеси децентралізації в Східній Німеччині та Україні.
- По-друге, необхідно мати на увазі, що підхід РПЗ був однією стратегією, яка використовувалася для сприяння МРЕР по всій землі Бранденбург. Він не являє собою весь процес децентралізації, який вже був офіційно запроваджений в землі Бранденбург до початку застосування підходу РПЗ.

Схема 7: Принципи, які можуть бути перенесені
(Джерело: Мезопартнер)



Проте, стратегія РПЗ призвела до розробки важливих принципів, спрямованих на зміцнення економічної орієнтації муніципалітетів і місцевих ділових кіл та діячів громадянського суспільства. Незважаючи на вищезгадані відмінності і неможливість зіставлення процесів розвитку в Східній Німеччині або землі Бранденбург з Україною, є ще деякі принципи, які можуть також виявитися корисними для процесу в країні. Багато відповідних міркувань вже були зазначені вище, в трьох попередніх розділах. У наступному розділі основна увага буде приділятися більше питанням, безпосередньо пов'язаним з процесом місцевого і регіонального економічного розвитку в Україні, а також стосовно деяких виявлених принципів і завдань (див. схему 6).

Розгляд РПЗ як стратегії зменшення небезпеки міграції, старіння і скорочення кількості населення

Україна також стикається зі старінням і скороченням чисельності населення через міграцію людей молодшого віку та кваліфікованих фахівців у столицю або за межі країни.

Серед причин цього диспропорції у розвитку територій, криза у колишніх промислових центрах через структурні зміни, низька конкурентоспроможність та конфлікт на Донбасі. (ОЕСР 2018 р., с. 20). Стимування міграції та встановлення пріоритетів щодо питання куди інвестувати гроші, щоб забезпечити нинішні і майбутні опорні точки зайнятості була ще однією з важливих довгострокових цілей РПЗ. Хоча більшість РПЗ в землі Бранденбург, як і раніше, втрачають населення (за винятком деяких РПЗ навколо Берліна), стратегія змогла стабілізувати території з потенціалом зростання. Крім того, РПЗ не усі є агломераціями, є й РПЗ з близько 20-30,000 жителів (наприклад, Людвігсфельде, Луккенвальде, Шпремберг, Нойруппін). Зосередження уваги на розвитку малих і великих агломерацій з майбутнім потенціалом зростання і розвитку має важливе значення, в той час як підхід «усім сестрам по сережці» часто не в змозі насправді зупинити подальший процес деіндустріалізації.

Створення стимулів через належні та ефективні режими фінансування та поліпшення структур горизонтальної та вертикальної координації

Фінансування регіонального розвитку в Україні все ще надзвичайно централізоване. Підхід РПЗ не призводить до виникнення складних фінансових структур. Фінансові асигнування бюджету муніципалітетів і районів в Бранденбурзі через певні податки та інші потоки державних доходів були запроваджені до реалізації підходу РПЗ. У зв'язку з цим спеціальне фінансування РПЗ через 28 регіональних бюджетних програм та регіональний бюджет GRW надається на підставі проектних пропозицій відповідно до місцевої стратегії і за погодженням з Міжвідомчою робочою групою і прилеглими територіями. Це також можна розглядати як модель сприяння ініціативам розвитку, орієнтованим на мережування на місцях, в дуже небюрократичний спосіб. Крім того, більш ефективний

розподіл публічних інвестицій через Міжвідомчу робочу групу і координація між різними міністерствами щодо їх відомчих інвестицій в РПЗ є ще одним важливим елементом.

В доповіді ОЕСР про Україну (ОЕСР 2018) чітко наголошується на необхідності покращення горизонтальної та вертикальної координації. Це відноситься, зокрема, до координації багаторівневого управління і роз'яснення ролей між центральним, обласним та районним рівнями. У випадку землі Бранденбург ці ролі були визначені в процесі децентралізації. Підхід РПЗ реалізується безпосередньо на муніципальному рівні і оминає районний рівень, щоб забезпечити бізнес-орієнтований підхід. В Україні також буде необхідно уточнити структури багаторівневого управління. Проте, підхід РПЗ додатково можна було б розглянути, щоб забезпечити орієнтацію на реальну конкурентну перевагу на місцевому рівні (Комаровський/Бондарук 2013 р.).

Визначення тематичних питань та надання можливості для навчання та експериментів

Регіони і території в Україні стикаються з новими викликами, які вимагають інтенсивного навчання. Проте, не дивлячись на створення структур багаторівневого управління, новий процес децентралізації також вимагає простору для проведення експериментів на місцях. У той же час, визначення правильних пріоритетів вимагає певної підтримки та спрямування. Досвід показує, що децентралізація не обмежується виключно створенням нових структур планування. Особливого значення набуває необхідність розробити економічну перспективу території і включити бізнес-сектор та науково-дослідницькі організації до реалізації нових ініціатив. Це може бути досягнуто тільки в тому випадку, якщо вмотивовані місцеві заінтересовані сторони з науки, бізнесу і державного сектора отримають довгострокову підтримку в забезпеченні їхнього розвитку і на основі навчання на власному досвіді.

За допомогою деяких розумних критеріїв та стимулів згори такий дослідницький підхід можна успішно скерувати.

Визначення пріоритетності зусиль з розвитку вимагає незалежності політики та прийняття рішень на основі даних

Підхід РПЗ багато в чому заснований на аналізі достовірних даних і функціонуванні незалежних структур, що формують та впроваджують політику. Якщо неможливо забезпечити ці незалежні структури і прозорість інформації, то, з політичної точки зору, важко обґрунтувати процес вибору РПЗ без ризику скарг про корупцію і порушення норм верховенства права.

Сприяння інфраструктурному оновленню та змінам організаційних способів мислення

У Бранденбурзі і Східній Німеччині багатьом організаціям довелося змінити свій спосіб мислення і взяти на себе нові ролі та обов'язки. Хоча деякі організації були новоствореними з інфраструктурної точки зору, ключовим завданням було змінити їх структуру управління і орієнтацію стратегії. Це було не будівництво або модернізація інфраструктурних інвестицій, яка була складною частиною, а м'які зміни менталітету щодо ролей, наприклад, в університетах, науково-дослідних організаціях і освітніх установах. Вони виявилися суттєвими, коли справа дійшла до створення передумов для подальшої співпраці. Місцеві агенції економічного розвитку, які в багатьох РПЗ управляють процесом, повинні були стати реальними рушіями процесу шляхом виявлення місцевих конкурентних переваг і створення мереж. У зв'язку з цим підхід РПЗ вимагав також певних інфраструктурних, а особливо нових організаційних, вимог щодо управління та ролей, що необхідно враховувати, коли мова йде про набуття досвіду завдяки підходу РПЗ.

Відмова процесу стратегічного планування на користь підтримки майбутніх сфер компетенції функціональних мікрорегіонів

Багато країн, які переходять від централізованої до більш децентралізованої структури політики часто зосереджені на створенні правильних процесів планування і формальних структур багаторівневого

управління. Це необхідно, але один важливий елемент регіонального розвитку розглядається рідше: розроблення «знизу вгору» стратегій, які зосереджені на сприянні розвитку майбутніх сфер компетенції. Це вимагає не надто лінійних процесів стратегічного планування, а відкритих процесів, орієнтованих на мережу, бізнес та знання. Фактично, процес розроблення стратегії, як правило, приводиться в дію, знову, способом мислення державного сектора, що часто не дозволяє залучити інші заінтересовані сторони, як, наприклад, приватний сектор і організації економіки знань. РПЗ з його акцентом на місцевих майбутніх сферах компетенції та конкурентних перевагах, підкреслює цей більш бізнес-орієнтований і орієнтований на мережеву взаємодію підхід до розвитку. У ньому також береться до уваги необхідність більшої гнучкості та експериментування. Результати розвитку в складних умовах, таких як МРЕР зазвичай не можуть бути передбачені заздалегідь й керуватися детально. Вони вимагають певного рівня експериментів і орієнтації щодо навчання і адаптації. Брати ці вимоги до МРЕР до уваги буде важливо для всіх країн, які рухаються від централізованої до більш децентралізованої підтримки розвитку.

Багаторівневе врядування та економічний розвиток

У багатьох країнах, які запроваджують децентралізацію, основна увага приділяється правильному формуванню управлінських структур багаторівневого врядування.

Це часто пояснюють тим, що органи влади на різних рівнях є ключовими відповідальними і рушійними силами для розвитку. Наслідки можуть бути фатальними, оскільки процеси децентралізації несуть в собі ризик бюрократизації і відсутності інтеграції інших ключових заінтересованих сторін, наприклад підприємців, науково-дослідницьких та інших допоміжних організацій. Ці групи людей мають свій власний досвід і погляд на розвиток територій і регіонів. У багатьох з цих країн, ми бачимо, що підходи МРЕР в подальшому отримують додаткову підтримку, але як паралельна і досить непов'язана структура. Це може призвести до виникнення дуже відмінних інтерпретацій і людей з дуже різноманітними порядками денними і баченням. У деяких випадках ця різноманітність поглиблює розбіжність думок. У цьому випадку державні службовці починають захищати свої бюрократичні точки зору, а представники МРЕР, з більш тісним зв'язком з людьми на землі і в приватному секторі, розчаровуються щодо участі місцевих органів влади.

Приклад землі Бранденбург, а також інших успішних регіонів демонструє, що МРЕР і розвиток знизу вгору з активною участю громадськості є критично необхідною умовою для динамічних процесів регіонального розвитку та просторового планування. Державні службовці повинні навчитися краще розуміти і залучати знання, які пропонують інші заінтересовані сторони для сприяння процедурам успішного та інноваційного планування та процесам реалізації. Учасники МРЕР повинні мати розуміння того, що їхня власна роль також полягає в тому, щоб втілити свої ідеї в подальший розвиток території. Це вимагає зміни ставлення з боку обох груп заінтересованих сторін і розуміння того, що вони залежать один від одного.

Координація між міністерствами замість автономних дій окремого галузевого міністерства

Деконцентрація і децентралізація - це дві різні речі. У централізованих країнах багато рішень приймаються галузевими міністерствами на місцевому рівні (тобто деконцентрація влади, а не децентралізація). Погана координація між галузевими міністерствами на центральному рівні часто ускладнює координацію роботи на регіональному рівні. Модель РПЗ, і зокрема Міжвідомча робоча група, вказують на те, що співпрацю та координацію між галузевими міністерствами на регіональному рівні необхідно посилити. В умовах, коли така міжвідомча координація не заохочується на рівні центрального уряду, цю функцію має бути покладено на голову регіональної адміністрації - забезпечити умови для сприяння такому співробітництву та координації між галузевими підрозділами (регіональні відділення галузевих міністерств).

Комунікації та пом'якшення політичного ризику

Приклад РПЗ показує, що МРЕР в місцевості або регіоні може бути успішним лише якщо вдасться використати ендегенні потенціали і якщо є готовність більше діяти знизу вгору. Саме перспектива знизу вгору забезпечує реальну ідентифікацію мотивованих заінтересованих сторін, а також реальні ідеї щодо динамічних підприємств і галузей. Саме на місцевому і регіональному рівнях можуть бути ідентифіковані конкурентні переваги і підтримані спільні рішення. Це вимагає зв'язку і координації, а також вимагає політики готовності посилити місцеві органи, вимагає таких міністерств, які також готові співпрацювати для загального блага, і які демонструють роль підтримки, а не контролю згори.

Як продемонструвало це дослідження, уряд землі Бранденбург також починав з підходу згори вниз в 1990-і роки, нехтуючи можливостями ендегенного розвитку. І лише в 2000-і роки уряд дійсно почав сприяти пошуку рішень на місцевому рівні та на рівні місцевих мереж через виважену збалансовану підтримку згори вниз, спрямовану на стимулювання, а також визначення деяких відповідних ключових критеріїв успіху, як, наприклад, вимога участі/підтримки заінтересованих сторін, проект «живої» стратегії, визначення основних стратегічних проектів, що підтримуються Міжвідомчою робочою групою та прямого зв'язку й координації.

Ці контактні й комунікаційні канали в обох напрямках (згори вниз і знизу вгору) стали реальними факторами успіху для створення довіри й демонстрації відповідального підходу не тільки в РПЗ, але і в інших територіях за межами РПЗ. Це також послужило основою для обґрунтування відбору 15 РПЗ після того, як попередні загальні підходи «всім сестрам по сережці» явно не дали очікуваних результатів. Збір достовірних даних і можливість продемонструвати відсутність впливу, досягнутого колишніми підходами, також забезпечили можливість виправдати необхідність більш цілеспрямованого способу сприяння економічному розвитку. Визначення кластерних сфер компетенції на основі визначених критеріїв ідентифікації також зміцнило аргументи на користь зміни політики, зниження ризиків і економічного обґрунтування.

Потенціал вивчення досвіду інших

Як наголошувалося на початку цієї роботи, підхід РПЗ дуже залежить від контексту, заснований на певній залежності від конкретного шляху та досвіду вивчення та застосування інших інструментів.

При цьому, процес навчання у землі Бранденбург був заснований не тільки на внутрішньому досвіді і навчанні, але й мав істотні переваги завдяки навчанню на позитивному та негативному досвіді Західної Німеччини та інших країн. У той же час, інтерв'ю з ключовими заінтересованими сторонами в Бранденбурзі демонструють високу зацікавленість в обміні досвідом і знаннями з іншими регіонами в Європі. Посилення цього обміну навчання і спілкування для того, щоб краще зрозуміти, а й, можливо, перевірити деякі принципи РПЗ може бути хорошим наступним кроком для співпраці.

Бібліографія

Avram, L.G. & Braga V.F. (2017): Теорії стосовно ролі полюсів зростання в європейській економічній інтеграції, *Journal of Economic Development, Environment and People* Volume 6, Issue 2, 2017

Basler, E & Partner (2013): Standortentwicklungskonzept 2014 - 2019 (2. Fortschreibung) des RWK Spremberg, Basler, E & Partner GmbH

Basler, E & Partner/Regionomica (2010): Evaluation der Ergebnisse der Neuausrichtung der Förderpolitik auf Regionale Wachstumskerne (RWK), Endbericht Dezember 2010.

Birkholz, K. (1999): Der gemeinsame Planungsraum Berlin-Brandenburg – Eine Einführung aus räumlich-geographischer Sicht, in: Eckart, Karl; Birkholz, Klaus (Hrsg.): Berlin- Brandenburg. Raum- und Kommunalentwicklung im Spannungsfeld von Metropole, Umland und ländlichem Raum, Berlin, S. 21-46.

BMW (2019). Посилення регіональної економіки, інформація на веб-сайті <https://www.bmw.de/Redaktion/EN/Dossier/regional-policy.html>

Dybe G. (2015): Räumliche Koordination von Förderpolitiken –Das Beispiel der „Regionalen Wachstumskerne“ in Brandenburg, in: Karl, H. (Hrsg.): Koordination raumwirksamer Politik, Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung, Hannover.

GIB (2013): Fortschreibung des Standortentwicklungskonzepts für den RWK Potsdam, Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH (GIB) und Berlin INPOLIS UCE GmbH, Berlin.

Комаровський, В. і Бондарук, В (2013 р.): Роль концепції “полюсів зростання” в розвитку регіонів, *Journal of Public Administration, Finance and Law*, Issue 4/2013.

Martens, B. (2010): Der entindustrialisierte Osten, Bundeszentrale für politische Bildung, 2010, see at <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47137/industrie-im-osten>

MWE (2010): Wachstumskerne: Starke Standorte für Brandenburg, Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten, Referat Grundsätze der Wirtschafts- und Strukturpolitik, Statistik, Potsdam, see <https://www.brandenburg.de/media/lbm1.a.4856.de/wachstumskerne.pdf>.

ОЕСР (2012 р.): Сприяння економічному зростанню в усіх регіонах, Видавництво ОЕСР, Париж.

ОЕСР (2018 р.), Збереження імпульсу децентралізації в Україні, дослідження з питань багаторівневого управління ОЕСР, Видавництво ОЕСР, Париж.

Potsdam (2018): Regionaler Wachstumskern (RWK) Landeshauptstadt Potsdam, Statusbericht November 2018 zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Umsetzung des Standortentwicklungskonzeptes.

Riechel, R. (2008): Regionale Entwicklung organisieren? Regionale Wachstumskerne im Städteverbund in der neuen Förderpolitik des Landes Brandenburg, Berlin.

Tetsch, F.: Koordinierung in der regionalen Strukturpolitik – Erfahrungen aus der Praxis, , in: Karl, H. (Hrsg.): Koordination raumwirksamer Politik, Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung, Hannover.

Список інтерв'ю

Респондент	Організація і посада	Дата інтерв'ю
Карола Нойманн	Розвиток міста Котбус Stadtentwicklung Stadt Cottbus	06.05. 2019 р.
Д-р техн. наук Клаус Фрейтаг	Представник прем'єр-міністра Лужиці, Державна канцелярія землі Бранденбург Lausitz-Beauftragter des Ministerpräsidenten Staatskanzlei des Landes Brandenburg	28.2.2019 р., 07.05. 2019 р.
Торстен Маеркш	Менеджер регіонального центру РЦ Південний Бранденбург, Корпорація економічного розвитку землі Бранденбург (АЕРЗБ) Regionalcenterleiter RC Süd-Brandenburg, Wirtschaftsförderung Land Brandenburg GmbH (WFBB)	18.02. 2019 р. та 01.03. 2019 р.
Д-р Пітер Шумахер	Начальник відділу структурної політики, Міністерство економіки та енергетики землі Бранденбург Leiter Referat Strukturpolitik, Ministerium für Wirtschaft und Energie des Landes Brandenburg	20.2. 2019 р. та 06.03. 2019 р.
Д-р Даніель Шредль	Відділ структурної політики Міністерства економіки та енергетики землі Бранденбург) Referat Strukturpolitik, Ministerium für Wirtschaft und Energie des Landes Brandenburg	06.03. 2019 р.
Ральф Байер	Керівник групи економічного розвитку Шпремберг/Шпрегаль Teamleiter Wirtschaftsförderung Spremberg/Spreetal	05.03. 2019 р.
Стефан Фреріч	Начальник відділу економічного розвитку міста Потсдам Bereichsleiter Wirtschaftsförderung Potsdam	01.03. 2019 р.
Д-р Хосе Енріке Гарсілазо	Голова підрозділу ОЕСР з питань регіональної та сільської політики, Відділ туризму та регіонального розвитку, Центр підприємництва, малих і середніх підприємств, регіонів і міст	08.03. 2019 р.

U-LEAD

З ЄВРОПОЮ

Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою». Програма спільно фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією.

Мета:

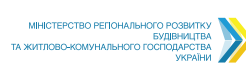
U-LEAD підтримує створення системи прозорого і підзвітного багаторівневого врядування, яке задовольнятиме потреби громадян. Це передбачає посилення спроможності ключових суб'єктів на національному, регіональному та місцевому рівнях впроваджувати нову державну регіональну політику та реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також забезпечувати покращення якості адміністративних послуг на місцевому рівні.

Два ключові напрямки діяльності U-LEAD:

- Перший, за реалізацію якого відповідає GIZ, стосується передусім координації та посилення спроможностей на вертикальному і горизонтальному рівнях на всій території України – від рівня громад до районного, обласного та центрального рівнів;
- Другий, за реалізацію якого відповідає Sida, передбачає створення ефективних центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). При цьому основна увага приділяється щойно об'єднаним громадам і роз'яснювальній роботі на національному рівні.

Підтримка впровадження державної регіональної політики в Україні є частиною Програми «U-LEAD з Європою». Її здійснює Група радників, сформована консалтинговою компанією "GOPA Consultants" (Федеративна Республіка Німеччина).

+38 044 581 38 41, info.rdproject@gopa.de
вул. Велика Житомирська 20, 3 поверх
м. Київ, Україна, 01001
www.gopa.de
www.u-lead.org.ua



НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЄКТ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ