

УДК 330.5:338.24:330.722.4

DOI: <https://doi.org/10.32782/2415-8801/2021-3.8>

Присяжнюк А.Ю.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту,

Київський національний торговельно-економічний університет

ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ КЛАСТЕРНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто актуальні інструменти реалізації кластерної політики в Україні з урахуванням практики та досвіду європейських країн. Досліджено взаємозв'язок кластерних політик та інструментів їх реалізації на загальнонаціональному, регіональному та локальному рівнях. Обґрунтовано рекомендації щодо підвищення ефективності інструментів розвитку та реалізації національної кластерної політики в кризових умовах. Зокрема, запропоновано напрями розвитку організаційних інструментів (державних програм) підтримки кластерів в Україні, таких як інтеграція кластерних програм підтримки та розвитку в інші загальноекономічні програми; формування кластерної платформи для кооперації між різними суб'єктами в конкретних територіях для галузевої та/або технологічної спеціалізації; використання змішаної стратегії, що підтримує як новітні, так і зрілі галузі, а також спрямовані на промислову трансформацію, під час якої використовуються кластери як каталізатори змін.

Ключові слова: кластери, кластерна політика, інструменти кластерного розвитку, програми підтримки кластерів, кластерна економіка.

TOOLS OF CLUSTER POLICY IMPLEMENTATION

Prisyazhnyuk Anna

Kyiv National University of Trade and Economics

The article considers the current tools for the implementation of cluster policy in Ukraine, taking into account the practice and experience of European countries. The relationship between cluster policies and tools for their implementation at the national, regional and local levels has been studied. It is substantiated that modern attempts to develop and implement cluster policy at different levels in Ukraine are dissonant, fragmentary and have a more declarative than applied content. This is evidenced by the lack of appropriate legislation at the national level and distortions in defining "reasonable specialization" of regions, lack of effective communication, financial donations, mechanisms and tools for promoting and implementing cluster policies in both regions and the state as a whole. Given the above, we will focus the plane of the problem field on the main vectors of integrated cluster policy in Ukraine: tools and programs at the cluster level; tools and programs at the regional level; national policies and strategies that define sectoral priorities and directions of development and are directly related to cluster development (industrial policy, innovation, export, digital), as well as national regional development policy). Mechanisms that determine the general economic course and conditions, primarily tax, financial and organizational instruments. The study of tools for the implementation of cluster policies at different levels has convincingly demonstrated the need for their comprehensive interaction within a single national cluster development strategy. It is thanks to the purposeful policy of promoting the development of clusters in Ukraine that it is possible to develop supply chains of goods and services with their further integration into European value chains; to implement research and innovation strategies of smart specialization in the regions; to solve problems of ecology and efficient use of resources by introduction of ecological innovations, eco-industrial clusters and parks; to equalize socio-economic distortions in the development of sectors of the economic system.

Keywords: clusters, cluster policy, cluster development tools, cluster support programs, cluster economy.

Постановка проблеми. Кластерна політика в Україні вже декілька десятиліть перебуває в епіцентрі реформування національної економічної моделі та становить предмет активної дискусії в науковому світі. Проте останні потрясіння глобальної економічної кризи з нашаруванням вірусної пандемії внесли корективи в національні кластерні політики та програми в більшості країн світу, що мають організаційно-економічну модель розвитку кластерного типу. Вочевидь, сучасна кластерна політика – це не лише про ефективні ланцюги доданої вартості та формування інноваційних драйверів розвитку – кластерів, але й про значно кращу колективну та організаційну спроможність щодо реакції на нові виклики та глобальні зміни організації економічних відносин у світі.

Для України перехід на кластерну модель економічного розвитку є критично важливим, оскільки така трансформація передбачає комплексну інтеграцію в соціально-економічну систему глобального рівня не як сировинного придатку, а як повноцінного учасника в ланцюзі доданої вартості. Усвідомлення нагальності і важливості цього питання має втілюватися перш за все в кластерних політиках різного рівня.

На наш погляд, сучасні спроби розроблення та реалізації кластерної політики на різних рівнях в Україні дисонують, характеризуються фрагментарністю і мають більше декларативний, ніж прикладний зміст. Про це свідчать також відсутність належного законодавства на загальнонаціональному рівні й перекося у визначенні поняття розумної спеціалізації регіо-

нів, відсутність ефективної комунікації, фінансового донорства, механізмів та інструментів для просування та реалізації кластерних політик як регіонів, так і держави загалом. З огляду на вищенаведене сфокусуємо площину проблемного поля на таких основних векторах інтегрованої кластерної політики в Україні:

- 1) інструменти та програми на рівні кластеру;
- 2) інструменти та програми на регіональному рівні;
- 3) національні політики та стратегії, які визначають секторальні пріоритети та напрями розвитку й мають пряме відношення до кластерного розвитку (промислова політика, інноваційна, експортна, цифрова, а також національна політика регіонального розвитку);
- 4) механізми, що визначають загальноекономічний курс та умови, перш за все податкові, фінансові та організаційні інструменти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Так, проблема кластерної політики є досить широкою, але ґрунтовний та багатоаспектний науковий фундамент у вирішенні цієї проблеми динамічно розвивається. Корифеями та ідеологами розвитку проблем кластерної політики, механізмів та інструментів її реалізації є І.В. Алексєєв, М.І. Бублик, М. Беннер [3], М.П. Войнаренко, М. Енрайт, Н.Г. Каніщенко, Ю.М. Ковальова, О.Є. Кузьмін, А. Мигранян, А.А. Маслак, М. Портер, О.В. Пирог, С.І. Соколенко, І.Б. Скворцов, О.М. Тищенко, Н.О. Шпак.

Автори здебільшого приділяють увагу явищам кластеризації у різних галузях та секторах економіки, етапам розвитку кластерів, міжнародним кейсам успішного функціонування кластерних структур тощо. Втім, окремі питання проблематики кластерів в Україні залишаються недостатньо дослідженими. Зокрема, в науково-практичних джерелах реалізація кластерної політики не розглядається з позиції її розуміння як системного процесу, який складається із взаємодіючих механізмів та інструментів регіонального та макроскопічного рівнів.

Також відчувається брак досліджень щодо національної політики та стратегії, які визначають секторальні детермінанти та напрями реалізації кластерної політики шляхом ефективного напрацювання механізмів та інструментів її впровадження. Це дасть змогу провести кількісне оцінювання рівня загроз формування й розвитку кластерних політик у кризових умовах функціонування національної економіки, впровадження інструментів підтримки кластерної інфраструктури, фінансового забезпечення діяльності кластерів та підвищення їх соціальної місії в економічній системі.

Постановка завдання. Все вищенаведене визначає основні цілі дослідження, які зосереджені на обґрунтуванні теоретичних та практичних засад реалізації кластерної політики в Україні та провідних європейських державах. Для досягнення поставлених цілей визначено спектр завдань, які передбачають дослідження інструментів розвитку та реалізації кластерної політики на загальнонаціональному рівні; дослідження інструментів кластерної політики на регіональному та локальному рівнях; обґрунтування рекомендацій щодо підвищення ефективності інструментів розвитку та реалізації національної кластерної політики в кризових умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ключовою ознакою ефективності реалізації кластерних політик різних рівнів нормативно-правового регулювання є забезпечення безперервності кластерного розвитку економічної моделі. Особливе значення в цьому процесі відводиться економічним, соціальним, фінансовим, організаційним інструментам, які за вимогою часу постійно змінюються під впливом кризових явищ та поширення передових цифрових виробничих технологій.

Сьогодні українська економічна модель глибоко стагнує. Індикативним є падіння виробництва у промисловості за 2019 р., що склало 1,8%, у переробній промисловості – 2%. За звітами Міністерства економіки, у 2020 р. падіння ВВП очікувалось на рівні 4,2%, випуску промислової продукції – на 6,1%, а обсягу експорту – на 14,3%. Отже, уряд повинен зосередитись на інструментах підвищення стійкості та конкурентоспроможності національного бізнесу. Серед таких інструментів вагоме місце посідає кластерна політика як зусилля держави у напрямі створення, розвитку та підтримки кластерів [1]. В практичному сенсі головна мета кластерних політик полягає в покращенні конкурентоспроможності цільових секторів економіки та їх суб'єктів (головним чином, МСП) на регіональному та національному рівнях. Щодо стратегічних цілей та завдань цих політик, то їх досягнення можуть стосуватись сукупності напрямів соціально-економічного характеру, а їх пріоритетність визначається самостійно залежно від регіону та/чи сектору. Це може бути поглиблення спеціалізації регіонів та цільових секторів; зростання зайнятості та продуктивності праці в цільових секторах; залучення та/або утримання талантів на регіональному рівні для високотехнологічних секторів, або розвиток робітничих професій; зростання інноваційності та цифровізації; покращення виробничої кооперації; зростання експорту; створення та розвиток нових галузей чи секторів економіки [2].

З огляду на зазначені стратегічні орієнтири кластерної політики її реалізація залежить від інструментів організаційного спрямування. Згідно з кластерними політиками ЄС визначено 4 рівні організаційно-нормативного інструментарію відповідно до критерія територіального масштабу та об'єкта застосування (щодо кластеру), такі як рівень кластеру; рівень регіону або секторальний рівень; макроскопічний рівень; загальнонаціональний рівень. На наш погляд, практика Європейського Союзу в градації рівнів кластерних політик дає чітке уявлення про формування арсеналу інструментів для їх реалізації та досягнення синергетичного ефекту від сукупної взаємодії всіх програм та інструментів.

Проте М. Беннер [3] зазначає, що кластерні політики перебувають перш за все на перетині регіональних та промислових (або ширше – секторальних, тобто не тільки промислового виробництва) політик, тому інструментарій її реалізації виходить далеко за межі галузі чи сектору. Ми цілком підтримуємо цю тезу автора, оскільки сам процес кластерної трансформації вимагає тісної колаборації загальнонаціонального інструментарію та інструментів стимулювання кластерного розвитку місцевими органами виконавчої влади та самоврядування, що в умовах децентралізації та зміни територіального устрою набуває особливого значення.

На рис. 1 зображено взаємозв'язок кластерних політик різного рівня та інструментів їх реалізації, які, на наш погляд, мають ключове значення в ефективності кластерного розвитку. В основу схеми покладено реалізацію кластерних політик за вектором функцій держави та її загальноекономічних стратегічних орієнтирів.

З рис. 1 видно, що детермінуючим інструментом реалізації кластерних політик на визначених рівнях здебільшого є програма підтримки кластерних ініціатив та проектів. Україна, попри високу зацікавленість та активність у розбудові кластерної моделі економіки, значно відстає щодо імплементації інструментів державної кластерної політики та стратегії її реалізації саме через програми та проекти створення кластерів. Так, в Україні налічується близько 30 кластерів. За видами економічної діяльності в структурі національних кластерів найбільшу питому вагу мають кластери в галузі інформаційних технологій (рис. 2). Однак єдиної організації, тобто репрезентанта національних кластерів, немає, як і немає кластерних державних програм.

Відсутність державних програм підтримки кластерів як інструментів реалізації кластерної політики в Україні приводить до певного нівелювання усіх кластерних ініціатив. Окрім того, в більшості європейських країн програми кластерного стимулювання та реалізації національних кластерних політик і стратегій стали набути значення антикризових.

Згідно зі звітом European Observatory for Clusters and Industrial Change [4] про підтримку кластерів у 29 європейських країнах, що включає поглиблений аналіз 30 національних та 55 регіональних програм, спеціально розроблені політики і стратегії підтримки кластерів сильно поширені як у Європі, так і в усьому світі. В європейських моделях кластерної економіки найважливішими цілями таких кластерних програм є зміцнення співпраці різних зацікавлених сторін, підвищення конкурентоспроможності малих та середніх підприємств, діяльність у сфері глобалізації (на рівні країни), модернізація промисловості (на регіональному рівні). Поза межами Європи, окрім вищевказаних цілей, є ще сприяння зростанню фірм (Канада), науково-дослідним розробкам та високотехнологічним галузям промисловості (Канада, Китай), підтримка переходу до центру знань за певною технологією (Ізраїль), створення соціально-економічного ефекту (Сінгапур), досягнення більш збалансованого територіального розвитку (Мексика, Тайвань, Південна Корея та Японія) [2].

Отже, очевидним є те, що програми підтримки та реалізації кластерних політик є пріоритетним інструментом європейської кластеризації. Зважаючи на успішні кейси європейських та світових кластерних політик, спробуємо синтезувати акценти щодо розвитку державних програм підтримки кластерів в Україні (рис. 3).

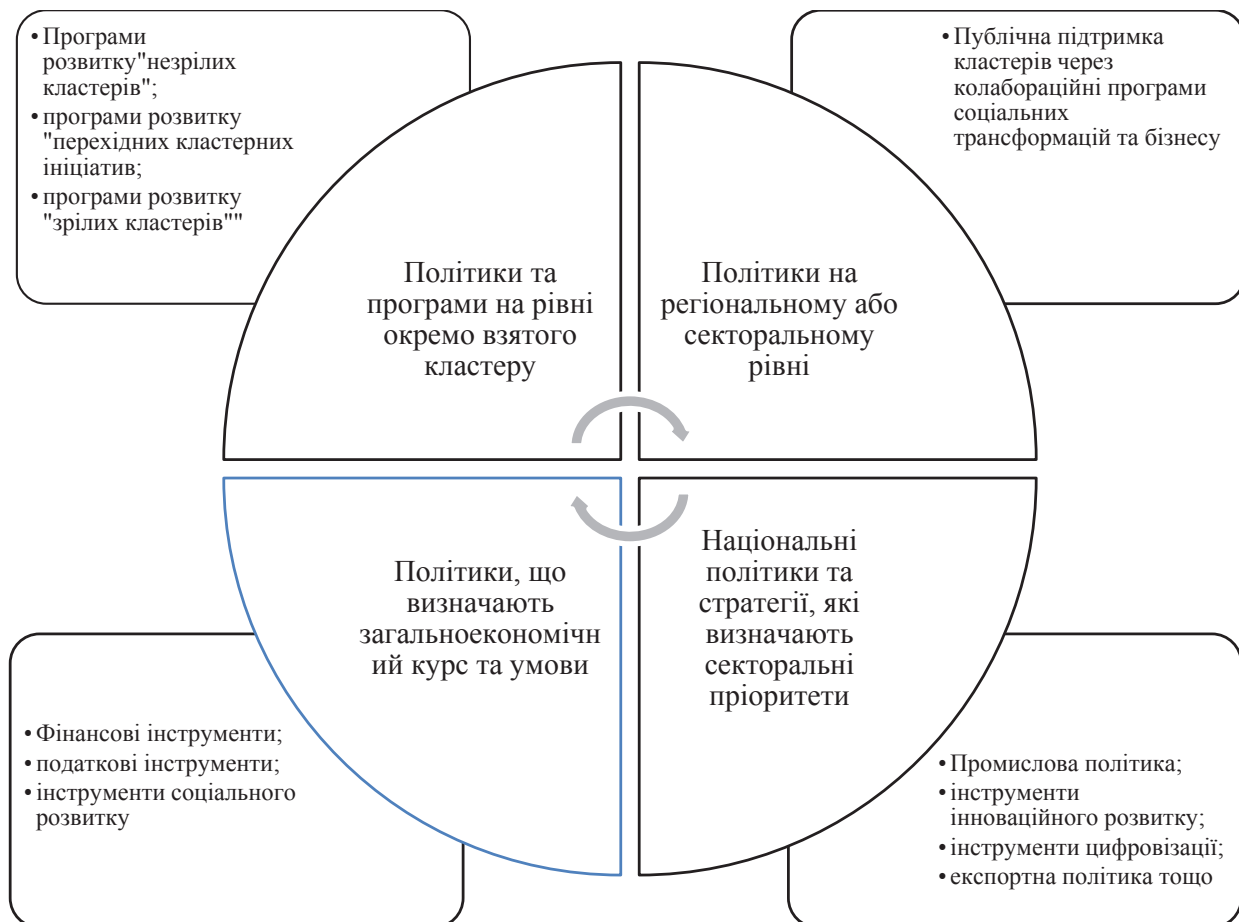


Рис. 1. Взаємозв'язок рівнів кластерних політик та інструментів їх реалізації

Джерело: складено автором



Рис. 2. Розподіл кластерів України за видами економічної діяльності

Джерело: складено автором за даними джерела [2]



Рис. 3. Напрями розвитку організаційних інструментів (державних програм) підтримки кластерів в Україні

Джерело: складено автором за даними джерела [2]

Окремо слід виділити напрями та інструменти державної підтримки, які закладені в кластерні політики, що спрямовані на підтримку участі бізнесу в міжнародну та крос-секторну співпрацю, фінансування дослідницьких проєктів та кластерного менеджменту. Цінним у цьому аспекті є досвід європейських країн зі сформованими моделями кластерної економіки. Так, кластерні організації часто запрошують брати участь в урядових конкурсах. Коло зацікавлених сторін та річні бюджети різняться (наприклад, фінансування у Франції складає 144 млн. євро). Серед аспектів, що оцінюються як дуже важливі для підтримки подальшого розвитку кластерів, слід назвати розвиток компетенцій, навчання, проведення промоції та С2С-конференцій, а також фінансування досліджень та розробок. При цьому 28 із 30 державних та 16 регіональних програм надають фінансування кластерних організацій.

Основним фінансовим інструментом для реалізації кластерних політик у Європі залишається донорське фінансування з Європейського фонду регіонального розвитку (рис. 3). Україні вкрай важливо набути членство в ЄС, оскільки це дасть змогу відкрити нові інструменти та майданчики для фінансування національної кластерної політики.

На рівні із загальнонаціональним значенням політика кластерного розвитку в європейських країнах має регіональну вісь базування, тобто регіональна кластерна підтримка у вигляді цілісної кластерної політики чи заходів окремих стратегій регіонального розвитку розроблена у більшості країн.

За даними European Observatory for Clusters and Industrial Change, регіональні програми розвитку кластерів прийняті в таких країнах, як Бельгія, Велика Британія, Польща, Словаччина. Регіональні програми кластерного розвитку тісно пов'язані з національними програмами та програмами Європейського Союзу в Данії, Фінляндії, Франції, Німеччині (залежно від регіону), Італії, Нідерландах, Португалії, Іспанії (тільки з кластерними програмами ЄС). Серед найбільш поши-

рених інструментів кластерної політики регіонального та локального рівнів у ЄС можна назвати такі (відповідно до стадії розвитку кластерів) [4].

1) Для кластерних ініціатив та новостворених кластерів використовуються картування кластерів на рівні регіону; визначення фірм та організацій, які б могли працювати разом; створення координаційних організацій; програми навчання та підвищення кваліфікації суб'єктів кластеру; інструменти залучення та утримання талантів і підвищення зайнятості у регіоні; створення регіональних інституцій-фасилітаторів кластерних ініціатив; заходи з налагодження зв'язків та покращення виробничої кооперації; підтримка інноваційної діяльності кластерів та створення відповідних інноваційних екосистем (бізнес-інкубаторів, центрів трансферу технологій).

2) Для зрілих кластерів використовуються допомога у налагодженні співпраці з освітніми закладами, стажування студентів, організація заходів із обміну досвідом та міжкластерної взаємодії; грантові програми реалізації спільних із освітньо-науковим сектором інноваційних проєктів; створення інвестиційних та венчурних фондів (Велика Британія, Німеччина, Франція, Швейцарія, Нідерланди); пряме фінансування (позики, субсидії), які становлять близько 50% видатків на створення нової продукції (Франція, США, інші країни); пільгові кредити (з низькою або нульовою відсотковою ставкою) (Швеція, Німеччина); заходи із залучення інвесторів та просування діяльності кластерів тощо.

У 90% програм кластерного розвитку використовувалося грантове фінансування, а також технічна допомога. Фінансуванню підлягали витрати на координацію діяльності кластерів, такі як створення координаційних центрів, реалізація проєктів, а також дослідження й розробки (Фінляндія, Франція), створення інноваційних платформ (Франція), розвиток концепції мережевої взаємодії (Німеччина). Частка грантового фінансування від держави становила від 0% до 100%

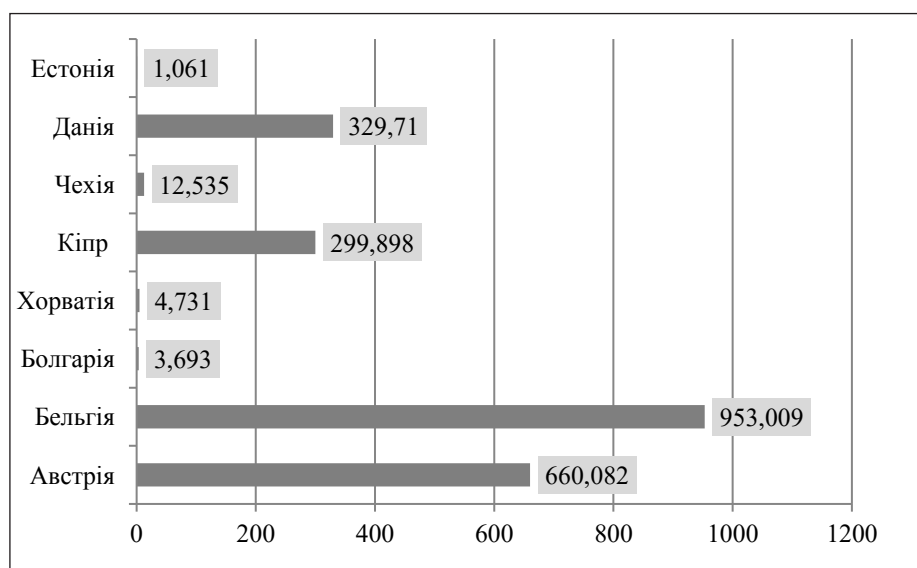


Рис. 4. Асигнування на кластерну політику регіональної спеціалізації та політику згуртованості, 2014–2020 рр., млрд. євро

Джерело: складено автором за даними джерела [5]

витрат проекту, але найчастіше 50%. За актуальними даними кластерних спільнот, системна підтримка кластерів в Україні є великою рідкістю як на національному, так і на регіональному рівнях. Останніми роками українські кластери та кластерні ініціативи отримують більше допомоги від міжнародних донорів, ніж від держави. Точні дані щодо фінансової підтримки та розподілу інших видів підтримки не відомі, оскільки центрального органу збору інформації та моніторингу не існує [2].

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, дослідження інструментів реалізації кластерних політик різних рівнів переконливо засвідчило необхідність їх комплексної взаємодії в межах єдиної загальнонаціональної кластерної стратегії розвитку. Саме завдяки цілеспрямованій політиці сприяння розвитку кластерів в Україні можливо вирішити щонайменше декілька нагальних проблем, зокрема розвинути

ланцюги постачання товарів та послуг на базі вітчизняних середньо-високотехнологічних виробництв з подальшою їх інтеграцією до європейських ланцюгів доданої вартості; реалізувати дослідницько-інноваційні стратегії розумної спеціалізації в регіонах; вирішити проблеми екології та ефективного використання ресурсів шляхом запровадження екологічних інновацій, екоіндустріальних кластерів та парків; вирівняти соціально-економічні перекося у розвитку секторів економічної системи.

Загалом питання кластерної політики, її механізмів та інструментів реалізації є перспективними для подальших наукових досліджень та розробок. Зокрема, в продовження зазначеної тематики та розвитку теоретичних і практичних засад кластерної політики в Україні пріоритетності набуває тематика смарт-спеціалізації регіонів, що становитиме основу наших подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Розвиток підприємництва / Міністерство економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&id=d61739b3-95d6-4570-8724-4ed1582d8460&tag=RegulatornaPolitikaTaRozvitokPidpriemnistva> (дата звернення: 28.06.2021).
2. Національна програма кластерного розвитку до 2027. INDUSTRY4UKRAINE. URL: <https://www.industry4ukraine.net/events/programa-klasterного-rozvytku-2027> (дата звернення: 28.06.2021).
3. Benner M. Cluster Policy: Principles and a Toolbox, 2012.
4. European Commission. Cluster Programmes in Europe and beyond. European Observatory for Clusters and Industrial Change. May 2019. URL: https://www.clustercollaboration.eu/sites/default/files/news_attachment/cluster_programme_s_in_europe_and_beyond_0.pdf (дата звернення: 28.06.2021).
5. Available budget 2014–2020. EU regional and urban development, Regional Policy. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget (дата звернення: 28.06.2021).

References:

1. Rozvytok pidpriyemnystva. [Entrepreneurship development]. Ministerstvo ekonomiky Ukrayiny. Available at: <https://www.me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&id=d61739b3-95d6-4570-8724-4ed1582d8460&tag=RegulatornaPolitikaTaRozvitokPidpriemnistva> (accessed 28 June 2021).
2. Natsional'na prohrama klasterного rozvytku do 2027 [National Cluster Development Program until 2027]. INDUSTRY4UKRAINE. Available at: <https://www.industry4ukraine.net/events/programa-klasterного-rozvytku-2027> (accessed 28 June 2021).
3. Maximilian Benner, Cluster Policy: Principles and a Toolbox, 2012.
4. European Commission. Cluster Programmes in Europe and beyond. European Observatory for Clusters and Industrial Change. May 2019. Available at: https://www.clustercollaboration.eu/sites/default/files/news_attachment/cluster_programme_s_in_europe_and_beyond_0.pdf (accessed 28 June 2021).
5. Available budget 2014–2020. EU regional and urban development, Regional Policy. Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget (accessed 28 June 2021).

E-mail: anya_fairy@ukr.net