

ЦЭНТР НОВЫХ ІДЭЙ

**ПРАЗ ЗАСТОЙ ДА БАЧАННЯ
РЭФОРМАЎ: ЯК МОЖА
ВЫГЛЯДАЦЬ ПАЛІТЫКА
РЭГІЯНАЛЬНАГА РАЗВІЦЦЯ
БЕЛАРУСІ**

Іван Шчадранок
Антон Раднянкоў

Цэнтр новых ідэй | Жнівень 2023

РЭЗЮМЭ

Гэты дакумент прэзентуе кароткі агляд тэндэнцыяў у развіцці рэгіёнаў Беларусі. У ім аналізуюцца найбольш надзённыя рэгіянальныя праблемы, якія палягаюць у дэпапуляцыі, непаслядоўнай рэгіянальнай палітыцы, нястачы канкурэнтаздольнасці, у састарэлай сістэме адміністрацыйнага падзелу і залішняй цэнтралізацыі прыняцця рашэнняў.

Дакумент прапаноўвае комплексны падыход да рэфармавання палітыкі рэгіянальнага развіцця. Большасць рашэнняў гэтага падыходу прапаноўваецца галоўнымі экспертамі галіны цягам шматлікіх гадоў, яны замацаваныя ў шэрагу ўжо існых стратэгий развіцця і канцэпцый рэформаў. На жаль, да гэтага часу яны застаюцца на паперы, бо патрабуюць значнай дэцэнтралізацыі сістэмы кіравання, што нерэалістычна ва ўмовах цяперашняга рэжыму ў Беларусі.

Аўтары прапаноўваюць пералік доўгатэрміновых і кароткатэрміновых мерапрыемстваў па рэфармаванні рэгіянальнай палітыкі. Кароткатэрміновыя захады кіравання на захаванне чалавечага капіталу ў рэгіёнах і ўмацаванне мясцовых супольнасцяў, якія з'яўляюцца базай для будучых рэформаў.

УСТУП

Некалькі дзесяцігоддзяў урад Беларусі развівае рэгіёны, гарады і малыя населеныя пункты праз перапамеркаванне рэсурсаў і дырэктыўнае планаванне. Павялічваецца няроўнасць у развіцці мінскай агламерацыі і іншых рэгіёнаў Беларусі, што ў спалучэнні з дэпапуляцыяй у большасці раёнаў, малых і сярэдніх гарадоў, паказвае на слабую эфектыўнасць такіх захадаў.

Праект канцэпцыі дзяржаўнай палітыкі рэгіянальнага развіцця Беларусі, які быў прадстаўлены Міністэрствам эканомікі ў траўні 2022-га года¹, працягвае кіравацца традыцыйнымі падыходамі ўладаў Беларусі. Палітыка развіцця рэгіёнаў накіраваная на стварэнне альтэрнатываў сталічнаму рэгіёну і рэгіянальным цэнтрам, а таксама на наданне большай колькасці субвенцый менш развітым рэгіёнам. Санкцыі і эканамічная стагнацыя скарачаюць рэсурсы², дасяжныя цэнтральным уладам, для размеркавання паміж рэгіёнамі, што ставіць пад сумнеў рэалістычнасць рэалізацыі такога падыходу і стварае дадатковыя выклікі для развіцця.

1. АКТУАЛЬНЫЯ ВЫКЛІКІ РЭГІЯНАЛЬНАГА РАЗВІЦЦЯ

ПРАЗМЕРНАЯ ЦЭНТРАЛІЗАЦЫЯ: АДСУТНАСЦЬ РЭАЛЬНАГА САМАКІРАВАННЯ І ПАЎНАМОЦТВАЎ ПРЫ ПРЫНЯЦЦІ РАШЭННЯЎ, СЛАБЫЯ ІНСТЫТУТЫ І СЛАБЫ ЎДЗЕЛ ГРАМАДЗЯНСКАЙ СУПОЛЬНАСЦІ

Беларуская сістэма мясцовага самакіравання дастаткова анемічная. Мясцовыя Саветы дэпутатаў не валодаюць дастатковымі паўнамоцтвамі для прыняцця важных рашэнняў. Яны выбіраюцца непразрыста, а іх бюджэтная свабода і права распараджэння маёмасцю абмежаваныя. Большасць значных рашэнняў (напрыклад, прызначэнне кіраўнікоў выканаўчых камітэтаў, распрацоўка бюджэту, мясцовае падаткаабкладанне, кіраванне маёмасцю, інфраструктурныя і інвестыцыйныя праекты) прымаецца на ўзроўні вобласці ці рэспублікі.

Кіраўнікі абласных і гарадскіх/раённых выканаўчых камітэтаў выконваюць ключавую ролю ва ўладнай вертыкалі, якая кантралюецца на цэнтральным рэспубліканскім узроўні. З'яўляючыся дэ-юрэ выканаўцамі рашэнняў Савета дэпутатаў, выканкамы фактычна забяспечваюць рэалізацыю рашэнняў, якія фактычна прымаюцца на нацыянальным узроўні праз фармальна адпаведныя рашэнні Саветаў дэпутатаў.

Такая цэнтралізаваная сістэма значна абмяжоўвае ўдзел грамадзянскай супольнасці ў працэсе прыняцця і рэалізацыі рашэнняў, стварае вельмі неспрыяльныя ўмовы для выкарыстання мясцовага патэнцыялу і фармавання якасных інстытутаў для развіцця.

¹ Міністэрства эканомікі (2022), "Татцяна Бранцэвіч: мэта рэгіянальнай канцэпцыі – скарачэнне міжтэрытарыяльнай дыферэнцыяцыі ў эканамічным развіцці, павышэнне ўзроўню і якасці жыцця насельніцтва", <https://economy.gov.by/ru/news-ru/view/tatjana-brantsevich-tsel-regionalnoj-kontseptsii-sokraschenie-mezhterritorialnoj-differentsiatsii-v-46381-2022/>.

² Цэнтр новых ідэй (2023), "Рашэнне старых праблемаў і пераадоўванне новых выклікаў: рэгіёны ва ўмовах санкцый", <https://newbelarus.vision/regiony-v-usloviyah-sankcij/>.

НЕПАСЛЯДОЎНАЯ РЭГІЯНАЛЬНАЯ ПАЛІТЫКА: АДСУТНАСЦЬ АДЗІНАГА ДОЎГАТЭРМІНОВАГА БАЧАННЯ, УПОР НА РЭАЛІЗАЦЫЮ НАЦЫЯНАЛЬНЫХ ПЛАНАЎ І ЎРАЎНОЎВАННЕ РЭГІЯНАЛЬНЫХ АДРОЗНЕННЯЎ ЗА КОШТ МОЦНЫХ РЭГІЁНАЎ, А НЕ ПАТЭНЦЫЯЛУ КОЖНАГА РЭГІЁНА

Цэнтралізаваная сістэма кіравання не гарантуе наяўнасці адзінага доўгатэрміновага бачання развіцця беларускіх рэгіёнаў і паслядоўных прыярытэтаў рэгіянальнай палітыкі, што адлюстроўваецца ў змесце розных стратэгічных дакументаў. Паводле Нацыянальнай стратэгіі ўстойлівага развіцця да 2035-га года, асноўныя высілкі будуць засяроджаныя на ўмацаванні канкурэнтаздольнасці і ўстойлівасці рэгіянальных эканомік праз развіццё моцных эканамічных тэрытарыяльных комплексаў вакол рэгіянальных цэнтраў, 11 гарадоў/раёнаў з насельніцтвам больш за 80 тыс. чалавек і 5 раёнаў з прамысловым патэнцыялам.

Праграма сацыяльна-эканамічнага развіцця Рэспублікі Беларусь на 2021-2025 гады плануе павялічыць прывабнасць тэрыторый, якія размешчаныя за межамі сталіцы і рэгіянальных цэнтраў, а таксама садзейнічаць развіццю сельскай мясцовасці і дэурбанізацыі. У той жа час праект канцэпцыі дзяржаўнай палітыкі рэгіянальнага развіцця Беларусі накіраваны на стварэнне альтэрнатываў сталічнаму рэгіёну і рэгіянальным цэнтрам праз аказанне большай падтрымкі менш развітым тэрыторыям.

Рэгіёны часта не маюць сваіх стратэгіяў развіцця, а мясцовыя зацікаўленыя бакі выключаныя з працэсу прыняцця рашэнняў. Палітыка найвышэйшай улады краіны не ўлічвае спецыфікі і праблемаў асобных рэгіёнаў.

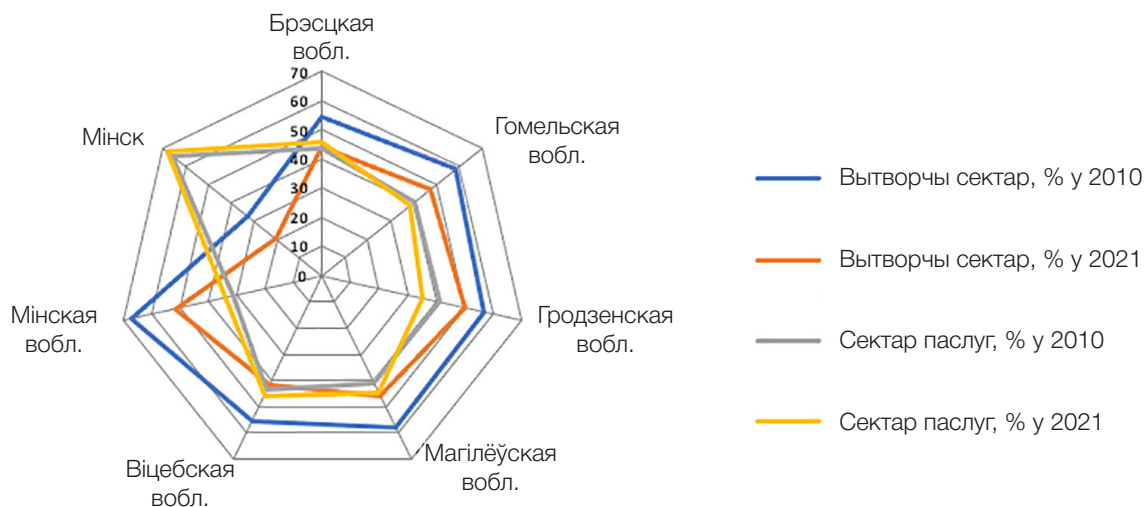
Згодна з рэгіянальнай тыпалогіяй АЭСР³, большасць раёнаў Беларусі з'яўляецца пераважна аграрнай. Рэгіянальная палітыка ў Беларусі арыентаваная на выраўнанне ўзроўню развіцця і на індустрыялізацыю неразвітых рэгіёнаў. Такі падыход абапіраецца на неабходнасць захавання існага ўзроўню жыцця і пазбягання адрозненняў у развіцці ўсіх тэрыторый, а не на развіцці магчымасцяў перспектывных гарадоў і раёнаў.

Вынікі такой палітыкі пацвярджаюцца структурай эканомікі рэгіёнаў Беларусі. Акрамя Мінска і Мінскай вобласці, іншыя рэгіёны дэманструюць стабільнае і падобнае размеркаванне паміж сектарамі прамысловасці і паслуг цягам апошняга дзесяцігоддзя (гл. Графік 1). Паводле даных Белстата, Мінск і Мінская вобласць з іх моцным сектарам паслуг вырабляюць больш за 50% нацыянальнага ВУП (50,9% – у 2021-ым і 50,4% – у 2022-ім).

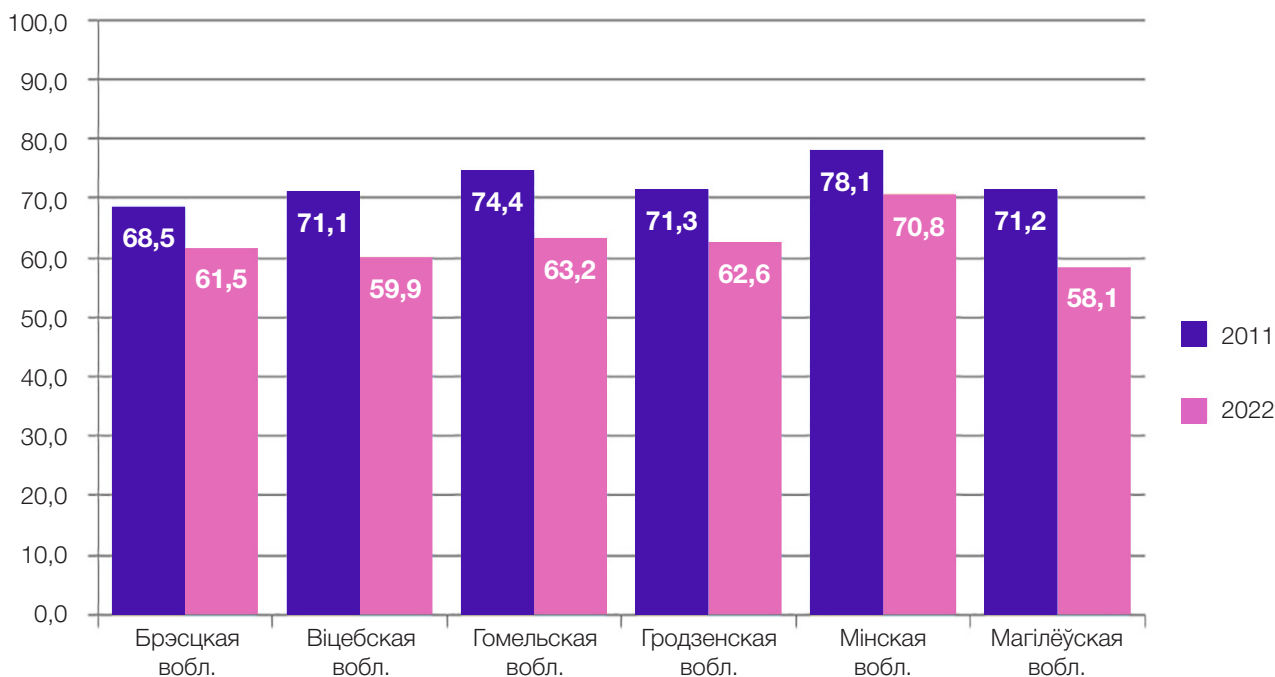
Таксама існуюць значныя адрозненні паміж сярэднім заробкам у Мінску і ў іншых абласцях Беларусі. І гэты разрыў працягвае павялічвацца (гл. Графік 2). Усе вобласці Беларусі зведалі значны спад сельскага насельніцтва цягам апошніх 20 гадоў (гл. Графік 3). Рэгіёны Беларусі сутыкаюцца з паступовай дэпапуляцыяй, дэградацыяй інфраструктуры і падзеннем якасці жыцця ў малых і сярэдніх гарадах ды сельскай мясцовасці, што сведчыць пра неэфектыўнасць актуальных прыярытэтаў рэгіянальнай палітыкі і яе састарэлых падыходаў.

³ OECD (2011), *OECD regional typology*, https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD_regional_typology_Nov2012.pdf

Графік 1. Доля вытворчага і сэрвіснага сектараў у рэгіянальным прадукце беларускіх рэгіёнаў у 2010-ым і 2021-ым гадах. (Крыніца: Белстат).



Графік 2. Намінальны налічаны заробак у беларускіх абласцях (%) у суадносінах да г. Мінска (100%) у 2011-ым і 2022-ім гадах. (Крыніца: Белстат).



Графік 3. Насельніцтва ў абласцях і г. Мінску ў 2002-ім і 2022-ім гадах. (Крыніца: Белстат).

	Брэсцкая вобласць	Віцебская вобласць	Гомельская вобласць	Гродзенская вобласць	г. Мінск	Мінская вобласць	Магілёўская вобласць
2002							
Разам	1 469 800	1 340 059	1 523 145	1 160 218	1 699 347	1 521 592	1 186 253
Гарадскія жыхары	908 430	921 103	1 058 081	741 915		804 027	849 983
Сельскія жыхары	561 370	418 956	465 064	418 303		717 565	336 270
2022							
Разам	1 324 027	1 103 833	1 357 897	1 006 614	1 996 553	1 465 755	1 000 845
Гарадскія жыхары	945 484	861 519	1 051 061	769 845		803 870	803 763
Сельскія жыхары	378 543	242 314	306 836	236 769		661 885	197 082

ДЭПАПУЛЯЦЫЯ МАЛЫХ І СЯРЭДНІХ ГАРАДОЎ

Малыя і сярэднія гарады Беларусі губляюць насельніцтва на карысць абласных цэнтраў, Мінска і Мінскай вобласці. Паводле апошніх звестак (студзень 2023-га года), 78,3% насельніцтва Беларусі пражывае ў гарадскіх населеных пунктах. 75,3% гарадскога насельніцтва (59% ад агульнага насельніцтва) жывуць у 20 са 115 гарадоў і 85 пасёлкаў гарадскога тыпу (гл. Графік 4).

Графік 4. Насельніцтва 20 найбуйнейшых гарадоў Беларусі ў 2002-ім і 2022-ім гадах. (Крыніца: Белстат).

N	Горад	2002	2022	N	Горад	2002	2022
1	Мінск	1699347	1995471	11	Мазыр	109790	105321
2	Гомель	488139	501802	12	Орша	128790	103658
3	Віцебск	352113	359148	13	Ліда	100728	103915
4	Гродна	326082	358717	14	Салігорск	104405	98590
5	Магілёў	357191	353338	15	Наваполацк	106103	96320
6	Брэст	290673	342461	16	Маладзечна	104082	89268
7	Бабруйск	220441	208611	17	Полацк	84517	79960
8	Баранавічы	168116	172150	18	Жлобін	75096	77049
9	Барысаў	150218	136409	19	Рэчыца	67196	65423
10	Пінск	130503	124613	20	Жодзіна	60059	64000

Малыя і сярэднія гарады, якія раней адрозніваліся адносна стабільным ростам колькасці насельніцтва, цягам апошніх дзесяцігоддзяў сутыкнуліся з дэфіцытам працоўных месцаў і скарачэннем даходаў у параўнанні з сярэднім узроўнем па Беларусі. Гэта прыводзіць да адмоўных міграцыйных плыняў у кірунку г. Мінска, рэгіянальных цэнтраў, буйных гарадоў рэгіянальнага падпарадкавання, а таксама ў суседнія краіны.

НІЗКАЯ КАНКУРЭНТАЗДОЛЬНАСЦЬ РАЁНАЎ: НЕДАСТАТКОВАЯ ТРАНСПАРТНАЯ ДАСЯЖНАСЦЬ І НІЗКІ ЎЗРОВЕНЬ ПРАЦОЎНАЙ МАБІЛЬНАСЦІ

Абласныя і субрэгіянальныя цэнтры прыцягваюць большую долю інвестыцыяў і асноўны капітал (напрыклад, 63,9% – у 2020-ым годзе, з іх 31,6% – у Мінску, 13,8% – у 5 абласных цэнтрах і 11% – у субрэгіянальных цэнтрах)⁴. У гэтых гарадах сканцэнтраваны асноўныя эканамічныя актыўнасць, чалавечы капітал, працоўныя месцы, інфраструктура і паслугі.

Іншыя раёны і гарады не могуць вытрымаць канкурэнцыі з імі. Паколькі чатыры з шасці абласных цэнтраў размешчаны на межах сваіх абласцей, большая колькасць перыферыяльных раёнаў нашмат лепш звязаныя з Мінскам. Большыя адлегласці і праблемы з транспартнай дасяжнасцю абцяжарваюць працаўладкаванне ўнутры рэгіёнаў. Праблема ўзмацняецца слабай працоўнай мабільнасцю.

ЗАСТАРЭЛАЯ СІСТЭМА АДМІНІСТРАТЫЎНА-ТЭРЫТАРЫЯЛЬНАГА ПАДЗЕЛУ

Карані існай сістэмы адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу Беларусі сягаюць часоў урбанізацыі і індустрыялізацыі другой паловы ХХ стагоддзя. Гэтая сістэма характарызуецца цэнтралізаваным кіраваннем і эканамічным планаваннем, а таксама нізкай ступенню дэлегавання паўнамоцтваў, удзелу грамадзян, фіксальнай свабоды і кіравання рэсурсамі на мясцовым узроўні. Сістэма складаецца з трох узроўняў: (1) шэсць абласцей і г. Мінск; (2) 118 раёнаў і 10 гарадоў абласнога падпарадкавання; (3) 104 гарады, 27 пасёлкаў гарадскога тыпу, 1 140 сельскіх Саветаў раённага падпарадкавання. Яна патрабуе значных рэсурсаў для кіравання і арыентаваная на застарэлыя палітыкі развіцця, якія накіраваныя на падтрымку такіх традыцыйных сектараў эканомікі, як сельская гаспадарка і прамысловасць.

Пачынаючы з 80-ых гадоў мінулага стагоддзя прадпрымалася некалькі спробаў правесці рэформы тэрытарыяльнага падзелу Беларусі. На жаль, усе яны пацярпелі няўдачы праз адсутнасць палітычнай волі на здзяйсненне комплекснай дэцэнтралізацыі дзяржаўнай улады⁵. Большасць даследчыкаў спасылаецца на распрацаваную Інстытутам эканомікі Нацыянальнай акадэміі навук у 2003-ім годзе, але так і не рэалізаваную канцэпцыю рэформы сістэмы мясцовага самакіравання Беларусі⁶. Дзяржаўная схема інтэграванай тэрытарыяльнай арганізацыі (ГСКТО-2030) таксама прапаноўвае рэкамендацыі па паляпшэнні тэрытарыяльнай арганізацыі Беларусі. Некалькі прапаноў былі распрацаваныя даследчымі і навуковымі інстытутамі, уключна з

⁴ Падлікі аўтараў грунтуюцца на падставе звестак Белстата.

⁵ М. Кобаса. (2011), "Мясцовае самакіраванне ў Беларусі – як ператварыць міф у рэальнасць", https://sympa-by.eu/sites/default/files/library/booklet_kobasa.pdf

⁶ М. Уласюк. (2012), *Дзяржаўная схема комплекснай тэрытарыяльнай арганізацыі Рэспублікі Беларусь. Асноўныя напрамкі і прыярытэты развіцця*. <https://core.ac.uk/download/pdf/279999714.pdf>

Беларускім дзяржаўным універсітэтам⁷, Цэнтрам эканамічных даследаванняў BEROC⁸, SYMPA, Еўрапейскім гуманітарным універсітэтам⁹ і Фондам імя Льва Сапегі¹⁰.

2. ПРЫЯРЫТЭТЫ НОВАЙ ПАЛІТЫКІ РЭГІЯНАЛЬНАГА РАЗВІЦЦЯ

Паўнаватасны пераход да ўстойлівага рэгіянальнага развіцця магчымы толькі пры дэмакратызацыі ўсёй сістэмы дзяржаўнага кіравання Беларусі. Зацяжны палітычны крызіс і закрыты характар сістэмы кіравання толькі паглыбляць вышэйзгаданыя праблемы.

Пасля дэмакратычнага пераходу рэгіянальнае развіццё мусіць стаць адным з прыярытэтаў рэформаў. Рэгіёны і мясцовыя супольнасці будуць вымушаныя здзяйсняць рэформы ў паскораным парадку, займацца паляпшэннем умоў і ўзроўню паслуг як для бізнесу, так і для грамадзян. Істотную ўвагу трэба надаць развіццю сектара паслуг (напрыклад, крэатыўных галін эканомікі), развіццю чалавечага капіталу, занятасці і мабільнасці працоўнай сілы, самазанятасці і транспартнай дасяжнасці. Эфектыўнасць павінна замяніць ураўнаванне і стаць новым прынцыпам мясцовых палітык развіцця.

УМАЦАВАННЕ РЭГІЯНАЛЬНАЙ ПАЛІТЫКІ НА НАЦЫЯНАЛЬНЫМ УЗРОЎНІ

Мэтазгодна стварыць спецыяльны ўрадавы орган, які каардынаваў бы распрацоўку і ўкараненне новай палітыкі рэгіянальнага развіцця і рэформаў (дзяржаўны дэпартамент або дзяржаўнае агенцтва). Асноўная ўвага гэтага інстытута павінна быць засяроджаная на падтрымцы рэгіянальнага ды мясцовага развіцця і дэмакратызацыі, прычым яго роля павінна быць у асноўным кансультатыўнай, а не адміністрацыйнай. Нацыянальны орган павінен падтрымлівацца сеткай агенцтваў рэгіянальнага развіцця, якія назапашвалі б чалавечыя і матэрыяльныя рэсурсы для рэалізацыі інавацыйных праектаў і мерапрыемстваў па рэфармаванні, з'яўляючыся рэсурснымі цэнтрамі для супольнасцяў у працэсе трансфармацыі. Некаторыя суседнія краіны, напрыклад Украіна¹¹, ужо валодаюць досведам, які можа быць карысным і для Беларусі.

⁷ К. Анціпава, А. Шчавель, І. Запрудскі (2019), *Эканоміка-геаграфічныя і сацыяльна-эканамічныя адрозненні рэгіёнаў Рэспублікі Беларусь як падмурак удасканалення адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу*. <https://journals.bsu.by/index.php/geography/article/view/840/960>

⁸ А. Мазоль (2015). *Мясцовае самакіраванне ў Рэспубліцы Беларусь*. <https://www.beroc.org/upload/iblock/07f/07fb131dafd8c1fc57252cc51ac3a19d.pdf>

⁹ У. Фацееў (2004). *Рэгіянальная палітыка: тэорыя і практыка*. <http://ekonomika.by/downloads/fat6.pdf>

¹⁰ У. Ківель і інш. (2007). *“Мясцовае самакіраванне ў Беларусі”*, <https://studfile.net/preview/5406186/>

¹¹ Гл. Агенцыя рэгіянальнага развіцця Кііўскай абласці, <https://arrko.com.ua>.

РЭФОРМА АДМІНІСТРАТЫЎНА-ТЭРЫТАРЫЯЛЬНАГА ПАДЗЕЛУ, РАЗВІЦЦЁ ДЭЦЭНТРАЛІЗАЦЫІ І КАНЦЭНТРАЦЫЯ РЭСУРСАЎ У ПУНКТАХ РОСТУ

Існыя нацыянальныя і абласныя схемы комплекснай тэрытарыяльнай арганізацыі вылучаюць 18 субрэгіёнаў унутры абласцей, улічваючы іх геаграфічнае становішча, насельніцтва, сеткі, сацыяльную інфраструктуру, прывабнасць для эканамічнай дзейнасці, дасяжнасць сацыяльных і медычных паслуг і транспартную дасяжнасць. Некалькі даследаванняў і праектаў праграмаў па рэформе тэрытарыяльнага і адміністрацыйнага падзелу, згаданыя вышэй, прапануюць мноства слушных дзеянняў, якія можна рэалізаваць:

- тэрытарыяльная і адміністрацыйная рэформа: (1) адмяніць бягучы падзел на 6 абласцей, 128 раёнаў/гарадоў і 1,140 сельскіх Саветаў у якасці асновы мясцовага самакіравання і ўвесці новую двухузроўневую сістэму, якая ўключае 15-20 субрэгіёнаў і 200-500 аб'яднаных супольнасцяў/грамад (то бок правесці рэформы, аналагічныя тым, якія былі праведзеныя ва Украіне і Латвіі); (2) умацніць паўнамоцтвы мясцовых органаў самакіравання, выразна размежаваць кампетэнцыі паміж органамі кіравання розных узроўняў;
- фіксальная і бюджэтная рэформа: павялічыць даходы мясцовых органаў самакіравання шляхам павелічэння долі падаткаў, якія застаюцца ў мясцовых бюджэтах, і адэкватна пераразмеркаваць трансферы з нацыянальнага бюджэту для забеспячэння дасяжнасці сацыяльных паслуг для перыферыяльных населеных пунктаў і супольнасцяў;
- рэформа маёмасці: умацаваць права мясцовых супольнасцяў на распараджэнне рэсурсамі, якія знаходзяцца на іх тэрыторыі.

Асаблівую ўвагу варта звярнуць на развіццё кампетэнцый па прыняцці рашэнняў на ўзроўні супольнасцяў/грамад, на павелічэнне ўзроўню ўдзелу грамадзянаў і зацікаўленых бакоў у прыняцці рашэнняў, а таксама якасць рэалізацыі дзяржаўных паслуг.

ПАВЕЛІЧЭННЕ УДЗЕЛУ ГРАМАДЗЯН У ПРАЦЭСЕ ПРЫНЯЦЦЯ РАШЭННЯЎ

Цягам некалькіх дзесяцігоддзяў мясцовыя выбары ладзіліся недэмакратычна і без актыўнага ўдзелу грамадзян. Адсутнасць рэальнай улады ў мясцовых Саветаў у вырашэнні актуальных праблемаў пацягнула за сабой страту цікаўнасці ў мясцовых жыхароў да іх дзейнасці. Рэформы патрабуюць значна больш высокага ўзроўню зацікаўленасці і ўдзелу грамадзян у вырашэнні пытанняў мясцовага развіцця.

Існуе неабходнасць у папярэдняй кампаніі дзеля павышэння дасведчанасці аб новай ролі супольнасцяў. Таксама неабходна развіваць мясцовыя арганізацыі, якія падтрымліваюць актывістаў грамадзянскай супольнасці, якія забяспечваюць канкурэнтаздольнасць і празрыстасць выбараў. Гэтыя арганізацыі павінны спрыяць удзелу грамадскасці ў распрацоўцы стратэгіі мясцовага развіцця і ў прыняцці рашэнняў, а таксама дапамагаць у празрыстай дзейнасці органаў мясцовага самакіравання.

На жаль, многія прадстаўнікі мясцовай грамадзянскай супольнасці спынілі сваю дзейнасць і пакінулі краіну падчас бесперапынных рэпрэсій 2020-2023 гадоў. Патэнцыйныя новыя лідары не бачныя праз высокія рызыкі. Эканамічныя санкцыі і недахоп рэсурсаў будуць стымуляваць мясцовыя ўлады шукаць розныя рашэнні і рэсурсы ў сваіх рэгіёнах для прасоўвання самазанятасці і эканамічнай актыўнасці. Колькасць малых прадпрыемстваў, якія пакутуюць ад скарачэння свайго бізнесу, але не пераязджаюць у вялікія гарады ці за мяжу, можа стварыць новую мэтавую групу. Прадпрыемствы могуць служыць драйверамі для самазанятасці, эканамічнага развіцця

і стварэння ўмоў для грамадзянскага ўдзелу, выкарыстоўваючы інструменты і досвед, атрыманыя цягам рэалізацыі ініцыятывы LEADER і інструментаў ЕС па развіцці супольнасцяў на мясцовым узроўні.

РАЗВІЦЦЁ ПАТЭНЦЫЯЛУ ОРГАНАЎ МЯСЦОВАГА САМАКІРАВАННЯ

Комплексная рэформа запатрабуе наяўнасці ў мясцовых органах самакіравання прафесіяналаў з адпаведнай кваліфікацыяй, напрыклад з кампетэнцыямі ў стратэгічным планаванні, эфектыўным кіраванні рэсурсамі, электронным урадзе, кіраванні праектамі, падтрымцы і паслугах для інвестараў, крызісным кіраванні, прыцягненні высокакваліфікаваных кадраў або мадэрнізацыі інстытутаў.

Мусяць быць створаныя эфектыўныя механізмы для заахвочвання прафесіяналаў і высокакваліфікаваных супрацоўнікаў мясцовага самакіравання. Дэцэнтралізацыя і ўзбуйненне супольнасцяў падвысяць прывабнасць працы ў гэтым сектары і дадуць больш магчымасцяў развіцця кар’еры для новых кампетэнтных кадраў.

Новыя задачы запатрабуюць пастаяннага прафесійнага развіцця супрацоўнікаў органаў мясцовага самакіравання. Для палітычных і тэхнічных узроўняў адміністрацыі павінна быць створаная ўсёабдымная праграма развіцця кампетэнцый, якая ўключала б прафесійную падрыхтоўку, навучальныя візіты, канферэнцыі і спецыяльныя мерапрыемствы. Супраца з гарадамі-пабрацімамі ў краінах ЕС і “Усходняга партнёрства” таксама прасунуць працэс рэформаў. Акрамя таго, важна ўдзельнічаць у такіх ініцыятывах, як “Пагадненне мэраў па клімаце і энергіі”, “Крэатыўныя гарады”, “Зялёныя гарады”, “Гарады, якія навучаюцца”, “Разумныя гарады і флагманскія ініцыятывы ЕС і УП”.

ДАСЯЖНАСЦЬ І МАБІЛЬНАСЦЬ

Новыя стратэгіі рэгіянальнага развіцця запатрабуюць рэалізацыі мноства кароткатэрміновых, сярэднетэрміновых і доўгатэрміновых інвестыцыйных праектаў, каб запоўніць прабелы ў інфраструктуры і мадэрнізаваць існуючыя дарожныя і чыгуначныя сеткі, ІКТ і інфраструктуру электроннага ўрада. Прымяненне разумных тэхналогій і вялікіх даных павінна зрабіць гэты працэс больш празрыстым, рэсурсаэфектыўным, эканамічным і экалагічна бяспечным. Гэта можа быць дасягнута шляхам умацавання супрацоўніцтва паміж рэгіёнамі і міжнароднымі фінансавымі інстытутамі (Сусветным банкам, ЕБРР, ЕІБ) у межах іх праграм, накіраваных на эфектыўныя рэформы дзяржаўнага сектара і зялёную трансфармацыю.

Асаблівую ўвагу трэба надаць гарадской, унутрырэгіянальнай і міжрэгіянальнай мабільнасці, у тым ліку стварэнню рэгіянальных транспартных аператараў, інтэграцыі ўсіх відаў транспарту ў адзіную сетку маршрутаў і павелічэнню прывабнасці грамадскага транспарту.

Пашыранае прымяненне інфармацыйна-камунікацыйных тэхналогій (ІКТ) і ўмацаванне электроннага ўрада мела б палепшыць здольнасць мясцовых органаў кіравання прапанаваць больш шырокі спектр паслуг сваім жыхарам і бізнесу.

ЧАЛАВЕЧЫ КАПІТАЛ, МАБІЛЬНАСЦЬ ПРАЦОЎНАЙ СІЛЫ І ЗАНЯТАСЦЬ

Умацаванне адукацыйнай інфраструктуры на мясцовым узроўні павінна стаць прыярытэтам. Неабходна мадэрнізаваць метады навучання, развіваць веды замежных моваў і міжкультурнай камунікацыі, пашыраць гарызонты для людзей, якія жывуць у аддаленых населеных пунктах.

Для гэтых мэтаў павінны быць узмоцненыя мясцовыя вышэйшыя навучальныя ўстановы. Таксама павінна быць развіта інфраструктура прафесійнай адукацыі, пазашкольнай адукацыі і адукацыі дарослых. Месцы для атрымання новых кампетэнцый павінны быць блізка да месца жыхарства людзей. Такім чынам, рэгіянальная рэформа павінна быць звязаная з адукацыйнай рэформай.

Рэгіёны мусяць змякчаць негатыўную міграцыю за кошт праектаў па мабільнасці працоўнай сілы і ўключэнні грамадзян у працоўную дзейнасць. Праекты маюць быць скіраваныя на прафесійнае навучанне, даступнасць трэнінгаў і зручныя інструменты пошуку працы.

Замест высоказатратных мэтавых субсідый для захавання рэгіянальных працоўных месцаў праграмы павінныя падтрымліваць пераход да больш прадукцыйнай занятасці ў прыватным сектары і да развіцця экасістэм для прадпрыемстваў. Такім чынам, больш доўгатэрміновыя стымулы і падтрымка павінны быць накіраваныя на тэхналагічныя і інстытуцыйныя інавацыі ў кампаніях, якія палепшаць стварэнне і перадачу ведаў, распрацоўку новых прадуктаў і паслуг.

Прыярытэтам у кароткатэрміновай перспектыве павінна быць падтрымка малога бізнесу і самазанятасці на мясцовым узроўні і развіццё чалавечага капіталу для наступнай рэалізацыі доўгатэрміновых прыярытэтаў.

УСТОЙЛІВАЕ РАЗВІЦЦЁ І ЗЯЛЁНЫ ПЕРАХОД

Мясцовае самакіраванне мае ключавую ролю ў зялёным пераходзе. Зялёны пераход, устойлівае да кліматычных зменаў, рэсурсаэфектыўнасць і біяразнастайнасць з'яўляюцца міжсектаральнымі пытаннямі, якія неабходна разглядаць на кожным этапе распрацоўкі і рэалізацыі рэгіянальнай палітыкі. Досвед і веды ў гэтых галінах былі сабраныя ў межах некалькіх праектаў, што фінансуюцца ЕС (праекты па развіцці зялёнай эканомікі і прасоўванні кліматычнай нейтральнасці ў межах “Пагаднення мэраў”, ГЭФ/ПРААН – зялёнае планаванне ў малых і сярэдніх гарадах Беларусі, ЕБРР – “Зялёныя гарады” і Міністэрства прыроды – экалагічны рэйтынг мясцовых органаў улады. Веды і вопыт, атрыманыя падчас гэтых праектаў, будуць рэпліцыявацца па ўсёй краіне. Адным з рашэнняў з'яўляецца прымяненне міжнародных стандартаў (ISO), якія акрэсліваюць патрабаванні да сістэмы кіравання ўстойлівым развіццём у супольнасцях шляхам увядзення сертыфікацыі мясцовых органаў самакіравання.

Зялёны пераход і пытанні, звязаныя са змяненнем клімату, мусяць заставацца прыярытэтнымі для беларускага ўрада. Разнастайныя адукацыйныя мерапрыемствы для моладзі і прасоўванне экалагічных, сацыяльных і карпаратыўных стандартаў для бізнесу могуць стаць добрым варыянтам для плана дзеянняў на кароткатэрміновую перспектыву.

Прыведзеная ніжэй табліца змяшчае ідэі для доўгатэрміновых дзеянняў, якія неабходна рэалізаваць пасля зменаў у палітычнай сістэме Беларусі.

N	Доўгатэрміновыя дзеянні	Партнёры па развіцці	Беларускія стэйкхолдары
Крок I. Комплексная рэформа мясцовага самакіравання			
1	<p>Умацаванне здольнасцяў грамадзянскай супольнасці для ўдзелу ў палітычнай і адміністрацыйнай рэформах:</p> <ul style="list-style-type: none"> развіццё мясцовага актывізму і лідарства; павышэнне кваліфікацыі мясцовых НДА і грамадскіх ініцыятыў; распаўсюд інфармацыі пра адміністрацыйную рэформу; укараненне і падтрымка механізмаў, якія дазваляюць жыхарам удзельнічаць у мясцовым стратэгічным планаванні і рэформах; умацаванне ролі грамадзянскай супольнасці ў рэформе па дэцэнтралізацыі (напрыклад, парады грамадзянскай супольнасці або працоўныя групы). 	<p>ЕС, SIDA, USAID, Рада Еўропы (Кангрэс мясцовых і рэгіянальных уладаў, Кантактная група з беларускай грамадзянскай супольнасцю), міжнародныя НДА (ALDA і іншыя).</p>	<p>НДА, экспертная супольнасць, грамадскія актывісты, сродкі масавай інфармацыі.</p>
2	<p>Распрацоўка канцэпцыі адміністрацыйнай і тэрытарыяльнай рэформы:</p> <ul style="list-style-type: none"> кампанія па прыцягненні зацікаўленых бакоў; стварэнне экспертных працоўных груп; ацэнка існых канцэпцый рэформы; прапановы па пераглядзе комплексных схем тэрытарыяльнай арганізацыі Беларусі; распрацоўка канцэпцыі; шырокія грамадскія дыскусіі; зацвярджэнне ў выглядзе Нацыянальнай праграмы. 	<p>ЕС, SIDA, USAID, Рада Еўропы, міжнародныя НДА (ALDA і іншыя).</p>	<p>Мясцовыя органы ўлады, мясцовая грамадзянская супольнасць, беларускія інстытуты прасторавага планавання, экспертная суполка, рэлевантныя Міністэрствы эканомікі і Акадэміі навук, урад, парламент, універсітэты.</p>
3	<p>Заканадаўчы падмурак для рэформы па дэцэнтралізацыі:</p> <ul style="list-style-type: none"> далучэнне да Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання; канстытуцыйнае заканадаўства; фіскальнае і бюджэтнае заканадаўства; заканадаўства аб кіраванні камунальнай уласнасцю; заканадаўства аб кіраванні тэрытарыяльным планаваннем. 	<p>ЕС, SIDA, USAID, Рада Еўропы, міжнародныя НДА (ALDA і іншыя).</p>	<p>Нацыянальны центр заканадаўства і юрыдычных даследаванняў, парламент, мясцовыя органы ўлады, грамадзянская супольнасць, эканамічныя і прасторава-планавальныя ўстановы, урад (галіновыя міністэрствы), экспертная супольнасць.</p>
4	<p>Інстытуцыйная структура для рэформы дэцэнтралізацыі:</p> <ul style="list-style-type: none"> Стварэнне і развіццё нацыянальнага агенцтва па рэгіянальнай палітыцы і рэформах; стварэнне і развіццё агенцтваў рэгіянальнага развіцця ў кожным новым рэгіёне для палягчэння ўкаранення рэформаў; стварэнне экспертных груп для палягчэння працэсу ўкаранення рэформаў. 	<p>ЕС, SIDA, USAID, Рада Еўропы, Сусветны банк, Міжнародны валютны фонд, міжнародныя НДА (ALDA і іншыя).</p>	<p>Урад, абласныя і раённыя выканаўчыя камітэты.</p>

5	<p>Імплементцыя рэформы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • садзейнічанне ў працэсе фармавання аб'яднаных супольнасцяў, аказанне кансультацый і маніторынг; • назіранне за кампаніямі мясцовых выбараў; • ментарская дапамога падчас перадачы задач ад ліквідаваных адміністрацыйных устаноў да зноў створаных; • пашырэнне і павышэнне кампетэнцый толькі што створаных мясцовых самакіраванняў на ўзроўні супольнасцяў і рэгіёнаў. 	<p>ЕС, SIDA, USAID, Рада Еўропы, Сусветны банк, Міжнародны валютны фонд, міжнародныя НДА (ALDA і іншыя).</p>	<p>Урад, абласныя і раённыя выканаўчыя камітэты.</p>
<p>Крок II. Узмацненне патэнцыялу развіцця тэрыторый, павелічэнне магчымасцяў для грамадзян і бізнесу</p>			
6	<p>Комплексныя стратэгіі развіцця рэгіёнаў і супольнасцяў на падставе новага прасторавага бачання і прыярытэтаў, разумная спецыялізацыя.</p>	<p>ЕС, GIZ, UNDP, USAID, SIDA, МФФ, Сусветны банк, Рада Еўропы.</p>	<p>Самакіраванні супольнасцяў і раёнаў, рэгіянальныя агенцтвы развіцця, грамадзянская супольнасць, зацікаўленыя бакі, тэрытарыяльныя прадстаўнікі нацыянальнага ўрада.</p>
7	<p>Набор праектаў па паляпшэнні электроннага ўрада, паслуг дзяржаўных устаноў, унутранай рэгіянальнай і міжнароднай дасяжнасці і інфраструктуры.</p>	<p>Сусветны банк, Еўрапейскі банк інвестыцый, Еўрапейскі банк рэканструкцыі і развіцця, флагманскія ініцыятывы ЕС, кліматычныя фонды.</p>	<p>Самакіраванні супольнасцяў і раёнаў, Агенцтва рэгіянальнага развіцця, урад, нацыянальныя фінансавыя інстытуты.</p>
8	<p>Праграма развіцця чалавечага капіталу, уцягванне працоўных рэсурсаў і мабільнасці.</p>	<p>ЕС, GIZ, USAID.</p>	<p>Адукацыйныя ўстановы, мясцовыя органы самакіравання, нацыянальныя ўлады.</p>
9	<p>Механізмы падтрымкі інавацыйных малых і сярэдніх прадпрыемстваў (кластары, паслугі, інфраструктура, доступ да фінансавання).</p>	<p>Міжнародная фінансавая карпарацыя, EU, USAID, міжнародныя фінансавыя інстытуты.</p>	<p>Дзелавыя асацыяцыі, МСП і буйныя кампаніі, мясцовыя ўлады.</p>
10	<p>Праграма зялёнага пераходу:</p> <ul style="list-style-type: none"> • кліматычнае змякчэнне і адаптацыя; • устойлівая мабільнасць; • зялёная і сіняя інфраструктура; • цыркулярная эканоміка; • біяразнастайнасць. 	<p>ЕС, UNDP, GEF, SIDA, міжнародныя фінансавыя інстытуты.</p>	<p>Мясцовыя ўлады, НДА, бізнес.</p>

ДАДАТАК. ПРЫЯРЫТЭТЫ КАРОТКАТЭРМІНОВЫХ МЕРАПРЫЕМСТВАЎ ДЛЯ ПАДТРЫМКІ РЭГІЯНАЛЬНАГА РАЗВІЦЦЯ

Аўтары гэтага дакумента засяродзіліся на распрацоўцы бачання рэформаў рэгіянальнага развіцця. Таксама былі падрыхтаваныя прапановы па кароткатэрміновых прыярытэтах. Гэтыя ідэі могуць быць выкарыстаныя міжнароднымі партнёрамі пры планаванні праграм падтрымкі.

Паколькі актуальная сітуацыя не дазваляе пачаць усебаковую рэформу рэгіянальнай палітыкі, кароткатэрміновыя дзеянні варта засяродзіць на стварэнні ўмоў для будучай рэформы, падтрымцы мясцовай грамадзянскай супольнасці і зацікаўленых бакоў, якія будуць мець ключавую ролю ў рэалізацыі рэформаў. У табліцы апісаныя віды дзейнасці, якія могуць быць падтрыманыя донарамі:

N	Кароткатэрміновае дзеянне	Партнёры па развіцці	Беларускія стэйхолдары
1	<p>Распрацоўка альтэрнатыўнай канцэпцыі палітыкі рэгіянальнага развіцця, адміністратыўнай і тэрытарыяльнай рэформы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • кампанія па прыцягненні зацікаўленых бакоў; • стварэнне экспертных працоўных груп; • ацэнка існых канцэпцый рэформы; • прапановы па пераглядзе комплексных схемаў тэрытарыяльнай арганізацыі Беларусі; • распрацоўка канцэпцыі; • шырокія грамадскія дыскусіі; • зацвярджэнне. 	EC, SIDA, USAID, Рада Еўропы.	Грамадзянская супольнасць, незалежныя эксперты, беларускія інстытуты прасторавага планавання, рэlevantныя інстытуты Міністэрства эканомікі і Нацыянальнай акадэміі навук, урад, парламент, універсітэты.
2	<p>Стварэнне ўмоваў для развіцця мясцовай грамадзянскай супольнасці і эканамічнага патэнцыялу ў рэгіёнах:</p> <ul style="list-style-type: none"> • адаптацыя падыходу LEADER да патрэбаў і абставінаў Беларусі; • кампанія па прыцягненні зацікаўленых бакоў; • стварэнне працоўных груп экспертаў і метадалогіі ўцягнення; • мэпінг патэнцыйных тэрыторый і прадстаўнікоў мэтавых груп; • мерапрыемствы па развіцці кампетэнцый (анлайн і за межамі Беларусі); • падтрымка мясцовых мерапрыемстваў. 	EC, GIZ, USAID.	Прадпрымальнікі, НДА, мясцовыя органы самакіравання.
3	<p>Праграма зялёнага пераходу, адукацыйныя і інфармацыйныя кампаніі, праца з моладдзю:</p> <ul style="list-style-type: none"> • падтрымка экалагічных НДА пры распрацоўцы і ўкараненні адукацыйных праграмаў; • мерапрыемствы, якія накіраваныя на лакалізацыю “Зялёнай здзелкі” ў беларускіх гарадах; • правядзенне кампаній сярод моладзі і бізнесу; • афлайн-мерапрыемствы за межамі Беларусі. 	EC, ПРААНН, GEF, SIDA, міжнародныя фінансавыя інстытуты.	НДА, моладзь, прадпрымальнікі.

АЎТАРЫ



Іван Шчадранок – асацыяваны даследчык Цэнтра новых ідэй. Іван нарадзіўся ў Светлагорску і скончыў юрыдычны факультэт Еўрапейскага гуманітарнага ўніверсітэта. Працаваў дырэктарам Фонду “Інтэракцыя” (Беларусь), дзе больш за пятнаццаць гадоў займаўся праектамі рэгіянальнага развіцця. З’яўляецца старшынёй праўлення Агенцтва па падтрымцы ўстойлівых гарадоў і супольнасцяў “Інтэракцыя” (Грузія) і каардынатарам палітыкі і інстытуцыйных стасункаў у Сакратарыяце “Пагаднення мэраў” па клімаце і энергіі ў краінах “Усходняга партнёрства”.

Кантакт: shchadranok@gmail.com



Антон Раднянкоў – старшыня Цэнтра новых ідэй. Антон нарадзіўся ў Гомелі, вывучаў стратэгічныя камунікацыі ў Каралеўскім каледжы Лондана. Раней кіраваў праектамі ў галіне ўстойлівага развіцця рэгіёнаў, ачольваў аддзел высокіх тэхналогій Мінскага гадзіннікавага завода, саўладальнік прыватнага бізнесу. Падчас прэзідэнцкай кампаніі 2020-га года адказваў за стратэгію і камунікацыі ў камандзе дэмакратычных сілаў.

Кантакт: radnankou@newbelarus.vision



Цэнтр новых ідэй – аналітычны цэнтр, праца якога прысвечана магчымасцям развіцця і адказам на выклікі, якія стаяць перад Беларуссю ў XXI стагоддзі.

Наша місія – дапамагчы палітычным і грамадскім арганізацыям пабудаваць больш адкрытую, квітнеючую і ўстойлівую Беларусь.

www.newbelarus.vision

Фота: Юлія Парфёнава