

Рекомендація Ради ОЕСР щодо політики регіонального розвитку

Загальна інформація

Рекомендація щодо регіональної політики розвитку була прийнята на засіданні Ради ОЕСР на рівні міністрів 8 червня 2023 року за пропозицією Комітету з політики регіонального розвитку. Рекомендація надає сторонам, які приєдналися до неї узгоджену стратегічну рамку для формування та реалізації ефективної політики регіонального розвитку.

Потреба в стандарті для політики регіонального розвитку

Уряди в усьому світі давно визнали важливий внесок регіонів, а також міст і сільських територій в їх межах, в ефективність національної економіки, добробут, екологічну сталість та стійкість до викликів. Регіони також відіграють ключову роль в економічній та соціальній адаптації до мегатрендів, таких як зміна клімату, цифровізація, демографічні зміни та глобалізація, які мають дуже асиметричний вплив у країнах ОЕСР. У той же час регіони в країнах ОЕСР значно відрізняються за своїми економічною структурою та ефективністю і рівнем добробуту. Така різноманітність має важливі наслідки для формування та реалізації політик. Крім того, у багатьох країнах ОЕСР зберігаються значні диспропорції між регіонами.

Комітет з політики регіонального розвитку давно доводить, що національні показники часто приховують значні відмінності в економічних, екологічних і соціальних впливах в залежності від місця проживання людей. Як провідний міжнародний форум для високопоставлених політиків регіонального розвитку, Комітет з політики регіонального розвитку протягом останніх 20 років проводив багатостороннє обговорення щодо формування політики регіонального розвитку через поглиблені огляди, проведені у різних країнах-членах ОЕСР, у тому числі на регіональному та місцевому рівнях, і численні публікації. На цьому шляху Комітет з політики регіонального розвитку допоміг сформуванню міжнародну дискусію щодо «чому», «що» і «як» політики регіонального розвитку.

Останні кризи не однаково вплинули на регіони всередині країн. Асиметричний вплив цих потрясінь пролив світло на вразливість деяких регіонів. Вони також підкреслили той факт, що політика, необхідна для пом'якшення потрясінь, не може бути просторово-сліпою, враховуючи їх сильно диференційований територіальний вплив. Недавні кризи також є останнім доказом того, що ігнорування значних регіональних диспропорцій має важкі наслідки. У той же час регіони не однаково спроможні протидіяти мегатрендам. Тому роль політики регіонального розвитку стає більш важливою ніж коли-небудь, щоб допомогти політикам і урядовцям впоратися з такими складними викликами і компромісами та розбудувати стійкі регіони.

Інклюзивний процес розроблення Рекомендації

У 2022 році Комітет з політики регіонального розвитку визначив розробку стандарту ОЕСР щодо регіонального розвитку як пріоритет, для того щоб узагальнити зібрану доказову базу, отримані уроки і практик реалізації політики зібрані за останні 20 років. На цій основі Комітет з політики регіонального розвитку вперше обговорив розроблення набору керівних принципів регіонального розвитку в травні 2022 року. Враховуючи сильний інтерес країн-членів до просування цього питання, було запропоновано втілити керівні принципи в Рекомендацію ОЕСР.

Спираючись на цю роботу, Рекомендація була розроблена через інклюзивний та інтерактивний процес. Було використано коментарі, пропозиції та погляди Комітету з політики регіонального розвитку ОЕСР та низки спільнот політик ОЕСР. Основи Рекомендації також були представлені представникам провідних заінтересованих сторін у сфері регіонального розвитку під час консультативного семінару в березні 2023 року.

Сфера застосування Рекомендації

Рекомендація забезпечує комплексну політичну рамку для підтримки формування та реалізації ефективної політики регіонального розвитку. Вона спирається на існуючі стандарти та інструменти ОЕСР, за які відповідає Комітет з політики регіонального розвитку, включаючи Рекомендацію 2014 року щодо ефективних публічних інвестицій на всіх рівнях врядування [OECD/LEGAL/0402] і Декларацію 2019 року про політики побудови кращого майбутнього для регіонів, міст і сільських територій [OECD/LEGAL/0448]. Крім того, Рекомендація базується на Принципах ОЕСР щодо міської політики, Принципах ОЕСР щодо сільської політики та Принципах ОЕСР щодо управління водними ресурсами, затверджених Комітетом з політики регіонального розвитку.

Рекомендація враховує, що політика регіонального розвитку є довгостроковою, міжсекторальною, багаторівневою політикою, яка спрямована на покращення внеску всіх регіонів у національну ефективність і зменшення нерівності між місцями (територіями) та людьми. Політика регіонального розвитку визнає, що відповідні знання, необхідні для формування та реалізації політики для певного місця (території), закладені в самому місці (території) та належать людям і громадам. У випадку деяких сторін, які приєдналися до Рекомендації ці знання належать, зокрема, корінним народам, які є важливими партнерами в територіально-орієнтованих підходах до регіонального розвитку. Політика регіонального розвитку може прийматися на національному рівні або на субнаціональному рівні.

Рекомендація спирається на десять взаємодоповнюючих основ політики регіонального розвитку. Це:

- 1) Розроблення та реалізація стратегії регіонального розвитку;
- 2) Орієнтація на відповідний територіальний рівень і масштаб;
- 3) Залучення громад і заінтересованих сторін до спільного творення;
- 4) Розбудова стійких регіонів;
- 5) Формування територіальних даних;
- 6) Створення надійних багаторівневих систем врядування;
- 7) Зміцнення спроможності;
- 8) Мобілізація фінансових ресурсів;
- 9) Сприяння доброчесності;
- 10) Впровадження управління ефективністю.

У Рекомендації визнаються відмінності між країнами щодо багаторівневих систем врядування та різних компетенцій або спільних повноважень, які субнаціональні рівні влади мають щодо політики регіонального розвитку. Незважаючи на те, що Рекомендація застосовується на всіх рівнях врядування, впровадження Рекомендації може відрізнятися між сторонами, які приєдналися до неї та всередині них залежно від компетенції та інтересів сторін, які приєдналися до неї, зокрема, на субнаціональному рівні.

Наступні кроки

Для того, щоб підтримати впровадження Рекомендації сторонами, які приєдналися до неї, Комітет з політики регіонального розвитку працює над набором інструментів впровадження з детальними, орієнтованими на дії вказівками щодо того, як реалізувати десять основ Рекомендації, практичною інформацією, а також відповідними прикладами належної практики, які сторони, що приєдналися до Рекомендації можуть використовувати як ресурс у формуванні власної політики регіонального розвитку.

Паралельно ОЕСР продовжуватиме розробляти відповідні огляди країн, тематичну роботу та звіти про передові практики, а також організувати круглі столи, семінари та конференції для моніторингу діяльності та нових тенденцій регіонального розвитку, щоб гарантувати, що Рекомендація залишається актуальною з плином часу.

Комітет з політики регіонального розвитку прозвітує перед Радою про впровадження, розповсюдження та збереження актуальності Рекомендації у 2028 році.

Для отримання додаткової інформації дивіться: <https://www.oecd.org/regional/>.

Контактна інформація: regions@oecd.org.

Неофіційний переклад

Рекомендація Ради щодо політики регіонального розвитку

РАДА,

БЕРУЧИ до уваги статтю 5 b) Конвенції про Організацію економічного співробітництва та розвитку від 14 грудня 1960 року;

БЕРУЧИ до уваги стандарти, розроблені ОЕСР у сфері публічних інвестицій та інфраструктури, бюджетного управління, публічних закупівель, оцінки політики, доброчесності публічного сектору, відкритого врядування, регуляторної політики, зайнятості населення та лідерства, зміни клімату, навколишнього середовища, цифровізації та управлінських даних, підприємництва, соціальної та солідарної економік та інновацій;

БЕРУЧИ до уваги роботу, включаючи стандарти, розроблені іншими міжнародними організаціями, які наголошують на критичній ролі територіально-орієнтованих політик та місцевих і регіональних органів влади, поряд з національними урядами, для досягнення глобальних цілей і дотримання принципу «нікого не залишити позаду»;

ВРАХОВУЮЧИ, що в багатьох країнах існують значні та незмінні диспропорції у регіональних економічних показниках та рівнях добробуту, а також що глобальні мегатренди, зокрема зміна клімату, цифровізація, демографічні зміни та глобалізація, а також різні потрясіння та кризи мають асиметричний вплив всередині країн та можуть у деяких випадках посилювати існуючі диспропорції;

ВИЗНАЮЧИ важливий внесок регіонів, а також міст і сільських територій у їхніх межах, у національну економічну ефективність, добробут, екологічну сталість і стійкість, а також роль регіонів в економічному та соціальному пом'якшенні та адаптації до мегатрендів;

ВИЗНАЮЧИ, що з огляду на географічну різноманітність одноманітні підходи не враховують існування багатьох можливих способів та багатьох просторових рішень для економічного розвитку, і як такі, самі по собі є недостатніми для вирішення принципово неоднорідних проблем розвитку в регіонах і місцях (територіях);

ВИЗНАЮЧИ, що політики регіонального розвитку є важливим доповненням до секторальних політик, оскільки вони забезпечують інтегровану стратегію розвитку, адаптовану до особливостей кожного місця (території);

ВРАХУЮЧИ, що політика регіонального розвитку є спільною відповідальністю національного та субнаціонального рівнів врядування, що практики багаторівневого врядування, включаючи міжурядові фінансові рамки, є частиною кожної системи управління незалежно від рівня децентралізації, і що, відповідно, ця Рекомендація є актуальною для всіх рівнів влади відповідно до правових, політичних та інституційних рамок.

За пропозицією Комітету з питань політики регіонального розвитку:

I. ПОГОДЖУЄТЬСЯ, що для цілей цієї Рекомендації використовуються такі визначення:

- Політика регіонального розвитку — це довгострокова, міжсекторальна, багаторівнева політика, яка спрямована на покращення внеску всіх регіонів у національну ефективність і зменшення нерівності між місцями (територіями) та між людьми шляхом сприяння довгостроковому сталому розвитку в усіх регіонах за допомогою стратегічних та цільових заходів державної політики, інвестицій та надання послуг, які адаптовані до конкретних потреб і можливостей регіонів та їх мешканців.
- Регіони або місця (території) – це окреслені в просторі території або територіальні утворення в межах країни з населеними пунктами та громадами різного розміру, які включають (але не обмежуються ними) віддалені території, сільські території, малі та середні міста та їх околиці, а також великі міські, приміські та столичні території (міста та зони їх впливу) і сільські території в їх межах. Термін «регіон» використовується у просторовому вимірі і не стосується жодної адміністративної чи політичної одиниці.
- «Субнаціональні органи влади» стосується усіх рівнів врядування нижче національного, включаючи владу на рівні регіонів та штатів, інші проміжні рівні врядування (наприклад, департаменти, округи, провінції) та муніципальні/місцеві/метропольні органи влади.
- Багаторівневе врядування стосується інституційної та фінансової взаємодії між рівнями влади та широким колом неурядових заінтересованих сторін, включаючи приватних суб'єктів і громадян, під час формування та реалізації державних політик, які мають вплив на субнаціональний рівень. Ця взаємодія характеризується взаємною залежністю між рівнями влади та проходить по вертикалі (між різними рівнями влади), горизонтально (на тому самому рівні влади) та у мережевий спосіб із ширшим колом неурядових заінтересованих сторін (громадян, приватних суб'єктів).

II. РЕКОМЕНДУЄ країнам-членам і не членам, які приєдналися до цієї Рекомендації (надалі «сторони, які приєдналися до Рекомендації»), просувати та впроваджувати ефективну територіально-орієнтовану політику регіонального розвитку, для підтримки інклюзивного та сталого розвитку та добробуту на благо всіх. Для цього сторонам, які приєдналися до Рекомендації, слід:

1. Розробити та реалізувати інтегровану та збалансовану стратегію регіонального розвитку, адаптовану до різних місць (територій), шляхом:

а) визначення спільно з субнаціональними органами влади та громадами чітких і диференційованих цілей регіонального розвитку, які в кінцевому підсумку сприяють внеску всіх регіонів у національну економічну ефективність, добробут, екологічну сталість, стійкість і зменшення регіональних диспропорцій;

b) інтеграції територіального підходу в комплекс взаємозв'язаних секторальних політик, інвестицій і публічних послуг для забезпечення їх взаємопідсилення та узгодження цілей секторальних політик та політики регіонального розвитку;

c) посилення унікальних конкурентних і абсолютних переваг кожного регіону на національному та міжнародному рівнях, а також ендогенних чинників продуктивності, добробуту та екологічної сталості;

d) визначення добробуту людей центром політики регіонального розвитку, реалізація цього через встановлення відповідних цілей та вирішення конкретних потреб усіх груп населення, включаючи вразливі, недостатньо представлені або маргіналізовані групи;

e) підтримка регіонів у розробленні обґрунтованих підходів до підвищення регіональної привабливості для міжнародних інвесторів, талантів, відвідувачів та сприяння інтеграції регіонів у глобальні ринки та ланцюги створення вартості.

2. Націлити дії державної політики на відповідний територіальний рівень(и) та масштаб(и) для врахування всіх типів взаємозалежностей між регіонами та всередині регіонів, у тому числі через взаємовигідне (win-win) партнерство, шляхом:

a) врахування функціональних типів територій, додатково до визначених в адміністративних кордонах субнаціональних органів влади, які відображають потенційні економічні, соціальні та екологічні зв'язки між територіями;

b) інтеграції міських і сільських територій, у тому числі через спільні стратегії, для максимізації їх синергії, збільшення вироблення суспільних благ, досягнення ефекту масштабу в наданні публічних послуг і розвитку нових економічних і соціальних можливостей.

3. Активно залучати регіональні та місцеві громади і заінтересовані сторони протягом усього циклу формування політики для збору та спільного продукування знань, необхідних для визначення потреб регіонів та використання їхніх особливих активів, шляхом:

a) створення сприятливого середовища для процесів участі та обговорення за участю всіх заінтересованих сторін, регіональних і місцевих громад, включаючи громадян, громадянське суспільство, приватний сектор, трудові групи, фінансові та освітні установи, соціальних партнерів, з відповідними можливостями та ресурсами;

b) сприяння стратегічним комунікаційним каналам, прозорості та доступу до чіткої, повної, своєчасної, надійної та актуальної інформації, даних і доказів.

4. Використовувати політику регіонального розвитку, щоб подолати асиметричний вплив глобальних мегатрендів і потрясінь, а також забезпечити сталий і справедливий екологічний перехід шляхом:

a) підтримки досягнення нульових викидів вуглецю та переходу до «зеленої» економіки в регіонах, у тому числі шляхом сприяння екологічним інноваціям та інвестиціям, заохочення кліматичних дій та фінансування на субнаціональному рівні, а також підтримки прийняття стратегій циркулярної економіки;

b) розширення доступу до цифрової інфраструктури, надійних рамок управління даними, кваліфікованих кадрів, підвищення спроможності, зменшення цифрового розриву між містом та селом, використання можливостей цифровізації у всіх місцях (територіях);

c) підтримки регіонів у адаптації до демографічних змін, включаючи забезпечення сталого та справедливого надання послуг, одночасно сприяючи інноваціям і гнучкості, та знаходячи баланс між витратами на надання послуг та доступом до них;

d) визначення цілей і пріоритетів регіонального розвитку, які посилюють вигоди від синергії та збалансовують компроміси на перехідних етапах;

e) забезпечення того, що політики регіонального розвитку, інвестиційні рішення та практики публічного управління є стійкими до майбутніх викликів, перспективними, гнучкими та адаптивними, щоб краще передбачати та готуватися до короткострокових та довгострокових змін, і будувати стійкість усіх місць (територій).

5. Сприяти наявності та якості міжнародно порівнюваних даних та показників на різних територіальних рівнях і масштабах для інформування політики регіонального розвитку та створення доказової бази для прийняття рішень, шляхом:

a) покращення наявності, доступності та деталізації субнаціональних показників щодо демографічних, соціально-економічних, екологічних і фінансових умов, а також добробуту в усіх типах регіонів і відповідно до міжнародних стандартів і визначень, у тому числі за допомогою офіційних статистичних досліджень, адміністративних даних і територіальних класифікацій;

b) сприяння прийняттю міжнародних стандартів, пов'язаних із розвитком субнаціональної статистики у відповідних сферах політики регіонального розвитку, у тому числі у зв'язку з глобальними змінами та мегатрендами, такими як демографічні зміни, цифровізація, виклики для клімату і біорізноманіття та глобалізація;

c) використання повного потенціалу розумних, великих і відкритих даних, включаючи геопросторові дані, як джерел для офіційної статистики субнаціональних даних і показників, для обґрунтування та вироблення рішень у політиці регіонального розвитку на основі актуальної та якісної інформації та доказів, при цьому забезпечуючи надійне управління даними, зокрема, для захисту конфіденційності осіб.

6. Встановити ефективні механізми багаторівневого врядування для формування узгодженої політики регіонального розвитку шляхом:

a) застосування ефективних методів та інструментів для координації формування та реалізації політики регіонального розвитку між національним і субнаціональним рівнями врядування та заінтересованими сторонами, щоб керувати їх взаємною залежністю та забезпечити врахування потреб і наслідків для різних регіонів у різних сферах політики, які впливають на їхні перспективи та результати;

b) використання механізмів для сприяння міжсекторальній координації на національному та субнаціональному рівнях врядування, таких як, але не обмежуючись ними, стратегічні рамки для публічних інвестицій, міжвідомчі/міжміністерські комітети та програми, фонди спільного інвестування та гармонізація правил для програм;

с) надання стимулів і пошук можливостей для міжюрисдикційного співробітництва між субнаціональними органами влади для покращення та забезпечення взаємодоповнюваності політики регіонального розвитку, у тому числі через механізми управління метрополіями, партнерства між містом і селом, міжмуніципальне, міжрегіональне та транскордонне співробітництво;

д) заохочення та впровадження інноваційних механізмів координації між різними рівнями врядування та ініціатив регіонального розвитку знизу вгору, у тому числі через експериментальні підходи до управління та нові типи партнерств.

7. Посилити адміністративну, стратегічну та технічну спроможності для формування та реалізації політики регіонального розвитку на національному та субнаціональному рівнях врядування шляхом:

а) постійного визначення навичок і компетенцій, необхідних для керування та проведення ефективної політики регіонального розвитку, особливо на субнаціональному рівні, зокрема, у стратегічному плануванні, регулюванні, управлінні політикою та програмами, оцінці проектів, закупівлях, фінансах та бюджетуванні, інвестиціях в інфраструктуру, публічно-приватних інструментів інвестування, управління даними, залучення заінтересованих сторін, побудові партнерства, а також моніторингу і оцінці з урахуванням поточних і майбутніх потреб і викликів;

б) забезпечення культури навчання, яка підтримує політику регіонального розвитку, у тому числі шляхом надання можливостей для навчання та заохочення безперервного навчання, обміну досвідом, навчання на практиці та інновації, що узгоджуються із політикою регіонального розвитку та організаційними цілями.

8. Мобілізувати диверсифіковані, збалансовані та сталі фінансові ресурси для належного фінансування політики регіонального розвитку на національному та субнаціональному рівнях шляхом:

а) узгодження фінансування регіонального розвитку з цілями національної та субнаціональної політики регіонального розвитку;

б) зв'язування пріоритетів політики регіонального розвитку з процесами бюджетування, зокрема, рамками капітального бюджетування для інвестицій в інфраструктуру, щоб задовольнити потреби регіонального розвитку в економічно ефективний, скоординований та узгоджений спосіб;

с) ефективного використання фіскальних інструментів для регіонального розвитку, включаючи схеми оподаткування, трансферти та механізми вирівнювання, а також фонди регіонального розвитку для підтримки більш проактивних підходів до регіонального розвитку;

д) мобілізації, об'єднання та посилення взаємодоповнюваності між традиційними та інноваційними джерелами фінансування на міжнародному, національному та субнаціональному рівнях для підтримки публічних інвестицій, які добре сплановані та підтримують цілі регіонального розвитку.

9. Сприяти доброчесності, прозорості та підзвітності в політиці регіонального розвитку для забезпечення ефективного використання публічних ресурсів і зміцнення довіри до національних і субнаціональних органів влади шляхом:

a) впровадження механізмів підзвітності, які сприяють громадському контролю, в тому числі через стратегії та ініціативи прозорості та відкритого врядування;

b) поширення для громадськості точної, своєчасної, достовірної та зручної для користувача інформації про вплив політики регіонального розвитку та використання коштів регіонального розвитку;

c) забезпечення того, щоб нормативно-правові та регуляторні рамки підтримувала цілі політики регіонального розвитку, зокрема шляхом зменшення непотрібних регуляторних чи інших адміністративних перепон.

10. Впроваджувати надійні механізми управління ефективністю, що сприяють заснованій на доказах політиці регіонального розвитку, шляхом:

a) моніторингу впровадження та оцінки впливу політики регіонального розвитку та умов, за яких вона може бути успішною, використовуючи надійну схему оцінювання, включаючи реалістичний і чіткий набір показників;

b) систематичного використання даних і доказів моніторингу та оцінки для кращого розуміння та передачі інформації про ефективність політики та її вплив у короткостроковій та довгостроковій перспективах, оцінювання узгодженості різних політик у світлі цілей регіонального розвитку та інформування про нові ініціативи політики.

III. ЗАХОЧУЄ відповідні заінтересовані сторони просувати та використовувати цю Рекомендацію.

IV. ЗАПРОШУЄ Генерального секретаря поширити цю Рекомендацію.

V. ЗАПРОШУЄ сторони, які приєдналися до Рекомендації поширювати її на всіх рівнях врядування.

VI. ЗАПРОШУЄ сторони, які не приєдналися до Рекомендації взяти її до уваги та приєднатися до неї.

VII. ДОРУЧАЄ Комітету з питань політики регіонального розвитку:

a) бути форумом для обміну інформацією, досвідом і практикою політики регіонального розвитку, пов'язаної з реалізацією цієї Рекомендації;

b) підтримувати зусилля сторін, які приєдналися до Рекомендації у її впровадженні через розроблення набору інструментів; та

c) звітувати перед Радою про впровадження, поширення та актуальність цієї Рекомендації не пізніше ніж через п'ять років після її прийняття та щонайменше кожні десять років після цього.