



Досвід планування регіонального розвитку в європейських країнах: аналітичний огляд

Київ – 2026

**ДОСВІД ПЛАНУВАННЯ
РЕГІОНАЛЬНОГО
РОЗВИТКУ В
ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ:
АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД**

УДК

Автор: Мирослав Кошелюк

Загальна редакція: Н. Протасова, В. Полторац, Л. Жабенко, М. Міщенко

Досвід планування регіонального розвитку в європейських країнах: аналітичний огляд / М. Кошелюк ; за ред. Н. Протасової, В. Полторац, Л. Жабенко. М. Міщенко — К. : Швейцарсько-український проєкт DECIDE — «Децентралізація для розвитку демократичної освіти», 2026. — 268 с.

ISBN

Огляд містить комплексний аналіз підходів до планування регіонального розвитку в низці європейських країн з метою виявлення практик і рішень, які можуть бути корисними для України в контексті оновлення державної регіональної політики та підготовки до нового програмного циклу ЄС 2028–2034 років.

Дослідження охоплює досвід Швейцарії, Швеції, Ірландії, Іспанії, Хорватії, Словенії, Чехії, Румунії, Польщі, а також країн Західних Балкан. Особливу увагу приділено національним системам стратегічного та просторового планування, законодавчим основам формування регіональної політики, практикам застосування механізмів багаторівневого врядування та інструментів фінансування розвитку територій із залученням коштів Європейського Союзу.

В огляді проаналізовано приклади національних, регіональних та локальних планувальних документів, а також програмних документів, обов'язкових в рамках реалізації когезійної політики ЄС. Значна увага приділяється особливостям застосування інтегрованого підходу до розвитку функціональних територій різного типу, зокрема агломерацій, полюсів зростання, територій з особливими умовами розвитку, гірських і сільських територій.

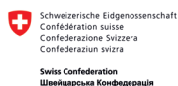
На основі проведеного аналізу сформульовано висновки та рекомендації щодо можливостей адаптації європейського досвіду до українських умов, зокрема в частині синхронізації регіональної політики України з принципами когезійної політики ЄС, посилення інституційної спроможності громад і регіонів, а також впровадження сучасних інструментів стратегічного планування розвитку територій.

Видання здійснено в межах Швейцарсько-українського проєкту DECIDE — «Децентралізація для розвитку демократичної освіти», який впроваджується консорціумом у складі ГО DOCCU та Цюрихського педагогічного інституту (PH Zürich) за підтримки Швейцарії.
Продаж заборонено.

Висловлені у збірці думки є авторськими й не обов'язково відображають офіційну політику Швейцарської Конфедерації.

ISBN

УДК



©
© ГО «ДОККУ», 2026
© Швейцарсько-український проєкт DECIDE — «Децентралізація для розвитку демократичної освіти», 2026

ЗМІСТ

ВСТУП.....	9
ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В ШВЕЙЦАРСЬКІЙ КОНФЕДЕРАЦІЇ.....	11
СИСТЕМА ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ ЯК КІСТЯК ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	13
КЛЮЧОВІ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ.....	17
Нова регіональна політика	18
Інструменти впровадження Нової регіональної політики	21
Регіональні інноваційні системи	22
Агломерації і метрополії	24
Агломераційна політика.....	26
Програма агломераційного транспорту	27
Узгоджена політика просторового розвитку	28
ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ НА РІВНЯХ КАНТОНІВ І ГРОМАД	30
Планування на рівні кантонів.....	30
Планування на рівні громад.....	32
ВИСНОВКИ	35
ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В КОРОЛІВСТВІ ШВЕЦІЯ	37
КОРОТКО ПРО ШВЕЦІЮ.....	38
ЗАКОНОДАВЧА ОСНОВА ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО І МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ.....	39
Планувальні документи національного рівня	45
Національна стратегія сталого регіонального розвитку на 2021–2030 роки.....	45
Партнерська угода між Європейською Комісією та Швецією.....	49
РЕГІОНАЛЬНІ СТРАТЕГІЧНІ ДОКУМЕНТИ	49
План розвитку округу Стокгольм до 2050 року	49
Приклади інших планувальних документів регіонального рівня	56
СТРАТЕГІЧНІ ДОКУМЕНТИ МУНІЦИПАЛЬНОГО РІВНЯ	60
ВИСНОВКИ	61

ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В ІРЛАНДІЇ	63
ІРЛАНДІЯ — ЗАСТЕРЕЖЕННЯ І ПРИКЛАД ДЛЯ УКРАЇНИ	64
ЯК НАРОДИВСЯ «КЕЛЬТСЬКИЙ ТИГР».....	66
СУЧАСНА СИСТЕМА ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В ІРЛАНДІЇ	68
НАЦІОНАЛЬНА РАМКА ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	70
ПЛАНУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	80
ПЛАНУВАННЯ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ	81
ВИСНОВКИ	82
ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ У КОРОЛІВСТВІ ІСПАНІЯ	84
РОЗВИТОК ПІСЛЯ ДЕМОНТАЖУ ДИКТАТУРИ	85
ІСПАНІЯ — ОДНА З НАЙБІЛЬШ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНИХ КРАЇН ЄВРОПИ	86
БРАК ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ	88
ФОРСАЙТ «ІСПАНІЯ–2050».....	89
ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В ІНШИХ СТРАТЕГІЧНИХ ПЛАНУВАЛЬНИХ ДОКУМЕНТАХ НАЦІОНАЛЬНОГО РІВНЯ	97
МІСЬКИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ ІСПАНІЇ.....	99
Операційні програми в рамках імплементації когезійної політики ЄС.....	102
РЕГІОНАЛЬНИЙ І ЛОКАЛЬНИЙ РІВНІ	104
БАРСЕЛОНА — ЄДИНА МЕТРОПОЛІЯ З ОФІЦІЙНО ВИЗНАЧЕНИМ СТАТУСОМ.....	107
ЯКІРНІ ПРОЄКТИ ЯК ФОРМАТ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ	114
ВИСНОВКИ	116
ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В РЕСПУБЛІЦІ ХОРВАТІЯ	119
КОРОТКО ПРО ХОРВАТІЮ	120
ЗАКОНОДАВЧА РАМКА ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В ХОРВАТІЇ.....	121
ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ НАЦІОНАЛЬНОГО РІВНЯ	128
Національна стратегія розвитку Республіки Хорватія до 2030 року.....	128
Стратегія просторового розвитку Республіки Хорватія.....	132
Інші національні планувальні документи.....	134
ОПЕРАЦІЙНІ ПРОГРАМИ В РАМКАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ КОГЕЗІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС.....	137

ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ РЕГІОНАЛЬНОГО І МІСЦЕВОГО РІВНІВ.....	140
ВИСНОВКИ	145
ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В РЕСПУБЛІЦІ СЛОВЕНІЯ.....	147
КОРОТКО ПРО СЛОВЕНІЮ	148
НАЦІОНАЛЬНІ ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ.....	150
ЗАЛУЧЕННЯ КОШТІВ ЄС ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЕЙ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	155
ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ І МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ.....	157
ВИСНОВКИ	159
ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ.....	160
КОРОТКО ПРО ЧЕХІЮ	161
СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ — КОРИСНІ ІНСТРУМЕНТИ.....	163
СТРАТЕГІЯ 2021+, ЯКА ЗАСЛУГОВУЄ ОСОБЛИВОЇ УВАГИ	166
ДОСВІД РОБОТИ З КОШТАМИ ЄС І ОСОБЛИВОСТІ ОПЕРАЦІЙНИХ ПРОГРАМ В ЧЕХІЇ	175
ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ І ЛОКАЛЬНОМУ РІВНЯХ.....	180
ВИСНОВКИ	181
ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В РУМУНІЇ.....	183
РУМУНІЯ ТИПОВА І НЕТИПОВА	184
НЕПРОСТИЙ ШЛЯХ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ	186
СТРАТЕГІЇ І ПЛАНИ НАЦІОНАЛЬНОГО РІВНЯ	189
ПОЛЮСИ ЗРОСТАННЯ — «ЛОКОМОТИВИ» РОЗВИТКУ	192
АГЕНЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І РЕГІОНАЛЬНІ ОПЕРАЦІЙНІ ПРОГРАМИ.....	200
ВИСНОВКИ	204
ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА.....	206
КОРОТКО ПРО ПОЛЬЩУ	208
ЗАКОНОДАВЧА ОСНОВА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	211

ЕВОЛЮЦІЯ ПЛАНУВАЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ НАЦІОНАЛЬНОГО РІВНЯ — ПОЧАТОК 2010-х.....	215
ООНОВЛЕННЯ ПІДХОДУ ДО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ — ДРУГА ПОЛОВИНА 2010-х	223
ОСНОВНІ НАЦІОНАЛЬНІ ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ, АКТУАЛЬНІ ЗАРАЗ	228
ОПЕРАЦІЙНІ ПРОГРАМИ В РАМКАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ КОГЕЗІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС.....	233
СТРАТЕГІЇ ВОЄВОДСТВ ТА ҐМІН	237
ВИСНОВКИ	239
ОГЛЯД ПІДХОДІВ ДО ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В РЕСПУБЛІКАХ КОЛИШНЬОЇ ЮГОСЛАВІЇ (РЕСПУБЛІКА СЕРБІЯ, БОСНІЯ І ГЕРЦЕГОВИНА, РЕСПУБЛІКА ПІВНІЧНА МАКЕДОНІЯ, ЧОРНОГОРІЯ)	241
ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ КРАЇН ЗАХІДНИХ БАЛКАН.....	242
РЕСПУБЛІКА СЕРБІЯ.....	244
БОСНІЯ І ГЕРЦЕГОВИНА.....	246
РЕСПУБЛІКА ПІВНІЧНА МАКЕДОНІЯ	247
ЧОРНОГОРІЯ	249
СТРАТЕГІЇ СМАРТ-СПЕЦІАЛІЗАЦІЇ	252
ВИСНОВКИ	254
ВИСНОВКИ	256

АБРЕВІАТУРИ

- АРР** – агенції регіонального розвитку
- ВВП** – валовий внутрішній продукт
- ГІС** – гео-інформаційна система
- ДФРР** – Державний фонд регіонального розвитку
- ЄС** – Європейський Союз
- ЄК** – Європейська комісія
- ІТІ** – інтегровані територіальні інвестиції (Integrated territorial investments, ITI)
- МСБ** – малий і середній бізнес
- НАТО** – Організація Північноатлантичного договору (North Atlantic Treaty Organization, NATO)
- НУО** – неурядові організації
- ОЕСР** – Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)
- ОМС** – органи місцевого самоврядування
- ООН** – Організація Об'єднаних Націй
- ПКД** – проектно-кошторисна документація
- ФМТ** – функціональні міські території (Functional urban areas, FUA)
- ЦСР ООН** – Цілі сталого розвитку Організації Об'єднаних Націй
- CF** – Cohesion Fund (Фонд згуртованості)
- CLLD** – Community Led Local Development (Місцевий розвиток, що здійснюється під проводом громад)
- EAFRD** – European Agricultural Fund for Rural Development (Європейський сільськогосподарський фонд розвитку сільських територій)
- EMFAF** – European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund (Європейський фонд морського, рибного господарства та аквакультури)
- ERDF** – European Regional Development Fund (Європейський фонд регіонального розвитку)
- ESF+** – European Social Fund Plus (Європейський соціальний фонд +)
- ESIF** – European Structural and Investment Funds (Європейські структурні та інвестиційні фонди)
- ESPON** – European Spatial Planning Observation Network (Європейська мережа спостереження за просторовим плануванням та розвитком територій)
- FDI** – Foreign Direct Investment (Прямі іноземні інвестиції)
- ICT** – Information and Communications Technologies (Інформаційно-комунікаційні технології)
- IPA** – Instrument for Pre-accession Assistance (Інструмент допомоги перед вступом)
- JTF** – Just Transition Fund (Фонд справедливого переходу)
- LAG** – Local Actions Group (Місцеві групи активностей)
- NGEU** – фонд ЄС Next Generation EU, створений для підтримки відновлення економік країн ЄС після кризи COVID-19
- NUTS** – Nomenclature of Units for Territorial Statistics (Номенклатура територіальних одиниць для статистики)
- PISA** – Programme for International Student Assessment (Програма міжнародного оцінювання учнівських досягнень SIDA - Swedish International Development Cooperation Agency (Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку)
- SIDA** – Swedish International Development Cooperation Agency (Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку)
- SWOT** – S (Strengths) — сильні сторони, W (Weaknesses) — слабкі сторони, O (Opportunities) — можливості, T (Threats) — загрози, UNDP - United Nations Development Programme (Програма розвитку ООН)
- UNDP** – United Nations Development Programme (Програма розвитку ООН)

ВСТУП

Цей аналіз підготовлений з метою пошуку підходів і конкретних рішень, які можуть бути запозичені Україною у вдосконаленні системи планування регіонального розвитку напередодні нового програмного циклу 2028–2034 років, який синхронізований з циклом планування ЄС.

Оскільки Україна отримала статус кандидата в члени ЄС і наразі працює над узгодженням своєї регіональної політики з принципами і підходами когезійної політики ЄС, особливий інтерес становили ті країни, які або перебувають на шляху євроінтеграції, або уже є членами ЄС.

До уваги також бралось те, наскільки децентралізованою є країна, враховуючи, що Україна з 2014 успішно впроваджує реформу децентралізації. Особливо цікаво було розглянути кейси країн із потужним місцевим самоврядуванням, які водночас мають помітні економічні успіхи.

Також були вибрані країни, чий досвід і підходи, можливо, дещо менше відомі в Україні.

Як наслідок, на цьому етапі аналіз був зосереджений на підходах до регіонального планування в таких країнах:

- **Швейцарська Конфедерація** - одна з найбільш економічно успішних європейських країн, яка тісно співпрацює з ЄС, проте не є членом, і має сильне місцеве самоврядування;
- **Королівство Швеція**, член ЄС, також економічно успішна країна з сильним місцевим самоврядуванням;
- **Ірландія**, країна, яка слугує прикладом успішного подолання наслідків колоніального минулого;
- **Іспанія**, яка пройшла непростий шлях після ліквідації франкістської диктатури;
- група країн, які були утворені після розпаду Югославії і які відчули на собі наслідки так званих балканських війн, серед яких дві — **Республіка Словенія** і **Республіка Хорватія** — є членами ЄС (Хорватія при цьому «наймолодший» член ЄС), а решта перебувають на шляху євроінтеграції з різним рівнем прогресу (**Республіка Сербія, Боснія і Герцеговина, Республіка Північна Македонія, Чорногорія**);
- деякі з постсоціалістичних країн, які раніше ніж Україна пройшли шлях євроінтеграції — **Чеська Республіка, Румунія, Республіка Польща**.

Основним фокусом аналізу була саме система планувальних документів відповідної країни. Зокрема:

- рамкове законодавство в сфері регіональної політики;
- ключові національні планувальні документи;

- рамкові документи під залучення коштів ЄС (для країн-членів і кандидатів);
- приклади планувальних документів на регіональному і локальному рівнях (за наявності).

При цьому огляд не претендує на повний аналіз регіональних політик цих країн — питань інституційної й організаційної рамки та системи фінансування у відповідних країнах він торкається тільки контекстно.

Основна інформація була зібрана з відкритих джерел, деякі деталі уточнювалися через консультації з фахівцями в сфері тих чи інших аспектів планування розвитку з відповідних країн.

У заключному розділі за результатами аналізу виділена частина і приклади рішень, які можуть бути враховані під час оновлення регіональної політики в Україні.

Деякі частини цього документу раніше публікувались на сайті Децентралізація¹.

¹ <https://decentralization.ua/>



ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В ШВЕЙЦАРСЬКІЙ КОНФЕДЕРАЦІЇ²



Одна з країн, підхід якої до планування регіонального розвитку може бути цікавим для України, — Швейцарія. Якщо спробувати виділити **ключові особливості цього підходу**, то можна назвати такі:

- **довгостроковість, стабільність у часовому вимірі** — базові законодавчі рішення, політики і програми діють уже по 20 і більше років, хоча, звичайно, до них вносять корективи і визначають нові акценти з урахуванням нових контекстів і викликів;
- **гнучкість у вимірі просторовому** — швейцарська регіональна політика орієнтована значною мірою не тільки і не стільки на адміністративні одиниці, скільки на різного типу функціональні території — регіони, про які тут говорять в дещо відмінному від звичного для нас узагальненого вжитку цього терміну, агломерації, простори дій (впливу — *Handlungsräume*), території розвитку (*Entwicklungsräume*);
- **орієнтація на ефективність** — під політики закладаються конкретні інструменти, джерела і механізми фінансування; перед початком нового циклу обов'язково проводиться оцінка результатів попереднього і нових викликів.

Такі особливості зумовлені як певними традиціями, так і особливостями Швейцарії як країни. Перш за все нагадаємо, що **Швейцарія (офіційна назва Швейцарська Конфедерація)** — федеративна республіка, один з лідерів у світі за показниками ВВП на душу населення (за деякими розрахунками, взагалі друга країна в світі за цим показником). До її складу входить 20 кантонів та 6 напівкантонів, які, своєю чергою, включають 2121 громаду (*Gemeinden*, їхня кількість поступово скорочується через об'єднання). Населення становить біля 8,5 мільйона — площа 41 285 км². Швейцарія не є членом ЄС, але тісно співпрацює з ЄС у рамках різних угод і програм.

Які ж **особливості країни** впливають на підходи до регіональної політики?

- **Федеративний устрій** визначає те, що законодавчі акти національного рівня зазвичай застосовуються переважно на рівні кантонів, а вже кантони своєю чергою визначають правила для громад у межах власної компетенції.

При цьому в Швейцарії сильне місцеве самоврядування. **Конституція Швейцарії**³, ст. 50 і на її основі **Закон про громади** (*Gemeindegesetz, GG*) від **16 березня 1998 року**⁴, ст. 3, гарантують автономію громад. Ст. 61 цього ж

² Автор вдячний за консультації та допомогу в підготовці цього розділу Урсу Томанну, міському планувальнику зі Швейцарії, співзасновнику Школи міських досліджень CANactions.

³ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>

⁴ <https://www.lexfind.ch/tolv/122887/de>

Закону визначає, що компетенція громад може охоплювати всі питання, які не закріплені виключно за Конфедерацією (федеральною владою), кантоном або іншими організаціями (за принципом «дозволено все, що не заборонено»), хоча громади і підлягають кантональному нагляду (ст. 85). Більше того, пріоритетне право ухвалювати рішення в багатьох питаннях мають навіть не ОМС, а самі мешканці (в деяких кантонах виборче право поширюється і на іноземців, які постійно проживають в громадах) через референдуми.

Зрештою, як побачимо далі, обов'язкові документи на кантональному рівні і на рівні громад визначені тільки в сфері просторового планування, яке фактично виступає кістяком системи планування регіонального розвитку. Реалізація програм у сфері регіональної політики здійснюється через **співпрацю кантонів та уряду, з одного боку, і кантонів та громад з другого**.

- **Висока фрагментованість територіального устрою** знаходить своє відображення в тому, що в Швейцарії значна кількість громад малого розміру. Так, середня чисельність мешканців у швейцарській громаді налічує приблизно 4 тисячі (в Україні після адміністративно-територіальної реформи — біля 25 тисяч), більше 80 % громад має населення менше 5 тисяч (в Україні — приблизно 36 %), а міст з населенням більше 20 тисяч не більше 30 (в Україні — більше 300). Така фрагментованість є однією з причин того, що у вирішенні багатьох проблем громади об'єднують зусилля і відповідно **функціональні території різного розміру і типу** відіграють таку важливу роль в реалізації регіональної політики. Так, згідно з даними Швейцарського бюро статистики 74 % мешканців країни живе в 52 агломераціях і відповідно їхній розвиток є пріоритетом однієї з провідних політик регіонального розвитку.
- Значна частина території країни — це **гірські райони** Альп та Юрських гір, які займають близько 60 % території Швейцарії, хоча там проживає лише близько 10–15 % населення країни. Значна кількість малих і гірських громад зумовлює те, що **розвиток цих громад є окремим пріоритетом регіональної політики**.
- Нарешті варто звернути увагу на те, що Швейцарія посідає високі позиції в економічних рейтингах серед іншого завдяки тому, що її економіка завжди була орієнтована на продукування **конкурентоспроможних товарів**. **Орієнтація на конкурентоспроможність, експорт, інновації** є наскрізною темою регіональної політики Швейцарії.

■ СИСТЕМА ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ ЯК КІСТЯК ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Один із важливих документів, на який посилається більшість стратегій і програм у сфері регіональної політики Швейцарії, — **Швейцарська просторова концепція** (*Raumkonzept Schweiz*)⁵.

Вона була ухвалена спільно Федеральною радою, Конференцією кантональних урядів (KdK), Швейцарською асоціацією міст (SSV) та Швейцарською асоціацією громад (комун) (SGV) у 2012 році⁶. В ній зазначається:

⁵ <https://surl.li/lypcwi>

⁶ Зараз Концепція оновлюється з перспективою до 2050 року <https://raumkonzept-schweiz.ch/>

Швейцарська просторова концепція не має юридичної сили. Однак вона спирається на добровільну співпрацю між органами державної влади та приватними особами для розвитку поселень та їхньої інфраструктури впорядкованим чином, з меншим використанням землі та економічно вигідним способом.

Просторова концепція — це бачення того, як може виглядати Швейцарія у 2050 році. Її населення зросло з 4,7 млн у 1950 році до більше 8 млн в середині 2010-х і прогнозовано має становити більше 10 млн в майбутньому, а це потребує ефективного ставлення до обмеженого просторового ресурсу. Концепція задумана для збереження та зміцнення переваг країни — різноманітності регіонів, згуртованості (солідарності, *Solidarität*) між групами населення та конкурентоспроможності Швейцарії. З цим пов'язано **п'ять її цілей**:

- **Сприяти якості поселень та регіональному різноманіттю:** Федеральний уряд, кантони, міста та громади сприяють відмінній якості життя та довкілля у Швейцарії. Вони створюють природні й міські ландшафти, що формують ідентичність, та зберігають культурно-історичні будівлі. Вони забезпечують високоякісне структурне та просторове ущільнення як у міських, так і в сільських поселеннях. Вони визначають сильні сторони регіону та послідовно їх розвивають.
- **Зберігати природні ресурси:** Конфедерація, кантони, міста та громади забезпечують обсяг та якість природних ресурсів. Просторово планувальні рішення гарантують економне використання землі. Поселення розвиваються всередину⁷. Ландшафту надається самостійна цінність. Стримується подальший розвиток та забудова неосвоєних територій. Партнери зменшують споживання енергії населеними пунктами, зміцнюють відновлювані джерела енергії та захищають воду, питну воду та повітря.
- **Управляти мобільністю:** Конфедерація, кантони, міста та громади створюють, експлуатують і утримують транспортну мережу, яка є просторово та енергетично ощадною й фінансово посильною. При цьому вони враховують потреби різних життєвих і господарських просторів та забезпечують міжнародну інтеграцію Швейцарії. Вони узгоджують розвиток транспорту та поселень. Вони усувають хибні стимули, що призводять до надмірної мобільності. Спочатку вони оптимізують наявні інфраструктури, перш ніж інвестувати в нові.
- **Посилювати конкурентоспроможність:** Конфедерація, кантони, міста та громади підтримують поліцентричну мережу міст та громад, зміцнюють просторові рамкові умови для конкурентоспроможної та диверсифікованої економіки. Вони сприяють специфічним сильним сторонам окремих житлових та економічних районів.
- **Підтримувати соціальну згуртованість (солідарність, *Solidarität leben*):** Конфедерація, кантони, міста і громади сприяють співпраці між житловими та економічними зонами. Вони визнають, що не все має сенс скрізь. Вони вивчають нові підходи до балансування вигод і тягарів у межах регіонів та між ними. Нові партнерства зміцнюють соціальну згуртованість і солідарність усередині регіонів та між ними, особливо між міськими та сільськими районами.

Для досягнення цих цілей Швейцарська просторова концепція спирається на три стратегії, що доповнюють одна одну:

⁷ Тобто обмежується їхнє розростання.

ПЕРША СТРАТЕГІЯ — ФОРМУВАТИ ПРОСТОРИ ДІЙ (HANDLUNGSRÄUMEN⁸) ТА ЗМІЦНЮВАТИ ПОЛІЦЕНТРИЧНУ МЕРЕЖУ МІСТ

У її описі дається тлумачення поняття «регіони»⁹:

Життя у Швейцарії дедалі більше зосереджується в регіонах, межі яких не збігаються з кордонами громад і кантонів. Ці функціональні території, у яких тісно переплетені економіка, суспільство і культура, набувають все більшого значення. Виникають тісні зв'язки як усередині, так і між міськими та сільськими територіями — зокрема у сферах відпочинку й рекреації, розвитку поселень, освіти, охорони здоров'я, постачання та утилізації, а також щодо охорони та відновлення природних ресурсів. Завдяки плануванню, яке виходить за межі інституційних та секторальних кордонів, можна досягти бажаного просторового ефекту. Тому слід підтримувати співпрацю у функціональних територіях. Спільні стратегії допомагають ефективніше спрямовувати просторовий розвиток.

Просторова концепція Швейцарії виокремлює три типи функціональних територій (мал. 1):

- **метрополійні регіони** Цюриха, Базеля, Леманський метрополійний регіон (*Métropole Lémanique*)¹⁰ та столичний регіон Швейцарії (Берн і навколишні території). *«Ці метрополії є головними рушіями економіки Швейцарії. Вони відіграють важливу роль у сфері економіки знань, інновацій та культури, а також мають міжнародне значення».*

«Як центри ухвалення економічних та політичних рішень, вони мають значний міжнародний та національний вплив, але також сильно залежать від подій за кордоном. Завдання полягає в тому, щоб підтримувати та зміцнювати їхню міжнародну та національну конкурентоспроможність, не ставлячи під загрозу якість життя вище середнього, привабливі місцеві рекреаційні зони і мальовничу та міську красу».

«Метрополії є головними економічними двигунами Швейцарії».

- **функціональні території** з малими та середніми містами (Люцерн, міський регіон Тічино, Юрська дуга, регіон Ааре, Північно-Східна Швейцарія), які мають унікальні сильні сторони та забезпечують високу якість життя і проживання. Часто вони розташовані поруч із метрополійними регіонами, забезпечують «мости» між ними і мають потенціал економічного розвитку.

«Завдання полягає в тому, щоб краще продемонструвати їхні сильні сторони як менших, але різноманітних міських та сільських місць для життя та роботи, з високою якістю життя та незалежною ідентичністю, в національному контексті. Зі своїми специфічними профілями та характеристиками, вони — разом із метрополіями та столичним регіоном Швейцарії — повинні сприяти оптимальному позиціонуванню Швейцарії в цілому на міжнародній арені».

⁸ Це території, в межах яких здійснюється скоординоване планування, співпраця і реалізація політик, незалежно від адміністративних кордонів (громад, кантонів тощо). Це поняття близьке поняттю *functional area*, яке вживається в регіональній політиці ЄС (у Швейцарії — *funktionalen Räume*), але з акцентом на те, що вони виступають об'єктом певних політик.

⁹ Згідно цього визначення значення термін «регіони» ближче до поняття «макрорегіони» в українській регіональній політиці.

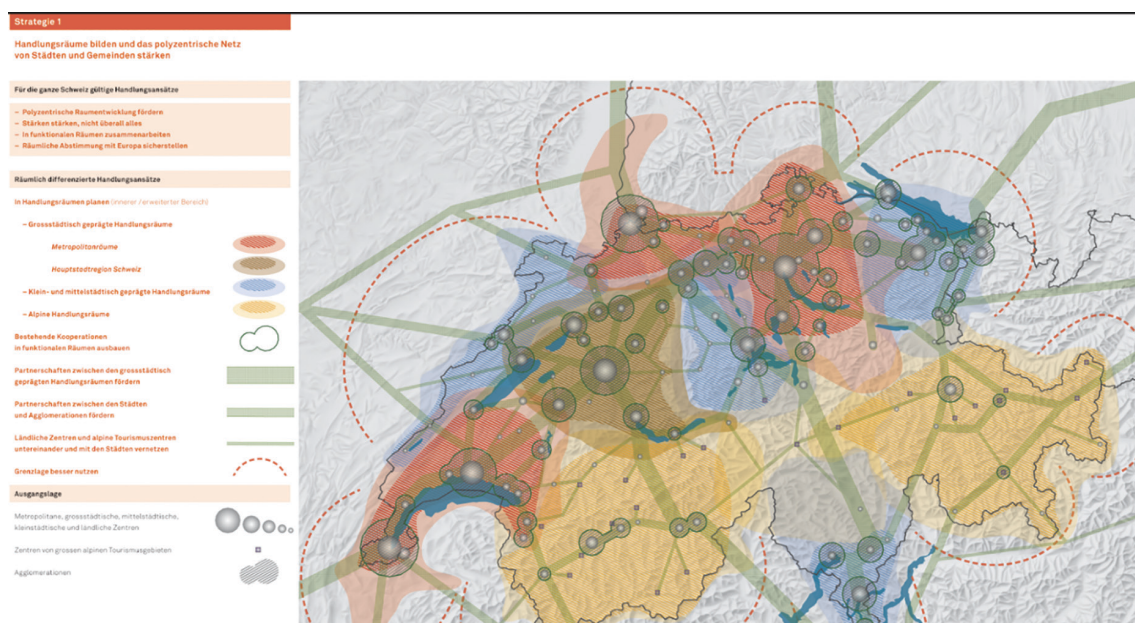
¹⁰ *Métropole Lémanique* — це агломераційний простір у західній Швейцарії, який охоплює території навколо озера Леман (Женевського озера), передусім кантони Женева (Genève) і Ваад (Vaud), з центрами в містах Женева та Лозанна.

- **альпійські функціональні території** (Готард, Західні Альпи, Східні Альпи) значною мірою визначаються їхніми природними умовами. В них, окрім малих і середніх міст із різноманітною економікою, розміщені також туристичні центри національного значення. До альпійських територій також належать периферійно-сільські території з екологічно цінними природними ландшафтами.

В Просторовій концепції також зазначається:

Функціональні території не збігаються з межами громад, кантонів або держави, більше того, вони можуть перетинатися. Кожен з них охоплює як міські, так і сільські території.

Функціональні простори, що виходять за межі національних кордонів, мають великий потенціал.



■ МАЛЮНОК 1. Стратегія 1 Просторової концепції¹¹

ДРУГА СТРАТЕГІЯ — ПІДВИЩУВАТИ ЯКІСТЬ ПОСЕЛЕНЬ І ЛАНДШАФТІВ

Якщо перша стратегія стосується перш за все різного типу поселень, то друга — питань землекористування. Вона передбачає, що завдяки економічному використанню землі, високоякісному ущільненню та ранньому врахуванню ландшафту під час планування можна підвищити не лише якість розселення, а й сприяти регіональному різноманіттю та захищати природні ресурси і культурно значимі землі.

Щоб мінімізувати використання землі в контексті зростання населення та зайнятості, розвиток поселень має бути зосереджений на вже забудованій території.

Розвиток поселень має бути узгоджений з можливостями наявної транспортної мережі.

¹¹ <https://surl.li/jsrgkj>

ТРЕТЯ СТРАТЕГІЯ — ЗАБЕЗПЕЧИТИ КРАЩУ КООРДИНАЦІЮ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТУ, ЕНЕРГЕТИКИ ТА ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ

Основна увага приділяється поліпшеній координації розселення і транспорту, забезпеченню енергопостачання, гарній регіональній та міжнародній доступності й фінансово життєздатній транспортній системі.

Таким чином, Просторова концепція є не просто просторовим планом з набором мап (їх всього три відповідно для трьох стратегій, одна з них наведена на мал. 1), а документом, який визначає і підходи до просторового планування, і значною мірою стратегію регіонального розвитку — фундаментальні цінності і образ майбутнього країни. При цьому перша стратегія, по суті, стосується підходів до містобудування, друга — землекористування, а третя — «мережевої» технічної інфраструктури.

Ця Концепція реалізується за рахунок спільних зусиль уряду, кантонів і громад і фінансування ними тих чи інших заходів, зокрема в рамках ключових політик регіонального розвитку.

■ КЛЮЧОВІ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

В Швейцарії є три ключові політики, які так чи інакше пов'язані з Просторовою концепцією і які визначають підходи до регіонального розвитку:

- Нова регіональна політика (*Neue Regionalpolitik, NRP*);
- Політика щодо агломерацій (*Agglomerationspolitik, AggloPol*);
- Політика щодо сільських та гірських районів (*Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete, P-LRB*).

Ці три політики є взаємодоповнюючими (комплементарними), охоплюють різні типи територій і мають дещо різні цілі, але водночас взаємодіють і координуються між собою на федеральному рівні.

Їх розроблення обґрунтовується посиланням на Федеральну конституцію¹², яка зобов'язує уряд враховувати особливості розвитку міст і сіл, а також гірських територій (ст. 50). При цьому її ст. 103 дає право уряду задля підтримки вразливих регіонів навіть відступати від принципів економічної свободи:

Федеральний уряд може підтримувати економічно вразливі (wirtschaftlich bedrohte) регіони, та сприяти розвитку економічних секторів і професій, якщо розумних заходів самопомогі недостатньо для забезпечення їхнього існування. За необхідності це може відхилитися від принципу економічної свободи.

Ці політики діють на доповнення механізму перерозподілу ресурсів від сильніших кантонів до слабших, який визначений відповідним **Федеральним законом про фінансове вирівнювання і вирівнювання навантаження** (*Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, FiLaG*) 613.2 від 3 жовтня 2003 року¹³.

¹² <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>

¹³ <https://surl.li/qdwpky>

НОВА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА

Нова регіональна політика (NRP) — це державна стратегія, спрямована на підтримку економічного розвитку гірських, віддалених сільських та прикордонних регіонів країни. Вона була введена в дію **Федеральним законом про регіональну політику 901.0 від 6 жовтня 2006 року**¹⁴, який набрав чинності з 2008 року, замінивши попередню політику фінансової допомоги слабким регіонам.

Ст. 1 Розділу 1 цього Закону визначає мету з акцентом на посилення економічного потенціалу цих регіонів:

Цей Закон має на меті посилити конкурентоспроможність окремих регіонів та збільшити їхню додану вартість, тим самим сприяючи створенню та збереженню робочих місць у регіонах, підтримці децентралізованого розселення та зменшенню регіональної нерівності

Ст. 2 зазначає, що NRP також враховує Цілі сталого розвитку.

Дія Закону поширюється на гірські, віддалені сільські та прикордонні регіони, належність до яких уточнюється Постановами 901.021 про регіональну політику¹⁵ і 901.022 про надання податкових пільг у рамках регіональної політики¹⁶.

При цьому у ст. 3 Закону дається визначення регіонів, яке узгоджується з тим, яке ми бачили в Просторовій концепції:

Регіони визначаються як групи кантонів та громад, а також об'єднання кантонів або громад з іншими державними або приватними органами чи асоціаціями.

Під час формування регіонів пріоритет надається географічній узгодженості, економічній функціональності та меті спільного розв'язання проблем, що виходять за межі інституційних кордонів.

Регіони самі вирішують, які організаційні одиниці вони бажають створити для виконання своїх завдань.

Таким чином, на відміну від згаданого вище Закону про вирівнювання, NRP сфокусована на підтримці саме функціональних, а не адміністративних територій (*functional area*). Як ми бачимо, орієнтація саме на функціональні території різного типу є наскрізною для політик просторового та регіонального розвитку в Швейцарії.

Суть NRP полягає в наданні фінансової підтримки в регіонах, що належать до сфери її дії, для підготовки, реалізації та оцінки ініціатив, програм та проєктів, які (згідно ст. 4.1. Закону):

- сприяли б підприємницькому мисленню та діям у регіоні;
- зміцнювали інноваційний потенціал у регіоні;
- використовували регіональний потенціал та створювали або вдосконалювали системи створення цінності (доданої вартості); або

¹⁴ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/136/de>

¹⁵ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/885/de>

¹⁶ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2016/348/de>

- сприяли співпраці між державними та приватними установами, між регіонами та агломераціями.

Ст. 14 Закону визначає, що реалізація NRP відбувається на основі багаторічних програм, які формуються на 8 років і на основі яких розробляються багаторічні кантональні програми (ст. 15). Конфедерація укладає багаторічні програмні угоди з кантонами на основі кантональних програм впровадження. Вони формують основу для фіксованого внеску від федерального уряду. Кантони роблять фінансовий внесок у реалізацію своїх програм впровадження в тому ж обсязі, що й Конфедерація (ст. 16). Для фінансування заходів, передбачених цим Законом, конфедерація створює фонд регіонального розвитку (ст. 21). Цей фонд фактично діє як револьверний фонд, який поповнюється в тому числі за рахунок відсотків на видані кредити.

NRP також сприяє участі Швейцарії в Європейському територіальному співробітництві в рамках програм ЄС Interreg, ESPON та URBACT і забезпечує податкові пільги для участі в таких програмах.

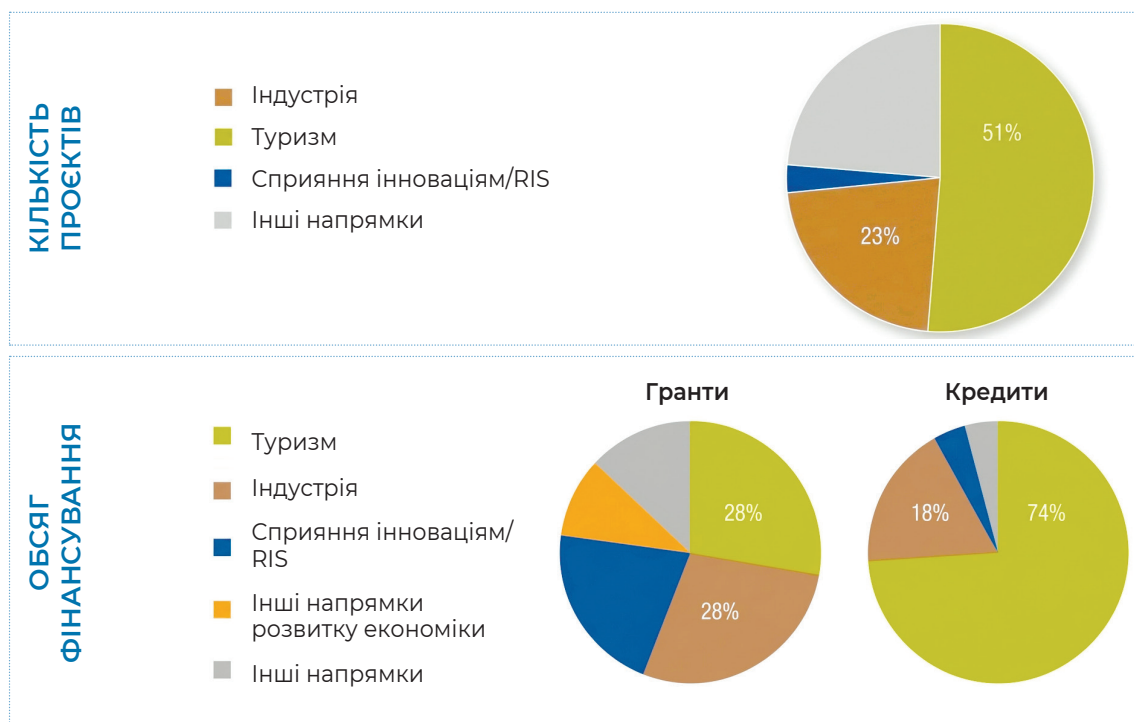
Починаючи з першого програмного періоду NRP, для якої підвищення конкурентоспроможності є ключовим фокусом, була спрямована насамперед на експортно орієнтовані галузі економіки (трансфер товарів і послуг за межі регіону, кантону, країни), зокрема на виробництво і туризм. Однак у подальшому, починаючи з програмного періоду 2016–2023 років, все більше уваги приділяється сприянню інноваціям для малих і середніх підприємств у регіонах.

Регіони, компанії та інші ініціатори в рамках NRP можуть звернутися до кантонів за фінансовою допомогою у вигляді¹⁷:

- безповоротних внесків (грантів, *A-fonds-perdu*) на підготовку та реалізацію ініціатив, програм та проєктів. Фінансування NRP має характер стартового фінансування проєктів або ініціатив щодо передачі знань між освітніми/дослідницькими установами та компаніями або розроблення нових продуктів та бізнес-моделей. Можлива інституційна підтримка для покращення умов розвитку підприємництва та підвищення конкурентоспроможності;
- низькопроцентних або безвідсоткових позик на проєкти в галузі інфраструктури, що підвищують привабливість місця розташування, з акцентом на промисловість/торгівлю і туризм. З огляду на їхню важливість, фінансова допомога також може бути надана на покриття послуг та витрат ініціаторів проєктів;
- податкових пільг для приватних компаній на проєкти, основний вплив яких у гірських, віддалених сільських або прикордонних районах;
- винятком є проєкти в рамках Interreg, ESPON та URBACT, які можуть бути підтримані по всій Швейцарії, за умови, що вони сприяють інноваціям, підприємству та створенню доданої вартості.

Для прикладу, обсяг федеральних коштів на період 2016–2023 років на NRP — 320 млн швейцарських франків у формі грантів та майже 400 млн швейцарських франків у формі поворотних позик. Розподіл коштів за кількістю проєктів і сумами в період 2016–2019 років можна побачити на діаграмах (**мал. 2**):

¹⁷ <https://regiosuisse.ch/sites/default/files/2021-11/L2%20Faktenblatt%20NRP%20D3-1.pdf>



■ МАЛЮНОК 2. Розподіл коштів в рамках Нової регіональної політики Швейцарії (NRP) в період 2016–2019 рр. за сумами і кількістю проєктів. Джерело: Програмний інформаційний бюлетень¹⁸

Нещодавно NRP розпочала свій третій восьмирічний період 2024–2031 років¹⁹. Нинішні тематичні пріоритети фінансування «Промисловість/Інновації» та «Туризм» продовжені. Окрім цього, невеликі інфраструктурні проєкти тепер можуть підтримуватися за певних умов і грантами. Експортну орієнтацію NRP доповнює напрямок «розвиток місцевої економіки». Особливий акцент буде зроблено на сталому розвитку та цифровізації як на міжсекторальних темах.

Приклади проєктів, які підтримуються в рамках NRP, можна знайти в урядовій презентаційній брошурі²⁰. Серед них, зокрема:

- проєкт ALPlastics, який створив «метакластер», об'єднавши Швейцарський кластер пластмас із п'ятьма партнерами з Італії, Франції, Німеччини та Австрії;
- проєкт «Гастіваль», який об'єднав зусилля постачальників туристичних послуг з п'яти кантонів для організації комплексу заходів навколо Люцернського озера на відзначення 200-річчя туризму;
- будівництво канатної дороги між двома гірськолижними курортами;
- створення спільної кар'єрної платформи для працівників туристичної галузі курортів, орієнтованих переважно на зимовий і переважно на літній сезони;
- Промоція Сент-Галлена на основі традицій текстильного виробництва.

Важливо зазначити, що фінансування не надається для проєктів, що приносять користь лише одній компанії. Метою NRP є економічний розвиток регіону, а не просування однієї компанії.

¹⁸ <https://regiosuisse.ch/sites/default/files/2021-11/L2%20Faktenblatt%20NRP%20D3-1.pdf>

¹⁹ <https://regiosuisse.ch/programme/nrp/2024-2031>

²⁰ <https://regiosuisse.ch/sites/default/files/2017-09/seco-nrp-en.pdf>

ІНСТРУМЕНТИ ВПРОВАДЖЕННЯ НОВОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Є два інструменти впровадження NRP, про які варто поговорити детальніше — пілотні проєкти сталого просторового розвитку (**Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung, MoNaR**) і Регіональні інноваційні системи (**Regionale Innovationssysteme, RIS**).

Пілотні проєкти сталого просторового розвитку (MoNaR)²¹

Програма MoNaR запроваджена у 2007 році і загадується як інструмент реалізації й інших політик регіонального розвитку. За її допомогою федеральний уряд заохочує місцеві, регіональні та кантональні зацікавлені сторони до розроблення та тестування рішень у рамках пріоритетів, визначених у відповідній політиці. Досягнення та отримані уроки мають бути закріплені та слугувати моделлю для інших проєктів.

Цілі MoNaR:

- підтримка реалізації політики в сфері сталого розвитку;
- випробування інноваційних моделей просторової політики;
- пошук рішень міжсекторальних, міжмуніципальних і міжрівневих викликів розвитку територій;
- обмін досвідом і трансфер результатів у широку практику.

Вона працює також за чотирирічними циклами і реалізується через відкритий конкурс для ініціатив громад, кантонів, агломерацій чи міжмуніципальних структур. Відібраним проєктам надається часткова підтримка фінансова (до 50 % федеральне співфінансування, решту співфінансують переважно кантони і громади), а також експертна (навчання, нетворкінг, дослідження).

Нове покоління програми на 2025–2030 роки реалізується дев'ятьма федеральними агентствами та визначає шість тематичних пріоритетів:

- покращення функціонування центрів у сільських та гірських районах;
- підвищення якості життя завдяки біорізноманіттю та привабливим ландшафтам;
- планування житлових районів, сприятливих для спорту та фізичних вправ;
- забезпечення вищої стійкості регіональних продовольчих системи;
- використання і трансформація існуючих будівель;
- покращення доступу до послуг на місцевому рівні.

Серед прикладів реалізованих проєктів з циклу 2021–2024 років:

- створення місцевої цифрової платформи з доступом і можливістю обміну різного роду інформацією;
- створення гібридного сільського магазину (з обслуговуванням і самообслуговуванням);

²¹ <https://surl.li/wzmucs>

- покращення доступності одного з туристичних гірських районів для людей старшого віку;
- побудова багатопокілієвого будинку;
- формування стратегії розвитку винного регіону поблизу Цюріха.

Загалом на цей період було відібрано біля 30 з понад 100 заявок і профінансовано на суму 3,9 млн швейцарських франків з коштів федерального уряду.

РЕГІОНАЛЬНІ ІННОВАЦІЙНІ СИСТЕМИ²²

Регіональні інноваційні системи (RIS) — це функціональні, зазвичай міжкантональні та частково транскордонні економічні території, які складаються з трьох основних елементів, які співпрацюють у мережі та сприяють інноваційним процесам у регіоні:

- **актори** (підприємства, організації, як-от: університети, політичні гравці, клієнти, НУО та інші учасники інноваційних процесів),
- **мережі** (які забезпечують обмін знаннями та іншими ресурсами),
- **інституції** (які через формальні правила та неформальні норми створюють інституційні рамки для функціонування RIS).

Основними бенефіціарами RIS є малі та середні підприємства у сільській та гірській місцевості.

Нова регіональна політика (NRP) може підтримувати RIS у шести напрямках:

- керування та розвиток RIS (*Governance*);
- *Point-of-Entry* (PoE): контактна точка та аналіз потреб (для бізнесу);
- коучинг (підтримка інновацій продуктів і процесів);
- міжпідприємницькі платформи (кластери, мережеві заходи);
- тематичні поглиблення;
- проєкти співпраці.

Типи підтримки, які надаються RIS:

- гранти для розроблення продуктів і процесів;
- консультації та коучинг (підтримка управління, маркетингу);
- організація мережевих заходів, ярмарок інновацій;
- створення кластерів і платформ для співпраці;
- технічна інфраструктура (технопарки, інкубатори).

²² <https://surl.li/zmokdl>

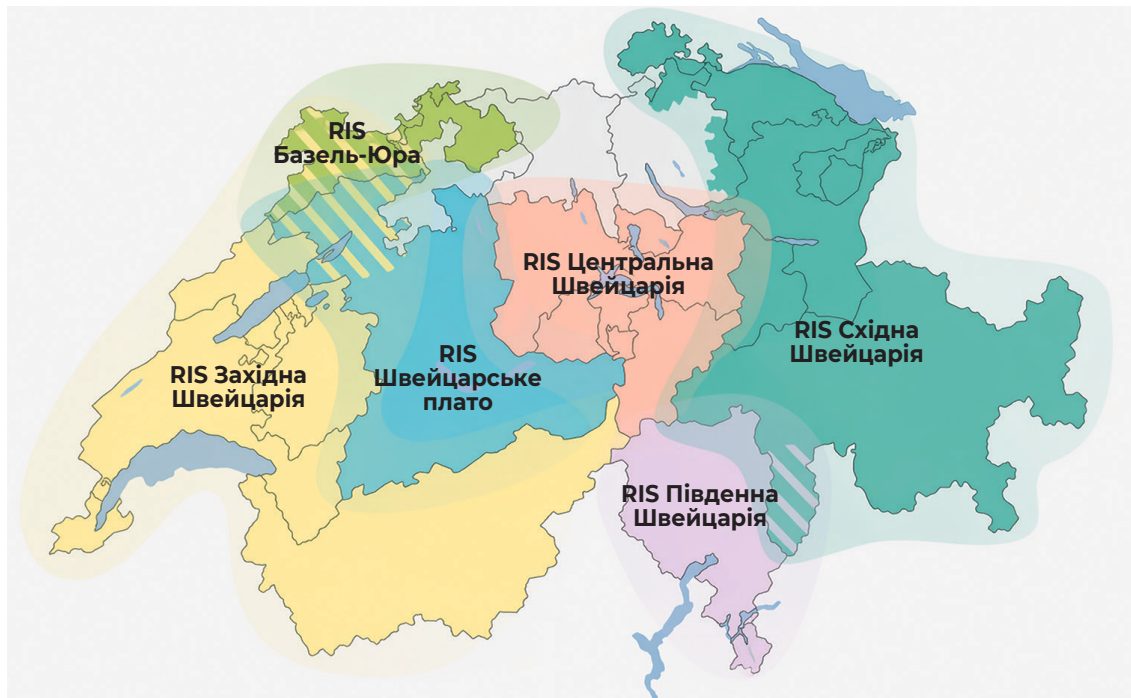
Фінансування здійснюється за загальними принципами NRP (кредити і гранти, співвідношення федеральних і місцевих коштів приблизно 50 % на 50 %).

Приклади проєктів, підтриманих в рамках RIS:

- *Startfeld* — підтримка стартапів та інноваційних підприємств, особливо у сфері техніки та медицини, Санкт-Галлен;
- Технопарк і платформа для розвитку високотехнологічних стартапів і кластерів, Цюріх;
- *Blue Economy Network* — платформа для інновацій у сфері водних технологій та екології, Цюріх — Берн;
- *BioValley* — транскордонний біотехнологічний кластер між Швейцарією, Францією та Німеччиною.

Діє шість таких RIS, які охоплюють майже всю територію країни, а місцями перекриваються (мал. 3). Це знову ж таки функціональні території, визначення яких обґрунтовується таким чином:

Емпіричний аналіз літератури з RIS показує, що позитивний вплив поширення знань у мережі швидко зменшується за межами периметра приблизно 300 км або 180 хвилин. Однак цю величину не можна просто застосовувати як орієнтир до Швейцарії. У Швейцарії RIS іноді працюють у меншому масштабі, зокрема, через лінгвістичні, географічні та інституційні особливості Швейцарії.

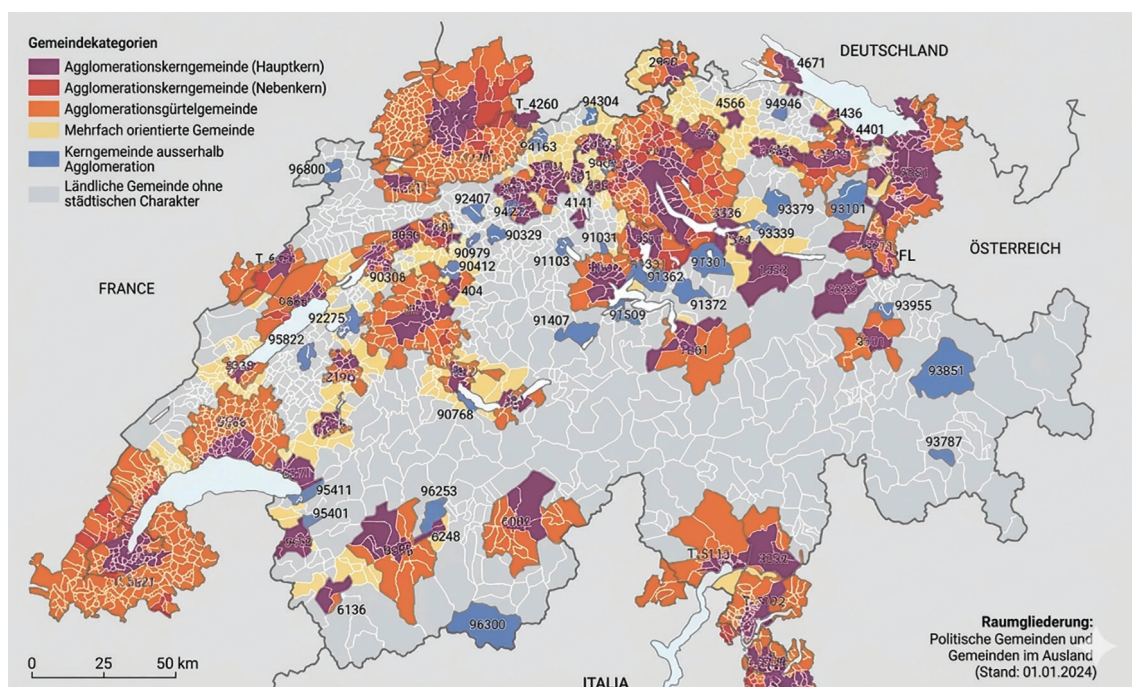


■ МАЛЮНОК 3. Регіональні інноваційні системи в Швейцарії.
Джерело: RIS-Konzept 2024+²³

АГЛОМЕРАЦІЇ І МЕТРОПОЛІЇ

Поняття «агломерація» у тому значенні, в якому воно вживається в Швейцарії, потребує уточнення. Базовим визначенням є те, яке дає Швейцарське бюро статистики. В документі «Території міського типу у Швейцарії 2012 року. Нове визначення агломерацій та інших міських просторових категорій»²⁴ агломерації визначаються як сукупність громад із загальною чисельністю населення понад 20 тисяч мешканців, які складаються з одного або декількох ядер та агломераційного поясу (мал. 4). Громада вважається такою, що належить до агломераційного поясу, якщо більше третини працівників, що там проживають, працюють в одній з основних громад. Вказуються варіанти, що громади можуть бути поліорієнтованими — фактично належати до декількох поясів, якщо їхні мешканці їздять працювати в ядра різних агломерацій. Зазначається також, що можуть бути транскордонні агломерації. Оновлення статистичного підходу, яке відбулось у 2024 році²⁵, залишило ці визначення в силі.

Відповідно до цього підходу за даними на 2022 рік у Швейцарії налічувалось 52 агломерації з населенням приблизно 6,6 млн осіб (74 % населення). Ще 4 % проживало в містах за межами агломерацій, 14 % — в сільських територіях, 8 % — в так званих проміжних (слабоурбанізованих) поселеннях. Агломерації понад 250 тисяч вважаються великими (Цюріх, Женева, Базель, Берн, Лозана), від 100 до 250 тисяч — середніми, решта — малими або дуже малими.



■ МАЛЮНОК 4. Мапа агломерацій в Швейцарії. Темно-фіолетовим позначені їхні ядра, коричневим — пояс, жовтим — поліорієнтовані громади, синім — міські ядра за межами агломерацій. Джерело: Швейцарське бюро статистики²⁶

²⁴ <https://surl.li/tjxape>

²⁵ <https://surl.li/ivmbjd>

²⁶ <https://surl.li/lkohky>

Однак статистичний підхід до визначення агломерацій не повною мірою збігається з функціональним, на якому базуються політики в цій сфері. Ми вже зустрічали визначення метрополій у Швейцарській просторовій концепції. При цьому бюро статистики²⁷ не використовує поняття метрополій (метрополійних регіонів) в національних статистичних класифікаціях, вживаючи натомість класи 1 або 2 для великих агломерацій більше 250 тисяч мешканців (мал. 5).



■ МАЛЮНОК 5. Швейцарські метрополії.
Джерело: Kaufmann, D., Meili, R., & Shearmur, R. (2016)²⁸

Є деякі особливості підходу до визначення агломерацій і в інших політиках. Так, Постанова 901.022²⁹ про надання податкових пільг у рамках NRP визначає як метрополійні центри міста, які виконують важливу центральну функцію на національному та міжнародному рівнях і мають загалом щонайменше 200 тисяч мешканців та зайнятих.

При подачі заявок на фінансування проєктів через інструменти агломераційної політики (*AggloPol*) межі агломерацій також не обов'язково повинні збігатися зі статистичними агломераціями, якщо між громадами існують тісні зв'язки, зокрема в сфері мобільності.

Треба також зазначити, що функціонування агломерації і метрополій не регулюється окремим законом. Здебільшого вони утворюють асоціації, членами яких можуть бути громади та/або їхні об'єднання, кантони, а також інші партнери, які займаються економічною або науковою діяльністю. **Статути асоціацій столичного метрополійного регіону (Берна)**³⁰ і **метрополії Цюриха**³¹ загалом схожі:

²⁷ <https://surl.cc/dfxiac>

²⁸ Kaufmann, D., Meili, R., & Shearmur, R. (2016). Bern's positioning strategies: Escaping the fate of a secondary capital city? *Cities*, 53, 83–90 - <https://surl.li/soslhs>

²⁹ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2016/348/de>

³⁰ <https://surl.li/vmcodk>

³¹ <https://surl.li/cqogqv>

- членство є добровільним;
- рішення асоціацій мають рекомендаційний характер, вони жодним чином не обмежують власні компетенції громад та кантонів, але членами асоціацій враховуються;
- асоціації відіграють важливу роль у координації політики, розробці стратегічних документів і супроводі їхньої реалізації, лобюванні спільних інтересів та ініціюванні спільних проєктів;
- включають членів з правом голосу і без права голосу. Право голосу мають переважно представники громад і кантонів відповідного регіону. Голоси громад рахуються пропорційно чисельності мешканців. Між кантонами розподіляється також кількість голосів, яку мають громади (розподіл голосів між кантонами в двох цих метрополіях дещо різний). Рішення ухвалюються більшістю голосів (Берн) і/або потребують схвалення обох палат — громад і кантонів (Цюріх);
- органами асоціацій є загальні збори (метрополійна конференція), які обирають співпрезидентів (президента і віце-президента) і правління, яке своєю чергою формує виконавчу дирекцію;
- в правлінні голоси кантонів і громад також врівноважені. Так, в метрополії Берна правління включає по одному представнику від органів влади кожного кантону і вдвічі більше представників громад. При цьому кожен кантон має бути представлений принаймні однією громадою, а представники кантонів мають подвійний голос;
- асоціації існують завдяки внескам членів, які рахуються від кількості голосів, але для членів без права голосу теж можуть бути встановлені внески.

Членами асоціацій можуть бути кантони, міста та громади, які мають функціональний та просторовий зв'язок з відповідним метрополійним регіоном і знову ж таки необов'язково відповідно до їхнього статистичного визначення (у випадку Цюріха це спеціально закресовано в статуті).

Таким чином, статистичний і функціональний підходи до визначення агломерацій в Швейцарії можуть відрізнятись, що дає можливість більш гнучко застосовувати інструменти регіональної політики для розвитку агломерацій. Але очевидно також, що агломераціям і метрополіям відводиться значна роль у житті Швейцарії, тому зрозуміло, що вони є важливим фокусом швейцарської регіональної політики. Варто також звернути увагу, що коли йдеться про метрополії (великі агломерації), то наголошується їхня роль як двигунів економічного розвитку і їхнє значення для міжнародного позиціонування країни.

АГЛОМЕРАЦІЙНА ПОЛІТИКА

Агломераційна політика (*AggloPol*), політика, спрямована на підтримку і розвиток агломерацій, була започаткована у 2001 році³². Ключовим поштовхом стала зокрема проблема мобільності — усвідомлення того, що з великим обсягом транспортного сполучення в агломераціях можна впоратися лише за умови співфінансування федеральним урядом транспортних проєктів кантонів та громад.

³² <https://surl.li/dyypav>

У документі «Доповідь (звіт) щодо федеральної агломераційної політики» (*Bericht zur Agglomerationspolitik des Bundes 2016+*)³³ визначено три периметри дій *AggloPol*: агломерації, метрополії та стратегічні підрайони — території в межах агломерацій, які стали або можуть стати їхніми центрами.

AggloPol може бути спрямована на:

- розвиток співпраці вертикальної, горизонтальної та багатосекторальної співпраці;
- координацію питань розселення та транспорту;
- сталий розвиток;
- забезпечення соціальної згуртованості;
- посилення конкурентоспроможності;
- балансування додаткових навантажень, пов'язаних з виконанням завдань на благо всього регіону, а іноді навіть на благо всієї країни.

ПРОГРАМА АГЛОМЕРАЦІЙНОГО ТРАНСПОРТУ³⁴

Програма агломераційного транспорту (*Programm Agglomerationsverkehr, PAV*) є центральним елементом реалізації політики *AggloPol*. Для її забезпечення у 2006 році було створено **Фонд інфраструктури для фінансування транспортної інфраструктури агломерацій**, який у 2018 році був замінений постійним **Національним фондом дорожнього та агломераційного транспорту (NAF)**.

З 2007 року розпочався прийом заявок для першого покоління проєктів в рамках PAV, кожне з яких базується на чотирирічному циклі. Нещодавно, з 2024 року стартувало уже п'яте покоління проєктів PAV, на фінансування яких подало заявку 42 агломерації (в попередньому циклі — 32).

Щоб подати заявку громади, кантони та інші партнери мають об'єднатись у **«Trägerschaft» (керуючий орган, консорціум)**, визначити, хто буде представляти їх у взаємодії з федеральним урядом («один голос»), показати стратегічне узгодження просторового і транспортного планування.

Заходи, які подаються на фінансування, можуть стосуватись:

- розширення пропускної здатності доріг (розвантаження основних та об'їзних доріг та перехресть);
- управління дорожнім рухом (системи контролю дорожнього руху, коригування інфраструктури з метою покращення управління дорожнім рухом);
- покращення безпеки вуличного простору;
- інтермодальних пересадочних пунктів;
- мережі пішохідних та велосипедних доріжок та іншої пішохідної й велосипедної інфраструктури;
- розвитку трамваїв і легкого рейкового транспорту;
- модернізація зупинок;

³³ <https://surl.li/tajzfq>

³⁴ <https://surl.li/hxaguf>

- інфраструктура та модернізації автобусів/громадського транспорту, зупинок, інфраструктури електрифікації або переобладнання на електробуси;
- громадської інфраструктури для електромобільності в приватному транспорті;
- комерційні перевезення та логістика³⁵.

Відбір проєктів відбувається за **індикаторами МОСА (*Monitoring und Controlling Agglomerationsverkehr*)**:

- **частка моторизованого індивідуального транспорту (MIV)** у щоденних подорожах — показник ступеня залежності агломерацій від автомобілів;
- **кількість потерпілих (поранених і загиблих)** на автошляхах на 1 000 осіб (враховуючи мешканців і зайнятих);
- **частка населення, яке проживає у зонах різних класів обслуговування громадським транспортом (A–E)**, які визначаються залежно від відстані до найближчої зупинки і регулярності руху транспорту по ній;
- **частка працівників, чиї робочі місця знаходяться в тих самих класах обслуговування** громадським транспортом (A–E) — вимірює доступність робочих місць громадським транспортом;
- **густина населення і працюючих на гектар забудованої зони** — вказує на ефективність землекористування та ущільнення.

Федеральне і місцеве (кантони і громади) фінансування проєктів відбувається в пропорції приблизно 50 % на 50 %. Так, зокрема на четверте покоління проєктів уряд виділив 1,6 млрд швейцарських франків.

УЗГОДЖЕНА ПОЛІТИКА ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ

Починаючи з 2016 року політика щодо агломерацій (*AggloPol*) разом із політикою щодо сільських та гірських районів (*P-LRB*), залишаючись двома окремими політиками, розглядаються у взаємозв'язку як елементи в рамках політики узгодженого (збалансованого) просторового розвитку (*kohärente Raumentwicklung, KoRE*).

Тут слід уточнити, що P-LRB, хоча й орієнтована на подібний до NRP тип територій, має дещо відмінні акценти. На відміну від NRP, яка, як ми зазначали, пріоритетно сфокусована на питаннях економічного розвитку, P-LRB стосується ширшого кола питань — якості життя, захисту навколишнього середовища тощо.

Базовий документ, який визначає напрями цих двох політик у їхньому взаємозв'язку на поточний період, має назву «**Внесок Конфедерації у збалансований просторовий розвиток 2024–2031**»³⁶. В ньому сказано:

За допомогою політики щодо агломерацій (AggloPol) та політики для сільських і гірських районів (P-LRB) федеральний уряд сприяє різноманітності та взаємодоповнюваності регіонів. AggloPol та P-LRB формулюють загальні цілі узгодженого просторового розвитку. Таким чином, ці дві політики формують орієнтаційну основу для сталого просторового розвитку всіх субрегіонів Швейцарії.

³⁵ Детальніше в урядовій брошурі - https://staedteverband.ch/cmsfiles/Agglomerationsprogramme_WEB_1.pdf

³⁶ <https://surl.li/voldly>

Отже, в рамках KoRE ці політики мають спільне бачення:

За допомогою узгодженого просторового розвитку Конфедерація, кантони, міста та громади формують сталу Швейцарію, у якій регіони є життєздатними, стійкими до викликів, привабливими для життя та конкурентоспроможними, мають сильні центри та функціонально пов'язані території, і тим самим роблять свій внесок у сталий розвиток економіки, суспільства й довкілля.

Для досягнення узгодженого просторового розвитку орієнтиром слугують чотири провідні ідеї:

1. Просторово значущі політики сприяють горизонтальній та вертикальній співпраці.
2. Центри та навколишні території — як в урбанізованих, так і в сільських районах — взаємопов'язані.
3. Розробники планів мислять і діють у межах функціональних територій, використовують синергію, зменшують наявні конфлікти і запобігають новим.
4. Регіони визначають, використовують і посилюють свої потенціали.

У рамках цього бачення визначено 5 цілей, кожна з яких конкретизується окремо для AggloPol та P-LRB:

1. Забезпечення високої якості життя для населення.
2. Посилення привабливості та конкурентоспроможності територій.
3. Збереження, охорона та підвищення цінності ландшафтів і природних ресурсів.
4. Активне сприяння захисту клімату та адаптації до змін клімату.
5. Посилення соціального різноманіття й згуртованості регіонів.

План дій з реалізації KoRE, представлений у цьому документі, базується на раніше згаданих та нових інструментах. Серед них, зокрема, — посилення внеску секторальних політик у AggloPol і P-LRB, а також поширення досвіду модельних проєктів на інші регіони. Усі заходи сформовано за універсальною структурою, що включає обґрунтування, опис, відповідальних, часові рамки, а також очікуваний внесок у AggloPol, P-LRB і політику сталого розвитку.

Документ також містить зведену інформацію про федеральні агентства, відповідальні за впровадження відповідних заходів, обсяги фінансування на перші чотири роки програмного періоду, а також зобов'язання провідних агентств, відповідальних за впровадження політики, надати звіт наприкінці чотирирічного циклу.

■ ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ НА РІВНЯХ КАНТОНІВ І ГРОМАД

ПЛАНУВАННЯ НА РІВНІ КАНТОНІВ

У Швейцарії законодавчо встановлене лише зобов'язання кантонів розробляти просторові плани (орієнтовні плани, Richtpläne). Згідно ст. 8.1 **Закону про просторове планування (Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG)) 700**³⁷:

Кожен кантон розробляє просторовий план, у якому зазначається щонайменше:

- a. як кантон повинен розвиватися просторово;*
- b. як узгоджуються між собою просторово значущі дії з огляду на бажаний розвиток території;*
- c. у якій часовій послідовності та якими засобами мають бути виконані завдання.*

Постанова про просторове планування (Raumplanungsverordnung, RPV)³⁸ 700.1 від 28 червня 2000 року (станом на 1 липня 2022 року) просторово значущі дії визначає таким чином:

Конфедерація, кантони та громади здійснюють просторово значущі дії, зокрема, коли вони:

- a. розробляють або затверджують орієнтовні та зональні плани, концепції, галузеві плани і необхідні для них базові документи;*
- b. планують, будують, змінюють або експлуатують публічні або в інтересах громадськості будівлі і споруди;*
- c. надають концесії або дозволи на будівництво та споруди, а також на вирубку лісу, водокористування, видобуток, транспортування чи інші права користування;*
- d. надають фінансові внески на будівництво і споруди, зокрема, для заходів з охорони водних ресурсів, транспорту, забезпечення, житлового будівництва, покращення земель, водокорекцій або захисних заходів.*

Ст. 11 визначає, що ці плани затверджуються Федеральною радою і після цього набувають обов'язкової юридичної сили.

Просторовий план, по суті, є ключовим стратегічним документом на рівні кантону, так само, як Просторова концепція — на рівні країни. Терміни його перегляду не фіксовані, але на практиці це відбувається раз на 5-10 років.

Як приклад можна розглянути Просторовий план кантону Берн³⁹. Це об'ємний документ (більше 300 сторінок), який складається Просторової концепції кантону Берн, стратегій та заходів. У документі визначено **6 стратегічних цілей**:

- A.** економно використовувати землю і запобігати розпорошеній урбанізації;
- B.** узгодити розвиток транспортного сполучення з розвитком поселень;

³⁷ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1979/1573_1573_1573/de

³⁸ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2000/310/de>

³⁹ <https://surl.li/kazfgp>

- C. створювати просторові умови для розвитку економіки;
- D. підвищувати якість і формувати житлові та робочі простори з урахуванням локальної специфіки;
- E. захищати ландшафт та природні ресурси;
- F. сприяти розвитку функціональних територій і регіональних сильних сторін.

Далі, аналогічно до Просторової концепції, визначено просторові цілі для різних типів територій:

- посилювати роль агломерацій і міських ядер як двигунів розвитку;
- здійснювати цілеспрямоване ущільнення в агломераційних поясах і за осями розвитку;
- забезпечувати концентрацію сільських громад навколо центрів;
- сприяти збереженню житлових та економічних зон в гірських районах;
- захищати і дбати про високогірні території.

Стратегії перетворюють основні цілі на тематичні завдання, під які далі визначають конкретні заходи (проєкти).

Другий документ, який розробляється на рівні кантонів — чотирирічні **кантональні програми впровадження (*Kantonale Umsetzungsprogramme, KUP*) в рамках NRP**. Їхнє розроблення передбачено ст. 15 Закону про регіональну політику 901.0⁴⁰:

Кантони розробляють на основі вимог багаторічної програми разом зі своїми партнерами з розвитку, регіональними офісами або іншими регіональними акторами багаторічні кантональні програми впровадження і періодично їх оновлюють.

Посібник з підготовки програм впровадження⁴¹ визначає структуру таких документів, яка аналогічна стандартним заявкам (карткам проєктів), що використовуються зокрема для фінансування проєктів з ДФРР, тільки тут йдеться про всю програму:

- SWOT-аналіз;
- стратегічна рамка (узгодженість зі стратегією економічного розвитку кантону, структурним планом, кантональними зобов'язаннями щодо транскордонного співробітництва);
- цілі програми та моделі впливу (*input-output-outcome-impact*);
- процеси (залучення учасників, відбір проєктів, моніторинг);
- територія охоплення;
- вартість та план впровадження;
- заявка на фінансування в рамках NRP на період (розбивка за типами внесків, підтвердження кантонального внеску).

⁴⁰ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/136/de>

⁴¹ https://regiosuisse.ch/sites/default/files/2019-01/Arbeitshilfe_UP_20-23_de.pdf

Актуальні програми впровадження доступні за посиланням⁴².

Варто звернути увагу, що в структурі таких програм передбачено узгодження з **кантональними стратегіями розвитку**. Їхнє розроблення не передбачене законодавчо, але федеральний уряд це заохочує⁴³ і багато регіонів такі стратегії розробляють. У програмах можна знайти посилання на такі документи. Здебільшого йдеться про достатньо компактні візійні документи, які в загальному визначають візію та основні стратегічні цілі.

ПЛАНУВАННЯ НА РІВНІ ГРОМАД

Ієрархію просторових планувальних документів на місцевому рівні продовжують **плани землекористування (Nutzungspläne)**, які визначають будівельні, сільсько-господарські та захисні зони. Ст. 14 Закону про просторове планування 700⁴⁴ передбачає, що кантони забезпечують, щоб вся територія кантону була поділена на відповідні зони. Ці положення фактично накладають зобов'язання на громади щодо розроблення таких планів. Відповідні норми також часто містяться в кантональному законодавстві.

На кантональному рівні теж можуть міститись норми щодо розроблення **стратегічних документів**, але такі норми є не в усіх кантонах. Утім, багато громад, особливо великі міста, розробляють власні стратегії. Зокрема, всі 5 найбільших міст Швейцарії мають стратегії. Слід звернути увагу на три моменти:

- такі документи здебільшого носять візійний характер (опис візії і ключових стратегічних цілей, декілька десятків сторінок);
- вони переважно так чи інакше пов'язані з просторовим плануванням, наприклад, містять просторову концепцію розвитку міста або посилаються на документи просторового планування, в яких їхні цілі реалізуються;
- в них слово «стратегія» часто вживається в множині (*Strategien 2040 Zürich*⁴⁵), тобто швидше в тому значенні, в якому в Україні говорять про стратегічні цілі.

Розглянемо набір стратегічних документів місцевого рівня **на прикладі міста Тун** в кантоні Берн, яке є одинадцятим за величиною містом Швейцарії і має приблизно 43 тисяч мешканців.

Основні планувальні документи міста Тун⁴⁶:

- **Стратегія міського розвитку**⁴⁷, короткий документ (24 стор.), у якому визначено 14 пріоритетних (під)стратегій, зокрема:
 - сприяти розвитку привабливого житла;
 - посилювати привабливість як місця локалізації бізнесу;
 - покращувати туристичні пропозиції;
 - розвивати та оновлювати місто в існуючих межах, обережно ставлячись до розширення;

⁴² <https://regiosuisse.ch/umsetzungsprogramme-2024-2027>

⁴³ <https://regiosuisse.ch/documents/faktenblatt-regionale-entwicklungsstrategien-res>

⁴⁴ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1979/1573_1573_1573/de

⁴⁵ <https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/politik-und-recht/strategie-politikfelder/zuerich-2040.html>

⁴⁶ <https://www.thun.ch/grundlagenplaene/53105>

⁴⁷ https://www.thun.ch/_docn/3958111/Strategie_Stadtentwicklung.pdf

- забезпечувати сталий розвиток природного середовища та ландшафту;
 - управляти міською мобільністю ефективно і з урахуванням екологічних вимог;
 - задовольняти потреби міста в енергії екологічно безпечним способом;
 - посилювати співпрацю міста в агломерації.
- **Концепція міського розвитку 2035 (*Stadtentwicklungskonzept (STEK) 2035*)⁴⁸**, більш розгорнутий документ (116 стор.) просторового планування, який «акумулює» Стратегію та визначає пріоритети просторового міського розвитку за п'ятьма стратегічними напрямками (стратегіями — ***Strategien, Strategiebereiche***): «житло», «робота», «зони та центри змішаного використання», «ландшафт та відкриті простори» і «міський простір та мобільність», а також формує основу для нових будівельних норм та плану зонування. Кожна стратегія розписана за такою структурою: ключові ідеї, цілі, реалізація в заходах, концепціях та процедурах, і містить схематичну мапу майбутнього стану міста;
 - **Дорожня карта розвитку центру міста (*Reiseführer Innenstadt*)⁴⁹**, яка може слугувати дуже цікавим зразком реалізації концепції інтегрованого планування центру міста і містить як концептуальні ідеї, так і конкретні просторові рішення з часовою послідовністю їх реалізації (**мал. 6**);



■ МАЛЮНОК 6. «LE FIL BLEU» центру міста Тун (буквально «синя нитка» — метафоричний вислів, який може означати і провідну ідею (аналог «червона нитка» в укр.), і туристичний маршрут). Джерело: *Reiseführer Innenstadt*⁵⁰

- **План зонування (в форматі ГІС)⁵¹ і Правила забудови (*Baureglement*)⁵²**;
 - Стратегія житлового будівництва до 2030 року⁵³;
 - Загальна транспортна концепція міста Тун (GVK) до 2035 року⁵⁴.

⁴⁸ https://www.thun.ch/_docn/3957817/STEK_2035.pdf

⁴⁹ https://www.thun.ch/_docn/4571797/reisefuehrer-thuner-innenstadt_handbuch.pdf

⁵⁰ https://www.thun.ch/_docn/4571797/reisefuehrer-thuner-innenstadt_handbuch.pdf

⁵¹ <https://thun.regiogis-beo.ch/>

⁵² https://www.thun.ch/_docn/5551900/Baureglement_2022_Stand_20250207.pdf

⁵³ https://www.thun.ch/_docn/4719859/Wohnstrategie_2030.pdf

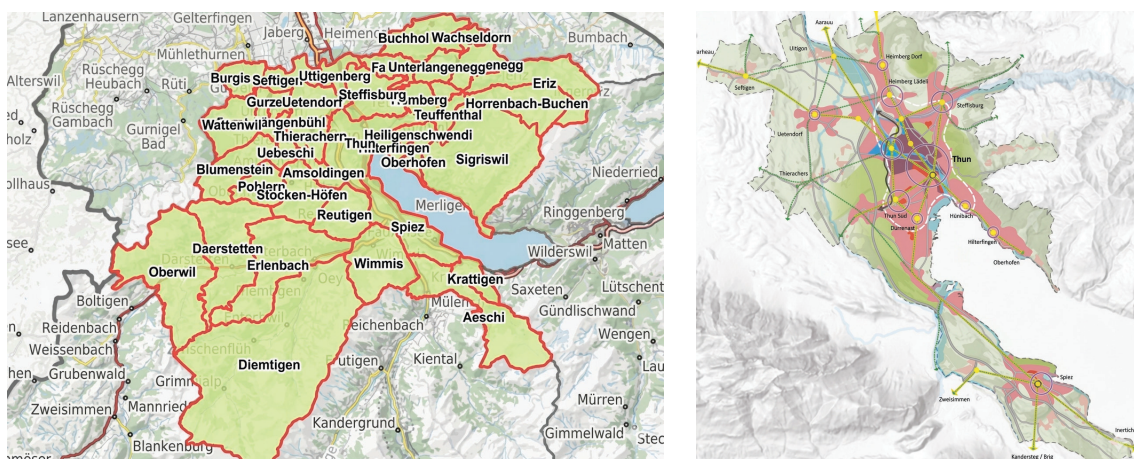
⁵⁴ https://www.thun.ch/_docn/3957946/GVK_Stadt_Thun_Schlussbericht_genehmigt.pdf

На сторінці міста, де представлені основні планувальні документи, є також розділ «регіональна співпраця», в якому згадується про розвиток Туна в контексті трьох функціональних територій, які частково перетинаються:

- **Простір розвитку міста Тун (*Entwicklungsraum Thun, ERT*)⁵⁵** функціонує як асоціація ОМС громад, перші кроки щодо налагодження співпраці між якими були здійснені ще у 1970 році. На сьогодні вона включає 38 громад-членів, має 6 тематичних комісій:
 - з природних ресурсів, звалищ та транспорту;
 - з ландшафту;
 - з сільського господарства;
 - з енергетики та мобільності;
 - з пенсійних питань;
 - з питань економіки;
 - а також комітет з питань діяльності і розвитку асоціації.

Простір розвитку Тун, за Статутом асоціації, є

- планувальним регіоном відповідно до законодавства про просторове планування, готує і схвалює передбачені законодавством просторові плани,
 - у співпраці з кантоном представляє інтереси агломерації Тун у рамках політики агломерації;
 - разом з іншими планувальними регіонами бере участь в підготовці програми впровадження в рамках NRP і реалізації її заходів.
- Агломерація Тун, як видно з наведених нижче мап (**мал. 7**), покриває частково територію, охоплену Простором розвитку Тун, і є територією, на яку поширюється політика агломерацій та її інструменти, пов'язані з розвитком мобільності. Вона впроваджується через **Програму агломерації уже 4 покоління (*Agglomerationsprogramm V+S Thun 4. Generation*)⁵⁶**, за розроблення якої разом з кантональними підрозділами і за координацію якої відповідає ERT.



■ МАЛЮНОК 7. Зона розвитку Тун (зліва. Джерело: сайт зони розвитку⁵⁷) і агломерація Тун (справа. Джерело: *Agglomerationsprogramm V+S Thun 4. Generation*⁵⁸)

55 https://entwicklungsraum-thun.ch/organisation/?utm_source=chatgpt.com

56 https://entwicklungsraum-thun.ch/wp-content/uploads/2021/10/AP4_Hauptbericht.pdf

57 <https://entwicklungsraum-thun.ch/organisation/mitgliedsgemeinden/>

58 https://entwicklungsraum-thun.ch/wp-content/uploads/2021/10/AP4_Hauptbericht.pdf

- Тун також входить до **функціонального регіону Тун — Західна частина Оберланд (Thun–Oberland West, TOW)**, який є частиною кантону Берн і включає в себе 51 громаду і три планувальні райони — ERT і ще два — Кандерталь і Оберзімменталь-Зааненланд (*Kandertal, Obersimmental-Saanenland*), 165 тисяч мешканців, з яких майже 80 % проживає в ERT. Планувальним документом для TOW є **Комплексна регіональна концепція транспорту і розселення регіону (Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept Thun-Oberland West RGSK TOW)**⁵⁹, який враховує як просторовий план кантону, так і планувальні документи міст і планувальних регіонів, що належать до складу TOW. Цей документ містить достатньо ґрунтовний просторовий аналіз регіону і тенденцій в сфері транспорту, Просторову концепцію регіону, стратегії, які традиційно для документів просторового планування секторально (розселення, ландшафти, транспорт тощо) і територіально орієнтовані, а також заходи. Документ має силу регіонального просторового плану. Згадана вище агломераційна **програма узгоджена з RGSK TOW. В рамках TOW розробляється також спільна програма фінансування (NRP-Förderprogramm Thun-Oberland West)**⁶⁰ для реалізації NRP відповідно до кантональної програми впровадження.

Таким чином:

- навіть порівняно невелике місто, незважаючи на формальне зобов'язання підготувати лише один документ, має достатньо широкий набір планувальних документів, які переслідують різні цілі, але добре узгоджені між собою;
- місто при плануванні свого розвитку розглядає себе в контексті різного масштабу функціональних територій, кожна з яких є об'єктом тої чи іншої регіональної політики.

■ ВИСНОВКИ

Загалом можна сказати, що проаналізований нам підхід до планування регіонального розвитку підтверджує репутацію «швейцарської якості». Цей підхід має низку особливостей, на які варто звернути під час вдосконалення системи регіонального планування в Україні:

- реальна стратегічність, орієнтація на довгострокові базові законодавчі рішення, політики і програми з перспективою на 20 і більше років, які при цьому оновлюються з урахуванням актуальних тенденцій і викликів;
- дуже чітка прив'язка регіональної політики до актуальних проблем розвитку й особливостей території країни, зокрема орієнтація на підтримку конкурентоспроможності країни, збереження її унікальної природи, розвиток соціальної згуртованості, економне використання обмежених територіальних ресурсів;
- інтегрований підхід, який поєднує просторове і стратегічне планування на всіх рівнях — федеральному, кантональному, місцевому;
- територіально-орієнтований підхід, для якого наскрізним є орієнтація у плануванні регіонального розвитку не тільки і не стільки на адміністративні одиниці у їхніх формальних межах, а на функціональні території, які передбачають їхню співпрацю для спільного розв'язання актуальних проблем;

⁵⁹ <https://surl.li/pftbsq>

⁶⁰ <https://surl.li/saooqg>

- диференційований підхід до забезпечення розвитку функціональних територій різного типу з урахуванням їхніх особливостей — урбанізованих (агломерацій), сільських, гірських;
- орієнтація на ефективність, яка виражається у визначенні окремих цільових політик;
- чітке підкріплення політики конкретними інструментами, джерелами і механізмами фінансування, обов'язково оцінка результатів попереднього етапу і нових викликів перед запуском нового циклу їхньої імплементації, що забезпечує те, що ці політики жодною мірою не є декларативними, а реально працюють;
- солідарна реалізація ключових політик у співпраці Конфедерації, кантонів та громад як вертикальної, так і горизонтальної, коли адміністративні межі громад чи кантонів не заважають ставити і досягати спільних цілей;
- значний вплив громад на ухвалення планувальних рішень на всіх рівнях;
- орієнтація громад на розроблення документів різного типу і рівня, добре узгоджених між собою, для планування власного розвитку, не обмежуючись тільки виконанням формальних вимог щодо номенклатури таких документів.

Досвід Швейцарії може бути також корисним для формування підходу до врегулювання питань функціонування і підтримки різного роду агломераційних територій, які сьогодні актуальні в Україні.

Швейцарські підходи містять також багато корисних конкретних рішень, які можуть бути цікаві для України:

- практика пілотного впровадження проєктів і політик з подальшою їх мультиплікацією;
- стимулювання громад і кантонів до співпраці через співфінансування їхніх проєктів, відібраних на конкурсній основі;
- механізми врівноваження інтересів громад між собою і з одиницями кантонального рівня в локальних асоціаціях та наділення їх значною роллю у плануванні регіонального розвитку;
- розведення статистичного підходу для визначення функціональних територій і практики застосування політик для їхньої підтримки на основі функціональних зв'язків і зацікавленості у співпраці;
- використання у плануванні регіональної політики різного типу і масштабу функціональних територій, коли одна адміністративна одиниця в рамках різних політик може розглядатися в складі різних таких територій;
- чіткий набір індикаторів під час плануванні політики в сфері мобільності;
- використання механізму револьверних фондів для фінансування завдань регіональної політики, коли відсотки від наданих кредитів можуть використовуватися для підтримки нових проєктів;
- цільована підтримка бізнес-проєктів, які можуть сприяти розв'язанню завдань регіонального розвитку певних територій.



ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В КОРОЛІВСТВІ ШВЕЦІЯ



Швеція є надійним партнером України, активно підтримує Україну в її реформах, а з початком повномасштабного вторгнення — у протистоянні російській агресії.

Шведська система планування регіонального розвитку цікава для нас тим, що Швеція — одна з найбільш успішних європейських країн (10 місце в світі за ВВП на душу населення у 2024 році), і водночас — одна з найбільш децентралізованих країн.

Своїм досвідом в сфері децентралізації і розвитку місцевого самоврядування шведські колеги діляться з українськими з перших кроків реформи. Однак її підходи до планування регіонального розвитку в Україні менш відомі. Нижче розглядається, як побудована система стратегічного планування в Швеції і яку роль у ній відіграють ОМС.

■ КОРОТКО ПРО ШВЕЦІЮ

Офіційна назва країни — Королівство Швеція. Територія становить 450 295 км² (третя за площею в ЄС), населення — 10,457 млн осіб (12 за кількістю населення в ЄС). Швеція є членом ЄС з 1995 року, НАТО — з 2024 року.

Швеція поділена на 21 округ (лени — *Län*), включно зі Стокгольмом, який має статус лени, і 290 муніципалітетів (комун — *kommuner*). Згідно з європейською статистичною класифікацією лени належать до рівня NUTS-3 і об'єднані у 8 регіонів NUTS-2 (Стокгольм має статус NUTS-2).

На рівні округу діє Адміністративна рада округу (*Länsstyrelsen*), що представляє державу та працює як її координаційний орган, і Регіон (*Region* — офіційна назва з 2019 року, раніше *Landsting* — рада округу), який є обраним органом (ОМС регіонального рівня).

Діяльність місцевого самоврядування визначається **Муніципальним законом (*Kommunallag*) 2017:725⁶¹**, який був ухвалений 22 червня 2017 року і в положення якого у подальшому вносились деякі зміни. На відміну від українського, законодавство Швеції не регламентує організацію діяльності ОМС (структуру, розподіл функцій, чисельність тощо) та не встановлює вичерпного переліку питань, що належать до їхньої компетенції. Повноваження ОМС на рівні муніципалітетів і регіонів визначаються за принципом субсидіарності — до компетенції кожного з цих рівнів належать питання суспільної значимості, які стосуються відповідної території і тих, хто на ній проживає, окрім державних, тобто питань оборони, охорони громадського порядку, зайнятості, залізничного сполучення, будівництва доріг національного рівня та ін.

⁶¹ <https://surl.li/yotbbg>

Відносини між Регіонами і комунами не будуються за ієрархічним принципом, на обох рівнях є органи місцевого самоврядування, у них різні повноваження. Регіон відповідає насамперед за систему охорони здоров'я і транспортне забезпечення, але також частково за культуру, освіту, туризм. Муніципалітети відповідають за надання широкого спектру послуг, включаючи дошкільну, початкову та середню освіту, соціальні послуги, догляд за людьми похилого віку, охорону навколишнього середовища та здоров'я, планування землекористування та житлове будівництво. Вони також можуть бути залучені до питань дозвілля та культури, енергетичних послуг і послуг із працевлаштування, а також розвитку бізнесу. Цікаво, що відповідно до Закону муніципалітети і Регіони можуть утворювати асоціації і передавати їм свої повноваження.

■ ЗАКОНОДАВЧА ОСНОВА ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО І МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

Муніципальним законом зобов'язання ОМС щодо планування не прописані. Це визначається двома іншими законами:

- Закон щодо повноважень в сфері регіонального розвитку (*Lag om regionalt utvecklingsansvar*) 2010:630⁶², ухвалений 10 червня 2010 року, і
- Закон про планування та будівництво (*Plan- och bygglag*) 2010:900⁶³, ухвалений 1 липня того ж року, обидва з подальшими змінами в окремих статтях.

Закон щодо повноважень в сфері регіонального розвитку стосується безпосередньо планування політики регіонального розвитку, що визначається як спрямована на забезпечення сталого зростання та розвитку регіонів. Відповідальність за планування розвитку в рамках округу покладається на Регіон (*Region*), тобто на самоврядування окружного рівня.

Ст. 5 цього Закону визначає, що Регіон повинен:

1. розробляти та затверджувати стратегію розвитку округу (лену), координувати заходи з реалізації цієї стратегії;
2. визначати цілі та пріоритети у сфері забезпечення регіону трудовими ресурсами та надавати оцінки потреб лену в кваліфікованих кадрах у державному та приватному секторах у короткостроковій та довгостроковій перспективі;
3. ухвалювати рішення щодо використання окремих державних коштів для регіонального розвитку;
4. здійснювати моніторинг, ініціювати оцінювання та щороку звітувати перед урядом про результати роботи з регіонального розвитку.

При цьому ст. 6 визначає, що Регіон може також виконувати завдання в рамках структурних фондів ЄС.

Ст. 7 покладає на Регіон також відповідальності за планування транспортної інфраструктури, яке здійснюється через окремий планувальний документ.

⁶² <https://surl.li/yevbaq>

⁶³ <https://surl.li/nswoue>

Ст. 10 визначає, що «державні органи, що здійснюють діяльність у лені, повинні враховувати стратегію, затверджену для розвитку лену. Адміністративна рада лену та інші державні органи повинні в межах своїх сфер діяльності надавати Регіону необхідну підтримку для реалізації регіональної політики розвитку та планування транспортної інфраструктури на регіональному рівні. Вони також повинні регулярно інформувати Регіон про поточну та заплановану діяльність, що має значення для розвитку лену».

Таким чином, Закон визначає Регіон (ОМС) відповідальним за планування регіонального розвитку, але не визначає деталізовано його порядок. Адміністративній раді округу (державному органу) відводиться роль лише сприяння Регіону і на неї покладається зобов'язання враховувати відповідну стратегію.

Більш деталізовані норми містяться у **Постанові про політику регіонального розвитку (Förordning om regionalt utvecklingsarbete) 2017:583⁶⁴**, підзаконному акті, ухваленому 15 червня 2017 року.

Ст. 3 цієї Постанови визначає, що орієнтиром для планування регіонального розвитку для всієї країни має бути Національна стратегія сталого регіонального розвитку на 2021–2030 роки, а також цілі або еквівалентні завдання у програмах Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF) та у плані трансформації Фонду справедливої трансформації (JTF) (там, де це має бути враховано), тим самим встановлюючи прямий зв'язок між планування політики в країні з Цілями сталого розвитку ООН і європейською когезійною політикою.

Далі тут містяться загальні положення про те, що таке стратегія регіонального розвитку (**ст. 8**):

Регіональна стратегія розвитку має бути комплексною та міжсекторальною стратегією для реалізації політики регіонального розвитку в одному або кількох ленах і містити цілі та довгострокові пріоритети для цієї діяльності.

Стратегія має сприяти міжсекторальній співпраці між ленами та між учасниками на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях. Вона має слугувати основою для програм Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF) та Європейського соціального фонду плюс (ESF+) і повинна враховуватися у розробці інших регіональних стратегій і програм.

Якщо кілька Регіонів розробляють спільну стратегію розвитку, положення, що стосуються одного лена в цій Постанові, то це застосовується до всіх ленів, охоплених цією стратегією.

Тут варто звернути увагу на кілька моментів:

- **регіональна стратегія визначається як основа для планування програм у рамках європейських структурних фондів;**
- **допускається розроблення спільної стратегії для декількох округів (ленів).**

Наступні статті містять уже більше вказівок щодо процедури підготовки і реалізації стратегії.

⁶⁴ <https://surl.li/golrkm>

Ст. 4 і 9 дають вказівки щодо напрямків аналізу (сталість як пріоритетний акцент, три його виміри — економічний, соціальний і екологічний, аналіз функціональних зв'язків між різними територіями):

***Ст. 4:** Економічна, соціальна та екологічна стійкість є невід'ємною частиною аналізу, стратегій, програм та ініціатив у сфері регіонального розвитку.*

***Ст. 9:** Регіональна стратегія розвитку має бути розроблена на основі аналізу особливих умов для сталого регіонального зростання і розвитку в лені. Аналіз повинен мати територіальну перспективу, включно з урахуванням функціональних регіональних зв'язків як в межах лєну, так і через його адміністративні та державні кордони, а також різних типів сільських районів і міських поселень.*

Ст. 10 наголошує на партисипативному підході до розроблення стратегії:

Регіональна стратегія розвитку має розроблятися у тісній співпраці з відповідними муніципалітетами, Регіонами, ленськими Адміністративними радами та іншими відповідними державними органами. Стратегію слід узгодити (förankras väl) на місцевому та регіональному рівнях. Також бізнесу та організаціям громадянського суспільства в лені варто надати можливості для участі у співпраці.

Ст. 12 визначає порядок моніторингу (перегляду) стратегій:

Регіональна стратегія розвитку повинна переглядатися принаймні один раз між кожними виборами до регіональних та муніципальних зборів.

Ст. 13 і 14 визначають порядок взаємодії з державними і муніципальними органами на етапі затвердження і реалізації:

Після затвердження або оновлення регіональної стратегії розвитку її необхідно подати уряду, Агентству з питань економічного та регіонального розвитку (Tillväxtverket) та іншим відповідним державним органам і зацікавленим сторонам.

Відповідальний за регіональну роботу з розвитку орган має координувати зусилля з впровадження регіональної стратегії розвитку разом із відповідними муніципалітетами, Регіонами, ленськими Адміністративними радами та іншими державними органами. Також бізнесу та організаціям громадянського суспільства в лені мають бути надані можливості для співпраці.

Таким чином, Постанова є більш деталізованою ніж Закон. Вона:

- визначає Національну стратегію сталого регіонального розвитку як загальнонаціональний орієнтир для планування регіонального розвитку;
- встановлює регіональну стратегію як основу для планування регіональних програм з використанням коштів структурних фондів ЄС;
- визначає необхідність аналізу як бази стратегії, який має здійснюватися за трьома складовими сталого розвитку — економічним, соціальним та екологічним;
- вказує на необхідність міжсекторальної співпраці зі стейкхолдерами на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях на етапі розроблення стратегії;

- не визначає часовий горизонт планування, але вказує на регулярність перегляду (фактично не менше одного разу в чотири роки — між черговими місцевими виборами);
- не надає державним органом повноважень так чи інакше впливати на розроблення стратегій (окрім як у форматі співпраці) і їх затвердження, натомість передбачає, що вони ставляться до відома щодо її затвердження;
- не визначає необхідність розроблення стратегій на муніципальному рівні.

Як у Законі, так і в Постанові положення, які регламентують порядок розроблення стратегій, сформульовані достатньо загально і залишають розробникам стратегій (ОМС) достатньо багато свободи у виборі структури, організації процесу розроблення, взаємодії з іншими зацікавленими сторонами. Вони фіксують ключову роль ОМС регіонального (окружного) рівня у розробленні стратегій і фактично закріплюють механізм «знизу вгору» (*bottom-up*) як основний під час планування регіонального розвитку.

Такий суттєво менш регламентований ніж в українському законодавстві підхід значною мірою можливий лише завдяки тому, що в Швеції склалася достатньо унікальна модель врядування:

«Швеція має унікальну модель державного управління, яка визначається її структурою, принципами ухвалення рішень на основі консенсусу та колективного підходу, а також розподілом відповідальності та делегуванням повноважень між різними державними установами на центральному рівні та на різних рівнях влади. Шведська система адміністрування та врядування значною мірою децентралізована, зі значними політичними та адміністративними повноваженнями, включаючи право стягувати податки, делегованими регіональному та місцевому рівням, де також працює більшість публічних службовців, особливо на муніципальному рівні».⁶⁵

Однак повною мірою зрозуміти підхід Швеції до планування регіонального розвитку неможливо, якщо не брати до уваги систему просторового планування, яка регулюється іншим законом і яка разом зі стратегічним плануванням формує цілісну систему планування регіонального і місцевого розвитку.

Слід зазначити, що **Закон про планування та будівництво** можливо ще більшою мірою закріплює підхід «знизу вгору», що дає змогу експертам говорити про «муніципальну монополію» в системі просторового планування в Швеції.

Звертає на себе увагу те, що цей Закон позиціонується перш за все як людиноцентричний і орієнтований на сталий розвиток:

Ст. 1 розділу 1: *«Ці положення спрямовані на те, щоб із урахуванням свободи окремої людини сприяти розвитку суспільства з рівними та сприятливими соціальними умовами життя, а також із забезпеченням доброго та довгостроково сталого життєвого середовища для людей як у сучасному суспільстві, так і для майбутніх поколінь».*

Ст. 2 розділу 1 однозначно визначає пріоритетну компетенцію в цих питаннях муніципалітетів:

⁶⁵ <https://surl.li/tlgoif>

Планування використання землі та води відповідно до цього Закону є компетенцією муніципалітету.

Ст. 1 розділу 3 вказує, що комплексний план просторового розвитку повинен мати кожен муніципалітет:

Кожен муніципалітет повинен мати актуальний генеральний (комплексний) план, що охоплює всю територію муніципалітету.

Відповідно до ст. 22–25 розділу 3 план розробляється на період каденції ОМС до чергових виборів (тобто на 4 роки), але зберігає свою чинність протягом 24 місяців після виборів, якщо місцева рада не ухвалила швидше рішення про його перегляд або зміни до нього.

Цікава процедура підготовки планів до ухвалення і врахування суспільних (державних) і приватних інтересів. Цьому присвячений окремий **розділ 2** цього Закону, в **ст. 1** якого сказано:

Під час розгляду питань відповідно до цього Закону мають братися до уваги як загальні (суспільні), так і приватні інтереси.

Більше того, тут наведено посилання на **Довкіллевий кодекс (Miljöbalken)**⁶⁶, розділи 3 і 4, в якому вживається поняття державний (національний) інтерес (*riksintresse*), а також згадується дотримання стандартів якості довкілля (розділ 5 цього ж кодексу).

До питань, які можуть становити державний (суспільний) інтерес, належать:

- природні і культурні цінності, екологічні та кліматичні аспекти, можливості для рекреації;
- оборонні інтереси;
- інтереси окремих галузей промисловості, наприклад, сільське господарство, лісове господарство, рибальство або оленярство;
- перспективи майбутнього розвитку інфраструктури, як-от: дороги, залізниці або електростанції.

⁶⁶ <https://surli.cc/drpjz>

Процедура врахування національних і інших інтересів описана в ст. 7–22 розділу 3:

- муніципалітет готує пропозиції до плану, в яких, зокрема, вказує, як він має намір врахувати та узгодити комплексний план з відповідними національними та регіональними цілями, планами та програмами, що мають значення для сталого розвитку в межах муніципалітету, чи відхиляється комплексний план від регіонального плану для округу та причини відхилення, а також зони та діяльність, що стосуються двох або більше муніципалітетів або мають регіональне значення;
- оприлюднює пропозиції для публічного обговорення на період не менше двох місяців;
- проводить консультації з Адміністративною радою округу, Регіоном та відповідними муніципалітетами;
- Адміністративна рада округу надає висновок щодо пропозиції плану стосовно відповідності національним інтересам, дотримання стандартів якості навколишнього середовища, узгодженості питань використання земельних та водних територій, що стосуються двох або більше муніципалітетів, безпечності забудови (враховуючи небезпечні природні та техногенні процеси чи явища), а також за запитом муніципалітету надає відповідні матеріали для врахування;
- якщо після цього пропозиція плану суттєво змінена, вона подається Адміністративній раді округу для повторного висновку;
- план після його затвердження разом зі звітом про консультації, висновком Адміністративної ради і заявою про їх врахування направляється Адміністративній раді округу, а також Національній раді з питань житла, будівництва та планування.

Таким чином, підготовка комплексних (просторових) планів регламентована більш строго, хоча провідна роль тут відведена саме муніципалітетам (у всьому, що не стосується державних (суспільних) інтересів, вони вільні в ухваленні рішень).

Відсутні згадки про єдиний національний документ просторового планування (аналог Генеральної схеми планування України), державні інтереси відображаються в секторальних планувальних документах.

Що стосується регіональних (окружних) планів, то їх розроблення в Швеції не передбачене. Є лише три винятки, окреслені розділом 7 Закону:

- Стокгольм має документ, який відповідає вимогам обох законів (тобто стратегію і просторовий план);
- ще два округи (Сконе та Галланд) мають право на розроблення таких планів, але наразі володіють двома такими документами.

У ст. 2 цього розділу вказується, що такі плани не є обов'язковими до виконання.

Відповідальність за їхнє розроблення покладена на Регіони, а процедура загалом схожа на процедуру розроблення комплексних планів на рівні муніципалітетів.

Ст. 3 передбачає, що в плані має бути зазначено «як було враховано та як план було узгоджено з регіональною стратегією розвитку, окружним планом регіональної транспортної інфраструктури, програмами забезпечення транспортом та муніципальними рекомендаціями щодо забезпечення житлом, а також національними та іншими регіональними і муніципальними цілями, планами та програмами, що мають значення для сталого розвитку в окрузі».

Іншими словами, стратегія тут визначена як первинна.

Таким чином, аналіз законодавчої бази планування місцевого і регіонального розвитку засвідчує, що:

- У системі такого планування панівним є підхід «знизу вгору» (*bottom up*) з визначальною роллю в цих процесах ОМС на муніципальному і регіональному (окружному) рівнях, і в першу чергу муніципалітетам відведена ключова роль. На державні органи покладено обов'язок забезпечувати врахування державних (суспільних) інтересів, брати до уваги напрацьовані плани і сприяти їх реалізації;
- стратегічне і просторове планування органічно поєднане. При цьому за муніципальним рівнем закріплене обов'язкове розроблення комплексних просторових планів, розроблення стратегій допускається, але не регламентується. На регіональному (окружному) рівні, навпаки, визначена необхідність розроблення розвиткових стратегій, а розроблення регіональних просторових планів (які в цьому випадку мають узгоджуватися зі стратегіями) допускається скоріше як виняток;
- регламентні документи задають необхідність партисипативного підходу та консультацій з різними стейкхолдерами на регіональному і муніципальному рівнях, у тому числі з сусідніми муніципалітетами та округами;
- наскрізною є орієнтація на сталий розвиток, Цілі сталого розвитку ООН і відповідний національний документ, який визначається як орієнтир для планування регіонального розвитку;
- документи регіонального планування визначаються як основа для використання коштів у рамках програм фінансування зі структурних фондів ЄС;
- нормативні документи залишають розробникам планувальних документів (ОМС) достатньо широке поле свободи у тому, як буде організовано процес їх розроблення і як структурувати фінальні документи.

■ ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ НАЦІОНАЛЬНОГО РІВНЯ

НАЦІОНАЛЬНА СТРАТЕГІЯ СТАЛОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ НА 2021–2030 РОКИ

Як уже зазначалося, **Постановою про політику регіонального розвитку (Förordning om regionalt utvecklingsarbete) 2017:583** Національна стратегія сталого розвитку визначена на 2021–2030 роки⁶⁷ як керівний документ (*vägledande*) для планування регіонального розвитку (ст. 3 в редакції від 2024 року). Водночас, ані відповідним Законом, ані цією Постановою не визначено порядок її розроблення і вимоги до її змісту. Як впливає з самої Стратегії, вона підготовлена урядом і направлена парламенту листом.

Національна стратегія — це невеликий документ (55 стор.). У ній визначено, що «метою регіональної політики розвитку є розвиток потенціалу з поси-

⁶⁷ <https://surl.li/qzxaqeq>

леною місцевою та регіональною конкурентоспроможністю для сталого розвитку в усіх частинах країни». Зазначено також, що «Політика регіонального розвитку повинна сприяти переходу до сучасної та сталої держави загального добробуту. Нам потрібно забезпечити, щоб вся Швеція була готова до майбутнього без викопного палива».

Стратегія не містить окремої аналітичної частини, але покликається на ряд аналітичних документів, підготовлених на запит уряду Шведським агентством з питань економічного та регіонального розвитку. Натомість у ній визначені виклики, які стоять перед країною, і кожному з них присвячено декілька абзаців для пояснення:

- екологічні проблеми та зміну клімату;
- демографічні трансформації;
- зростання соціально-економічних диспропорцій як у межах Швеції, так і в Європейському Союзі.

Наголошується на важливості територіального виміру — оскільки умови для сталого регіонального розвитку є неоднорідними в різних частинах країни, всі заходи мають здійснюватися з урахуванням територіальної специфіки.

У Стратегії визначено чотири ключові стратегічні напрями на період 2021–2030 років:

1. Рівний доступ до житла, працевлаштування та соціальних послуг по всій країні.
2. Забезпечення кваліфікованими кадрами та розвиток компетенцій у всіх Регіонах.
3. Інновації, оновлення, підприємництво та розвиток малого і середнього бізнесу.
4. Доступність у всіх Регіонах завдяки розвитку цифрових технологій та транспортної інфраструктури.

Якщо порівнювати з аналогічними цілями в наших стратегічних документах, то йдеться фактично про подолання регіональних диспропорцій, розвиток людського капіталу, ставку на інноваційну економіку і МСБ, а також розвиток цифрової і транспортної інфраструктури.

Кожен напрям розкривається через пріоритети:

1. Рівний доступ до житла, працевлаштування та соціальних послуг по всій країні:

- висока якість життя з гарним та привабливим житловим середовищем;
- належне планування розвитку муніципалітетів; (тут наголошено, що це відповідальність ОМС і розділ сформовано більше в стилі керівних принципів. Заохочується спільне планування на регіональному рівні (зокрема у ленах), крім тих ленів, де це нормативно визначено: «Регіональне просторове планування може бути запроваджене в більшій кількості округів, коли для такого планування існуватиме потреба та умови»).
- доступ до комерційних та державних послуг.

2. Забезпечення кваліфікованими кадрами та розвиток компетенцій у всіх округах:

- діюча інфраструктура для забезпечення кваліфікацією та навчання протягом усього життя;
- розвинена регіональна робота з надання кваліфікованих кадрів (комплекс з визначення потреб, пошуку, підготовки тощо).

3. Інновації, оновлення, підприємництво та розвиток малого і середнього бізнесу:

- трансформація через сильні регіональні інноваційні системи та розумну спеціалізацію;
- конкурентоспроможна, циркулярна й стала кліматично та екологічно біоекономіка;
- використання можливостей цифровізації;
- гарний бізнес-клімат з вигідними рамковими умовами та ефективним забезпеченням капіталу;
- інтернаціоналізація, заохочення інвестицій та збільшення експорту.

4. Доступність у всіх округах завдяки розвитку цифрових технологій та транспортної інфраструктури:

- покращення доступу до швидкісного інтернету та збільшення використання цифрових технологій;
- доступність завдяки сталим транспортним системам.

Пріоритети подаються описово, фактично формулюються в стилі завдань (*має бути, необхідно, повинні*) з їх обґрунтуванням, але не у вигляді структурованих списків чи таблиць з фіксацією відповідальних осіб, як заведено в Україні.

В Стратегії також визначені передумови її реалізації, забезпечення яких стосується різних стейкхолдерів:

- інституційна спроможність на місцевому та регіональному рівнях,
- територіальна узгодженість і міжінституційна співпраця між органами влади, регіонами та іншими учасниками,
- освітній розвиток, аналітика, моніторинг, оцінювання та наукові дослідження.

Таким чином,

- Національна стратегія — лаконічний документ, який швидше окреслює орієнтири і підходи, ніж визначає прямі завдання;
- в ній відсутні деякі елементи, які традиційні для таких документів формалізованого типу (аналіз, візія, чіткий порядок моніторингу);
- при цьому чітко вказано ключові стратегічні напрями, які відповідають актуальним для країни викликам.

У Стратегії вказується, що уряд розробить план її реалізації. **План дій щодо реалізації Національної стратегії на 2022–2024 роки**⁶⁸ уточнює деякі підходи, але також не є строго формалізованим документом.

В ньому зазначено:

...на основі чотирьох стратегічних напрямів Національної стратегії уряд визначив три сфери, які необхідно розвивати в рамках державної реалізації у 2022–2024 роках. Передумовою для такого розвитку є те, щоб уряд вживав ініціатив та ухвалював рішення з питань, пов'язаних з цими сферами розвитку.

Ці сфери:

- перехід до сталого регіонального розвитку;
- територіальний підхід;
- скоординоване впровадження.

Для кожної з них визначено ініціативи, які уряд підтримує. Приклади ініціатив стосовно територіального підходу:

- Потенціал кожної географічної території має бути використаний відповідно до її специфічних передумов. Виклики мають долатися, а можливості — створюватися як у містах і міських агломераціях, так і в малонаселених та сільських районах.
- Розвиток навчання та формування знань має здійснюватися з урахуванням територіального підходу.
- Розвиток окремих муніципалітетів, а також відмінності у передумовах як між, так і в межах адміністративно-територіальних одиниць (ленів), підлягають моніторингу.
- Різні форми державного втручання мають адаптуватися відповідно до потреб і пріоритетів окремих Регіонів та муніципалітетів.
- Регіональні програми державної підтримки бізнесу й надалі відіграватимуть важливу роль у тих територіях, де ринкові механізми не забезпечують належного функціонування, або як інструмент часткової компенсації постійних структурних недоліків, зокрема надмірно великих відстаней.

Далі в Плані для кожного стратегічного напрямку Національної стратегії і відповідно для кожного пріоритету наводиться перелік (приклад) рішень, які уряд ухвалив і які мають особливе значення для можливостей досягнення цілей політики регіонального розвитку.

Таким чином, Національна стратегія і План її реалізації — швидше рамкові документи, які визначають пріоритети, принципи і підходи, якими різні рівні влади мають керуватись, але не містять конкретного переліку кроків, які мають реалізовуватися. Залишаючи таким чином достатньо широкий «люфт» у виборі таких кроків, ці документи скоріше заохочують орієнтуватися на досягнення стратегічних цілей і дають орієнтири, яким чином це може досягатися, а не відпрацьовувати і звітувати за конкретні реалізовані заходи (які можливо і не ведуть до досягнення цілей).

⁶⁸ <https://surl.li/fwecxd>

ПАРТНЕРСЬКА УГОДА МІЖ ЄВРОПЕЙСЬКОЮ КОМІСІЄЮ ТА ШВЕЦІЄЮ

Одним із документів планування регіональної політики на національному рівні є **Партнерська угода між Європейською Комісією та Швецією**⁶⁹, яка встановлює рамки використання коштів ЄС (фондів згуртованості) на період 2021–2027 рр. Основні фонди: Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), Європейський соціальний фонд плюс (ESF+), Фонд справедливого переходу (JTF), Європейський фонд морського, рибного господарства та аквакультури (EMFAF).

Таку угоду укладає кожна країна ЄС відповідно до ст. 10.1 Регламенту (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року⁷⁰. Згідно ст. 10.5. Регламенту *«Угода про партнерство є стратегічним та лаконічним документом. Він не повинен перевищувати 35 сторінок, якщо тільки держава-член за власною ініціативою не вирішить збільшити обсяг документа»* і готується відповідно до наданого шаблону⁷¹. Така угода визначає, на які цілі, визначені у відповідних фондах, через які національні (регіональні) програми і в яких обсягах спрямовуються кошти відповідних фондів у відповідній країні. У Швеції діє 8 таких регіональних програм, які відповідають 8 її статистичним регіонам NUTS 2.

Оскільки цей документ є типовим для країн-членів ЄС, то ми не будемо зупинятись на ньому окремо. Зазначимо тільки, що Угода значно більш структурована, порівнюючи з Національною стратегією, оскільки тут йдеться про використання коштів. При цьому в Національній стратегії сказано, що *«Політика регіонального розвитку та політика згуртованості ЄС тісно інтегровані»*, але Національна стратегія, власне, є ширшим документом. Європейські кошти — одне з (але не єдине, оскільки основним є пряме бюджетне фінансування і гранти для регіонів з гіршими умовами розвитку) джерел ресурсів для реалізації цілей Національної стратегії відповідно до цілей структурних фондів ЄС.

■ РЕГІОНАЛЬНІ СТРАТЕГІЧНІ ДОКУМЕНТИ

ПЛАН РОЗВИТКУ ОКРУГУ СТОКГОЛЬМ ДО 2050 РОКУ

Стокгольм, який має статус округу (лена), є фактично єдиним, у якого стратегія і просторовий план поєднані в одному документі — **Регіональному плані розвитку округу Стокгольм до 2050 року**⁷², що враховує вимоги обох вказаних вище законів.

Документ достатньо розгорнутий (загальний обсяг — 244 сторінок, хоча це не суцільний текст, а дизайнерська верстка, насичена ілюстраціями).

Коротка аналітична частина включає **опис ситуації** з точки зору внутрішніх факторів (зростання регіону, в т.ч. демографічна ситуація) і зовнішніх впливів (трендів).

⁶⁹ <https://surl.li/wiysnh>

⁷⁰ <https://surl.li/cc/shwldj>

⁷¹ Країни кандидати, які не мають доступу до структурних фондів, не укладають таких угод. Натомість в межах IPA кожна країна розробляє: *Indicative Strategic Paper* — стратегічний документ, погоджений з Єврокомісією; *Sector Reform Performance Contracts* — секторні договори з реформ з відповідними індикаторами.

⁷² <https://surl.li/ryrnmq> (тут доступна і скорочена версія)

Далі виділені ключові **сильні сторони** округу:

- люди, які живуть, працюють у регіоні та відвідують його;
- близькість між сільськими і міськими територіями;
- якість життя, привабливість для відвідувачів та широкі можливості вибору;
- інноваційний та конкурентоспроможний бізнес-сектор;
- високий рівень компетентностей та сильний ринок праці;
- успішні інноваційне і дослідницьке середовище;
- роль двигуна у зеленому переході.

А також формулюються актуальні для округу **виклики**:

- сприяти кількісному зростанню населення, покращуючи стан навколишнього середовища регіону та здоров'я його мешканців;
- розв'язувати проблему дефіциту потужностей, задовольняючи збільшувані потреби;
- стати панівною на міжнародній арені метрополією у прогресивному глобальному конкурентному середовищі;
- зменшити вплив на клімат, одночасно забезпечуючи підвищену доступність та економічне зростання;
- продовжувати бути відкритим регіоном, посилюючи інклюзивність;
- підвищити довіру та безпеку в регіоні в неспокійні часи.

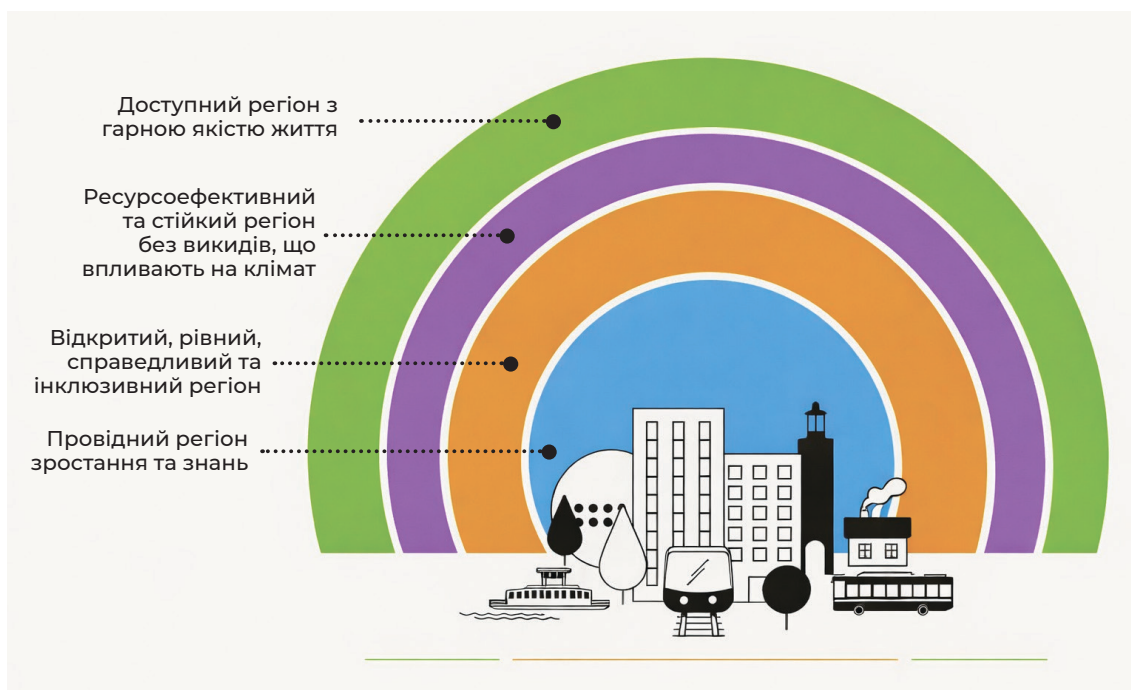
Кожен з цих викликів сформульований як спроба поєднати дві суперечливі тенденції (бути лідером, незважаючи на щораз вищу конкуренцію, рости, при цьому зменшуючи вплив на клімат, тощо)

На основі цього формулюється **бачення (візія)**:

Бачення округу Стокгольм полягає в тому, щоб стати найпривабливішим метрополійним регіоном Європи для повноцінного життя, роботи та постійного проживання (att leva, verka och bo i). Як відповідальний європейський метрополійний регіон, округ Стокгольм також робить внесок у сталий розвиток у світі, який ставить людей у центр уваги, має екологію як основу, а економіку як інструмент та передумову (medel och förutsättning).

Коротко: Найпривабливіший та найстійкіший метрополійний регіон Європи — для життя, роботи та проживання.

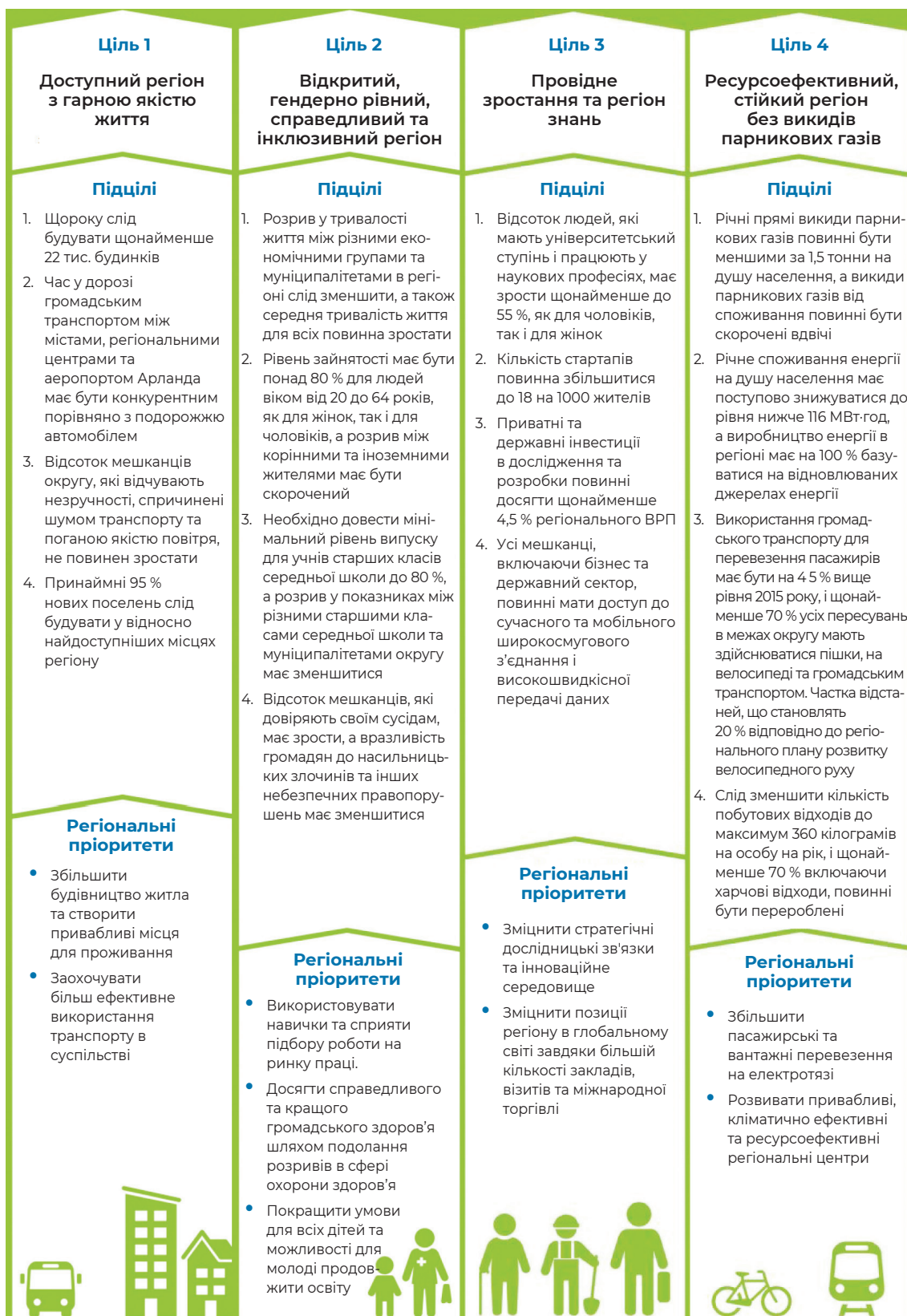
З візії витікає **4 стратегічні цілі** — комфорт загалом плюс три цілі відповідно до складових Цілей сталого розвитку — економічної, соціальної і екологічної (мал. 8).



■ МАЛЮНОК 8. Взаємозв'язок стратегічних цілей розвитку округу Стокгольм і Цілей сталого розвитку ООН. Джерело: RUF5 2050⁷³

Для кожної **цілі**, яка, як і візія в цілому, орієнтована на горизонт 2050 року, визначені **підцілі** (вимірювані орієнтири) з орієнтацією на горизонт досягнення до 2030 року і пріоритети (сфери, завдання), на які регіональний розвиток має бути сфокусований в період 2018–2026 — восьмирічний період, на який План розрахований (два виборчі цикли) (**мал. 9**).

⁷³ <https://surl.li/ygbtnr>



■ МАЛЮНОК 9. Дерево цілей в Плані розвитку округу Стокгольм. Джерело: RUFSS 2050⁷⁴

⁷⁴ <https://surl.lu/wwwpbc>

В описі **підцілей** вказуються базове і цільове значення.

Кожен із **пріоритетів** розкривається через короткий опис і завдання, на які має бути зроблений фокус. Наприклад, орієнтація на суспільство з ефективним транспортним сполученням (ціль 1) розкривається через такі **фокуси**:

- спільно поглибити аналіз транспортної системи, який був підготовлений у рамках Плану, для розвитку як громадського транспорту, так і транспортної системи в цілому;
- забезпечити кращу пропускну здатність і доступність для громадських та вантажних перевезень;
- працювати над розробленням (регуляторних) інструментів, що сприяють ресурсоефективному використанню транспортної інфраструктури;
- планувати забудову з орієнтацією на найкращі локації для громадського транспорту;
- покращувати умови для збільшення пішохідного та велосипедного руху.

І далі для кожного пріоритету зазначені **ключові стейкхолдери** (інституції) національного, регіонального (окружного) і місцевого рівня, які можуть бути дотичні до впровадження цього пріоритету.

Для кожного пріоритету також призначається орган, який має ключову відповідальність за координацію та керівництво роботою в кожному пріоритеті разом з іншими залученими сторонами.

Регіон визначається як координувальний орган у певних пріоритетах, залучена сторона в інших, але також йому відводиться особлива відповідальність за налагодження діалогу між усіма залученими сторонами і координацію дій в рамках різних пріоритетів.

Загалом ця частина документу, яка могла б окремо розглядатись як повноцінна, дуже якісно структурована стратегія, займає біля 50 стор.

Наступна частина документу (60 стор.) присвячена **плануванню просторовому розвитку** і зроблена у форматі майстер-плану.

Зазначається, що планування розвитку округу Стокгольм має бути скоординовано з іншими округами Східно-Центральної Швеції (*Östra-Mellansverige*, ÖMS — один із регіонів NUTS 2), частиною якої округ є.

Планування просторового розвитку важливе для досягнення цілей, визначених Планом, і сформульоване такими **просторовими принципами** з перспективою на 2050 рік:

- **Міський розвиток у місцях з найкращим доступом до громадського транспорту.** Забудова та ущільнення в районах з високою доступністю громадського транспорту створює близькість та забезпечує основу для послуг та якісного громадського транспорту. Це дає змогу скоротити відстані, полегшити переміщення у повсякденному житті людей.
- **Взаємопов'язані регіональні міські центри.** Розміри та темпи зростання Стокгольмського регіону зумовлюють необхідність розвитку **поліцентричної просторової структури**. Добре розвинені і добре пов'язані регіональні центри важливі для швидкого сталого зростання житла, робочих місць та вищих навчальних закладів, а також комерційних і громадських послуг. **Покращення горизонтальних (транскордонних) зв'язків** зменшить навантаження на транспортні лінії, що ведуть до центральної частини регіону, і зміцнить зв'язки між субрегіонами, що, у свою чергу, сприятиме **кращому територіальному балансу в межах лєну**.

- **Ресурсоефективні системи для мешканців й перевезення вантажів.** Оскільки регіон у довгостроковій перспективі має бути **вільним від кліматично шкідливих викидів**, транспорт поступово має ставати **безвуглецевим** (вільним від викопного палива) та **енергоефективним**. Пасажирські й вантажні перевезення повинні бути добре скоординованими, водночас пріоритет має надаватися доступності для пішоходів та велосипедистів, а також громадському транспорту і комерційному руху.
- **Цілісна зелена структура та надійне водне середовище.** Разом зелена й блакитна інфраструктура створюють значну **соціальну, біологічну та культурну цінність**, важливу для **привабливості регіону**, його **стійкості до криз і якості життя мешканців**, а також забезпечують ключові функції для екосистемних послуг, адаптації до зміни клімату, відпочинку, енергетичної та продовольчої безпеки.
- **Міцніші зв'язки між міськими та сільськими районами.** Умови життя в сільській місцевості та менших периферійних міських районах регіону слід розвивати таким чином, щоб регіон залишався цілісним. Основою доступності між міськими і сільськими районами є дорожня мережа, яка, таким чином, має велике значення для розвитку сільських районів. Важливо, щоб нові поселення, громадські служби та вузли громадського транспорту розташовувалися у стратегічних місцях.
- **Доступні умови для інновацій, бізнесу та осіб, що ухвалюють рішення.** Доступність є передумовою для здатності регіону Стокгольм виконувати свою функцію столичного регіону. Державні та приватні дослідницькі середовища регіону, вища освіта, головні офіси корпорацій, головні офіси національних організацій, культурні сцени й культурні середовища національного інтересу, а також урядові інституції та парламент повинні бути доступними для всіх жителів регіону, Швеції та іноземних відвідувачів.

Просторовий розділ далі структурований за такими **функціональними блоками**, в кожному з яких описано бачення розвитку цієї системи з перспективою до 2050 року:

- регіональна структура розселення;
- регіональна транспортна система;
- вантажна та логістична структура;
- технічна інфраструктура;
- регіональна зелено-синя структура;
- просторова структура сільської місцевості та архіпелагу.

Наступний блок документу (85 стор.) включає так звані **тематичні питання**, згруповані за трьома напрямками:

- розширення та розвиток (забудова, технічні системи і транспорт);
- ресурси та обмеження (зелені, блакитні зони, культурна спадщина, екологія і здоров'я, вплив на клімат);
- зростання і добробут (соціально-економічний блок — регіональна економіка, бізнес та підприємництво, кваліфікація і ринок праці, дослідження та інновації, ринок житла, соціальна згуртованість, безпека й довіра, соціальні послуги, включаючи охорону здоров'я, культуру, цифровий розвиток, сільську місцевість, архіпелаг).

Загалом у ці три блоки згруповано 19 питань. Для кожного з них дається короткий опис ситуації і надаються рекомендації щодо того, як в окрузі можна впливати на них з точки зору просторового планування та інклюзивного зростання.

Таким чином цей розділ певною мірою є містком від базових позицій як стратегічного, так і просторового планів до широкого кола питань життєдіяльності округу.

У заключній частині документ визначає модель моніторингу, яка передбачає щорічну конференцію і відстеження чотирьох питань (мал. 10):



■ МАЛЮНОК 10. Система моніторингу в Плані розвитку округу Стокгольм. Джерело: RUF5 2050⁷⁵

Завершується документ так званою загальною оцінкою — окрім обов'язково передбаченої екологічної оцінки, регіон робить розширену оцінку з точки зору досягнення Цілей сталого розвитку (економічної, екологічної і соціальної сталості).

Загалом, План розвитку округу Стокгольм чітко «вписується» в логіку і стилістику планування регіонального розвитку у Швеції:

- він вільний від жорсткої деталізації і швидше визначає орієнтири для різних категорій, ніж задає конкретні дії, які мають бути реалізовані;
- він пронизаний логікою забезпечення сталого розвитку.

⁷⁵ <https://surl.li/dnrcie>

Ціла низка моментів, які реалізовані в цьому документі, могли б бути **корисними для формування оновленого підходу до розроблення регіональних стратегій розвитку в Україні:**

- **чітке позиціонування регіону в декількох просторових горизонтах:** міжнародний — Європа (і світ) або принаймні певний її макрорегіон, національний (в тому числі певний макрорегіон) і внутрішньорегіональний;
- **поєднання стратегічного і просторового планування:** сьогодні в Україні існує розрив між цими двома типами планування. Можливо, не варто об'єднувати стратегію і комплексний план, але посилити просторову складову стратегій і врахування територіального аспекту однозначно необхідно. Просторова частина стратегій у форматі, наближеному до типового для західної традиції майстер-плану, могла б мати статус тієї інтегрованої концепції, яка згадується в нашому законодавстві;
- **прагматичний підхід до аналітичної бази стратегій:** уникнення перевантаження стратегічного документу надлишковою загальною інформацією актуальне для українських стратегій. Водночас аналітична база стратегічного плану — це цілий комплекс сфокусованих на різних актуальних проблемах досліджень;
- **чітка наскрізна логіка — візія — цілі — підцілі:** цей підхід теж вартує бути запозиченим. Багатьом вітчизняним стратегіям бракує наскрізної логіки;
- **гнучкість часових горизонтів планування:** це дозволило б поєднати середньострокове і довгострокове перспективне планування і забезпечило б спадковість між стратегіями різних програмних періодів. Залежно від горизонтів можлива різна деталізація цілей і завдань планувальних документів;
- **блок тематичних питань:** наявність такої частини в стратегії дає змогу, з одного боку, уникнути розмивання стратегічних пріоритетів як результату прагнення до всеохопності, традиційного для вітчизняних стратегій, а з другого — пов'язати стратегію з широким колом сфер життєдіяльності регіону (чи громади), для яких важливо не стільки визначити конкретні дії, скільки підходи, які відповідають логіці такого стратегічного підходу;
- **система моніторингу, як поєднує відстеження активностей на реалізацію стратегії, результатів досягнення візії (позиціонування) і цілей:** такий підхід важливий, щоб уникнути формалізованого підходу, коли фокус зусиль з досягнення цілей зміщується на виконання заходів.

ПРИКЛАДИ ІНШИХ ПЛАНУВАЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ

Округ Галланд, який має нормативно визначене право розроблення стратегії і просторового плану, на відміну від Стокгольма має два окремі документи.

Стратегія (36 стор., розроблена у 2020 році)⁷⁶ визначає бачення розвитку округу до 2035 року, яке, як зазначено, залишається незмінним з попереднього 15 річного періоду (з 2005 року): «Галланд — найкраще місце для життя». Бачення уточнюється в контексті складових сталого розвитку — екологічної, соціальної та економічної сталості.

Свою Стратегію вони визначають як візійний та об'єднувальний документ — «комплексний і довгостроковий план розвитку округ Галланд. Маючи Стратегію як компас та

⁷⁶ <https://reglab.se/wp-content/uploads/2021/06/Halland-RUS2035-1.pdf>

підтримку рішень у складний та швидкозмінний час, різні зацікавлені сторони Галланду можуть зробити свій внесок на наступному етапі через свої плани, бюджети, бачення та вибір, щоб разом ми побудували суспільство, в якому хочемо жити».

Загальна стратегія досягнення такого бачення включає три напрями зусиль, які коротко описуються в форматі завдань (будемо, треба, повинні...):

- використання переваг наявних сильних сторін;
- реагування на актуальні виклики;
- об'єднання зусиль.

Також згадуються кілька галузевих стратегій.

Просторовий план округу Галланд⁷⁷ (як і просторова частина Плану Стокгольма) — більш розгорнутий і структурований документ. Зазначено, що при формуванні Плану розроблено низку принципів, які відповідають стратегії і баченню «Галланд — найкраще місце для життя». Часовий горизонт планування — до 2050 року. Тут також визначається необхідність позиціонування в регіональному, національному і міжнародному вимірах. План фокусований на трьох цільових областях, для кожної з яких розписані завдання (підходи) і вказані території, на які поширюється державний інтерес (обмеження):

- доступний, інклюзивний та згуртований регіон;
- поліцентричний регіон із привабливим і сталим середовищем проживання;
- стійкий та сталий регіон.

Приклад того як структурована **Стратегія округу Вестра-Йоталанд (Västra Götaland)**⁷⁸ (29 стор.) (мал. 11):



■ МАЛЮНОК 11. Структура Стратегії розвитку округу Вестра-Йоталанд. Джерело: *Regional Development Strategy for Västra Götaland 2021 — 2030*⁷⁹

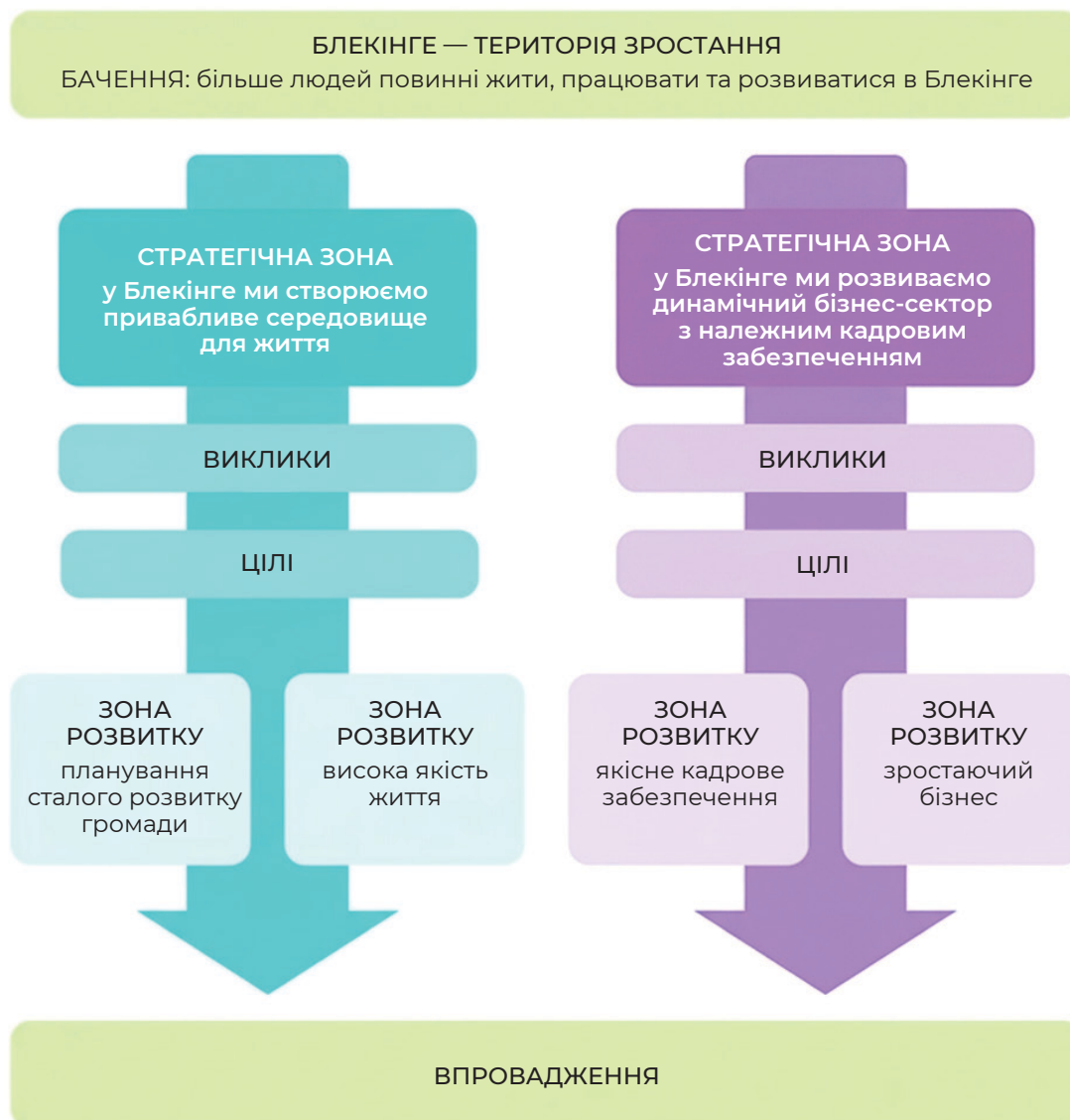
⁷⁷ <https://surl.li/gvwdjc> — версія для консультацій

⁷⁸ <https://surl.li/szxsas>

⁷⁹ <https://surl.li/gtkdxt>

Стратегія ще одного округу **Блекінге (швед. *Blekinge*)**⁸⁰ — теж невеликий документ з відмінною від попередніх структурою (**мал. 12**).

Цікаво, що тут частково подібно до того, як в Плані розвитку округу Стокгольм, в рамках опису кожної зони розвитку в кінці є резюме, яке включає пріоритети (фактично напрямки зусиль), цілі і підцілі (індикатори, але без числових значень), релевантні документи і ключових стейкхолдерів.



■ МАЛЮНОК 12. Структура Стратегії розвитку округу Блекінге⁸¹

Ще один приклад — **Стратегія округу Еребру (*Örebro län*)**⁸². Тут, на відміну від інших стратегій, для кожної з цілей впливу визначені чіткі кількісні індикатори зі способом підрахунку і базовим значенням. Тут також, подібно до Стокгольмського Плану, стратегічні цілі, які співвідносяться зі складовими сталого розвитку, пов'язані з різними сферами життєдіяльності округу (**мал. 13**).

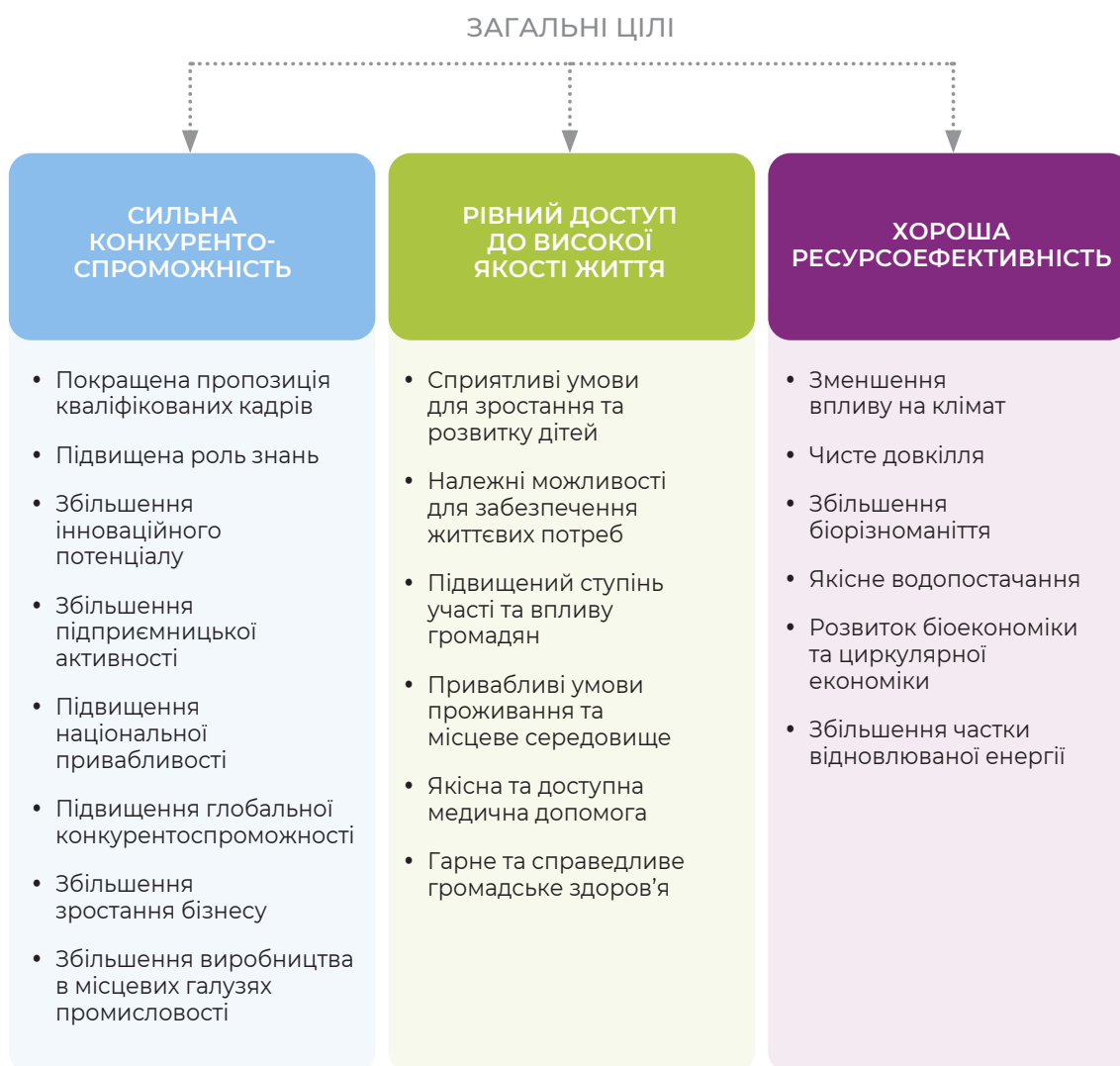
⁸⁰ <https://surl.cc/qopcfu>

⁸¹ <https://surl.li/yubgat>

⁸² <https://surl.li/ftcbwj>

РЕГІОН ЕРЕБРУ — СЕРЦЕ ШВЕЦІЇ

ПРИВАБЛИВИЙ ТА ЯСКРАВИЙ РЕГІОН ДЛЯ КОЖНОГО



■ МАЛЮНОК 13. Структура Стратегії розвитку округу Еребру⁸³

■ СТРАТЕГІЧНІ ДОКУМЕНТИ МУНІЦИПАЛЬНОГО РІВНЯ

Нагадаємо, що стратегії на цьому рівні не є обов'язковими, але деякі громади їх формулюють. Здебільшого це дуже лаконічні документи (10–15 стор.). Ось один з прикладів побудови такого документу (**мал. 14**):



■ МАЛЮНОК 14. Приклад структури Стратегії розвитку муніципалітету Севше⁸⁴

⁸⁴ <https://surl.li/uqniot>

■ ВИСНОВКИ

Загалом, шведська модель планування регіонального розвитку вирізняється кількома ключовими характеристиками:

- достатньо гнучкий підхід, в рамках якого планувальні документи формуються швидше як стратегічні орієнтири, а не як конкретні плани до виконання, їх розробникам залишається багато свободи в плані вибору часових горизонтів і стилю документів;
- наскрізна орієнтація документів усіх рівнів на досягнення Цілей сталого розвитку;
- провідна роль ОМС в розробці документів, переважання підходу «знизу вгору» (*bottom up*) і широкого залучення стейкхолдерів;
- органічне поєднання стратегічного і просторового планування.

Частина з цих моментів важко перенести на терени України, але є також і ті моменти, на які варто орієнтуватися:

- враховуючи, що повноцінне місцеве самоврядування в Україні ще в процесі становлення, і беручи до уваги серйозність викликів, які стоять перед Україною, баланс підходів «знизу вгору» і «згори вниз» (*top down*) має, можливо, бути дещо іншим, але роль ОМС має все більше посилюватись, а державний інтерес має все більш чітко визначатися;
- вимагає принципового рішення те, на який підхід до стратегічного планування загалом нам слід орієнтуватися — скоріше на візійний і консолідований (стратегічні орієнтири і принципові підходи), жорстко планувальний (плани до виконання, відповідальні, числові індикатори, терміни) чи спробу їх поєднання;
- також варто збільшити гнучкість у підходах до стратегічного планування, надавши розробникам стратегій більше свободи у виборі стилю і структури планувальних документів, забезпечивши при цьому наскрізний характер цілей, які визначаються на національному рівні;
- забезпечити врахування територіального виміру в стратегічних документах, більш тісний зв'язок стратегічного і просторового планування.

Серед окремих рішень, які варто запозичити Україні:

- чіткий порядок врахування державних/суспільних інтересів (визначення сфер, які належать до державного інтересу, їх картографування за можливості, чітка процедура погодження локальних планувальних документів органами, відповідальними за врахування державних інтересів);
- надання розробникам регіональних і місцевих стратегій стратегічної рамки через документи національного рівня і водночас свободи у виборі композиції самих стратегій;
- можливе поєднання стратегії і концептуального майстер-плану в одному документі або принаймні посилення блоку просторового аналізу в стратегії;
- практика винесення аналітичної частини стратегії в окремий(і) документ(и);

- позиціонування регіону в його стратегії (візії) в декількох просторових горизонтах — міжнародний (Європа (і світ) або принаймні певний її макрорегіон), національний (в тому числі також певний макрорегіон) і внутрішньорегіональний (стосовно до його мешканців);
- чітка наскрізна логіка — візія — цілі — підцілі, їх деталізація залежно від горизонтів планування;
- підхід, коли визначаються не стільки секторальні стратегічні цілі, а наскрізні цілі вищого порядку, через призму яких далі будується узгоджена політика щодо так званих тематичних питань (секторальна політика);
- система моніторингу, яка поєднує відстеження прямих результатів активностей на реалізацію стратегії і результатів з точки зору досягнення візії (позиціонування в різних горизонтах).



ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В ІРЛАНДІЇ



■ ІРЛАНДІЯ — ЗАСТЕРЕЖЕННЯ І ПРИКЛАД ДЛЯ УКРАЇНИ

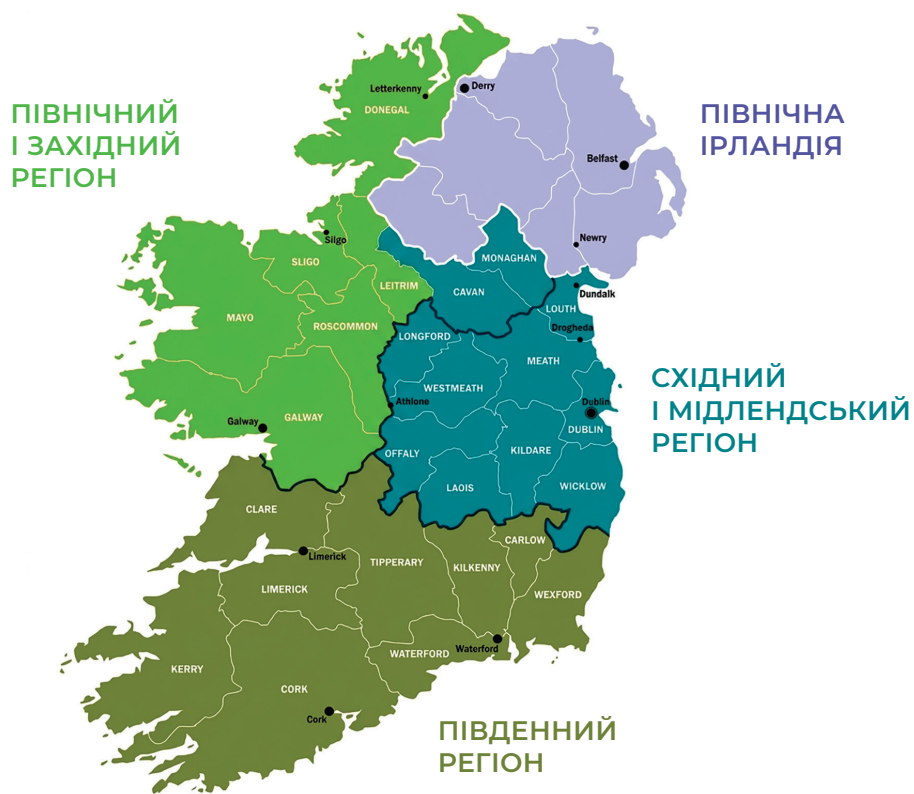
Ірландія (ірландською — *Éire*, англійською — *Ireland*) — порвняно невелика країна, яка є членом ЄС ще з 1973 року. Чисельність її населення становить 5,3–5,4 млн (вона посідає 18–19 місце серед країн ЄС разом зі Словаччиною), а площа — 70273 км² (20 місце — між Грецією і Литвою). Вона традиційно зберігає нейтралітет і не є членом НАТО.

Цю країну часто наводять то як приклад, то як застереження для України. Про застереження йдеться, коли згадуються наслідки британської колоніальної політики. Зокрема, говорять про такі паралелі:

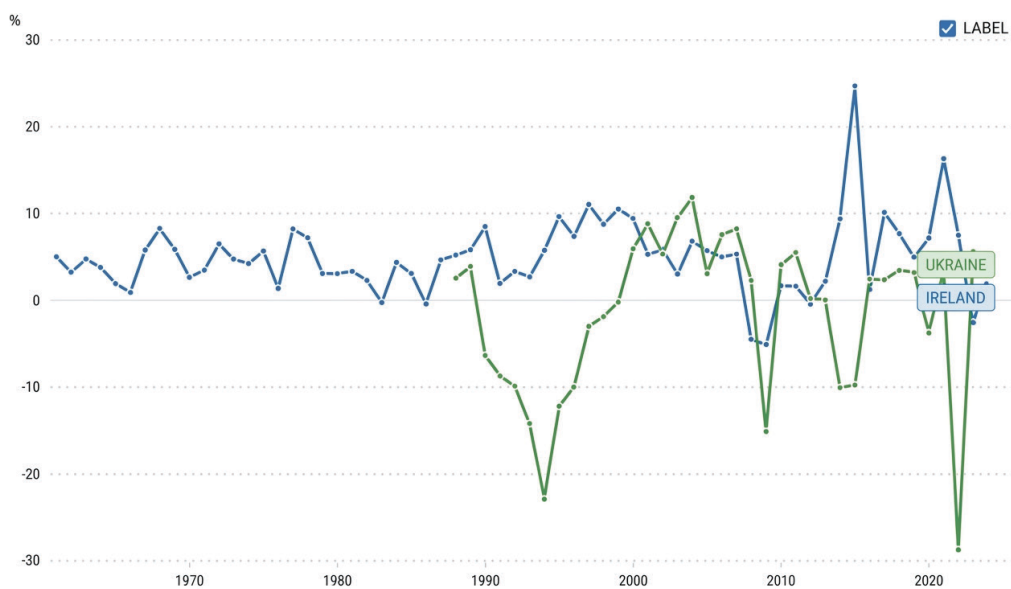
- про **Ірландський картопляний голод**, який трапився в середині XIX століття;
- про **величезну міграцію**, яку оцінюють цифрами в 8 млн в XIX столітті, і біля 2 млн — в XX. Із середини XIX століття до початку 1970-х Ірландія втратила половину чисельності свого населення;
- про її **розділеність** — вона розташована на Ірландському острові і займає 83 % його території. Решта 17 % — це Північна Ірландія, яка входить до складу Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії (**мал. 15**). Це розділення теж пов'язують із наслідками колоніальної політики, і воно залишається предметом напружень між прихильниками (здебільшого католиками) і противниками (здебільшого протестантами) об'єднання в Північній Ірландії, хоча після укладення так званої Белфастської угоди (або Угоди страсної п'ятниці — *Good Friday Agreement*) у 1998 році це напруження знизилось;
- про **поступове витіснення ірландської мови**. Хоча відповідно до Конституції ірландська мова є першою офіційною, а англійська — другою, насправді англійська мова у повсякденному житті домінує. При цьому, за даними перепису 2022 року, ірландською мовою говорять лише біля 40 % мешканців віком старше 3 років, а вживають її щоденно тільки приблизно 1,5 %⁸⁵.

На момент приєднання Ірландії до Європейського економічного співтовариства, попередника ЄС, про неї говорили як «найбіднішу країну серед найбагатших». Проте з того часу вона показала феноменальний економічний ріст, завдяки чому її стали називати «Кельтським тигром», за аналогією з «Азійськими тиграми» (Гонконг, Сінгапур, Південна Корея, Тайвань), які швидко розвивалися у другій половині XX століття і відсилаючи до ірландської ідентичності, яка історично є кельтською країною. Ріст її ВВП становив за період з 1995 по 2000 рік 9,7 % щорічно і показує значно високі темпи і в подальшому (**мал. 16**).

⁸⁵ <https://surl.li/hmncpp>



■ МАЛЮНОК 15. Мапа Ірландії. Джерело: Національна рамка планування⁸⁶



■ МАЛЮНОК 16. Темпи росту ВВП Ірландії та України. Джерело: Світовий Банк⁸⁷

⁸⁶ <https://surl.li/ukjyop>

⁸⁷ <https://surl.li/yuxysw>

Сьогодні вона вважається однією з найбагатших країн ЄС. За даними Євростату на 2024 рік, Ірландія посідала друге місце за ВВП на душу населення серед країн ЄС (221 % від середнього рівня), поступаючись тільки Люксембургу.

Це стрімке зростання, незважаючи на важкий постколоніальний спадок, — приклад, який Україну може надихати. Детальний аналіз причин цього феномену не є предметом нашого аналізу, але не можемо не обійти їх, оскільки особливості цього зростання мають прямий вплив на сучасну регіональну політику Ірландії.

■ ЯК НАРОДИВСЯ «КЕЛЬТСЬКИЙ ТИГР»

Тигр — один з важливих символів в азійських культурах, з яким пов'язують силу, хоробрість, швидкість, агресію і водночас мудрість. Стрибок тигра — стрімкий, але точно вивірений. Саме такий стрибок вдалось здійснити Ірландії. Її ВВП з 7,482 млрд доларів у 1973 році виріс до 609,157 млрд доларів у 2024⁸⁸. Вперше «тиграми» назвали низку азійських країн, які показали подібні високі темпи росту. Ірландію ж називають «кельтським тигром» тому, що колись вона була заселена кельтськими племенами.

Серед причин такого успіху називають:⁸⁹

- **запровадження низької ставки так званого корпоративного податку** (податку на прибуток компаній) — 12,5 % (в Україні 18 %, хоча при цьому ставки деяких інших податків в Ірландії вищі, ніж в Україні);
- **високий рівень дерегуляції і сприятливий бізнес-клімат** — за індексом економічної свободи Ірландія третя в світі і друга в Європі⁹⁰;
- **активна політика з залучення прямих іноземних інвестицій** (FDI) через державне Агентство промислового розвитку (*Industrial Development Authority, IDA Ireland*), яка включає супровід інвесторів, гранти, надання готових ділянок, податкові кредити тощо;
- **скорочення державних видатків** — частка державних видатків у ВВП Ірландії у 2024 році становила 23,4 % і була найнижчою в ЄС⁹¹;
- **фокус на високотехнологічні галузі** (інформаційні технології, фармацевтика та біотехнології, медичні технології, фінансові послуги тощо).

Все це спричинило бум інвестицій та переміщення в Ірландію багатьох міжнародних компаній.

Про те, що саме такого роду інструменти є передумовами економічного зростання, давно говорять експерти, однак політичної волі для їх впровадження в Україні завжди бракувало. Ці інструменти, звичайно, мають і свої обмеження, які теж можна побачити на прикладі Ірландії. Так, високий рівень дерегуляції називають однією з причин того, що ірландська економіка через «бульбашку» на ринку нерухомості відчутно постраждала в період економічної кризи 2008 року. Також треба зважати, що високі показники ВВП не цілком відображають реальний добробут країни — такий більш адекватний для цього показник як

⁸⁸ <https://countryeconomy.com/gdp/ireland?year=2024>

⁸⁹ <https://surl.li/okgkli>

⁹⁰ <https://www.heritage.org/index/pages/country-pages/ireland>

⁹¹ <https://surl.li/janqtr>

фактичне індивідуальне споживання (*Actual Individual Consumption, AIC*), хоча і має теж порівняно високе значення, але перебуває лише на рівні середнього для ЄС⁹².

Якщо говорити про причини ірландського дивовижного росту, то є ще три, які, можливо, більш специфічні для Ірландії і на які нам варто звернути увагу:

- так зване **Ірландське соціальне партнерство**: узгоджена серед соціальних партнерів багаторічна програма для сприяння ухваленню складних фінансових рішень. Домовленість про таке партнерство була досягнута між урядом, профспілками та організаціями роботодавців у 1987 році. Згідно трьохсторонніх угод профспілки брали на себе зобов'язання щодо згоди на помірне зростання заробітної плати в обмін на зобов'язання уряду щодо держави загального добробуту. Фактично партнерство сприяло згуртованості суспільства задля економічної стабілізації і росту;
- **ставка на розвиток людського капіталу**, яка дозволила Ірландії стати країною з високоосвіченою і висококваліфікованою робочою силою і змінити тренд еміграції на протилежний — стати країною з одним із найвищих відносних показників приросту населення в ЄС (біля 3 % щорічно). Основу цього заклала реформа в сфері освіти, яка розпочалася в середині 1960-х і була спрямована на забезпечення загального доступу до середньої освіти і на технічну підготовку. Ця реформа в подальшому була названа деякими політиками як «найбільш успішна державна інвестиція». Треба при цьому взяти до уваги, що сфера освіти в Ірландії належить до компетенції держави, а не місцевого самоврядування.

Акцент на розвиток людського капіталу зберігається і зараз — Ірландія має один з найвищих в Європі показників за індексом людського капіталу (2020)⁹³, є другою серед країн ЄС за показником якості освіти PISA (умовно за сумарним балом — після Естонії, 2022) та в десятці світу⁹⁴, має одинадцятий у світі показник глобального індексу конкурентоспроможності талантів (2025)⁹⁵. Як зазначає Анатолій Амелін, ставка на інвестиції в людські ресурси вирізняє і сьогодні Ірландію серед країн ЄС (на ці цілі вона спрямовує 35 % своїх структурних фондів порівняно із середнім показником по ЄС близько 25 %)⁹⁶. При цьому однією з додаткових конкурентних переваг робочої сили в Ірландії є вільне володіння англійською мовою, а джерелом імміграції значною мірою стали нащадки колишніх ірландських емігрантів;

- **використання переваг приєднання до ЄС**. У період між 1973 роком приєднання до євроспільноти і 2001 роком Ірландія отримала більше 43 млрд євро з боку ЄС, які значною мірою були спрямовані в розвиток її інфраструктури. На той час ці кошти відіграли важливу роль, але сьогодні Ірландія уже не так залежить від європейських коштів. Більше того, з 2014 вона стала країною-донором, тобто її внески перевищують отримання і, хоча вона реалізує низку операційних програм⁹⁷, вона більше покладається вже на власні кошти. Натомість інша важлива перевага євроінтеграції, а саме доступ цієї невеликої за розміром країни до значно більшого єдиного європейського ринку, теж зіграла значну

⁹² <https://surl.li/duipkh>

⁹³ <https://humancapital.worldbank.org/en/home>

⁹⁴ <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/pisa-scores-by-country>

⁹⁵ <https://surl.li/ojfceb>

⁹⁶ <https://surl.li/ldprde>

⁹⁷ На сайті профільного департаменту <https://surl.it/pupnsw> перелічено 4 операційні програми, з яких дві фінансуються з Європейського фонду регіонального розвитку і по одній з Європейського соціального фонду і Європейського фонду морського господарства, рибальства та аквакультури. Загальна сума цих програм 2,1 млрд євро, з яких 1,4 млрд — кошти ЄС, решта — національне співфінансування.

роль в період підйому і продовжує грати важливу роль. При цьому «ринкова євроінтеграція» збіглася з періодом росту економіки США, компанії якої використовували і продовжують використовувати Ірландію з її привабливими для бізнесу умовами як штаб-квартиру для оперування на ринку ЄС.

Ці три додаткові фактори зростання заслуговують особливої уваги з боку України в умовах євроінтеграції і майбутніх зусиль щодо подолання наслідків війни. Адже нам теж доведеться мати справу не тільки з фізичними руйнуваннями, але й необхідністю повернення людей з-за кордону, відновлення освіти, соціальним напруженням тощо. При цьому ми матимемо, ймовірно, досить коротке вікно можливостей для того, щоб мобілізувати суспільство і запустити важливі перетворення.

Однак, аналізуючи траєкторію стрибка «Кельтського тигру», ми досі не торкнулись питання, чи реалізовувалась на цьому етапі особлива регіональна політика, яку б можна було зарахувати до передумов успіху. На жаль, ні. Необхідність звернути увагу на проблеми регіонального розвитку була усвідомлена лише тоді, коли стали зрозумілими не тільки позитивні наслідки економічного успіху, а й обмеження. Ірландія стала «тигром» без сильної регіональної політики, але згодом вона все ж була змушена її розробити, щоб розв'язати такі проблеми: надмірна концентрація економіки у Дубліні та наростання регіональних диспропорцій, а також ознаки житлової кризи. Тому з початку 2000-х Ірландія розпочала вибудовувати систему планування регіональної політики і, як ми далі побачимо, достатньо успішно.

Для нас тут важливо зафіксувати, що коли йдеться про економічний ріст, регіональний вимір виникає неминуче, і якщо для Ірландії, порівняно невеликої за розміром, недостатня увага до цього в певний період не мала критичних наслідків, то Україна ігнорувати його не зможе і має використати більш ефективно. Зокрема враховуючи підходи Ірландії, але уже в XXI столітті.

■ СУЧАСНА СИСТЕМА ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В ІРЛАНДІЇ

Особливості системи планування регіонального розвитку в Ірландії пов'язані з тим, що вона — значною мірою централізована країна. У 2014 році, тоді ж коли в Україні, тут відбулася реформа місцевого (само)врядування (**Закон про реформу місцевого врядування 2014 року** (*Local Government Reform Act 2014*)⁹⁸), але вона мала зовсім інші цілі — перш за все впорядкувати — (раціоналізувати) систему врядування, а не децентралізувати фінанси і повноваження.

Після 2014 року адміністративно-територіальна система стала виглядати таким чином:

- виділяються 3 регіони — Північний та Західний (*Northern and Western*), Південний (*Southern*) і Східний та Мідлендський (*Eastern and Midland*), які відповідають статистичним одиницям ЄС NUTS 2. На рівні цих регіонів діють Регіональні асамблеї (*Regional Assemblies*). Вони складаються з депутатів, які не обираються, а делегуються містами і графствами (*county*). Асамблеї забезпечують узгодження національної просторової політики, регіональних стратегій і місцевого планування, не будучи органами самоврядування;

⁹⁸ <https://surl.li/ywloh>

- існує 8 регіонів NUTS 3, які тепер виконують тільки статистичну функцію (до 2014 на їхньому рівні діяли координаційні регіональні органи (*Regional Authorities*));
- базовим рівнем самоврядування є 31 одиниці: 26 графств (*county*), 3 міста (Голуей, Дублін і Корк), 2 графства і міста (Лімерик, Уотерфорд), які мають обрані ради і виконавчий апарат (*county council staff*);
- графства і міста поділені на муніципальні округи (*Municipal District*) — підрозділи без власної юридичної чи бюджетної автономії, створені для локальної координації питань управління та розвитку.

Цій системі відповідає чітка ієрархія планів, яка була закріплена остаточно в новій редакції **Закону про планування та розвиток 2024 року** (*Planning and Development Act 2024*)⁹⁹, що замінила редакцію 2000 року. Ця ієрархія включає:

- на національному рівні — Національну рамку планування (*National Planning Framework*) і інвестиційний Національний план розвитку (*National Development Plan*), перші редакції яких були ухвалені в 2018 році і які є двома складовими довгострокової стратегії «Проєкт — Ірландія 2040» (*Project Ireland 2040*);
- на рівні регіонів (*рівня NUTS 2*) — три регіональні економічні і просторові стратегії (*Regional Economic and Spatial Strategies, RSES*), які включають стратегічні плани метрополійних територій (*Metropolitan area strategic plans, MASP*) як окремі обов'язкові розділи;
- на рівні графств і міст — 31 план розвитку міст/графств (*City/County Development Plans, CDP*);
- на локальному рівні, для окремих територій, не обов'язково в межах муніципальних округів — плани місцевого розвитку (*Local Area Plan, LAP, в нинішній системі розділені на три види*), які деталізують розвиток окремих населених пунктів чи функціональних територій, фактично — плани зонінгу.

Кожен із цих типів документів розглянемо далі детальніше. **Однак спочатку зафіксуємо декілька ключових особливостей цієї системи планування регіонального розвитку загалом.** З формальної точки зору вона є відображенням централізованості Ірландії і цим відрізняється від підходів, які формуються в Україні:

- вона побудована ієрархічно, зверху вниз — відповідність стратегій і планів нижчого рівня вищому є юридично обов'язковою;
- контроль цієї відповідності та виконання планів здійснюється не на основі індикаторів, закладених в самі документи (тобто не шляхом фактичної самооцінки), а через регулярне звітування і контроль, якими наділені профільний міністр і спеціальний державний орган — офіс регулятора планування (*Office of the Planning Regulator, OPR*);
- реалізація стратегій/планів тісно інтегрована з системою державного фінансування і здійснюється переважно за рахунок державних інвестицій;

⁹⁹ <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2024/act/34/enacted/en/html> — це величезний, дуже деталізований документ (біля 900 сторінок), який є свого роду аналогом містобудівного кодексу.

- для ухвалення і перегляду кожного рівня документів обов'язковою є процедура консультацій з ключовими стейкхолдерами, але партисипації при цьому приділяється мало уваги.

Зазначимо також, що цикл планування в Ірландії не синхронізований з програмними періодами ЄС, оскільки кошти ЄС не відіграють значної ролі в реалізації регіональної політики Ірландії порівняно з державним фінансуванням.

Однак якщо говорити про концептуальні підходи, то тут є багато цікавого для нас:

- наскрізною темою є забезпечення більшої рівномірності прогнозованого подальшого економічного росту в регіональному і просторовому вимірі;
- відправною точкою для планування є припущення про ріст населення (як наслідок, передумова економічного зростання) і, відповідно, на кожному рівні ставляться цілі щодо очікуваних демографічних показників;
- економічний ріст передбачає посилення полюсів зростання різного рівня (метрополійні території — *metropolitan areas*, центри зростання — *growth centers*, ключові міста — *key cities*) і більш ефективного використання існуючих територій, запобігання розповзання (принцип компактного зростання — *compact growth*);
- стратегічне і просторове планування поєднані на кожному рівні в одному документі;
- наголошується, що стратегії/плани мають змінити звичні підходи (*business as usual*), тобто в нашій термінології — запобігти інерційному сценарію.

Таким чином, можна сказати, що нинішній підхід до планування регіонального розвитку в Ірландії — це більшою мірою управління успіхом, ніж створенням передумов для нього. Однак, хоча Україна знаходиться в іншій ситуації, основні концептуальні ідеї застосовні і для нас. Як влучно зазначено в ліфлеті, який коротко описує систему планування в Ірландії: «Планування забезпечує, щоб правильний розвиток відбувався в правильному місці і в правильний час».¹⁰⁰

■ НАЦІОНАЛЬНА РАМКА ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Розроблення такого документу закріплене у ст. 21 **Закону про планування та розвиток 2024**¹⁰¹. Частина 5 цієї статті визначає для нього горизонт планування не менше 10 років і не більше 20 років. З моменту ухвалення цієї версії Закону періодичність перегляду Національної рамки прив'язана до публікації результатів переписів населення, які в Ірландії відбуваються щоп'ять років. Наступний перепис має відбутись у 2027 році, відповідно черговий перегляд планується орієнтовно в 2029 році. Наразі чинна **Національна рамка планування. Перший перегляд. 04.2025**¹⁰².

У своїй першій редакції 2018 року Національна рамка замінила **Національну просторову стратегію 2002–2020** (*National Spatial Strategy 2002–2020*)¹⁰³, яка була

¹⁰⁰ <https://surl.li/wkiqmz>

¹⁰¹ <https://surl.li/vsheke>

¹⁰² <https://surl.li/vmwyvf>

¹⁰³ <https://cdn.npf.ie/wp-content/uploads/Completea-1.pdf>

першою спробою створити рамку просторового/регіонального планування в Ірландії і в якій вперше були запропоновані ідеї, що з певною трансформацією лягли в основу чинної Національної рамки.

Її мета була визначена таким чином — досягти кращого балансу соціального, економічного і просторового розвитку між регіонами. Для реалізації цієї мети було запропоновано низку концептуальних ідей. Серед них — ідеї:

- **потенціалу** — здатності території до розвитку, яку вона має або могла б мати в майбутньому і яка виникає внаслідок її природних ресурсів, населення, робочої сили, економічного та соціального капіталу, інфраструктури і розташування відносно ринків;
- **«критичної маси»**, розміру та концентрації населення, від яких залежить можливість локалізувати певні особливі послуги та об'єкти, залучати й підтримувати вищий рівень економічної активності і підвищувати якість життя;
- важливості **системи зв'язків** — хороших транспортних, комунікаційних та енергетичних мереж — для того, щоб місця і райони могли використовувати свої сильні сторони.

Цей підхід «вузлів і мереж» (мал. 17) реалізовувався через наміри щодо:

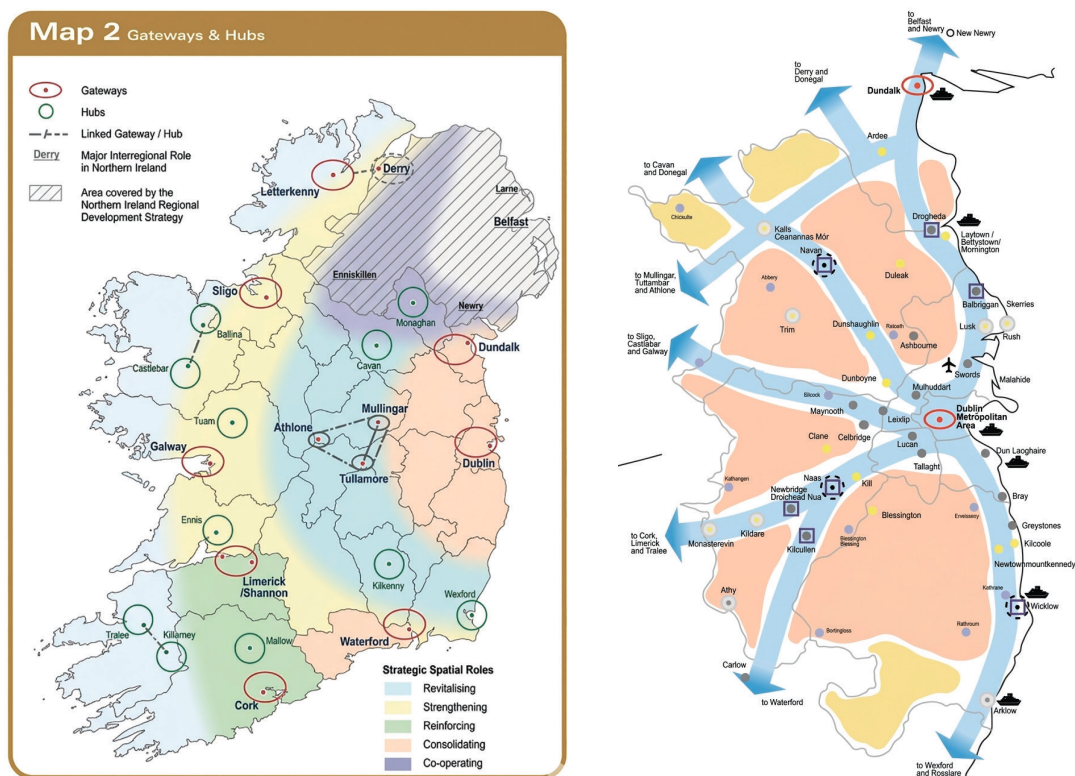
- подальшого зміцнення критичної маси п'яти **наявних «шлюзів»** (*gateways*) — Дубліна, Корка, Лімерика/Шеннона, Голуея та Уотерфорда, яким відводиться ключова роль в реалізації стратегії. Ці «шлюзи» виконують стратегічну роль як на національному рівні, так і стосовно навколишніх територій;
- розвитку чотирьох **нових «шлюзів»** національного рівня: Дандолк, Слайго та два «пов'язані» шлюзи Леттеркенні/(Деррі) та Атлон/Талламор/Маллінгар;
- розвитку дев'яти **«хабів»** — міст меншого розміру, які мають, підтримуючи національну та міжнародну роль «шлюзів», активізувати менші міста та сільські райони в межах своєї сфери впливу;
- підтримки сільських територій як через стимулювання їхнього потенціалу, так і завдяки ролі невеликих міст і сіл як осередку економічної та соціальної активності і житлового розвитку.

Цікавим є тут також те, що для різних частин території Ірландії були визначені різні «просторові ролі» — ревіталізація, посилення, підкріплення (*reinforcing*), консолідація, співпраця.

Однак потенціал цієї Стратегії не був реалізований, значною мірою — через брак чітких механізмів її фінансування, а також через недоліки інституційної основи її реалізації.

Нова рамка планування мала це виправити і спиралась уже, з одного боку, на реформовану систему місцевого врядування і, з другого, на тісний зв'язок з інвестиційним Національним планом розвитку (*National Development Plan*).

Відправною точкою для Національної рамки є планування подальшого зростання чисельності населення країни, яке оцінюється за період її дії до 2040 року близько 1 мільйона (це майже 20 % плюс до стартової чисельності). Рамка передбачає, що 25 % цього зростання мають бути зосереджені в Дубліні, ще 25 % — в 4 інших ключових містах (Корк, Лімерик, Уотерфорд та Голуей), а решта 50 % розосереджені в інших містах, містечках і селах. При цьому 50 % цього росту має відбутись з використанням для житлової забудови «браунфілдів», тобто без розповзання міст (*urban sprawl*).



■ МАЛЮНОК 17. «Шлюзи» і «хаби» та приклад планування території регіону Дублін (NUTS 3).
Джерело: Національна просторова стратегія 2002–2020¹⁰⁴

Такий підхід, згідно з яким ріст чисельності населення використовується як один з ключових цільових індикаторів для планування розвитку території (в тому числі економічного зростання), може бути особливо цікавим для України в повоєнний час, коли можна очікувати інтенсивної міграції (з-за кордону і за кордон, повернення/неповернення ВПО).

У Національній рамці сказано, що з огляду на масштаб викликів, пов'язаних з таким ростом, та на значний часовий горизонт планування, вона має неминуче бути саме рамковим документом. Вона не може і не повинна визначити кожну деталь зараз, оскільки це обмежило б гнучкість адаптації до змін, але встановлює рамки, яким повинні відповідати більш детальні планувальні документи.

Документ визначає 10 цілей — національних стратегічних результатів (*National Strategic Outcomes*), які разом окреслюють візію майбутнього розвитку Ірландії і співвідносяться з інвестиційними пріоритетами.

Метою Національної рамки планування є створення умов для того, щоб усі частини Ірландії, сільські і міські, могли успішно інтегруватись до процесів зростання та змін, завдяки сприянню перенесенню акценту розвитку на регіони та міста Ірландії, водночас визнаючи незмінну ключову роль Дубліна як столиці і міжнародного міста відповідного масштабу.

¹⁰⁴ <https://cdn.npf.ie/wp-content/uploads/Completea-1.pdf>

Національні стратегічні результати (мал. 18):

1. Компактне зростання (*Compact Growth*);
2. Покращена регіональна доступність (*Enhanced Regional Accessibility*);
3. Посилені сільські економіка та громади (*Strengthened Rural Economies and Communities*);
4. Стала мобільність (*Sustainable Mobility*);
5. Сильна економіка, підтримана підприємництвом, інноваціями та навичками (*A Strong Economy, supported by Enterprise, Innovation and Skills*);
6. Високі міжнародні контакти (*High-Quality International Connectivity*);
7. Покращені рекреаційні можливості та спадщина (*Enhanced Amenity and Heritage*);
8. Перехід до низьковуглецевого та кліматично стійкого суспільства (*Transition to a Low Carbon and Climate Resilient Society*);
9. Стале управління водними ресурсами, відходами та іншими природними ресурсами (*Sustainable Management of Water, Waste and other Environmental Resources*);
10. Доступ до якісних послуг догляду за дітьми, освіти та охорони здоров'я (*Access to Quality Childcare, Education and Health Services*).

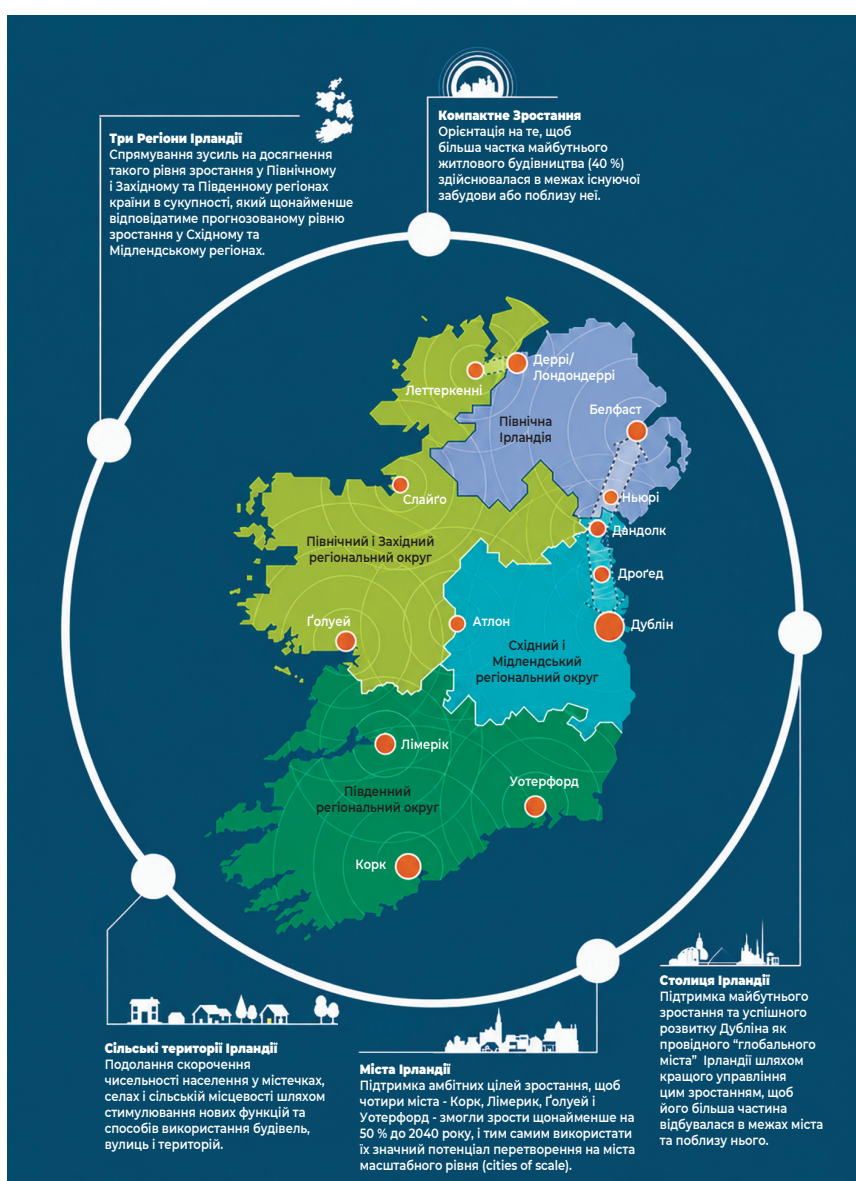


■ МАЛЮНОК 18. Національні стратегічні результати.
Джерело: Національна рамка планування¹⁰⁵

¹⁰⁵ <https://surli.cc/wmbprf>

Далі Національна рамка визначає пріоритети для планування (мал. 19):

- розвитку трьох регіонів;
- міст;
- сільських територій;
- забезпечення умов для високої якості життя на місцевому рівні;
- використання потенціалу Ірландії як острова;
- розвитку її зовнішніх зв'язків;
- захисту навколишнього середовища і запобігання змін клімату.



■ МАЛЮНОК 19. Ключове питання Національної рамки — де що краще планувати. Джерело: Національна рамка планування¹⁰⁶

¹⁰⁶ <https://surl.li/ctuiicy>

Один з важливих моментів, коли йдеться про якість життя: забезпечення послуг і розміщення відповідних об'єктів інфраструктури співвідносяться з розмірами населених пунктів (мал. 20).

ІНФРАСТРУКТУРА В НАСЕЛЕНИХ ПУНКТАХ РІЗНОГО РІВНЯ



МАЛЮНОК 20. Співвідношення розміщення об'єктів інфраструктури і відповідних послуг залежно від розміру населених пунктів. Джерело: Національна рамка планування¹⁰⁷

107 <https://surl.li/fjatni>

В кожному розділі Національної рамки поступово вводяться пріоритети планування — 108 цілей національної політики (*National Policy Objectives*), які зведені в кінці документу. Наприкінці автори документу також повертаються до 10 національних стратегічних результатів і дають узагальнений огляд того, через які пріоритети буде досягатися кожна з цих цілей.

На доповнення і на реалізацію Національної рамки Ірландія має дві окремі територіально-орієнтовані політики:

- щодо сільських територій — «Майбутнє наших сіл» (*Our Rural Future. Rural Development Policy 2021–2025*)¹⁰⁸. Основні пріоритети — діджиталізація, зайнятість, в тому числі віддалена робота і диверсифікація економіки, ревіталізація сіл, посилення спроможності громад і залученості мешканців, якісні сервіси, перехід до кліматичної нейтральності, сталість агросектору);
- щодо островів (в Ірландії загалом більше 430 островів, з яких заселено лише біля 80) — «Наші живі острови» (*Our Living Islands. National Islands Policy 2023–2033*)¹⁰⁹. Основні пріоритети — ревіталізація, диверсифікація економіки, доступ до якісних сервісів, підвищення спроможності острівних громад, політика розумного (*smart*) і сталого (*sustainable*) розвитку.

Підсумовуючи огляд Національної рамки і суміжних політик, дуже важливо ще раз детальніше зупинитися на одній особливості планування регіонального розвитку в Ірландії, яку ми згадували вище — відсутність в ключових документах індикаторів імплементації. Ця особливість пояснюється тим, що ці документи насправді не є стратегіями в тому розумінні, до якого ми звикли. Вони є перш за все документами політик (*policy*), які визначають лише принципи, цілі, пріоритетні напрямки втручання і типи заходів, при чому визначають їх достатньо загально. Вони не містять обіцянок щодо конкретних проєктів чи дій. Іншими словами, ці документи не є програмами, на які ми намагаємось перетворити наші стратегії.

Однак навіть за такого підходу політики мають бути реалістичними, що залежить від фінансування їхньої реалізації. В Ірландії це забезпечується зокрема тим, що інституції, відповідальні за фінансування, з самого початку залучені до розроблення цих документів принаймні через процедуру консультацій. На національному рівні загальна рамка фінансування визначається одночасно з рамкою пріоритетів — нагадаємо, що Національна рамка була ухвалена разом і узгоджена з інвестиційним **Національним планом розвитку**, в який закладені обсяги і пріоритети фінансування.

Цей План на етапі його ухвалення у 2018 році передбачав загальний обсяг фінансування — 116 млрд євро на 10 років. Надалі ця сума двічі переглядалась — в редакції 2021–2030 (*National Development Plan 2021–2030*)¹¹⁰ вона була збільшена до 165 млрд євро, а в оновленні 2025 року (*National Development Plan Review 2025*)¹¹¹ — до 275,4 млрд.

При цьому Національний план також не має на меті бути вичерпним переліком усіх проєктів державних інвестицій, які будуть реалізовані протягом наступних 10 років. Головне, що визначається в рамках підготовки Плану, — розподіл запланованих інвестиційних коштів за джерелами фінансування (202,4 млрд (73 %), тобто пряме бюджетне фінансування, а решта коштів — це інвестиції державних корпорацій), секторами і роками його реалізації. Таку розбивку з конкретними цифрами можна бачити в оновленні 2025 року на наступні 10 років.

¹⁰⁸ <https://surl.li/syljbc>

¹⁰⁹ <https://surl.li/jamjqt>

¹¹⁰ <https://surl.li/dwpbrw>

¹¹¹ <https://surl.li/lrjqdv>

Сам План структурований відповідно до 10 національних стратегічних результатів, для кожного з яких визначено, через які секторальні політики і на які пріоритети будуть сфокусовані інвестиції. Визначення конкретних проєктів та обсягів їхнього фінансування відбувається на етапі реалізації Національної рамки і Національного плану, узгодженість з якими є обов'язковою для всіх інших планів. Жоден великий захід не отримує фінансування, якщо він не узгоджується з цими двома рамковими документами.

Процедура погодження проєкту відбувається в декілька етапів, описаних в Керівних принципах щодо інфраструктури (*Infrastructure Guidelines*)¹¹². Проєкти можуть бути ініційовані секторальними департаментами¹¹³, державними компаніями або органами місцевого врядування. Подальша процедура погодження в загальних рисах виглядає таким чином (для проєктів вартістю менше 20 млн євро процедура спрощена):

- ініціатор проєкту готує попередній бізнес-кейс, який включає обґрунтування інвестицій, цілі, узгодженість з Національною рамкою та Національним планом, попередній аналіз попиту на цей проєкт (його доцільності), первинну оцінку альтернативних варіантів реалізації, попередню оцінку витрат, вигод і ключових ризиків;
- профільний департамент державних видатків (актуальна назва — департамент державних видатків, реформування публічної служби та цифровізації — *Department of Public Expenditure, Public Service Reform and Digitalisation*) або секторальне міністерство (для менших проєктів) здійснюють стратегічну оцінку і надають погодження на його подальше опрацювання;
- далі ініціатор проєкту готує деталізований бізнес-кейс (попередню тендерну пропозицію), який включає детальний дизайн проєкту, фінансовий план і план імплементації, план закупівель;
- деталізований бізнес-кейс проходить другий етап погодження для підтвердження готовності проєкту до реалізації та його фінансової обґрунтованості на рівні секторального міністерства або для більших проєктів — департаменту державних видатків із залученням спеціальної дорадчої групи великих проєктів; одним із важливих елементів оцінки на цьому етапі є оцінка ефективності використання ресурсів (*value for money*) шляхом повного аналізу витрат і вигод (*cost-benefit analysis*);
- після другого етапу погодження проєкт має бути схвалений урядом і включений в бюджетне фінансування, після чого починається його реалізація.

Таким чином, у межах Національної рамки і Національного плану проєкти не визначаються автоматично — їх ініціюють державні органи, компанії або місцеві органи врядування. При цьому якщо ресурсів для їхнього фінансування недостатньо, то відбувається конкурсний відбір, або ж проєкт може бути відтермінований чи розщеплений на декілька «бізнес-кейсів», що легше робити при більш довгостроковому плануванні.

Процедура поетапного централізованого погодження виглядає дещо бюрократизованою і її наслідування в Україні навряд чи доцільне через надмірну

¹¹² <https://surl.li/pkwmap>

¹¹³ В Ірландії міністерства називаються департаментами.

централізованість. Однак з неї можна запозичити деякі елементи, які дозволили б удосконалити планування реалізації проєктів під публічні інвестиції в Україні:

- секторальні міністерства, які готують проєкти для державного фінансування, мали б попередньо узгодити їх зі стратегічною рамкою, в якій визначені пріоритети, в тому числі у просторовому (регіональному) вимірі, що дозволило б запобігти розсинхронізації секторальних політик з політикою регіональною;
- перш ніж починати розробляти деталізовану ПКД для того чи іншого проєкту, вона мала б бути увідповіднена стратегічній рамці і можливостям фінансування, що слугувало б запобіжником проти витрати коштів на опрацювання проєктів, які не будуть реалізовані в найближчій перспективі, з урахуванням того, що коли до них дійде черга (якщо дійде!) відповідна документація може застаріти;
- процедура погодження проєктів мала би бути диференційованою залежно від обсягу їхнього державного фінансування, що дало змогу б запобігти надмірній централізації планування проєктів місцевого значення.

Загалом, якщо брати за приклад Ірландію, потрібно більш чітко розділити визначення пріоритетних політик (формулювання рамкових стратегій) і планування конкретних заходів та проєктів (підготовку планів імплементації з рамковим фінансовим забезпеченням), це дозволило б:

- з одного боку, подолати практику, коли в стратегію намагаються включити все, для чого хотілось б залучити фінансування, внаслідок чого проєкти стають надто конкретними і всеохопними, відтак фокус на справжні пріоритети втрачається;
- з другого, узгодити планування заходів і проєктів із реально доступним фінансовим забезпеченням, що за умови обмеженості ресурсів означало б виділення справді пріоритетних проєктів, в результаті чого плани імплементації стали б більш компактними і реалістичними.

Варто звернути увагу на ще один цікавий інструмент, який використовується в Ірландії, — трекер реалізованих і схвалених проєктів¹¹⁴, який містить базу даних проєктів за весь період з моменту ухвалення першого варіанту Національного плану. Цей ресурс відображає кожен проєкт на інтерактивній мапі і містить дашборд, з якого можна отримати також узагальнену інформацію про проєкти, згруповану за різними параметрами. Ось дані станом на травень 2025 року про кількість проєктів за секторами і в регіональному вимірі (мал. 21).

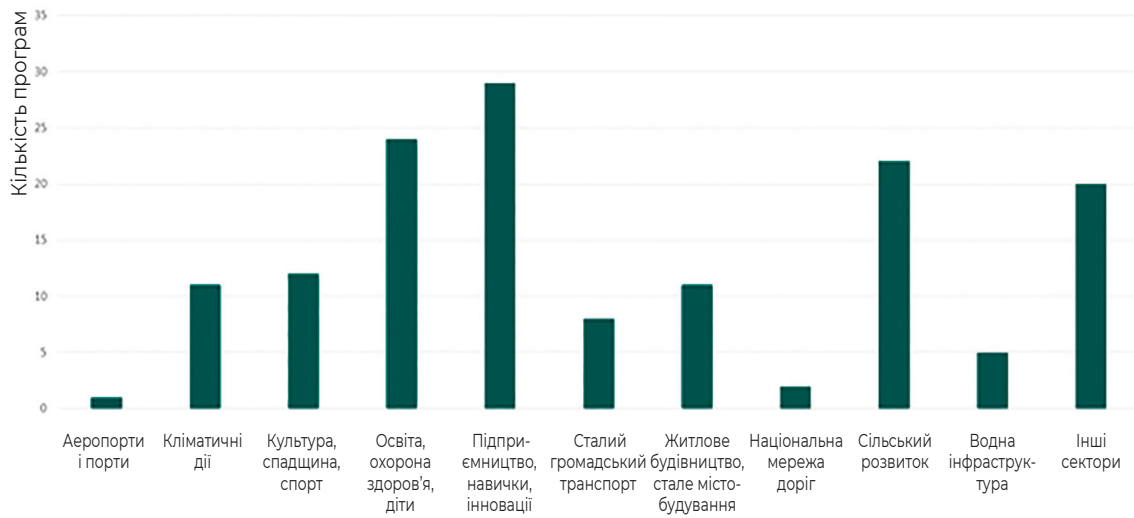
Окрім того, уряд щорічно публікує звіти про реалізацію проєкту «Ірландія-2040» як загалом¹¹⁵, так і в розрізі кожного з трьох регіонів¹¹⁶, забезпечуючи тим самим максимальну прозорість його реалізації. Ці звіти структуровані за 10 національними стратегічними пріоритетами. **Ця наскрізна прив'язка планувальних документів і звітів до 10 пріоритетів — ще одна особливість ірландської системи планування, на яку нам корисно звернути увагу.**

¹¹⁴ <https://surl.li/tgonfw>

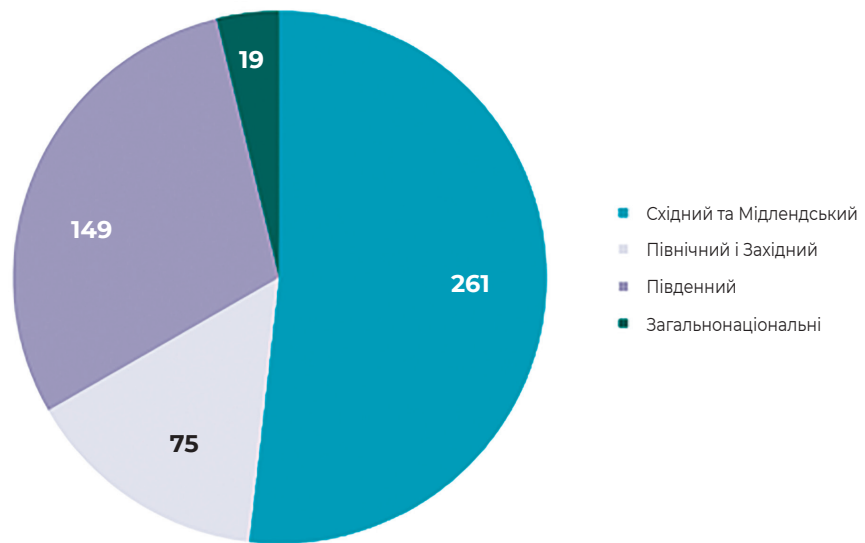
¹¹⁵ <https://surl.li/fksklo>

¹¹⁶ <https://surl.li/sxqqua>

КІЛЬКІСТЬ ПРОГРАМ ЗА ТИПАМИ ІНВЕСТИЦІЙ



КІЛЬКІСТЬ ПРОЄКТІВ ПО РЕГІОНАХ



■ МАЛЮНОК 21. Розподіл проєктів, які реалізуються в рамках Національного плану, за секторами і регіонами. Джерело: Трекер проєктів¹⁷

■ ПЛАНУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

На рівні трьох регіонів, відповідно до статей 28–41 Закону про планування і розвиток 2024 року,¹¹⁸ розробляються регіональні просторові та економічні стратегії (*Regional Spatial And Economic Strategy*), які мають на меті підтримку впровадження Національної рамки та економічної політики уряду. Відповідальність за їхню підготовку покладена на Регіональні асамблеї, але з урахуванням консультацій з урядовими структурами і місцевими органами влади. Такі стратегії також мають передбачати горизонт планування не менше 10 років і не більше 20 років.

Якщо порівняти Стратегії Північного та Західного¹¹⁹, Південного¹²⁰ і Східного та Мідлендського¹²¹ регіонів, то в них є деякі відмінності, але загалом структура схожа:

- відповідність національним планувальним документам;
- регіональний профіль (коротка характеристика);
- візія;
- розділ «люди і місця», в якому визначається політика на рівні різних типів територій (метрополії, регіональні центри, ключові міста, інші містечка і сільські території);
- обов'язково наявні стратегічні плани метрополійних територій в їхньому складі як окремі розділи;
- секторальні підстратегії стосовно економічного розвитку, навколишнього середовища, забезпечення якості життя, розвитку мереж транспорту і зв'язку (*connectivity*), інфраструктури;
- згуртованість на рівні всього острова (*All Island Cohesion*) — зв'язок з іншими регіонами;
- імплементація і моніторинг.

Така структура, яка відображає інтегрований підхід до планування, може бути взята за зразок для регіональних стратегій в Україні, зокрема в частині визначення пріоритетів у простором розрізі, уніфікації щодо набору підстратегій і відображення зв'язку з іншими регіонами.

Регіональні стратегії, як і Національна рамка, є документами політик і також не містять конкретних проєктів. У них аналогічно до цілей національної політики формулюються цілі регіональної політики (*Regional Policy Objectives*). В розділі «Імплементація і моніторинг» йдеться не про конкретні суми на конкретні проєкти, а про доступні механізми фінансування в рамках Національного плану і створених в його рамках окремих фондів, а також про використання коштів ЄС.

¹¹⁸ <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2024/act/34/enacted/en/html>

¹¹⁹ <https://www.nwra.ie/rses/>

¹²⁰ <https://surl.lu/tbmzop>

¹²¹ <https://www.emra.ie/rses/>

■ ПЛАНУВАННЯ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ

Основними планувальними документами на рівні графств і міст, які мають статус одиниць врядування, є плани розвитку. Порядок їх підготовки і перегляду, а також їх наповнення визначені в статтях 42–69 **Закону про планування та розвиток 2024 року**¹²². Такі плани готуються на 10 років¹²³, а за два роки до закінчення цього терміну має бути розпочата підготовка до їхнього оновлення. Плани мають містити описову частину (*written statement*) і доповнюватись відповідними мапами.

Їхня структура і процедура підготовки деталізована в Рекомендаціях Департаменту житла, місцевого самоврядування та спадщини Ірландії¹²⁴.

Плани розвитку графств/міст є юридично обов'язковим для врахування під час надання всіх планувальних дозволів. Відповідно до Закону, вони в описовій частині повинні включати:

- загальну стратегію розвитку території, на яку поширюється їхня дія. Відповідно до Національної рамки стратегія має акцентуватися на компактному зростанні та пропорційному розвитку населених пунктів. Вона має спиратися на оцінку динаміки росту чисельності населення і потреб в житлі, визначати механізм їхнього задоволення з урахуванням типології населених пунктів в графстві (районів в місті);
- цілі і політики, кожна з яких має окремий номер (у деяких варіантах їх об'єднують як «цілі політик»), щодо:
 - землекористування та зонування;
 - житлової політики;
 - транспорту та мобільності;
 - охорони довкілля і кліматичної стійкості;
 - культурної спадщини;
 - економічного розвитку та зайнятості;
- цілі щодо управління територіями, використання землі та споруд, які визначають зонування та правила забудови і є юридичною основою для всіх планувальних рішень;
- цілі і політики щодо населених пунктів (районів) в складі графства (міста).

Відповідні розділи мають супроводжуватись мапами.

Деякі приклади таких планів — графствф Слайго (*Sligo*)¹²⁵ і Донегал (*Donegal*)¹²⁶ та містф Корк¹²⁷ і Галуей¹²⁸.

¹²² <https://surl.li/ugwniv>

¹²³ До ухвалення цього закону визначався горизонт 6 років, тому багато чинних планів ще мають менший термін дії.

¹²⁴ <https://surl.li/tlfwzn>

¹²⁵ <https://www.sligococo.ie/cdp/>

¹²⁶ <https://surl.li/cysgyc>

¹²⁷ <https://surl.li/lcfveo>

¹²⁸ <https://surl.li/spmlml>

По суті, плани розвитку порівняно з планувальними документами, які передбачені українським законодавством, більше відповідають комплексним планам розвитку території територіальних громад, розроблення яких передбачене Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»¹²⁹, ніж стратегіям громад, розроблення яких передбачене Законом України «Про засади державної регіональної політики»¹³⁰. Однак вони частково поєднують в собі деякі риси обидвох, оскільки в планах розвитку знаходять відображення питання не тільки просторового, а й соціально-економічного розвитку, які в нашій практиці віднесені до сфери стратегічного планування.

Необхідно також пояснити механізм імплементації цих планів. Вони також не містять конкретних проєктів з параметрами їхнього фінансування та індикаторами реалізації. Ці плани реалізуються через запроваджені в них політики, які є обов'язковими для будь-яких місцевих планувальних рішень, і тільки частина цих політик передбачає розроблення проєктів, які потребують інвестицій. У цьому випадку місцева рада з її виконавчими органами визначають, які з таких проєктів є пріоритетними для реалізації і, якщо це невеликий проєкт, погоджує його самостійно. Для більших проєктів вона готує бізнес-кейси, які мають містити номер(и) цілей політик в документах усіх трьох рівнів, яким вони відповідають. Ці кейси проходять процедуру погодження, описану вище.

Таким чином, на відміну від усталеної в Україні практики, планування проєктів після того, коли стратегічний документ схвалено, в Ірландії відбувається тільки з урахуванням того, яке фінансування реально доступне, і з погодженням конкретних проєктів, а не всього їх пакета. Така система планування є більш гнучкою і більш реалістичною.

На місцевому рівні готують також плани міських територій (для регіональних центрів зростання і ключових міст, визначених у регіональних просторових та економічних стратегіях), плани пріоритетних територій (для частин міст або селищ з потенціалом для великого житлового будівництва або іншого розвитку) і скоординовані плани розвитку територій (спільно розроблені двома або більше місцевими органами влади). Ці плани швидше нагадують інтегровані плани окремих населених пунктів або їхніх районів, які розроблялися за підтримки швейцарсько-німецького проєкту «Інтегрований розвиток міст в Україні», ніж українських детальних планів територій. Приклад такого плану — План місцевої Старий Коннахт (*Old Connaught*)¹³¹.

■ ВИСНОВКИ

Ірландія привертає нашу увагу тим, що вона змогла забезпечити стрімке економічне зростання, незважаючи на важкий постколоніальний спадок. Серед його причин перш за все створення сприятливих умов для залучення інвестицій, але також розбудова соціального консенсусу і стратегічна ставка на розвиток людського капіталу.

Щодо регіональної політики в Ірландії, то на етапі стрімкого зростання вона не була в фокусі, але країна неминуче прийшла до необхідності її цілеспрямованої розбудови для подолання диспропорцій, які почали наростати, — і це теж урок для України.

¹²⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

¹³⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

¹³¹ <https://surl.li/qhekr>

Особливості нинішньої регіональної політики Ірландії є відображенням централізованості країни:

- вона побудована ієрархічно, «згори — вниз», — відповідність стратегій і планів нижчого рівня вищому є юридично обов'язковою;
- контроль цієї відповідності та виконання планів здійснюється не на основі індикаторів, закладених в самі документи (тобто не шляхом фактичної самооцінки), а через регулярне звітування і контроль, яким наділені профільний міністр і спеціальний державний орган — офіс регулятора планування;
- реалізація стратегій/планів тісно інтегрована з системою державного фінансування і здійснюється переважно за рахунок державних інвестицій;
- для ухвалення і перегляду кожного рівня документів обов'язковою є процедура консультацій з ключовими стейкхолдерами, але партисипації при цьому приділяється мало уваги.

Україна є країною, навпаки, децентралізованою, тому регіональна політика в нашому випадку не може будуватися за логікою підходу «згори — вниз». Однак є ціла низка концептуальних ідей і конкретних рішень, які цікаві для нас:

- наявність довгострокової стратегічної рамки «Ірландія–2040», яка включає власне стратегічний документ та інвестиційний план;
- регулярне оновлення цих документів, у тому числі перегляд «стель» інвестування;
- чіткий фокус на забезпечення рівномірності подальшого економічного зростання в регіональному і просторовому вимірі;
- визначення показників приросту населення (як наслідку і передумови економічного зростання) як відправної точки для планування на всіх рівнях;
- побудова свого роду каркасу планування за принципом «вузлів та мереж» на основі визначення ролі полюсів зростання різного рівня (метрополійні території — *metropolitan areas*, центри зростання — *growth centers*, ключові міста — *key cities*);
- акцент на принципі компактного зростання (*compact growth*) — запобіганні розповзанню, більш ефективному використанню території;
- поєднання стратегічного і просторового планування на кожному рівні в одному документі;
- прагнення змінити звичні підходи (*business as usual*), запобігти інерційному сценарію;
- побудова стратегій як документів політик, а не як переліку конкретних проєктів, які розробляються на подальших етапах як більш чи менш деталізовані бізнес-кейси, коли зрозумілі можливості їхнього фінансування.



ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ У КОРОЛІВСТВІ ІСПАНІЯ

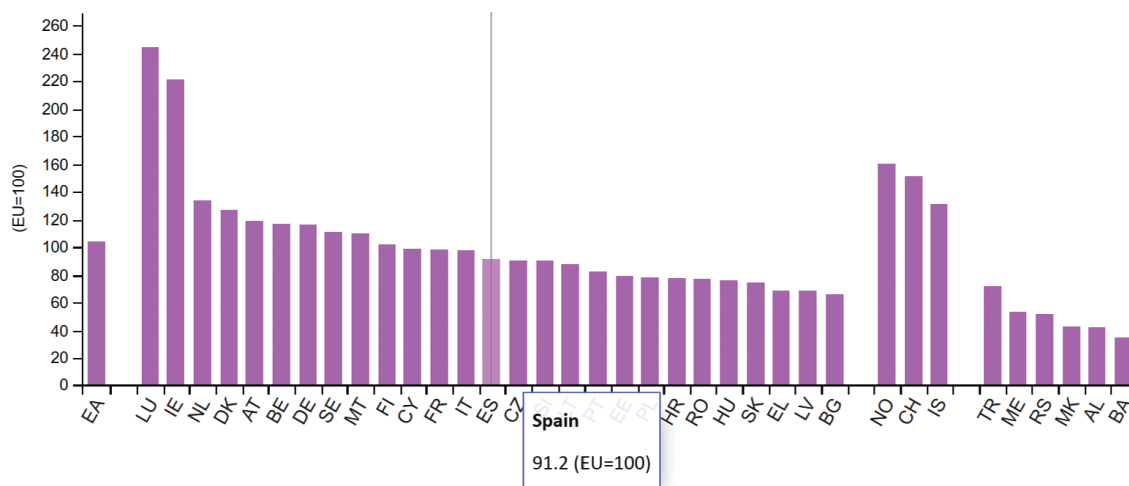


■ РОЗВИТОК ПІСЛЯ ДЕМОНТАЖУ ДИКТАТУРИ

Іспанія (*España*), офіційно Королівство Іспанія (*Reino de España*) — одна з найбільших країн Європи. Серед країн ЄС за площею (504 645 км²) вона поступається тільки Франції, за населенням (біля 49,5 млн)¹³² — вона четверта після Німеччини, Франції та Італії.

Іспанія була однією з останніх країн Західної Європи, де було демонтовано диктатуру: режим Франко тримався з 1939 року до його смерті у 1975 році, а демократичний перехід розпочався лише після цього. У 1978 році була ухвалена Конституція, яка встановила в Іспанії парламентську монархію, при цьому роль Короля є швидше церемоніальною.

У 1986 році Іспанія приєдналася до ЄС і це зіграло значну роль в її економічному розвитку. З моменту вступу до 2010 року вона була найбільшим нетто-отримувачем коштів ЄС, які допомогли їй суттєво модернізувати інфраструктуру і з рівня 70-75 % підняти до середніх у ЄС показників ВВП на душу населення. За останніми даними (на 2024 рік), її рівень ВВП на душу населення становить 91,2 % від середньоєвропейського — це 14-й показник серед країн (мал. 22).



■ МАЛЮНОК 22. Місце Іспанії за обсягом ВВП на душу населення серед країн ЄС. Джерело: Євростат¹³³

¹³² <https://surl.li/qnfdzm>

¹³³ <https://surl.li/zjrshz>

Однак Іспанія має більш амбітні плани на перспективу і про те, яким чином вона збирається їх досягати, поговоримо далі. Як й іншим країнам, Іспанії при цьому необхідно поєднувати розв'язання завдань економічного розвитку і подолання міжрегіональних диспаратів.

Підхід Іспанії до планування і реалізації регіональної політики можна назвати торієнтованим не стільки на всеохопні загальні стратегії, скільки на стратегічні проєкти і секторальні політики. Цим він відрізняється від тих прикладів, які ми розглядали раніше, і більше подібний до підходів великих країн Західної Європи — Великої Британії, Італії, Німеччини, Франції. Така модель враховує досвід розвитку цих країн (утворення шляхом об'єднання різних державних утворень, відторгнення надмірної централізації) та їхні культурно-історичні особливості (різноманітна культурна та географічна мапа). Однак для ефективного функціонування вона вимагає зрілих інституцій на національному, регіональному та місцевих рівнях і їхньої готовності досягати узгодженості шляхом координації, а не підпорядкування формальній рамці, хоча навіть за наявності цих передумов така узгодженість не завжди досягається. Тому, враховуючи, що в Україні все ще триває розбудова демократичних інституцій і налагодження культури співпраці і довіри, з досвіду Іспанії спробуємо запозичити не стільки загальні принципи побудови системи планування і реалізації регіональної політики, скільки ті її елементи, які релевантні нашим викликам.

■ ІСПАНІЯ — ОДНА З НАЙБІЛЬШ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНИХ КРАЇН ЄВРОПИ

Конституція¹³⁴, ухвалена після демонтажу диктатури, закріпила перехід Іспанії від надзвичайно централізованої до однієї з найбільш децентралізованих країн Європи. Вона встановила нинішній адміністративно-територіальний устрій (**мал. 23**): в Іспанії 17 так званих автономних спільнот (*Comunidades Autónomas*), які об'єднують 50 провінцій (*provincias*), і 2 автономні міста (*ciudades autónomas* — Сеута і Мелілья). На базовому рівні станом на 01.01. 2025 налічується 8132 муніципалітети (*en municipios*)¹³⁵.

Ст. 143 Конституції Іспанії таким чином визначає автономні спільноти: «Здійснюючи право на автономію, визнане у статті 2 Конституції, межуючі провінції зі спільними історичними, культурними та економічними характеристиками, острівні території та провінції з історичною регіональною ідентичністю можуть отримати доступ до власного самоврядування та утворювати себе як автономні спільноти...». Ці спільноти — в Іспанії найсильніший субнаціональний рівень місцевого самоврядування з обраними на прямих виборах парламентами (різні назви в різних автономіях — *Parlamento, Asamblea, Cortes*), урядами, достатньо широкими повноваженнями, серед яких в тому числі територіальне планування, міський розвиток та житлове будівництво (ст.148.1.3), можливістю ухвалювати власні закони. Деякі автономні спільноти (Країна Басків, Наварра) мають розширені повноваження, зокрема, щодо встановлення ставок і збору податків на власних територіях.

¹³⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

¹³⁵ https://www.ine.es/en/infografias/infografia_censo_en.pdf



■ МАЛЮНОК 23. Автономні спільноти і провінції Іспанії.
Джерело: сайт мапи Іспанії¹³⁶

При цьому Іспанія є унітарною державою, яку, однак, часто називають квазі-федерацією, хоча ст. 145 Конституції прямо виключає можливість федерації спільнот. Це означає, що навіть за наявності у спільнот широких повноважень вони не беруть безпосередньої участі у формуванні законодавства на рівні держави (сенат, верхня палата парламенту, не є палатою спільнот і має обмежений вплив) і останнє слово все ж залишається за державою.

Детальний порядок функціонування автономних спільнот, провінцій і муніципалітетів, а також формування їхніх органів влади, визначається **Законом 7/1985 «Про регулювання основ місцевого самоврядування»** (*Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*)¹³⁷ та **Законом 5/1985 «Про загальний виборчий режим»** (*Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*)¹³⁸.

Муніципалітети — базовий рівень місцевого самоврядування в Іспанії — також мають достатньо широкі повноваження стосовно місцевих справ, які однак визначаються законом (тобто як в Україні, а не за принципом «дозволено все, що не заборонено», як в деяких інших країнах). Зокрема в Законі «Про регулювання основ місцевого самоврядування», ст. 25.2.a) до їхньої компетенції віднесено: «Міське планування: планування, управління, виконання та норми міського розвитку. Захист та управління історичною спадщиною. Сприяння та управління житловим будівництвом, що субсидується державою, з критеріями фінансової стійкості. Збереження та відновлення будівель».

¹³⁶ <https://surl.li/wsdstt>

¹³⁷ <https://surl.li/nngbjp>

¹³⁸ <https://surl.li/nqliav>

Провінції натомість виконують координаційну роль стосовно муніципалітетів (ст. 36.1). Провінційна рада не обирається на прямих виборах, а формується з депутатів, обраних до рад муніципалітетів, за квотами відповідно до результатів, отриманих партіями на муніципальних виборах у провінції. Депутати місцевих рад, як наслідок, отримують додатковий мандат, не складаючи основних повноважень.

Варто звернути увагу на традицію іспанського законодавства включати в закони достатньо розлогі преамбули. Ось деякі цитати з преамбули до Закону «Про регулювання основ місцевого самоврядування», в якому коротко викладена історія розвитку місцевого самоврядування в Європі і зокрема в Іспанії, а також обґрунтовані базові засади цього Закону:

Спочатку розглянемо муніципалітет, квінтесенцію громадського життя, історія якого значною мірою є історією західного світу, до якого ми належимо. Як в Іспанії, у Європі прогрес і соціальна рівновага з часів античності пов'язані з пишнотою міського життя та подальшим розквітом муніципалітетів. І навпаки, періоди застою чи занепаду також характеризувалися одночасним занепадом громадських громад, що в минулі століття призвело до руйнування та зникнення муніципалітетів.

Воля іспанського народу полягала в збагаченні своєї організаційної структури, множенні центрів ухвалення рішень, не зменшуючи при цьому загальної цілісності їхньої спільної реальності.

■ БРАК ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ

Побудова системи врядування в Іспанії визначає також особливості системи планування регіонального розвитку. Принцип широкої автономії знаходить своє вираження в тому, що на національному рівні відсутні єдині закони про стратегічне планування та формування регіональної політики.

Також немає міністерства регіонального розвитку. Є Міністерство з питань територіальної політики та збереження демократичної пам'яті (*Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática*)¹³⁹, але його функцією є не планування регіонального розвитку, а лише координація взаємовідносин між центральним урядом та автономними спільнотами через так звані урядові делегації.

Відповідно відсутні національна стратегія розвитку і стратегія регіонального розвитку, а також і загальнонаціональний просторовий план/стратегія. Мала місце спроба передбачити в **законі про землю 1992 року** можливість розроблення Національного територіального плану (*Plan Nacional de Ordenación*). Однак Конституційний суд в 1997 році визнав відповідну статтю неконституційною, оскільки вона порушувала розподіл компетенцій між державою та автономними спільнотами¹⁴⁰.

Натомість територіальна і регіональна політика уряду реалізується переважно через його компетенції в економічній політиці, транспорті (через національні транспортні плани), житловому будівництві (через національні плани житлового будівництва) та земельних відносинах (через земельні закони). Відповідно на національному рівні існує низка рамкових, швидше візійних документів без чіткого юридичного статусу і секторальних стратегій.

¹³⁹ <https://mptmd.gob.es/>

¹⁴⁰ <https://surl.li/avqpqz>

Орієнтація швидше на рамкові і секторальні стратегії характерна і для рівня автономних спільнот, які в межах своїх повноважень достатньо вільні у визначенні векторів свого розвитку, хоча є і приклади розроблення стратегічних планів. При цьому у всіх спільнотах наявні просторові плани, розроблення яких витікає з покладених на них Конституцією зобов'язань щодо територіального планування.

Брак стратегій регіонального розвитку на національному і регіональному рівнях певною мірою компенсують операційні програми, які співфінансуються з ЄС. Існує одна мультирегіональна і 19 регіональних програм, за кількістю автономних спільнот і міст, кожна з яких має одночасно статус європейської статистичної одиниці NUTS 2.

Провінції (вони разом з деякими островами класифікуються як одиниці NUTS 3, яких загалом в Іспанії 59) здебільшого виконують лише координуючу функцію щодо муніципалітетів і лише в деяких випадках мають окремі просторові плани й інші планувальні документи.

На рівні ж муніципалітетів ми можемо побачити як обов'язкові просторові плани, так і в багатьох випадках локальні стратегії, які розробляються зокрема під залучення коштів ЄС, разом з набором секторальних стратегій.

Таку систему планування, здається, важко вписати у просту схему. Її сильною стороною є гнучкість і функціональність. Однак самі іспанці визнають, що вона при цьому «спричиняє деякі дисфункції, як-от: недостатня координація між рішеннями, ухваленими різними адміністративними рівнями, потенційне дублювання або неефективність, відсутність спільних або інтегрованих процесів планування, недостатнє фінансування політики або послуг, а також розвиток спільних інформаційних систем для управління державною політикою»¹⁴¹.

Над пошуком оптимального балансу між рамковими стратегічними документами і секторальними стратегіями потрібно працювати й Україні. Секторальні стратегії дають можливість більшого фокусування на певному колі проблем, однак без загальних рамок важко уникнути дискординації. І тому навіть при такому рівні децентралізації, який ми бачимо в Іспанії, все одно з'являється низка рамкових документів, які ми розглянемо далі.

■ ФОРСАЙТ «ІСПАНІЯ–2050»

У 2020 році уряд Іспанії створив цікаву структуру — **Національний офіс форсайту і стратегії** (*La Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia*, англійська назва на сайті — *The National Office of Foresight and Strategy*)¹⁴², мультидисциплінарну команду, яка підзвітна безпосередньо прем'єр-міністру. **Королівським указом 954/2024** (*Real Decreto 954/2024, de 23 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 890/2023, de 27 de noviembre, por el que se aprueba la estructura de la Presidencia del Gobierno*)¹⁴³ визначено, що цей Офіс «відповідатиме за міждисциплінарний та емпіричний аналіз викликів і можливостей, з якими Іспанія зіткнеться в найближчі десятиліття, а також за допомогу країні в підготовці до них завдяки розробленню інноваційної політики та створенню довгострокових стратегій».

¹⁴¹ <https://surl.i/aehwrp>

¹⁴² <https://futuros.gob.es/en/home>

¹⁴³ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-19072

Сенс створення такого Офісу обґрунтовується на сайті таким чином: «Короткостроковість стала однією з головних проблем нашого часу... Результатом є дедалі більш недалекоглядне суспільство, де термінові справи мають тенденцію затьмарювати важливі, а тактика переважає стратегію. Ціна такої недалекоглядності дуже висока: контрпродуктивні рішення через брак передбачення, втрачені можливості, закони, які швидко застарівають, та проблеми, що вирішуються надто пізно. Короткостроковість шкодить нашому добробуту та заважає нам ефективно вирішувати основні виклики нашого часу: зміна клімату, старіння населення, нерівність та невдоволення демократією. Вона також ставить під загрозу добробут майбутніх поколінь, відкладаючи на невизначений термін дорогі, але необхідні трансформації та залишаючи в спадок численні системні недоїлки і вади: деградацію довкілля, технологічні ризики та соціальний розкол».

Методологія роботи Офісу включає 4 етапи:

1. визначення тем дослідження, які мають потенціал для трансформації суспільства в довгостроковій перспективі, а також сприймаються як актуальні для громадян;
2. розроблення майбутніх сценаріїв, щоб зрозуміти діапазон наявних можливостей та обмежити ступінь невизначеності, властивий довгостроковим рефлексіям;
3. встановлення кількісних цілей, яке допомагає визначити рівень амбіцій;
4. розроблення державних політик (стратегії дій), які дозволять перейти від проаналізованих можливих варіантів майбутнього до бажаного майбутнього.

Одним із ключових продуктів, розроблених Офісом, став документ **«Іспанія–2050. Обґрунтування та пропозиції щодо довгострокової національної стратегії»**¹⁴⁴. Це об'ємний візійний документ (майже 700 сторінок), який був представлений урядом у 2021 році, але який не має формального нормативного статусу. Він позиціонується не як стратегія, а як крок до неї:

«Іспанія–2050» — це стратегічний форсайт (прогноз), який має подвійну мету:

- покращити наше розуміння соціальних, економічних та екологічних викликів і можливостей, з якими наша країна зіткнеться протягом наступних десятиліть;
- створити багатосторонній діалог, який призведе до розроблення Довгострокової національної стратегії, що дозволить нам встановити пріоритети, координувати зусилля та забезпечити процвітання та добробут наших громадян у майбутньому.

Основне питання, яке ставиться в цьому документі: за останні 30 років Іспанія з країни з низькими показниками перейшла в групу країн ЄС з показниками середніми, то що потрібно зробити в наступні 30 років, щоб увійти в групу високоєфективних (топ-8) країн ЄС?

«Іспанія–2050» — продукт спільної роботи з більше ніж 100 експертами в різних сферах. Епіграфом до нього взяті слова іспанського філософа Мігеля де Унамуно: «Давайте будемо швидше батьками свого майбутнього, ніж синами свого минулого».

¹⁴⁴ <https://surl.li/gzhyur>

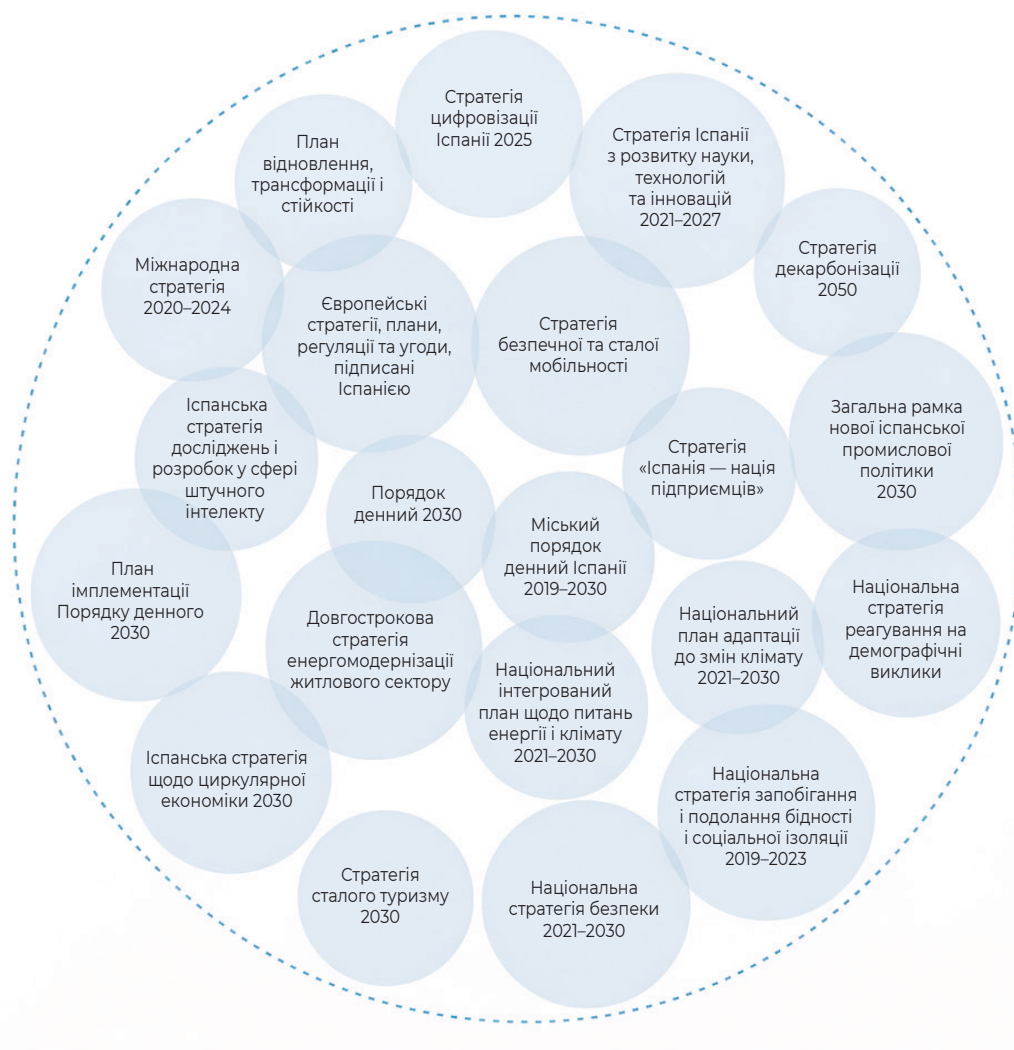
Під час його розроблення були взяті до уваги всі наявні на той час національні рамкові і секторальні стратегії, яких, як бачимо на **мал. 24**, чимало. Таким чином, була зроблена спроба надбудувати ту координаційну рамку, про необхідність якої ми говорили вище.

Автори документа застерігають від двох ключових помилок, які стосуються стратегування:

- надмірного «фокалізму», коли ми зосереджуємося на одних аспектах явищ, ігноруючи інші на противагу інтегрованому, цілісному підходу;
- переоцінки трендів минулого та ігнорування того, що з часом відкриваються нові можливості, про які ми ще декілька років тому навіть не могли думати.

ІСПАНІЯ — 2050

НАЦІОНАЛЬНА ДОВГОСТРОКОВА СТРАТЕГІЯ

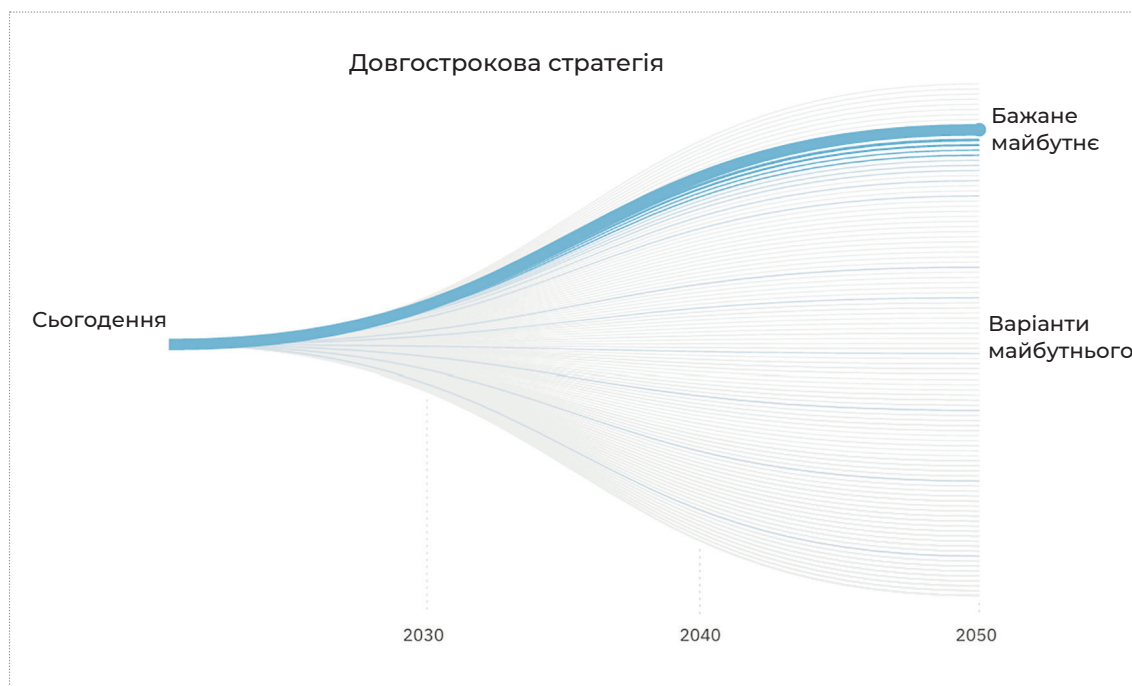


■ **МАЛЮНОК 24.** Співвідношення документу «Іспанія–2050» та інших рамкових і секторальних стратегій.
Джерело: «Іспанія–2050»¹⁴⁵

¹⁴⁵ <https://surl.li/ykanmw> Коротка версія: <https://surl.lt/firvww>

Прогнозування майбутнього базувалося на аналізі сценаріїв (мал. 25), набір яких, врешті, був зведений до двох:

- по суті, інерційний сценарій — як виглядатиме країна у 2050 році, якщо збережуться нинішні тенденції без особливих змін;
- сценарій конвергенції, який передбачає, що Іспанія долатиме розрив з найбільш розвинутими країнами ЄС.



■ МАЛЮНОК 25. Візуалізація спектру можливих сценаріїв.
Джерело: «Іспанія-2050»¹⁴⁶

Такий підхід в кінцевому підсумку дозволив виділити 9 ключових викликів, з відповіддю на які пов'язане досягнення бажаного майбутнього:

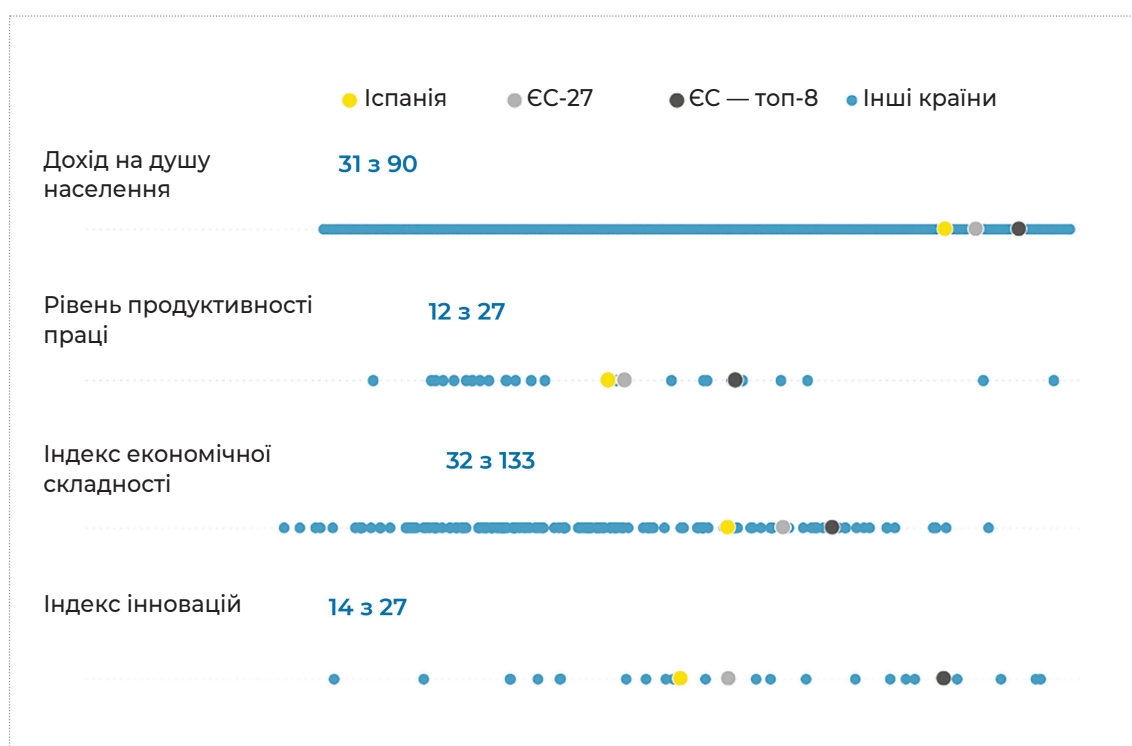
1. Бути більш продуктивним для кращого зростання;
2. Вийти на передові позиції в питаннях освіти;
3. Покращувати професійну підготовку та перепідготовку нашого населення;
4. Стати вуглецево-нейтральним, сталим і кліматично стійким суспільством;
5. Підготувати державу загального добробуту до викликів суспільства з високою тривалістю життя;
6. Сприяти збалансованому, справедливому та сталому територіальному розвитку;
7. Виправити недоліки ринку праці та увідповіднити його до нових соціальних, економічних і технологічних реалій;
8. Зменшити рівень (ризик) бідності та нерівності, посилити соціальні ліфти;
9. Розширити базу для майбутнього добробуту.

¹⁴⁶ <https://surl.li/lngrds> Коротка версія: <https://surl.li/wqwjwo>

Кожен із цих викликів аналізується за однотипною структурою:

- минуле: досягнення;
- теперішнє: проблеми, які потребують розв'язання;
- майбутнє: можливі напрямки;
- цілі і індикатори — що потрібно досягти;
- пропозиції щодо подальших дій.

Для аналізу кожного з викликів наскрізним є порівняння Іспанії з іншими країнами ЄС та країнами за відповідними параметрами (мал. 26).



■ МАЛЮНОК 26. Приклад візуалізації порівняння Іспанії з країнами ЄС за різними індексами. Джерело: «Іспанія-2050»¹⁴⁷

У підсумку вказано 50 цілей, які згруповані за викликами і зведені в загальну таблицю. Для кожної з цілей визначені базове кількісне значення (2015–2019, за наявності даних прослідковується динаміка і в попередні десятиліття), проміжні цільові значення на 2030 і 2040 роки і цільове значення на 2050 рік. Також на сайті Офісу форсайту представлений інтерактивний дашборд «Компас країни»¹⁴⁸, який дає можливість відстежувати динаміку 50-ти цілей-індикаторів.

¹⁴⁷ <https://surl.li/dookkx> Коротка версія: <https://surl.li/ulfyvi>

¹⁴⁸ <https://futuros.gob.es/en/our-work/country-compass/since-1980>

Пропозиції щодо дій для досягнення поставленої в документі мети зведені в дорожню карту, яка містить 200 таких пропозицій і 12 узагальнених напрямів:

- тверде зобов'язання покращити освіту населення від народження і протягом усього життя;
- потужна та амбітна підтримка інновацій у всіх сферах, не лише в науково-технічній;
- потужна модернізація нашої виробничої сфери та бізнес-культури;
- перехід до сталої та екологічно чистої моделі розвитку;
- різке розширення можливостей для молоді, особливо в таких сферах, як освіта, зайнятість та доступ до житла;
- досягнення повної гендерної рівності;
- заохочення легальної імміграції та залучення іноземних талантів;
- підвищення якості публічних послуг з особливим акцентом на освіту, охорону здоров'я та соціальний догляд;
- реформатування системи соціальних виплат для поступового переходу до моделі, яка захищає громадян на основі їхніх потреб, а не лише на основі їхнього трудового стажу;
- реформування податкової системи для збільшення доходів та покращення її прогресивності, щоб вона могла фінансувати зміцнення держави загального добробуту без шкоди для стійкості державних рахунків;
- модернізація державного управління для підвищення ефективності й вдосконалення процесу розроблення політик шляхом більшої уваги до емпіричних даних, експериментів, оцінки, соціальної співпраці та аналізу компромісів;
- дотримання зобов'язання щодо прав та інтересів майбутніх поколінь — рішення, які ми ухвалюємо сьогодні, не можуть поставити під загрозу благополуччя наших дітей.

У додатку представлена детальна методологія аналізу, джерела і список залучених експертів.

Загалом цей документ надзвичайно цікавий за своїм задумом, методологією його розроблення і структурою. Такого візійного стратегічного документа Україні очевидно бракує.

Однак треба взяти до уваги, що майже через 5 років після появи **цього документа «Іспанія–2050» так і не трансформувалася у повноцінну, формально ухвалену стратегію і не стала системним орієнтиром для наступних політик.** Наразі можна сказати, що свої амбітні цілі вона так і не виконала.

Подібні ситуації трапляються і у нас, коли стратегічні документи не втілюються в конкретних діях. Спираючись на досвід Іспанії, варто сформулювати деякі передумови, необхідні, щоб такий візійний документ мав реальний вплив на політику, та які потрібно врахувати при розробленні подібних документів в Україні.

- документ має здобути «інституційну вагу», а не «політичну приналежність» — він повинен спиратися на підтримку державних інституцій, не ототожнюючись із конкретними політичними силами чи діями;

- **важливо забезпечити широкий суспільний діалог під час підготовки й ухвалення такого документа, а також його подальшу підтримку;**
- **документ повинен бути чітко вписаний в діючу систему планування політик, що має бути закріплено в плані його реалізації (принаймні рамковому)**
- **документ має бути підкріплений реальними фінансовими інструментами реалізації;**
- **важливою є реальна система регулярного моніторингу і перегляду/коригування документа.**

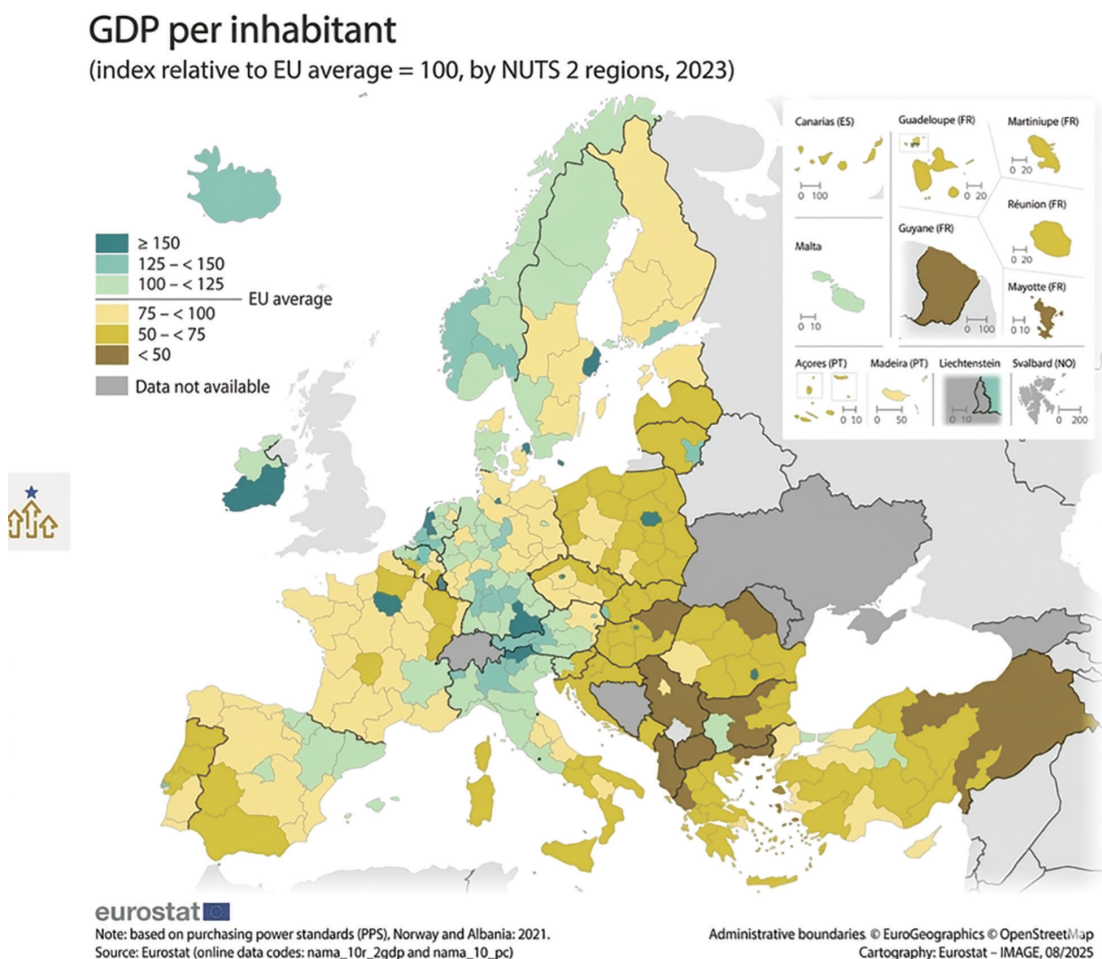
Перш ніж перейти до огляду інших планувальних документів розглянемо, як в «Іспанії-2050» враховані питання регіонального розвитку. З цієї точки зору звернемо увагу на виклик 6, який стосується збалансованого, справедливого та сталого територіального розвитку. В документі прогнозується, що до 2050 року 88 % населення Іспанії житиме в містах (наразі рівень урбанізованості в країні уже достатньо високий — біля 80 %). Автори документа вбачають ризик перевантаження, втрати сталості і погіршення якості життя у великих містах (з одного боку), та втрати економічної динаміки і занепаду малих міст і сільських територій («порожня Іспанія») — з другого. Відповідно до цього визначаються напрями дій, спрямовані на розв'язання саме цих проблем:

- сприяти більш збалансованому територіальному розвитку, щоб ті, хто цього бажає, могли залишатися в середніх та малих містах, а також у сільській місцевості;
- ефективно гарантувати доступ до гідного та належного житла, одночасно зменшуючи економічні зусилля і покращуючи його придатність;
- зменшити екологічний слід міст країни, а також сприяти їхньому сталому розвитку та покращенню стану довкілля;
- працювати над посиленням соціальної згуртованості шляхом зменшення вразливості та соціальної/просторової сегрегації, одночасно сприяючи відчуттю приналежності до громади;
- покращення управління, інструментів моніторингу та оцінки територіальної динаміки.

Цілі щодо виклику 6 визначаються такі:

- поступово зменшувати частку населення, яке страждає від надмірного навантаження витрат на житло;
- збільшити щорічний відсоток відремонтованих будинків, використовуючи комплексний підхід;
- зменшити максимальний відсоток побутових відходів, що захоронюються на звалищах;
- зменшити кількість людей, які страждають від підвищених рівнів забруднення повітря;
- викоринити «енергетичну бідність» (знизити відсоток людей, які не мають можливості підтримувати належну температуру в своєму житлі) до 2050 року відповідно до пропозиції Європейського комітету регіонів.

Таким чином основний фокус зосереджено на проблемі диспаритетів між розвитком міст і сільських територій. При цьому проблема вирівнювання міжрегіональних диспаритетів у цьому документі не ставиться. Хоча, насправді, вони в Іспанії наявні (розрив між спільнотами Мадрида і Андалусії становить 123 % до 68 % від середнього показника ВВП на душу населення по ЄС). Проте ці диспропорції не настільки різкі, як у деяких інших країнах (мал. 27).



■ МАЛЮНОК 27. Європейські регіони (NUTS 2) за відсотком рівня ВВП на душу населення від середньоєвропейського. Серед іспанських регіонів вище середнього Каталонія, Арагон, Наварра, Країна Басків + острови, найнижчі показники — Андалусія і Екстремадура. Джерело: Євростат¹⁴⁹

На це звернено увагу в звіті про Іспанію Європейського семестру¹⁵⁰ 2025¹⁵¹: «Регіональні відмінності в Іспанії залишаються високими, причому більшість регіонів відхиляються від середнього показника по ЄС, але сталий ріст країни та конвергенція з часів пандемії COVID-19 створюють можливість подолати цей розрив».

¹⁴⁹ <https://surl.li/qafgjr>

¹⁵⁰ Європейський семестр — щорічна оцінка економічної та соціальної політики країн ЄС для її узгодження з цілями та правилами ЄС, запроваджена у 2010 році

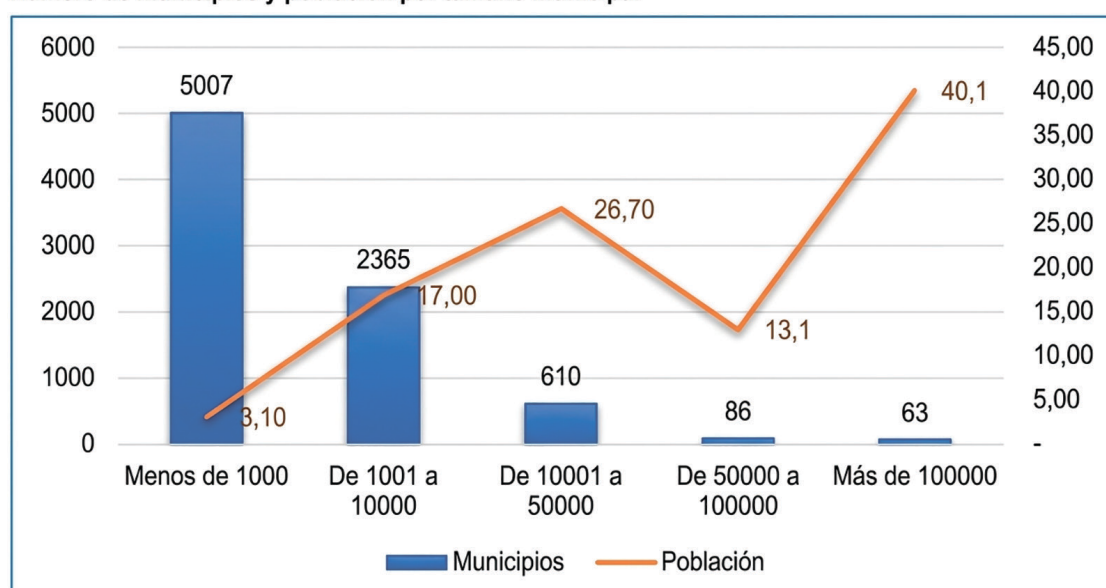
¹⁵¹ <https://surl.li/cc/vlmsqj>

■ ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В ІНШИХ СТРАТЕГІЧНИХ ПЛАНУВАЛЬНИХ ДОКУМЕНТАХ НАЦІОНАЛЬНОГО РІВНЯ

Фокус саме на питаннях диспаритетів у розвитку міст і сільських територій, а не регіонів, прослідковується і в інших планувальних документах національного рівня, що загалом логічно для такого рівня урбанізації.

Так, проблема депопуляції і деградації малих міст і сільських територій визначена як один із восьми викликів **Стратегії сталого розвитку Іспанії (Estrategía De Desarrollo Sostenible 2030)**¹⁵².

Número de municipios y población por tamaño municipal



■ МАЛЮНОК 28. Кількість муніципалітетів різних категорій за чисельністю (стовпчики) і розподіл населення між ними (% від загальної кількості, лінія). Джерело: Стратегія сталого розвитку Іспанії¹⁵³

У цьому документі зазначається, що 40,1 % населення проживає в 0,77 % муніципалітетів з чисельністю мешканців понад 100 тис., натомість на протилежному полюсі, лише 3,1 % населення проживає в муніципалітетах з чисельністю мешканців менше 1000, яких в Іспанії 67,5 % від загальної кількості муніципалітетів (**мал. 28**).

Для розв'язання проблеми цих диспаритетів у Стратегії сталого розвитку акцентується необхідність покращити доступ до базових послуг в селах і малих муніципалітетах, сприяти розвитку їхнього економічного і туристичного потенціалу, цифровізації та зв'язності. Слід зазначити, що при цьому загальнонаціональна стратегія/програма розвитку сільських територій відсутня. Натомість, у логіці децентралізованої політики Іспанії значна увага до реалізації цих цілей приділяється автономним спільнотам, багато з яких розробляють власні плани і програми підтримки. Так, в Стратегії перелічено, що кожна з автономій уже робить на момент її ухвалення у відповідь на цей виклик.

¹⁵² <https://surl.li/toobca>

¹⁵³ <https://surl.li/sntzlj>

Це ж питання в фокусі ще одного стратегічного документа, **Плану відновлення, трансформації та стійкості (Plan De Recuperación, Transformación Y Resiliencia)**¹⁵⁴, який Іспанія, як і інші країни ЄС, готувала для європейської програми. Наступне покоління ЄС (*Next Generation EU*) як відповідь на кризу, викликану пандемією COVID-19. У рамках цієї програми Іспанія в поточному програмному періоді очікує 163 млрд євро, що є другим за обсягом бюджетом підтримки такого Плану в ЄС (після Італії)¹⁵⁵.

Візія у Плані включає таке формулювання: *«Іспанія, яка сприяє розвитку здорових міст — від великих агломерацій до найменших муніципалітетів — через міське відновлення, ефективніше використання ресурсів, впровадження відновлюваних джерел енергії та формування сталого транспорту, орієнтованого на повернення пішохідних просторів і забезпечення фізичної зв'язності людей, що проживають у найбільш депопульованих, віддалених або розосереджених районах, а також на зміцнення електромобільності та розвиток інфраструктури зарядних станцій по всій території»*.

За задумом, такі Плани відновлення мали включати реформи, які країни збираються реалізувати, отримуючи підтримку з ЄС, з акцентом на забезпечення зеленого і цифрового переходу. В Плані Іспанії визначено 10 пріоритетів таких реформ, першою серед яких є боротьба з депопуляцією та розвиток сільського господарства.

- план дій щодо сталого, безпечного та пов'язаного мобільного середовища в містах та мегаполісах (розвиток електромобільності);
- план реконструкції житла та міської регенерації (розвиток зелених і блакитних зон, екологічне будівництво);
- трансформація і цифровізація логістичного ланцюга агропродовольчої та рибогосподарської системи.

На основі пріоритетів формулюється інвестиційна програма. Її компонентом є **Програма відновлення житла та міської регенерації**¹⁵⁶, яка передбачає реалізацію заходів «Міського порядку денного Іспанії». Про цей документ ітиметься далі. Крім того, сюди включено пакет заходів, спеціально спрямований на муніципалітети та міста з населенням менше 5000 мешканців, який сприятиме вирішенню демографічної проблеми завдяки відновленню міст та сільської місцевості.

На цій же проблематиці диспаритетів між містами і сільськими територіями також сфокусовані **Національна стратегія вирішення демографічних проблем (Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico)**¹⁵⁷ і **План 130 заходів розв'язання демографічних проблем (Plan 130 Medidas frente al Reto Demográfico)**¹⁵⁸.

У другому з вказаних документів ця проблема формулюється таким чином: *«Аналіз територіальної моделі в Іспанії та у значній частині Європи показує існування двох протилежних процесів: один — концентрація населення та діяльності у дедалі меншій кількості міських районів, а інший — занепад або стагнація більшої частини нашої території, особливо сільських районів та малих муніципалітетів, 50 % з яких перебувають під загрозою зникнення в найближчі десятиліття»*.

Розв'язання цих проблем вбачаються у:

- забезпеченні функціональності територій, які потерпають від депопуляції та низької щільності населення (доступ до базових послуг);

¹⁵⁴ Коротка версія: <https://surl.li/fjoaak> Повна версія: <https://surl.li/vxrdxo>

¹⁵⁵ <https://surl.li/inrvyt>

¹⁵⁶ <https://surl.li/scmwnp>

¹⁵⁷ <https://surl.li/gdimfz>

¹⁵⁸ <https://surl.li/pgawnj>

- підвищенні їхньої конкурентоспроможності та сприянні розвитку нових видів економічної діяльності й підприємництва;
- заохоченні розселення в сільській місцевості та утриманні наявного в ній населення.

Наголошується, що розв'язання проблеми має базуватися на спільних зобов'язаннях, в яких усі рівні влади беруть на себе свою частку відповідальності у спільних діях, які вони повинні здійснювати з використанням засобів та можливостей, наданих кожному з них Конституцією та законами.

Варто звернути увагу, що такі документи, як Стратегія сталого розвитку, План відновлення і Стратегія вирішення демографічних проблем, на відміну від «Іспанії-2050», більшою мірою вписані в систему планування політики в Іспанії, мають пряме відношення до доступу до фінансових інструментів і тому мають реальний вплив на територіальну політику в Іспанії.

Що стосується наскрізної теми диспаритетів між міськими і сільськими територіями, то цьому присвячений окремий документ, який ми розглянемо далі.

■ МІСЬКИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ ІСПАНІЇ

Міський порядок денний Іспанії (*Agenda Urbana Española, AUE*)¹⁵⁹ — стратегічний документ, який був офіційно схвалений урядом Іспанії у 2019 році. При цьому він не має нормативного чи обов'язкового статусу — це добровільна, орієнтовна рамка для регіонів, міст та загалом муніципалітетів, яка враховує Цілі сталого розвитку й визначає нову модель міського планування: «...це натхненний та комплексний документ, який пропонує зберегти найкращу версію наших традиційних міст, нашої архітектури та культури, а також нашого способу життя, але вдосконалену та оновлену для суспільства 21-го століття».

Однак, на відміну від «Іспанії-2050», цей документ вписаний в систему планування відповідних політик — на нього є прямі посилання в Стратегії сталого розвитку, Плані відновлення, трансформації та стійкості, Мультирегіональній операційній програмі, яка співфінансується ЄС, про яку йтиметься далі. Важливо також, що документ розроблявся за принципом «знизу вгору» з залученням представників муніципалітетів, експертного і бізнес-середовища. Є також конкретне міністерство, у функції якого входить також координація його реалізації — Міністерство житла та міського порядку денного через окреме управління в його складі (*Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura*). Відповідно Міський порядок денний знаходить свою реалізацію на регіональному і локальному рівнях.


Частково така чітка роль цього документу пояснюється високою актуальністю теми, на якій він сфокусований, його розроблення обґрунтовується високим рівнем урбанізації в Іспанії і неконтрольованим розповзанням міст. Так, у період з 1998 по 2007 роки відбулося збільшення забудованих територій на 43,7 % порівняно зі зростанням населення на 15 % за той самий період.

Тому центральна ідея (яка згадується і в «Іспанії-2050») — повернення до так званої середньоземноморської моделі міст з її адаптацією до сучасних умов:

¹⁵⁹ Іспанською: <https://surl.li/qwpfvt> Англійською: <https://surl.li/vjtyry>

«Іспанські міста відображають міську модель з дуже позитивними цінностями, які слід зберегти та зміцнити. Це середземноморська модель міста: компактна, щільна, складна, середнього розміру, з різноманітним використанням, що пропонує безпечні міські простори для взаємодії, для соціального життя, сприятливі для соціального різноманіття, розвитку та спільного добробуту».

У документі проводиться аналіз ситуації в містах (населення і простір, економіка і суспільство, мобільність, вплив на навколишнє середовище, житло, наявні інструменти втручання) і на основі нього визначається Декалог (десять) основних цілей (мал. 29):

- 1 Організація території та раціональне використання землі, її збереження та захист 
- 2 Запобігання розростанню міст і їхня ревіталізація 
- 3 Запобігання зміні клімату, зменшення адаптації до наслідків 
- 4 Сталий підхід до управління ресурсами та сприяння циркулярній економіці 
- 5 Сприяння близькості і сталому розвитку мобільності 
- 6 Сприяння соціальній згуртованості та прагнення до рівності 
- 7 Сприяння розвитку і підтримка міської економіки 
- 8 Гарантування доступу до житла 
- 9 Просування цифрових інновацій 
- 10 Удосконалення інструментів втручання та управління 

■ МАЛЮНОК 29. «Декалог» основних цілей Міського порядку денного Іспанії¹⁶⁰

¹⁶⁰ Іспанською: <https://surl.li/jzuhb> Англійською: <https://surl.li/msfkqd>

Для кожної з цілей передбачено релевантні індикатори. Загалом їх визначено 72, з них 35 якісних і 37 кількісних, з цільовими значеннями на дві контрольні дати — 2023 і 2030 роки, а також встановлена відповідність Цілям сталого розвитку ООН кожної з цілей.

Кожна з основних цілей далі поділяється на на 30 конкретних, до яких прописано 291 напрям дій.

Передбачається, що міста будуть добровільно формувати свої плани для впровадження цього Порядку денного. При цьому вказується, що низка передбачених ним політик може бути використана і сільськими муніципалітетами. Ці плани мають бути не сумою проєктів, а повноцінними стратегіями:

Інтегрований підхід, на який орієнтується Порядок денний, з урахуванням його різних вимірів (горизонтального, територіального, вертикального тощо), а також поєднання дуже різноманітних напрямів діяльності (мобільність, містобудівне планування, управління довкіллям тощо), роблять цей процес (розроблення таких стратегій) складним. У цьому контексті ключовим чинником досягнення сталого розвитку міст стає необхідна узгодженість планів, дій і ресурсів, об'єднаних стратегічним баченням.

У самому документі та на сайті¹⁶¹, який присвячений цьому документу і його впровадженню, є рекомендації щодо розроблення таких планів/стратегій, а також деякі інструменти. Зокрема в розділі «Як мені створити свій план дій»¹⁶² наявні:

- анкета для оцінки актуальної ситуації в місті (перший етап);
- рекомендації зі SWOT-аналізу (готові шаблони по кожній з основних цілей);
- перелік можливих дій (свого роду «меню à la carte») для розроблення власних планів дій;
- зведені дані з широкого кола показників, які стосуються основних цілей і які можуть використовуватись для бенчмаркінгу. Для кожного показника визначено медіану, верхній та нижній квартилі (статистичні межі, які відокремлюють 25 % найнижчих та 25 % найвищих значень від середніх 50 %) загалом для всіх міст, а також окремо для їх категорій залежно від чисельності населення;
- цифровий атлас, що дає змогу отримати різноманітні дані щодо конкретного міста, муніципалітету, провінції чи автономної спільноти, а також порівняти їх із показниками Іспанії загалом або інших територіальних одиниць¹⁶³.

На сайті також представлений каталог кращих практик, інші корисні інструменти і навіть посібник для дітей молодшого віку, який роз'яснює основні положення і цілі міського Порядку денного¹⁶⁴.

Такий набір інструментів був би надзвичайно корисним для розроблення стратегій нашими громадами.

Документ також містить рекомендації, яким чином його реалізація може бути підтримана на національному рівні (у законодавстві, питаннях врядування і фінансування, а також для планування, навчання і поширення знань).

¹⁶¹ <https://www.aue.gob.es/>

¹⁶² <https://surl.li/brodcl>

¹⁶³ В Іспанії існує ще один ресурс муніципальної статистики — інтегрована система муніципальних даних (SIDAMUN): <https://surl.li/dbgtzj>

¹⁶⁴ <https://surl.li/yachcs>

■ ОПЕРАЦІЙНІ ПРОГРАМИ В РАМКАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ КОГЕЗІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

Брак стратегій регіонального розвитку в Іспанії певною мірою компенсують операційні програми, які розробляються в рамках імплементації когезійної політики ЄС. Зі структурних фондів, через які реалізується когезійна політика, для Іспанії на поточний програмний період 2021–2027 років передбачено більше 35 млрд євро (разом з Польщею та Італією вона в трійці найбільших реципієнтів)¹⁶⁵.

Для сприяння ефективному використанню фінансових ресурсів кошти розподіляються через **Мультирегіональну програму** (*Programa Plurirregional de España Fondo Europeo de Desarrollo Regional*)¹⁶⁶ з менеджментом на рівні Міністерства фінансів (*El Ministerio de Hacienda*) і через **19 регіональних операційних програм**, менеджмент яких здійснюється безпосередньо в кожній автономній спільноті чи місті. Детальна інформація про всі ці операційні програми є на окремому сайті Європейських фондів Міністерства фінансів¹⁶⁷.

Фактично, ці програми більшою мірою спрямовані саме на подолання регіональних диспаритетів, як це і передбачено когезійною політикою ЄС. Так, значна частина фінансування з Європейського фонду регіонального розвитку, одного з ключових структурних фондів, зосереджена у 5 найменш розвинених регіонах (52 %), а меншою мірою — у 9 регіонах з перехідною економікою (36 %) та 5 більш розвинених регіонах (12 %).

Якщо говорити про структуру цих програм, то вони в Іспанії, як і в кожній країні ЄС, структуровані у відповідності до набору регіональних конкретних цілей (*Regional Specific Objectives, RSO*), які визначені в ст.3 Регламенту Європейського Парламенту та Ради 2021/1058¹⁶⁸ згідно з 5 політичними цілями (*policy objectives, PO*) структурних фондів ЄС:

- **PO 1.** Більш конкурентоспроможна та розумна Європа;
- **PO 2.** Більш зелена Європа;
- **PO 3.** Більш пов'язана Європа;
- **PO 4.** Більш соціальна та інклюзивна Європа;
- **PO 5.** Європа, ближча до громадян.

У Мультирегіональній програмі регіональні конкретні цілі (RSO), які Іспанія вважає актуальними для себе, згруповані у 18 пріоритетів. Серед них є ті, що пов'язані з розбудовою національної інфраструктури (цифровізація, зелений перехід, мобільність, водні ресурси, енергетика, безпека), і ті, які мають локальний фокус (міська мобільність, озеленення міських територій, територіальна та місцева інтеграція). Кожний пріоритет має регіональний вимір — вказується, які заходи з яким обсягом ресурсів будуть спрямовані на які категорії регіонів за рівнем їхнього розвитку. Такий підхід є стандартним для документів, що готуються в рамках когезійної політики ЄС, і, таким чином, має чітку спрямованість на вирівнювання міжрегіональних диспаритетів.

¹⁶⁵ <https://surl.li/zzagfr>

¹⁶⁶ <https://surl.li/xanyro>

¹⁶⁷ <https://surl.li/jdivkg> Також зручна інформація про використання країнами-членами ЄС європейських фондів доступна в публікації: <https://surl.li/xurhgg>

¹⁶⁸ REGULATION (EU) 2021/1058 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 June 2021 on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund <https://surl.li/vcwpte>

Якщо говорити про цілі, які мають більш локальну спрямованість, то вони перш за все пов'язані з імплементацією двох RSO в рамках цілі РО 5: «Європа ближча до людей», одна з яких спрямована на урбанізовані території, друга — на території неурбанізовані:

- **RSO 5.1.** Сприяти комплексному та інклюзивному соціальному, економічному та екологічному розвитку, підтримці культури і природної спадщини, сталому туризму та безпеці в міських районах.
- **RSO 5.2.** Сприяти комплексному та інклюзивному соціальному, економічному та екологічному розвитку, підтримці культури та природної спадщини, сталому туризму і безпеці в неміських районах.

Розподіл запланованих коштів між цими двома цілями такий: RSO 5.1. — 1,723 млрд євро і RSO 5.2. — 29 млн євро. Однак треба зауважити, що перша ціль фокусована не тільки на містах, а й на функціональних міських територіях, тобто охоплює частину неміських територій. Зазначається, що загалом одним із ключових аспектів втручання в рамках РО 5: «Європа ближча до людей» є взаємозв'язок між міськими районами та навколишнім середовищем.

Про цю, як ми зазначали вище, наскрізну тему в документі сказано: «Розвиток міських та сільських районів створює низку дисбалансів, які важливо розв'язати. З одного боку, концентрація населення навколо великих міських та прибережних районів породжує проблеми, пов'язані з землекористуванням, мобільністю та доступом до послуг. З іншого боку, менші міські центри стикаються з проблемами, що виникають через депопуляцію і пов'язані зі зв'язком, доступом до державних послуг і занепадом місцевої економіки. У цьому сенсі стає очевидною важливість розроблення заходів, що адаптуються до потреб різних типів громад, незалежно від їхнього розміру, на основі комплексних планів місцевого розвитку».

Відповідно в рамках цілі RSO 5.1. йдеться про необхідність диференційованих моделей розвитку, адаптованих до адміністративної спроможності різних міст і функціональних територій:

- великих міст з населенням понад 75 тис. осіб;
- проміжних міст з населенням від 20 тис. до 75 тис. мешканців;
- функціональних міських територій з населенням щонайменше 20 тис. мешканців та головним містом з населенням щонайменше 10 тис. мешканців (але можуть бути винятки для територій з низькою щільністю).

Розподіл коштів в рамках RSO 5.1. між цими категоріями 20–30 % на великі міста, 40–50 % на проміжні, 15–25 % на найменші. Ці кошти мають на меті сприяти комплексному розвитку цих територій, спираючись на три виміри: покращення інфраструктури та екології, підвищення економічної конкурентоспроможності, а також розвиток соціальної сфери, що відповідає концепції сталого розвитку.

Передбачається, що доступ до цих коштів пов'язаний із підготовкою комплексних планів/стратегій територіального розвитку, як це передбачено ст. 28 (і наступними) Регламенту Європейського Парламенту та Ради ЄС 2021/1060¹⁶⁹.

Для того, щоб фінансування таких планів мало реальний трансформаційний вплив на муніципалітет або функціональну територію, ці плани повинні представляти мінімальні допустимі інвестиції у розмірі не менше 5 млн євро.

¹⁶⁹ REGULATION (EU) 2021/1060 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 June 2021 <https://surl.lu/vpzwwa>

Що стосується імплементації цілі RSO 5.1., то вона сфокусована на функціональних територіях, які складаються з сільських муніципалітетів з населенням менше 10 тис. мешканців. Основною метою є підтримка трансформаційних територіальних проєктів, спрямованих на розв'язання демографічної проблеми та боротьбу з депопуляцією, а також на сприяння соціальній і територіальній згуртованості. Передбачена підтримка таких напрямів, як ефективне використання земельних ресурсів, стимулювання економіки, доступ до послуг.

Як і в рамках першої цілі, передбачено підготовку комплексних планів згідно з ст. 28 відповідного Регламенту ЄС. Це означає, що ініціативи мають формуватись «знизу вгору». Наголошується, що вони повинні мати надмуніципальний або провінційний масштаб, поглиблювати взаємовигідні зв'язки між містами та сільськими територіями.

Що стосується регіональних операційних програм, то, як зазначалось, їхні обсяги суттєво залежать від того, наскільки низькі чи високі економічні показники відповідних регіонів (автономних спільнот). У кожній такій програмі визначено, які кроки будуть здійснюватися для досягнення регіональних конкретних цілей (RSO), однак набори цих цілей в регіональних операційних програмах дещо відрізняються залежно від територіальної специфіки. Менш розвинені регіони більше концентруються на RSO, пов'язаних із базовою інфраструктурою, соціальною інклюзією та територіальною інтеграцією; більш розвинені — на інноваціях, цифровізації та конкурентоспроможності. При цьому майже всюди наявні, наприклад, RSO з цифровою трансформацією, зеленим переходом, енергоефективністю, розвитком інфраструктури.

Таким чином, на відміну від розглянутих вище національних планувальних документів, операційні програми буквально виправдовують свою назву «операційних». З одного боку, вони мають чітку прив'язку до стратегічних цілей наднаціонального і національного рівнів. З другого, в них визначаються операційні цілі і напрями дій для їхнього досягнення з чіткими індикаторами та обсягами фінансування, встановленими на довгостроковій основі.

Але навіть за наявності такої чіткої і прогнозованої фінансової основи, такі програми відрізняються від звичних для нас регіональних і локальних стратегій тим, що вони містять перш за все саме напрями дій, а не перелік конкретних заходів. Ці заходи пропонуються заявниками, зокрема муніципалітетами, в рамках оголошених конкурсних відборів. Такий «програмний» підхід дає можливість балансувати підходи «згори вниз» і «знизу вгору» та забезпечує необхідну гнучкість у виборі конкретних шляхів досягнення визначених цілей.

■ РЕГІОНАЛЬНИЙ І ЛОКАЛЬНИЙ РІВНІ

Як і на національному рівні, на рівні автономних спільнот переважає орієнтація не на загальні стратегії, а на рамкові документи та набір секторальних стратегій/планів. Одним з документів, які автономні спільноти при цьому зобов'язані розробляти, є **просторові плани** (генеральні схеми — *Ordenación del Territorio*). Що ж до інших планувальних документів, то їх набори в кожній спільноті різні і можуть передбачати, окрім секторальних стратегій/планів, стратегії сталого розвитку, документи, пов'язані з реалізацією Плану відновлення, трансформації та стійкості або Міського порядку денного, стратегії смарт-спеціалізації (RIS3).

Розглянемо деякі приклади таких документів.

- **Каталонія:** у 2016 було схвалено документ «**Порядок денний 2030: трансформувати Каталонію, покращити світ**» (*L'AGENDA 2030: TRANSFORMAR CATALUNYA, MILLORAR EL MÓN*)¹⁷⁰, який обґрунтовує і визначає завдання 16 з 17 Цілей сталого розвитку (окрім цілі 17, оскільки вона вважається швидше операційною);
- **Каталонія:** у 2022 році був схвалений **Міський порядок денний Каталонії–2050** (*AGENDA CATALUNYA 2050*)¹⁷¹. Він містить візію: «Каталонія у 2050 році буде цифровою і кліматично нейтральною, зі збалансованою територією, а її міста та селища стануть більш зеленими, більш процвітаючими та більш демократичними». Окреслено три цілі: територіальна збалансованість, процвітаюча економіка та соціальна рівність, які мають бути досягнуті завдяки цифровому й зеленому переходу та розвитку багаторівневого врядування. Для кожної з цих цілей визначено стратегічні напрями й заходи Координацію її реалізації забезпечує Міська асамблея Каталонії (*L'Assemblea Urbana de Catalunya, AUC*), яка включає широке коло стейкхолдерів;
- **Андалусія:** у 2018 році був схвалений **Міський порядок денний–2030** (*La Agenda Urbana de Andalucía 2030*)¹⁷², який орієнтований на різні категорії міст і в тому числі сільські території. Він містить 5 вимірів — просторовий, економічний, соціальний, екологічний та вимір управління, кожен з яких описується за такою структурою: факти, виклики, стратегічні напрями, лінії активності, а також відповідність Міському порядку денному Іспанії. Завбачено, що реалізація буде здійснюватися у взаємодії з різними стейкхолдерами влади Андалусії, на яку покладено також відповідальність за моніторинг імплементації;
- **Автономна спільнота Валенсія:** У 2011 була схвалена **Територіальна стратегія Валенсійської спільноти на 2010–2030 роки** (*La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana 2010–2030*)¹⁷³. Вона визначає, як використати переваги «територіального капіталу» спільноти, яка на думку розробників має одну з найякісніших в ЄС територій (географічне положення, клімат, доброзичливе населення). Стратегія вказує, що вона сприяє досягненню 7 пріоритетів: ефективності (використання води, землі та енергії), пов'язаності (з зовнішнім світом), наближеності (внутрішні зв'язки), різноманітності, інноваційності, ідентичності, соціальній згуртованості і доброму врядуванню. Для кожного з пріоритетів названо конкретні цілі. Документ включає також Декрет 1/2011 від 13 січня Ради спільноти про затвердження Територіальної стратегії Валенсійської спільноти, який містить чітку систему її імплементації;
- **Країна Басків:** У 2018 році схвалено «**Країна Басків: Порядок денний 2030**» (*Agenda euskadi Basque Country 2030*)¹⁷⁴. Це добре структурований документ, який для кожної з 17 Цілей сталого розвитку визначає цілі Країни (загалом 15), планувальні інструменти (69), законодавчі кроки (28), ініціативи (650) та індикатори (100).

¹⁷⁰ <https://surl.li/dodinp>

¹⁷¹ <https://surl.li/dcgfda>

¹⁷² <https://surl.li/pxkofq>

¹⁷³ <https://surl.li/zlclat>

¹⁷⁴ <https://surl.li/iyamdmd>

Таким чином, на рівні автономних спільнот існує достатньо велика різноманітність планувальних документів за основною спрямованістю, структурою, часовими горизонтами планування. Це навряд чи може слугувати зразком для України, хоча підхід до підготовки деяких з цих документів може бути цікавим. Варто звернути увагу наскільки відповідні документи орієнтовані на специфіку конкретного регіону, чого часом при наявності достатньо стандартної структури бракує українським регіональним та локальним стратегіям.

Що стосується рівня провінцій, то розроблення стратегічних документів тут швидше виняток, ніж правило, що відображає роль цього рівня врядування, обмеженого здебільшого координаційними функціями.

Муніципальний рівень відрізняється тим, що розроблення стратегій/планів розвитку, як ми вище бачили, передбачене, з одного боку, Міським порядком денним, з другого — спільними з ЄС операційними програмами. В першому випадку це визначено як добровільна ініціатива, в другому — прив'язано до фінансування. Однак це не означає, що муніципалітети мають розробляти два альтернативні документи.

В роз'ясненнях щодо розроблення інтегрованих стратегій місцевого розвитку (*Estrategias de Desarrollo Integrado Local, EDIL*), які є передумовою виділення коштів з європейських структурних фондів, сказано, що вони мають по можливості спиратися саме на методологію, яку пропонує Міський порядок денний Іспанії.¹⁷⁵ На його сайті є посилання на приклади таких розроблених планів за підтримки, отриманої в рамках реалізації Плану відновлення, трансформації та стійкості, тобто за технічної допомоги ЄС. Тож такі плани є або основою відповідних стратегій, або ж відразу розробляються таким чином, щоб відповідати і європейським вимогам до таких стратегій¹⁷⁶.

На жаль, у відкритих джерелах не вдалося знайти посилання на загальну кількість розроблених стратегій в форматі EDIL. Порівняно недавня інформація свідчить, що уряд Іспанії схвалив 242 проєкти планів EDIL з рекордним фінансуванням у розмірі 1,774 млрд євро, які принесуть користь 971 муніципалітету по всій Іспанії¹⁷⁷. У конкурсах на ці гранти EDIL було визначено понад 40 сфер втручання, зокрема, щодо цифровізації та місцевого економічного відродження, енергоефективності, запобігання зміні клімату, циркулярної економіки, водних ресурсів, сталої міської мобільності, соціальної інтеграції або міської, культурної й туристичної спадщини.

Таким чином, на рівні муніципалітетів простежується тенденція до стандартизації підходів зі стратегічного планування, зумовлена вимогами до фінансування локальних проєктів з боку ЄС. Варто звернути увагу, що стратегії, які можуть подаватися для отримання такого фінансування, в багатьох випадках охоплюють не один, а групу муніципалітетів (функціональну територію).

Однак і на цьому рівні ми можемо побачити достатньо велику різноманітність планувальних документів. Розглянемо це на прикладі Барселони.

¹⁷⁵ <https://estrategiasterritorialesintegradas.es/>

¹⁷⁶ На ресурсах ЄС є посібник щодо розроблення таких Планів відповідно до вимог, передбачених відповідним Регламентом <https://surl.li/msigdw>

¹⁷⁷ <https://surl.li/kqfhhz>

■ БАРСЕЛОНА – ЄДИНА МЕТРОПОЛІЯ З ОФІЦІЙНО ВИЗНАЧЕНИМ СТАТУСОМ

Законом 7/1985 від 2 квітня «Про регулювання основ місцевого самоврядування», ст.43¹⁷⁸ визначено, що автономні спільноти можуть на своїй території формувати метрополійні області (*áreas metropolitanas*): «Метрополійні області є місцевими утвореннями, до складу яких входять муніципалітети великих міських агломерацій, між населеними пунктами яких існують економічні та соціальні зв'язки, що зумовлюють необхідність спільного планування та координації окремих послуг і робіт». Таким чином, Закон передбачає порядок їхнього формування «зверху вниз» з метою ефективного планування розвитку відповідної території, хоча і за консультаціями з муніципалітетами, і надає автономним спільнотам право визначати порядок їхнього функціонування і повноваження.

Проте лише Каталонія відповідно до цієї статті визначила статус метрополії Барселони окремим **Законом 31/2010 «Про метрополійну область Барселони»** (*Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona*)¹⁷⁹. Дві інші найбільші метрополії, які де-факто існують, такого статусу не мають. Так, Мадридська метрополія є одночасно автономною спільнотою і має відповідні особливості управління і повноваження. Валенсія як метрополія функціонує в режимі добровільного об'єднання муніципалітетів (*Mancomunidades de Municipios*) для реалізації тільки транспортних і ще деяких функцій. Подібним чином функціонують й інші метрополії в Іспанії (Севілья, Більбао).

Закон «Про метрополійну область Барселони» визначає **Метрополійну область Барселони** (*El Área Metropolitana de Barcelona, AMB*) як публічний орган надмуніципального характеру з повноваженнями, встановленими для територіальних органів місцевого самоврядування.

Територіально вона охоплює 36 муніципалітетів (станом на зараз із загальною чисельністю населення біля 3,4 млн осіб). Мери всіх муніципалітетів, а також місцеві депутати (*concejales*), кількість яких визначається пропорційно до чисельності муніципалітетів, утворюють Раду метрополії (*El Consejo Metropolitano*), яка з числа мерів, її членів, обирає президента, який знову ж таки з числа мерів призначає віцепрезидентів.

Закон також надає АМВ повноваження в таких сферах:

- урбаністичне і територіальне планування, включно з формуванням метрополійного просторового плану;
- мобільність і транспорт у межах всієї агломерації;
- питання водних ресурсів;
- управління відходами;
- інші повноваження в сфері екології та довкілля;
- інфраструктура метрополійного рівня;
- соціальний та економічний розвиток у метрополійних масштабах;
- соціальна і територіальна згуртованість.

¹⁷⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392&tn=1&p=20251203>

¹⁷⁹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-14562>

Ці повноваження стосуються питань розвитку метрополії в цілому, а за муніципалітетами залишаються їхні власні повноваження в межах їхньої території, які у відповідних сферах метрополією координуються. Повноваження в сфері землекористування, житлового будівництва розписані найбільш детально. Генеральний план метрополії має верховенство щодо планів і програм муніципалітетів.

Для реалізації своїх повноважень АМВ формує свої виконавчі органи, які оціночно нараховують 600–800 осіб. Бюджет АМВ на 2025 рік становив близько 3 млрд євро¹⁸⁰ і формувався за рахунок додаткового податку на нерухомість, плати за надані послуги, внесків муніципалітетів, трансфертів від національного уряду й уряду Каталонії, а також інших джерел.

АМВ має **Операційний план** (*Plan de Actuación Metropolitano 2024–2027*)¹⁸¹ і низку інших документів.¹⁸²

Існує також стратегічний документ розвитку метрополійного регіону «Зобов'язання Метрополії до 2030 року» (*El Compromís Metropolità 2030*)¹⁸³, який підготовлено Асоціацією «Стратегічний план розвитку Барселони» (*El Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, PEMB*). Ця інституція була створена у 1988 році, напередодні Олімпійських ігор 1992 року. Вона не є частиною виконавчих органів метрополії і діє як свого роду *think tank*. Документ, про який йдеться, — це вже шостий розроблений нею Стратегічний план. Його розроблення стало результатом серії широких обговорень в рамках кампанії **«Барселона завтра»** (катал. *Barcelona Demà*), логіка якого описана в цьому документі.

Одна з ключових ідей нової Стратегії — розширення метрополії за межі, які охоплює нинішня Метрополійна область Барселони: Барселона 5 млн мешканців (**мал. 30**).

Необхідність цього визначається викликами, які стоять перед сучасними містами, і Барселона зокрема, і які виходять за їхні межі (**мал. 31**).

Майбутній розвиток метрополії аналізується з 6 ракурсів (**мал. 32**) — метрополія:

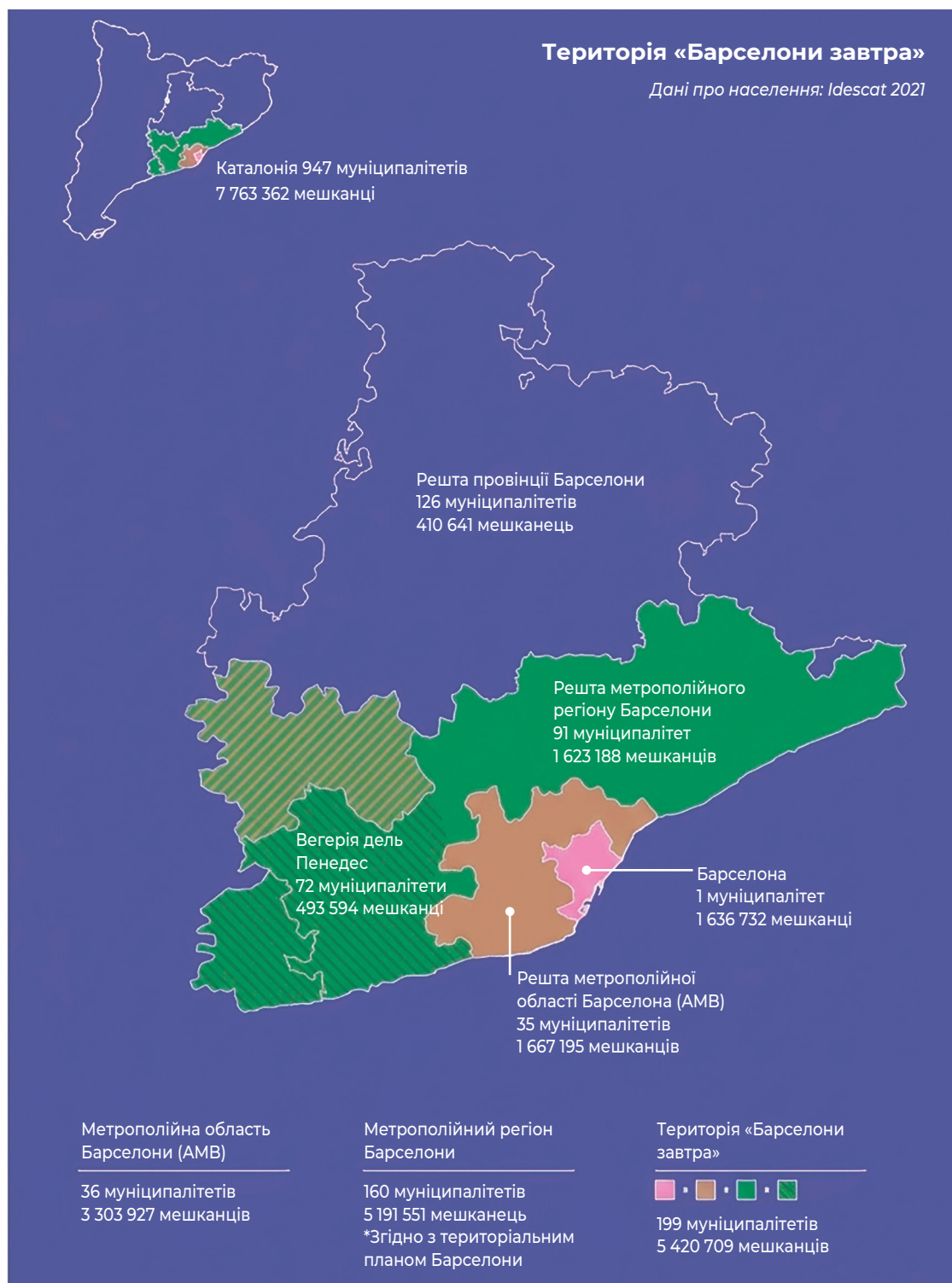
- стійка;
- згуртована;
- процвітаюча;
- розумна;
- багаторівнева;
- відкрита.

¹⁸⁰ <https://surl.li/xnterk>

¹⁸¹ <https://surl.li/mncooa> Англійською: <https://surl.li/gyewqq>

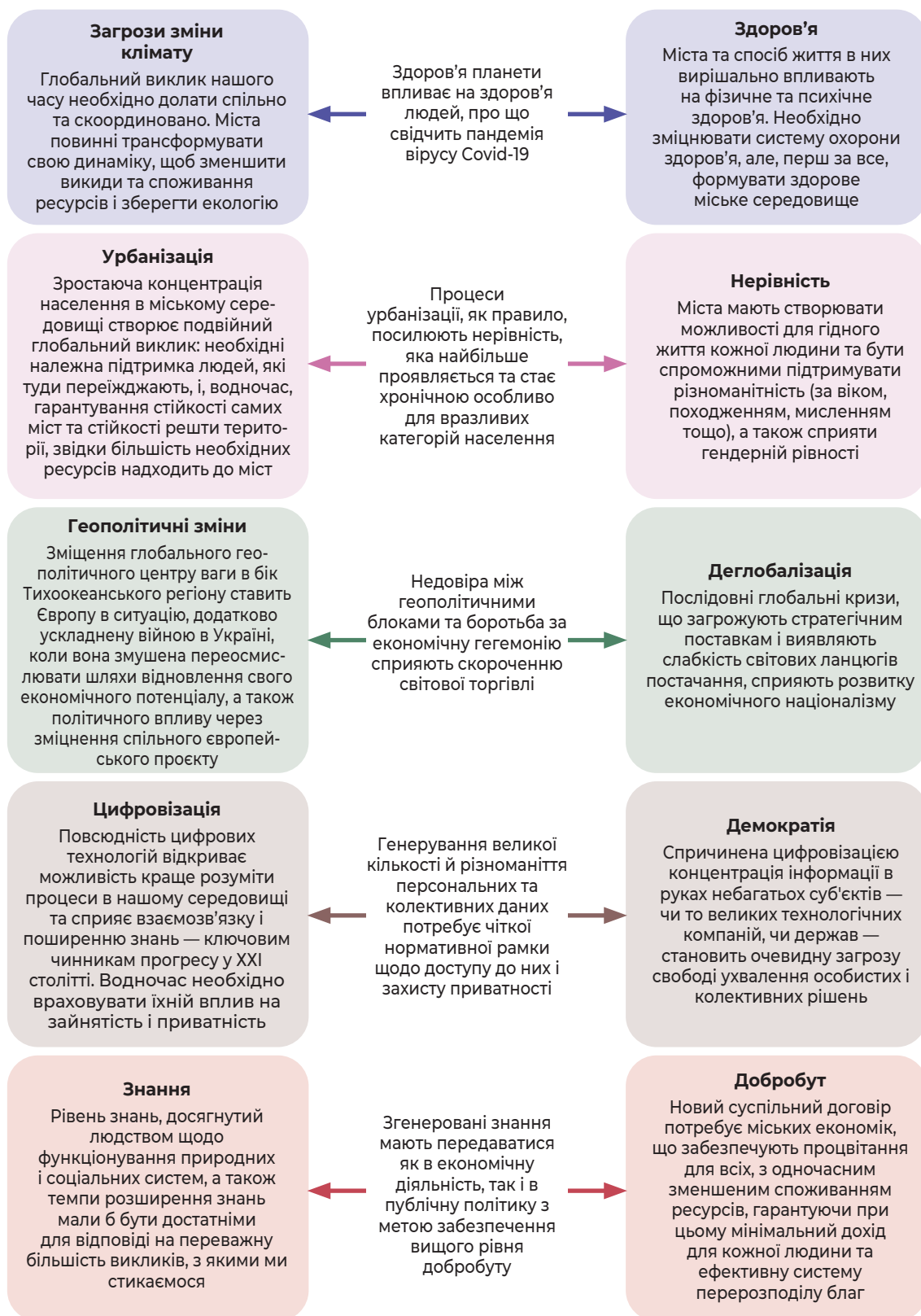
¹⁸² <https://surl.li/phitrf>

¹⁸³ <https://surl.li/cc/ysommd>



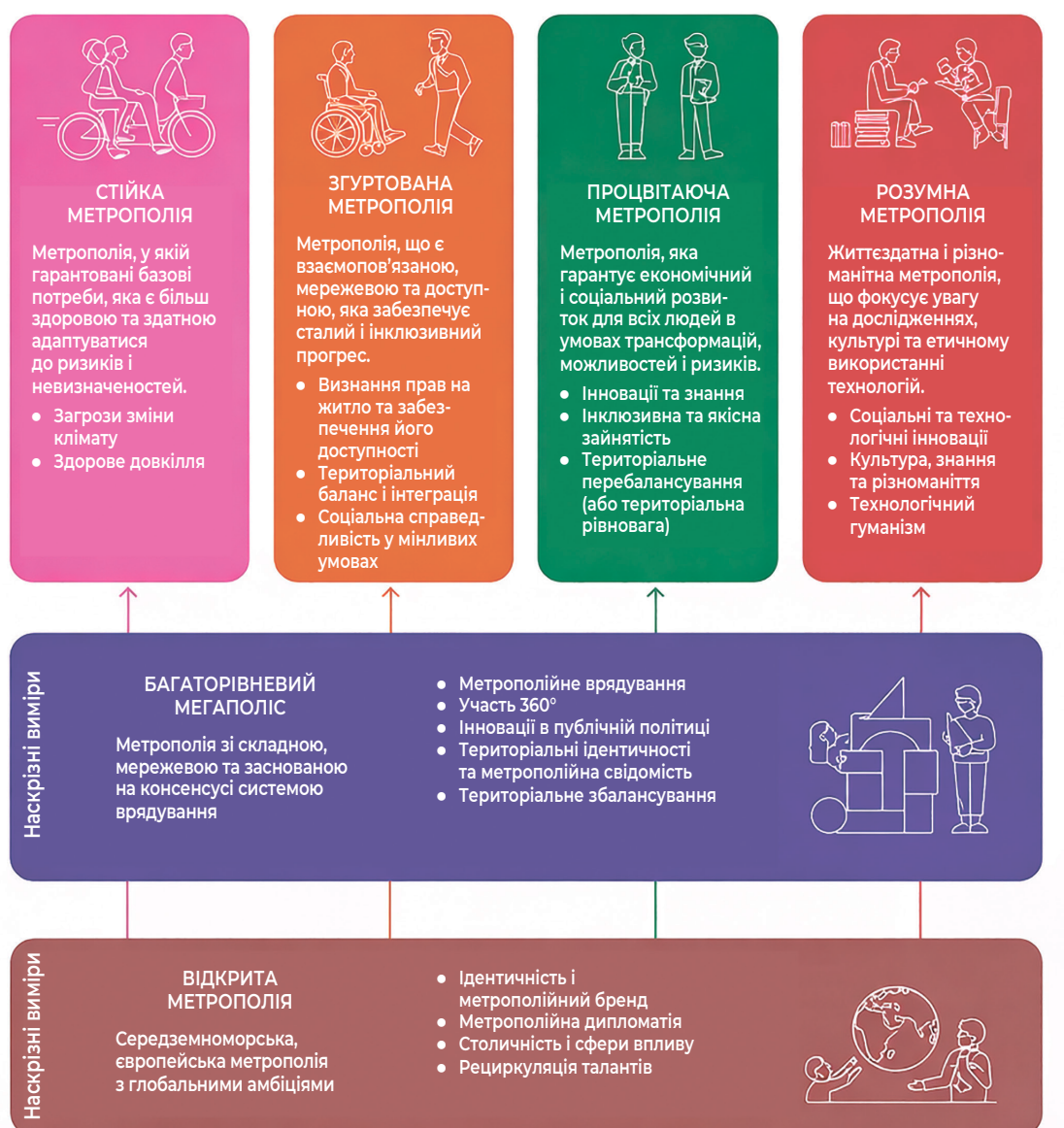
■ МАЛЮНОК 30. Територія метрополійного регіону Барселони — 5 млн мешканців. Джерело: Зобов'язання Метрополії до 2030 року¹⁸⁴

¹⁸⁴ <https://pemb.cat/ca/compromis-metropolita-2030/que-es>



■ МАЛЮНОК 31. Виклики перед сучасними містами. Джерело: Зобов'язання Метрополії до 2030 року¹⁸⁵

¹⁸⁵ <https://pemb.cat/ca/compromis-metropolita-2030/que-es>



■ МАЛЮНОК 32. Ракурси розвитку метрополії Барселони.
Джерело: Зобов'язання Метрополії до 2030 року¹⁸⁶

Візія сформульована таким чином: «У 2030 році метрополійний регіон Барселони стане лідером у розробленні нового покоління міської політики для трансформації економіки, простору та метаболізму метрополії, щоб забезпечити спільне процвітання в усіх районах, містах та містечках області завдяки мобілізації альянсів між учасниками та використання знань і мереж на місцевому та глобальному рівнях».

Ця візія реалізується через **8 «місій»** (які розуміються в тому значенні, яке визначила Маріанна Маццукато (*Mariana Mazzucato*), відома економістка і авторка книги «*Mission economy*» — місія як амбітна, вимірювана та обмежена в часі стратегічна ціль, спрямована на розв'язання конкретного суспільного виклику, яка потребує міжсекторальних рішень і мобілізації широкого кола акторів — органів влади, бізнесу, науки та громадянського суспільства) (**мал. 33**):

- інноваційна та інклюзивна економіка;
- достатній рівень доходу;
- територіальна згуртованість;
- іїдповідне житло;
- культурна життєздатність;
- здорове харчування;
- сталий та безпечний рух;
- подолання надзвичайної ситуації в галузі довкілля та клімату.

Варто звернути увагу, що у фокусі цих «місій» — якість життя людей.

Для кожної з місії визначається метрополійне зобов'язання (*Compromís*) — фактично ціль, яка має бути досягнута, важелі впливу, ключові базові заходи, зв'язок з іншими «місіями» і ЦСР. На доповнення визначаються також заходи, які мають сприяти підвищенню ефективності врядування в метрополії.

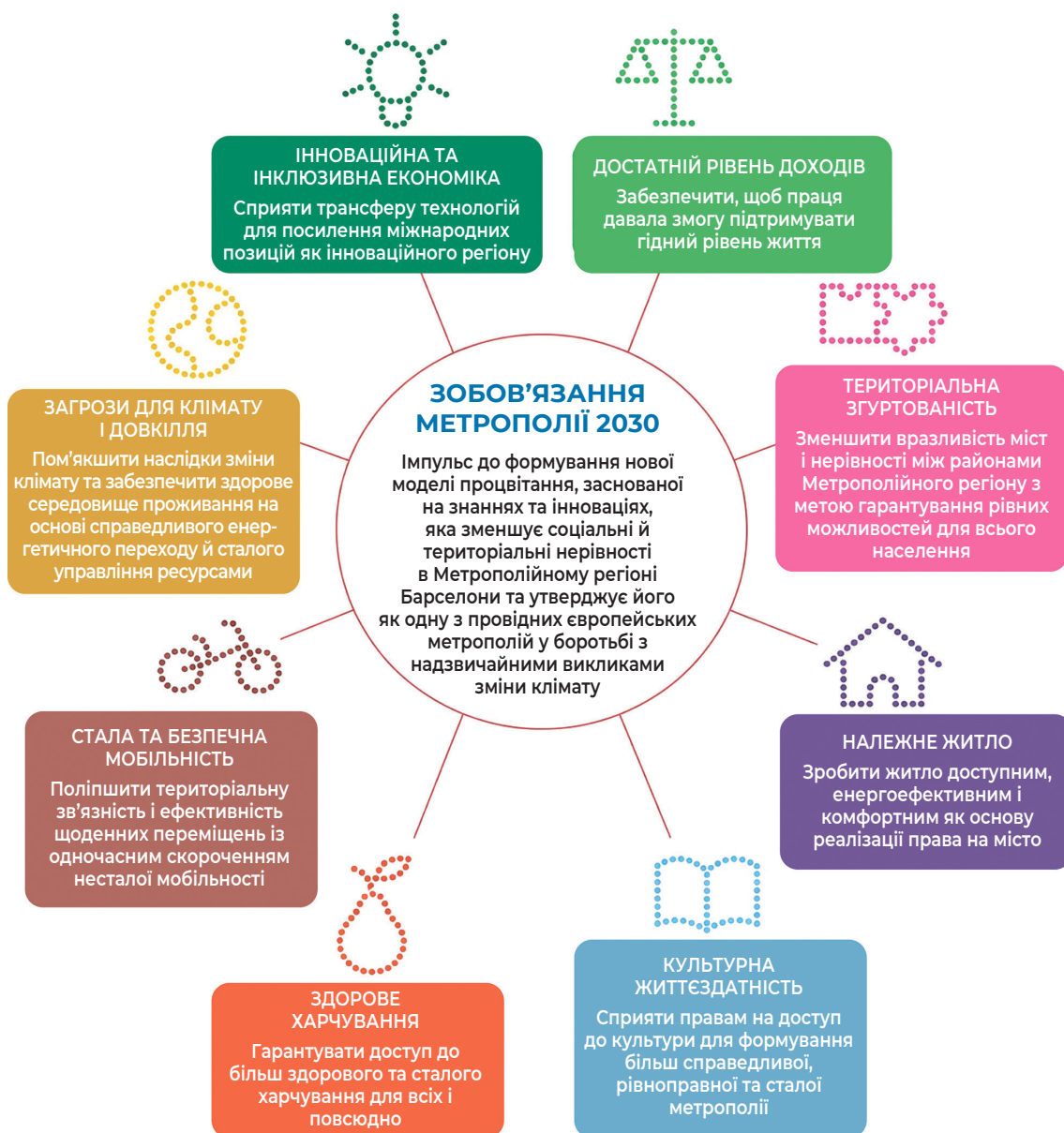
Реалізацію цього документу можна відслідкувати у щомісячному однойменному бюлетені, який розміщується в мережі *LinkedIn*¹⁸⁷.

«Зобов'язання–2030» — дуже цікавий стратегічний документ і при цьому лаконічний та гарно структурований. Однак як і у випадку з «Іспанією–2050» важко прослідкувати прямі зв'язки цієї Стратегії з документами більш операційного характеру.

Приклад Метрополійної області Барселони заслуговує більш детального вивчення в ситуації, коли Україна шукає моделі врегулювання функціонування агломерацій (метрополій) в Україні.

При цьому на прикладі Барселони та інших метрополій ми бачимо ще один прояв описаних вище особливостей планування регіонального розвитку в Іспанії, перш за все відсутність уніфікації.

¹⁸⁷ <https://surl.li/snkqsg>



■ МАЛЮНОК 33. «Місії» метрополії Барселони.
Джерело: Зобов'язання Метрополії до 2030 року¹⁸⁸

¹⁸⁸ <https://pemb.cat/ca/compromis-metropolita-2030/que-es>

■ ЯКІРНІ ПРОЄКТИ ЯК ФОРМАТ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ

Коли загальні стратегії не відіграють ключової ролі, формується підхід, який, можливо, не є повною мірою унікальним для Іспанії, однак саме тут можна знайти широко відомі в світі приклади його застосування. Один із них це так званий ефект Більбао. Так нині заведено називати позитивну трансформацію економічного або культурного рівня населеного пункту завдяки одній або кільком знаковим будовам¹⁸⁹ після того успіху, якого досягло місто.

Більбао, столиця Країни Басків, наприкінці 1980-х переживало глибоку економічну кризу, пов'язану з занепадом місцевих промислових підприємств. Радикальна зміна ситуації відбулась, коли в місті була розміщена філія Музею сучасного мистецтва Соломона Гуггенгайма, розташованого в Нью-Йорку. Приміщення для цієї філії було побудовано за проєктом одного з найбільш відомих сучасних архітекторів Френка Геррі (мал. 34). У 1997 році музей відчинив свої двері і почав приносити значні доходи, які з лихвою окупили інвестиції на його спорудження. Ця історія стала свого роду символом того, як переорієнтація на постіндустріальну, побудовану перш за все на сервісах та креативних індустріях модель розвитку дає змогу ревіталізувати міста і території, які потерпають від втрати колишнього промислового потенціалу.



■ МАЛЮНОК 34. Музей Гуггенгайма у Більбао.
Фото з сайту trips.com.ua¹⁹⁰

Цікаво, що зведення цього музею не було результатом певної стратегії: розроблені наприкінці 1980-х стратегії ревіталізації Більбао не виправдали очікувань. Деяка музей з'явилась не в рамках цих планувальних процесів і на думку деяких дослідників¹⁹¹ може слугувати яскравим прикладом так званого планування через проєкти (*project-led planning*).

¹⁸⁹ <https://marketer.ua/ua/bilbao-effect/>

¹⁹⁰ <https://surl.li/zucxcs>

¹⁹¹ <https://surl.li/cc/uxnrm>

Власне такий підхід, коли ставка робиться не на стратегію, а на унікальний проєкт, досить поширений в Іспанії. Тут можна назвати і Олімпіаду 1992 року в Барселоні, і Експо 1992 в Севільї, і Місто мистецтв та наук (кат. — *Ciutat de les Arts i les Ciències*) у Валенсії, споруджене за проєктом іншого відомого архітектора як і реалізація подібного підходу (спроби повторити ефект Більбао) в інших країнах. Проте практику розставляння пріоритетів на користь одного чи кількох знакових проєктів часто сприймають як альтернативу системному плануванню. Іспанія, де такі стратегії є не надто популярними, якраз і створює передумови для подібного підходу.

Без сумніву, такий підхід пов'язаний зі значними ризиками, тому що спрогнозувати ефект достатньо серйозних інвестицій часто неможливо. Такі проєкти нерідко також не мають підтримки громадськості на стадії їхнього запуску, що мало місце і в Більбао¹⁹². Тому слід зазначити, що шанси на успіх суттєво підвищуються, коли такі проєкти розглядаються не в протиставленні, а в поєднанні з плануванням системних зусиль, які можуть бути або не бути зафіксовані документально в окремих планах.

Власне, саме так і було, зокрема й у Більбао. Адже насправді музей не був єдиним таким знаковим проєктом. у 1995 році в місті відкрилось метро, дизайн якого запроєктував ще один відомий архітектор — Норман Фостер. Воно поєднало функціональність і унікальний дизайн станцій і входів, завдяки яким денне світло проникає у підземелля і які іноді називають «фостеритами» (мал. 35)¹⁹³.



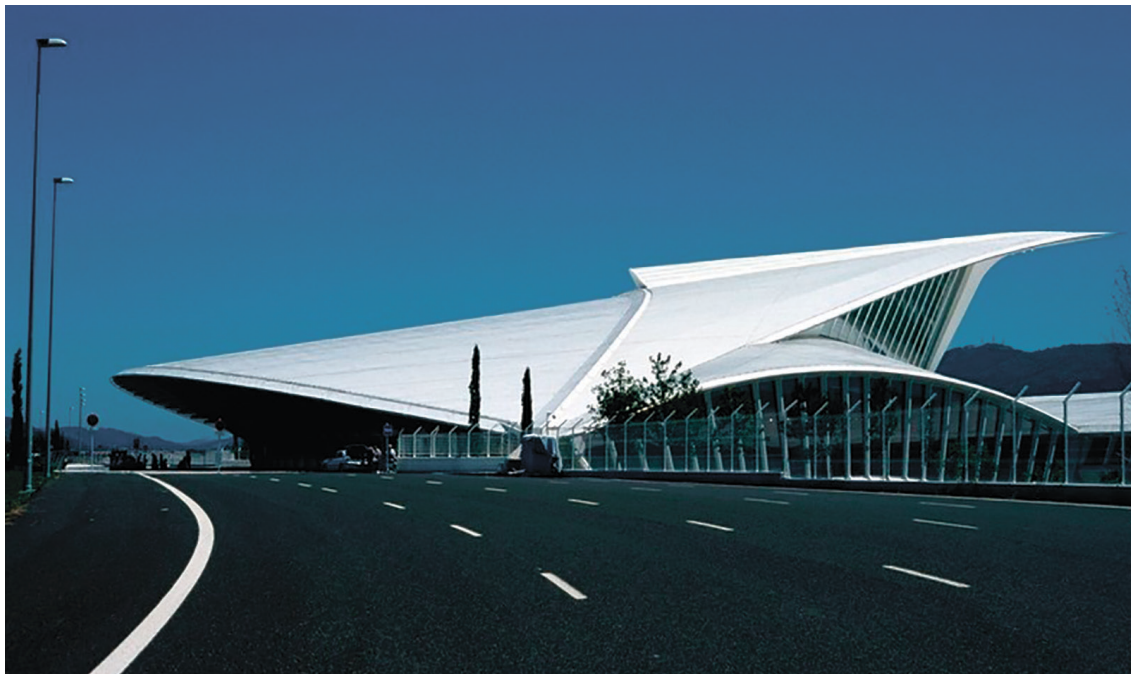
■ МАЛЮНОК 35. Входи в метро в Більбао, так звані фостерити. Фото з сайту *The Beauty of Transport*¹⁹⁴

¹⁹² <https://surl.li/zoguvp>

¹⁹³ <https://surl.li/scytzi> також: <https://surl.li/xjzxtu>

¹⁹⁴ <https://surl.li/ryidmg>

У 2000 році відкрився аеропорт Більбао, який запроєктував іще один знаменитий архітектор Сантьяго Калатрава і який називають «Голубка» («*La Paloma*») (мал. 36).



■ МАЛЮНОК 36. Аеропорт Більбао, запроєктований Сантьяго Калатрава. Фото з сайту *News Spain Houses*¹⁹⁵

Можливо, саме в синергії різних проєктів завдяки наявності волі до досягнення успіху є передумовою того, що проєкт Більбао став символом. І це теж варто взяти до уваги планувальникам і політикам в Україні.

■ ВИСНОВКИ

Отже, чи може загалом підхід до планування регіонального розвитку в Іспанії слугувати зразком для України? Швидше ні.

Чи маємо ми наразі стратегічні візійні документи такого рівня якості, як «Іспанія–2050» чи «Зобов'язання–2030»? Ні, і нам однозначно бракує таких документів. Проте, спираючись на досвід Іспанії, слід розуміти: ці документи — не лише інтелектуальні інтервенції. Вони мають бути чітко вбудовані в систему планування політик, спиратися на широкий суспільно-політичний консенсус (а подекуди — формувати його), передбачати логічний перехід до операційних документів, а також мати налагоджену систему фінансування, моніторингу та звітування.

¹⁹⁵ <https://surli.cc/wxnqph>

Чи можемо ми розраховувати, що документи, підготовлені в рамках євроінтеграції і в майбутньому, після набуття членства в ЄС для реалізації європейської когезійної політики, можуть замінити національні планувальні документи? Ні. Вони можуть допомогти впорядкувати планування, але мають базуватися на чіткому розумінні наших власних пріоритетів.

Чи актуальна для нас проблема диспаратів між містами і сільськими територіями? Так, і ми маємо приділити їй більше уваги. Зокрема, розглядати її тісно пов'язуючи з розв'язанням демографічної проблеми. І однозначно маємо взяти до уваги те, що в Іспанії (і не тільки там) шлях вирішення цієї проблеми бачать насамперед у налагодженні ефективної синергії між містами і сільськими територіями в рамках так званих функціональних територій. І в цьому контексті маємо також звернути увагу на досвід формування метрополійних регіонів.

І, нарешті, чи можливо обійтись без стратегій і досягти успіху, роблячи ставку на проривні, знакові проєкти? І так, і ні. Точніше, іноді так, іноді ні. Треба усвідомлювати, що «монотонне» стратегічне планування без амбітних ідей в кращому випадку може сприяти реалізації інерційного сценарію. Але водночас надзвичайно ризиковано розраховувати, що один проєкт, особливо скопійований з іншого місця та іншої ситуації, забезпечить прорив. В ідеалі, наскільки це можливо, треба шукати шляхи поєднання проривних ідей і системних зусиль. Власне, в тих умовах, в яких нам у майбутньому доведеться відбудовувати Україну, напевно, просто не може бути іншого шляху.

Підсумовуючи, то особливості підходу Іспанії до планування і реалізації регіональної політики такі:

- принцип широкої автономії знаходить своє вираження в тому, що на національному рівні відсутні єдині закони про стратегічне планування та формування регіональної політики, а також відповідні загальнонаціональні стратегії;
- загалом цей підхід орієнтований не стільки на всеохопні загальні стратегії, скільки на рамкові і секторальні політики;
- ключову роль відіграє регіональний рівень, а не національний рівень; (автономні спільноти);
- спостерігається значна різноманітність планувальних документів на регіональному і локальному рівнях;
- країна характеризується високим рівнем урбанізованості, тому розвиток міст і подолання дисбалансів між містами і сільськими територіями є одним з ключових фокусів регіональної політики;
- брак стратегій розвитку певною мірою компенсують операційні програми з цільового використання коштів ЄС;
- поширена практика робити ставки не на стратегічні документи, а на «якірні» стратегічні проєкти.

З практик, які заслуговують уваги, варто виділити:

- створення національного офісу форсайту з метою аналізу ключових трендів, оцінки сценаріїв і напрацювання візійних документів;
- розроблення таких візійних документів як «Іспанія–2050» чи «Зобов'язання Метрополії до 2030 року»; однак їхній приклад показує важливість того, щоб подібні документи були чітко вписані в систему планування, мали публічну підтримку і фінансове підкріплення для реалізації;
- розроблення Міського порядку денного з фокусом на розвиток міст і їхніх зв'язків з сільськими територіями, а також допоміжні інструменти для аналізу муніципальної статистики і підготовки локальних стратегій/планів розвитку;
- досвід розвитку метрополії Барселони і законодавчого врегулювання її функціонування;
- готовність до реалізації амбітних проривних проєктів, формування свого роду «кластерів» таких проєктів, як у Більбао.



ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В РЕСПУБЛІЦІ ХОРВАТІЯ



Хорватія — «наймолодший» член ЄС. Наразі після її приєднання у 2013 році (процес переговорів був достатньо тривалим — статус кандидата країна отримала у 2004 році) подальшого розширення вже більше 12 років не відбувається. Досвід Хорватії цікавий тим, що ми маємо справу не з менш-більш сталою системою планування регіонального розвитку, а системою в процесі розбудови, яка при цьому відбувається майже паралельно з найновішими трансформаціями регіональної політики в ЄС.

Так, укладення так званих **Партнерських угод** (*Partnership Agreements*) між Європейським Союзом та державами-членами щодо використання структурних та інвестиційних фондів (*European Structural and Investment Funds, ESIF*) було офіційно запроваджено у програмному періоді 2014–2020 років, в який Хорватія увійшла як країна, яка нещодавно отримала статус члена ЄС. У цей період вперше був офіційно реалізований територіально-орієнтований підхід. Вперше було введено обов'язковість розроблення стратегій смарт-спеціалізацій (*Smart Specialisation Strategy, S3*) як попередня умова (*ex ante*) для доступу до інвестицій у дослідження та інновації з Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF) та низка інших інновацій.

■ КОРОТКО ПРО ХОРВАТІЮ

Офіційна назва: Республіка Хорватія (*Republika Hrvatska*). Населення близько 3,860 млн (за останніми даними Хорватського бюро статистики). Площа: 56 594 км².

Вона — одна з порівняно небагатих країн ЄС. Хоча з моменту вступу Хорватія показала непоганий ріст. Протягом 2013–2022 років реальний ВВП зростав у середньому на 2,8 % щороку, тоді як в країнах ЄС цей показник становив 1,7 %¹⁹⁷, але вона все ще відстає від середніх показників — ВВП на душу населення становить біля 70 % від показників ЄС (для порівняння — Словенія має середній показник, інші країни Західних Балкан мають від 35 до майже 50 %, Україна — на рівні 30-35 %).

Хорватія унітарна країна, складається 20 жупаній (округів, *županije*) і одного міського округу (*grad Zagreb*), 428 муніципалітетів (*općine*) та 128 міст (*gradovi*),¹⁹⁸ тобто має досить фрагментовану структуру (середня чисельність населення жупанії біля 180 тисяч, громади, включаючи міста, мають в середньому менше 7 тисяч мешканців).

¹⁹⁶ <https://podaci.dzs.hr/2024/hr/76804>

¹⁹⁷ Згідно звіту ОЕСР: <https://surl.li/ilcucx>

¹⁹⁸ Згідно Закону про місцеве та регіональне самоврядування містами вважаються адміністративні центри жупаній, а також поселення з більше 10 тис. мешканців. Великими вважаються міста з понад 35 тис. <https://surl.li/pioqjk> Див. також нижче в Законі про регіональний розвиток.

Хорватія розділена на чотири статистичні одиниці NUTS-2 (до 2022 року їх було дві):

- Панонська Хорватія (*Panonska Hrvatska*);
- Адриатична Хорватія (*Jadranska Hrvatska*);
- місто Загреб (*Grad Zagreb*);
- Північна Хорватія (*Sjeverna Hrvatska*).

■ ЗАКОНОДАВЧА РАМКА ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В ХОРВАТІЇ

Невдовзі після набуття статусу члена ЄС, у 2014 році Хорватія прийняла базовий **Закон про регіональний розвиток Республіки Хорватії**¹⁹⁹, в який у 2017 і 2018 роках вносились зміни для вдосконалення. Закон визначає регіональний розвиток і політику регіонального розвитку таким чином:

Ст. 3.17: регіональний розвиток — довгостроковий процес покращення сталого економічного та соціального розвитку території, який досягається шляхом визначення, просування та управління потенціалом розвитку цієї території.

Ст. 3.10: політика регіонального розвитку означає комплексний і скоординований набір цілей, пріоритетів, заходів та активностей, спрямованих на стимулювання довгострокового економічного зростання й загального підвищення якості життя відповідно до принципів сталого розвитку, спрямованого на зменшення регіональної нерівності у довгостроковій перспективі.

Ст. 2.1 визначає мету політики регіонального розвитку:

Метою політики регіонального розвитку є сприяння соціально-економічному розвитку Республіки Хорватія відповідно до принципів сталого розвитку шляхом створення умов, які дозволять усім частинам країни зміцнити конкурентоспроможність та реалізувати власний потенціал розвитку.

Уже в цих формулюваннях зафіксовано два ключові акценти, які є наскрізними для політики регіонального розвитку цієї країни — економічне зростання на засадах сталого розвитку і подолання регіональних диспаритетів.

Закон визначив **основні документи планування політики регіонального розвитку** (Ст. 3.8, 11.1):

- **Стратегія регіонального розвитку Республіки Хорватія**

Ст. 3.21 (ст. 12.1): Стратегія регіонального розвитку Республіки Хорватія — це фундаментальний документ планування політики регіонального розвитку, який визначає цілі та пріоритети регіонального розвитку Республіки Хорватія і методи їх досягнення, території з особливостями розвитку, а також взаємовідносини та діяльність органів державного управління й інших учасників регіонального розвитку, залучених до реалізації Стратегії.

¹⁹⁹ <https://surl.lt/xwjaor>

Ст. 11.4: Реалізація Стратегії базується на багаторічних програмах стимулювання регіонального розвитку, встановлених Стратегією та цим Законом. Такі програми (ст. 11.5): повинні детальніше визначати заходи для досягнення цілей Стратегії, джерела фінансування, відповідальні органи, показники ефективності та інші елементи, важливі для реалізації, моніторингу та оцінки програми.

● Стратегії розвитку жупаній і Стратегія розвитку міста Загреба

Ст. 13.1: стратегія розвитку жупанії є фундаментальним документом стратегічного планування одиниці регіонального самоврядування, який визначає цілі та пріоритети розвитку для території одиниці регіонального самоврядування, з особливим акцентом на ролі у стимулюванні розвитку великих міст, розвитку міст, адміністративних центрів жупанії, та менш розвинених територій.

Ст. 13.4: дві або більше одиниці регіонального самоврядування можуть затвердити спільну стратегію розвитку відповідно до принципу партнерства та співпраці після отримання думок рад партнерів для території жупаній, що ухвалюють спільну стратегію розвитку. Жупанії, що затверджують спільну стратегію розвитку, не ухвалюють індивідуальні стратегії розвитку.

● Стратегії розвитку міських територій

Закон вводить таку класифікацію міських територій:

ст. 14.3 міські агломерації — Загребу, Спліту, Рієки та Осієку (з розташуванням у відповідних містах),

ст. 14.4: Одиниці місцевого самоврядування (міста та муніципалітети), що входять до складу міської агломерації, визначаються рішенням міністра за пропозицією міста — центру міської агломерації, за обов'язковим попереднім погодженням з усіма місцевими одиницями, що входять до кожної агломерації, та міністерством, відповідальним за просторове планування²⁰⁰,

ст. 14.5 великі міські території — міста понад 35 тис. мешканців, які не входять до міських агломерацій,

ст. 14.6 менші міські території — міста менше 35 тис., але понад 10 тис. мешканців та/або є адміністративними центрами жупаній.

При цьому, як і агломерації, великі і менші міські території можуть включати сусідні одиниці місцевого самоврядування або їхні частини за попередньою згодою їхніх представницьких органів (ст. 14.7). Відповідальним за розроблення стратегії для міських територій є їхнє центральне місто (або місто з найбільшою чисельністю мешканців) (ст. 15.2–15.3) і його представницький орган ухвалює стратегію з урахуванням думки всіх одиниць місцевого самоврядування (ст. 15.5).

Зазначимо, що для муніципалітетів, не зарахованих до категорії міст, розроблення Стратегій законом не визначене як обов'язкове.

²⁰⁰ У Хорватії це Міністерство просторового планування, будівництва та державного майна (*Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine*)

Закон визначає, що документи планування політики регіонального розвитку затверджуються на семирічний період відповідно до багаторічних фінансових рамок політики згуртованості Європейського Союзу (ст. 11.2), а також що документ планування політики регіонального розвитку на нижчому рівні має бути узгоджений з документом планування політики регіонального розвитку на вищому рівні (ст. 11.4). Водночас для участі в ухваленні стратегій на кожному рівні створюються ради партнерств, в яких обов'язкова участь представників місцевого самоврядування. Участь усіх представників самоврядних одиниць міських територій у відповідній раді партнерства обов'язкова (ст. 28.4).

При цьому окремий акцент робиться на **підтримці менш розвинених територій**: розкритті та оптимальному використанні їхнього власного потенціалу шляхом усунення причин, що стримують розвиток (ст. 2.2 та інші).

Ст. 4: Політика регіонального розвитку базується на взаємній солідарності всіх громадян Республіки Хорватія та особливо зосереджена на подальшому заохоченні розвитку територій, які значно відстають від середнього показника по країні.

Закон вводить поняття територій, що потребують підтримки (*potpomognuto područje*) і визначаються за нижчими показниками економічного розвитку (ст. 3.13) і територій з особливостями розвитку (ст. 3.19), які завдяки своїм природно-географічним, соціально-економічним та демографічним характеристикам відрізняються від інших територій Республіки Хорватія та потребують спеціального підходу в рамках політики регіонального розвитку, до яких належать острови і гірські території (ст. 38а). Виділення саме цих територій зумовлене тим, що Хорватія вважається країною тисячі островів (їх нараховується 1244, з яких 78 — постійно заселені), з одного боку, а з другого — 40-50 % її території (залежно від методики розрахунку) — гірські території.

В Законі було визначено, що управління розвитком цих територій здійснюється на основі окремих законів, які невдовзі були ухвалені:

- **Закон про території, які потребують підтримки**²⁰¹;
- **Закон про острови**²⁰²;
- **Закон про гірські території**²⁰³.

ОЕСР у 2014 році опублікувало ґрунтовний звіт «**До збалансованого регіонального розвитку в Хорватії. Від розроблення стратегії до реалізації**»²⁰⁴, в якому дається аналіз підходів до планування регіонального розвитку в Хорватії і рекомендації щодо його вдосконалення. Закон, який аналізувався вище, ОЕСР вважає хорошим досягненням країни для створення законодавчої основи для формування територіально-орієнтованої (*place-based*) політики регіонального розвитку.

З часом головна мета регіонального розвитку еволюціонувала від низхідних (top-down) втручань, спрямованих на зменшення регіональних диспаритетів шляхом компенсаторної підтримки менш розвинених районів, до набагато ширшого підходу, спрямованого на підвищення регіональної конкурентоспроможності, часто шляхом ухвалення стратегій, які спираються на унікальні сильні сторони та проблеми розвитку регіону.

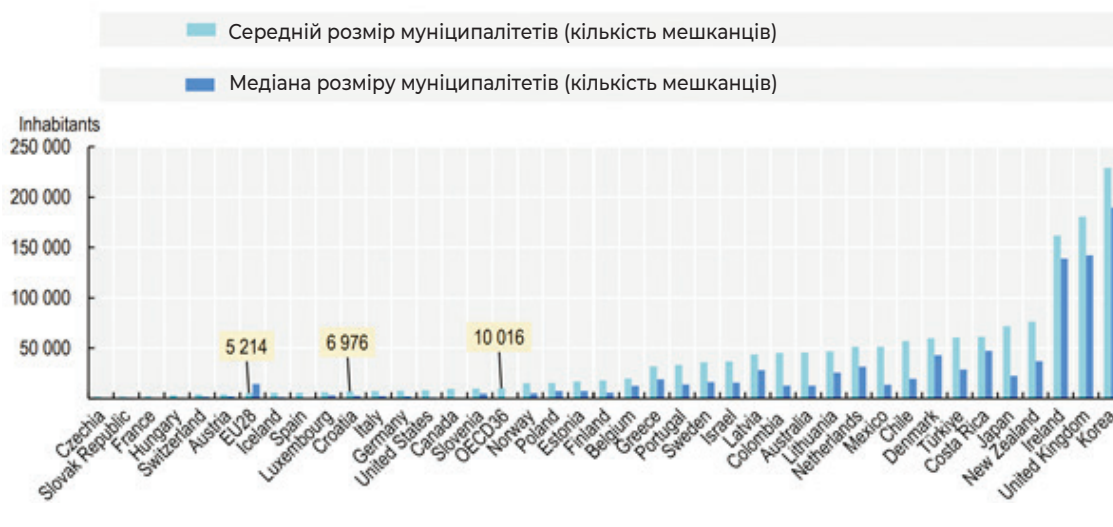
²⁰¹ <https://surl.li/xfrazi>

²⁰² <https://surl.li/ribkxr>

²⁰³ <https://surl.li/bvkssa>

²⁰⁴ OECD (2024), Towards Balanced Regional Development in Croatia: From Strategy Design to Implementation, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3c0779cf-en>

Хоча, як ми бачимо, в Законі заохочується спільне стратегічне планування, ОЕСР вважає, що Хорватії потрібно зробити більше зусиль для заохочення міжмуниципальної співпраці, враховуючи високий рівень фрагментованості адміністративної-територіального устрою (**мал. 37**).



■ МАЛЮНОК 37. Середня кількість мешканців в муніципалітетах Хорватії в порівнянні з іншими країнами. Джерело: ОЕСР (2024). *Towards Balanced Regional Development in Croatia*²⁰⁵

Таке стимулювання здійснюється: місцеві органи влади можуть отримувати гранти на співфінансування до 75 % від національного уряду, коли вони співпрацюють у виконанні адміністративних завдань²⁰⁶, і до 25 % за спільне надання публічних послуг. ОЕСР при цьому пропонує, щоб співпраця в розробленні стратегій місцевого розвитку між різними муніципалітетами, які наразі не мають таких стратегій, стала передумовою для отримання конкурентного грантового фінансування від Регіонального фонду розвитку.

Ще одним викликом для системи планування регіонального розвитку в Хорватії є те, що майже одночасно з оновленням **Закону про регіональний розвиток у 2017 році був затверджений Закон про систему стратегічного планування та управління розвитком Республіки Хорватія**²⁰⁷. Він створив чітку систему стратегічного планування на всіх рівнях влади в Хорватії, вимоги до планувальних документів і їхню ієрархію, але при цьому ввів дещо іншу номенклатуру планувальних документів і термінів їх чинності.

Ст. 10 цього Закону визначає, що акти стратегічного планування поділяються на 1) довгострокові, які готуються та затверджуються на період щонайменше десяти років, 2) середньострокові — на період від п'яти до десяти років, і 3) короткострокові — на період від одного до п'яти років. Ст. 11 до першого типу документів зараховує Національну стратегію розвитку, яку Ст. 17 визначає як ієрархічно найвищий акт стратегічного планування в Хорватії.

²⁰⁵ OECD (2024), *Towards Balanced Regional Development in Croatia: From Strategy Design to Implementation*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3c0779cf-en>

²⁰⁶ Рішення про критерії надання допомоги в ім'я стимулювання добровільного функціонального або фактичного об'єднання одиниць місцевого самоврядування: <https://surl.li/hsmike>

²⁰⁷ <https://surl.li/yoajtc>

Згідно зі ст. 12 плани розвитку місцевих та регіональних одиниць самоврядування належать до середньострокових, а за ст. 13 програми їхньої реалізації — до короткострокових актів. В Законі зазначається, що плани розвитку місцевих та регіональних одиниць не можуть суперечити Національній стратегії (23.2.), а також те, що декілька регіональних самоврядних одиниць можуть розробляти спільний план (23.3.), однак тут сказано, що такий план має бути ухвалений усіма їхніми представницькими органами. У ст. 25 те саме сказано про плани місцевих самоврядних одиниць. Ст. 31 вказує, що акти стратегічного планування повинні узгоджуватися з документами просторового планування.

До позитивних моментів цього Закону також можна зарахувати чітку ієрархію елементів стратегій різного рівня, визначених у ст. 2, — **бачення**, яке реалізується через **напрямки розвитку**, які, своєю чергою, підтримуються **довгостроковими стратегічними цілями** (оцінюється вплив — **impact** — *pokazatelj učinka*). Цей рівень задається Національною стратегією. В національних (секторальних) планах та планах розвитку місцевих та регіональних одиниць самоврядування формулюються **конкретні (середньострокові) цілі**, які сприяють досягненню стратегічних цілей і пов'язують їх з програмою в державному бюджеті або бюджеті місцевого та регіонального самоврядування (оцінюється результат — **outcome** — *pokazatelj ishoda*) і реалізуються через **заходи** (оцінюються продукти — **output** — *pokazatelj rezultata*).

Варто звернути увагу, що Закон, таким чином, визначає, що на місцевому рівні формулюються тільки конкретні цілі, які мають відповідати стратегічним цілям вищого (національного) рівня. Нижче побачимо, як це реалізується в конкретних планувальних документах.

Як наслідок, ієрархія документів стратегічного планування в Хорватії виглядає, як на **мал. 38**.

При цьому Закон про систему стратегічного планування та управління розвитком не містить згадок ні про Стратегію регіонального розвитку Хорватії, ні про стратегії жупаній і міських територій, розроблення яких передбачено Законом про регіональний розвиток синхронно з семирічним програмним циклом ЄС. Це та ситуація, якої необхідно уникнути нам, вдосконалюючи систему стратегічного планування в Україні. В результаті, Національна стратегія регіонального розвитку, передбачена відповідним Законом, на поточний період не розроблена.

На цю невідповідність вказує і згаданий вище огляд ОЕСР.

Незважаючи на ухвалення Закону про систему стратегічного планування та управління розвитком у 2017 році, який спростив вимоги до планування, Закон про регіональний розвиток не був скоригований з урахуванням цих змін... він все ще потребує розроблення деяких документів планування, які більше не розробляються та/або були замінені іншими вимогами до планування.

На думку авторів звіту, хоча регіональний розвиток і врахований в рамках Національної стратегії розвитку Хорватії, але цього недостатньо для врахування питань регіонального розвитку як крос-секторального пріоритету.

Розроблення такої стратегії на національному рівні дозволить уряду детальніше сформулювати своє бачення, стратегічні цілі та пріоритети збалансованого територіального розвитку, а також може слугувати сполучною ланкою між Національною стратегією розвитку та іншими національними і субнаціональними документами планування.

Ще одна невідповідність полягає в тому, що після запровадження в ЄС механізму інтегрованих територіальних інвестицій стратегії розвитку міських територій замінюються територіальними інвестиційними стратегіями (про це далі).



■ МАЛЮНОК 38. Ієрархія планувальних документів у Хорватії.
Джерело: OECD (2024). *Towards Balanced Regional Development in Croatia*²⁰⁸

На реалізацію Закону про систему стратегічного планування та управління розвитком розроблене деталізоване **Положення (Регламент) про керівні принципи підготовки проектів актів стратегічного планування загальнодержавного значення та значення для місцевих і регіональних органів самоврядування**²⁰⁹. Документ містить чіткі вимоги до структури основних типів стратегічних документів.

Так, ст. 4.1. визначає, що Національна стратегія розвитку повинна містити:

- a) бачення розвитку Республіки Хорватія;
- b) опис потреб розвитку та потенціалу розвитку;
- c) напрямки розвитку;
- d) стратегічні цілі Республіки Хорватія та їхній опис;
- e) показники впливу (*pokazatelj učinka* — з бібліотеки показників) з початковими та цільовими значеннями кожного окремого показника на період дії акта;
- f) орієнтовний перелік актів стратегічного планування, які безпосередньо підтримують реалізацію напрямків розвитку та стратегічних цілей;
- g) індикативну фінансову структуру, що відображає фінансові припущення для реалізації стратегічних цілей;
- h) опис застосування принципу партнерства;
- i) опис системи моніторингу та оцінювання.

²⁰⁸ OECD (2024), *Towards Balanced Regional Development in Croatia: From Strategy Design to Implementation*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3c0779cf-en>

²⁰⁹ <https://surl.li/wlaukl>

У ст. 12 вказано дещо спрощений перелік елементів для середньострокових національних документів (з приміткою, що це відповідно до їхнього змісту поширюється і на плани розвитку органів місцевого самоврядування), які розробляються на чотирирічний період:

- a) бачення, місія та сфера діяльності державного органу;
- b) опис короткострокових викликів розвитку і потенціалу;
- c) вибір конкретних цілей, пріоритетів або завдань з Урядової програми та інших пов'язаних із ними актів стратегічного планування;
- d) опис заходів, розроблених з метою реалізації пов'язаних, ієрархічно вищих актів стратегічного планування з ключовими моментами досягнення;
- e) показники продукту (*pokazatelj rezultata*) з визначеними початковими та цільовими значеннями для кожного року реалізації заходу або періоду дії акта;
- f) оцінка затрат на впровадження конкретного заходу;
- g) посилання на джерело фінансування в бюджеті;
- h) терміни виконання заходів та досягнення відповідних ключових показників досягнення;
- i) опис системи моніторингу впровадження.

Щодо планів дій, які належать до короткострокових документів (на 3–4 роки), то їхні елементи в ст. 15 визначено таким чином:

- a) зв'язок з елементами стратегічної та імплементаційної бази ієрархічно вищих актів стратегічного планування;
- b) перелік конкретних цілей, визначених з метою досягнення стратегічних цілей із Національної стратегії розвитку та пов'язаних із ними ієрархічно вищих актів стратегічного планування;
- c) перелік показників продукту (*pokazatelj ishoda*) для кожної визначеної конкретної цілі з відповідними початковими та цільовими значеннями на весь період дії акта;
- d) цільові значення показників результатів, окремо для кожного року дії плану дій;
- e) орієнтовна сума загальних коштів, необхідних для реалізації кожної конкретної цілі, з посиланням на заплановане джерело фінансування в державному бюджеті Республіки Хорватія;
- f) заходи щодо реалізації конкретних цілей з їхнім описом;
- g) терміни та відповідальність за виконання заходів;
- h) показники продукту (*pokazatelj rezultata*) кожного окремого заходу;
- i) оцінка вартості впровадження (або фіскального впливу на бюджет) певного заходу;
- j) посилання на джерело фінансування кожного заходу.

У ст. 20 сказано, що з метою моніторингу успішності реалізації державної політики та актів стратегічного планування на національному рівні розробляється й оновлюється бібліотека показників з вибраними показниками ефективності та показниками результатів адміністративних сфер системи державного управління, і відповідно розробники стратегічних документів як на національному, так і на місцевому рівні зобов'язані обирати показники з цієї бібліотеки для відстеження успішності досягнення стратегічних та конкретних цілей у довгострокових і середньострокових актах стратегічного планування.

Міністерством також відповідно до Закону про систему стратегічного планування та управління розвитком розроблені **інструкції щодо створення планів розвитку для регіональних одиниць самоврядування**²¹⁰. В них дається конкретизація і пояснення щодо документів стратегічного планування, які згідно з цитованим вище регламентом розробляються на регіональному рівні, — середньострокових регіональних планів розвитку (див. ст. 12 вище) і програм впровадження (планів дій — ст. 15). Документ (28 стор.) містить опис процедури підготовки планів, а також орієнтовний шаблон з поясненням до кожного розділу змісту. При цьому, що на місцевому рівні розроблення стратегічних документів не є обов'язковим.

Загалом, якщо порівнювати структуру цих документів зі структурами відповідних документів планування регіонального розвитку в Україні, то вони загалом схожі. Однак, на відміну від вимог до таких документів в Україні, в Хорватії:

- на всіх рівнях дуже стисло визначається аналітична частина з акцентом саме на потреби розвитку та виклики;
- простежується чітка ієрархія цілей від документів вищого рівня до нижчого;
- розмежовуються показники ефективності для різного рівня цілей;
- вводиться єдина бібліотека показників (впливу та результату) для всіх розробників стратегічних документів для кращого моніторингу їх реалізації.

На практиці, система планувальних документів регіонального розвитку в Хорватії побудована на врахуванні тою чи іншою мірою положень обох Законів.

■ ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ НАЦІОНАЛЬНОГО РІВНЯ

НАЦІОНАЛЬНА СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ РЕСПУБЛІКИ ХОРВАТІЯ ДО 2030 РОКУ²¹¹

У 2018 році після ухвалення Закону про систему стратегічного планування, уряд Хорватії розпочав розроблення **Національної стратегії розвитку до 2030 року**. Підготовка починалась з секторальних аналітичних досліджень, далі відбулася низка обговорень за участю ключових стейкхолдерів, в т.ч. на тематичних робочих групах. Зокрема, робоча група з територіального розвитку складалася з трьох робочих підгруп: підгрупи з питань розумних міст, підгрупи зі сталого розвитку й розумних островів і підгрупи з питань територій, які потребують підтримки, та

²¹⁰ <https://surl.li/pphwyi>

²¹¹ <https://surl.li/bsdfyz>

гірських районів. До складу робочих підгруп входили представники місцевих і регіональних органів самоврядування, регіональні координатори та інші зацікавлені сторони регіонального та місцевого рівнів. Окрім того, відбулись форуми розвитку жупаній, метою яких було визначення проблем і потенціалів та довгострокових бачень їхнього розвитку, а також ключових економічних секторів та стратегічних проєктів розвитку жупаній. Таким чином, розроблення Національної стратегії значною мірою відбувалось знизу вгору з залученням місцевих стейкхолдерів і є результатом інклюзивного та конструктивного діалогу між значною кількістю зацікавлених сторін. Стратегія була затверджена парламентом Хорватії 5 лютого 2021 року.

Національна стратегія розвитку має дві мети. По-перше, вона визначає довгострокові напрями розвитку та стратегічні цілі країни на наступні 10 років, а, по-друге, вона надає орієнтири та встановлює пріоритети в переговорах з Європейською Комісією щодо використання коштів Європейського Союзу в новій фінансовій перспективі, щоб наявні кошти були дійсно спрямовані на реальні потреби розвитку.

Це достатньо компактний документ, загальний обсяг — біля 70 сторінок.

Стратегія розпочинається з формулювання бачення:

У 2030 році Хорватія є конкурентоспроможною, інноваційною та безпечною країною з впізнаваною ідентичністю та культурою, країною, у якій збережені ресурси, якісні умови життя та рівні можливості для всіх.

Наступний розділ — розвиткові потреби і потенціал, який включає два підрозділи — глобальний та європейський контекст і виклики для Хорватії (вся вступна частина займає 18 сторінок). Виклики визначені такі:

- технологічні зміни та зростаюча роль штучного інтелекту;
- старіння населення та несприятливі демографічні тенденції в Європі;
- зміна клімату та стале використання ресурсів;
- зростання урбанізації та збереження якості життя;
- проблеми безпеки.

Що стосується аналітичної частини, то в ній простежується чіткий акцент на проблемі прискорення економічного розвитку, але також на вирішенні соціальних проблем. Акцент на економіку прослідковується і в порядку визначених напрямів розвитку до 2030 року: перший з них стосується економіки, другий соціальних питань, третій — інфраструктури, четвертий — регіонального розвитку:

1. сталість економіки і суспільства;
2. зміцнення стійкості до криз;
3. зелений та цифровий переходи;
4. рівномірний (збалансований) регіональний розвиток.

Для кожного з напрямків визначається від 2 до 4 стратегічних цілей, загалом — 13 (мал. 39).



■ МАЛЮНОК 39. Дерево цілей Національної стратегії розвитку Республіки Хорватія до 2030 року²¹²

По кожній з цілей визначені пріоритети публічних політик і індикатори з базовим і цільовим значення і бенчмаркінг (де можливо) з показниками ЄС. Так, для цілей регіонального розвитку встановлено такі індикатори:

- для цілі 12 — зменшення співвідношення ВВП на душу населення між найбільш і найменш розвиненими регіонами: з 3,1 (2017) до 2,5 (2030);
- для цілі 13 — підвищення середнього для регіонів NUTS 2 значення регіонального індексу конкурентоздатності регіонів країн ЄС²¹³ з 32 (2019) до 38 (2030).

Далі детально розглядається кожна стратегічна ціль і для неї визначають пріоритети публічних політик, опис яких займає основну частину документу (приблизно 45 сторінок).

Пріоритети реалізації політики у сфері розвитку підтримуваних та гірських територій:

- демографічне відродження депривованих²¹⁴ територій;
- економічне відродження депривованих територій;
- розумне управління ресурсами;
- зв'язок та мобільність;
- покращення якості життя шляхом розвитку громадської інфраструктури (комунальної, транспортної, бізнесової та соціальної), підтримки житлового будівництва та розвитку публічних послуг;

²¹² <https://surl.li/snmweo>

²¹³ Комплексний показник, який обраховується на основі 11 індикаторів, які враховують макроекономічну стабільність, стан інфраструктури, забезпеченість соціальними послугами, розмір ринку, розвиток інновацій та інше.

²¹⁴ Маються на увазі території з нижчими соціально-економічними показниками, депресивні.

- ліквідація наслідків руйнівних землетрусів та відбудова постраждалих територій;
- розвиток і будівництво широкопasmової інфраструктури та мереж електронного зв'язку дуже високої пропускнуої здатності;
- розвиток розумних сіл.

Пріоритети реалізації політики у сфері розвитку розумних та сталих островів:

- розумне та стале управління островними ресурсами та навколишнім середовищем, боротьба зі зміною клімату і запобігання ризикам;
- сталий розвиток та структурна трансформація економіки островів;
- розумна мобільність і зв'язок;
- розроблення та будівництво підводної оптичної широкопasmової інфраструктури і мереж електронного зв'язку дуже високої пропускнуої здатності;
- покращення якості життя шляхом розвитку громадської інфраструктури (комунальних послуг, водопостачання, транспорту, бізнесу та соціальної сфери), підтримки житлового будівництва й розвитку публічних послуг.

Пріоритети реалізації політики у сфері розумної спеціалізації та зміцнення позицій регіональної економіки у глобальних ланцюгах створення вартості:

- розвиток та вдосконалення регіональної інфраструктури з метою посилення привабливості регіонів для залучення інвестицій;
- туристична валоризація (підвищення цінності) природної і культурної спадщини;
- створення регіональних екосистем та інноваційних систем для підприємців;
- підтримка промислового переходу й зміцнення позицій регіональної економіки у глобальних ланцюгах створення вартості;
- територіальний брендинг та просування регіональної економіки.

Пріоритети реалізації політики у сфері розвитку розумних та сталих міст:

- інвестування в людей;
- розумна та стійка економіка;
- розумне управління;
- сталий розвиток навколишнього середовища;
- розумна мобільність;
- розумне життя.

Стратегія закінчується описом горизонтальних питань і додатками:

- фінансова основа (де вказані в т.ч. обсяги європейських коштів, які Хорватія отримує);
- система моніторингу;
- відповідність ЦСР ООН;
- перелік документів стратегічного планування (галузевих), які підтримують впровадження Стратегії;
- опис процесу формування Стратегії (згадується, що спочатку за підтримки Світового банку було проведено комплексний секторальний аналіз, було створено керівний міжвідомчий комітет, в тому числі за участі асоціацій ОМС, науковців тощо, міжвідомча робоча група і група з підготовки аналітичних матеріалів, 7 тематичних робочих груп, форуми жупаній, фокус-групи, опитування, інші заходи за участю стейкхолдерів).

СТРАТЕГІЯ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ РЕСПУБЛІКИ ХОРВАТІЯ

Стратегія просторового розвитку Республіки Хорватія²¹⁵ була ухвалена у 2017 році відповідно до **Закону про просторове планування та будівництво** (*Zakon o prostornom uređenju i gradnji*)²¹⁶. Ст. 50 цього Закону визначає Стратегію як основоположний документ для спрямування просторового розвитку. Всі інші документи просторового планування (зокрема Державний план просторового розвитку) повинні відповідати цій Стратегії. При цьому попередня стратегія просторового розвитку (тоді ще «*Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske*») була ухвалена у 1997 році (NN 50/97), тобто між двома поколіннями Стратегій пройшло майже 20 років.

Встановлені цілі просторового планування узгоджуються з припущеннями політики згуртованості, викладеними в чинному Законі про просторове планування.

При цьому, на відміну від регіональної та екологічної політики, просторове планування на рівні ЄС не входить до первісної компетенції ЄС.

Загальна мета просторового розвитку сформульована таким чином:

Збалансований та сталий просторовий розвиток, заснований на принципах територіальної згуртованості, з метою покращення якості життя та пом'якшення тенденцій депопуляції, зберігаючи при цьому ідентичність простору.

З метою збалансованого та сталого розвитку, підвищення якості життя та пом'якшення негативних демографічних процесів, вводяться такі концепції:

- 1. Підтвердження поліцентричності**, особливо шляхом посилення ролі макро-регіональних центрів, а також інших центрів вищого та середнього рівня, важливих для формування збалансованої просторової структури, шляхом зміцнення міст субрегіонального і місцевого значення в районах, яким загрожує депопуляція, та шляхом заохочення їхнього об'єднання в поліцентричні альянси як основи сталого розвитку та стійкості регіонів.

²¹⁵ <https://surl.li/tjmokd>

²¹⁶ <https://surl.li/uttrba>

2. **Уповільнення темпів скорочення населення** найбільш уразливих районів завдяки заохочення природного оновлення населення і створення передумов для привабливості молоді, відповідно до концепції соціальної інтеграції, рівного доступу до громадських та інших зручностей, права на працю й особистісний розвиток, використання потенціалу нових технологій, зеленого бізнесу та туристичної привабливості.
3. **Збереження ідентичності хорватської території** шляхом планування всієї території та комплексного включення природної та культурної спадщини на основі всебічно врахованого та оціненого ландшафту в систему просторового планування, а також шляхом рівного планувального ставлення до суші та моря на основі принципів сталого розвитку.
4. **Використання переваг геотранспортного положення** для розвитку посередницьких транспортних, економічних та політичних функцій між Західною та Центральною Європою і Південно-Східною Європою та Близьким Сходом, особливо природної орієнтації країн центрального Дунайського регіону на Адріатику та Середземномор'я.
5. **Сталий розвиток економіки та інфраструктурних систем** шляхом раціонального використання простору та спрямування діяльності з розвитку на вже використаній землі, більш інтенсивний розвиток залізничних, морських, річкових та повітряних транспортних систем і вдосконалення мережі дорожньо-транспортних шляхів.
6. **З'єднання з європейським простором**, застосування принципу територіальної згуртованості, досягнення спільних стандартів охорони навколишнього середовища, участь у впровадженні європейських транспортних та інфраструктурних мереж, а також участь у підготовці спільних документів та реалізації дослідницьких та інших проєктів, пов'язаних із просторовим розвитком.
7. комплексний підхід до просторового облаштування, **гармонізація секторальної політики та документів розвитку з принципами захисту та просування основних цінностей, пріоритетів та напрямків просторового розвитку**, а також розгляд потенційних інструментів для реалізації планового просторового розвитку в усіх секторах.
8. активна **адаптація до динаміки змін** шляхом зміцнення потенціалу хорватської системи просторового планування адаптуватися до наслідків зміни клімату, соціальних змін, економічних тенденцій і технологічного прогресу, а також зменшувати ризик стихійних лих.

Цілі просторового розвитку:

- сталий розвиток території;
- ефективне використання просторових ресурсів;
- збалансований розвиток узбережжя та внутрішніх регіонів;
- розвиток функціональних урбанізованих територій і агломерацій;
- інтеграція транспортної, енергетичної та комунікаційної інфраструктури.

Зазначається, що система просторового планування і планування регіонального розвитку мають узгоджуватися:

Необхідно встановити постійну координацію між системою просторового планування та системою регіонального розвитку, щоб узгодити річні й багаторічні програми та проекти розвитку, особливо ті, що спрямовані на стимулювання регіонального розвитку, міського розвитку та розвитку територій з особливими проблемами розвитку, з цією Стратегією та просторовими планами, а також для ефективної реалізації цієї Стратегії за допомогою стратегічних та операційних документів, зокрема завдяки використанню фондів ЄС та інших міжнародних джерел фінансування розвитку території Хорватії.

ІНШІ НАЦІОНАЛЬНІ ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ

Що стосується безпосередньо регіонального розвитку, то, окрім Національної Стратегії існує дві групи документів, які на національному рівні визначають підходи до розвитку територій з певними особливостями.

По-перше, це **програми розвитку трьох груп територій**, які виокремлені в Законі про регіональний розвиток і для регулювання розвитку яких прийняті окремі закони:

- **Програма сталого соціально-економічного розвитку територій, які потребують підтримки**²¹⁷;
- **План розвитку гірських територій**²¹⁸;
- **Національний план розвитку островів**²¹⁹.

Такі програми розробляються на 4 роки, а Міністерство регіонального розвитку та фондів Європейського Союзу (*Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije*) зобов'язане затвердити щорічно плани їхньої реалізації. Програми включають:

- існуючу стратегічну та законодавчу рамку у сфері регіональної політики;
- висновки з експертної аналітичної бази (частково — на основі прослідкування трендів за майже 20-річний період);
- оцінку результатів здійснених заходів на підтримку даного типу територій;
- стратегічні цілі програми (для територій, які потребують підтримки це: 1) збільшення зайнятості і доходів та 2) демографічне відродження;
- заходи та можливі джерела фінансування (наприклад, в цій програмі визначено відсоток від вартості бізнес-проектів, який може бути покритий грантами для різного типу територій — до 50 %);
- індикатори для моніторингу та оцінки впливу та результатів програми (*učinaka i ishoda*).

²¹⁷ <https://surl.li/ylikge>

²¹⁸ <https://surl.li/vuljit> Цікаво, що для визначення гірських територій застосовується метод багатокритеріального відбору, за якого бали нараховуються за критерії геоморфологічні, кліматичні, демографічні та розвитку інфраструктури.

²¹⁹ <https://surl.li/jwqbcg>

Друга група таких документів — це **Плани промислового переходу**²²⁰. Це документи, пов'язані з реалізацією цілі 13 «Посилення регіональної конкурентоспроможності» Національної стратегії. Вони розроблені для трьох NUTS 2 регіонів з нижчими економічними показниками — Адриатичної, Панонської і Північної Хорватії. Їхнє розроблення відбувалось, по суті, водночас з підготовкою операційних програм для використання коштів ЄС на період 2021–2027 років та оновлення стратегії смарт-спеціалізації (див. далі).

На основі оцінки глобальних тенденцій, викликів розвитку та потенціалу регіональної економіки, а також відповідно до результатів процесу підприємницького відкриття для кожного з них були окреслені пріоритетні ніші як основний фокус майбутнього зростання та підвищення регіональної конкурентоспроможності. Пріоритетні ніші були згруповані в регіональні ланцюги створення вартості, на які спрямовуються в тому числі державні кошти з метою підтримки промислового переходу регіональної економіки до ніш з вищою доданою вартістю.

Так, наприклад, для Північної Хорватії²²¹ визначені такі ніші:

- галузь охорони здоров'я;
- сектор зеленого зростання (агрі-фуд, виробли з дерева, з паперу);
- галузь виробництва автомобілів;
- розумна промисловість (індустрія 4.0, технології подвійного призначення);
- сектор послуг з високою доданою вартістю (розумний туризм, креативні індустрії).

Для кожної ніші формулюються ключові технології, внутрішньорегіональна локалізація, а на рівні регіону — основна інфраструктура підтримки бізнесу і досліджень, а також релевантні освітні заклади.

Сприяння переходу включає розвиток інфраструктури підтримки бізнесу і цільове використання фінансових інструментів для підприємців у регіональних ланцюгах створення вартості на основі публічних конкурсів.

Розглядаючи систему стратегічних документів на національному рівні, потрібно звернути уваги ще на два документи, які базуються на Національній стратегії і які є передумовою використання коштів ЄС.

Національний план відновлення та стійкості Хорватії 2021–2026²²² був ухвалений у 2021 році у відповідь на виклики, пов'язані з COVID-19 та економічною кризою. Розроблення таких Планів було передумовою залучення коштів тимчасового надзвичайного фонду *ЄС Next Generation EU (NGEU)*, який був створений для підтримки відновлення економік країн ЄС після кризи COVID-19 з загальним обсягом приблизно 750 млрд євро. В рамках цього Плану було передбачено залучення фінансування в обсязі 9,9 млрд євро для Хорватія, з яких 6,3 млрд — безповоротні кошти.

План відновлення та стійкості Хорватії складається з п'яти компонентів та однієї ініціативи:

- економіка (найважливіший компонент — 53 % від залучених коштів);
- державне управління, судова система та державна власність;

²²⁰ <https://surl.lu/zldzmg>

²²¹ <https://surl.li/nseais>

²²² <https://surl.lu/shyngu>

- освіта, наука і дослідження;
- ринок праці та соціальний захист;
- охорона здоров'я;
- ініціатива: реконструкція будівель.

До кожного компоненту і підкомпоненту детально розписані інвестиції і реформи, які мають бути реалізовані до кінця терміну дії Плану, виклики, цілі, кількісні і якісні індикатори, фінансування. Здебільшого вказується конкретна локалізація відповідних інвестиційних проєктів. Загалом це надзвичайно детальний документ обсягом більше тисячі сторінок.

Стратегія смарт-спеціалізації до 2029 року (S3)²²³ має на меті визначити обмежену кількість видів економічної діяльності для концентрації зусиль та ресурсів на їхню підтримку на регіональному рівні для забезпечення їхньої конкурентоздатності на світових ринках. Смарт-спеціалізація як підхід була впроваджена ЄС для стимулювання інноваційного розвитку регіонів. Наявність відповідної стратегії є передумовою доступу до коштів з фондів (в тому числі Європейського фонду регіонального розвитку, ERDF) і програм ЄС, пов'язаних з інноваціями і дослідженнями.

На відміну від України, Хорватія визначає смарт-спеціалізацію не для окремих регіонів, а загалом для країни.

Розумна спеціалізація спирається на існуючі можливості, але зосереджена на майбутніх можливостях. Тому горизонтальна інноваційна політика доповнюється конкретними видами діяльності (а не секторами чи технологіями) зі значним потенціалом для майбутнього зростання.

В оновленій Стратегії до 2029 року визначено сім вертикальних тематичних пріоритетних інвестиційних напрямків:

- персоналізована медична допомога;
- розумна та чиста енергетика;
- розумний і зелений дорожній рух;
- безпека та подвійне призначення;
- сталі й циркулярні харчові продукти;
- індивідуалізовані та інтегровані дерев'яні вироби;
- цифрові продукти і платформи.

Стратегія включає заходи щодо промислового переходу для трьох регіонів NUTS 2 з нижчими показниками ВВП, які перебувають у стані промислового переходу. Вхідні дані для цієї частини забезпечили Плани промислового переходу, які підготовлені з використанням підходу «знизу вгору».

²²³ <https://surl.lu/ykbsxy>

■ ОПЕРАЦІЙНІ ПРОГРАМИ В РАМКАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ КОГЕЗІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

Одним із ключових джерел фінансування регіональної політики в Хорватії є кошти зі структурних фондів ЄС. Відповідно до Регламенту (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року,²²⁴ країни-члени укладають із Європейською комісією так звані Угоди про партнерство щодо використання цих коштів. Реалізація положень угоди здійснюється через операційні програми, що управляються спільно (*shared management*) з ЄК і розробляються для її виконання.

В Хорватії операційні програми визначені тематично, а не в розрізі регіонів NUTS, як в деяких інших країнах. На період 2021–2027 років у рамках політики регіонального розвитку ЄС діє 3 операційні програми²²⁵:

- **Програма конкурентоспроможності та згуртованості 2021–2027**²²⁶ фінансується Європейським фондом регіонального розвитку (ERDF) та Фондом згуртування;
- **Програма ефективного управління людськими ресурсами 2021–2027**²²⁷ фінансується Європейським соціальним фондом плюс (ESF+);
- **Інтегрована територіальна програма 2021–2027**²²⁸ фінансується Європейським фондом регіонального розвитку (ERDF), Фондом згуртування та Фондом справедливого переходу (JTF).

Загалом на ці програми виділяється біля 9 млрд євро європейських коштів, а з урахуванням національного співфінансування — більше 10 млрд євро. Всі ці програми базуються на Національній стратегії розвитку.

Крім цього варто згадати ще дві програми, які фінансуються в рамках Європейського морського, рибальського та аквакультурного фонду (EMFAF) та Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільських територій (EAFRD) відповідно і які є частиною спільної політики ЄС у конкретних секторах і формально не належать до політики згуртованості.

Загалом, Хорватія залучає кошти також з інших фондів і програм ЄС — орієнтовний загальний обсяг на період 2021–2027 років становить біля 25 млрд євро.²²⁹

Операційні програми посиляються на Національну стратегію розвитку як базовий для їхнього розроблення документ і їхні пріоритети визначаються на перетині пріоритетів цієї Стратегії і когезійної політики ЄС. Також операційні програми тою чи іншою мірою базуються або розробляються паралельно з іншими планувальними документами, про які ми говорили вище.

Серед перелічених операційних програм найбільшою є **Програма конкурентоспроможності та згуртованості** з урахуванням того, що інвестиції для створення робочих місць та зростання є головною метою політики згуртованості.²³⁰ Її фінансування з коштів ЄС становить 5,2 млрд євро, а разом з національним співфінансуванням — 6,1 млрд євро.

²²⁴ REGULATION (EU) 2021/1060 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 June 2021 <https://surl.li/hysmqj>

²²⁵ <https://surl.li/dbtgyr>

²²⁶ <https://surl.li/crhzby>

²²⁷ <https://surl.li/rfnldn>

²²⁸ <https://surl.li/vvnezg>

²²⁹ <https://eufondovi.gov.hr/eu-fondovi/>

²³⁰ <https://surl.li/djrakc> Також ст. 5 REGULATION (EU) 2021/1060 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 June 2021 <https://surl.li/kwcich>

Головною метою підтримуваних заходів є зміцнення економіки, підтримка цифрового та зеленого переходу, цифровізація державного управління, покращення зв'язку і мобільності у Республіці Хорватія та підвищення якості життя населення.

У цій програмі, як і в інших операційних програмах, визначені конкретні цілі (SO, в національних документах використовується *Regional Specific Objective (RSO)*) програмних цілей (PO) політики згуртованості, на які спрямована відповідна програма. Програма підтримує майже всі конкретні цілі 5 програмних цілей (PO) політики згуртованості:

- **PO 1:** Більш конкурентоспроможна та розумна Європа;
- **PO 2:** Більш зелена та низьковуглецева Європа;
- **PO 3:** Більш пов'язана Європа;
- **PO 4:** Більш соціальна та інклюзивна Європа;
- **PO 5:** Європа ближча до громадян.

Ця програма посилюється **Інтегрованою територіальною програмою 2021–2027 (ІТІ)**²³¹, фінансування на яку виділяється з ЄС в обсязі 1,57 млрд євро (загальний обсяг програми — 1,85 млрд євро) і яка пов'язана в першу чергу з PO5, порівняно новою наскрізною (*cross-cutting*) ціллю у політиці згуртування на 2021–2027 роки, яка передбачає підтримку інтегрованих інвестиційних стратегій, спрямованих на відповідний територіальний масштаб (наприклад, міста, сільські райони, мегаполіси та функціональні території), де люди реально працюють, живуть і щодня їздять на роботу²³².

В ній зазначено:

Програма конкурентоспроможності та згуртованості зосереджена на традиційних секторах, базуючи свою логіку втручання на національних стратегіях, тоді як ІТІ реагує на проблеми розвитку конкретного регіону, включаючи демографічні тенденції, які неможливо вирішити лише національною політикою, та інтегрує інвестиції на основі підходу «знизу вгору», що дозволяє регіональним та місцевим органам влади встановлювати пріоритети... відповідно до територіальних стратегій, регіонів NUTS 2 у планах промислового переходу та планів справедливого переходу для Істрійської та Сисацько-Мославинської жупаній.

На прикладі цієї програми можна побачити конкретні цілі, на які спрямовуються ці кошти.

Пріоритет 1. Промислова трансформація хорватських регіонів (в рамках PO 1)

- **RSO 1.1:** Розвиток і зміцнення дослідницьких та інноваційних спроможностей, а також впровадження передових технологій (Європейський фонд регіонального розвитку, ERDF).
- **RSO 1.3:** Посилення сталого зростання та конкурентоспроможності МСБ і створення робочих місць у них, зокрема через продуктивні інвестиції (Європейський фонд регіонального розвитку, ERDF).

²³¹ <https://surl.li/ggpbqw>

²³² <https://surl.li/vngwqk>

- **RSO 1.4:** Розвиток навичок для смарт-спеціалізації, промислової трансформації та підприємництва (Європейський фонд регіонального розвитку, ERDF).

Пріоритет 2. Посилення зеленого, чистого, розумного та сталого міського транспорту в межах інтегрованих територіальних інвестицій у містах (в рамках PO 2)

- **RSO 2.8:** Сприяння сталому мультимодальному міському транспорту як складовій переходу до економіки з нульовим чистим рівнем викидів вуглецю (Європейський фонд регіонального розвитку, ERDF).

Пріоритет 3. Розвиток міських територій як рушіїв регіонального зростання та розвитку їхніх функціональних територій, а також розвиток сталих і зелених островів (в рамках PO 5)

- **RSO 5.1:** Сприяння інтегрованому та інклюзивному соціальному й економічному розвитку, розвитку у сфері довкілля, культури, природної спадщини, сталого туризму та безпеки в міських територіях.
- **RSO 5.2:** Сприяння інтегрованому та інклюзивному соціальному й економічному розвитку, місцевому розвитку у сфері довкілля, культури, природної спадщини, сталого туризму та безпеки в неміських територіях.

Пріоритет 4. Справедлива трансформація (в рамках цілей Фонду справедливого переходу, JTF)

- **JSO 8.1:** Надання можливості регіонам і людям пом'якшити соціальні, економічні, зайнятості та екологічні наслідки, спричинені переходом до досягнення кліматичних та енергетичних цілей ЄС до 2030 року і кліматично нейтральної економіки ЄС до 2050 року, на основі Паризької угоди (Фонд справедливого переходу, JTF).

Слід зазначити, що згідно Регламенту 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради ст. 11²³³, як мінімум 8 % коштів з Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF), які виділяються для країни-члена, має бути спрямована на ІТІ. За розрахунками, для Хорватії цей показник перевищує 25 %. Загальна сума фінансування програми конкурентоспроможності та згуртованості сягає 4,02 млрд євро. Із цієї суми пряме співфінансування з Європейського фонду регіонального розвитку становить 1,384 млрд євро, що забезпечує необхідну частку в понад 25 %²³⁴.

Ще одна **Програма ефективного управління людськими ресурсами** фінансується в обсязі 1,93 млрд євро з ЄС (загальна сума 2,27 млрд євро).

Головною метою інвестицій є зміцнення економіки та суспільства шляхом досягнення вищого рівня зайнятості, активності й підвищенню кваліфікації робочої сили, якісної та доступної освіти, пов'язаної з ринком праці, з акцентом на професійну освіту, сильну систему соціального захисту і якісні та доступні соціальні й медичні послуги, включаючи послуги довгострокового догляду.

²³³ «At least 8 % of the ERDF resources at national level under the Investment for jobs and growth goal ... shall be allocated to sustainable urban development...» REGULATION (EU) 2021/1060 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 June 2021 <https://surl.lu/idnqde>

²³⁴ Аналогічні розрахунки показують, що і в інших країнах членах ЄС, фінансування на ІТІ перевищує ці 8 %

■ ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ РЕГІОНАЛЬНОГО І МІСЦЕВОГО РІВНІВ

Нагадаємо, що Законом про регіональний розвиток визначено обов'язковість підготовки стратегій на рівні жупаній і міських (функціональних територій). Після ухвалення Закону про стратегічне планування на рівні жупаній стратегії замінили на плани розвитку, які розробляються з урахуванням його вимог, зокрема, щодо відповідності стратегічним документам вищого рівня. В них встановлюється чітка відповідність конкретних цілей стратегічним цілям Національної стратегії розвитку, індикаторів результату — індикаторам впливу. Структура цих документів загалом відповідає вимогам ст. 12 вищезгаданого Положення²³⁵ (із незначними відхиленнями). Основний акцент робиться на тому, що вони належать до документів середньострокового планування, а горизонт планування, згідно із Законом про регіональний розвиток, охоплює період до кінця 2027 року (завершення поточного програмного періоду ЄС).

Особливості планів розвитку жупаній, які відмінні від звичного для України формату регіональних стратегій, такі:

- аналіз ситуації, на якому ґрунтується стратегія, вноситься в окремий документ або додаток. У самому тексті стратегії за кожною сферою аналізу (географічне положення, населення, соціальна сфера, економіка, інфраструктура, інституційна рамка розвитку тощо) виділяються розвиткові проблеми і розвитковий потенціал (переважно коротке обґрунтування і дані в таблиці в кінці розділу) — загалом такий аналіз займає біля 30 сторінок;
- SWOT структурований секторально за тими ж сферами, за якими проводився аналіз;
- бачення позиціонується саме як середньострокове, в деяких випадках його компоненти далі трансформуються в цілі, в деяких стратегіях воно вводиться в самому початку стратегій, в деяких — після аналітичної і перед програмною частиною;
- перед описом конкретні цілі обґрунтовуються їхньою відповідністю стратегічним цілям з Національної стратегії, Планів промислового переходу, інших стратегічних документів;
- для цілей завжди визначаються показники результату (*outcomes*) зі стартовим і кінцевим значенням;
- часові та фінансові параметри заходів із реалізації детально визначені безпосередньо у стратегіях. План реалізації передбачає лише часткову деталізацію та оформлюється у вигляді зручної для моніторингу таблиці, рекомендованої Міністерством²³⁶.

У результаті плани розвитку жупаній — більшою мірою уніфіковані, достатньо змістовно насичені, але водночас компактні документи (близько 100 сторінок, не рахуючи додатків), які чітко вписані в реалізацію планів розвитку країни і її регіонів, визначені документами вищого рівня.

Однак це не означає, що вони формуються «згори вниз» (*top-down*). Під час розробки планів розвитку жупаній, як і стратегічних документів вищого рівня, створюються ради партнерств, де представлені всі ключові стейкхолдери, що

²³⁵ <https://surl.li/wjcmpr>

²³⁶ <https://surl.li/wgvxv>

виконують дорадчу роль (напрацювання на кожному етапі погоджуються консультативною радою)²³⁷ Такі ради формуються на весь період дії відповідних стратегічних документів, збираються мінімум двічі щорічно і відповідають в тому числі за моніторинг реалізації планів (стратегій). Також обов'язковими є консультації з громадськістю. **Таким чином, наповнення планів здійснюється «згори вниз» (*bottom up*), але відповідно до стратегічної рамки, встановленої документами вищого рівня.**

Приклади регіональних планів розвитку:

- **План розвитку жупанії Істра**²³⁸;
- **План розвитку Осієцько-Бараньської жупанії**²³⁹;
- **План Задарської жупанії**²⁴⁰ (документ стандартного обсягу з великим аналітичним додатком).

Використання терміну «стратегія» у плануванні розвитку міських територій зумовлене механізмом інтегрованих територіальних інвестицій (ІТІ), передбаченим операційними програмами. Ст. 28 Регламенту ЄС 2021/1060²⁴¹ визначає розроблення стратегій як передумову ІТІ, а ст. 29 встановлює до них мінімальні вимоги, зокрема:

- інформація про географічну територію, охоплену стратегією;
- аналіз потреб розвитку та потенціалу території, включаючи економічні, соціальні та екологічні взаємозв'язки;
- опис інтегрованого підходу до вирішення визначених потреб розвитку та потенціалу території;
- опис участі партнерів відповідно до підготовки та реалізації стратегії.

З урахуванням в тому числі цих вимог Міністерство в рамках програми ІТІ підготувало чіткі рекомендації **«Керівні принципи щодо формування міських територій та розроблення стратегій міського розвитку на фінансовий період 2021–2027 років. Версія 2.0»**²⁴².

Зазначимо, що у програмний період 2014–2020 років механізм ІТІ був застосований до 4 агломерацій (Загреб, Спліт, Піска і Осієк) та найбільших міських районів (Задар, Пула, Славонський Брод і Карловац). У поточному періоді цей механізм, визнаний ефективним, поширено загалом на 22 найбільші міста і центри жупаній, які є центрами формування функціональних міських територій (ФМТ) (**мал. 40**).

²³⁷ <https://surl.li/chgyzd>

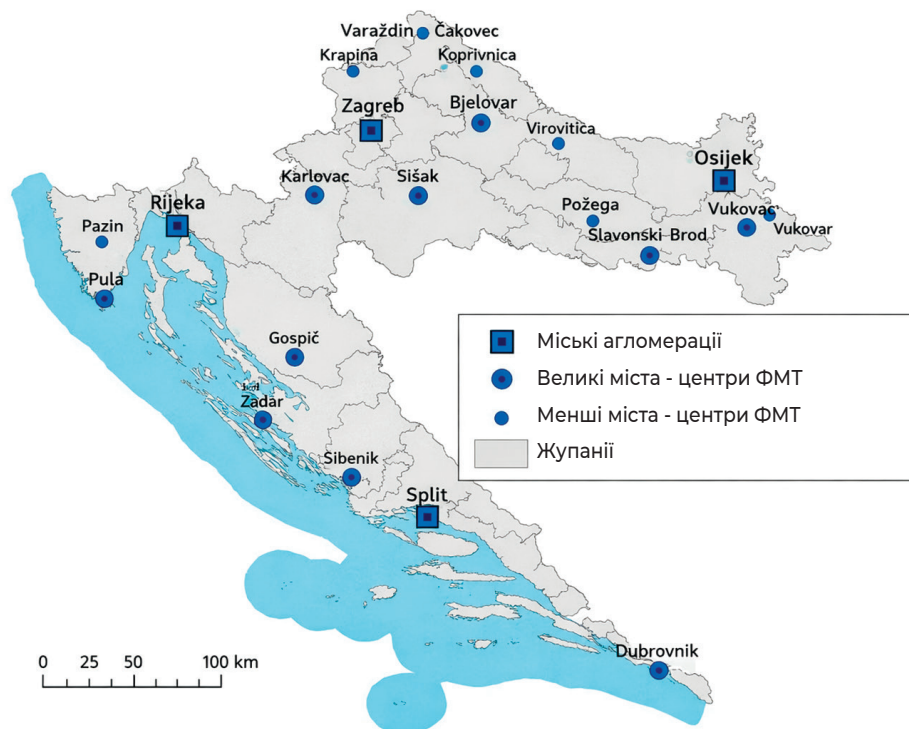
²³⁸ <https://surl.li/wmrgy>

²³⁹ <https://surl.li/xngwoh>

²⁴⁰ <https://surl.li/dbjjbs>

²⁴¹ <https://surl.li/foelbh>

²⁴² <https://surl.li/alfnwa>



■ МАЛЮНОК 40. Території впровадження механізму ІТІ в Хорватії на період 2021–2027 року. Джерело: Керівні принципи щодо формування міських територій та розроблення стратегій міського розвитку²⁴³

Алгоритм формування цих міських територій такий (мал.41):

- на національному рівні визначаються центральні міста майбутніх ФМТ (здебільшого адміністративні центри або міста з найбільшою чисельністю мешканців);
- центральне місто встановлює самоврядні одиниці в його оточенні для потенційного включення до ФМТ, виходячи з критеріїв просторової неперервності і частки щоденної міграції працездатного населення до центру ФМТ на рівні не нижче 30 % (згідно офіційних статистичних даних);
- самоврядні одиниці для включення до ФМТ можуть бути запропоновані також на основі додаткових критеріїв — функціональна зв'язність (наприклад, спільні комунальні підприємства, торговельні компанії тощо), частка щоденних міграцій учнів та студентів до центру ФМТ, спільні інтегровані проекти, критерій інфраструктури (території, на яких розташовані значимі об'єкти транспортної інфраструктури, водопостачання, водовідведення тощо, громадський транспорт), критерій реагування на один або декілька соціальних викликів (зміна клімату, якість повітря, затори на дорогах, реіндустріалізація, проблеми безпеки, безробіття та соціальна ізоляція тощо), критерій реагування на спільні проблеми розвитку, спричинені особливостями території (наприклад: зв'язки між містом і сільською місцевістю, цілісність туристичного напрямку тощо) або інший додатковий критерій, запропонований та пояснений самим центральним містом, але за умови, що додаткові самоврядні одиниці не можуть становити більше 40 % від одиниць, визначених за основним критерієм;

²⁴³ <https://surl.li/uqnyan>

- остаточна пропозиція не може бути менше 3 самоврядних одиниць;
- центральне місто має звернутись до всіх самоврядних одиниць, які воно пропонує для включення до ФМТ, з проханням надати висновок (згоду) їхнього представницького органу;
- на основі отриманих відповідей центральне місто подає Міністерству на розгляд остаточну пропозицію щодо меж ФМТ (перелік самоврядних одиниць з характеристиками, відповіді ОМС, мапу);
- Міністерство перевіряє, чи остаточна пропозиція відповідає Закону про регіональний розвиток та критеріям, викладених у цих Керівних принципах, і ухвалює рішення про утворення міської агломерації (для менших ФМТ таке рішення ухвалює представницький орган центрального міста на основі висновку Міністерства);
- далі укладається угода про розроблення стратегії, рішенням голови центрального міста створюються рада міського партнерства (за участі ключових стейкхолдерів, в тому числі представників усіх ОМС) і координаційна рада (за участі тільки представників усіх ОМС). Порядок функціонування рада партнерства (президентство, порядок затвердження рішень) визначає на своєму засіданні, а координаційна рада ухвалює рішення простою більшістю голосів, де кожен її член має рівноправний голос.



■ МАЛЮНОК 41. Блок-схема створення інтегрованих стратегій. Джерело: Керівні принципи щодо формування міських територій та розроблення стратегій міського розвитку²⁴⁴

²⁴⁴ <https://surli.cc/bmaoaw>

Урешті, стратегію ухвалює представницький орган центрального міста на основі позитивних висновків самоврядних одиниць, координаційної ради і ради партнерства. Центральне місто відповідає за реалізацію стратегії і звітує про хід реалізації Міністерству щорічно.

Слід звернути увагу, що жоден закон не зобов'язує громади входити до складу ФМТ (агломерації), однак стимул отримання коштів за рахунок механізму ІТІ відіграє тут ключову роль.

Керівні принципи також містять **рекомендовану структуру стратегій**, яка включає:

- територію охоплення;
- участь зацікавлених сторін (партнерів) у підготовці;
- середньострокове бачення;
- опис середньострокових потреб розвитку і потенціалів розвитку (здебільшого за трьома сферами — суспільство, економіка, міське середовище);
- опис інтегрованого підходу до розв'язання визначених потреб з урахуванням потенціалів розвитку, включаючи визначення стратегічної актуальності проєктів;
- відповідність стратегічним документам ЄС (Зелена угода, Територіальний і Міський порядки денні, Лейпцизька хартія), Національній стратегії розвитку, галузевим і багатогалузевим стратегіям, планам та документам розвитку жупаній, документам просторового планування;
- конкретні цілі відповідно до стратегічних цілей документів вищого порядку і індикатори;
- графік реалізації;
- індикативний фінансовий план;
- порядок моніторингу й оцінки.

Передбачається, що разом зі стратегією мають бути затверджені також план впровадження, комунікаційна стратегія і план комунікацій.

За цією структурою сформовані стратегії хорватських ФМТ і агломерацій. Ось приклади:

- **Стратегія агломерації Загреба**²⁴⁵;
- **Стратегія агломерації Спліта**²⁴⁶;
- **Стратегія агломерації Осієка**²⁴⁷.

Після визначення меж ФМТ і розроблення стратегії її розвитку Міністерство регіонального розвитку та фондів ЄС (MRRFEU) визнає цю територію такою, на якій буде запроваджено механізм ІТІ. Слід звернути увагу, що за цим механізмом фінансуються проєкти, які мають стратегічне значення (*що характеризуються секторальною та/або територіальною інтеграцією*), а не обов'язково ті, які потребують прямої міжмуниципальної співпраці. При цьому стратегії містять не

²⁴⁵ <https://surl.li/bivtgf>

²⁴⁶ <https://surl.li/inxigf>

²⁴⁷ <https://surl.li/fgqjsu>

тільки проєкти, які пропонуються на фінансування за механізмом ІТІ, а й інші проєкти спільного інтересу.

У рамках програми ІТІ кожна агломерація має квоту, розмір якої залежить від кількості населення, показників ВВП та інфраструктурних потреб. Якщо агломерація не використовує виділені кошти, Міністерство перерозподіляє їх. Найчастіше ці кошти спрямовують на агломерації, що вже мають готові, але поки що не профінансовані проєкти (так званий резервний список — *reserve list*). Умовою є не тільки якісна підготовка проєкту (контрактування), але своєчасне завершення — до кінця відведеного терміну кошти мають бути використані, якщо проєкт вчасно не завершено, кошти повертаються.

Таким чином, механізм ІТІ дає змогу не тільки розвивати ключові міста, але й громади навколо них.

Що стосується **розроблення стратегій на рівні громад** (*općine*), то хоча воно не визначене як обов'язкове, деякі громади такі стратегії розробляють — приклади Плітвіцькі озера (*Plitvička Jezera*)²⁴⁸, Рибнік²⁴⁹. При цьому, якщо стратегії жупаній та агломерацій відрізняються за своїм підходом і структурою від стратегій українських громад і регіонів, то на рівні громад вони схожі. Ймовірно, розроблення стратегічних планів для регіонів, жупаній та агломерацій закріплене на законодавчому рівні або в програмах, тому підходи до нього постійно вдосконалювалися. Натомість для стратегій громад такого поступу здебільшого не відбулося.

■ ВИСНОВКИ

Приклад Хорватії ще раз підтверджує для нас важливість узгодження між собою документів, в яких визначається система стратегічного планування і планування регіонального розвитку. Ми бачимо, як в процесі євроінтеграції така система поступово вибудовується, хоча такої узгодженості не завжди вдається відразу досягти. Нам також важливо врахувати, як чітке визначення пріоритетів регіонального розвитку на національному рівні формує основу для залучення коштів ЄС у майбутньому.

До особливостей хорватської системи планування регіонального розвитку варто також зарахувати:

- увагу до забезпечення сталого розвитку і вирівнювання міжрегіональних диспаритетів;
- чітке виокремлення різних типів території, які потребують окремої уваги, і підготовка для них окремих програм стимулювання розвитку.

Україна також може запозичити деякі конкретні рішення, зокрема:

- формування аналітичної частини в планувальних документах не описово, а з акцентом саме на потреби розвитку та виклики;
- визначення чіткої ієрархії цілей від документів вищого рівня до нижчого, коли стратегічні цілі визначаються тільки в документах національного рівня;
- розмежування типів показників ефективності для різного рівня цілей;

²⁴⁸ <https://surl.li/tnyzrf>

²⁴⁹ <https://surl.li/uwskbb>

- створення єдиної бібліотеки показників (впливу та результату) для всіх розробників стратегічних документів для кращого моніторингу їхньої реалізації;
- заохочення ОМС до міжмуніципальної співпраці в форматі співфінансування таких договорів.

Окремої уваги заслуговує практика впровадження механізму інтегрованих територіальних інвестицій і чіткі алгоритми визначення меж функціональних міських територій та алгоритму підготовки інтегрованих стратегій.

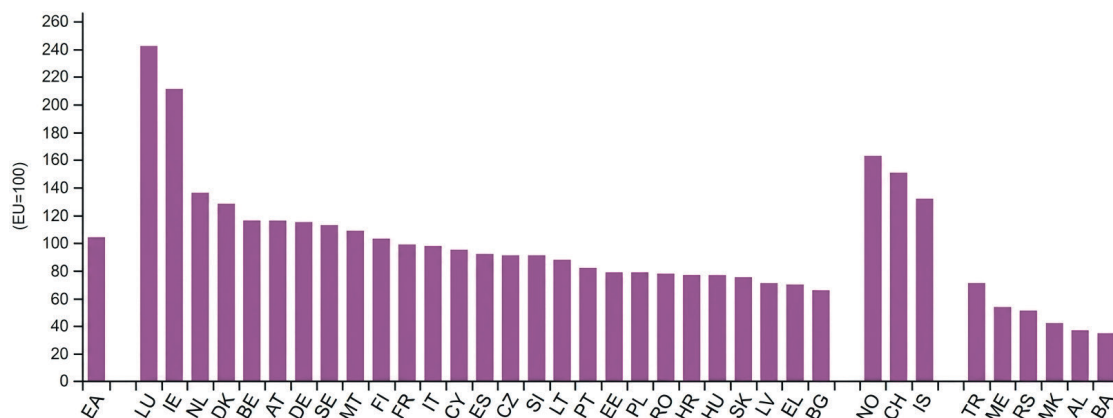


ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В РЕСПУБЛІЦІ СЛОВЕНІЯ



■ КОРОТКО ПРО СЛОВЕНІЮ

Словенія — на сьогодні найбільш розвинена країна з тих, які були утворені з республік колишньої Югославії. Вона є членом ЄС з 2004 року і за показниками ВВП на душу населення наближається до середнього показника ЄС (91 % від середнього показника станом на 2024 рік, для порівняння: Хорватія — 77 %, Чорногорія 54 %, Сербія 51 %, Північна Македонія — 42 %, Боснія і Герцеговина — 35 %) (мал.42).



■ МАЛЮНОК 42. Порівняння показників ВВП на душу населення для країн-членів ЄС і кандидатів у відсотках від середнього показника. Джерело: Євростат²⁵⁰

Водночас це порівняно невелика країна. Вона займає територію площею 20 271 км² (38-ме місце в Європі) і має 2,130 млн населення²⁵¹.

Словенія не має адміністративного регіонального рівня (хоча можливість його створення передбачена Конституцією, ст. 143²⁵²) і складається з 212 муніципалітетів (*občine*), 12 з яких зі статусом міських мають дещо ширші повноваження і можуть брати участь в проєктах ІТІ (див. нижче).

²⁵⁰ <https://surl.it/fnynga>

²⁵¹ <https://www.stat.si/statweb/en>

²⁵² <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=USTAI>

Для планування регіонального розвитку муніципалітети об'єднуються у дві статистичні одиниці NUTS 2 відповідно до європейської класифікації (Східна і Західна Словенія) і 12 одиниць NUTS 3²⁵³. Така система закріплена в базовому **Законі про сприяння гармонійному регіональному розвитку** (*Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja ZSRR-2*)²⁵⁴, ухваленому в 2011 році з подальшими змінами.

Регіони, які відповідають NUTS 3, визначені в цьому Законі(ст. 6) як «регіони розвитку» (*razvojna regija*), що відповідають NUTS 2 «регіони згуртованості» (когезійні регіони — *kohezijska regija*). Кожен з регіонів розвитку має власну агенцію регіонального розвитку, яка відповідальна за розроблення і впровадження регіональних програм розвитку.

В кожному регіоні розвитку формуються рада регіонального розвитку, яка включає представників усіх муніципалітетів регіону, а також бізнес-асоціацій та неурядового сектору (ст. 11), фактично — рада партнерства, як це передбачено в директивах ЄС.

На рівні регіонів розвитку розробляються програми регіонального розвитку, які складаються зі стратегічної та програмної частин. Стратегічна частина має містити аналіз потенціалу регіонального розвитку, визначення ключових перешкод і переваг розвитку регіону, цілі та пріоритети розвитку регіону в програмний період і визначення спеціалізації розвитку регіону. Програмна частина має містити програми сприяння розвитку в регіоні з часовою та фінансовою оцінкою та визначати систему моніторингу, оцінки й організації реалізації програми регіонального розвитку (ст. 13). Програми регіонального розвитку реалізуються через угоди про регіональний розвиток, які підписують голова ради регіонального розвитку та профільний Міністр (ст. 15). Кожен регіон розвитку має агенцію регіонального розвитку, яка відповідає серед іншого за підготовку, координацію, моніторинг та оцінку програми регіонального розвитку та регіональних проєктів (ст. 20). Співфінансування заходів з реалізації програм регіонального розвитку здійснюється державою і муніципалітетами в складі регіону відповідно до укладених угод (ст. 23).

Якщо говорити про загальну рамку регіональної політики, то ст. 5 Закону визначає, що регіональна політика планується за допомогою таких взаємоузгоджених документів:

- Стратегія розвитку Словенії;
- Національний стратегічний просторовий закон;
- Національна програма пріоритетів розвитку та інвестицій;
- програмні документи на міжнародному і національному рівнях;
- регіональні й територіальні програми розвитку;
- угоди про розвиток регіонів.

Цією ж статтею визначається, що програмний період для реалізації регіональної політики збігається з періодом відповідної фінансової перспективи ЄС, тобто з семирічним програмним циклом.

²⁵³ Вони не співпадають з 12 міськими громадами.

²⁵⁴ <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO5801>

Щодо Національного стратегічного просторового плану (Стратегії просторового розвитку Словенії), то його розроблення регламентується **Закон про просторове планування** (*Zakon o urejanju prostora, ZUreP-3*)²⁵⁵, ст. 70. Цим же Законом визначено, що регіональні просторові плани, які розробляються відповідно до цієї Стратегії є основою для підготовки програми регіонального розвитку (ст. 76).

Закон про місцеве самоврядування (*Zakon o lokalni samoupravi, ZLS*)²⁵⁶ накладає на муніципалітети обов'язок планувати просторовий розвиток (ст. 21), але не містить зобов'язань щодо розроблення стратегій розвитку.

Загалом, варто зазначити, що у підході до законодавчого врегулювання питань розвитку Словенія, на думку деяких експертів²⁵⁷, дуже ретельно транспонує законодавство ЄС в національне законодавство, часто з навіть суворішими правилами, ніж ті, що передбачені відповідними директивами ЄС.

■ НАЦІОНАЛЬНІ ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ

Стратегія розвитку Словенії–2030²⁵⁸ була ухвалена у 2017 році. Це компактний, добре структурований документ (близько 70 сторінок, з яких 15 сторінок становлять додатки), що вміщує **мал. 43**:

- короткий огляд глобальних змін, тенденцій та прогнозів, а також аналіз базових показників розвитку Словенії;
- візію («Словенія — країна високої якості життя для всіх»);
- п'ять стратегічних орієнтирів для досягнення основної мети;
- 12 цілей розвитку Стратегії, для кожної з яких визначено ключові сфери діяльності та показники ефективності і кожна з яких співвіднесена з Цілями сталого розвитку ООН;
- шість ключових показників ефективності для моніторингу досягнення стратегічних орієнтирів (тривалість років здорового життя, середній бал PISA з математики, читання та природничих наук; відсоток людей, які перебувають під загрозою соціальної ізоляції; ВВП на душу населення; рівень зайнятості населення віком 20–64 роки; відсоток відновлювальної енергії в загальному енергоспоживанні) з базовими і цільовими значеннями;
- метод реалізації Стратегії та моніторингу її впливу (через чотирирічні національні програми політики розвитку та середньострокові фінансові стратегії, які щорічно оновлюються).

²⁵⁵ <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO8249>

²⁵⁶ <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO307>

²⁵⁷ <https://surl.li/vtwons>

²⁵⁸ <https://surl.li/ssbqpi>



■ МАЛЮНОК 43. Структура Національної стратегії розвитку Словенії²⁵⁹

У Стратегії розвитку 2030 року визначені такі цілі (мал. 44):

- Мета 1: здоровий та активний спосіб життя;
- Мета 2: знання та навички для якісного життя та роботи;
- Мета 3: гідне життя для всіх;
- Мета 4: культура та мова як фундаментальні фактори національної ідентичності;
- Мета 5: економічна стабільність;
- Мета 6: конкурентні та соціально відповідальні бізнес-сектор і сектор досліджень;
- Мета 7: інклюзивний ринок праці та якісні робочі місця;
- Мета 8: низьковуглецева циркулярна економіка;
- Мета 9: стале управління природними ресурсами;
- Мета 10: правова система, яка користується довірою;

259 <https://surl.lu/ammgsx>

- Мета 11: безпечна Словенія, готова до глобальних викликів;
- Мета 12: ефективне врядування та якісні адміністративні послуги.

Висока якість життя для кожного	Інклюзивне, здорове, безпечне і стійке до викликів суспільство	Високопродуктивна економіка, яка створює додану вартість для усіх	Навчання протягом усього життя	Доглянуте і захищене природне середовище	Високий рівень співпраці, ефективність реалізації повноважень і врядування
Мета 1: Здоровий та активний спосіб життя	●		●	●	
Мета 2: Знання та навички для якісного життя та роботи	●	●	●		
Мета 3: Гідне життя для всіх	●				●
Мета 4: Культура та мова як фундаментальні фактори національної ідентичності	●		●		
Мета 5: Економічна стабільність		●			●
Мета 6: Конкурентні та соціально відповідальні бізнес-сектор і сектор досліджень		●	●		●
Мета 7: Інклюзивний ринок праці та якісні робочі місця	●	●	●		
Мета 8: Низьковуглецева циркулярна економіка	●	●	●	●	
Мета 9: Стале управління природними ресурсами	●	●		●	
Мета 10: Правова система, яка користується довірою	●	●			●
Мета 11: Безпечна Словенія, готова до глобальних викликів	●	●		●	●
Мета 12: Ефективне врядування та якісні адміністративні послуги		●	●		●

■ МАЛЮНОК 44. Співвідношення пріоритетів і цілей в Національній стратегії розвитку Словенії²⁶⁰

У розділі про імплементацію також сказано:

Пізніше, використовуючи рамку ОЕСР для оцінки впливу окремих сценаріїв або узгоджених заходів, ми також будемо моніторити досягнення цілей Стратегії та орієнтирів політики розвитку до 2030 або 2050 року. Рамка складається з чотирьох рівноправних та взаємопов'язаних модулів: базової макроекономічної моделі, екологічної/енергетичної моделі, модуля для оцінки впливу заходів охорони здоров'я та модуля для оцінки впливу нерівності доходів.

Стратегія просторового розвитку Словенії до 2050 року²⁶¹ була схвалена у 2023 році, хоча її підготовка тривала майже 8 років. Вона замінила попередній документ, затверджений ще у 2004 році.

²⁶⁰ <https://surl.it/hpboug>

²⁶¹ <https://surl.li/gericp>

Стратегія дотримується основних напрямів та цілей розвитку Стратегії розвитку Словенії 2030 та реалізує їх.

Документ також не є великим за обсягом — близько 100 сторінок. Стратегія визначає 5 цілей, які співвідносяться з цілями Стратегії розвитку Словенії 2030 (мал. 45):

- Стратегічна ціль 1: створити належні умови для переходу до кліматично нейтрального суспільства.
- Стратегічна ціль 2: досягти міжнародної конкурентоспроможності словенських міст.
- Стратегічна ціль 3: забезпечити якість життя в міських та сільських районах.
- Стратегічна ціль 4: зміцнити просторову ідентичність.
- Стратегічна ціль 5: посилити стійкість та адаптивність простору до змін.

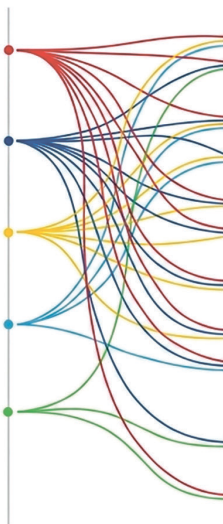
Для кожної з цілей визначені індикатори для моніторингу з очікуваною тенденцією зміни.

Цілі просторового розвитку Словенії - 2050

- 1 Створити належні умови для переходу до кліматично нейтрального суспільства
- 2 Досягти міжнародної конкурентоспроможності словенських міст
- 3 Забезпечити якість життя в міських та сільських районах
- 4 Зміцнити просторову ідентичність
- 5 Посилити стійкість та адаптивність простору до змін

Цілі Національної стратегії розвитку Словенії – 2030

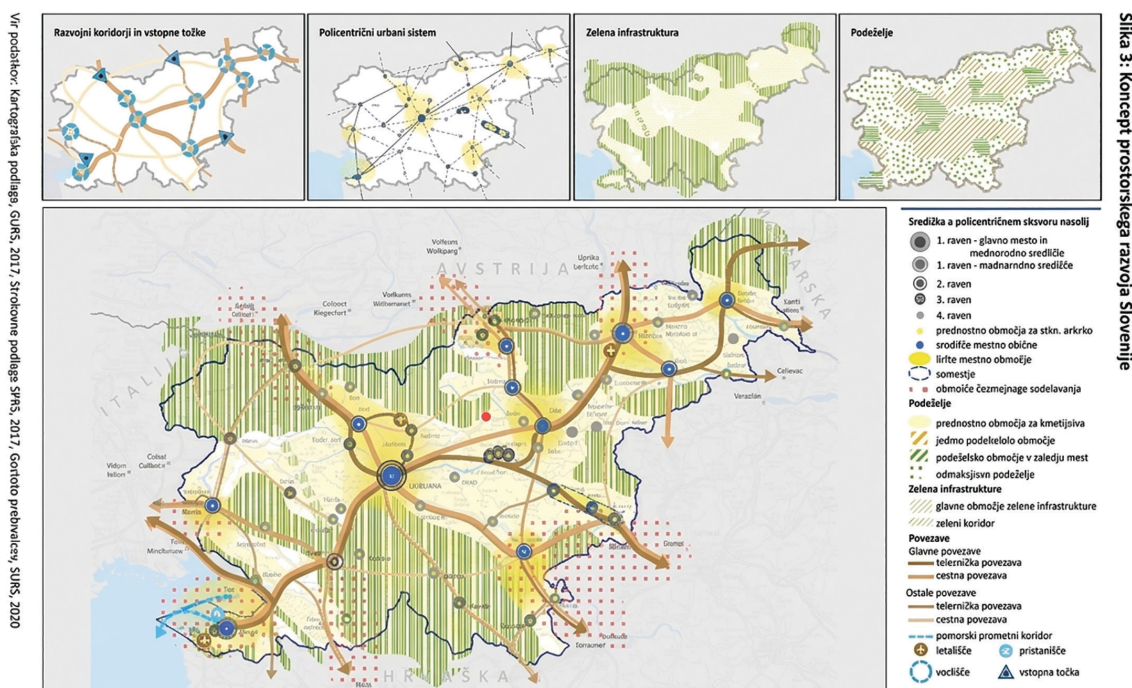
- 1 Здоровий та активний спосіб життя ●●●
- 2 Знання та навички для якісного життя та роботи ●●●
- 3 Гідне життя для всіх ●●●●
- 4 Культура та мова як фундаментальні фактори національної ідентичності ●●●●
- 5 Економічна стабільність ●●●
- 6 Конкурентні та соціально відповідальні бізнес-сектор і сектор досліджень ●●●
- 7 Інклюзивний ринок праці та якісні робочі місця ●●●●
- 8 Низьковуглецева циркулярна економіка ●●●●
- 9 Стале управління природними ресурсами ●●●
- 10 Правова система, яка користується довірою ●●●
- 11 Безпечна Словенія, готова до глобальних викликів ●●●
- 12 Ефективне врядування та якісні адміністративні послуги ●●●



■ МАЛЮНОК 45. Співвідношення цілей Національної стратегії розвитку і Стратегії просторового розвитку Словенії. Джерело: Стратегія просторового розвитку Словенії до 2050 року²⁶²

Стратегічною основою для реалізації бачення та цілей Стратегії є концепція просторового розвитку, яка базується на інтегрованому та синергетичному розвитку чотирьох елементів просторового розвитку Словенії (мал. 46):

- **Коридори розвитку та точки входу** дають змогу Словенії інтегруватися та пов'язуватися з територіями за межами національних кордонів, тим самим зміцнюючи конкурентоспроможність словенських міст в європейській міській мережі;
- **Поліцентрична міська система** підтримує раціональний та ефективний просторовий розвиток, що має значення для широкої громадськості та економіки. Каркас поліцентричної міської системи складається з центрів різних рівнів, які по-різному інтегровані в систему транспортних коридорів, мають різне адміністративне навантаження, відіграють різну роль в економіці і забезпеченні доступу мешканців до базових послуг;
- **Сільські райони** — це різноманітні простори, на які впливають географічне розташування, природні умови, минулий економічний, демографічний та соціальний розвиток, а також зв'язок і доступність до міських центрів;
- **Зелена інфраструктура** — система функціонально пов'язаних та різноманітних ландшафтних зон, включаючи найважливіші природоохоронні території, розвиток яких сприятиме створенню здорового, безпечного, привабливого, кліматично стійкого та багатофункціонального простору в довгостроковій перспективі.



Vir podatkov: Kartografska prodaja, GISRS, 2017; Stratosfome prodaja, GISRS, 2020

Slika 3: Koncept prostorskega razvoja Slovenije

■ МАЛЮНОК 46. Концепція просторового розвитку в Стратегії просторового розвитку Словенії. Джерело: Стратегія просторового розвитку Словенії до 2050 року²⁶³

Далі в документі визначені керівні принципи для розвитку різного типу територій і інфраструктур, система реалізації (зокрема через вимоги до розроблення різного роду документів на основі Стратегії) і моніторингу.

²⁶³ <https://surl.li/ukjtuz>

■ ЗАЛУЧЕННЯ КОШТІВ ЄС ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЕЙ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Як і інші країни ЄС, Словенія уклала на поточний програмний період 2021–2027 років відповідно до Регламенту (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради **Угоду про партнерство** з Єврокомісією, яка є рамкою для використання коштів у межах когезійної політики ЄС, і на її основі розробила єдину **операційну програму політики згуртованості ЄС на 2021–2027 роки**²⁶⁵, на фінансування якої спрямовується в цьому періоді 3,2 млрд євро з Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF), Фонду згуртованості (CF), Європейського соціального фонду плюс (ESF+), Фонду справедливого переходу (JTF).

Цілі для спрямування європейських коштів у рамках пріоритетів когезійної політики ЄС виділені на основі Національної стратегії розвитку 2030 у тих сферах, де визначено основні виклики для країни:

- сприяння зростанню продуктивності, включаючи розвиток відповідних навичок;
- прискорення переходу до низьковуглецевої циркулярної економіки;
- зміцнення стійкості системи охорони здоров'я та фінансової стійкості систем соціального забезпечення.

Також, як і інші країни ЄС, Словенія розробила у 2021 році **План відновлення та стійкості**²⁶⁶, передбачений для залучення ресурсів з тимчасового надзвичайного фонду *ЄС Next Generation EU (NGEU)*, який був створений для підтримки відновлення економік країн ЄС після кризи COVID-19. Для реалізації заходів цього Плану передбачено фінансування з боку ЄС в обсязі 1.61 млрд євро у вигляді грантів і 613 млн євро кредитів.

План відновлення та стійкості враховує те, що внаслідок кризи спостерігаються відхилення від передбачених Національною стратегією розвитку трендів розвитку в реагуванні на технологічні, кліматичні та демографічні зміни. Власне, це ті три акценти, які виділені і в операційній програмі, про яку йшлося вище.

Як і в підході до інших документів, Словенія тут чітко дотримується рекомендацій ЄС щодо того, на яких напрямках має бути зосереджена підтримка в межах програми²⁶⁷:

- зелений перехід;
- цифрова трансформація;
- розумне, стале та інклюзивне зростання, включаючи економічну згуртованість, робочі місця, продуктивність, конкурентоспроможність, дослідження, розроблення та інновації, а також добре функціонуючий внутрішній ринок із сильними малими і середніми підприємствами;
- соціальна й територіальна згуртованість;
- охорона здоров'я, а також економічна, соціальна та інституційна стійкість, з метою, серед іншого, підвищення готовності до криз і здатності реагувати на кризи;
- політика для наступного покоління, дітей та молоді, така як освіта та навички.

²⁶⁵ <https://surl.li/giawjh>

²⁶⁶ <https://surl.li/sqgqgxu>

²⁶⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>, ст.3.

Заходи Плану постійно корелюють з так званими **Country-Specific Recommendations (CSR)** 2019 і 2020 років — рекомендаціями Європейської Комісії, які готуються щорічно для кожної держави-члена ЄС для координації національних політик з пріоритетами ЄС і акцентують, які реформи і заходи необхідні у відповідній країні²⁶⁸.

Ще один документ, який є передумовою доступу до коштів з фондів (зокрема Європейського фонду регіонального розвитку, ERDF) і програм ЄС, пов'язаних з інноваціями і дослідженнями, — **Стратегія сталої смарт-спеціалізації Словенії (Slovenia's Sustainable Smart Specialisation Strategy, S5)**²⁶⁹, яка була схвалена у 2023 році.

Як й інші планувальні національні документи, цей документ вирізняється чіткою логікою. Головною стратегічною метою S5 є зелений перехід, що визначається як інноваційно-орієнтована, низьковуглецева, цифрова та заснована на знаннях трансформація економіки і суспільства.

Для моніторингу її досягнення визначено 6 індикаторів з базовими і цільовими значеннями:

- продуктивність праці (ВВП на одну зайняту особу за стандартами купівельної спроможності),
- європейський індекс інновацій (EII),
- матеріальна продуктивність (показник ефективності використання матеріальних ресурсів в економіці — відношення ВВП до обсягу спожитих матеріалів), SKM/кг,
- рейтинг за індексом цифрової економіки та суспільства (DESI),
- частка населення віком 30–34 роки з вищою освітою (*tertiary education*),
- частка тих, хто навчається протягом життя у віковій групі 25–64 роки.

Архітектура Стратегії представлена нижче на схемі (**мал. 47**).

Фінансування заходів Стратегії передбачає використання коштів ЄС (так, Словенія планує принаймні потроїти суму коштів, залучених з Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF), за рахунок внесків бюджету і приватного сектору на умовах співфінансування).

У документі зазначається, що він пов'язаний та узгоджений з іншими стратегічними документами, зокрема з Національною стратегією розвитку.

²⁶⁸ Україна, яка є країною кандидатом, отримує аналогічні щорічні документи — [Ukraine 2024 Report](#)

²⁶⁹ <https://surl.li/nlllni>



■ МАЛЮНОК 47. Структура Стратегії смарт-спеціалізації Словенії²⁷⁰

■ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ І МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ

Відповідно до **Закону про сприяння гармонійному регіональному розвитку**, для 12 регіонів розвитку розробляються програми регіонального розвитку. Профільне міністерство готує документ **«Цілі, керівні принципи та інструменти регіональної політики та стратегічні відправні точки просторового розвитку для підготовки програм регіонального розвитку 2021–2027 років»** (*Cilji, usmeritve in instrumenti regionalne politike ter strateška izhodišča prostorskega razvoja za pripravo regionalnih razvojnih programov 2021–2027*)²⁷¹, який містить опис цілей Національної стратегії розвитку, Стратегії просторового розвитку, когезійної політики ЄС, перелік секторальних нормативних та планувальних документів для врахування. В ньому також визначено 4 загальні цілі:

- покращення якості життя в усіх регіонах шляхом збалансованого економічного, соціального та екологічного розвитку на основі принципів сталого розвитку;
- подолання відставання від європейських регіонів у розвитку;
- зменшення диспропорцій у регіональному розвитку;
- реалізація потенціалу розвитку і використання глобальних можливостей шляхом міжнародної міжрегіональної інтеграції та співпраці.

²⁷⁰ <https://surl.i/eoldub>

²⁷¹ Доступний за посиланням на сторінці <https://www.gov.si/teme/razvojne-regije/>

Для кожної цілі визначено індикатори і наведені дані щодо них в розрізі регіонів розвитку в динаміці 2009–2017 років. У документі також перераховані інструменти, за рахунок яких може здійснюватися забезпечення реалізації програм. Таким чином, документ є не стільки методикою, скільки аналітичною базою для розроблення програм.

У згаданому документі не сформульовані більш детальні вимоги до самих програм, окрім тих, які окреслені у базовому Законі. Самі програми представлені на цьому ж урядовому сайті²⁷². Загалом вони мають схожу структуру, типову для стратегій регіонального розвитку (аналіз викликів, SWOT, візія, цілі з заходами (активностями) та індикаторами, фінансування, система реалізації, моніторингу), хоча їхня деталізація (100–200 сторінок), наповнення блоку цілей та інші особливості (SWOT секторальний чи загальний) відрізняються. **Особливостями цих програм є те, що в них визначається секторальна спеціалізація розвитку регіону і переважно міститься набір ключових проєктів (декілька десятків, у форматі карток проєктів, подібних за формою до прийнятої в Україні).**

На рівні когезійних регіонів планувальні документи не розробляються, хоча регіон Східна Словенія, який є економічно слабшим за регіон Західна Словенія, напередодні чергового програмного циклу ЄС розробив документ **Стратегічні відправні точки для розвитку когезійного регіону Східна Словенія**²⁷³ (затверджений у 2019 році) для кращого визначення потреб регіону та розроблення заходів для подолання його відставання. Документ має структуру класичної стратегії (аналіз ситуації, SWOT, виклики, візія, цілі і заходи, індикатори), але не містить механізмів та обсягів фінансування. Натомість перераховані ключові проєкти з зарахуванням до відповідних цілей когезійної політики ЄС (очевидно для врахування під час планування відповідної операційної програми).

Також існує **група стратегій сталого розвитку** (*trajnostna urbana strategija*), розроблена для використання інструменту інтегрованих територіальних інвестицій 12 муніципалітетами, які мають міський статус²⁷⁴. Розроблення таких стратегій, згідно ст. 28 Регламенту (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року²⁷⁵, є передумовою фінансування за механізмом ІТІ.

Стратегії сталого розвитку не уніфіковані, ухвалювалися в різний період (2015–2024 роки) і на різний термін (до 2030, до 2035 року), але загалом методологічно відрізняються від програм регіонального розвитку. Методологія підготовки цих документів з акцентом на просторовий аспект розвитку знайома в Україні на прикладах тих міст, для яких розроблялися концепції інтегрованого розвитку. Найбільш чітко ця методологія реалізована в стратегіях, розроблених порівняно недавно, наприклад в **Стратегії сталого розвитку Марібора 2023–2035**²⁷⁶. Такі стратегії орієнтовані в Словенії (на відміну від Хорватії і деяких інших країн, де вони охоплюють агломерації) на муніципалітети, які включають, окрім центрального міста, й інші населені пункти (як в Україні — об'єднані громади). Деякі їхні особливості:

- в аналізі наводяться не тільки якісні і кількісні характеристики тих чи інших аспектів розвитку муніципалітету, а також представленість у просторі муніципалітету з відповідними картами-схемами;
- SWOT-аналіз здебільшого секторальний;
- за ключовими показниками робиться порівняння з іншими міськими муніципалітетами;

²⁷² <https://www.gov.si/teme/razvojne-regije/>

²⁷³ <https://surl.li/ywawtq>

²⁷⁴ <https://zmos.si/ctn/ctn-tus-21-27/>

²⁷⁵ REGULATION (EU) 2021/1060 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 June 2021 <https://surl.li/cc/mnsydf>

²⁷⁶ <https://surl.li/tstabt>

- цілі визначаються не стільки секторально, скільки як інтегрована характеристика міста і його позиціонування (місто коротких відстаней, адміністративний центр країни);
- заходи значною мірою мають «твердий», інвестиційний характер, вони пов'язані з реорганізацією простору, інфраструктури, будівництвом і ремонтом.

Що стосується **стратегій інших муніципалітетів**, то законодавство Словенії прямо не зобов'язує їх розробляти, хоча вибірковий аналіз показує, що значна частина муніципалітетів має загальні стратегії розвитку (приклад — **Стратегія муніципалітету Содражіце** (*Občine Sodražica*) до 2035 року²⁷⁷), в деяких випадках — Стратегії сталого розвитку (**Стратегія сталого розвитку муніципалітету Блед** (*Občine Bled*) до 2030 року²⁷⁸), або принаймні секторальні стратегії (**Стратегія розвитку туризму в муніципалітеті Жалец** (*Občini Žalec*) до 2027 року²⁷⁹). За відсутності обов'язкової норми та усталеної методики підготовки таких документів вони мають здебільшого політично-програмний характер і побудовані за достатньо загальними принципами стратегічного планування.

■ ВИСНОВКИ

Словенія — порівняно невелика країна, де відсутній регіональний адміністративний рівень, тому її система планування регіонального розвитку є менш розгалуженою. Проте в державі діють усі основні планувальні документи, типові для інших європейських країн: Національна стратегія розвитку, Просторова стратегія, Стратегія смарт-спеціалізації, План відновлення та стійкості, регіональні програми розвитку, а також інтегровані стратегії сталого розвитку для функціональних міських територій.

Серед особливостей, які можуть бути цікаві для України, можна було б виокремити на таке:

- чітка орієнтація на імплементацію європейських директив;
- лаконічність, але при цьому чітка структурованість усіх планувальних документів;
- доступність більшості основних національних планувальних документів англійською мовою.

Окремої уваги заслуговує Стратегія просторового розвитку Хорватії, яка чітко визначає основні «каркаси» для планування її розвитку:

- транспортні коридори і точки входу;
- поліцентрична міська система;
- сільські райони;
- зелена інфраструктури.

Наявність такої чіткої системи каркасів (на рівні оновленої схеми планування території України) забезпечило б вищу якість і взаємоузгодженість регіональних стратегій.

²⁷⁷ <https://surl.li/zpesxn>

²⁷⁸ <https://surl.li/kzueqi>

²⁷⁹ <https://surl.li/owmbwo>



ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ



Чехія — наступна країна, чиї підходи до формування регіональної політики ми проаналізуємо. Починаючи цей аналіз, слід зазначити, що ця країна послідовно підтримує Україну, і будемо сподіватися, що така підтримка буде зберігатись і далі. Що стосується її регіональної політики, тут є чимало тих моментів, які можуть бути цікаві для нас.

■ КОРОТКО ПРО ЧЕХІЮ

Чехія (офіційна назва — Чеська Республіка) — середня за населенням (близько 10,5 млн, 11 місце серед країн ЄС) та розміром (78 864 км², 13 місце) країна Центральної Європи, член НАТО з 1999 року і ЄС із 2004 року.

Вона поділена на **14 самоврядних регіонів** (13 країв (*kraje*) і столиця Прага), які одночасно є одиницями NUTS 3, а також на понад **6,2 тис. муніципалітетів** (громади, *obce*). З точки зору фрагментованості (середня кількість мешканців на одну громаду) Чехія має найнижчий показник серед країн ОЕСР (приблизно 1,7 тис., подібні показники лише у сусідньої Словаччини та Франції) і навіть нижчий, ніж той, який був в Україні до адміністративно-територіальної реформи (приблизно 3,2 тис., зараз — близько 25 тис.). Така фрагментованість — один із важливих факторів, який впливає на регіональну політику цієї країни. Щодо одиниць NUTS 2, то їх налічується у Чехії вісім.

В Чехії також є проміжний рівень поділу між краями і муніципалітетами — райони (*okresy*), які не мають виконавчої влади і використовуються здебільшого для статистики і планування мережі деяких державних органів. Після реформи 2003 року (згідно із **Законом № 320/2002 «Про внесення змін та скасування деяких актів у зв'язку з припиненням діяльності районних органів влади»** — *Zákon č. 320/2002 Sb. (Sbírka zákonů). Zákon o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů²⁸⁰*) їхні повноваження частково передали на рівень регіонів, частково — на рівень **муніципалітетів з розширеними повноваженнями** (*obce s rozšířenou působností, ORP*), які виконують певні делеговані повноваження (щодо реєстрації населення, видання документів, будівельної сфери, соціальних послуг тощо). **Ці муніципалітети не є окремим рівнем врядування, зазвичай це міста, які мають інфраструктуру для виконання делегованих функцій держави і за своєю суттю є адміністративними центрами.** Таких ORP утворено 205 і вони покривають усю територію Чехії. Можливо, цей досвід міг би бути цікавий для України щодо визначення системи врядування на районному рівні.

Щодо характеристики Чехії з економічної точки зору, то вона є одним з лідерів серед постсоціалістичних країн. Показники ВВП на душу населення (за парите-

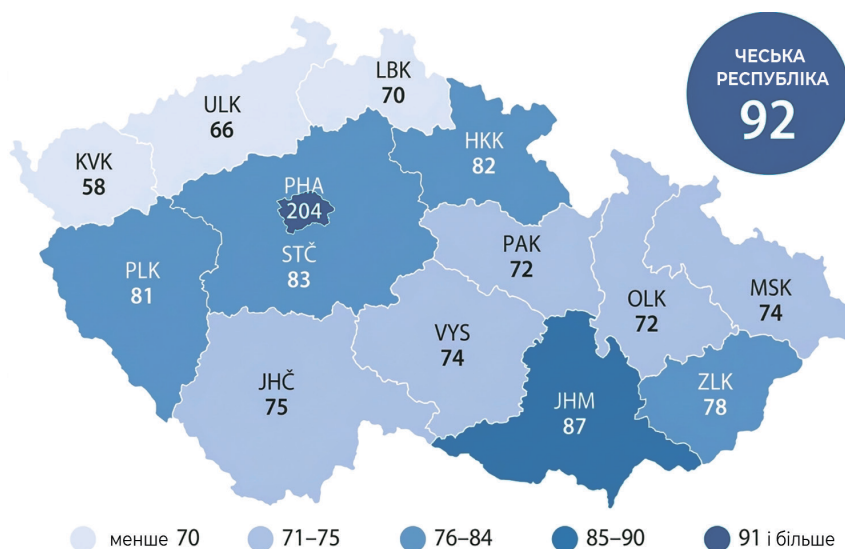
²⁸⁰ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-320>

том купівельної спроможності) тримаються на рівні 91–92 % від середнього у ЄС. За цим показником Чехія разом зі Словенією та Естонією.

Порівняно високі економічні показники Чехії зумовлені її тісною інтеграцією з економікою Німеччини. У період постсоціалістичної трансформації країна активно залучала інвестиції з акцентом на модернізацію, а не на використання дешевої робочої сили. Завдяки цьому було сформовано стабільну промислову основу: частка промисловості у ВВП Чехії становить близько 35 % (за середнього показника у країнах ЄС 20–25 %). Однак якщо в перші роки після приєднання до ЄС економіка росла непоганими темпами (середній щорічний ріст у період 2004–2010 років становив близько 3,5 % навіть з урахуванням кризи 2008 року), то в подальшому темпи росту суттєво скоротилися (середньорічний показник 2010-х становив близько 1,6 %) і лише в останні роки, у післяковідний період, стабільно перевищує 2 %.

Окрім порівняно невисоких нинішніх темпів економічного росту, планувальників регіональної політики турбує нерівномірний розвиток регіонів. На мал. 48 як приклад наведено розподіл показника у відсотках від середнього у ЄС по регіонах напередодні поточного програмного періоду (2019 рік). На мапі бачимо, що лише Прага суттєво перевищує цей показник подекуди в рази випереджаючи регіони. Водночас, за даними ОЕСР²⁸¹, диспаритети всередині країни залишаються незмінними.

Характеризуючи Чехію, варто звернути увагу на ще один важливий момент. Вона має дуже високі показники розвитку людського капіталу. За індексом людського розвитку (HDI) у 2023 році країна посідала 29 місце з 193 країн (Україна — 100 місце)²⁸², що приблизно відповідає середньому показнику у ЄС. Водночас якість освіти, як характеризують результати за 2022 рік міжнародного дослідження PISA (*Programme for International Student Assessment*)²⁸³, залишається нижчою за середні показники країн ЄС та ОЕСР, з тенденцією до зниження результатів із математики та природничих наук.



■ МАЛЮНОК 48. Рівень економічного розвитку регіонів Чехії у відсотках до середнього показника ВВП на душу населення станом на 2019 рік. Джерело: Чеське статистичне управління²⁸⁴

²⁸¹ <https://surl.li/vyyiof>

²⁸² <https://surl.li/pntcoy>

²⁸³ <https://surl.li/vtammu>

²⁸⁴ <https://surl.li/wlsmkg>

■ СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ — КОРИСНІ ІНСТРУМЕНТИ

Найбільш загальним стратегічним документом є «**Стратегічна рамка Чеської Республіки 2030**»²⁸⁵ (продовжений до 2050 року). Цей рамковий документ базується на принципах і Цілях сталого розвитку ООН та охоплює три основні напрями сталого розвитку, тобто соціальну, економічну та екологічну сталість, а також три рівні управління: міжнародний, національний (включаючи функціонування державної влади) та регіональний (включаючи функціонування регіонального й місцевого самоврядування). Для кожного з цих шести напрямів сформульоване загальне бачення і рамкові цілі, які враховуються в усіх інших стратегічних документах, зокрема і Стратегії регіонального розвитку, про яку йтиметься далі та яка має більш конкретний характер.

Водночас у Чехії немає окремого закону про стратегічне планування, але натомість є ціла низка корисних інструментів, які використовуються в цьому процесі.

Перш за все варто згадати про портал стратегічної роботи в Чеській Республіці²⁸⁶, який є підпорталом Міністерства регіонального розвитку Чеської республіки. Підтримку та підвищення якості стратегічного планування здійснює **робоча група зі стратегічної роботи** (див. **Статут**²⁸⁷), яку очолює керівник одного з департаментів Міністерства; до її складу входять представники всіх міністерств, Урядового офісу та управління статистики, із можливістю залучення зовнішніх експертів

Один з прикладів таких документів — **Методологічні рекомендації щодо типології стратегічних та імплементаційних документів**²⁸⁸. Запропонована типологія представлена на **мал. 49**, а сам документ містить їхній детальний опис і рекомендовану структуру.

Ще один цікавий приклад — рекомендована структура стратегій, яка представлена в розділі шаблони²⁸⁹ (**мал. 50**). Звернімо увагу, що вона містить не тільки перелік основних розділів, а й рекомендації щодо того, яку частку від загального обсягу стратегії вони повинні посідати.

Портал містить посилання на ще одне цікаве для нас рішення — портал стратегічних документів у Чеській Республіці²⁹⁰, який також підтримується цією робочою групою. Цей портал є загальнонаціональною інформаційною базою, що включає всі рівні актуальних (і частково архівних) стратегічних документів: від загальнодержавних (в тому числі усіх секторальних за кожним міністерством) до локальних, з доступом до них за списком, а де можливо — через мапу (**мал. 51**).

²⁸⁵ <https://surl.li/wlagpp>

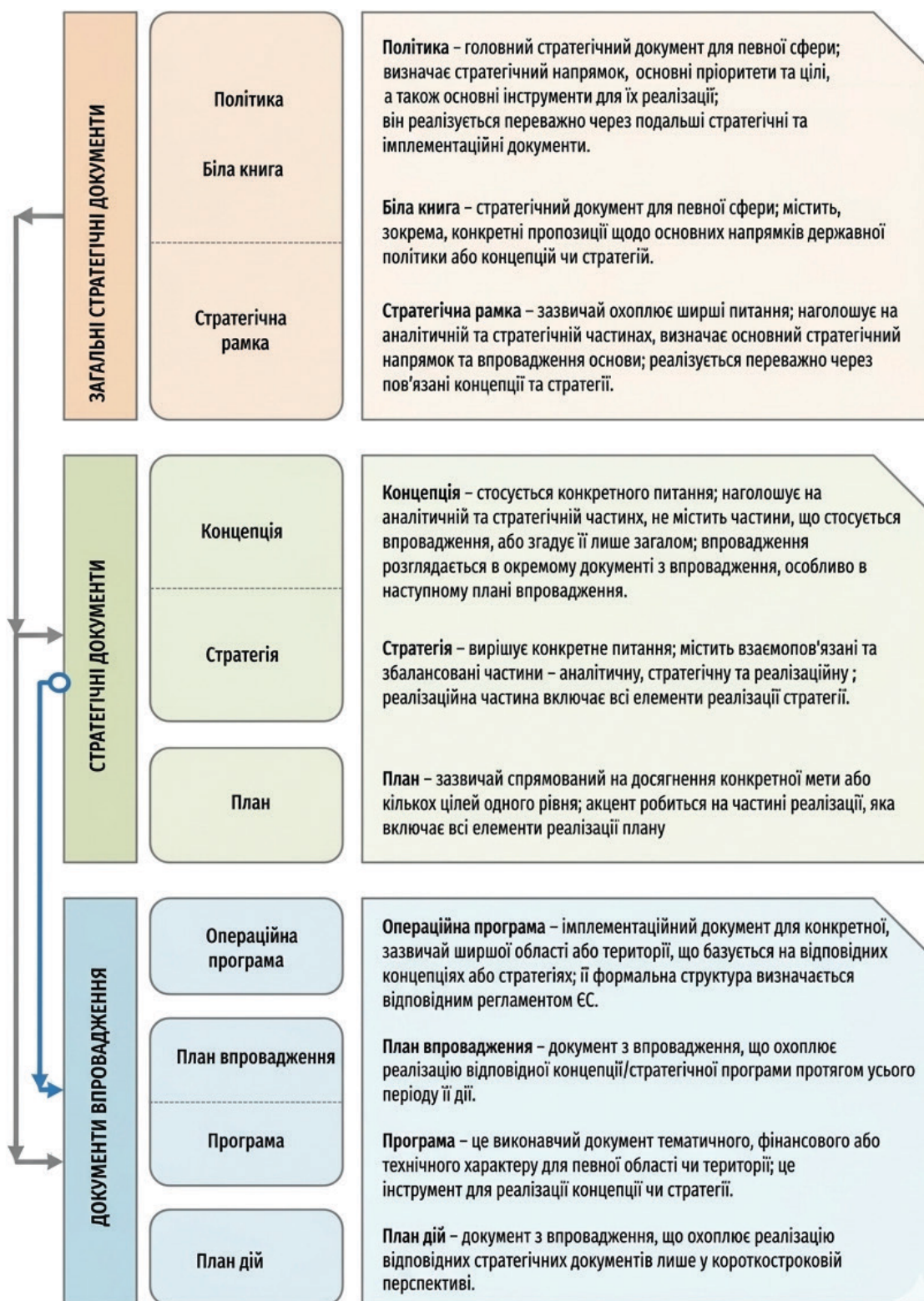
²⁸⁶ <https://surl.li/jhkrsj>

²⁸⁷ <https://surl.li/bvmeey>

²⁸⁸ <https://surl.li/jyunxs>

²⁸⁹ <https://surl.li/cfblyn>

²⁹⁰ <https://www.databaze-strategie.cz/>

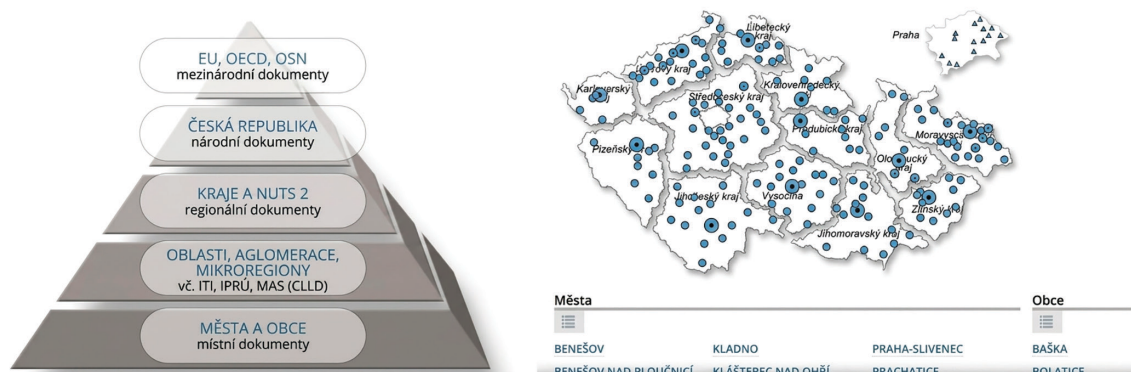


■ МАЛЮНОК 49. Типологія стратегічних і імплементаційних документів у Чехії. Джерело: Методологічні рекомендації щодо типології стратегічних та імплементаційних документів²⁹¹

291 <https://surl.li/ysexop>

<p>Вступ (~10%)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Основна інформація про стратегію 2. Контекст розроблення стратегії 3. Мета стратегії 4. Цільові аудиторії 5. Основні терміни, що використовуються 6. Інші релевантні стратегічні документи
<p>II. Аналітична частина (~15%)</p> <p>а. Визначення та аналіз проблеми, що розв'язується</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Визначення проблеми, що розв'язується 2. Контекст ситуації та очікуваний майбутній розвиток 3. Перегляд існуючих заходів 4. Розвиток у так званому нульовому варіанті 5. Короткий виклад ключових результатів аналізу
<p>III. Стратегічна частина (~45%)</p> <p>а. Бачення та основний стратегічний напрямок (~15%)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Логіка втручання, ієрархія цілей 2. Бачення, глобальна мета та стратегічні напрями 3. Стратегічні цілі <p>б. Опис цілей в окремих стратегічних сферах (~30%)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Опис конкретних цілей, вплив їх виконання 2. Огляд та опис заходів 3. Результати та результати реалізації окремих заходів (діяльності), показники
<p>IV. Частина впровадження (~25%)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Структура впровадження та система управління впровадженням стратегії 2. План активностей 3. Графік 4. Бюджет та джерела фінансування 5. Система моніторингу та оцінки реалізації стратегії 6. Система управління ризиками та передумови для реалізації стратегії
<p>V. Процес розробки стратегії (~5%)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Автори стратегії та зацікавлені сторони 2. Опис процесу розробки стратегії
<p>VI. Додатки</p>

■ МАЛЮНОК 50. Рекомендована структура стратегії. Авторська схема на основі шаблону з сайту Міністерства регіонального розвитку Чехії²⁹²



■ МАЛЮНОК 51. Копії сторінок порталу бази стратегій Чехії²⁹³

292 <https://surl1.cc/dapsnr>

293 <https://www.databaze-strategie.cz/>

Сайт також містить дуже зручний інструмент, покликаний допомогти розробникам стратегій. В ньому процес розроблення розділено на фази, кожна з яких містить опис, перелік документів або попередніх розділів, на які вона спирається, основні активності в її рамках, планові результати, учасники і їхні ролі (за матрицею розподілу відповідальності RACI, в якій перелічуються завдання та члени команди: *Responsible* (відповідальний за виконання), *Accountable* (той, хто відповідає за ухвалення рішень), *Consulted* (консультант) та *Informed* (той, хто має бути поінформований)), базові шаблони, які дублюють ті, які містяться на порталі Міністерства, блок-схему (алгоритм процесу), контрольні питання (чек-лист), типові помилки. Зручно, що кожен блок можна згорнути або розгорнути, а допоміжні документи завантажити.

Такі інструменти як робоча група зі стратегічної роботи, підтримуваний нею портали і база даних, набори шаблонів і методичних матеріалів — хороший приклад того, як можна підвищити якість стратегічного планування і в Україні в рамках наступного програмного циклу 2028–2034 років.

■ СТРАТЕГІЯ 2021+, ЯКА ЗАСЛУГОВУЄ ОСОБЛИВОЇ УВАГИ

Стратегії регіонального розвитку Чеської республіки 2021+²⁹⁴ — основний стратегічний документ Чехії в сфері регіонального розвитку. Ключова складова візії сформульована у ній так: «*Всі регіони перевищують або наближаються до середнього показника ЄС за рівнем економіки та якості життя і перебувають на передових позиціях у Центральній Європі за привабливістю та конкурентоспроможністю*», що відповідає виділеному вище наскрізному пріоритету».

Розроблення Стратегії визначено **Законом № 248/2000 «Про підтримку регіонального розвитку»** (*Zákon č. 248/2000 Sb. Zákon o podpoře regionálního rozvoje*)²⁹⁵, у який після його ухвалення в 2000 році надалі вносились зміни, але основні його положення збереглися.

Ст. 3 Закону передбачено, що Національна регіональна стратегія і стратегії регіонів (*kraje*) розробляються на період програмування ЄС, тобто на семирічний період.

Закон не визначає структуру Стратегії, а лише її завдання (ст. 6). Стратегія:

- аналізує стан регіонального розвитку;
- визначає пріоритети і стратегічні цілі регіональної політики республіки для забезпечення динамічного та збалансованого розвитку території;
- встановлює основу для визначення пріоритетів підтримки регіонального розвитку за рахунок фондів Європейського Союзу;
- встановлює умови для визначення регіонів, що підтримуються державою;
- визначає інструменти для реалізації встановлених пріоритетів і цілей;
- визначає спрямованість програми регіонального розвитку профільного Міністерства;

²⁹⁴ <https://surl.li/aaacfh> Англійська версія: <https://surl.cc/qngttz>

²⁹⁵ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-248>

- визначає завдання інших відповідних центральних органів для забезпечення реалізації встановлених пріоритетів та цілей;
- встановлює метод моніторингу й оцінки ефективності її реалізації;
- містить рекомендації регіонам щодо напрямків їхнього розвитку.

Ст. 9 визначає, що в середині програмного періоду Міністерство спільно з іншими органами готує звіт з реалізації Стратегії, який може бути основою для її коригування. Аналогічно передбачено проміжний звіт і для регіональних стратегій, які за ст. 12:

- аналізують поточний стан та очікуваний розвиток регіону,
- визначають стратегічні цілі й пріоритети регіонального розвитку та інструменти регіональної політики для забезпечення динамічного і збалансованого розвитку регіону та частин його території,
- визначають частини території регіону, яким надається (додаткова) підтримка.

Закон також передбачає, що стратегії мають розроблятися найбільшими містами (надається перелік).

Щодо розроблення стратегій усіма муніципалітетами, то ні цей Закон, ні **Закон № 128/2000 «Про муніципалітети (муніципальна організація)»** (*Zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení)*)²⁹⁶ не містять з цього приводу прямої норми, але ст. 2.2. цього Закону визначає, що «муніципалітет забезпечує всебічний розвиток своєї території та потреби своїх громадян; під час виконання своїх завдань він також захищає суспільні інтереси». Цю норму можна трактувати як зобов'язальну щодо розроблення стратегій для муніципалітетів. Це також часом вимагається під час отримання державних субсидій. Як наслідок, близько 60 % із них, насаперед міста, мають власні стратегії.

Закон № 248/2000 «Про підтримку регіонального розвитку» також регулює координацію та впровадження політики згуртованості й використання коштів, програм та інструментів під безпосереднім управлінням Європейської Комісії, тому ми пізніше ще раз до нього повернемося.

Тепер розглянемо детальніше Стратегію 2021+, тим більше що в ній є багато цікавих для нас моментів. У вступній її частині сказано: «Ми визначаємо регіональну політику уряду як політику, яка повинна регулювати секторальну політику уряду таким чином, щоб вона враховувала специфіку різних типів територій(...) та яка водночас створює власні інструменти, що впливають на розвиток конкретних територій».

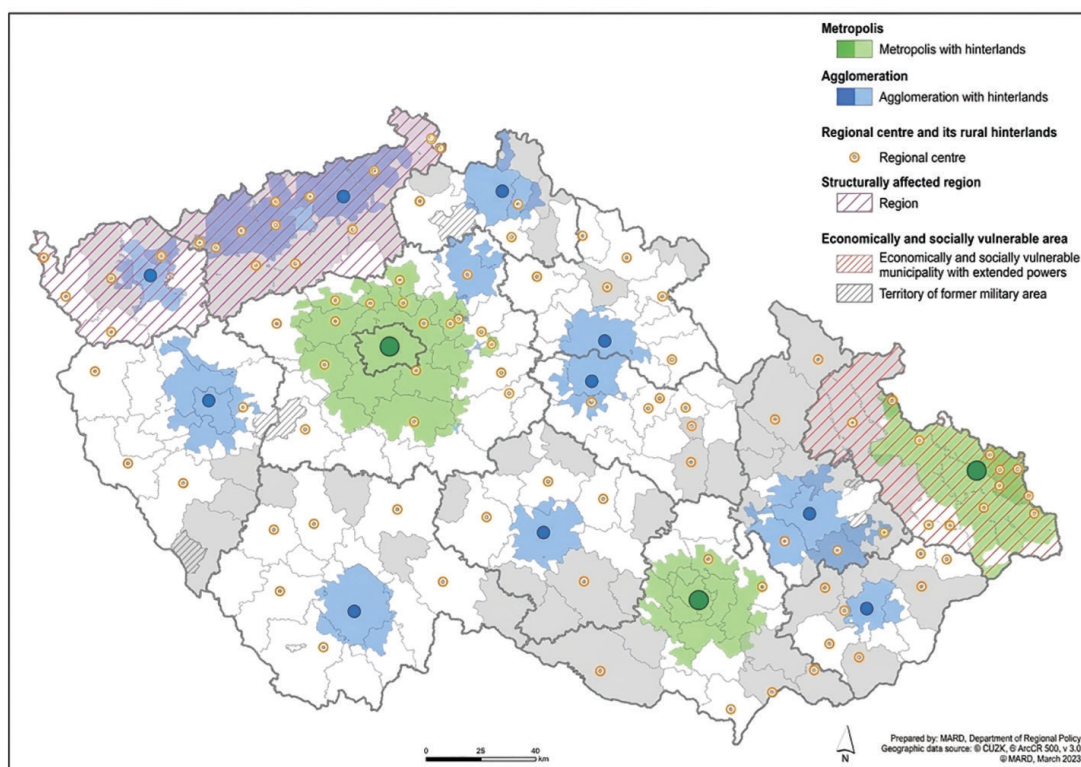
Зазначається також: «Стратегія регіонального розвитку не має пріоритету над іншими національними стратегічними документами, але впливає на визначення їхнього територіального виміру... Головною метою Стратегії є визначення того, які тематичні області потребують або вимагають територіально-специфічного підходу, та визначення того, які (різні) втручання потрібно впроваджувати в різних територіальних контекстах, щоб сприяти конкурентоспроможності, зменшувати регіональні відмінності та знаходити рішення, що сприяють сталому розвитку території».

²⁹⁶ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

Наскрізна орієнтація на території, які вимагають різного підходу, є відмінною особливістю цієї Стратегії. В ній виділяється 5 типів таких територій, проблеми розвитку кожної з яких аналізуються окремо і розвиток кожної з яких є окремою стратегічною ціллю. Це такі території:

- **метрополії** (Прага, Брно і Острава з прилеглими територіями);
- **агломерації**, до числа яких належать усі центри регіонів, окрім метрополій, разом із прилеглими територіями, зокрема сільського характеру;
- **регіональні центри**, які визначаються на національному рівні або на рівні регіонів, та їхні навколишні (сільські) території; вони можуть входити до складу метрополій або агломерацій, але водночас мережа регіональних центрів із навколишніми територіями покриває також всю територію країни, яка не охоплена метрополіями та агломераціями;
- **структурно уражені території** (які постраждали від трансформаційних змін в економіці);
- **економічно та соціально вразливі території** (території з нижчим рівнем розвитку і високими соціально-економічними ризиками).

Водночас ці типології можуть перетинатися, один муніципалітет може одночасно належати до кількох різних типів, як бачимо на мапі (мал. 52):



■ МАЛЮНОК 52. Основні типи територій в Стратегії 2021+, кожній з яких відповідає окрема стратегічна ціль. Джерело: Стратегія регіонального розвитку Чеської республіки 2021+²⁹⁷

²⁹⁷ <https://surl.li/wjietrw> Англійська версія: <https://surl.li/hgjeei>

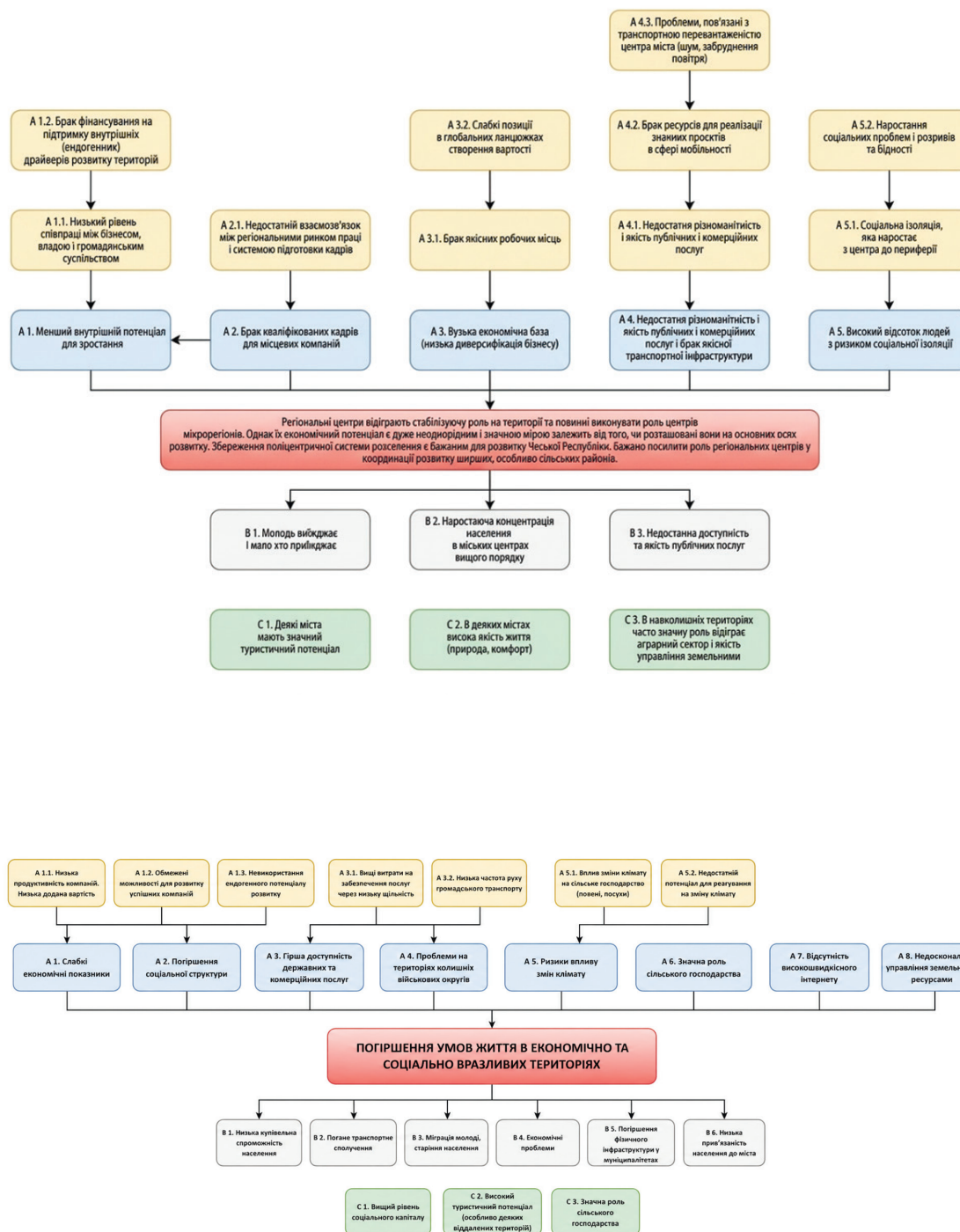
Така типологія простіша за класифікацію так званих функціональних типів територій, що використовується в Україні, і може бути врахована під час її вдосконалення в межах підготовки Державної стратегії регіонального розвитку України на наступний програмний період. Водночас категорія регіональних центрів може мати паралелі з регіональними полюсами зростання, які виділяються в нашій типології. Важливо, що в основі територіального підходу в Чехії лежить виділення не окремих муніципалітетів, а функціонально взаємопов'язаних територій.

Для кожного з цих 5 типів територій здійснюється побудова **дерева проблем** на основі попереднього аналізу ситуації в Чехії за такими напрямками:

- економіка;
- якість життя, громадянське суспільство;
- транспортні мережі;
- якість навколишнього середовища;
- система врядування;
- мегатренди.

Стратегія містить посилання на окремий аналітичний документ і включає лише короткі висновки до кожного напрямку. Вони відповідають на два запитання: яка ситуація в певній сфері Чехії порівняно з ЄС та які її особливості в регіональному розрізі. Мегатренди оцінюються з точки зору їхнього впливу на ситуацію в країні. Загалом ця аналітична частина дуже концентрована і стисла. Разом з описом дерева проблем, побудованого в підсумку для кожного з типів територій, вона займає приблизно 20 % від всього тексту Стратегії.

Наведемо приклади дерева проблем для регіональних центрів і вразливих територій (**мал. 53 і 54**). Кожне таке дерево містить опис ключової проблеми (центральний квадратик на схемі), підпроблем/причин (А), наслідків (В) і потенціалів (С).



■ МАЛЮНОК 53 і 54. Приклади дерева проблем для регіональних центрів та економічно і соціально вразливих територій. Джерело: Стратегія регіонального розвитку Чеської республіки 2021+ ²⁹⁸

На основі такого аналізу побудована **програмна частина**, яка включає:

- шість стратегічних цілей, п'ять з яких прив'язані до типів територій, а шоста має горизонтальний характер і стосується якості управління регіональною політикою, що виглядає цікавим доповненням;
- конкретні цілі (від 4 до 6 для кожної стратегічної цілі), опис яких складається з двох блоків — обґрунтування і рішення, яке пояснює напрямки втручання і те, яким чином вони сприятимуть досягненню стратегічної цілі;
- типи заходів, опис яких структурований за такою логікою:
 - (1) проблема: спирається на формулювання конкретної цілі та вказує, як захід із нею пов'язаний;
 - (2) зміст (короткий опис типового заходу);
 - (3) цільова ситуація, якою вона має бути після успішного впровадження типового заходу;
 - (4) цільова група, на яку в першу чергу спрямований захід;
 - (5) головний відповідальний, державний орган, який може діяти як виконавець заходу або координатор, або може надавати методичне керівництво іншим учасникам на національному, регіональному та місцевому рівнях, або діяти як «регулятор», включаючи відповідальність за розроблення законодавства в даній тематичній області; це не обов'язково орган, який фінансуватиме діяльність, описану в заході;
 - (6) інші зацікавлені сторони на національному, регіональному та муніципальному рівнях;
 - (7) основні виконавці (не вичерпний перелік).

Структура дерева цілей показана на **мал. 55**.

Зауважмо, що майже кожна територіальна ціль містить схожу секторальну структуру — економіка, транспортне сполучення (зв'язність), соціальна сфера, використання територій. Дерево цілей можна представити у вигляді матриці: типи територій x сектори втручання. Більш звичним для нас є структурування секторальне. Однак структурування територіальне може мати переваги.

У цьому випадку воно відповідає базовим позиціям, що сформульовані у вступній частині Стратегії — не підмінити секторальні стратегії, а впровадити територіально-орієнтований підхід: *«програми чи інструменти державного втручання (або державного регулювання) не однаково ставляться до всієї території Чеської Республіки, а мають різні цілі на різних територіях, або цілі, встановлені по-різному на різних територіях, або ж можуть мати дещо різні умови на різних територіях»*.

Варто також звернути увагу на те, що в Стратегії визначаються не конкретні, а типові заходи, які далі конкретизуються в Планах впровадження. У Стратегії зазначено, що такі плани готуються на дворічні (останній — на трьохрічний) періоди і уже містять конкретні індикатори, обсяги і джерела фінансування (часто — з посиланням на конкретну операційну програму, про які йтиметься далі). Прикладом може слугувати такий План на період 2025–2027 роки²⁹⁹.

Імплементативна частина Стратегії становить майже чверть її обсягу і також містить перелік принципів її впровадження, організаційну структуру, джерела фінансування, плани управління змінами, ризиками та комунікаціями, систему моніторингу і детальний опис індикаторів досягнення стратегічних цілей, зв'язок з Концепцією впровадження когезійної політики ЄС, яка є ключовою для визначення пріоритетів підтримки з боку ЄС і розроблення операційних програм. Не всі такі пріоритети мають регіональний вимір і тому не відображені в Стратегії.

²⁹⁹ <https://surl.li/wbcotw>

<p>● СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ 1: Конкуренстоспроможні на міжнародному рівні метрополійні території, адаптовані до економічного, просторового та демографічного зростання</p> <p>Конкретна ціль 1.1: Сприяння трансформації економіки метрополій в економіку, що прагне до вищої доданої вартості і базується на знаннях, створення умов для ширшої та більш інтенсивної участі фірм у європейській і світовій економіці, зміцнення позицій метрополійних територій Центральної Європи в конкуренції з аналогічними</p> <p>Конкретна ціль 1.2: Покращення транспортного сполучення між метрополіями та основними центрами розселення Центральної Європи, підвищення якості транспортного сполучення між метрополіями та їхніми віддаленими районами, підвищення привабливості видів транспорту, відмінних від приватного моторизованого, та покращення взаємозв'язку різних видів транспорту</p> <p>Конкретна ціль 1.3: Забезпечення доступності і достатньої кількості громадських закладів в центрах районів метрополій, передмість та більш віддалених районах, а також зменшення ризику соціальної поляризації та появи сегрегованих або маргіналізованих населених пунктів</p> <p>Конкретна ціль 1.4: Ефективне використання забудованих територій, зменшення будівництва на зелених зонах, спричиненого зростанням метрополій, розширення і взаємозв'язок зелених зон у міському просторі та оптимізація управління водними та енергетичними ресурсами в метрополіях</p>
<p>● СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ 2: Агломерації, що використовують свій потенціал зростання та відіграють роль важливих регіональних економічних, культурних й академічних центрів</p> <p>Конкретна ціль 2.1: Покращення умов для переходу вітчизняних та іноземних компаній від конкурентоспроможності, орієнтованої на витрати, до конкурентоздатності, заснованої на знаннях, розвиток розумної спеціалізації в агломераціях та їхніх навколишніх територіях</p> <p>Конкретна ціль 2.2: Покращення сполучення агломерацій з прилеглими великими населеними пунктами за кордоном та із сусідніми агломераціями чи метрополіями, покращення транспортного сполучення між центрами агломерацій та їхніми віддаленими районами, а також підвищення привабливості видів транспорту, відмінних від приватного моторизованого транспорту</p> <p>Конкретна ціль 2.3: Забезпечення достатнього спектру послуг і запобігання виникненню та поглибленню соціальної ізоляції</p> <p>Конкретна ціль 2.4: Ефективне розв'язання екологічних проблем, пов'язаних із великою концентрацією населення, та адаптація агломерацій до зміни клімату</p>
<p>● СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ 3: Економічно стабільні регіональні центри є легкодоступними осередками культури, зайнятості та послуг для своїх функціональних регіонів. Їхні сільські околиці мають зручне транспортне сполучення з центром, достатню мережу послуг, а також впроваджують інноваційні рішення</p> <p>Конкретна ціль 3.1: Створення сприятливих умов для диверсифікації економічної бази регіональних центрів та їхніх сільських околиць і використання їхнього потенціалу, а також підтримка взаємозв'язку суб'єктів господарювання відповідно до потреб ринку праці</p> <p>Конкретна ціль 3.2: Покращення транспортної доступності в регіонах</p> <p>Конкретна ціль 3.3: Підвищення доступності послуг у регіональних центрах та сільських районах з акцентом на збереження культурної спадщини. Додаткові пріоритети — реагування на демографічне старіння та запобігання появі ізованих чи депресивних населених пунктів</p> <p>Конкретна ціль 3.4: Турбота про довкілля сіл, стабілізація довгострокового використання ландшафту та запобігання його деградації</p> <p>Конкретна ціль 3.5: Забезпечення енергетичної трансформації сільських районів навколо регіональних центрів</p>
<p>● СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ 4: Відроджені та економічно реструктуровані регіони, які адаптувалися до потреб ринку та гнучко на них реагують</p> <p>Конкретна ціль 4.1: Розвиток бізнесу, здатного справлятися зі змінами на світових ринках</p> <p>Конкретна ціль 4.2: Збільшення обсягу прямих іноземних інвестицій з вищою доданою вартістю в структурно уражених регіонах</p> <p>Конкретна ціль 4.3: Сприяння підвищенню інноваційної ефективності через наукові дослідження і розробки, що забезпечує значний економічний ефект</p> <p>Конкретна ціль 4.4: Забезпечення компетентними людьми/працівниками промисловості, сфери послуг та державного управління</p> <p>Конкретна ціль 4.5: Подолання соціально зумовлених перешкод розвитку та ефективне використання потенціалу для трансформації регіонів</p> <p>Конкретна ціль 4.6: Ревіталізація та регенерація території для кращого підприємництва і підвищення якості життя населення</p>
<p>● СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ 5: Гарна якість життя в економічно та соціально вразливих районах</p> <p>Конкретна ціль 5.1: Збільшення диверсифікації економічної діяльності й підтримка створення місцевих робочих місць</p> <p>Конкретна ціль 5.2: Забезпечення гарної транспортної доступності в межах регіону та доступу до агломерацій і метрополій</p> <p>Конкретна ціль 5.3: Ефективне запобігання соціальної ізоляції та енергетичній бідності й сприяння життю громад у муніципалітетах</p> <p>Конкретна ціль 5.4: Створення та підтримка достатньої мережі громадських закладів</p>
<p>● СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ 6: Якісне планування регіонального розвитку, що сприяє досягненню цілей регіональної політики</p> <p>Конкретна ціль 6.1: Посилення координації стратегічного та просторового планування</p> <p>Конкретна ціль 6.2: Розробка стратегічного планування на основі функціональних регіонів та зміцнення співпраці між учасниками на території</p> <p>Конкретна ціль 6.3: Врахування територіального виміру в секторальній політиці та розробка SMART-рішень</p> <p>Конкретна ціль 6.4: Оптимізація роботи органів публічного управління та сприяння наданню електронних послуг громадянам</p> <p>Конкретна ціль 6.5: Покращення роботи з даними регіонального розвитку</p>

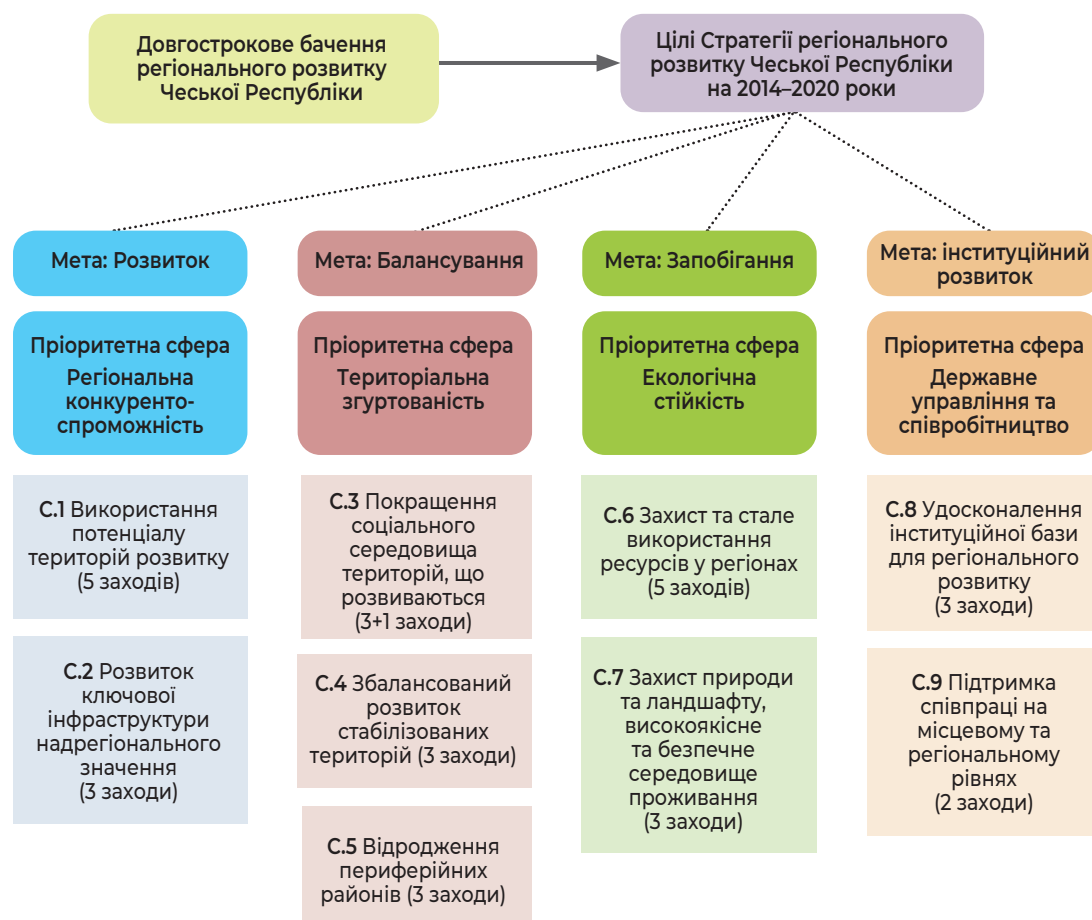
■ МАЛЮНОК 55. Дерево цілей Стратегії регіонального розвитку Чеської республіки 2021+³⁰⁰

³⁰⁰ <https://surl.li/tuiwot> Англійська версія: <https://surl.li/nopqgo>

Розглядаючи Стратегію, варто звернути увагу на ще один момент: що вона є основою для розроблення регіональних стратегій, які передбачені Законом і які більш деталізовані. Однак регіональні Стратегії можуть містити питання, які нею не покриваються, зокрема що повноваження в тих чи інших сферах делеговані на регіональний рівень. Для ОМС Стратегія накладає зобов'язань, але вони є ключовими партнерами в її реалізації і держава заохочує їх, зокрема через стимулювання.

Слід зазначити, що Стратегія розвиває деякі ідеї аналогічного документа на попередній програмний період 2014–2020 років³⁰¹. Тоді було введено поділ території на три типи (території розвитку, з подальшим розділенням на метрополії, агломерації і регіональні центри, стабілізовані і периферійні) який в поточному періоді дещо трансформувалася. Раніше ця типологія бралася до уваги, але не визначала цілі Стратегії, які були розділені за секторальними пріоритетами — регіональна конкурентоспроможність, територіальна згуртованість і екологічна стійкість. У нинішній Стратегії також отримала розвиток ідея попередньої щодо виділення в окрему ціль питань інституційного характеру. Структура дерева цілей Стратегії на 2014–2020 представлена на мал. 56.

СТРУКТУРА СТРАТЕГІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ 2014–2020 РОКИ



■ МАЛЮНОК 56. Структура дерева цілей Стратегії регіонального розвитку Чехії на 2014–2020 роки³⁰²

³⁰¹ <https://surl.lu/iljwbw>

³⁰² <https://surl.li/lwrlcs>

Ймовірно, деякі наскрізні ідеї збережуться і в Стратегії наступного програмного періоду 2028–2034 років, хоча, звичайно, з подальшою трансформацією. Підготовка формування Стратегії майже вже почалася. Принаймні про це йдеться в **проміжному звіті з реалізації поточної стратегії**³⁰³, підготовленому у 2024 році відповідно до Закону «Про підтримку регіонального розвитку» одночасно з Планом реалізації Стратегії на період 2025–2027 років. Цей звіт дає картину того, які з запланованих заходів реалізовані, в процесі реалізації чи не реалізовані, але головне містить аналіз на основі чіткого набору показників того, наскільки змінюються позиції Чехії і її регіонів порівняно із середніми показниками ЄС, чи долаються диспаритети між регіонами і всередині регіонів. Попри певний прогрес, автори звіту констатують, що розрив між Чехією, як і іншими країнами Центральної Європи, та розвинутими державами ЄС зберігається, а в останній час відсутні будь-які ознаки його подолання. Не вдається наразі суттєво подолати також між- і внутрішньорегіональні диспаритети. Водночас у звіті не йдеться про суттєве коригування Стратегії на завершальному етапі. Зазнається, що частина заходів ще не повністю профінансована та реалізована, проте, очевидно, нова Стратегія має відповісти на ці виклики та врахувати нові пріоритети ЄС.

Ми детально описали Стратегію регіонального розвитку і деякі пов'язані з нею документи, оскільки вони, на наш погляд, містять цілу низку цікавих для практики стратегічного планування регіонального розвитку в Україні. Зокрема, варто звернути увагу на:

- територіальний, а не секторальний підхід до формування цілей Стратегії;
- використання методу «дерева проблем» для аналізу ситуації щодо кожного типу територій;
- визначення підвищення інституційної спроможності як окремої цілі;
- планування у Стратегії типових заходів із їхньою конкретизацією в Планах імплементації;
- запровадження дворічного циклу імплементації Стратегії;
- підготовку проміжного звіту на середині реалізації Стратегії.

На завершення огляду документів регіонального розвитку Чеської Республіки доречно зупинитися на взаємозв'язку регіонального розвитку і просторового планування, базовим для якого є **Закон 283/2021 «Про будівництво»** (*Zákon č. 283/2021 Sb. Stavební zákon*)³⁰⁴, а ключовим рамковим документом — **Політика просторового розвитку Чеської республіки**³⁰⁵. Узгодження рамкових документів щодо регіонального розвитку і просторового планування забезпечується, зокрема, тим, що обидва вони базуються на згаданому документі «Стратегічна рамка Чеської Республіки 2030». Водночас Політика просторового розвитку є більш довгостроковим документом — термін її дії не визначений. Чинний документ затвердили ще у 2006 році, після чого до нього регулярно вносили зміни (загалом відбулося вісім переглядів: передостанній — у 2015 році, останній — у 2025 році). У чинній її редакції зазначено, що ця Політика базується також на Стратегії регіонального розвитку. **Інакше кажучи, зміна Стратегічної рамки**

³⁰³ <https://surl.li/pspjxc>

³⁰⁴ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2021-283?text=region>

³⁰⁵ <https://surl.li/jtniom>

за необхідності передбачає перегляд Політики просторового планування, проте довгострокові просторові параметри (структура розселення, зони та осі розвитку, транспортні коридори тощо), закладені в цій Політиці, враховуються і під час планування регіонального розвитку. Подібним чином відбувається узгодження документів стратегічного і просторового планування також на регіональному та місцевому рівні: перші визначають цілі розвитку, другі — оптимальне використання території й, можливості та обмеження для реалізації розвиткових цілей.

■ ДОСВІД РОБОТИ З КОШТАМИ ЄС І ОСОБЛИВОСТІ ОПЕРАЦІЙНИХ ПРОГРАМ У ЧЕХІЇ

Визначення національних пріоритетів під час узгодження спільних позицій в переговорах з Єврокомісією, попереднє схвалення Угоди про партнерство та операційних програм, а надалі координацію міністерств у Чехії здійснює Рада з питань фондів Європейського Союзу (*Rada pro fondy Evropské unie*). Вона утворена відповідно до ст. 17b Закону «Про підтримку просторового розвитку»³⁰⁶ як дорадчий орган уряду, очолюється за посадою міністром регіонального розвитку, включає представників ключових міністерств і мера Праги.

За участі Ради напередодні програмного періоду 2021–2027 років був підготовлений документ під назвою «**Національна концепція реалізації політики згуртованості в Чеській республіці після 2020 року**» (перша версія — уже на початок 2019 року). У цьому документі визначено пріоритетні позиції Чехії у підготовці Угоди про партнерство між Чеською Республікою та Єврокомісією. Ця Угода, яку країни-члени укладають з Єврокомісією, своєю чергою, є стратегічною основою для розроблення та реалізації операційних програм у рамках політики згуртованості ЄС.

Ця Концепція є, власне, повноцінною стратегією. Вона містить аналітичну частину, SWOT-аналіз, візію, пріоритети розвитку, а також стратегічні й конкретні цілі. На відміну від Регіональної стратегії, Концепція має секторальну структуру і визначає бачення розвитку країни, яке перегукується з головною наскрізною темою: «*Чеська Республіка — це згуртоване суспільство XXI століття, тобто з економікою, конкурентоспроможною як у європейському, так і в світовому контексті, яка забезпечує високу якість життя своїх мешканців, мінімізує економічну та соціальну нерівність, поважає природні та територіальні обмеження, а також успішно адаптується до глобальних змін*».

Також виділені такі пріоритети, які мають визначати напрям інвестицій ЄС в Чехію у 2021–2027 роках:

- низьковуглецева економіка та екологічна відповідальність;
- економічний розвиток, що базується на дослідженнях, інноваціях і застосуванні нових технологій;
- освічене та соціально згуртоване суспільство;
- доступність і мобільність;
- сталий розвиток території.

³⁰⁶ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-248>

Конкретні цілі, сформовані відповідно до цих пріоритетів, зрештою були включені до однієї або кількох операційних програм. У Чехії такі програми структуровані за тематичним, а не за територіальним. На окремому сайті Міністерства регіонального розвитку про підтримку з боку ЄС³⁰⁷, перелічено 12 таких програм:

Програма	Відповідальне Міністерство	Джерело (Європейський фонд)	Обсяг (в чеських кронах, 100 крон близько 4,1 євро)
1. Транспортна програма	транспорту	Європейський фонд регіонального розвитку, Фонд згуртованості	126,8 млрд
2. Інтегрована регіональна операційна програма (IROP)	регіонального розвитку	Європейський фонд регіонального розвитку	125,2 млрд
3. Програма Технології та їх застосування для підвищення конкурентоспроможності	промисловості і торгівлі	Європейський фонд регіонального розвитку	81,8 млрд
4. Програма Яна Амоса Коменського	освіти, молоді та спорту	Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд плюс	66,3 млрд
5. Програма з охорони навколишнього середовища	охорони навколишнього середовища	Європейський фонд регіонального розвитку, Фонд згуртованості	62,4 млрд
6. Програма справедливого переходу	охорони навколишнього середовища	Фонд справедливого переходу	42,9 млрд
7. Програма «Працевлаштування+»	праці та соціальних питань	Європейський соціальний фонд плюс	38 млрд
8. Програма технічної допомоги	регіонального розвитку	Європейський фонд регіонального розвитку, Фонд згуртованості	6,3 млрд
9. Програма Фонду притулку, міграції та інтеграції	внутрішніх справ	Фонд притулку, міграції та інтеграції	2,2 млрд
10. Програма рибальства	сільського господарства	Європейський фонд морського, рибного господарства та аквакультури	0,78 млрд
11. Програма Фонду внутрішньої безпеки	внутрішніх справ	Фонд внутрішньої безпеки	0,9 млрд
12. Програма інструменту управління кордонами і візової політики	внутрішніх справ	Фонд інтегрованого управління кордонами, Інструмент фінансової підтримки управління кордонами та візової політики	0,9 млрд

³⁰⁷ <https://dotaceeu.cz/cs/uvod>

Дві з них безпосередньо координує Міністерство регіонального розвитку — Інтегровану регіональну операційну програму і Програму технічної допомоги, остання з яких має на меті сприяти більш ефективній роботі з коштами ЄС.

Що стосується Інтегрованої регіональної операційної програми (*Integrovaný regionální operační program, IROP*)³⁰⁸, то в ній вказано такі пріоритети фінансування проєктів (мал. 57):



■ МАЛЮНОК 57. Пріоритети Інтегрованої регіональної операційної програми³⁰⁹

Відбір проєктів для фінансування здійснюється через конкурси, які регулярно оголошуються Міністерством в рамках тематичних напрямків операційної програми (з подібної системою українські заявники знайомі за програмами транскордонної співпраці *Interreg*, до яких Україна має доступ).

Варто звернути увагу, що в Чехії, на відміну від деяких країн ЄС, немає окремої програми фінансування **інтегрованих територіальних інвестицій (ІТІ)**, але метрополії та агломерації подаються на окремі конкурси у межах ІРОП (де вони мають квоту), та інших операційних програм (загалом інструмент ІТІ поширю-

³⁰⁸ <https://irop.gov.cz/cs/>

³⁰⁹ <https://irop.gov.cz/cs/>

ється на всі 13 регіональних центрів). Натомість в Чехії є окрема підпрограма для реалізації такого європейського інструменту інтегрованого територіального розвитку як **Місцевий розвиток, що здійснюється під проводом громад (Community Led Local Development, CLLD)**. У межах IROP на це передбачено 8 млрд чеських крон (біля 330 млн євро).

Цей інструмент орієнтований на розвиток невеликих, перш за все сільських громад, який отримав широке розповсюдження в Європі. В багатьох європейських країнах, зокрема в Чехії, ним охоплено 100 % (або майже) 100 % невеликих громад. Проте в Україні він поки що маловідомий³¹⁰.

Ідея цього підходу полягає в тому, щоб об'єднати зусилля ОМС, місцевих приватних і громадських структур у формі Місцевих груп активностей (*Local Actions Group, LAG*) для напрацювання «знизу вгору» стратегій і проєктів місцевого розвитку. Особливістю таких груп є те, що в ухваленні рішень більшість голосів не повинна належати органам публічної влади, і жодний із трьох типів учасників не повинен домінувати. Територія їхнього охоплення може включати одну або декілька громад із загальною чисельністю від 10 до 100 тис. мешканців, але до 25 тис. мешканців в одному муніципалітеті.

Пілотування цього підходу розпочалося в рамках програми LEADER (*Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale / Зв'язки між діями з розвитку сільської економіки*) ще на початку 1990-х. У межах програмного циклу 2014–2020 років його ідея була поширена на інші типи малих громад та отримала нинішню назву. Загалом у Чехії діє більше 180 таких місцевих груп, які, враховуючи фрагментованість, відіграють важливу роль у розв'язанні проблем місцевого розвитку.

Наразі програми CLLD наряду з ITI фінансуються в рамках 8 % коштів Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF), які країни мають спрямовувати на інтегрований розвиток територій, але також і з інших фондів ЄС. Для цих двох типів інструментів Міністерство на поточний період підготувало **Методологічні рекомендації щодо використання інтегрованих інструментів та регіональних планів дій у програмний період 2021–2027 років**³¹¹.

Адміністрування проєктів в рамках програми IROP (а також програм Interreg) здійснює Центр регіонального розвитку Чеської Республіки³¹², урядова установа, утворена відповідно до ст. 14а Закону «Про підтримку регіонального розвитку». Центр розташований у Празі та має регіональні відділення в кожному регіональному центрі. Наразі в ньому працюють 582 співробітники. Від початку своєї роботи він адміністрував майже 30 тис. проєктів.

З операційних програм в Чехії варто звернути увагу на **Програму Яна Амоса Коменського (OP JAK)**³¹³, названу так на честь чеського мислителя і педагога (1592–1670), який просував ідею навчання протягом усього життя. Її наявність — свідчення уваги до питань розвитку людського капіталу, про що згадувалось на початку розділу. Ця програма належить в п'ятірку найбільших операційних програм і має два пріоритети — дослідження і розробки та освіта.

Та частина, яка стосується досліджень і розробок, базується на **Інноваційній стратегії Чеської республіки 2019–2030**³¹⁴ і **Національній стратегії досліджень**

³¹⁰ Нещодавно з'явився посібник щодо запровадження підходу CLLD/LEADER в Україні, підготовлений за підтримки Латвійських партнерів <https://surl.li/kgeikp>

³¹¹ <https://surl.li/bhxqqa>

³¹² <https://crr.gov.cz/>

³¹³ <https://opjak.cz/> Англійською мовою доступна: <https://surl.li/gziwpg>

³¹⁴ <https://vyzkum.gov.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=867922>

та інновацій для розумної спеціалізації Чеської Республіки 2021–2027 (Національній RIS3 стратегії)³¹⁵. Перший із них є національним рамковим документом, що визначає, яким чином Чехії від ролі виробника на основі чужих технологій перейти до ролі розробника власних інновацій. Другий є обов'язковим для країн-членів ЄС і наявність якого є передумовою фінансування таких програм, як ця операційна програма OP JAK. У ньому визначено галузі й технології, на яких має фокусуватися інноваційний розвиток: сучасна промисловість, цифрові технології, транспорт XXI століття, медтехнології, креативні індустрії, сталий аграрний сектор. У межах цих документів кожен регіон визначає свою смарт-спеціалізацію, хоча прямої норми, яка б їх до цього зобов'язувала, у Чехії немає.

Що стосується освітньої частини, то вона базується на **Стратегії освітньої політики до Чеської республіки до 2030 року**³¹⁶, що охоплює всі рівні освіти. В цій Стратегії акцент зроблено на двох цілях. Перша стосується переважно змісту освіти та передбачає її орієнтацію на розвиток затребуваних у сучасному світі компетентностей. Друга пов'язана з подоланням нерівності у доступі до освіти на різних її рівнях. Своєю чергою, ці дві стратегічні цілі визначають п'ять стратегічних напрямів освітньої політики трансформація змісту, методів та системи оцінювання в освіті, рівний доступ до якісної освіти, підтримка викладацького складу, підвищення професійного потенціалу, довіри та взаємної співпраці, яка зосереджена переважно на управлінні освітнім процесом освітнього процесу, а також збільшення фінансування та забезпечення його стабільності.

Загалом, Чехія протягом програмного періоду 2021–2027 років залучить біля 40 млрд євро коштів ЄС (конкретна сума залежатиме від обсягу грантів, отриманих від програм Horizon Europe, Erasmus, LIFE та інші, а також з Фонду модернізації ЄС, який підтримує модернізацію енергосистем країн-членів для досягнення кліматичних цілей).

Також Чехія уже активно готується до наступного програмного періоду. У поточному році підготовлені **Стратегічні рамки для політики згуртованості 28+ у Чеській Республіці**³¹⁷, які є відповідною точкою для переговорів з Єврокомісією. Контури змін, які очікують на політику згуртованості в період 2028–2034 років, ще остаточно не сформовані, але розробники документа виходять з того, що обсяг доступних для Чехії коштів ЄС може зменшитися. Тому вони планують підвищити концентрацію доступних ресурсів на пріоритетних напрямках і водночас посилити територіальний вимір, спрямований на подолання територіальних диспаритетів. В документі визначено такі пріоритети:

- адаптація до змін клімату, стале використання ресурсів та охорона навколишнього середовища, транспорт і енергетика;
- освіта, дослідження, інновації, електронне урядування, кібербезпека, підприємництво та цифровізація;
- соціальна, медична і житлова сфери (демографічні виклики);
- захист та стійкість (питання безпеки).

Ці напрями відповідають **Стратегічному порядку денному ЄС на 2024–2029 роки**, схваленому Європейською Радою 27 червня 2024 року³¹⁸, на який потрібно також орієнтуватись Україні як країні-кандидату:

- вільна і демократична Європа;

³¹⁵ <https://ris3.gov.cz/en>

³¹⁶ <https://surl.li/suqmei> Англійською мовою доступна: <https://surl.li/digmaq>

³¹⁷ <https://surl.li/oxnbcz>

³¹⁸ <https://surl.li/vogcfk>

- сильна і безпечна Європа;
- процвітаюча і конкурентоспроможна Європа.

Україна поки що перебуває в статусі кандидата на членство в ЄС, тому її взаємодія з інституціями Євросоюзу здійснюється та здійснюватиметься за особливими процедурами. Тим паче, що загальні засади когезійної політики очевидно зміняться. Попри це, проаналізований досвід Чехії дає змогу виділити низку важливих уроків і для України:

- для успішних переговорів з інституціями ЄС Чехія визначає свої власні пріоритети і робить це заздалегідь;
- вона водночас враховує та орієнтується на пріоритети ЄС, адаптує свою переговорну позицію;
- для різних цілей розробляються різні планувальні документи, але вони базово узгоджуються між собою.

■ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ І ЛОКАЛЬНОМУ РІВНЯХ

Коротко зупинимось ще на питаннях стратегічного планування в Чехії на субнаціональному рівні. Воно включає:

- розроблення стратегій на обласному рівні (NUTS 3) — у попередньому програмному періоді планування відбувалося на рівні NUTS 2, але через нижчу адміністративну спроможність і менший зв'язок з місцевим самоврядуванням в програмному циклі планування здійснюється на рівні країв. Кожна область готує дві стратегії — загальну і смарт-спеціалізації (в деяких випадках вони об'єднані в один документ). Такі стратегії мають обсяг 100–200 сторінок та стандартну структуру: аналітика, бачення, пріоритети і цілі (в різних стратегіях структуровані по-різному), імплементаційна частина, яка також містить посилання на зв'язок з національною Стратегією регіонального розвитку. У деяких стратегіях присутні два цікаві елементи — таблиця, яка показує взаємозв'язок між різними цілями, диференціація території області залежно від особливостей тих чи інших її частин (наприклад, виділення економічно слабших територій), які більш типові для інтегрованого підходу до розроблення стратегій. Короткий зміст цих стратегій і файли для завантаження доступні на сайті бази стратегій³¹⁹;
- інтегровані стратегії метрополій та агломерацій, які розробляються відповідно до вимог застосування інструменту інтегрованих територіальних інвестицій (ITI), сформульованих в тому числі в загальноєвропейських документах (Ст. 28 Регламенту (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради)³²⁰, а також Методичних рекомендацій, на які ми посилалися вище³²¹. До особливих елементів таких стратегій належать аналіз зацікавлених сторін, просторова локалізація запланованих заходів (визначена як необов'язкова), матриця

³¹⁹ <https://www.databaze-strategie.cz/cz/regionalni-dokumenty>

³²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1060>

³²¹ <https://surl.li/syixbs>

взаємозв'язків між заходами (в якій вказується сила зв'язку), інтегровані рішення, які складаються з одного або декількох взаємопов'язаних проєктів. Короткий зміст цих стратегій і файли для завантаження доступні на сайті бази стратегій³²². На сайті Міністерства в розділі, присвяченому інтегрованим територіальним інвестиціям, є також посилання на сторінки метрополій/агломерацій, які містять, окрім стратегій, більш детальну інформацію про їхню діяльність³²³;

- стратегії Місцевих груп активностей (*Local Actions Group, LAG*), наявність яких є обов'язковою передумовою доступу до ресурсів, передбачених в рамках інструменту Місцевий розвиток, що здійснюється під проводом громад (*Community Led Local Development, CLLD*). Ці стратегії є спрощеним варіантом інтегрованих стратегій (наприклад, аналітична частина і SWOT для них не є обов'язковими). Натомість обов'язковими є опис (площа, чисельність мешканців) і картографічне представлення території охоплення LAG в межах NUTS 2 і NUTS 3, а також опис участі громад в розробленні стратегії, визначення ключових потреб, які мають задовольнити включені заходи, наявність індикаторів для цілей, матриця взаємозв'язків, імплементаційна частина. Короткий зміст цих стратегій і файли для завантаження доступні на сайті баз стратегій³²⁴;
- місцеві стратегії — прямих норм і вимог до розроблення таких документів, як ми уже зазначали, немає, але на сайті³²⁵ можна бачити, що частина громад має такі документи, а у разі наявності вони часто досить відрізняються;
- ще одна цікава практика — існує ще два види спрощених планувальних документів, які доповнюють інструменти ITI і CLLD та фінансуються з деяких операційних програм (*IROP, OP JAK*) — плани дій на регіональному (крайовому) (*KAP, Krajské akční plány*) і на локальному (*MAP, místní akční plány*) рівнях. Вони містять перелік конкретних запланованих інвестицій. Обласні плани можуть охоплювати такі теми: середня освіта, дороги II класу, інституції соціального захисту, невідкладна медична допомога. Відповідальність за розроблення локальних планів лежить на муніципалітетах з розширеними повноваженнями, про які ми згадували вище, і вони фокусуються на питаннях освіти, які належать до компетенції місцевого рівня (дошкільна освіта, читання і математична грамотність, інклюзія).

■ ВИСНОВКИ

Чеський підхід до планування регіонального розвитку характеризується помітною системністю, структурованістю та узгодженістю різних планувальних документів.

Серед конкретних рішень, які можуть бути цікавими для України:

- побудова ключової національної Стратегії регіонального розвитку навколо 5 типів територій — метрополії, агломерації, регіональні центри, структурно уражені території і території з проблемними особливостями для розвитку — розвиток кожного з яких є окремою ціллю Стратегії;

³²² <https://www.databaze-strategie.cz/cz/oblastni-dokumenty>

³²³ <https://mmr.gov.cz/cs/microsites/uzemni-dimenze/regionalni-rozvoj/iti>

³²⁴ <https://www.databaze-strategie.cz/cz/oblastni-dokumenty>

³²⁵ <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mistni-dokumenty>

- рекомендована структура стратегій, в якій визначена питома вага (%) її ключових розділів;
- портал з базою стратегій різного рівня (їхній паспорт і лінк на завантаження), чіткий алгоритм їхнього розроблення з набором інструментів (шаблонів);
- практика побудови дерев проблем;
- планування в стратегії типових заходів з їхньою подальшою конкретизацією в планах імплементації;
- практика підготовки проміжного звіту в середині періоду реалізації стратегії;
- завчасне визначення власних пріоритетів розвитку як основи для майбутніх переговорів з інституціями ЄС щодо залучення і використання коштів у наступному програмному періоді.



ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В РУМУНІЇ*

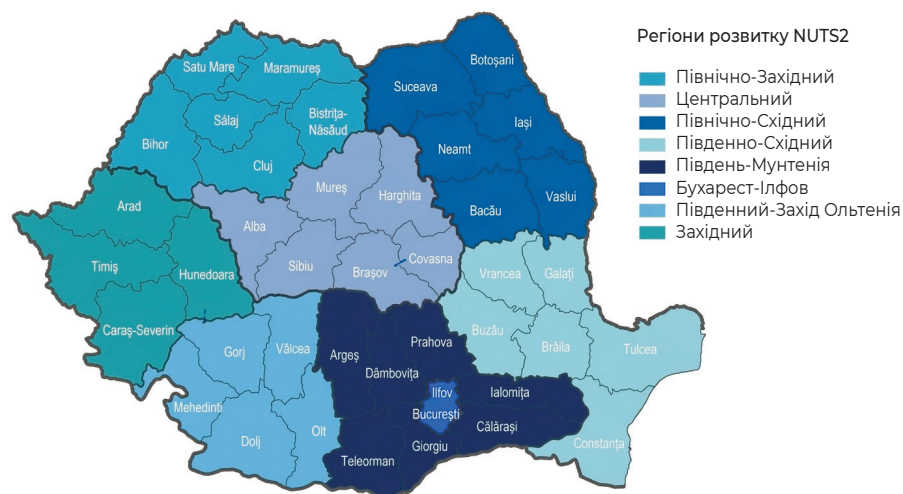


■ РУМУНІЯ ТИПОВА І НЕТИПОВА

Румунія — одна з постсоціалістичних країн, яка набула членство в ЄС (2007) і НАТО (2004). У Євросоюзі вона сьома за площею (238 397 км²) і шоста за чисельністю населення (приблизно 20 млн).

Адміністративно Румунія включає 41 повіт (*жудець, județ*) і столицю Бухарест як окремий муніципалітет. На локальному рівні вона поділена на 103 більші міста (*муніципії, municipii*), 216 міст або селищ (*towns, orașe*) з меншою чисельністю населення, доходами і повноваженнями та 2 862 сільські громади (*комуни, comune*). Як наслідок, на одну самоврядну одиницю припадає в середньому біля 6 тисяч мешканців, що свідчить про достатньо високу, але не найвищу порівняно з іншими країнами фрагментованість. Через високу частку сільських громад Румунія належить до країн ЄС із найнижчим рівнем урбанізації — 55% (на рівні зі Словаччиною. Для порівняння: в Україні цей показник становить 69%). Проте в документах Світового Банку³²⁶ зазначається, що якщо врахувати малі громади, які фактично є передмістями більших міст, то цей показник може становити понад 60%.

Відповідно до європейської статистичної класифікації повіті є одиницями NUTS 3. Вони об'єднані в 8 регіонів розвитку NUTS 2 (**мал. 58**).



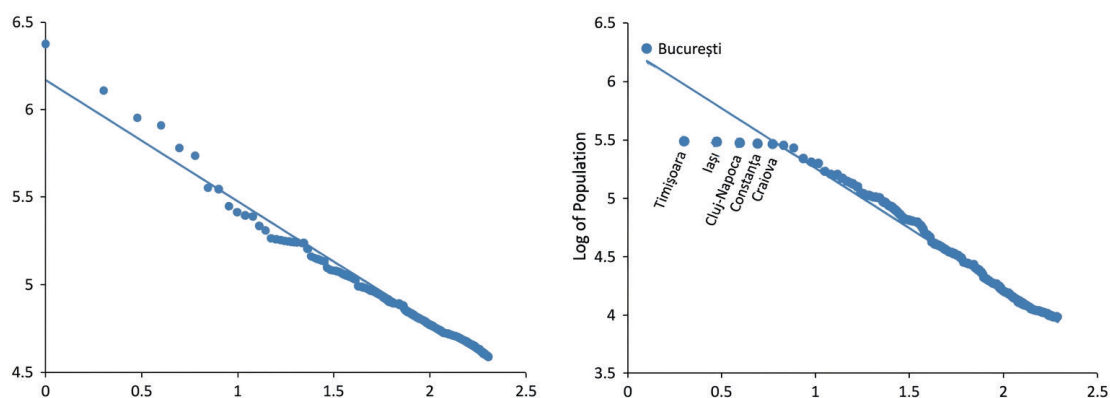
■ МАЛЮНОК 58. Повіті і статистичні регіони NUTS 2.
Джерело: OECD (2023), *Enhancing Strategic Planning and Innovation Services: Supporting Romanian Regional Development Agencies*³²⁷

* Автор вдячний за консультацію щодо реалізації проєктів на підтримку полюсів зростання в Румунії Марселю Іонеску-Герою, старшому спеціалісту з питань міського розвитку Світового Банку

³²⁶ <https://surl.li/gdpxzz>

³²⁷ <https://surl.li/wcyjvd>

Варто зауважити нетиповий розподіл міст Румунії за кількістю населення. На відміну від більшості країн, де графік міст (від найбільшого до найменшого) плавно спадає, румунський графік демонструє різкий обрив: за столицею з майже 2 млн мешканців одразу йде група з 10 міст, які мають населення близько 200–300 тис. (мал. 59).



■ МАЛЮНОК 59. Розподіл міст країни за чисельністю населення (логарифмічна крива). Зліва — Італія, справа — Румунія (2010).
Джерело: World Bank Group. *Romania - Growth poles policy: the next phase*³²⁸

Однією з особливостей Румунії є виражена нерівномірність її економічного розвитку. Так, Бухарест разом з повітом Ілфов, які утворюють одну одиниць NUTS 2, за показниками ВВП на душу населення перевищує найбідніший в країні (і один з найбідніших в ЄС) Північно-Східний регіон приблизно в четверо і приблизно в 2,5 раза наступний за показниками Західний регіон. Якщо взяти місто Бухарест окремо (рівень NUTS 3), то його різниця з одним з найбідніших повітів Васлуй доходить до семикратного розриву³²⁹. Незважаючи на зусилля, які спрямовані на подолання регіональних диспаритетів і загальний економічний прогрес країни, за цим показником Румунія залишається чи не лідером серед країн ЄС. І хоча ця проблема є загалом типовою для постсоціалістичних країн, але в більшості з них розриви на рівні одиниць NUTS 2 менші й перебувають у діапазоні 2,5-3-кратного перевищення (мал. 60).

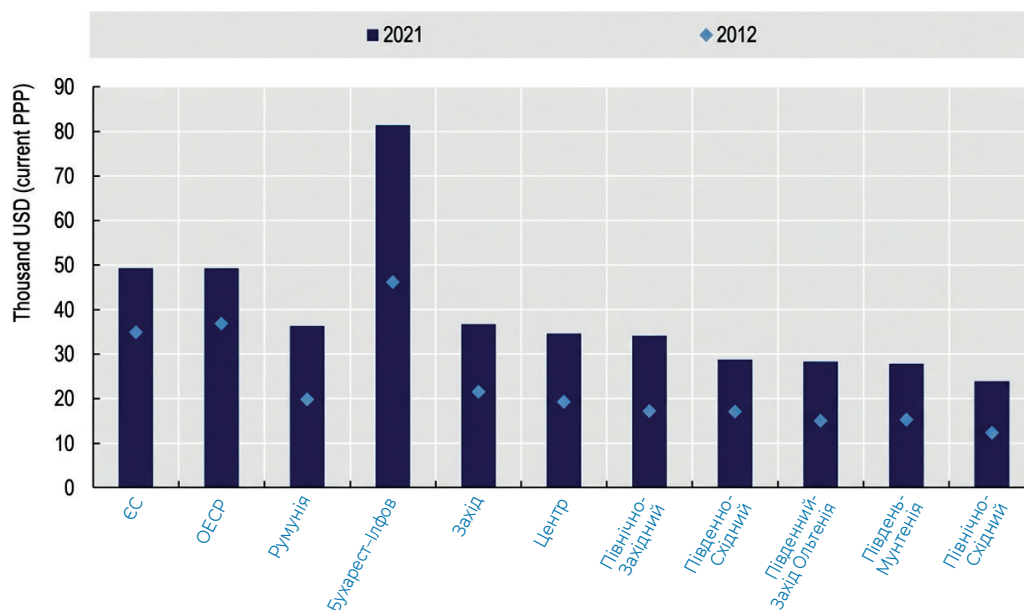
Варто звернути увагу на ще одну особливість Румунії: за час з моменту набуття членства в ЄС вона зазнала значних демографічних втрат, в основному через відтік населення. Скорочення його чисельності оцінюється на рівні понад 2,5 млн за цей період, тобто більше 10 %. Такі втрати серед постсоціалістичних країн також типові, а у деяких країн цієї групи вони навіть більш відчутні.

Проте, незважаючи на ці виклики, Румунія має помітні успіхи щодо темпів економічного зростання і подолання відставання від більш розвинутих країн ЄС. Так, за показниками ВВП на душу населення у 2024 році вона досягла рівня 78 %. Цей показник не найвищий серед групи постсоціалістичних країн, однак у Румунії найбільш значний його приріст — від рівня 44 % з моменту вступу в ЄС у 2007 році³³⁰. Частково це пояснюється ефектом так званого «наздоганяючого розвитку», тобто низькою стартовою базою, але загалом за темпами росту національного ВВП Румунія за весь період її членства є одним з лідерів серед країн ЄС.

³²⁸ <https://surli.lt/tlygvh>

³²⁹ За даними Евростат на 2023 рік <https://surli.cc/zczpza>

³³⁰ <https://surli.lt/nievch>



■ МАЛЮНОК 60. Рівень ВВП на душу населення в Румунії і її регіонах NUTS 2 в порівнянні з середніми показниками по ЄС і ОЕСР в динаміці.
Джерело: OECD (2023) *Enhancing Strategic Planning and Innovation Services: Supporting Romanian Regional Development Agencies*³³¹

З викликами, подібними до тих, з якими зіткнулась Румунія, нам теж доведеться мати справу, а в майбутньому вони, ймовірно, будуть ще гострішими. Досвід Румунії у їх подоланні може бути особливо цікавим для України, хоча, зазначимо, євроінтеграційний шлях цієї країни був не завжди успішним в усіх аспектах.

■ НЕПРОСТИЙ ШЛЯХ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Треба визнати, що система стратегічного планування в Румунії не вирізняється особливою стрункістю.

Перші спроби її вибудувати припадають на період напередодні вступу Румунії до ЄС. За підтримки проєкту ЄС PHARE³³² була розроблена **Стратегія вдосконалення системи розроблення, координації та планування державної (публічної) політики на рівні центральних органів влади**³³³, яка була затверджена урядовим рішенням ще 24.07.2006 року. Проведений в рамках підготовки цього документу аналіз процесу формування державної політики виявив проблеми, схожі з нашими:

- брак чіткого ієрархічного зв'язку між різними документами державної політики;

³³¹ <https://surl.li/oodqna>

³³² PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies) — програма ЄС, яка діяла з 1989 до 2006 рік і була започаткована для Польщі і Угорщини, але в подальшому розширена на країни Центральної і Східної Європи для їхньої підготовки до вступу в ЄС.

³³³ <https://surl.li/hlhzd/>

- домінування законодавчого підходу (переважання нормативних актів над іншими типами документів політик);
- слабке узгодження політик з бюджетом;
- брак належних консультацій з різними стейкхолдерами;
- недостатня взаємодія державних службовців і політик;
- брак навичок формування політик.

У підсумку було запропоновано визначити структуру, варіанти ієрархії і три типи документів державної політики:

- стратегії;
- плани;
- пропозиції державної політики,

У документі також акцентується необхідність аналізу впливів у розробленні політик, визначення індикаторів ефективності, налагодження координації і консультацій зі стейкхолдерами, узгодження з процесом бюджетування тощо. І хоча цей документ уже майже 20-річної давнини, він може слугувати прикладом системного підходу до формування державних політик, якого в Україні, принаймні в деяких сферах, досі бракує³³⁴.

Порівняно недавно, 23.03.2022, рішенням румунського уряду була затверджена оновлена **Методологія розроблення, впровадження, моніторингу, оцінки та оновлення урядових стратегій**³³⁵, після введення в дію якої деякі положення документу 2006 року втратили чинність. Зокрема в оновленій Методології дається таке визначення стратегій:

урядова стратегія — документ державної політики, ініційований та застосовуваний на урядовому рівні, який визначає бачення, пріоритети, цілі, дії, ресурси та пов'язані з ними показники ефективності, за потреби, щодо певної сфери діяльності у середньостроковій та довгостроковій перспективі.

Згідно ст. 7 документу структура стратегії має включати такі розділи:

- вступ — обґрунтування необхідності розроблення стратегії, згадка періоду впровадження, опис методу роботи та представлення залучених установ;
- бачення — представляє бажаний, довгостроковий розвиток галузі, що є предметом стратегії;
- наявні пріоритети, політика та правова база — визначення чинних урядових або європейських пріоритетів, політик і стратегій, а також чинного законодавства, що впливають на відповідну стратегію та тісно пов'язані із загальними пріоритетами уряду;
- аналіз контексту і визначення проблеми — аналіз поточної ситуації та виявлення актуальних проблем, що обґрунтовують необхідність розроблення стратегії;

³³⁴ Приклад вітчизняного документу такого типу: <https://surl.li/zyczdq>

³³⁵ <https://surl.li/vzsfwx>

- загальні та конкретні цілі, спрямовані на розв'язання визначених проблем. Вони встановлюють цільові показники, яких уряд зобов'язується досягти під час реалізації заходів у певній сфері державної політики;
- програми — напрямки дій, що сприятимуть досягненню цілей та реалізації стратегії;
- очікувані кількісні результати реалізації стратегії, які описують економічні, соціальні, екологічні та культурні зміни, включаючи внесок у досягнення Цілей сталого розвитку;
- показники — представлення показників, на основі яких вимірюватиметься процес реалізації стратегії, з посиланням на цільові національні показники сталого розвитку;
- процедури моніторингу та оцінки;
- відповідальні установи — залучені установи, що відповідають за виконання покладених на них завдань;
- бюджетні наслідки та джерела фінансування — оцінка необхідних фінансових ресурсів та визначення джерел фінансування, необхідних для реалізації заходів стратегії;
- наслідки для законодавчої бази — опис впливу стратегії на чинні нормативні акти та пропозиція щодо внесення змін або ухвалення нових нормативних актів для реалізації заходів, передбачених стратегією.

Стратегії мають супроводжуватися додатком, що містить план дій — з розбивкою за напрямками діяльності, відповідальними установами, періодами реалізації, очікуваними результатами, показниками моніторингу та етапами оцінювання.

Запропонована структура загалом досить стандартна, але при цьому має одну цікаву особливість — достатньо нетиповим для такого роду документів є те, що візія визначається на початку стратегії, а не за результатами аналізу поточної ситуації. Такий підхід до стратегічного планування називають **vision-driven** на відміну від класичного **evidence-driven** підходу (**візійно-орієнтований на протизавагу доказово-орієнтованого**). Кожен з них має свої переваги і недоліки:

- візійно-орієнтовані стратегії більш доречні, коли мова йде про глобальні мобілізаційні стратегії, однак тут існує ризик, що надто амбітна мета може виявитися нереалістичною;
- доказово-орієнтовані стратегії ставлять реалістичні цілі, досяжність яких обґрунтована, але буває, що такі цілі надто скромні і приземлені.

Насправді ці два підходи доповнюють один одного і їхнє протиставлення знімається, якщо процес розроблення стратегії побудований ітеративно — коли відбувається декілька циклів переходу від аналізу до визначення візії і цілей і в зворотному порядку. Слід зазначити, що візійно-орієнтований підхід і в Румунії наразі не став повністю переважаючим.

Також варто звернути увагу, що обидві спроби побудувати методологію стратегічного планування схвалені урядовими рішеннями і система стратегічного планування не закріплена окремим законом.

В результаті на сьогодні паралельно діє доволі багато різних стратегій, а ситуація з деякими загальнонаціональними стратегічними документами неоднозначна. Так, після декількох років напрацювань у 2016 році була фіналізована і схвалена

урядом **Стратегія територіального розвитку Румунії до 2035 року** (*STRATEGIA DE DEZVOLTARE TERITORIALĂ A ROMÂNIEI, SDTR*)³³⁶, яка за своїм змістом значною мірою суміщає стратегію просторового і регіонального розвитку. Однак вона так і не була схвалена парламентом, хоча при цьому залишається документом, на який орієнтується розроблення багатьох інших стратегічних документів. Натомість у 2018 році парламент Румунії ухвалив Закон про розроблення та оновлення довгострокової національної стратегії «Румунія 2040»³³⁷. Однак Конституційний суд визнав це рішення неконституційним, оскільки воно створює «заплутаний правовий режим щодо Комісії “Румунія 2040”»³³⁸, передбаченої для координації її розроблення.

То ж цей досвід може слугувати для нас підтвердженням необхідності впорядкування системи стратегічного планування на законодавчому рівні.

■ СТРАТЕГІЇ І ПЛАНИ НАЦІОНАЛЬНОГО РІВНЯ

Неоднозначна ситуація і з **національною стратегією регіонального розвитку**. Хоча законодавство Румунії не містить прямої норми щодо розроблення Стратегії, **Законі № 315 про регіональний розвиток в Румунії** (*LEGE nr. 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regională în România*)³³⁹, чинний від червня 2004 року (зі змінами), визначає ключові повноваження. Згідно зі ст. 12 цього Закону (із наступними змінами), затвердження Національної стратегії регіонального розвитку належить до компетенції Національної ради регіонального розвитку, а відповідальність за її розроблення покладено на Міністерство євроінтеграції (нині — Міністерство інвестицій та європейських проєктів). Детальніше про організацію системи планування та впровадження регіональної політики йтиметься нижче. Однак документу з такою назвою у відкритому доступі немає. Очевидно, Закон не відображає зміни, які відбулись після його ухвалення і які децентралізували більшу частину повноважень щодо планування регіонального розвитку і менеджменту відповідних операційних програм на рівень розвиткових регіонів (NUTS 2).

Якщо говорити про національний рівень, то варто назвати такі рамкові стратегічні документи, які стосуються планування регіонального розвитку:

- **Стратегію сталого розвитку Румунії до 2030 року** (*Strategia Națională pentru Dezvoltarea Durabilă a României 2030*)³⁴⁰, у 2018 року. Вона структурована відповідно до 17 Цілей сталого розвитку ООН, для кожної з яких визначається початковий стан справ, зроблені кроки для досягнення відповідної цілі, план у горизонті-2020 і цілі-2030. До питань регіонального розвитку належать більшість ЦСР, але найбільш Ціль 10 «Скорочення нерівності» та Ціль 11 «Сталий розвиток міст і громад». Щодо першої з них в Стратегії акцентується необхідність подолання відставання від середнього рівня ЄС, міжрегіональних диспаритетів та розривів між урбанізованими і сільськими територіями;

³³⁶ <https://surl.lu/jdcfwm>

³³⁷ <https://surl.li/nlocas>

³³⁸ <https://surl.li/tyzost>

³³⁹ <https://surl.li/kqInsx>

³⁴⁰ <https://surl.li/ctdyvj>

- **Національний план відновлення та стійкості**³⁴¹, який Румунія, як і інші країни ЄС, у 2021 році розробила для залучення коштів тимчасового надзвичайного фонду *Next Generation EU*, створеного для підтримки відновлення економік країн ЄС після кризи COVID-19. За цим механізмом Румунія отримала доступ до 28,5 млрд євро у формі безповоротних коштів та кредитів. Такі плани передбачали, згідно з Регламентом 2021/241 Європейського Парламенту і Ради³⁴², не просто компенсацію втрат, яких країни зазнали через пандемію, але виступали як інструмент модернізації — не менше 37 % коштів мало спрямовуватись на заходи забезпечення зеленого переходу і не менше 20 % — цифрової трансформації, а загальний принцип передбачав, що План мав бути пов'язаний з національним планом реформ. У контексті регіональної політики тут слід згадати про компонент 10 Плану (загалом їх 15) з бюджетом 2,1 млрд євро, який стосується місцевого розвитку і який передбачає розвиток сталої мобільності, підвищення сталості міських та сільських територій, вдосконалення просторового планування і заходи місцевого характеру для підвищення якості життя. Зазначається, що для більшої ефективності заходів буде заохочуватись партнерство різних адміністративно-територіальних одиниць (метрополітні території, функціональні сільські території, адміністративні консорціуми);
- **Національна стратегія досліджень, інновацій та розумної спеціалізації** (*Strategia Națională de Cercetare, Inovare și Specializare Inteligentă, SNCISI*)³⁴³ — ще один документ, розроблення якого є обов'язковим для країн-членів ЄС. Одна з конкретних цілей цієї Стратегії — підтримка розумної спеціалізації на регіональному рівні. Зазначається, що стратегії розумної спеціалізації будуються «знизу вгору» — в Румунії кожен регіон NUTS 2 розробляє таку стратегію. Національна стратегія містить короткий виклад їхнього змісту і передбачає збільшення фінансування для підвищення конкурентоспроможності регіонів;
- **Стратегію територіального розвитку Румунії до 2035 року**, про яку ми вже згадували і на змісті якої варто зупинитись детальніше.

Розроблення такого документу як Стратегія територіального розвитку Румунії передбачена **Законом № 350 від 6 червня 2001 року з питань просторового планування та міського планування** (*LEGE nr. 350 din 6 iunie 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul*)³⁴⁴, який визначає її як довгостроковий програмний документ з 20-річним терміном дії.

Розроблення цієї Стратегії тривало майже 4 роки, спиралося на низку консультацій та враховувало аналіз європейських документів.

Загалом, це документ з якісним територіальним аналізом за типами територій, класифікація яких була закладена ще в Європейській хартії регіонального/просторового планування³⁴⁵, схваленою Європейською конференцією міністрів країн-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та просторове планування, в іспанському місті Торремолінос у 1983 році (звідси її ще одна назва — Торремоліноська Хартія) і яка майже без особливих змін використовується в сучасній регіональній політиці:

- сільські території;
- міські території;
- прикордонні території;

³⁴¹ <https://surli.li/izsatm>

³⁴² <https://surli.li/aiqdhp>

³⁴³ <https://surli.cc/gqkjws>

³⁴⁴ <https://surli.li/jxiefv>

³⁴⁵ <https://rm.coe.int/090000168099c342>

- території в процесі структурного переходу;
- території, які занепадають;
- території з особливостями розвитку, зумовленими географічними особливостями:
 - гірські території;
 - прибережні території і острови.

Під час аналізу кожного типу територій береться до уваги достатньо багато аспектів — демографічні, економічні, інфраструктурні, соціо-культурні, екологічні — і, у підсумку, визначаються сильні і слабкі сторони.

За результатами аналізу сформульована візія Румунії–2035: *«Країна з функціональною, адміністративно ефективною територією, яка забезпечує привабливі умови життя та побуту для своїх громадян, та відіграє важливу роль у розвитку Південно-Східної Європи».*

Вона розгортається у двох напрямках дій:

- на європейському рівні — інтенсифікація зв'язків з Європейським Союзом та створення інтегрованої Південно-Європейської зони зростання;
- на національному рівні — підтримка розвитку міських територій з економічним потенціалом як пріоритету та з'єднання їх з рештою території й повне забезпечення території базовою інфраструктурою, а також доступу до послуг загального інтересу для всіх громадян.

Формулювання цих двох напрямів перегукується зі сценарієм поліцентричного розвитку Румунії (цю Стратегію іноді ще так і називають «Поліцентрична Румунія»), який передбачає *«розвиток національної території на рівні центрів концентрації людських, матеріальних, технологічних та капітальних ресурсів (великі/середні міста) з перспективою до 2035 року й ефективний зв'язок цих зон розвитку з європейськими територіями. Таким чином, румунська поліцентрична система слугуватиме функціональним інтерфейсом між західноєвропейською територією і східним простором».*

«Зовнішній» вектор цих бачення та сценарію зрозумілий в контексті прагнення Румунії подолати відставання від більш розвинених країн ЄС і забезпечити більш тісну інтеграцію у європейську спільноту. Що ж до «внутрішнього» вектору, то модель розвитку, яку просуває Стратегія, *«базується на аргументі, що населені пункти розвиваються не ізольовано, а завдяки сильній взаємодії, особливо у випадку тих міст, які мають поляризуючу функцію на територіальному рівні для сусідніх населених пунктів».* Такий підхід, який базується на концепції полюсів зростання, є однією з особливостей політики в сфері регіонального/територіального розвитку Румунії. Він впроваджувався в Румунії з 2007 року за підтримки Світового Банку. Нижче розглянемо його детальніше.

Проте насамперед підсумуємо. На наш погляд, Стратегія територіального розвитку виходить за звичні рамки документу просторового планування і могла б розглядатись як повноцінна стратегія регіонального розвитку. Для цього бракує лише, можливо, узагальнень на рівні регіонів розвитку (NUTS 2), хоча посилення на наявні на їхньому рівні диспаритети неодноразово трапляється в тексті. Однак загальні цілі, сформульовані в Стратегії, як і бачення, цілком можуть розглядатись релевантними для планування регіонального розвитку:

- забезпечення функціональної інтеграції національної території в європейський простір шляхом підтримки ефективного взаємозв'язку енергетичних, транспортних і широкосмугових мереж;

- підвищення якості життя шляхом розвитку технічної та муніципальної інфраструктури і державних послуг з метою забезпечення якісних, привабливих та інклюзивних міських і сільських просторів;
- розвиток мережі конкурентоздатних та згуртованих населених пунктів завдяки підтримці територіальної спеціалізації, формування функціональних міських зон;
- захист природної та забудованої спадщини, використання елементів територіальної ідентичності;
- підвищення інституційної спроможності щодо управління процесами територіального розвитку.

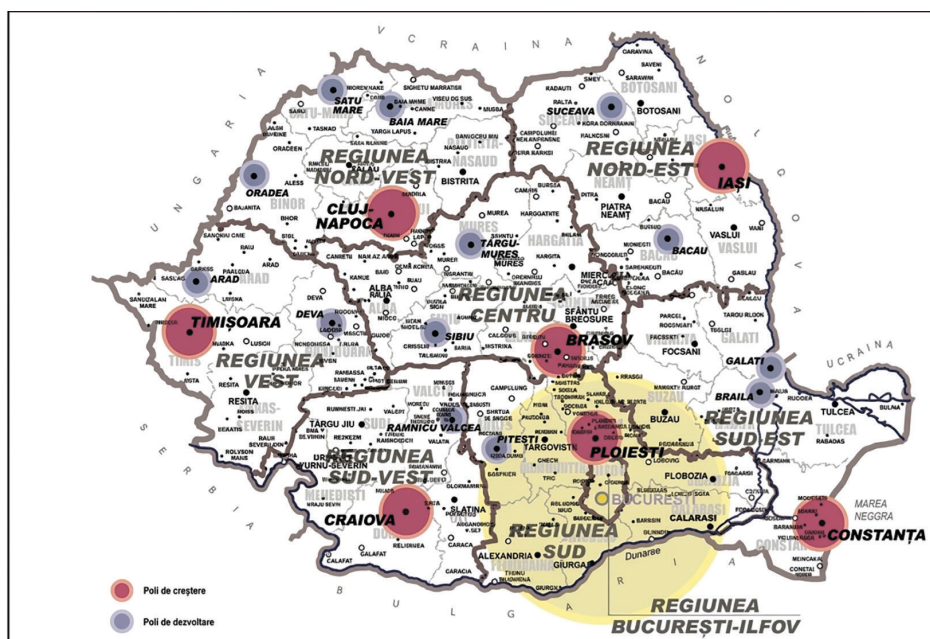
Для нас важливо звернути увагу, що ієвроінтеграція, недеklarативна, а реальна, втілюється у розбудові взаємозв'язків, та посилення згуртованості — це два ключові вектори. Вони відповідають актуальним для країни викликам і є наскрізними для всіх її планувальних документів.

■ ПОЛЮСИ ЗРОСТАННЯ — «ЛОКОМОТИВИ» РОЗВИТКУ

Ідея того, що для успішного розвитку економіки потрібні «локомотиви», які будуть тягнути її вперед, здається очевидною. Власне, так і відбувається — відомо, що успішні галузі створюють на кожне робоче місце кратну кількість робочих місць в суміжних сферах. Цей механізм вперше спробували свідомо використати у Франції після II Світової війни. Франсуа Перу, французький економіст, запропонував для подолання повоєнної розрухи робити ставку на такі «пропульсивні» галузі-«локомотиви», а його послідовник Жак Будвіль надав таким «полюсами зростання» територіальний вимір, запропонувавши розглядати їх як окремі міста з вищим економічним потенціалом. Стимулювання розвитку таких міст в різних провінціях Франції мало сприяти підйому національної економіки і також забезпечити подолання розриву між ними і Парижем, в якому було зосереджено значна частина економіки країни.

Як ми уже зазначали, Румунія також на початку свого євроінтеграційного шляху зіткнулась з подібними викликами — економічна відсталість і регіональні диспаритети; тож вона спробувала теж скористатись підходом «полюсів зростання». Проєкт, який базувався на цьому підході, стартував в Румунії у 2000-х за підтримки Світового Банку, а фінансування його реалізації забезпечувалось також коштом ЄС в рамках першої пріоритетної осі регіональної операційної програми 2007–2013 років. У документах проєкту Світового Банку проєкту зазначається, що в його основі лежить визнання міст критично важливими двигунами економічного зростання країни.

За результатами дослідження було визначено сім «полюсів зростання» — по одному в кожному регіоні розвитку (NUTS 2), за винятком столичного Бухаресту. Крім того, виділили ще 13 «міських центрів-полюсів розвитку регіонального значення» (мал. 61). Причому в кожному випадку йшлося не про окреме місто, а про функціональну територію, яка включала сусідні муніципалітети і в межах якої мав бути розроблений спільний інтегрований план розвитку.



■ МАЛЮНОК 61. Полюси зростання і міські центри в програмному періоді 2007-2013. Джерело: J.Benedek, M.Cristea (2014). Growth Pole Development and 'Metropolization' in Post-Socialist Romania³⁴⁶

На стимулювання розвитку цих «полюсів» і «центрів» в рамках Регіональної операційної програми на період 2007–2013 років були спрямовані кошти в розмірі 1,4 млрд євро (з них приблизно 1,1 млрд євро — кошти ЄС, решта — національне співфінансування), з яких приблизно 50 % було спрямовано на «полюси», 20 % — на «центри» і решта 30 % — на міста з населенням понад 10 тис. мешканців³⁴⁷.

В рамках цієї програми існували три можливі типи втручання: відновлення міської інфраструктури (фізичне відновлення центрів міст та громадських просторів, відновлення міських вулиць, пов'язаної з ними інфраструктури та їхній зв'язок з навколишніми районами, відновлення невикористаних/забруднених ділянок і підготовка їх до нового використання, розвиток екологічно чистого громадського транспорту й альтернативних видів транспорту), покращення послуг, включаючи соціальні (розвиток соціальної інфраструктури, соціального житла, придбання обладнання для підвищення безпеки та запобігання злочинам) та розвиток структур підтримки бізнесу та підприємництва (створення/відновлення бізнес-структур, створення/відновлення/розширення туристичних зон та інфраструктури для відпочинку, а також пов'язаних з ними комунальних послуг).

Підбиваючи підсумки проекту, звіт Світового Банку «**Румунія — політика полюсів зростання: наступна фаза**»³⁴⁸ визначає ключові результати впровадження підходу «полюсів зростання»:

- продемонстрував роль, яку полюси зростання можуть відігравати у прискоренні розвитку економіки відповідних регіонів;

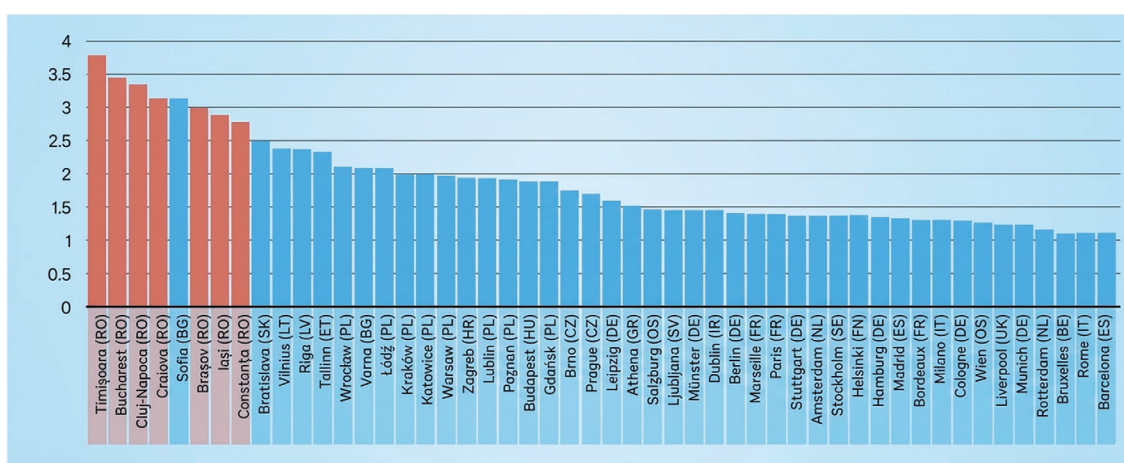
³⁴⁶ J. Benedek, M. Cristea. Growth Pole Development and 'Metropolization' in Post-Socialist Romania. Studia UBB Geographia, Lix, 2, 2014, pp. 125-138 <https://surl.li/eqnmvz>

³⁴⁷ <https://surl.li/lfbvbo> S. Varvari; M. Cristea. (2015) : Regional Development Through Growth and Urban Development Poles in Romania, CES Working Papers, ISSN 2067-7693, Alexandru Ioan Cuza University of Iasi, Centre for European Studies, Iasi, Vol. 7, Iss. 2a, pp. 662-674

³⁴⁸ Romania - Growth poles policy : the next phase (Vol. 1 of 2) : Full report (English). 2013 <https://surl.li/mmmjmh>

- спонукав до погляду за межі міста, показуючи, що міста функціонують не у вакуумі, а є частиною більших функціональних (економічних, соціальних, екологічних і культурних) територій, які потребують планування та управління поза адміністративними кордонами;
- стимулював до інтегрованих підходів, синергії проєктів, які одночасно реалізуються і можуть взаємно підвищувати цінність один одного;
- визначав також важливість просторового планування для забезпечення сталого розвитку міст;
- заохочував місцеві органи влади думати не лише про кошти, залучені з ЄС, але також розв'язувати комплексні, міжгалузеві місцеві проблеми розвитку.

Що стосується прямого економічного ефекту, то загалом «полюси» розвивались швидше від решти території Румунії, збільшуючи свою частку в економіці країни і водночас виконуючи роль локомотиву загального економічного росту, темпи якого, як ми зазначали, були порівняно високими (мал. 62). При цьому не всі «полюси» продемонстрували однаково успішний ріст — найкращі показники були у Клуж-Напоки, Тімішоари і Констанці, інші відіграли швидше роль локомотивів регіонального значення. Показово, що навіть за умови застосування цього підходу розрив із Бухарестом, чиї темпи розвитку залишаються вищими, зберегти чи скоротити не вдалося.



Source: EuroStat

■ МАЛЮНОК 62. Динаміка росту ВВП на душу населення в румунських полюсах зростання (червоний колір) у порівнянні з найбільшими європейськими містами за період 2000–2013 роки. Джерело: World Bank Group. *Magnet cities : migration and commuting in Romania*³⁴⁹

За підсумками Світовий Банк у згаданому звіті та іншій ґрунтовній праці «**Конкурентоспроможні міста: переформатування економічної географії Румунії**»³⁵⁰ рекомендував країні продовжити політику полюсів зростання і в наступному програмному періоді. Також було визначено ключові пріоритети для коротко- та середньострокових інвестицій:

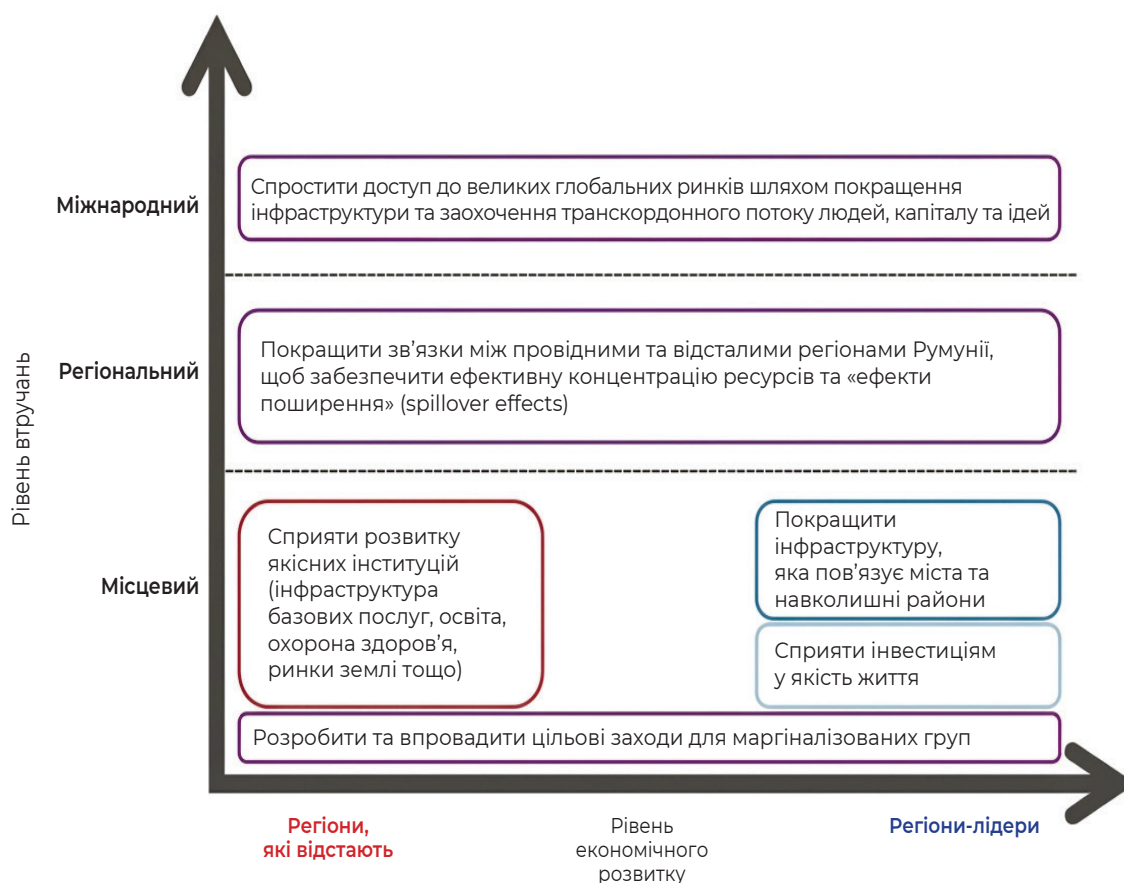
- хороша сполучна інфраструктура, як всередині країни, так і з європейськими/світовими економічними центрами;

³⁴⁹ <https://surl.li/kkghrg>

³⁵⁰ <https://surl.li/yvmmao>

- сильніші інституції у відсталих регіонах (наприклад, освіта, охорона здоров'я, інженерна інфраструктура тощо);
- заходи, спрямовані на маргіналізовані громади країни;
- інвестиції в якість життя в найбільш динамічних та конкурентоспроможних містах.

Варто зазначити, що і в попередній період політика «полюсів зростання» не була єдиним пріоритетом регіонального розвитку. Збалансований підхід, який гармонійно поєднує підтримку відсталих громад та стимулювання територій-локомотивів, зберігає свою актуальність і в наступному періоді (мал. 63). Ключовий акцент варто зробити на розвитку сполучної, насамперед транспортної, інфраструктури. Це означає формування «полюсів росту» не як ізольованих одиниць, а в нерозривній системі внутрішньорегіональних, міжрегіональних та європейських зв'язків, а також розбудову відповідних «осей розвитку».



■ МАЛЮНОК 63. Пріоритети інвестицій для регіонів, які відстають, і регіонів-лідерів. Джерело: World Bank Group. *Competitive cities: reshaping the economic geography of Romania*³⁵¹

³⁵¹ <https://surl.li/xldqlc>

Нагадаємо, що в рамках програмного періоду ЄС почав діяти інструмент інтегрованих територіальних інвестицій (ІТІ), які в багатьох країнах спрямовувались саме на розвиток таких метрополійних територій. Однак в Румунії цей механізм спрямували на розвиток іншої функціональної території — гирла Дунаю (про це далі). Натомість стимулювання полюсів зростання й надалі відбувалося через регіональну операційну програму 2014–2020 років у рамках її четвертої пріоритетної осі «Сталий міський розвиток». Її бюджет становив 1,38 млрд євро. Окрім 7 «полюсів», на які спрямовували 0,9 млрд євро, цього разу програма охоплювала уже 32 «полюси міського розвитку» (загалом усі центри повітів, окрім одного). Таке розширення мало на меті, зокрема, уникнути критики через те, що кошти виділяються лише на обмежену кількість міст. Усі ті, хто претендував на кошти цієї осі, мали підготувати інтегровані стратегії розвитку і плани мобільності, які охоплювали не тільки відповідне місто, але й усю функціональну міську територію.

Реалізація цієї політики сприяла подальшому економічному зростанню країни і протягом програмного періоду 2014–2020 років. Уже в середині цього періоду уряд Румунії спільно зі Світовим банком продовжив аналізувати її застосування і напрацьовувати підходи до її вдосконалення.

У 2017 році Світовий банк випустив ґрунтовний документ **«Міста-магніти: міграція та маятникова мобільність (commuting) у Румунії»**,³⁵² в якому обґрунтовується ключова роль міст «другого ярусу» (*second-tier cities*) для розвитку її економіки. Варто зазначити, що з середини 2010-х років у ЄС цей термін поступово витісняє «полюси зростання» в міському контексті. Адже «полюси» раніше вживалися не лише щодо міст, а й у масштабах цілих країн. Столиці при цьому переважно зараховують до категорії «первинних» міст (*primary cities*), міста, регіональні полюси зростання — до другої категорії, а до третьої категорії (*tertiary cities*) — міста, які виконують переважно субрегіональні або локальні функції. Утім, ця термінологія не має офіційного статусу.

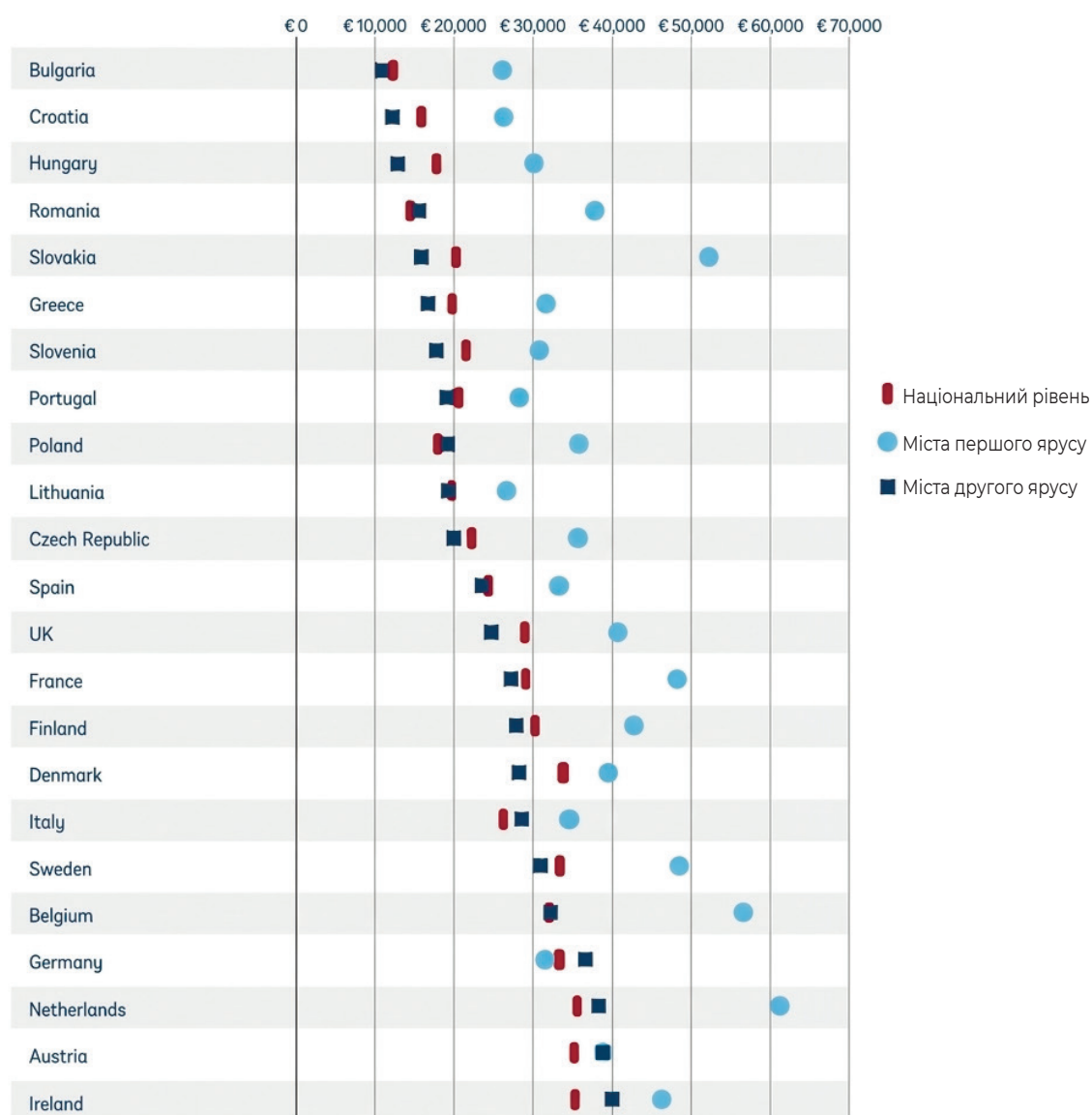
Наведемо цікаву діаграму з цього документу, яка демонструє, що саме міста «другого ярусу» визначають рівень ключових економічних показників країн (**мал. 64**).

Основна ідея документу «Міста-магніти» полягає в тому, що міграція і маятникова мобільність чи не найбільш точні показники конкурентоспроможності територій. При цьому індустриальні центри скоріше спричиняють маятникову мобільність, а центри з переважанням сервісної економіки притягують тих, хто прагне тут оселитися на постійній основі.

Цікаві три «пірамідки» потреб, які зображені в цьому документі, визначають привабливість міст для звичайних мешканців, бізнесу і туристів (в кожному випадку наголошується необхідність враховувати соціальні (соціальна інтеграція) і екологічні (кліматичні зміни) наслідки міського розвитку) (**мал. 65**).

Водночас, як і в попередніх звітах Світового Банку, тут також наголошується, що об'єктами політики мають бути не тільки і може навіть не стільки самі міста, скільки функціональні території, які навколо них формуються: «Політика міського розвитку не повинна розглядатися як така, що суперечить стратегії розвитку сільських районів. Натомість їх слід розглядати як взаємодоповнення. Сільські райони не зможуть добре функціонувати без сильних міських районів; а міські райони потребують належної територіальної інтеграції сільських районів для сталого розширення та розвитку. Складно мати одне без іншого. Досвід майже всіх розвинених країн свідчить про те, що неможливо підтримувати економічне зростання та розвиток без сильних міст і без належного зв'язку сільських районів та менших містечок із сильними містами».

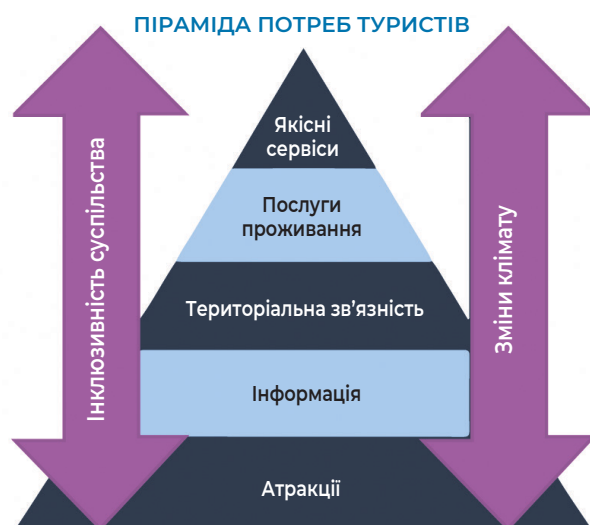
³⁵² <https://surl.li/owynnc>



Data Source: EuroStat

■ МАЛЮНОК 64. Співвідношення національних показників ВВП на душу населення з показниками міст «першого і другого» ярусів. Джерело: World Bank Group. *Magnet cities : migration and commuting in Romania*³⁵³

³⁵³ <https://surl.li/cc/pteypm>



■ МАЛЮНОК 65. Привабливість міст для мешканців, бізнесу і туристів.
Джерело: World Bank Group. *Magnet cities: migration and commuting in Romania*³⁵⁴

354 <https://surl.it/wzjbcn>

Динаміка втрат/вигод навколишніх громад у цих системах взаємозв'язку, на думку авторів, виглядає таким чином: «Міста, розташовані поблизу великих міст, спочатку програють у грі економічного зростання (хоча передмістя та приміські райони процвітають), оскільки кваліфіковані люди мігрують до більшого міста в пошуках кращих можливостей. Однак коли «економічна чаша» більшого міста наповнюється (тобто, коли витрати зростають у більшому місті), переваги починають перекидатися назад і на менші міста».

Ідея того, що потрібно робити акцент на функціональних міських територіях і співпраці муніципалітетів в їхніх рамках, була далі розвинута в проєкті Світового Банку, реалізованого напередодні нового програмного циклу 2020–2027 років «**Румунія: регіони, що прагнуть скоротити відставання** (*Catching-Up Regions*)»³⁵⁵: «Країна без мережі сильних метрополій і агломерацій не може підтримувати довгостроковий ріст... Без сильних міських територій неможливо мати сильні регіони. Міста функціонують як імпульсні маяки, поширюючи розвиток на навколишні райони. Однак сильних міст недостатньо. Щоб забезпечити поширення переваг розвитку міста також і на міські глибинки, критично важливо розробити та заохочувати міжмуніципальну співпрацю і спільний розвиток».

Матеріали цього проєкту містять детальний аналіз того, в яких сферах відбувалась міжмуніципальна співпраця, які особливості законодавчого врегулювання цього питання в Румунії, які моделі підтримки співпраці практикуються в ЄС, як така співпраця організована в деяких європейських країнах та багато іншої цікавої інформації.

Подальший розвиток ідеї цього документа отримали в **Законі № 246 від 20 липня 2022 року щодо метрополій, а також щодо внесення змін та доповнення до деяких нормативних актів** (*LEGE nr. 246 din 20 iulie 2022 privind zonele metropolitane, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative*)³⁵⁶. У ст. 2.1 цього Закону визначено, що «політика розвитку метрополій — це сукупність політик, розроблених у консультації із зацікавленими соціально-економічними партнерами, задля узгодженого та сталого розвитку інтегрованих міських і сільських територіальних районів поблизу столиці Румунії, а також повітових та інших муніципалітетів». Інакше кажучи, дія цього Закону поширюється на всі функціональні міські території, незалежно від чисельності їхніх мешканців.

При цьому Закон:

- визначає, що метрополії можуть утворюватися як міжмуніципальні асоціації (ст. 4);
- задає правило визначення меж території метрополій (повіт Ільфов для Бухареста, перша і друга «корони» — пояси прилеглих муніципалітетів і муніципалітетів, що межують з ними — для центрів повітів; тоді як для інших міст передбачена лише перша «корона»;
- залишає за муніципалітетами право приєднуватись або не приєднуватись до метрополії;
- визначає, що метрополії не є адміністративно-територіальними одиницями, однак муніципалітети в їхньому складі можуть делегувати їм повноваження (ст. 7.1 і 2);

³⁵⁵ Сторінка з різними звітами в рамках цього проєкту: <https://surl.li/wpvuiy> Фінальний звіт: <https://surl.li/vlxfxd>

³⁵⁶ <https://legislatie.just.ro/public/DetaliiDocument/257798>

- визначає основним повноваженням метрополій розроблення, затвердження, контроль та періодичну оцінку інтегрованих стратегій сталого розвитку, планів сталої міської мобільності та міжмуніципальних просторових планів, інших програм розвитку, що стосуються всієї території метрополії або її частини (ст. 16). Крім того, до їхніх завдань входить сприяння досягненню широкого кола цілей у різних сферах, пов'язаних із розвитком метрополійної території (ст. 10);
- передбачає, що керівним органом метрополії є загальні збори, в яких громади, її члени, представлені мерами (ст. 12.1.);
- уточнює, що рішення метрополії обов'язкові тільки для її членів і тільки з уповноважених питань (ст. 12.6);
- передбачає, що рішення ухвалюються за принципом подвійної більшості (рішення загальних зборів, передбачені пунктом (б), стають чинними, якщо за них проголосувало щонайменше 72 % членів загальних зборів та вони представляють щонайменше 65 % населення метрополійного регіону) (ст. 12.9);
- визначає, що фінансування діяльності метрополії здійснюється за рахунок членських внесків та внесків з місцевих бюджетів муніципалітетів-членів, а також з інших джерел (ст. 18);
- передбачає, що уряд може підтримувати розвиток метрополій у Румунії через національні програми розвитку, які фінансуються з державного бюджету, або з інших джерел на основі заздалегідь встановлених критеріїв ефективності; повіти також можуть надавати підтримку в межах програм (ст. 19).

У звіті також представлено результати консультації з ключовими стейкхолдерами щодо формату підтримки сталого розвитку міст і міжмуніципальної співпраці (окрема програма, окрема вісь загальнонаціональної регіональної програми, як у 2007–2013 і 2014–2020 роках, чи інші формати). Через окрему операційну програму, окрему вісь в загальнонаціональній регіональній програмі (як в періодах 2007–2013 і 2014–2020) або в інших форматах. На основі консультацій у 2020–2027 роках запроваджено новий підхід: замість однієї програми створено 8 окремих для регіонів (NUTS 2), управління якими здійснюють агенції регіонального розвитку. Розглянемо цю модель детальніше

■ АГЕНЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І РЕГІОНАЛЬНІ ОПЕРАЦІЙНІ ПРОГРАМИ

Румунія є одним із найбільших отримувачів коштів з фондів і програм ЄС, що зумовлено тим, що для країн із нижчим рівнем розвитку і більшою чисельністю населення обсяг доступних коштів вищий. Орієнтовно на поточний період Румунія має доступ до безповоротних і кредитних коштів обсягом 70–80 млрд євро, з яких 31,5 млрд євро вона отримує через структурні фонди в рамках європейської когезійної політики, решту — через механізми відновлення та стійкості (*RRF / NextGenerationEU*) і спільну аграрну політику (*Common Agricultural Policy*), і це значно більші кошти, ніж в попередні періоди.

Однак Румунія не завжди повною мірою використовувала доступні кошти. За деякими оцінками³⁵⁷, рівень освоєння коштів протягом попередніх програмних

³⁵⁷ <https://surl.li/wzkory>

періодів становив відповідно 63 % і 71 %. Деякі автори дають навіть більш критичні оцінки цього показника, зокрема для періоду 2007–2013, коли цей рівень був одним з найнижчих серед країн ЄС³⁵⁸. Відповідно в кожному наступному періоді здійснювалися кроки щодо підвищення ефективності використання коштів ЄС, і розщеплення єдиної операційної регіональної програми на 8 окремих, про яке згадувалось вище, було одним з кроків для досягнення кращих результатів.

Основа заклав **Закон № 315 щодо регіонального розвитку в Румунії** (*LEGE nr. 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regională în România*)³⁵⁹, який був ухвалений ще у 2004 році, але надалі неодноразово зазнавав змін. На відміну від аналогічних законів в інших країнах, де основна увага приділяється документам регіонального планування, цей законопроект фокусується передусім на інституційній базі.

Власне саме цей Закон (ст. 5–6) у переддень вступу до ЄС визначив утворення 8 регіонів розвитку³⁶⁰. На рівні цих регіонів передбачено створення координаційних рад регіонального розвитку (ст. 7). Вони затверджуватимуть ключові стратегічні документи та об'єднуюватимуть голів повітових рад, а також представників (по одному від кожної категорії) муніципальних, міських і комунальних рад з кожного повіту.

Національна рада регіонального розвитку становить ключовий координаційний орган у системі формування регіональної політики на національному рівні. До її складу входять голови регіональних рад регіонального розвитку та їх заступники, а також пропорційно визначені представники профільних центральних органів влади (ст. 11–12). Цікаво, що з 2020 року повноваження в сфері регіональної політики розподілено між двома міністерствами — Міністерством інвестицій та європейських проєктів (*Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, MIPE*) і Міністерством розвитку, публічних робіт та адміністрації (*Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, MDLPA*), перше з яких відповідає за визначення стратегічних пріоритетів розвитку, координацію управління фондами ЄС та моніторинг їхньої реалізації, а друге здійснює просторову (територіальну), міську та житлову політику і забезпечує взаємодію між центральною владою та органами місцевого самоврядування.

На регіональному рівні ключову роль в плануванні та реалізації регіональної політики відіграють агенції регіонального розвитку, які створюються (ст. 8) у кожному з регіонів розвитку. Вони є неурядовими, некомерційними і неприбутковими організаціями, які мають статус юридичної особи. Ради регіонального розвитку затверджують статuti APP та призначають їхніх директорів. APP розробляють стратегії, плани та програми регіонального розвитку, а також операційні програми з використання коштів ЄС, пропонують їх відповідним радам на затвердження і забезпечують виконання.

Приклад функціонування одного з APP в Румунії описаний у звіті «**2025: Аналіз кращих практик європейських агенцій регіонального розвитку (APP)**»³⁶¹.

Звернемо увагу на відмінності румунських APP від українських:

- **в Румунії вони створюються на рівні регіонів розвитку (NUTS 2), а не окремих повітів (NUTS 3);**

³⁵⁸ Згідно https://mpr.ub.uni-muenchen.de/56144/1/MPRA_paper_56144.pdf Румунія освоїла в цей період взагалі лише 27 % доступних зі структурних фондів коштів.

³⁵⁹ <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/53040>

³⁶⁰ Підготовка до вступу — Класифікація NUTS стала обов'язковою для країн-членів ЄС із моменту ухвалення Регламенту Ради (ЄС) № 1059/2003 від 26 травня 2003 року.

³⁶¹ <https://surl.li/wzvyhr>

- вони виконують не допоміжну функцію (в Законі України «Про засади державної регіональної політики» використовується формулювання «беруть участь»), а безпосередньо займаються плануванням регіонального розвитку та управлінням операційними програмами. Цю роль на них вперше покладено в межах поточного програмного періоду.

Варто наголосити, що передача планування регіонального розвитку і управління операційними програмами на рівні регіонів розвитку (NUTS 2) є наслідком децентралізації, тобто передбачає передання функцій управління на нижчий рівень. Проте в українських реаліях базовим є відносно більш спроможний рівень NUTS 3 (територіальні одиниці якого за розміром більш ніж удвічі переважають румунські повіті). З огляду на це, делегування таких повноважень вище — на рівень NUTS 2 — може фактично призвести до їхньої централізації.

Ключовими планувальними інструментами на регіональному рівні виступають плани регіонального розвитку, стратегії розумної спеціалізації³⁶² та операційні програми, формування яких ґрунтується на профільній нормативно-базовій документації. Приклади Планів Північно-Західного³⁶³ і Північно-Східного³⁶⁴ регіонів демонструють, що незважаючи на їхню назву, вони є фактично класичними стратегіями, які на відміну від операційних програм містять детальний аналіз ситуації, SWOT (секторальний), візію і цілі. Водночас у них закладено місток відповідності цілей пріоритетами політики ЄС і перелік ключових проєктів. Співвідношення регіональних планів та операційних програм значною мірою є аналогічним до співвідношення регіональних стратегій і планів їхньої реалізації.

Однак регіональні операційні програми підпорядковані єдиній логіці, синхронізованій з політикою згуртованості ЄС³⁶⁵, і для усіх регіонів містять в тій чи іншій комбінації такі пріоритети:

- розумне зростання: інновації, цифровізація, МСБ;
- зелений перехід: енергоефективність, декарбонізація;
- міський розвиток і мобільність: сталий транспорт, мобільність, урбаністична ревіталізація;
- соціальна згуртованість: охорона здоров'я, соціальні послуги, культура.

Обсяги їхнього фінансування є співставними, проте варіюються залежно від економічних показників регіону: найменший обсяг передбачено для регіону Бухарест-Ілфов, який демонструє найвищі економічні показники (1,14 млрд євро), тоді як найбільший — для Північного Сходу з найнижчими показниками (1,75 млрд євро).

Що стосується механізму ІТІ, то Румунія є однією з небагатьох країн ЄС, які застосовують його не до функціональних міських територій, а до функціональних територій іншого характеру.

Надзвичайна постанова № 60 від 30 квітня 2020 року щодо деяких фінансових заходів для реалізації поетапних інфраструктурних проєктів програмного періоду 2007–2013 років і проєктів технічної допомоги, що фінансуються з коштів Європейського Союзу на програмний період 2014–2020 років, а також для розроблення та впровадження інтегрованих територіальних стратегій у програмний період 2021–2027 років (ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ nr. 60 din 30

³⁶² <https://surl.it/tldlawf>

³⁶³ <https://surl.lu/jdoeyo>

³⁶⁴ <https://surl.li/ykmmmlz>

³⁶⁵ <https://surl.li/uexdfi>

aprilie 2020 privind unele măsuri financiare în vederea implementării proiectelor de infrastructură făcute din perioada de programare 2007–2013 și a proiectelor de asistență tehnică, finanțate din fondurile Uniunii Europene aferente perioadei de programare 2014–2020, precum și în vederea elaborării și implementării strategiilor teritoriale integrate în perioada de programare 2021–2027)³⁶⁶ визначає довгий список 17 таких територій (ст. 14.10), для яких у межах програми технічної допомоги передбачалось сприяння у:

- підготовці стратегій;
- створення ІТІ-асоціацій;
- розробленню оперативних планів,
- підготовці проєктів.

Однак фактична реалізація механізму ІТІ на практиці охоплює лише чотири об'єкти з вищезазначених, згідно з даними Міністерства інвестицій і європейських проєктів³⁶⁷:

- **Дельта Дунаю (Delta Dunării)** (для якої вперше цей механізм був застосований уже в попередньому періоді)

Причини вибору: один із найбільш бідніших регіонів, унікальна екосистема, яка потребує спеціального режиму інвестицій, низька доступність.

Пріоритети: збереження біорізноманіття, екологічно сталий туризм, проти-паводкові заходи, транспортна доступність, підтримка місцевої економіки (аквакультури, рибальство), соціальна інфраструктура.

Стратегія: <https://surl.li/snlpoh>

- **Цара Фегерашулуй (Țara Făgărașului)**

Причини вибору: гірський регіон із високою депопуляцією, слабка транспортна доступність, велика культурна і природна спадщина.

Пріоритети: розвиток туризму, місцеві ремесла, агрофуд, транспортна доступність, розвиток сільських громад, охорона довкілля, підтримка молоді, соціальна сфера.

Стратегія: <https://itimtf.ro/strategia.pdf>

- **Долина річки Жіулуй (Valea Jiului)**

Причини вибору: моноіндустріальний вугільний регіон, соціальні та екологічні проблеми.

Пріоритети: економічна диверсифікація, перекваліфікація, декарбонізація і рекультивація індустріальних зон, зелений транспорт, інновації, енергоефективність та відновлювальні джерела.

Стратегія: <https://surl.li/anflmf>

³⁶⁶ <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/225407>

³⁶⁷ <https://mfe.gov.ro/investitii-teritoriale-integrate/>

- **Моци — Кам'яний край** (*Moții, Țara de Piatră*)

Причини вибору: етнокультурний регіон з високим рівнем спаду населення, роздрібнена мережа розселення, значна культурна спадщина угорської громади, слабкі економіка і доступність.

Пріоритети: розвиток гірських територій, збереження культурної спадщини, стале управління природними ресурсами, розвиток інфраструктури комунальних та соціальних послуг, підтримка МСБ.

Стратегія: <https://motiitaradepiatra.ro/>

Отже, досвід Румунії слугує яскравим прикладом застосування механізму ІТІ до економічно вразливих регіонів, а також територій з особливими умовами розвитку (гірські райони, місцевості з цінною культурною спадщиною та території в процесі переходу).

Окрім розвиткових регіонів (NUTS 2) і окремих функціональних територій, стратегії розробляються в Румунії і на рівні повітів та муніципалітетів. Ці документи мають достатньо стандартну структуру і, на думку деяких експертів, методологія їхньої підготовки потребує суттєвого вдосконалення. Так, експерти ОЕСР у своєму аналітичному документі **«Вдосконалення стратегічного планування та інновацій: Підтримка румунських агентств регіонального розвитку»³⁶⁸** зазначають, що регіональні плани здебільшого переобтяжені даними та обсягом (переважно більше 300 сторінок), не містять коротких підсумків, що ускладнює їхнє використання як чітких орієнтирів для ухвалення рішень. Ці ж зауваження слушні і для інших стратегічних документів субрегіонального і локального рівнів, обсяг яких подекуди сягає тисячі сторінок. Тому ми не будемо зупинятись на них детальніше.

■ ВИСНОВКИ

Досвід Румунії демонструє, що подолання системних викликів та досягнення економічного зростання можливі за умови цілеспрямованої та сфокусованої державної політики. Водночас цей приклад підтверджує: відсутність дієвої інституційної системи освоєння європейських фондів призводить до втрати значної частини фінансових ресурсів, із чим країна зіткнулася на початковому етапі свого членства в ЄС.

У підходах до планування регіонального розвитку Румунії варто виокремити:

- постійну увагу одночасно до двох пріоритетів: економічне зростання і євроінтеграція, з одного боку, і подолання внутрішніх диспаритетів з іншого;
- використання не завжди поширених підходів та інструментів (полюси зростання) для досягнення чітко поставлених розвиткових цілей;
- постійне вдосконалення системи планування регіонального розвитку та управління коштами ЄС, зокрема запровадження децентралізованого підходу (перехід від єдиної регіональної програми до окремих регіональних на нижчому рівні планування і менеджменту).

³⁶⁸ OECD (2023) Enhancing Strategic Planning and Innovation Services. Supporting Romanian Regional Development Agencies <https://surl.li/dnbqff>

Серед цікавих для нас рішень заслуговують на увагу такі:

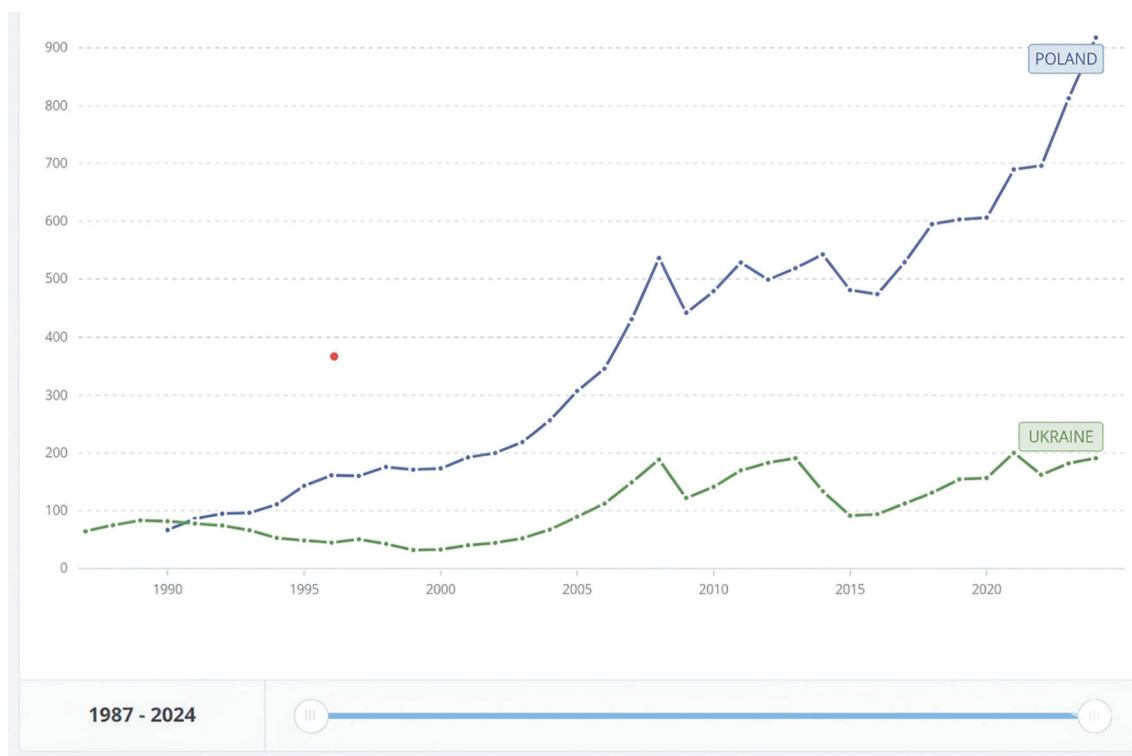
- спроба вибудувати чітку систему формування державних політик, якої в Україні, принаймні в деяких сферах, досі бракує;
- практика впровадження візійно-орієнтованого на протипагу доказово-орієнтованого підходу до стратегічного планування;
- підхід до законодавчого врегулювання функціонування метрополій;
- системна розбудова спроможності агенцій регіонального розвитку з подальшим надання їм функцій менеджменту регіональних операційних програм, система яких формується за децентралізованим принципом;
- приклад застосування механізму ІТІ до територій економічно вразливих і районів з особливими умовами розвитку (гірських з цінною культурною спадщиною, тих, які перебувають у процесі переходу), а не тільки до міських функціональних територій.



ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА



Польща — одна з близьких і найбільш дружніх до України країн. Її успішний розвиток наводять часто як приклад — на початку 1990-х ми стартували приблизно з однакового рівня ВВП (близько 80 млрд доларів США за теперішнім курсом), але подальша траєкторія розвитку виявилась абсолютно відмінною (мал. 66).



■ МАЛЮНОК 66. Динаміка росту ВВП України і Польщі (в доларовому еквіваленті).
Джерело: Світовий банк³⁶⁹

Цьому є багато пояснень з урахуванням і зовнішніх факторів, і внутрішніх, серед яких часто називають своєчасні та успішні децентралізацію, реформування адміністративно-територіального устрою, розбудову ефективної системи використання коштів ЄС, доступних в рамках європейської когезійної політики. На польський досвід Україна спиралась під час проведення децентралізації і реформи місцевого самоврядування, реформи, яка стала однією з найбільш успішних за всі часи незалежності.

³⁶⁹ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=PL-UA>

До досвіду Польщі ми звертаємось і сьогодні, коли Україна виконує свої «домашні завдання» відповідно до глави 22 у рамках переговорів про вступ України до ЄС, які стосуються забезпечення інституційної та адміністративної спроможності для програмування, управління, фінансового контролю й аудиту коштів політики згуртованості ЄС.

■ КОРОТКО ПРО ПОЛЬЩУ

Польща (пол. *Polska*, офіційна назва — Республіка Польща, пол. *Rzeczpospolita Polska*) — одна з найбільших країн ЄС. Із населенням майже 37,5 млн (за офіційними даними на 2024 рік)³⁷⁰ і площею 312 685 кв. км³⁷¹ вона є п'ятою серед країн ЄС.

Номинальний ВВП Польщі у 2025 році перевищував 1 трлн доларів США. Вона на сьогодні за різними даними уже увійшла або перебуває на порозі до двадцятки найбільших економік світу. Однак хоча Польща є серед найбільш динамічно зростаючих країн ЄС, та все ще наздоганяє розвинуті країни ЄС — за даними Євростату³⁷² на 2024 рік її рівень ВВП на душу населення становив 78,4 % від середнього показника по ЄС, і це лише 20-та позиція.

Адміністративно станом на 2025 рік Польща має:

- на регіональному рівні — 16 воєводств (*województw*);
- на субрегіональному рівні — 314 повітів (*powiatów*) і 66 міста на правах повіту (*miast na prawach powiatu* — міста понад 100 тис. або колишні центри воєводств);
- на базовому рівні — 2479 гмін (*gmin*), з яких: 302 міських, 718 місько-сільських і 1459 сільських.

Нинішня адміністративна структура є результатом реформи 1999 року, що скоротила число воєводств з 49 до нинішньої кількості і відновила рівень повітів, які були ліквідовані у 1975 році.

З точки зору класифікації NUTS у Польщі виділяють 7 одиниць NUTS 1, 17 одиниць NUTS 2, що відповідають воєводствам (Варшава, яка є частиною Мазовецького воєводства виділена в окрему одиницю), і 73 одиниці NUTS 3, які є групами повітів (**мал. 67**).

Треба зазначити, що Польща характеризується достатньо помірними міжрегіональними диспаритетами. Хоча «ефект столиці» тут помітний, як і в більшості країн, розрив на рівні NUTS 2 між столичним Варшавським регіоном і Люблінським (*Lubelskie*) воєводством становить 155 % до 53 % від середнього у ЄС показника ВВП на душу населення, тобто майже втричі, і він не так виражений як, наприклад, в Румунії, де він досягає чотирикратного рівня. Усі решта регіонів мають показники в діапазоні від 53 % до 83 % (другий показник — Нижньосілезьке (*Dolnośląskie*) воєводство)³⁷³. За деякими даними Польща взагалі є однією з найбільш регіонально збалансованих великих економік Європейського Союзу (**мал. 68**).

³⁷⁰ <https://stat.gov.pl/en/poland-macroeconomic-indicators/>

³⁷¹ <https://www.gov.pl/web/civilservice/basic-information-about-poland>

³⁷² <https://surl.li/jlhmkz>

³⁷³ <https://surl.li/wqjugb>



■ МАЛЮНОК 67. Одиниці NUTS 2 і NUTS 3 в Польщі.
Джерело: Управління статистики Польщі³⁷⁴



■ МАЛЮНОК 68. Ступінь нерівномірності розвитку регіонів в країнах ЄС (за показником стандартного відхилення рівня ВВП на душу населення).
Джерело: портал XYZ³⁷⁵

Однією з причин цього є достатньо висока поліцентричність Польщі. Україна теж порівняно поліцентрична, але у нас переважають більші міста. Якщо поррахувати середній розмір топ 10 міст Польщі і України без урахування столиць, то в Україні цей показник перевищує 750 тис. мешканців (за даними до початку вторгнення), у той час як в Польщі він наближається до 500 тис. (мал. 69).

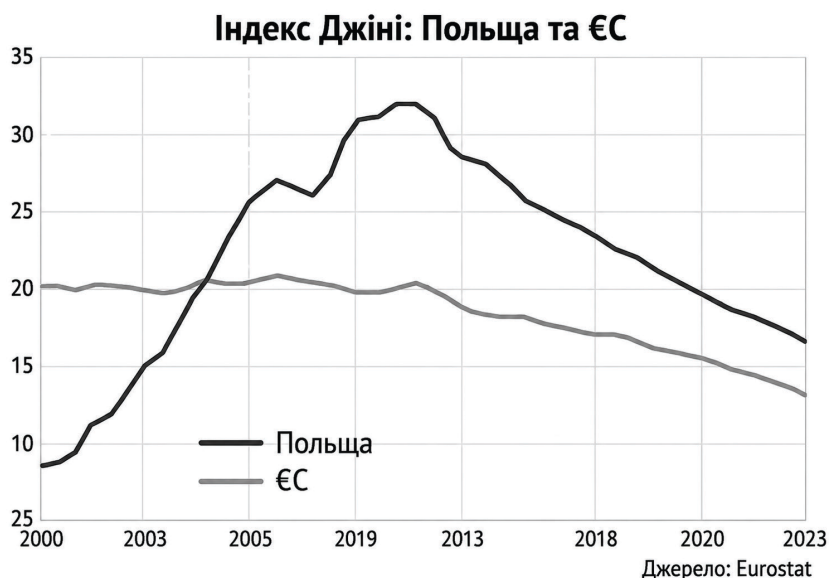
³⁷⁴ <https://surl.li/emkzvo>

³⁷⁵ <https://surl.li/rdcyeg>



■ МАЛЮНОК 69. Щільність населення Польщі та України в просторовому вимірі.
Джерело: сайт brilliantmaps³⁷⁶

Водночас, коли йдеться не про міжрегіональні диспаритети, а про соціальну нерівність, то низка авторів відзначає, що паралельно з досить стрімким економічним зростанням відбулось одночасно посилення соціальної нерівності: «Польща перетворилася з однієї з найбільш рівноправних країн Європи на одну з найбільш нерівноправних. Вражаюче зростання Польщі «не підняло всі човни однаково» (не принесло однакових вигод усім групам населення)»³⁷⁷. На наведеному нижче графіку динаміки індексу Джіні (*Gini*)³⁷⁸ в Польщі бачимо, що соціальна нерівність в Польщі дійсно стрімко зростала в певний період, а далі почала знижуватись (мал. 70). Як ми далі з'ясуємо, саме подолання соціальних нерівностей стало фокусом розв'язкової політики Польщі в другій половині 2010-х.



■ МАЛЮНОК 70. На наведеному нижче графіку динаміки індексу Джіні (*Gini*)³⁷⁹ в Польщі видно, що соціальна нерівність в Польщі дійсно стрімко зростала в певний період, а далі почала знижуватись

³⁷⁶ <https://brilliantmaps.com/population-density-maps/>

³⁷⁷ Paweł Bukowski, Paweł Chrostek, Filip Novokmet, Marek Skawiński. Income inequality in the 21st century Poland (2023) <https://surl.li/iqfzld>

³⁷⁸ Індекс Джіні (або коефіцієнт Джіні) — це економічний показник, що вимірює рівень нерівності в розподілі доходів або багатства всередині країни.

³⁷⁹ Індекс Джіні (або коефіцієнт Джіні) — це економічний показник, що вимірює рівень нерівності в розподілі доходів або багатства всередині країни

До загальної характеристики Польщі ще варто додати, що за обсягом коштів, залучених зі структурних фондів, вона є лідером в ЄС (з обсягом 76,5 млрд євро)³⁸⁰, а за обсягом коштів в рамках інструменту *Next Generation EU* (майже 60 млрд євро)³⁸¹ займає третю позицію. Це зумовлено тим, що на обсяг цих коштів безпосередньо впливають розмір країни і її все ще порівняно невисокі економічні показники. Однак показовим є не стільки обсяг коштів, які стали доступними для Польщі, скільки рівень їхнього використання (абсорбції). І тут Польща демонструє надзвичайно високу ефективність — за словами експерта програми ULEAD Пьотра Жубера, Польща використала всі кошти, виділені в рамках політики згуртування з моменту вступу і до сьогодні³⁸². Як це їй вдається, побачимо далі.

■ ЗАКОНОДАВЧА ОСНОВА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Пьотр Жубер в іншій своїй публікації³⁸³ описує, яким чином у Польщі формувалась система програмування політики розвитку (включаючи регіональну політику), і вказує, що вона базується на двох основних законах:

- базовому Законі від 6 грудня 2006 року «Про засади реалізації політики розвитку» (*USTAWA z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*)³⁸⁴;
- так званому імплементаційному Законі, який визначає принципи реалізації програм і завдань, що фінансуються з європейських фондів, нова редакція якого затверджується на черговий програмний період ЄС (чинна редакція — Закон на період 2021–2027 років (*USTAWA z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027*)³⁸⁵.

Закон «Про засади реалізації політики розвитку», ухвалений у 2006 році, визначив принцип реалізації політики розвитку, систему програмних документів, суб'єктів проведення цієї політики і порядок взаємодії між ними. Більшість його положень в подальшому залишилися незмінними, за винятком достатньо суттєвого оновлення 15.07.2020 року³⁸⁶, метою якого було формування ефективної системи управління національним розвитком шляхом інтеграції соціально-економічного та просторового планування, забезпечення узгодженості системи стратегічних документів і доповнення системи управління розвитком на національному, регіональному та місцевому рівнях³⁸⁷.

Ст. 2 Закону визначає:

Політика розвитку розуміється як сукупність взаємопов'язаних дій, що здійснюються та реалізуються задля забезпечення тривалого і сталого розвитку країни, соціально-економічної, регіональної й просторової згуртованості, підвищення конкурентоспроможності економіки та створення нових робочих місць на національному, регіональному чи місцевому рівнях.

³⁸⁰ <https://surl.li/vqkaaf>

³⁸¹ <https://surl.li/btequb>

³⁸² <https://surl.li/umadzc>

³⁸³ <https://surl.li/mnthkj>

³⁸⁴ Зведена редакція, датована 05.02.2025 <https://surl.cc/zfyvir>

³⁸⁵ <https://surl.li/zbvuaq>

³⁸⁶ <https://surl.li/huhjsa>

³⁸⁷ Łukasz Strutyński Związek Miast Polskich ORCID 0000-0002-2485-580X NOWE REGULACJE PRAWNE STRATEGICZNEGO PLANOWANIA ROZWOJU LOKALNEGO I PONADLOKALNEGO (Europa Regionum 2022, tom XXXVIII, s. 27–34 (DOI: 10.18276/er.2022.38-02) <https://wnus.usz.edu.pl/en/issue/1261/article/20066/>

Ст. 3а покладає координацію підготовки та реалізації стратегій розвитку, що співфінансуються з державного бюджету або фондів розвитку Європейського Союзу, на міністра, відповідального за регіональний розвиток. Однак дія цього Закону не поширюється на програми, які фінансуються з Європейського аграрного фонду розвитку сільських районів (EAFRD) і з Європейського фонду морського господарства, рибальства та аквакультури (EMFAF).

Закон передбачає розроблення на національному рівні:

- (ст. 8а) Концепції національного розвитку, яка може охоплювати період до 30 років (ст. 4 ба) і має включати:
 - висновки з аналізу тенденцій розвитку, що відбуваються в країні;
 - висновки з аналізу світових тенденцій розвитку та їхній потенційний вплив на тенденції розвитку в країні;
 - сценарії розвитку та виклики для країни в соціальному, економічному та просторовому вимірах.
- (ст. 9.2, 12а) середньострокової Національної стратегії розвитку, яка має визначати основні умови, цілі та напрямки розвитку країни в соціальному, економічному й просторовому вимірах на період 10–15 років, а також детальні дії на період 4 років, що реалізуються через стратегії розвитку секторів, територій, регіонів (кількох воєводств) або просторового розвитку (ст. 9.3) і стратегії розвитку воєводств (ст. 9.4) та через відповідні програми з урахуванням програмного періоду Європейського Союзу і включати:
 - висновки з діагностики, підготовленої для цілей цієї Стратегії;
 - виявлені потенціали та проблеми розвитку з урахуванням просторової диференціації;
 - стратегічні виклики розвитку;
 - стратегічні цілі розвитку в соціальному, економічному та просторовому вимірах;
 - сфери стратегічного втручання;
 - напрями втручання, зокрема і суб'єктів, що проводять секторальну політику, політику розвитку, та дії для досягнення стратегічних цілей розвитку;
 - очікувані результати запланованих втручань, зокрема у просторовому вимірі, та показники їхнього досягнення;
 - систему реалізації Стратегії;
 - припущення щодо фінансової бази та потенційних джерел фінансування.

Варто звернути увагу, що в цих документах передбачається інтеграція стратегічного і просторового вимірів, як це і було визначено змінами 2020 року. Щодо секторальних і регіональних стратегій, то ст. 13.1. наголошує, що вони мають відповідати Національній стратегії розвитку, для цього вони направляються міністру, відповідальному за регіональний розвиток, для отримання висновку (ст. 14). Однак залежно від особливостей сектору можуть охоплювати період, який виходить за межі терміну дії Національної стратегії.

Розділ 2а (ст. 14е) визначає роль міністра, відповідального за регіональний розвиток в координації розроблення угод про партнерство з Європейською комісією і документів на їхню реалізацію. Також зазначається (ст. 14е.3), що Національна і

секторальні стратегії беруться до уваги під час розроблення.

На субнаціональному рівні у статтях 9.4–9.6 передбачається можливість розроблення:

- стратегій воєводств;
- стратегій гмін;
- понадлокальних стратегій, наприклад для метрополій.

При цьому розроблення стратегій воєводств є обов'язковим. Це визначається ст. 11.1. **Закону про воєводське самоврядування** (*USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*)³⁸⁸. Стратегія має враховувати такі цілі:

1. Збереження та розвиток польської ідентичності (*pielęgnowanie polskości*), а також формування і зміцнення національної, громадянської й культурної свідомості мешканців, разом із підтримкою та розвитком місцевої ідентичності.
2. Стимулювання економічного розвитку.
3. Підвищення рівня конкурентоспроможності та інноваційності економіки воєводства.
4. Збереження цінності культурного та природного середовища з урахуванням потреб майбутніх поколінь.
5. Формування і підтримка просторового порядку.

Там само вказано, що стратегія розвитку воєводства має відповідати національній стратегії розвитку і формується на період, який не перевищує період, охоплений чинною середньостроковою Національною стратегією розвитку. Її стандартна структура аналогічна структурі Національної стратегії. Серед іншого згадано, що вона має містити модель функціонально-просторової структури воєводства, висновки та рекомендації щодо формування і реалізації просторової політики у воєводстві, мати картографічні матеріали, які її відображають. Така стратегія також подається профільному міністрові на висновок.

Одним з цікавих елементів планування регіонального розвитку є так звані територіальні контракти — угоди, які укладаються між урядом та воєводствами і які окреслюють цілі та пріоритетні проєкти, що мають суттєве значення для розвитку країни, відповідних воєводств, а також способи їхньої координації, умови їх реалізації та співфінансування програм, розроблених воєводствам для реалізації угоди про партнерство у сфері політики згуртування (Закон «Про засади реалізації політики розвитку», ст. 4с, розділ 2b). Цей інструмент забезпечує, щоб відповідні стратегії регіонального рівня були узгоджені з національною стратегією і фінансово забезпечені у реалізації. Інструменту такого штибу явно бракує в Україні.

Щодо стратегій гмін, то польське законодавство не містить прямої норми, яка б зобов'язувала їх розробляти стратегії. В ст. 10e.1. **Закону «Про самоврядування на рівні гмін»** (*USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*)³⁸⁹ сказано, що гміни можуть розробляти стратегії. Їхня структура аналогічна до Національної і воєводських, але дуже детально розписаний їхній просторовий

³⁸⁸ <https://surl.li/ktwbgy>

³⁸⁹ <https://surl.li/zcrobk>

компонент — **модель функціонально-просторової структури гміни**, під якою розуміється цільове розташування просторових компонентів, включаючи:

- a. структуру мережі поселень разом з роллю та ієрархією одиниць поселень;
- b. систему природних зв'язків;
- c. основні коридори та елементи транспортних мереж, включаючи пішохідні й велосипедні;
- d. основні елементи технічної та соціальної інфраструктури.

Детальніші роз'яснення про функціонально-просторові моделі і їхнє застосування в стратегічному плануванні містяться у файлі, розміщеному на урядових ресурсах³⁹⁰. Як в ньому зазначено, така модель представляє бажані напрямки просторового розвитку для заданої території/району протягом заданого часового горизонту. Вона ілюструє зміни, які мають відбутися в просторі для досягнення встановлених стратегічних цілей й очікуваного результату.

Стратегії гмін повинні також містити висновки та рекомендації у сфері формування й проведення просторової політики щодо:

- a. принципів охорони навколишнього середовища та його ресурсів, зокрема, охорони повітря, природи та ландшафту;
- b. принципів охорони культурної спадщини та пам'яток, а також сучасних культурних цінностей;
- c. напрямів змін у структурі землеустрою, враховуючи визначення особливих потреб у сфері нового житлового будівництва;
- d. принципів розташування великомасштабних торгових об'єктів;
- e. принципів розміщення ключових інвестицій суспільного призначення;
- f. напрямів розвитку комунікаційних систем, технічної та соціальної інфраструктури;
- g. принципів розміщення енергетичних установок із потужністю понад 500 кВт;
- h. принципів розміщення проєктів, які можуть мати значний вплив на навколишнє середовище;
- i. принципів формування сільськогосподарського та лісового виробничого простору;
- j. принципів формування просторового розвитку на деградованих і ревіталізаційних, а також зон, що потребують трансформації, реабілітації, рекультивациі або відновлення.

Також передбачена наявність картографічних матеріалів. Розроблена стратегія направляється на висновок уряду воєводства.

Таким чином, на всіх рівнях у документах відбувається поєднання стратегічного і просторового планування. Цей підхід міг би розв'язати проблему, яка давно дискутується в Україні, щодо узгодження двох видів планування.

³⁹⁰ <https://surl.li/xhekvo>

Варто звернути увагу, що в цей Закон нещодавно додана норма, яка вступає в дію з 01.07.2026, ст. 10e.1a.: «Гміна може не опрацьовувати стратегію свого розвитку, якщо її територія охоплена понадлокальною стратегією розвитку».

Що стосується реалізації стратегій, то вона здійснюється через операційні та розвиткові програми, які визначають заходи, що мають бути реалізовані відповідно до встановленої системи і плану реалізації програми (Закон «Про засади реалізації політики розвитку», розділ 3). Національні та регіональні операційні програми розробляються відповідно до порядку використання коштів структурних фондів ЄС для реалізації національної, секторальних і регіональних (кількох воєводств) стратегій. Програми розвитку можуть також стосуватись секторальних і регіональних стратегій, але насамперед передбачені для реалізації стратегій воєводств, гмін і надлокальних стратегій.

Відповідальність за реалізацію операційних програм покладена на Міністра регіонального розвитку або на адміністрації воєводств (ст. 25).

Базовий Закон і так званий імплементаційний Закон, згаданий вище і який визначає принципи реалізації програм і завдань, що фінансуються з європейських фондів, разом задають дуже чіткі і детальні правила роботи з коштами ЄС.

Наявність такої чіткої системи, загальні правила якої залишаються майже незмінними протягом тривалого часу, і є однією з важливих передумов успішного освоєння коштів ЄС. Україна, наразі не будучи ще членом ЄС, а тільки країною-кандидатом, поки не має доступу до структурних фондів, але підготовка до вступу в ЄС в питаннях, які стосуються регіональної політики, передбачає напрацювання подібної моделі і принаймні апробацію ключових її елементів. Одним з ключових моментів при цьому є не тільки чітке визначення основних процедур, але й зрозумілий розподіл ролей і відповідальності основних діючих осіб в цьому процесі.

Тут варто також звернути увагу, як в цю систему вписані стратегічні документи різного рівня, які розробляються в Польщі і для реалізації яких в тому числі використовуються кошти європейських операційних програм. Це ще раз підтверджує, що рухаючись назустріч ЄС, Україна має водночас вибудувувати власну регіональну політику на якісному рівні.

■ ЕВОЛЮЦІЯ ПЛАНУВАЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ НАЦІОНАЛЬНОГО РІВНЯ — ПОЧАТОК 2010-х

Простежимо еволюцію планувальних документів розвитку Польщі, починаючи з 2010-х, і розглянемо основні з них.

На цей період діяла **система управління розвитком Польщі**³⁹¹, що відповідала чинній на той момент редакції Закону «Про засади реалізації політики розвитку» і передбачала наявність:

- Довгострокової (до 2030 року) і Середньострокової (до 2020) стратегій розвитку Польщі;
- 9 інтегрованих стратегій (які мали на меті відійти від вузько-секторального підходу) до 2020 року, зокрема:

³⁹¹ <https://surl.lu/sxqnmf>

- Стратегія інновацій та ефективності економіки (координатор — Міністерство економіки),
 - Стратегія розвитку людського капіталу (координатор — Міністерство праці та соціальної політики),
 - Стратегія розвитку транспорту (координатор — Міністерство інфраструктури та розвитку),
 - Стратегія енергетичної безпеки та довкілля (координатор — Міністерство економіки),
 - Стратегія ефективної держави (координатор — Міністерство адміністрації та цифровізації),
 - Стратегія розвитку соціального капіталу (координатор — Міністерство культури та національної спадщини),
 - Національна стратегія регіонального розвитку — регіони, міста, сільська місцевість (координатор — Міністерство інфраструктури та розвитку),
 - Стратегія сталого розвитку сільських територій, сільського господарства та рибальства (координатор — Міністерство сільського господарства та розвитку сільських районів),
 - Стратегія розвитку системи національної безпеки Республіки Польща (координатор — Міністерство національної оборони);
- 4 надлокальних стратегій — Східної, Західної, Південної і Центральної;
 - Концепцію просторового розвитку країни до 2030 року.

Відповідно у 2011–2012 роках була розроблена **«Довгострокова національна стратегія розвитку. Польща 2030. Третя хвиля модерності»** (*Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, DSRK*)³⁹². Цей документ розроблявся в тому числі в зв'язку з необхідністю подолання світової фінансової кризи 2008 року.

Концептуально цей документ спирається на ідею американського футуролога Елвіна Тоффлера про три хвилі цивілізаційних змін (аграрна, індустріальна, постіндустріальна):

Після хвилі модерності, принесеної країні процесом повоєнної індустріалізації, після другої хвилі модерності, принесеної трансформацією, яка змінила принципи функціонування економіки від централізовано планової до ринкової та до постіндустріальної, зі специфічним використанням ефектів двох «бумів»: освіти та підприємництва — настав час для третьої хвилі модерності, щоб, отримавши нові конкурентні переваги, Польща могла уникнути загрози периферизації та стати лідером у багатьох сферах у майбутньому.

Головною метою розвитку Польщі в цьому документі визначено покращення якості життя поляків. Досягнення цієї цілі передбачає фокус на трьох стратегічних напрямках:

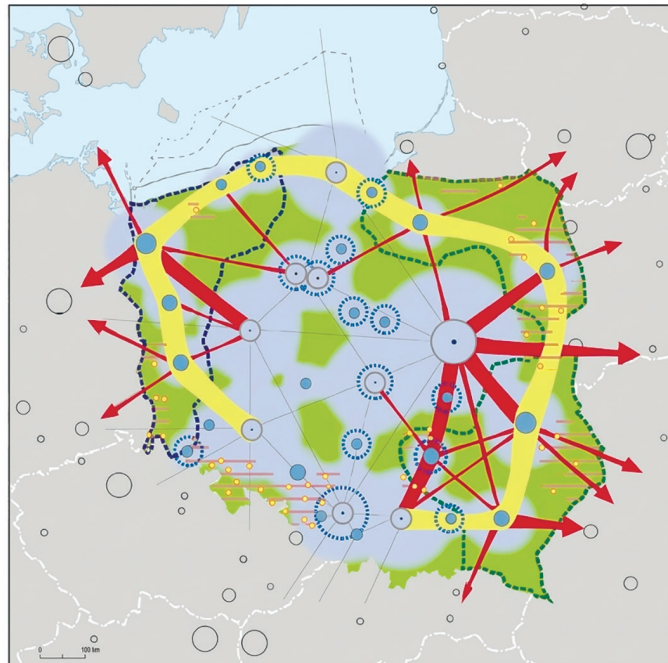
- конкурентоспроможність та інновації (модернізація);
- збалансування потенціалу розвитку регіонів Польщі (дифузія) (мал. 71);
- ефективність і результативність держави.

³⁹² <https://surl.li/jzbuuw>

У кожному з них визначаються стратегічні цілі, які доповнюються конкретними напрямками втручання.

Для моніторингу реалізації цієї Стратегії пропонується два ключові індикатори — ВВП на душу населення та Індекс людського розвитку (*Human Development Index*), а також низка індикаторів відповідно до її цілей з базовим і цільовим (на 2030 рік) значеннями.

Цікавим елементом цієї Стратегії є те, що в ній визначається географія і покоління розвитку. З одного боку, пропонується ставка на «поліцентризм мережевої метрополії», яка передбачає «дифузію успіху» від більш розвинених центрів на всю територію країни, а з другого, йдеться про очікувану в середині 2030-х масштабну зміну поколінь і відповідно створення передумов для розвитку молоді (групи поколінь так званого другого повоєнного бебі-буму), яка найімовірніше, в перспективі горизонту планування Стратегії буде перебирати на себе повноцінну керівну роль у суспільному житті.



Мережа ключових міст

Рівень воєводства

- Столиця
- Метрополії
- Національні центри, що виконують окремі метрополійні функції
- Найважливіші регіональні центри

Пріоритети просторової політики

- ➔ Підтримка розвитку функціональних зв'язків, важливих для забезпечення розвитку периферійних міст і регіонів
- ➔ Розвиток функціональних зв'язків між прикордонними територіями, які потребують підтримки розвитку та посилення внутрішньої згуртованості країни
- Підтримка процесів урбанізації, концентрації метрополійних функцій та економічної діяльності
- Підтримка процесів дифузії розвитку від головних центрів
- Розширення доступу до базових послуг, зокрема транспортних і комунікаційних

- Реструктуризаційні заходи на територіях міст і сільських територій, які страждають від депопуляції (прогноз Управління статистики (GUS) 2033)
- Концентрація ревіталізаційних заходів у містах та територіях з ознаками деградації
- Західна Польща та Середнє Помор'я – реструктуризаційні заходи в містах для протидії втраті функцій, просторова інтеграція з центром країни, використання додаткових імпульсів розвитку, що випливають із прикордонного розташування
- Східна Польща – заходи підтримки урбанізаційних процесів, концентрації активностей у воєводських містах, реструктуризації сільських територій, використання потенціалу, зумовленого прикордонним розташуванням

Джерело: Міністерство регіонального розвитку, 2011 р.

■ **МАЛЮНОК 71. Напрямки просторової політики в рамках механізму балансування розвитку територіального розвитку.**
 Джерело: Довгострокова національна стратегія розвитку. Польща 2030³⁹³

У той же період, коли була ухвалена Довгострокова стратегія «Польща 2030» (DSRK), була розроблена і затверджена Середньострокова **«Національна стратегія розвитку 2020»** (Strategia Rozwoju Kraju 2020, ŚSRK)³⁹⁴. Її розроблення синхронізована з розробленням стратегічних документів ЄС на період програмного циклу до 2020 року. Тут варто звернути увагу, як у цьому контексті визначається зв'язок між національними і загальноєвропейськими документами: *«З одного боку, національні документи перетворюють європейські виклики на національні контексти. З іншого боку, визначення національних потенціалів та бар'єрів дозволяє брати активну участь у процесі формулювання стратегічних цілей ЄС»*.

Середньострокова стратегія відштовхується від тих же стратегічних напрямків, правда в дещо зміненому формулюванні (ефективна держава, конкурентоспроможна економіка, активне суспільство — соціальна і територіальна згуртованість), визначає цілі на періоди до 2020 року, політики які мають бути напрацьовані чи змінені за на період 2013–2015 і 2016–2020 років та з посиланням, через які інтегровані стратегії вони мають бути реалізовані.

У документі зазначено, що витрати на розвиток (окремо від поточних витрат) до 2020 року мають досягти 17,6 % ВВП, з них 88 % має бути спрямовано на освіту, охорону здоров'я і транспорт. Визначена загальна сума за напрямками втручання розподілена між 9 інтегральними стратегіями. Документ також містить індикатори, згруповані за цілями і розбиті на основні й допоміжні.

Однією з інтегрованих стратегій на цей період була **Національна стратегія регіонального розвитку 2010–2020: регіони, міста, сільські райони** (Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, KSRR)³⁹⁵. Вона базувалась на ідеї перетворення територіального різноманіття на сильну сторону і визначила три конкретні цілі на 2020 рік в рамках цієї ж тріади «конкурентоспроможність, згуртованість та ефективність»:

1. Підтримка зростання регіональної конкурентоспроможності.
2. Розбудова територіальної згуртованості та протидія процесам маргіналізації у проблемних районах.
3. Створення умов для ефективною, результативною та партнерською реалізації територіально орієнтованих заходів розвитку.

У ній зазначалося, що *«регіональна політика спрямовує зусилля на зміцнення та використання ендogenous потенціалу всіх територій і розроблення механізмів, що сприяють поширенню процесів розвитку від основних центрів зростання (визначених у Стратегії як столиці воєводств) до території всіх воєводств»*. В ній також передбачалась окрема увага до територій, які потребують особливої підтримки розвитку. Відповідно до цього основні міські центри і території навколо них, а також проблемні зони визначаються як території стратегічного втручання.

Регіональна політика покликана забезпечити, з одного боку, належне врахування цілей розвитку країни в просторовому контексті, а, з іншого — просторову диференціацію з точки зору різних факторів розвитку. Важлива така теза з цього документу:

...регіональна політика стосується не лише регіональних диспропорцій, а її суб'єктами не є виключно регіони — самоврядні воєводства. Предметом регіональної політики є потенціал розвитку, а суб'єктами — кожна територія разом з органами публічної влади, які забезпечують ухвалення розвиткових рішень на цій території.

³⁹⁴ <https://surl.li/ctqei>

³⁹⁵ <https://surl.li/pqxjhj>

Це означає, що регіональна політика орієнтується не тільки на адміністративно виділені регіони (воєводства), а й на території, які виокремлені не за адміністративними межами, а за функціональними зв'язками.

Загалом цей документ концептуально співзвучний тим змінам, які відбулись в європейській когезійній політиці з середини 2000-х, зокрема після публікації знаменитої доповіді Фабріціо Барка про необхідність впровадження територіально-орієнтованого (*place-based*) підходу³⁹⁶, який мав замінити політику короткострокових субсидій для вирівнювання.

Структурно документ включає детальний аналіз основних викликів, які постали перед Польщею в територіальному розрізі, принципи регіональної політики, візію, цілі (окремо зазначено, як вони реалізуються у воєводствах, містах і сільських територіях), індикатори з огляду на цілі, систему впровадження стратегії з визначенням ролей усіх ключових стейкхолдерів від національного до місцевого рівня і взаємозв'язку з іншими планувальними документами, а також фінансові рамки її імплементації, основними джерелами для якої виступають кошти когезійної політики ЄС, державне співфінансування і місцеві кошти (орієнтовно в межах 3 % ВВП).

З цілей, представлених на мал. 72, зрозуміло, що Стратегія регіонального розвитку побудована саме за територіальним, а не секторальним принципом і реалізує принцип поліцентризму, який згадувався вище. Відображення ставки на «дифузю успіху» від ключових міських центрів на решту території ми пізніше побачимо в застосуванні інструменту інтегрованих територіальних інвестицій в рамках операційних програм Польщі під кошти ЄС.

Цей документ надалі був замінений новою версією, але для нас він цікавий тим, що перехід до територіально-орієнтованого підходу в Україні ще не повною мірою реалізований і тому він все ще може для нас слугувати орієнтиром. Власне такого саме територіального, а не секторального структурування Стратегії регіонального розвитку, який ми бачимо в цьому документі, і чіткої логіки територіальних втручань наразі бракує українській Державній стратегії регіонального розвитку.

Ще один документ цього етапу планування розвитку Польщі, який не можемо оминати, — це **Національна концепція управління просторовим розвитком 2030** (*KONCEPCJA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU 2030*)³⁹⁷. У передмові зазначено, що новий підхід, реалізований в цьому документі, пропонує відійти від традиційної дихотомії між просторовим і соціально-економічним плануванням: *«Він запроваджує взаємозалежність цілей просторової політики з цілями регіональної політики, інтегрує стратегічне планування з програмною діяльністю в рамках програм розвитку та операційних програм, що співфінансуються коштами ЄС, а також визначає дії держави в законодавчій та інституційній сферах для посилення ефективності системи просторового планування і територіально орієнтованої діяльності з розвитку (включно з інвестиціями)».*

³⁹⁶ Barca, F. (2009) An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent report prepared at the request of the European Commissioner for Regional Policy, Brussels: European Commission <https://surl.li/dsvjps>

³⁹⁷ <https://surl.li/vldabc>

СТРАТЕГІЧНА МЕТА

Ефективне використання конкретних регіональних та інших територіальних розвиткових потенціалів для досягнення цілей розвитку країни — зростання, зайнятості та згуртованості у довгостроковій перспективі

МЕТА 1: Підтримка зростання регіональної конкурентоспроможності

- 1.1. Посилення метрополійних функцій воєводських центрів та інтеграція їхніх функціональних зон
 - 1.1.1. Варшава — столиця країни
 - 1.1.2. Інші центри воєводств
 - 1.1.3. Посилення розвиткового і абсорбційного потенціалу сільських територій
 - 1.1.4. Ефективне використання в розвиткових процесах потенціалу локальної спеціалізації
- 1.2. Створення умов для охоплення процесами розвитку ширших територій та для абсорбції цих впливів за межами центрів воєводств
 - 1.2.1. Підвищення внутрішньої транспортної доступності
 - 1.2.2. Підтримка розвитку і збільшення значення середніх міст
- 1.3. Формування основ конкурентоспроможності воєводств — тематичні напрямки
 - 1.3.1. Розвиток соціального, людського, інтелектуального капіталу
 - 1.3.2. Підтримка залучення зовнішніх інвестицій, особливо міжнародних
 - 1.3.3. Посилення передумов для впровадження інноваційних рішень місцевими підприємствами та інституціями
 - 1.3.4. Розвиток потенціалу інституцій підтримки бізнесу
 - 1.3.5. Диверсифікація джерел і підвищення ефективності використання енергії та реагування на загрози природного характеру
 - 1.3.6. Використання переваг природного середовища і культурної спадщини
 - 1.3.7. Міжнародна співпраця

МЕТА 2: Розбудова територіальної єдності та протидія маргіналізації проблемних регіонів

- 2.1. Зміцнення згуртованості на національному рівні
- 2.2. Підтримка сільських районів з найнижчим рівнем доступу до благ та послуг, що визначають можливості розвитку
 - 2.2.1. Освітні послуги
 - 2.2.2. Медичні послуги
 - 2.2.3. Комунальні послуги
 - 2.2.4. Комунальні послуги, які пов'язані з впливом на довкілля
 - 2.2.5. Культурні послуги
- 2.3. Реструктуризація та відродження середніх міст і територій, які втратили свої соціально-економічні функції
- 2.4. Подолання негативних наслідків, пов'язаних із розташуванням на периферії та у прикордонних районах, особливо вздовж зовнішніх кордонів ЄС
- 2.5. Збільшення транспортної доступності до центрів воєводств і до районів з найнижчою доступністю

МЕТА 3: Створення умов для ефективної, результативної та партнерської реалізації територіально-орієнтованих розвиткових заходів

- 3.1. Посилення стратегічного виміру регіональної політики
- 3.2. Підвищення координації державної політики, включаючи політику регіонального і місцевого розвитку
- 3.3. Розбудова системи багаторівневого врядування і посилення координації в її рамках
- 3.4. Підтримка розбудови соціального капіталу та регіонального розвитку на основі мереж співпраці між різними суб'єктами регіональної політики

■ МАЛЮНОК 72. Дерево цілей Національної стратегії регіонального розвитку 2010–2020³⁹⁸

398 <https://surl.li/jhrdcp>

Бачення розвитку з перспективою до 2030 року передбачає 5 елементів (мал. 73). Польський простір є:

- конкурентоспроможним та інноваційним завдяки потенціалу поліцентричної мережі метрополій;
- інтегрованим та цілісним як зовні, так і внутрішньо, завдяки чому всі мешканці беруть участь у процесах розвитку (йдеться про інтеграцію міст і їхніх функціональних зон, міських та сільських територій, міст між собою і з ключовими центрами ЄС);
- впізнаваним, зберігає багатство своєї природної та культурної спадщини;
- стійким до різних загроз, пов'язаних з енергетичною і природною безпекою;
- впорядкованим — організованість і злагодженість панує завдяки прозорій правовій системі й дієвим державним інституціям.

Стратегічна мета визначена як ефективне використання простору країни та її територіально диверсифікованого потенціалу розвитку для досягнення загальних цілей розвитку — конкурентоспроможності, підвищення зайнятості, ефективного функціонування держави та згуртованості в соціальному, економічному і територіальному вимірах у довгостроковій перспективі.



■ МАЛЮНОК 73. Головні характеристики польського простору у 2030 році.
Джерело: Національна концепція управління просторовим розвитком 2030³⁹⁹

Елементом бачення відповідають **цілі**, але їх не 5, а 6 — інтегрованість розділена на функціональну інтеграцію і транспортну доступність та розвиток телекомунікаційної мережі.

³⁹⁹ <https://surl.li/uzfwmz>

Система цілей цього документа побудована за логікою, типовою для подібних стратегій. Вона передбачає ієрархічну мережу центрів розселення, їхню інтеграцію з сусідніми територіями, розвиток мереж транспорту, зв'язку й енергетики, а також просторовий аналіз ландшафту з визначенням проблем та напрямів впливу на його елементи.

Окремої уваги заслуговує розділ про **функціональні території** (*obszary funkcjonalni*), що визначаються як зони, об'єднані спільними географічними, соціально-економічними та просторовими ознаками. Спрямування активності на такі території пов'язується з переходом європейської політики до територіально-орієнтованого підходу. Пропонується 4 типології таких територій:

- за ступенем урбанізованості — міські території (ядра та їхні функціональні зони) і функціональні сільські території;
- за типом потенціалу розвитку;
- з урахуванням можливості просторових конфліктів, пов'язаних зі способом використання їхнього природного та культурного потенціалу;
- за необхідністю реструктуризації та розвитку нових функцій, викликаних накопиченням соціально-економічних проблем, які перешкоджають просторовій згуртованості країни.

Для кожного типу таких територій притаманні специфічні умови, проблеми розвитку та потреби у цілеспрямованих інтервенціях. Зауважимо, що це типологія власне територій, а не ґмін, тому йдеться про необхідні зміни для території в цілому, незалежно від її адміністративних меж.

Документ також містить короткий розділ про імплементацію і посилання на 23 мапи.

Національна концепція управління просторовим розвитком 2030 донедавна зберігала свою чинність, але втратила її після ухвалення нової Національної концепції розвитку 2050, яка мала забезпечити подальшу інтеграцію стратегічного і просторового планування.

Однак уже в цьому документі ми бачимо достатньо високий рівень такої інтеграції, якого бракує в українській архітектурі планувальної документації. Особливої уваги заслуговує чітка реалізація у ньому ідей територіально-орієнтованого підходу — як на рівні візії та цілей, так і через визначення функціональних територій, типологія яких охоплює всю країну.

Говорячи про цей етап розбудови системи планування розвитку в Польщі, варто звернути увагу на один з інструментів моніторингу реалізації стратегій, який був введений в дію у 2013 році⁴⁰⁰, — **аналітичну систему STRATEG** на порталі головного статистичного управління Польщі⁴⁰¹. У поточному вигляді ця система акумулює індикатори реалізації основних стратегічних документів від загальноєвропейських і національних до воєводських в щорічній динаміці і дозволяє графічно відображати та порівнювати ці показники між собою за кількома індикаторами.

⁴⁰⁰ <https://surl.li/mrnzsc>

⁴⁰¹ <https://strateg.stat.gov.pl/#/>

■ ОНОВЛЕННЯ ПІДХОДУ ДО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ — ДРУГА ПОЛОВИНА 2010-х

Хоча розглянуті документи загалом вирізняються високою якістю, з другої половини 2010-х років підхід до планування розвитку Польщі почав змінюватися.

Ключовим документом, який відображає ці зміни, стала **Стратегія відповідального розвитку до 2020 року (з перспективою до 2030 року)** (*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*)⁴⁰², ухвалена на початку 2017 року і чинна наразі. Вона замінила середньострокову «Національну стратегію розвитку 2020».

Необхідність оновлення Стратегії пояснюється ризиком сповільнення темпів економічного зростання і збільшення соціальних дисбалансів: «Поточні фактори економічного розвитку та зростання, включаючи низьку вартість робочої сили, приплив іноземних інвестицій, підвищення рівня освіти та економічну трансформацію, що є результатом членства в ЄС, повинні бути доповнені підвищеною роллю знань і технологій, вироблених у країні, в економічних процесах, розвитком та подальшим розширенням польського бізнесу, побудовою системи заощаджень, а також покращенням інституційної діяльності та взаємодії з суспільством». «Стратегія представляє нову модель розвитку — відповідальний розвиток, який, нарощуючи конкурентоспроможність завдяки використанню нових факторів розвитку, забезпечує участь та переваги всіх соціальних груп, що проживають у різних куточках нашої країни. Водночас нова модель задовольнятиме потреби сучасного покоління, не обмежуючи можливості майбутніх поколінь. Нова модель розвитку стосується не лише ВВП, а й перш за все його якості та сприйняття процесів розвитку в контексті їхньої важливості для громадян».

Таким чином, нова модель, з одного боку, посилює ставку на інноваційний розвиток і ролі польського бізнесу в ньому, а з другого, більше фокусує увагу на соціальних проблемах, про які ми згадували на початку.

Аналіз визначає 5 так званих **пасток розвитку** (формування певного статус-кво, яке важко подолати):

- середнього доходу (стале відставання від розвинутих країн ЄС);
- дисбалансів між іноземним, який відігравав важливу роль в процесі трансформації, і вітчизняним капіталом;
- орієнтації вітчизняних виробників на продукт середньої якості за високою ціною;
- демографічна (відтік молоді, початок скорочення кількості населення працездатного віку);
- інституційної слабкості (низької ефективності держави).

Більше того, серйозними загрозами для розвитку Польщі стали: соціальна стратифікація та значні просторові диспропорції в рівні соціально-економічного розвитку, тобто той факт, що різні соціальні страти і регіони є різною мірою бенефіціарами економічного розвитку.

⁴⁰² <https://surl.li/vjlovo>

Цікавим є **підхід до сценарного аналізу**, який базується на визначенні 15 подій, що можуть вплинути на розвиток Польщі. Він базується на припущення, що ці події не можуть відбутися, так само, що не трапиться жодна з них. З комбінації ймовірностей цих подій вибудовуються оптимістичний, песимістичний і базовий сценарії.

Принципи нової політики:

- вибір пріоритетів;
- інтегрований, територіально диференційований підхід;
- співпраця, партнерство, ставка на соціальний капітал;
- активна позиція в ЄС;
- заощадження та інвестиції громадян;
- свідомо демографічна політика.

Головною метою Стратегії є створення умов для зростання доходів поляків, одночасно з посиленням згуртованості у соціальному, економічному, екологічному і територіальному вимірах (**мал. 74**).



■ МАЛЮНОК 74. Структура цілей Стратегії відповідального розвитку до 2020 року⁴⁰³

Ключовими очікуваними результатами реалізації Стратегії є збільшення середнього доходу домогосподарств до середнього показника по ЄС, а також досягнення низки соціальних показників (зменшення ризику бідності, зниження коефіцієнта Джіні).

⁴⁰³ <https://surl.li/gxjoop>

У Стратегії визначені **три конкретні цілі**:

- **стале економічне зростання**, що все більше базується на знаннях, даних та організаційній досконалості (основні сфери концентрації зусиль: реіндустріалізація, розвиток інноваційних компаній, малі та середні підприємства, капітал для розвитку, експансія за кордон);
- **соціально чутливий і територіально сталий розвиток** (основні сфери концентрації зусиль: соціальна згуртованість, територіально сталий розвиток);
- **ефективна держава та інституції**, що служать зростанню і соціально-економічній інтеграції (основні сфери концентрації зусиль: право на службі громадян та економіки, інститути розвитку та стратегічне управління розвитком, електронна держава, державні фінанси, ефективність використання фондів ЄС);

Їх можна порівняти з тріадою цілей, згаданою раніше, але формулювання тут суттєво відрізняються.

Також зазначено ключові наскрізні сфери, що впливають на досягнення цілей Стратегії: людський та соціальний капітал, цифровізація, транспорт, енергетика, довкілля, національна безпека.

Для кожної з основних сфер концентрації зусиль за трьома цілями, а також для ключових наскрізних сфер подано оцінку ситуації. Для них визначено мету, очікувані результати та індикатори, напрями втручання, заходи (до і після 2020 року), а також стратегічні та флагманські проєкти (більш деталізовані підпроєкти в межах стратегічних) — загалом понад 180.

Вказано **обсяг коштів**, які планується залучити на реалізацію Стратегії з різних джерел (державні фонди і кошти державних компаній, місцеві, європейські, приватні) до 2020 року, і прогноз подальшого фінансування, роль різних інституцій в її реалізації.

Невдовзі після ухвалення цього документу у 2018 році була оновлена **система управління розвитком Польщі**⁴⁰⁴, спрямовано на подальшу інтеграцію соціально-економічного і просторового планування на всіх рівнях в одних документах, їхньої реалізації. Зокрема:

- передбачена заміна Довгострокової національної Стратегії розвитку і національної концепції просторового розвитку одним документом — Національною концепцією розвитку до 2050 року;
- запровадження нового підходу до узгодження заходів розвитку з місцевими органами влади здійснюється на основі програмних договорів (пов'язаних зі співфінансуванням та умовами використання коштів ЄС в рамках регіональних операційних програм), галузевих договорів (механізму узгодження обсягу територіально спрямованих галузевих заходів) та територіальних контрактів (інструменту узгодження заходів, важливих для місцевих громад);
- визначення «областей стратегічного втручання» (*obszarów strategicznej interwencji*), районів зі специфічними соціальними, економічними та просторовими умовами як об'єктів комплексної інтервенції з боку держави;
- надання стратегії розвитку воєводства провідної ролі в плануванні заходів розвитку у воєводстві в соціальній, економічній і просторовій сферах;

⁴⁰⁴ <https://surl.li/zxzbxi>

- створення правової основи для стратегій розвитку гмін та запровадження можливості підготовки надлокальних стратегій розвитку — ці документи не є обов'язковими;
- запровадження вимоги щодо підготовки оцінки *ex-post* (після завершення впровадження) замість оцінки *ex-ante* програм розвитку (на етапі, що передує впровадженню), яка раніше не мала широкого застосування.

Далі ці зміни були закріплені в змінах до Закону «Про засади реалізації політики розвитку», ухваленого у 2020 році.

В оновленій системі збереглися інтегровані стратегії, серед яких і Стратегія регіонального розвитку, але більшість з них була актуалізована на період до 2030 року.

Національна стратегія регіонального розвитку 2030 (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*)⁴⁰⁵, яка уже базувалась на Стратегії відповідального розвитку, була ухвалена у 2019 році:

...відповідальний розвиток також означає територіально сталий розвиток, який розвиває та ефективно використовує місцеві ресурси та потенціал усіх територій, і зокрема підтримує розвиток тих районів, які менш стійкі до кризових явищ, не можуть повною мірою розкрити свій потенціал розвитку або втратили свої соціально-економічні функції. Для регіональної політики це означає реалізацію заходів задля скорочення розриву в соціально-економічному розвитку між різними територіями, зокрема між міськими та сільськими.

В Стратегії визначено **3 цілі**, які близькі і сформульовані у попередній період (мал. 75):

- конкретна ціль I: підвищення узгодженості (згуртованості) розвитку країни в соціальному, економічному, екологічному та просторовому вимірах;
- конкретна ціль II: зміцнення регіональних конкурентних переваг;
- конкретна ціль III: покращення якості управління та впровадження територіально-орієнтованої політики.

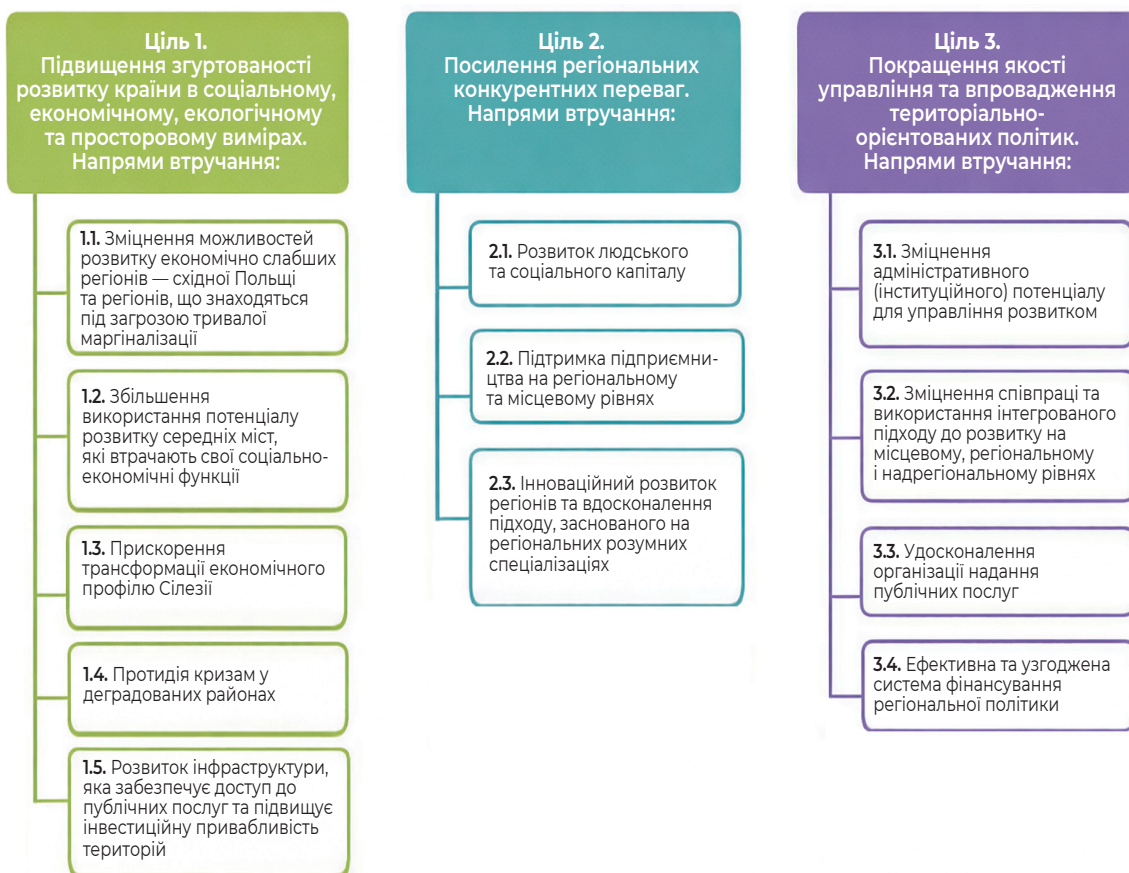
Однак їхній порядок і наповнення напрямками інтервенції дещо змінились. Подолання диспропорцій і підтримка слабших територій тепер виходить на передній план. Посилення конкурентоспроможності розглядається не в ракурсі різних типів територій, а через головні фактори її рушіїв (людський і соціальний капітал, підприємництво, інновації).

Як і попередня версія цього документу, Стратегія містить розділи впровадження і моніторингу. Щодо індикаторів варто звернути увагу на те, що показники, які відображають міжрегіональні диспаритети і різницю доходів домогосподарств в міській і сільській місцевості, підняті до рівня індикаторів досягнення головної мети Стратегії.

⁴⁰⁵ <https://surl.li/agdxyz>

ГОЛОВНА МЕТА НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ 2030:

Головною метою регіональної політики є ефективне використання ендogenous потенціалу територій та їх спеціалізації для досягнення сталого (збалансованого) розвитку країни, що створить умови для збільшення доходів громадян Польщі з одночасним досягненням згуртованості в соціальному, економічному, екологічному та просторовому вимірах



■ МАЛЮНОК 75. Дерево цілей у Національній стратегії регіонального розвитку 2030⁴⁰⁶

■ ОСНОВНІ НАЦІОНАЛЬНІ ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ, АКТУАЛЬНІ ЗАРАЗ

Нещодавно, 25.07.2025, Уряд Польщі схвалив **Національну концепцію розвитку 2050** (*Konsercja Rozwoju Kraju 2050, KRK 2050*)⁴⁰⁷. Це ключовий документ нового покоління планувальних документів Польщі, розроблення яких було передбачено наприкінці 2010-х.

Його **аналітична частина** побудована на визначені мегатрендів: «Планування розвитку потребує визначення тенденцій, що сягають корінням у минуле та формують сьогодення і майбутні роки». Сучасні мегатренди відповідно до цього документу це:

- поява нової економіки (внаслідок поширення інновацій, цифровізації, енергетичної трансформації тощо);
- технологічне прискорення (штучний інтелект, біотехнології, актуальність кібербезпеки);
- зростання глобальних соціальних проблем (демографічна невизначеність, дедалі більш кочовий світ, зростання соціальної нерівності, розвиток попиту на нові форми та сфери навчання);
- зростаюча динаміка змін навколишнього середовища та клімату;
- реорганізація простору (зростання сильних міст та міських функціональних територій, трансформації у сільській місцевості, зміни у землекористуванні);
- трансформація світового порядку (зростання міжнародної напруженості, включаючи загрозу нових збройних конфліктів, зростання політичного значення Азії, послаблення механізмів демократії).

У самому документі немає розлогого опису трендів — лише дуже інформаційно насичена інфографіка, яка відображає місце Польщі в контексті цих глобальних змін, що відбуваються.

Виходячи з того, що перспективний розвиток має реалізуватися в умовах динамічних змін і високої невизначеності, документ формулює заздалегідь ідеалістичний, амбітний **погляд**: «У 2050 році Польща — це країна, яка розвинула свій потенціал, забезпечуючи міцну основу для майбутнього, і місце, де ми хочемо жити та працювати». Ця візія включає такі компоненти:

- суб'єктне суспільство (*podmiotowe społeczeństwo* — суспільство активних суб'єктів, здатне до самостійної дії);
- економіка майбутнього;
- збережене (захищене) довкілля;
- сучасна Польща (стала, демократична, солідарна, безпечна);
- спільний простір (добре спланований і функціональний).

Нетрадиційним підходом відзначений **сценарний аналіз**. Тут описано 4 основні сценарії того, куди рухатиметься світ з урахуванням глобальних мегатрендів. Вони вибудовані не за логікою від песимістичного до оптимістичного, хоча частина з

⁴⁰⁷ <https://surl.li/vbglli>

них виглядає більш песимістичними чи оптимістичними. Йдеться про те, чи світ розвиватиметься до більшої єдності чи до розколу, і чи працюватимуть нові технології на благо всього людства, а не лише в інтересах обраних⁴⁰⁸. У кожному з них описується, яким чином має Польща реагувати на той чи інший розвиток подій.

Такий погляд на можливе майбутнє цікавий і для України, тому наведемо короткий, дещо спрощений опис цих сценаріїв:

- **ПОЛЬЩА У СВІТІ, ЯКИЙ РОБИТЬ СТАВКУ НА ПОДАЛЬШУ ГЛОБАЛІЗАЦІЮ:** у світі, де автоматизація і технології розвиваються, але темпами, недостатніми для ефективної протидії численним негативним аспектам нових технологічних тенденцій; водночас висока відкритість суспільств позитивно впливає на співпрацю в багатьох сферах; це дає змогу використовувати позитивні аспекти певних тенденцій або вживати заходів, щоб запобігти чи протидіяти їхнім негативним наслідкам;
- **ПОЛЬЩА У СВІТІ ІНТЕНСИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ТА ПОВІЛЬНОЇ АТОМІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА:** у світі безпрецедентного розвитку передових технологій; у такому світі стали можливими більш амбітні екологічні дії та краща адаптація до наслідків зміни клімату; відкритість суспільства сприяла розробці найкращих рішень для швидкого розвитку; оподаткування автоматизації дозволило запровадити гарантований базовий дохід; використання сучасних технологій, особливо штучного інтелекту, стало поширеним, але все частіше лунають голоси техноскептиків, а перенесення значної частини людського життя у віртуальний світ сприяло послабленню якості соціальних зв'язків;
- **ПОЛЬЩА У СВІТІ ПОРУШЕНИХ ЛАНЦЮЖКІВ ПОСТАЧАНЬ ТА ДЕФІЦИТУ:** у світі нестачі, що характеризується труднощами в доступі до сировини, енергії та технологій; також бракує співпраці, яка дозволила б знайти рішення спільних проблем; розбіжності зростають; не вдалося зупинити темпи зростання викидів та зміну клімату; погіршення стану навколишнього середовища поглиблюється; поточний порядок, заснований на функціонуванні міжнародних організацій, не в змозі узгодити інтереси різних країн; спостерігається зсув від глобалізації до місцевої економіки та місцевих зв'язків;
- **ПОЛЬЩА У СВІТІ РІЗКИХ ТЕХНОЛОГІЧНИХ, ЕКОНОМІЧНИХ ТА СОЦІАЛЬНИХ ВІДМІННОСТЕЙ:** у світі великих нерівностей — деякі регіони світу є зонами процвітання, а інші — зонами бідності; брак глобальної співпраці перешкоджає розв'язанню багатьох проблем, що турбують людство, а міжнародна напруженість постійно створює ризик ескалації конфліктів; зони процвітання та зони злиднів утворюють союзи, які дають їм змогу задовольняти короткострокові інтереси; технологічний прогрес приносить користь лише тим зонам процвітання, які прагнуть самозабезпечення та скорочення ланцюгів поставок; також спостерігається нерівномірний розподіл екологічних витрат і вигод; міжнародні організації — це лише фасади; держави та корпорації маніпулюють громадянами та прагнуть контролювати їх.

⁴⁰⁸ Матриця, за якою ці сценарії розкладаються навколо двох ключових факторів, не наведена в самому документі, але є в поясненнях до методики його розроблення, посилання на яку є на тій же сторінці: <https://surl.li/flzwdc>. На цю методику варто звернути увагу, оскільки вона пояснює підходи до визначення основних компонентів документу.

Далі визначені **основні виклики** розвитку Польщі, згруповані в 4 блоки:

- соціальна трансформація, яка приносить користь усім соціальним групам;
- сучасна економіка, яка поважає природне середовище й клімат;
- стійка держава з сильними позиціями в Європі та світі;
- сталий простір, що враховує потреби людей і навколишнього середовища.

Так, наприклад, в блоці соціальної трансформації йдеться про нові вимоги до освіти, привабливі перспективи для молодих поколінь, пом'якшення наслідків старіння суспільства, в просторовому блоці — про планування простору, поліцентричний розвиток, розвиток сільських районів. Прикметно, що в описі кожної групи викликів застосовано просторовий аналіз, а в підсумку виділено окремий «бокс», в якому описані їхні можливі просторові наслідки.

Документ завершується розділом **«ключові висновки»**, в яких перелічені пріоритетні напрями дій, необхідні для довгострокового розв'язання виявлених викликів (загалом біля 40) досить загального характеру (приклади: вирівнювання можливостей розвитку між регіонами та всередині регіонів, формування стійкої культури навчання дорослих, подальша інтеграція просторового планування з політикою розвитку). Можливо, це одне з небагатьох зауважень до цього документу — цей розділ варто було б, можливо, розписати детальніше. Однак така лаконічність загалом відповідає лаконічності цього документу в цілому (на відміну від Стратегії відповідального розвитку, яку ми розглядали вище і яка налічує понад 400 сторінок, Концепція має лише біля 80 сторінок) і його жанру стратегічної концепції, який передбачає, що основні її положення мають бути розгорнуті в інших стратегічних документах.

Таке розгортання уже відбувається. Підготовлено наступний документ цього покоління — проєкт Середньострокової **Стратегії розвитку Польщі до 2035 року** (*Strategia Rozwoju Polski do 2035 r.*)⁴⁰⁹. Наразі його публічне обговорення завершено і документ планується до затвердження в II кварталі 2026 року.

Головною темою Стратегії є пошук нового балансу між:

- конкурентоспроможністю економіки, тобто її здатністю підтримувати високі темпи економічного зростання,
- соціальною і територіальною згуртованістю, тобто забезпечення гарної якості життя для всіх громадян незалежно від місця їхнього проживання,
- безпекою країни, що розуміється не лише як військова міць, а й як стійкість суспільства та державних інституцій до кризових ситуацій.

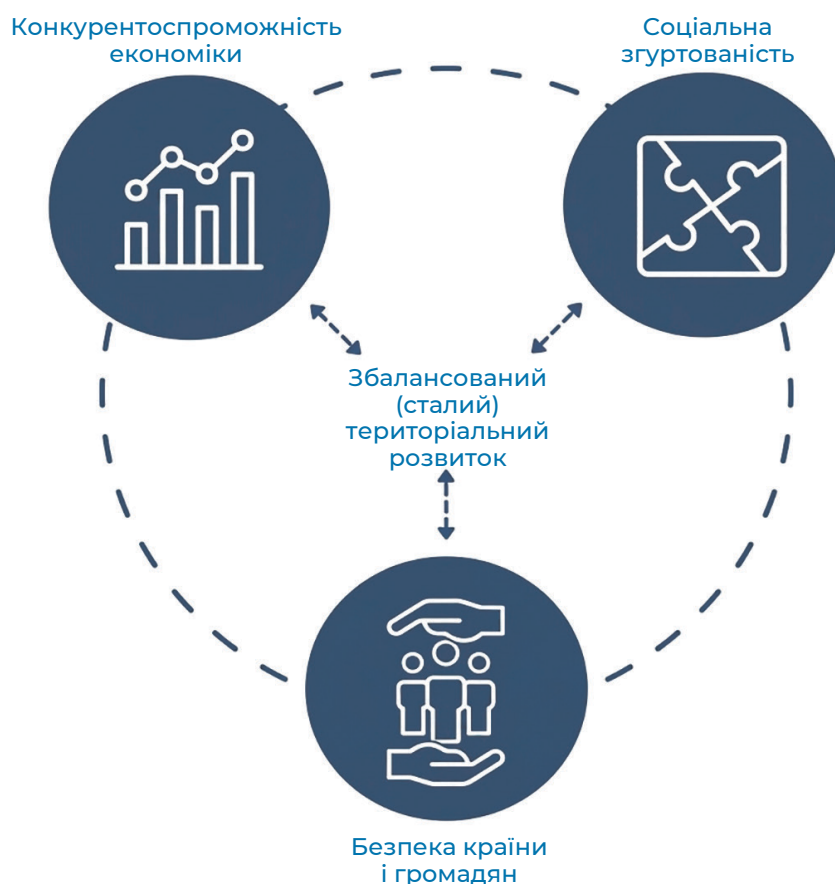
Тут «трикутник», який ми бачили в документах попереднього покоління (конкурентоспроможність, згуртованість, ефективність), змінив одну свою складову — вимір безпеки став одним із ключових.

Відповідно Стратегія визначає три **основні цілі** політики розвитку держави на наступне десятиліття:

- демографічна мета: пом'якшення демографічних змін та адаптація до них;
- економічна мета: створення умов для конкурентоспроможної та справедливої економіки, з повагою до навколишнього середовища та клімату;
- безпекова мета: зміцнення безпеки, стійкості і ефективності держави;

⁴⁰⁹ <https://surl.li/sfqgqv>

а також одну горизонтальну мету: сталий територіальний розвиток на основі поліцентричної мережі розселення (мал. 76).



■ МАЛЮНОК 76. Структура цілей Стратегії розвитку Польщі до 2035 року⁴¹⁰

У Стратегії окреслено також **області стратегічного втручання** (*Obszary strategicznej interwencji*) до 2035 року:

- будівництво Центрального комунікаційного порту (*Centralny Port Komunikacyjny*) — потужного мультимодального вузла, розташованого між Варшавою і Лодзем, який об'єднує новий аеропорт, залізничну і автомобільну мережу, має стати транспортним ядром Центральної та Східної Європи;
- будівництво АЕС і використання морської вітрової енергетики;
- компенсація впливу сучасного енергетичного переходу для територій, які стикаються з його негативними наслідками;
- посилення стійкості і розвиток територій на зовнішніх кордонах ЄС;
- підтримка поліцентричної мережі міст і їхніх функціональних територій;
- створення сприятливих умов для забезпечення життєздатності сільських територій.

⁴¹⁰ <https://surl.li/gsteef>

Такий рівень пріоритезації, що одночасно фокусується на ключових сферах розвитку та забезпечення стабільності із мінімізацією ризиків, заслуговує на увагу з урахуванням перспективи повоєнного відновлення.

Стратегія складається з чотирьох частин, три з яких структуровані навколо 3+1 цілей:

- аналітична діагностична;
- стратегічна частина, де представлено чотири цілі Стратегії;
- імплементаційна (програмна) частина — описує пріоритети для кожної з трьох основних цілей (загалом 17 пріоритетів), відповідні до них напрями дій (загалом 88) та індикатори. Горизонтальна ціль розкрита через модель функціональної й просторової структури країни (**мал. 77**), яка включає основні елементи, про які йшлося вище, пояснюючи зміст цього поняття — мережу розселення, транспортні та енергетичні зв'язки, екологічні каркаси тощо, а також враховує області стратегічного втручання;



■ МАЛЮНОК 77. Модель функціонально-просторової структури Польщі.
Джерело: Стратегія розвитку Польщі до 2035 року⁴¹¹

⁴¹¹ <https://surl.cc/fvqgbb>

- система реалізації Стратегії містить опис інструментів моніторингу: набір показників, чотирирічний план дій, щорічну стратегічну діагностику, а також опис фінансових рамок Стратегії. Передбачається, що подальша конкретизацію відбуватиметься в інших стратегічних документах, зокрема під час актуалізації Національної стратегії регіонального розвитку 2030, яка має відбуватися наступним етапом.

Документи розвитку Польщі нового покоління, таким чином, уже явно виходять за межі ідеології «наздоганяння» чи компенсації наявних проблем. Натомість вони ставлять амбітні розвіткові цілі в складних реаліях сучасного світу. Ми вкотре можемо звернути увагу на хорошу аналітичну базу, високу якість стратегічного планування, взаємозв'язок стратегічного та просторового планування. Хорошим прикладом для нас може загалом слугувати те, як планувальні документи постійно вдосконалюються і на кожному новому етапі фокусуються на актуальних стратегічних пріоритетах.

■ ОПЕРАЦІЙНІ ПРОГРАМИ В РАМКАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ КОГЕЗІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

Як і кожна країна-член ЄС, Польща працює з коштами структурних фондів ЄС через Угоду про партнерство з Єврокомісією та операційні програми. Під час розроблення цих документів вона спирається на розглянуті планувальні документи, але готує їх відповідно до стандартних вимог ЄС. Наразі у Польщі діють такі операційні програми:

- **Європейські фонди для інфраструктури, клімату та довкілля** (інвестиції в енергетичну безпеку, розвиток відновлюваних джерел енергії, захист довкілля і безпечний та екологічний транспорт, а також на охорону здоров'я, культурний розвиток і захист культурної спадщини), бюджет становить понад 29 млрд євро;
- **Європейські фонди для сучасної економіки** (інвестиції в інноваційні дослідницькі та розробницькі проекти, які підвищують конкурентоспроможність економіки). Програма насамперед вигідна підприємцям та науковому сектору; бюджет — біля 10 млрд євро;
- **Європейські фонди соціального розвитку** (покращуємо становище людей на мінливому ринку праці, розвиток освітніх та медичних послуг), бюджет — 4,9 млрд євро;
- **Європейські фонди продовольчої допомоги** (підтримка найбільш вразливих та найбільш нужденних), бюджет — близько 0,6 млрд євро;
- **Європейські фонди цифрового розвитку** (розширення доступу до надшвидкого широкопasmового інтернету, розвиток електронних послуг, зміцнення кібербезпеки та підвищення цифрової грамотності суспільства), бюджет — близько 2,5 млрд євро;
- **Європейські фонди рибальства** (підтримка сталого рибальства та збереження живих морських ресурсів, розвиток сталої блакитної економіки, безпека та чистота морів та океанів), бюджет — близько 0,7 млрд євро;
- **Європейський фонд міграції, кордонів та безпеки**, бюджет — 87 млн євро;
- **Технічна допомога для європейських фондів** (розвиток потенціалу бенефіціарів європейських фондів та координаційні проекти), бюджет — 550 млн євро.

Окрім того є **16 регіональних програм** для кожного воєводства з загальним бюджетом понад 33 млрд євро (44 % від загального обсягу операційних програм) і програма **Європейські фонди для Східної Польщі** (додатково на п'ять воєводств) з бюджетом 3,1 млрд євро.

Цим програмам присвячені окремі сторінки на урядовому порталі європейських фондів⁴¹². Кожна з них містить як кошти ЄС, так і співфінансування з бюджету Польщі.

Що стосується регіональних операційних програм, то їхній обсяг залежить від показників розвитку і чисельності населення відповідних воєводств (NUTS 2, Варшава не має окремої програми). Їхній менеджмент здійснюють адміністрації відповідних воєводств. Загальні пріоритети цих програм:

- розвиток підприємництва;
- кращий доступ до освіти, охорони здоров'я та культури;
- покращення соціальної інфраструктури;
- турбота про довкілля;
- цифрові технології, енергетика і транспорт.

Програма для Східної Польщі сфокусована на тій частині території країни, яка має нижчі показники розвитку і додаткові цілі:

- підтримка конкурентоспроможності та інновацій підприємств;
- підвищення привабливості міст та покращення якості життя мешканців в епоху зміни клімату;
- збільшення транспортної доступності Східної Польщі;
- соціально-економічний розвиток завдяки туризму.

Варто також приділити увагу використанню в Польщі європейських інструментів територіального розвитку, як-от інтегровані територіальні інвестиції (ITI), місцевий розвиток, що здійснюється під проводом громад (*Community Led Local Development, CLLD*) та інші, які передбачені ст. 28–30 Регламенту (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року⁴¹³ та яке регулюється в Польщі імплементаційним Законом, ст. 34–36⁴¹⁴, а щодо CLLD — також окремим **Законом про місцевий розвиток за участю місцевої громади** (*USTAWA z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności*)⁴¹⁵.

За Регламентом, країни ЄС зобов'язані в поточному програмному періоді виділити на застосування таких інструментів 8 % коштів, отриманих із Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF). Польща перевищує цей показник: у її регіональних програмах на ці цілі передбачено від 15,91 % до 16,15 % коштів Європейського фонду регіонального розвитку⁴¹⁶, що зумовлено попереднім позитивним досвідом їхнього застосування.

⁴¹² <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>

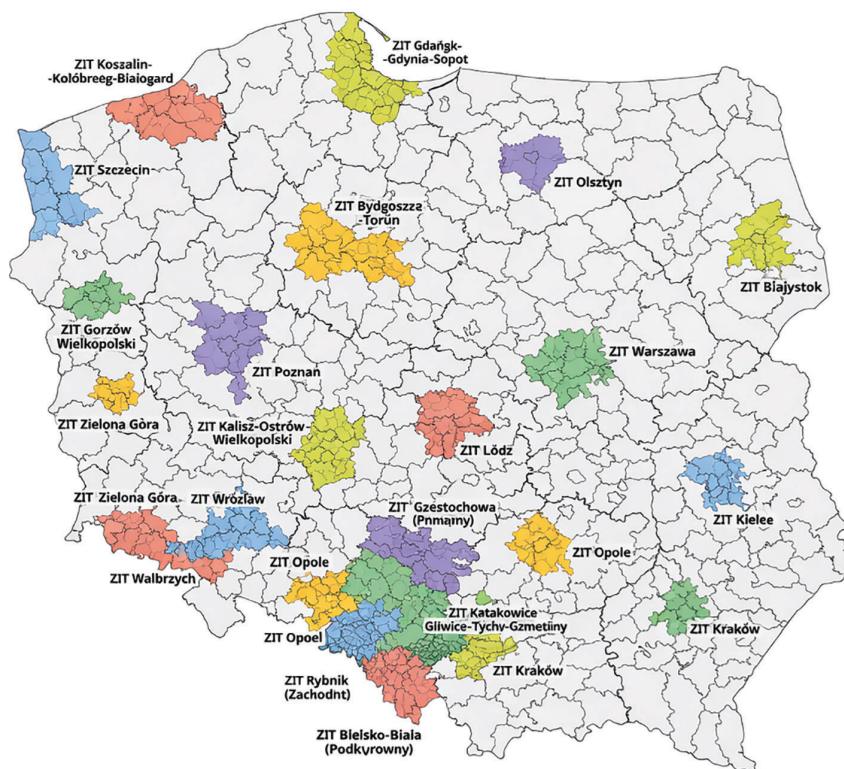
⁴¹³ <https://surl.li/qhnsfh>

⁴¹⁴ <https://surl.li/horqld>

⁴¹⁵ <https://surl.li/yhmeaa>

⁴¹⁶ <https://surl.li/jnmpiq>

Метою впровадження ІТІ в Польщі є перш за все підтримка розвитку співробітництва та інтеграції у функціональних територій міст (особливо навколо центрів воєводств). За період 2014–2020 років було виділено 24 зони впровадження ІТІ, з яких 17 функціональні території центрів воєводств і 7 регіональних/субрегіональних міст у Нижньосілезькому, Сілезькому, Великопольському та Західнопоморському воєводствах (мал. 78).



■ МАЛЮНОК 78. Території впровадження ІТІ в період 2014–2020 років. Джерело: Управління статистики Польщі⁴¹⁷

Відповідно до «Оснoв реалізації територіальних інструментів в перспективі 2021–2027 років»⁴¹⁸ у поточному програмному періоді застосування цього механізму розширене і може охоплювати до 80 міст з їхніми функціональними територіями.

Умовою залучення ІТІ було створення певної форми спільноти громад на відповідній території. Загалом у Польщі передбачено чотири таких форми:

- асоціація місцевих органів влади;
- міжмуніципальна угода;
- міжмуніципальне, повітове або повітово-муніципальне об'єднання;
- метрополійне об'єднання (Верхньо-Сілезька метрополія єдина, яка має такий законодавчо визначений статус⁴¹⁹).

⁴¹⁷ <https://surl.li/ugprvo>

⁴¹⁸ <https://surl.li/nybtzk>

⁴¹⁹ <https://surl.cc/frdejy>

Гміни в рамках таких об'єднань повинні також підготувати спільну стратегію відповідно до вимог Регламенту ЄС. Варто відзначити, що запуск механізму ІТІ сприяв формуванню в Польщі метрополій і налагодженню агломераційної співпраці⁴²⁰, хоча законодавчо їхнє функціонування, окрім Верхньо-Сілезької метрополії, залишається не врегульованим.

За оцінками ОЕСР,⁴²¹ від використання механізму ІТІ вигоду отримала майже половина населення Польщі (47,6 %). Механізм CLLD також набув поширення і охопив 90 % територій, для яких він може застосовуватись.

Спираючись на позитивний попередній досвід, у потоковому програмному періоді Польща передбачила розширення можливостей використання «інших територіальних інструментів» (*Inne Instrumenty Terytorialne, IIT*). Їхнє застосування допускається, на відміну від ІТІ, не тільки до функціональних міських територій, а в особливих випадках — навіть щодо окремої гміни, але наявність інтегрованої стратегії залишається обов'язковою умовою.

Згаданий нижче посібник містить детальний опис особливостей і порядків використання цих інструментів, його зміст може допомогти у підготовці до запровадження аналогічних інструментів в Україні. Хоча Україна наразі не має доступу до Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF), позаяк не член ЄС, однак подібні інструменти могли б бути запроваджені в рамках ДФРР для заохочення міжмуніципальної співпраці, враховуючи позитивний досвід їхнього використання в країнах ЄС.

Важливим аспектом використання коштів ЄС у Польщі є **Національний план відновлення і підвищення стійкості** (*Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, KPO*). Цей документ є передумовою для залучення коштів із тимчасового надзвичайного фонду ЄС *Next Generation EU (NGEU)*⁴²², який передбачає 57 інвестицій та 54 реформи (**мал. 79**).

Щодо стратегії смарт-спеціалізації, то такий документ у відкритому доступі відсутній. Натомість є окремий сайт⁴²³, присвячений смарт-спеціалізаціям, який містить станом на сьогодні 13 розумних спеціалізацій для Польщі, що регулярно оновлюються. На сайті також зазначено, що смарт-спеціалізації визначаються на рівні кожного з воєводств.

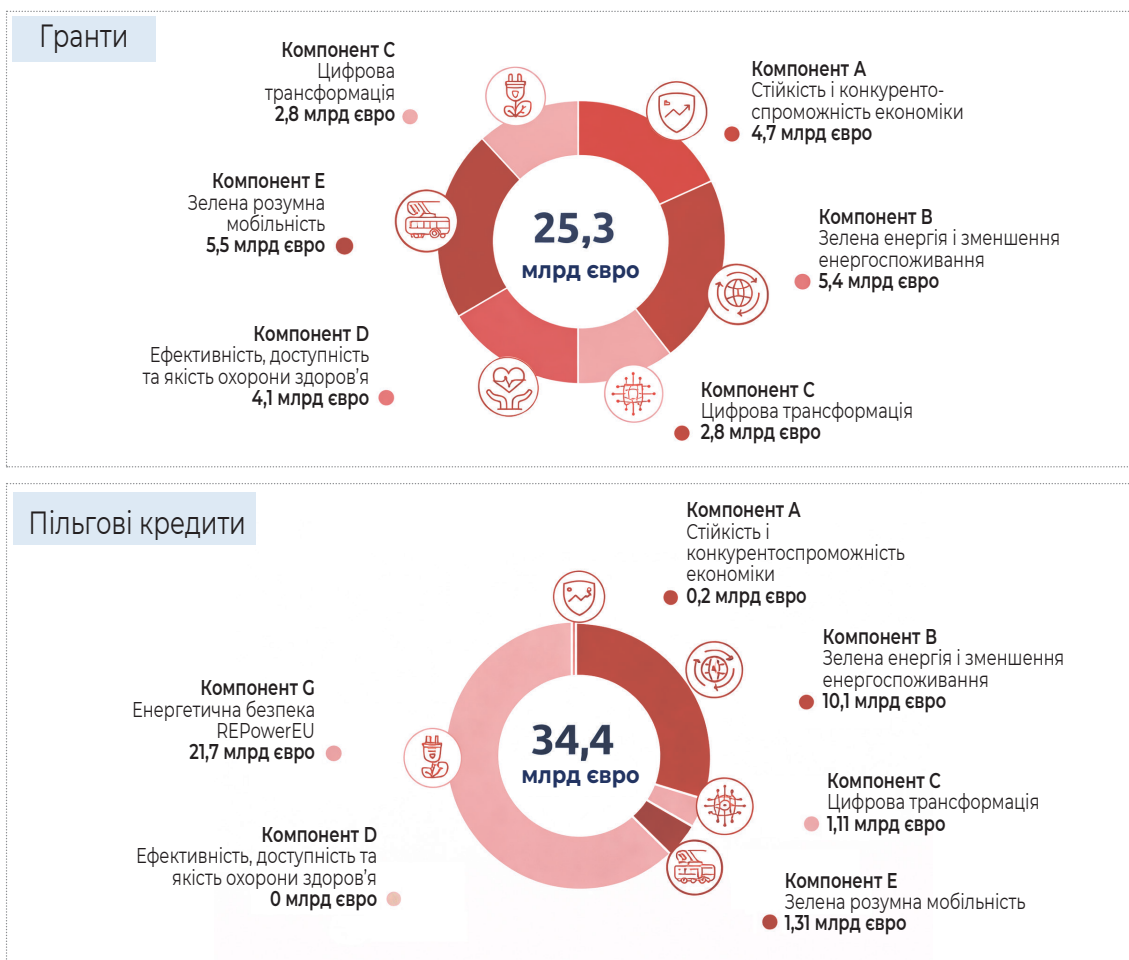
⁴²⁰ <https://rubryka.com/blog/aglomeratsijna-ideya/>

⁴²¹ <https://surl.li/gkwspi>

⁴²² <https://surl.li/xyvtev>

⁴²³ <https://smart.gov.pl/>

РОЗПОДІЛ КОШТІВ НАЦІОНАЛЬНОГО ПЛАНУ ВІДНОВЛЕННЯ І ПІДВИЩЕННЯ СТІЙКОСТІ (КРО)



■ МАЛЮНОК 79. Пріоритети грантів і кредитів в рамках Національного плану відновлення і підвищення стійкості. Джерело: інтернет-сторінка Плану⁴²⁴

■ СТРАТЕГІЇ ВОЄВОДСТВ ТА ҐМІН

Як уже зазначалось, розроблення стратегій на рівні воєводств є обов'язковим, всі воєводства мають стратегії. На рівні ґмін розроблення стратегій необов'язкове, хоча така практика поширена. І в тому, і в другому випадку структура таких документів законодавчо визначена, і тут ми не побачимо великого різноманіття.

З тих особливостей, які цікаві для практик стратегічного планування в Україні, варто звернути увагу на передбачене законодавчо їхнє поєднання з просторовим плануванням. Одне з понять, яке активно використовується в таких документах — це **область стратегічного втручання** (*Obszary Strategicznej Interwencji, OSI*), яким у ст. 5.6 в. Закону «Про засади реалізації політики розвитку» під цим поняттям розуміють території, «визначені у стратегії розвитку з

⁴²⁴ <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/informacje/> REPowerEU — це план ЄС щодо подолання залежності від російських енергоносіїв.

ідентифікованими або потенційними функціональними зв'язками чи з особливими соціальними, економічними або просторовими умовами, які зумовлюють наявність бар'єрів розвитку або сталих, таких, що можуть бути активізовані, потенціалів розвитку, до яких спрямовуються публічні інтервенції, що поєднують інвестиції — зокрема економічні, інфраструктурні або в людський капітал — фінансовані з різних джерел, або регуляторні рішення». Іншими словами, йдеться про функціональні території, які мають або певні бар'єри, або потенціали розвитку, і тому вказуються в стратегії як об'єкт певних втручань.

У Національній стратегії регіонального розвитку 2030 на поточний період визначено два основні типи таких територій, які потребують особливої уваги:

- середні міста, що втрачають свої соціально-економічні функції;
- території, що під загрозою постійної маргіналізації.

Вони відображаються в кожній стратегії воєводств, окрім цього в них визначаються й інші типи таких територій.

Цей підхід становить інтерес, оскільки результати стратегій фокусуються не лише на розвитку воєводства загалом, а й мають чітко окреслений територіальний вимір пріоритетів.

Приклади стратегій деяких воєводств — **Малопольського**⁴²⁵, **Свентокшиського**⁴²⁶, **Мазовецького**⁴²⁷.

Для розроблення стратегій гмін укладено посібник⁴²⁸. Особливої уваги заслуговує **Посібник з розроблення понадлокальних стратегій**⁴²⁹, присвячений створенню інтегрованих документів для різних типів функціональних територій з акцентом саме на просторовому аспекті.

У відкритому доступі можна знайти як стратегії невеликих гмін, так і більших міст, зокрема **Варшави**⁴³⁰, **Кракова**⁴³¹, **Вроцлава**⁴³², які різняться більшою неоднорідністю, ніж стратегії воєводств. Багато з них, за інформацією з їхніх сайтів, зараз здійснює оновлення своїх стратегій з перспективою до 2040–2050 років.

Прикладами понадлокальних стратегій можуть слугувати стратегії **Краківської метрополії**⁴³³ **метрополійної області Лодзя**⁴³⁴, **Лежайської функціональної території**⁴³⁵.

⁴²⁵ <https://surl.li/hisght>

⁴²⁶ <https://surl.li/nnjtxq>

⁴²⁷ <https://surl.li/pniogs>

⁴²⁸ <https://surl.li/qwgjqj>

⁴²⁹ <https://surl.li/tllsjw>

⁴³⁰ <https://surl.li/suoxyc>

⁴³¹ <https://surl.li/vtcrby>

⁴³² <https://surl.li/xxlkdm>

⁴³³ <https://surl.li/fqvcjm>

⁴³⁴ <https://surl.li/pdmxat>

⁴³⁵ <https://surl.li/yhjbqj>

■ ВИСНОВКИ

Польща для України часто слугує прикладом успішного реформування країни і її євроінтеграції. Одним із показників є ефективне використання коштів, виділених у межах когезійної політики. Тому х досвід польської системи стратегічного й регіонального планування розвитку для нас особливо важливий:

- наявність чіткої системи планувальних документів, загальні правила якої, законодавчо врегульовані, залишається майже незмінною протягом тривалого часу, хоча пріоритети в ключових документах еволюціонують у міру розвитку країни і появи можливостей ставити нові, більш амбітні цілі;
- побудова децентралізованої моделі управління європейськими коштами; одним з ключових моментів при цьому є не тільки чітке визначення основних процедур, але й зрозумілий розподіл ролей і відповідальності учасників процесу;
- якісна підготовка власних стратегічних документів як передумова ефективної пріоритизації залучених коштів;
- послідовна інтеграція стратегічного і просторового вимірів у планувальних документах усіх рівнів;
- значна увага не тільки до питань економічного розвитку, а й до соціальних проблем і запобігання соціальної стратифікації;
- реалізація на практиці ідей територіально-орієнтованого підходу в планувальних документах різного рівня;
- ставка на поліцентричний розвиток (поліцентризм мережевої метрополії).

Звернемо увагу також на деякі цікаві практичні рішення:

- розроблення так званого імплементаційного Закону щодо участі в програмах ЄС для кожного програмного циклу;
- система програмних договорів, галузевих договорів та територіальних контрактів, які укладає уряд для узгодження і визначення фінансування заходів, важливих на регіональному й локальних рівнях;
- побудова функціонально-просторових моделей території як обов'язковий елемент планувальних документів різного рівня;
- використання ідеї так званих областей стратегічного втручання для забезпечення їхньої таргетованості на ті території та об'єкти, які найбільш значимі для майбутнього розвитку, і ті, які потребують особливої уваги;
- законодавче закріплення збереження і розвитку польської ідентичності як однієї з цілей, яка має бути обов'язково врахована в стратегіях воеводств;
- успішна практика застосування ІТІ для стимулювання розвитку агломераційної співпраці;
- гнучкий підхід до питання обов'язковості стратегій на рівні гмін з урахуванням можливості розроблення спільних (понадлокальних) стратегій розвитку;
- ідея визначення так званих пасток розвитку і мегатрендів під час розро-

блення аналітичної частини стратегічних документів, особливо візійного характеру, побудова на їхній основі широкого спектру можливих сценаріїв глобальних трендів;

- посилення безпеки як одного із стратегічних світових пріоритетів.



ОГЛЯД ПІДХОДІВ ДО ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В РЕСПУБЛІКАХ КОЛИШНЬОЇ ЮГОСЛАВІЇ

(Республіка Сербія, Боснія і Герцеговина,
Республіка Північна Македонія, Чорногорія)



На відміну від Словенії і Хорватії, про які йшлося раніше, інші країни Західних Балкан не стали наразі членами ЄС, хоча всі країни, які ми нижче розглянемо, мають кандидатський статус. Значний вплив на розвиток цих країн справили війни на території колишньої Югославії (так звані Югославські війни), які відбувалися із 1991 до 2001 року. Деякі лінії напружень після них зберігаються досі.

■ ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ КРАЇН ЗАХІДНИХ БАЛКАН

Ось основні характеристики цих країн у порівнянні зі Словенією і Хорватією:

Країна	Площа (тис. км ²)	Населення (млн, 2024 оц.)	ВВП на душу (% від середнього по ЄС)	Заявка про членство в ЄС	Рік отримання статусу кандидата	Рік відкриття переговорів
Республіка Словенія	20,3	2,1	92 %	1996	1998	2004 (вступ)
Республіка Хорватія	56,6	3,8	76 %	2004	2005	2013 (вступ)
Республіка Сербія ⁴³⁶	88,4 (77,47)	~8,4 (6,6)	~44 %	2009	2012	2014
Боснія і Герцеговина	51,2	~3,2	~35 %	2016	2022	2024 (Рада ЄС схвалила початок переговорів)
Республіка Північна Македонія	25,7	~1,8	~42 %	2004	2005	2020
Чорногорія	13,8	~0,62	~49 %	2008	2010	2012

⁴³⁶ У статистичних та аналітичних матеріалах застосовуються два підходи: дані Сербії без урахування, а також з урахуванням Косово, яке не визнається Сербією, Україною та низкою інших держав. Дані без врахування Косово наведено в дужках.

Як бачимо з даних, Сербія є найбільшою з країн, утворених з республік колишньої Югославії, Чорногорія — найменшою. При цьому Чорногорія має найвищі показники економічного розвитку, а Боснія і Герцеговина — найнижчі. У них також різна історія переговорів з ЄС щодо майбутнього членства і різний прогрес на шляху до членства. Утім, *Європейська Комісія твердо переконана..., що повноцінне членство Західних Балкан у ЄС відповідає власним політичним, безпековим та економічним інтересам Союзу*. Про це йдеться в документі ЄС 2023 року, в якому був запропонований так званий **Новий план розвитку для Західних Балкан**⁴³⁷. Він передбачає:

- посилення економічної інтеграції з єдиним ринком Європейського Союзу за умови, що Західні Балкани узгодять правила єдиного ринку та відкриють відповідні сектори та сфери для всіх своїх сусідів одночасно, відповідно до Спільного регіонального ринку;
- посилення економічної інтеграції в Західних Балканах через Спільний регіональний ринок, заснований на правилах і стандартах ЄС, потенційно може додати 10 % до їхніх економік;
- прискорення фундаментальних реформ, зокрема в кластері фундаментальних питань, підтримка шляху Західних Балкан до членства в ЄС. Забезпечення сталого зростання через залучення іноземних інвестицій та зміцнення регіональної стабільності;
- збільшення фінансової допомоги для підтримки реформ через Механізм реформ та зростання для Західних Балкан: новий інструмент вартістю 6 млрд євро (включає 2 млрд євро грантів та 4 млрд євро пільгових кредитів), водночас виплати залежать від виконання партнерами із Західних Балкан фундаментальних, зокрема соціально-економічних реформ.

Умовою залучення цих коштів була підготовка **Планів реформ** (*Reform Agenda*). Сербія, Північна Македонія та Чорногорія такі Плани підготували і вони отримали схвалення ЄС⁴³⁸, а Боснія і Герцеговина ухвалила такий План тільки влітку 2025 року. Ці кошти є додатковими до тих, які передбачені для цих країн з боку ЄС в рамках інструменту IPA III (*Instrument for Pre-Accession Assistance, third phase*), приблизно 14 млрд євро на поточний програмний період. Як і IPA, новий План побудований за принципом «Гроші в обмін за реформи», таким самим, за яким здійснюється і підтримка України.

Країна	Рівні управління (адміністративно-територіальні)	Кількість муніципалітетів / громад	Примітка
Республіка Сербія	3 рівні: держава — округи (34 (29 без Косово)) — муніципалітети/міста	190 муніципальних одиниць (174 без Косово — 145 муніципалітетів + 29 міст)	Белград має спеціальний статус як муніципалітет і округ
Боснія і Герцеговина (БіГ)	Дуже складна структура: держава — 2 ентитети (Федерація БіГ (ФБіГ), Республіка Сербська (РС)) + округ Брчко — кантони у Федерації (10) — муніципалітети	143 муніципалітети (79 у Федерації, 63 у РС + округ Брчко)	
Республіка Північна Македонія	2 рівні: держава — муніципалітети	80 муніципалітетів + місто Скоп'є (зі спец. статусом)	Муніципалітети часто об'єднують кілька населених пунктів
Чорногорія	2 рівні: держава — муніципалітети	24 муніципалітети	Найменша країна регіону

⁴³⁷ <https://surl.li/qtznmX>

⁴³⁸ <https://surl.li/howzgg>

■ РЕСПУБЛІКА СЕРБІЯ

У звіті щодо прогресу на шляху євроінтеграції, які Єврокомісія готує стосовно кожної країни-кандидата, так само й щодо України⁴³⁹, і загальному звіті щодо розширення⁴⁴⁰ зазначено, що Сербія продовжує декларувати євроінтеграцію як свою стратегічну мету, але при цьому в країні спостерігається сповільнення реформ. Що стосується системи планування регіонального розвитку Сербії (виконання вимог 22 глави), то Єврокомісія оцінює її готовність до впровадження європейської регіональної політики як середню (*moderated*), а прогрес за останній рік як обмежений. Вона звертає увагу, що **Закон про створення та функціонування системи управління когезійною політикою** (*Predlog zakona o uspostavljanju i funkcionisanju sistema za upravljanje kohezijom politikom*)⁴⁴¹ досі не затверджений. Спостерігається прогрес в ухваленні планів розвитку на локальному рівні, однак Сербія досі не має розробленої Стратегії регіонального розвитку (Національного плану) і стратегій розвитку регіонів, хоча це передбачено **Законом про регіональний розвиток**⁴⁴². Цей Закон був ухвалений ще у 2009 році, хоча зміни в нього вносились і пізніше. Ст. 4.1 Закону визначає регіон таким чином:

це статистична функціональна територіальна одиниця, що складається з одного або кількох округів, створена для цілей планування та реалізації політики регіонального розвитку відповідно до номенклатури статистичних територіальних одиниць (NUTS) 2-го рівня, вона не є адміністративно-територіальною одиницею та не має правосуб'єктності.

Закон визначає 5 таких одиниць, включно з Косово і Метохією. За рівнем розвитку регіони діляться на 2 групи, одиниці місцевого самоврядування — на 4.

Ст. 14 визначає такі види документів розвитку регіонального розвитку:

1. Національний план регіонального розвитку;
2. Стратегія регіонального розвитку (Регіональна стратегія);
3. програми фінансування регіонального розвитку;
4. інші документи розвитку зі сфери регіонального розвитку.

Ст. 15 визначає, що Національний план затверджується на 10 років, а ст. 16 — що Регіональна стратегія — на 5 років.

Закон не містить деталізованого змісту цих документів, який регулюється **Постановою «Про структуру, методологію підготовки, спосіб узгодження розвиткових документів, спосіб проведення громадського обговорення, а також спосіб та строки виставлення для громадського ознайомлення розвиткових документів регіонального розвитку»**⁴⁴³, ухваленою у 2011 році.

⁴³⁹ <https://surl.li/mfgucg>

⁴⁴⁰ <https://surl.li/miltbt>

⁴⁴¹ <https://surl.li/adedy>

⁴⁴² <https://surl.li/knpjng>

⁴⁴³ <https://surl.li/nwlsug>

Згідно з ст. 2 цієї Постанови Національний план має включати:

1. аналіз ситуації (порівняльний аналіз соціально-економічного розвитку визначених регіонів, аналіз ресурсів та SWOT-аналіз), який є невід'ємною частиною аналітичної документальної бази, що додається до Національного плану;
2. бачення, стратегічні цілі та пріоритети регіонального розвитку;
3. інструменти і заходи для реалізації пріоритетів регіонального розвитку;
4. інституційну та організаційну інфраструктуру для реалізації Національного плану;
5. фінансові механізми і стимули для реалізації Національного плану;
6. механізми моніторингу та оцінки виконання Національного плану;
7. керівні принципи до плану дій, що визначають заходи й діяльність, із зазначенням термінів виконання, завдань, органів влади та організацій, відповідальних за реалізацію Національного плану.

Ст. 3 визначає структуру регіональних стратегій:

1. аналіз ситуації (соціально-економічний аналіз, аналіз ресурсів та SWOT-аналіз), який є невід'ємною частиною аналітичної документальної бази, що додається до регіональної стратегії;
2. бачення розвитку регіону та конкретні цілі стосовно пріоритетів, визначених Національним планом;
3. інструменти і заходи для реалізації пріоритетів регіонального розвитку;
4. інституційна та організаційна інфраструктура для реалізації регіональної стратегії;
5. фінансові механізми і стимули для реалізації регіональної стратегії;
6. механізми моніторингу та оцінки реалізації регіональної стратегії.

Текстова частина регіональної стратегії може, окрім частин, зазначених у пункті 1 цієї статті, містити аналіз конкретних територіальних і структурних проблем.

Розроблення Національного плану розвитку передбачає і більш свіжий **Закон «Про систему планування Республіки Сербія»** (*Zakon o planskom sistemu Republike Srbije*)⁴⁴⁴. При цьому ст. 9 цього закону твердить, що самоврядні одиниці мають розробляти плани свого розвитку. Такі плани або стратегії розроблені муніципалітетами відповідно до загальних принципів стратегічного планування.

⁴⁴⁴ <https://surl.li/fspylv>

■ БОСНІЯ І ГЕРЦЕГОВИНА

Що стосується Боснії і Герцеговини, то оцінки ЄК щодо готовності до впровадження європейської когезійної політики більш критичні⁴⁴⁵. На це мала вплив, зокрема, політична криза, якщо нещодавно відбулася у Республіці Сербській. У сфері регіональної політики статус її готовності оцінюється як початковий, а прогрес за останній рік — відсутній.

Загалом ця країна має, ймовірно, найбільше проблем після Балканських війн. Війна на її території принесла значні руйнування і людські жертви і завершилась підписанням так званої Дейтонської угоди, внаслідок якої був сформований достатньо складний політичний та адміністративний устрій, який ускладнює ухвалення узгоджених рішень, в тому числі в регіональній політиці загалом і імплементації підходів європейської когезійної політики зокрема.

Республіка Сербська і Федерація мають окремі закони про регіональний розвиток:

- **Закон про стратегічне планування і управління розвитком Республіки Сербської** (*Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj*)⁴⁴⁶, ухвалений у 2021 році;
- **Закон про планування і управління розвитком Федерації БіГ** (*Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne I Hercegovine*)⁴⁴⁷, ухвалений у 2017 році.

Обидва Закони говорять про планування розвитку загалом, а не тільки про планування регіонального розвитку. Закон Республіки Сербської (РС) передбачає розроблення таких стратегічних документів (ст. 11): Стратегія розвитку РС, секторальні стратегії РС, стратегії розвитку місцевих органів самоврядування, галузеві стратегії органів місцевого самоврядування. У Законі Федерації перелік документів схожий з урахуванням того, що в Федерації є також рівень кантонів (ст. 15): Стратегія розвитку Федерації, галузеві стратегії Федерації, стратегії розвитку кантонів, галузеві стратегії кантонів та стратегії розвитку одиниць місцевого самоврядування. При цьому тут зазначено, що ці документи ухвалюються на період програмного циклу ЄС, тоді як в Законі РС сказано тільки про семирічний період. В обох випадках передбачено, що реалізація здійснюється на основі середньострокових (трирічних) і річних планів.

Що стосується передбачених цими Законами стратегій, то дані про наявність стратегії РС відсутні. **Стратегія Федерації**⁴⁴⁸ розроблена на період 2021–2027 років із посиланням і на ключові документи ЄС, які стосуються Західних Балкан. Технічну підтримку у розробленні надала Програма *Integrated Local Development Program (ILDLP)*, спільний проєкт Уряду Швейцарії і UNDP. Стратегія достатньо всеохопна й містить 4 стратегічні цілі, 18 пріоритетів та 78 заходів.

Цікаво, що в ній зазначено:

...всі заходи, що вказані в цьому документі, не мають однакової сили та пріоритетності у впровадженні, а ФБіГ не має достатніх ресурсів для одночасного та повного впровадження всіх заходів.

⁴⁴⁵ <https://surl.li/lpxqzz>

⁴⁴⁶ <https://surl.li/jnfxzs>

⁴⁴⁷ <https://surl.li/qhvnce>

⁴⁴⁸ <https://surl.li/vcafww>

Її розробники виділили ключові заходи, які значно прискорюють економічний розвиток та сприяють зростанню зайнятості й продуктивності, що є, на їхню думку, найважливішими результатами впровадження цього документа. Це «наступальні заходи», об'єднані в так звані акселератори. Їхня мета — наблизити темпи економічного зростання до 7 % річних і вище:

- інновації та цифровізація (розвиток штучного інтелекту і його застосування, підтримка дослідницької, розробницької та інноваційної діяльності, підтримка зв'язку економіки й науково-дослідних установ, цифрова трансформація державного управління);
- відкриття і розвиток бізнесу (зменшення навантаження на економіку завдяки скороченню фіскального навантаження на бізнес, стимулювання зв'язків із діаспорою, підтримка прозорості, реструктуризація та приватизація компаній з державною часткою власності);
- фінансова система та державні фінанси (диверсифікація фінансової системи, підвищення ефективності витрачання державних коштів, а також обсягу і ефективності публічних інвестицій).

Що стосується стратегій розвитку на локальному рівні, то вони розробляються і в РС, і в Федерації. Приклади — стратегії міст **Баня-Луки**, столиці РС⁴⁴⁹, **Сараєво**, столиці країни⁴⁵⁰, та **Кантону Сараєво**⁴⁵¹ в Федерації. Слід зазначити, що в багатьох локальних і кантональних стратегіях цілі визначені відповідно до трьох складових сталого розвитку — економіка, соціальна сфера та охорона навколишнього середовища.

■ РЕСПУБЛІКА ПІВНІЧНА МАКЕДОНІЯ

Прогрес цієї країни на шляху євроінтеграції⁴⁵² також оцінюється загалом стримано, а у сфері регіональної політики рівень готовності до виконання вимог 22 глави — як середній з обмеженим прогресом за останній рік.

Якщо говорити про законодавчу основу, то порівняно недавно у 2021 році був затверджений **Закон «Про збалансований регіональний розвиток»** (*Закон за рамномерен регионален развој*)⁴⁵³. Планування збалансованого розвитку визначається (ст. 2) як подолання регіональних диспропорцій в межах планувальних регіонів і між ними та досягнення сталості. Регіонами планування визначаються одиниці NUTS 3, яких в Північній Македонії виділено вісім.

Закон визначає такі документи планування регіонального розвитку: **Стратегія регіонального розвитку в Республіці Північна Македонія**, яка затверджується на 10 років, та **програми розвитку регіонів планування**, які ухвалюються на 5 років. Стратегія визначає напрямки стимулювання регіонів планування, визначає цілі розвитку регіонів і заходи стимулювання міських районів, а також територій з особливими потребами розвитку, до яких, з одного боку, належать прикордонні, сільські і гірські території, з другого — ті, які мають особливе значення для досягнення економічних, соціальних, культурних та інших цілей держави.

⁴⁴⁹ <https://surl.lu/mgdzqr>

⁴⁵⁰ <https://surl.li/cplmom>

⁴⁵¹ <https://surli.cc/gqokng>

⁴⁵² <https://surl.li/halqte>

⁴⁵³ <https://surl.li/vdvxok>

Програми регіонів є основою для підготовки планів муніципалітетів. Муніципалітети беруть участь у плануванні на рівні регіонів планування через ради регіонів, до складу яких входять їхні представники і через центри розвитку регіонів, які ними утворюються (фактично, аналоги АРР).

Кошти, які виділяються на державному рівні для розв'язання завдань регіонального розвитку, розподіляються у пропорції 55 % на регіони розвитку, і по 15 % — на міські території, території зі специфічними проблемами розвитку і підтримку сільських територій. Фінансування для регіонів розвитку здійснюється на основі відбору проєктів, які подають центри розвитку регіонів, що можуть до 15 % від суми закладати на адміністрування цих проєктів. Фінансування міських проєктів також здійснюється на основі публічного конкурсу, але в цьому випадку муніципалітети мають співфінансувати 50 % вартості проєктів, в тому числі за рахунок залучених міжнародних коштів. Сільські муніципалітети не зобов'язані співфінансувати проєкти. Відбір цих проєктів відбувається окремо для кожного регіону розвитку.

Ні цей Закон, ні **Закон про місцеве самоврядування** (*Закон за локалната самоуправа*)⁴⁵⁴ не визначають прямо обов'язок муніципалітетів розробляти стратегії свого розвитку. Однак в ст. 22 Закону про місцеве самоврядування сказано, що муніципалітети відповідають за планування місцевого економічного розвитку. Відповідно **на локальному рівні типовим документом є стратегія місцевого економічного розвитку**, яка містить аналіз ситуації, SWOT, візію, формулювання цілей і план дій з переліком ключових проєктів — приклади муніципалітети **Новаци**⁴⁵⁵ або **Битола**⁴⁵⁶. Нещодавно, у 2024 році, Міністерство місцевого самоврядування у співпраці з UNDP, SIDA та Бюро регіонального розвитку розробили достатньо детальні методичні настанови для створення локальних стратегій⁴⁵⁷.

Національна стратегія розвитку 2024–2044⁴⁵⁸ — досить цікавий документ, розроблення якого уряд Північної Македонії розпочав у 2021 році разом із UNDP, британським *Good Governance Fund* відповідно до Цілей сталого розвитку. Слоган цього документу — «Створюємо майбутнє разом!». У Стратегії визначені стратегічні цілі трьох груп:

- зміцнення конкурентоспроможності та розвитку країни через функціональну та інноваційну екосистему, покращення навичок, знань, інклюзії та стійкості громадян;
- моделі управління, які є відкритими, підзвітними і надійними, здатними запобігати, належним чином реагувати та сприяти процвітанню всіх груп суспільства;
- соціальна інклюзія, що передбачає покращення соціальних, медичних й освітніх послуг, спрямованих на забезпечення переваг для окремих осіб, бізнесу та суспільства в цілому.

Кожна з цих груп цілей затверджена через декілька показників (3–4) з проміжними (на 2024 рік) і цільовими (на 2034 рік) значеннями.

⁴⁵⁴ <https://surl.cc/cijlpo>

⁴⁵⁵ <https://surl.li/xuzkvs>

⁴⁵⁶ <https://surl.lu/uapxww>

⁴⁵⁷ <https://surl.li/ubsnyu>

⁴⁵⁸ <https://surl.li/yjxaky>

Далі документ структурований по стратегічних областях, в кожній з яких визначається місія, цілі і пріоритети для кожної цілі. У таких стратегічних областях:

1. стала, інновативна і конкурентоспроможна економіка;
2. сталий місцевий і регіональний розвиток, який забезпечує згуртованість;
3. демографічна ревіталізація та соціальний і культурний розвиток;
4. верховенство права і добре врядування;
5. безпечне і стійке суспільство;
6. зелена трансформація.

Для прикладу друга стратегічна область, яка стосується місцевого і регіонального розвитку, передбачає три цілі:

- зменшення диспаритетів в і між регіонами планування;
- капітальна інфраструктура для забезпечення кращої якості життя;
- функціональні і сталі фіскально муніципалітети.

Для кожної зі стратегічних областей встановлюється, яким чином цифровізація може сприяти досягненню її цілей.

Очікується, що для досягнення цих цілей, на які розрахована Стратегія, протягом 20 років має відбутись 20 змін, як-от більш тісна взаємодія між стейкхолдерами, міжсекторальна кооперація, адаптація публічних послуг до потреб громадян, налагодження сталого забезпечення продуктами, прийняття рішень і формування політик на фактичній та доказовій основі (*data- and evidence-based*).

Заключні розділи присвячені прогнозам щодо ключових тенденцій розвитку, ризикам з оцінкою їхньої ймовірності і ризик-менеджменту.

Чотирирічна **Програма реалізації Національної стратегії**⁴⁵⁹ містить оцінку бюджетів за кожним із пріоритетів на 2024–2028 роки, відповідальні інституції національного рівня (міністерства) та очікувані результати (*output*).

■ ЧОРНОГОРІЯ

Чорногорія, як ми бачили, наразі має найвищі показники економічного розвитку серед республік колишньої Югославії, не членів ЄС. Вважається, що вона має також один із найвищих рівнів готовності до вступу серед усіх країн-кандидатів⁴⁶⁰. Станом на сьогодні відкриті майже усі переговорні глави.

Що стосується регіональної політики, то вона у Чорногорії регулюється **Законом про регіональний розвиток** (*Zakon o regionalnom razvoju*)⁴⁶¹, ухваленим у 2011 році і надалі кількаразово оновленим. Цей Закон визначає, згідно зі ст. 5, що регіональний розвиток планується Стратегією регіонального розвитку та стратегічними планами розвитку одиниць місцевого самоврядування.

⁴⁵⁹ <https://surl.li/rcrrfl>

⁴⁶⁰ <https://surl.li/qmipau>

⁴⁶¹ <https://surl.li/ttdvez>

Ст. 6 дає визначення змісту Стратегії: вона визначає цілі, пріоритети, заходи, діяльність та політику регіонального розвитку, щоб зменшити регіональну нерівність та підвищити рівень конкурентоспроможності місцевих самоврядних одиниць і регіонів, а також засоби забезпечення коштів для досягнення встановлених цілей та розв'язання питань, що мають значення для розвитку. Для планування розвитку визначається три регіони — Північний, Центральний і Приморський. Стратегія ухвалюється на період до 7 років.

Ст. 8 викладає зміст стратегічних планів: вони визначають поточний стан розвитку одиниці місцевого самоврядування, загальну мету розвитку, стратегічні цілі з пріоритетами їхньої реалізації, заходи та напрямки реалізації стратегічного плану, орієнтовні засоби реалізації стратегічного плану, спосіб їхнього забезпечення та інші питання, що мають значення для розвитку. Плани ухвалюються на період до 7 років і надаються на затвердження профільному міністерству.

Муніципалітети полієні на 6 груп залежно від значення індексу розвитку, який вираховується як середнє значення показників економічного розвитку, структурних змін та демографічної ситуації. Перегляд відбувається кожні 3 роки. Менш розвинені муніципалітети отримують додаткову державну підтримку, причому пріоритет надається спільним проектам двох і більше громад.

За несвоєчасну підготовку стратегій, проектів на їхню реалізацію, звітів, передбачених Законом, на відповідальних осіб в державних органах і ОМС накладаються грошові штрафи.

Таким чином, система планування регіонального розвитку в Чорногорії є до певної міри централізованої (передбачений прямий вплив центральної влади на місцеві стратегії і планування «згори вниз»).

Відповідно до цього Закону розроблена **Стратегія регіонального розвитку Чорногорії на 2023–2027 роки**⁴⁶². У її вступній частині вказано, що на відміну від попередньої Стратегії (на період 2014–2020 років), яка була більшою мірою пов'язана з великими капітальними інвестиціями в базову інфраструктуру, нова Стратегія більше сфокусована на якість життя і подолання регіональних диспаритетів. Подолання диспаритетів передбачає оцінку регіонів за такими індикаторами:

- ступінь розвитку ОМС та регіонів;
- рівень ризику бідності на регіональному рівні;
- природний приріст на рівні Чорногорії та на регіональному рівні;
- баланс внутрішньої міграції на регіональному рівні;
- індекс розвитку людського капіталу.

Орієнтація саме на регіони є наскрізною для Стратегії. В аналітичній частині проводиться їхнє порівняння за індексами, SWOT-аналіз реалізований для кожного регіону, причому з розбивкою за трьома напрямками — фактично людський капітал, інфраструктура і довкілля, економіка.

За результатами аналізу виділено 3 стратегічні цілі:

1. сталий розвиток;
2. розумне зростання;
3. інклюзивне зростання.

⁴⁶² <https://surl.li/rqibva>

Відповідно визначаються оперативні цілі:

- ОС 1.1: посилення функціональності місцевих органів влади в менш розвинених фіскальних позиціях муніципалітету;
- ОС 1.2: удосконалення механізму координації у впровадженні політики регіонального розвитку;
- ОС 2.1: розвиток людського капіталу через покращення якості освіти, охорони здоров'я та соціального захисту;
- ОС 2.2: збільшення рівня зайнятості та скорочення неформальної зайнятості;
- ОС 2.3: підвищення ефективності дієздатності політики у сфері демографії;
- ОС 3.1: підвищення регіональної конкурентоспроможності;
- ОС 3.2: розвиток пріоритетних секторів з потенціалом зростання акцентований на диверсифікацію туристичної продукції, переробної промисловості та валоризацію культурної спадщини;
- ОС 3.3: покращення транспортної інфраструктури;
- ОС 3.4: покращення умов для виробництва високоякісних харчових продуктів органічного походження зі сталим доходом фермерів;
- ОС 3.5: захист навколишнього середовища, розвиток енергетики, покращення енергоефективності, адаптація та пом'якшення наслідків зміни клімату.

За більшістю з них індикатори визначають в розрізі регіонів.

Впровадження Стратегії здійснюється через **щорічні плани дій**.

Стратегія регіонального розвитку посилається на **Стратегію сталого розвитку Чорногорії до 2030 року** (*Национална стратегија одрживог развоја до 2030. Године*)⁴⁶³, вона була ухвалена в 2016 році як рамковий документ. Треба зауважити, що Чорногорія у 1991 році проголосила себе у відповідній декларації екологічною державою і є наразі єдиною країною в світі, в Конституції якої закріплен цей статус. Тому це «парасолькова» стратегія, яка стосується не тільки природних, але й соціальних, соціальних і економічних ресурсів. Загалом це значний за обсягом документ (більше 500 стор.), який містить не тільки стратегічну частину, але й план її реалізації і у другій половині.

Стратегія встановлює такі пріоритети (стратегічні цілі):

- покращення стану людських ресурсів та зміцнення соціальної інклюзії;
- підтримка цінностей, норм і моделей поведінки, важливих для сталого розвитку суспільства;
- збереження природного капіталу;
- впровадження зеленої економіки;
- управління для сталого розвитку;
- фінансування сталого розвитку.

⁴⁶³ <https://surl.li/hklgda> Англomовна версія доступна за посиланням: <https://surl.li/tmfqpy>

До цілей вказано заходи, гармонізовані з ЦСР ООН. У плані реалізації для цих заходів визначені суб-заходи з індикаторами (також у співвіднесенні з ЦСР) і цільовими значеннями на 2030 рік.

Що стосується локального рівня, то на реалізацію Закону про регіональний розвиток у 2011 році профільне міністерство схвалило **методологію розроблення стратегічних планів муніципалітетів**⁴⁶⁴. Ця Методологія визначає стандартну структуру місцевих стратегій:

1. Аналіз поточної ситуації (вказано інформацію, яка має бути взята для аналізу в розрізі 3–5 років для порівняння з загальними даними по Чорногорії, отриманими від Міністерства економіки. Ці дані має розглянути консультативна група).
2. SWOT-аналіз.
3. Цілі розвитку муніципалітету, пріоритети та заходи, що будуть реалізовані в рамках стратегічного плану.
4. Система моніторингу стратегічного плану (суб'єкти — індикатори — джерела даних).
5. Процес консультацій з основними зацікавленими сторонами в муніципалітеті.
6. Визначення роботи консультативної групи (формується з представників різних груп стейкхолдерів, представники державного рівня можуть бути спостерігачами).
7. Попередня оцінка (висновок міністерства про відповідність національним документам).
8. Додатки до аналізу ситуації.
9. Додатки до SWOT-аналізу.
10. Описи проєктів (*Project Fiches*).

Утім, наявні стратегічні плани розвитку громад лише частково відповідають цій структурі, зокрема в багатьох з них розділи 5–9 відсутні. Однак практика поєднання стратегічної частини плану з переліком проєктів на їхню реалізацію є типовою — **прикладі локальних стратегічних планів Будви**⁴⁶⁵ і **Цетіне**⁴⁶⁶.

■ СТРАТЕГІЇ СМАРТ-СПЕЦІАЛІЗАЦІЇ

Три з чотирьох країн, аналізовані в цьому розділі, мають стратегії смарт-спеціалізації, ухвалення яких є обов'язковою попередньою умовою для доступу до інвестицій у дослідження та інновації з Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF) і рекомендованою практикою для країн-кандидатів. Брак такої стратегії у Боснії та Герцоговині виник через складну адміністративну структуру і внутрішні політичні проблеми.

⁴⁶⁴ <https://surl.li/uyvsid>

⁴⁶⁵ <https://surl.li/galajm>

⁴⁶⁶ <https://surl.li/yivjip>

Стратегія смарт-спеціалізації Республіки Сербії⁴⁶⁷ поширюється на період 2020–2027 років і вважається однією зі зразкових.

Стратегія смарт-спеціалізації Північної Македонії⁴⁶⁸ охоплює лише чотирирічний період — 2024–2027 роки.

Стратегія смарт-спеціалізації Чорногорії⁴⁶⁹ на період 2019–2024 років була першою смарт-стратегією, ухваленою країною — не членом ЄС. Хоча термін її дії формально завершився, однак її оновлення триває і уряд країни затвердив дорожню карту роботи над новою Стратегією 2025–2029 років.

Пріоритети смарт-спеціалізації по країнах представлені для порівняння в таблиці:

Пріоритети / Країна	Сербія	Північна Македонія	Чорногорія	Коментар
Інформаційно-комп'ютерні технології (ІКТ) / цифровізація	ІКТ	ІКТ (горизонтальний та вертикальний компонент)	ІКТ	Усі три країни
Агро-харчовий сектор	Їжа майбутнього	Розумний аграрний сектор і їжа	Сталий аграрний сектор, харчові ланцюжки цінності (<i>Food Value Chain</i>)	Спільний для всіх, але з різним акцентом (інновації, стійкість)
Індустрія / виробництво	Машини і виробництво майбутнього	Електро-механічна індустрія та індустрія 4.0	(частково інтегровано у ІКТ та енергетику)	Сербія та Македонія, у Чорногорії не виділено
Креативні індустрії	Креативні індустрії (аудіовізуальна продукція, відеоігри, інтерактивні медіа, розумне пакування)	(не виділено окремо, але інтегровані через туризм та смарт-будівництво)	(не виділено)	Унікально для Сербії
Матеріали / будівництво	(не виділено)	Сталі матеріали і розумне будівництво	(не виділено)	Унікально для Македонії
Туризм	(не виділено)	Туризм (горизонтальний домен)	Сталий і здоровий туризм	Спільний для Македонії та Чорногорії
Енергетика та довкілля	(частково у виробництві)	Енергія для майбутнього (горизонтальний)	Енергія і стале навколишнє середовище	Спільний для Македонії та Чорногорії
Охорона здоров'я	(не виділено)	(перетинається з туризмом та розумним будівництвом)	Здоровий туризм (компонент у туризмі)	Унікально для Чорногорії

⁴⁶⁷ <https://surl.li/rpruih>

⁴⁶⁸ <https://surl.li/npiPCA>

⁴⁶⁹ <https://surl.li/hgjuum>

Як бачимо з цього порівняння, у країн, які ми аналізуємо, є спільні пріоритети і відмінні. Спільним є зокрема сектор ІКТ, представлений у більшості подібних стратегій. Також усі три країни, хоча і з деякими відмінностями, наголошують на аграрному секторі, традиційному для країн цього регіону. Перетини також спостерігаються в енергетиці (наявні природні передумови), зрозумілому прагненні до індустріальної модернізації, а ще у сфері туризму, окрім Сербії, для якої цей напрямок не є активно представленим. Таким чином, набір спеціалізацій висновується з особливостей регіону: природних умов і трансформації яку переживають країни колишньої Югославії.

■ ВИСНОВКИ

Загалом, ситуація з плануванням регіонального розвитку в розглянутих чотирьох країнах, які раніше була частинами однієї країни — Югославії, досить різна. Спільним є те, що всі вони мають економічні і соціальні проблеми, які не подолані досі в процесі постсоціалістичної трансформації і подекуди посилилися внаслідок так званих Югославських війн. Усі вони мають євроінтеграційну перспективу, однак їхній прогрес на шляху євроінтеграції різний, що зумовлено значною мірою глибиною внутрішніх проблем. У своїх планувальних документах вони наголошують і тою чи іншою мірою намагаються узгодити свою регіональну політику з когезійною політикою ЄС. Майже для всіх найактуальнішими є проблеми подолання економічного відставання і регіональних диспаратів.

Ключові з цих проблем (економічне відставання, міжрегіональні і внутрішньо-регіональні диспаритети) є характерними і для тих республік колишньої Югославії, які уже стали членами ЄС. Однак прогрес у їхньому подоланні у країн не членів ЄС значно повільніший, як і здебільшого гірша якість планування регіонального розвитку.

Якщо ж порівнювати ці країни між собою, то їхні законодавчі рамки і якість національних і локальних планувальних документів також різна.

Для впровадження в Україні можуть становити інтерес деякі елементи у підходах, які реалізують ці країни:

- прив'язка планування регіонального розвитку до планувальних регіонів (залежно від розміру країни до NUTS 2 або NUTS 3) — усі;
- поділ регіонів/муніципалітетів на категорії за рівнем розвитку на основі об'єктивних показників — усі;
- розроблення окремого Закону про систему управління функціонуванням європейської когезійної політики — Сербія;
- визначення акселераторів розвитку з оцінкою того, який відсоток зростання може дати кожен акселератор — Боснія і Герцеговина;
- визначення пропорції розподілу коштів державної підтримки між різними типами територій, які є об'єктами інтервенцій з боку держави — Північна Македонія;
- брак співфінансування проєктів, які реалізуються за державної підтримки, з боку сільських муніципалітетів, тоді як для міських це обов'язкова норма — Північна Македонія;
- визначення того, як цифровізація може вплинути на досягнення тієї чи

іншої цілі в стратегії — Північна Македонія;

- ідея екологічної держави — Чорногорія;
- розбивка SWOT-аналізу та індикаторів реалізації регіональної стратегії за регіонами — Чорногорія;
- поєднання стратегічної частини і плану реалізації в одному документі, що є передумовою їхнього одночасного створення, а не послідовного (відтермінованого) розроблення імплементаційної частини, як це характерно для України, запобігає ситуації, коли цілі формуються у відриві від інструментів їх досягнення, а проєкти доводиться штучно «підтягувати» до заздалегідь затверджених цілей.



ВИСНОВКИ

Україна сьогодні йде шляхом євроінтеграції і тому нам важливо зрозуміти, як співвідносяться загальні правила, які встановлює ЄС для доступу країн-членів до коштів європейської політики згуртованості, і їхня логіка планування регіонального розвитку. Приклади країн, підходи яких ми проаналізували, засвідчують, що перше жодним чином не замінює друге. У всіх країн ЄС є спільні пріоритети, всі вони дотримуються спільних стандартів підготовки базових документів, на основі яких після узгодження з Єврокомісією здійснюється фінансування, всі вони дотримуються спільних правил використання цих коштів та моніторингу його ефективності.

Однак, готуючи ці документи і визначаючи конкретні напрямки застосування коштів, кожна країна відштовхується від свого розуміння актуальних проблем і власних традицій планування розвитку. Ми могли зауважити, що не існує універсального підходу до побудови регіональної політики: кожна країна вибудовує її по-різному — з різними наборами планувальних документів, особливостями їхнього наповнення, пріоритетами, горизонтами планування тощо. Тож коли йдеться про регіональну політику конкретних європейських країн, ми знаходимо одночасно багато спільного і відмінного.

Цим же шляхом має йти Україна. Ми повинні готуватися до євроінтеграції і вчитися ефективно використовувати європейські підходи і ресурси, але виконувати водночас власну «домашню роботу» для кращого розуміння своїх пріоритетів і вдосконалення методології планування розвитку. Як наслідок, українська регіональна політика має бути європейською, але українською.

Водночас виокремлюється низка наскрізних моментів, у важливості яких переконуює досвід різних країн, проаналізованих в цьому огляді:

- тією чи іншою мірою кожна країна у своїй регіональній політиці вирішує два ключові завдання — підвищення показників соціально-економічного розвитку країни в цілому і водночас подолання між- і внутрішньо регіональних диспаритетів; розв'язання одночасно цих двох завдань потребує балансу різних інструментів, таргетованих на різні категорії територій;
- при цьому, в різних країнах ці дві проблеми проявляються дещо по-різному і, відповідно, по-різному визначаються національні пріоритети, і кожна країна намагається напрацювати підходи, які б максимально відповідали тим ключовим викликам, які перед нею стоять — залежно від географічних особливостей, рівня економічного розвитку, особливостей адміністративно-територіального устрою тощо;
- політики можуть бути дієвими тільки тоді, коли вони підкріплені конкретними інструментами і ресурсними забезпеченням, а їхня ефективність моніториться за чітко визначеними індикаторами;
- якісна і диференційована регіональна політика потребує розроблення різних за рівнем і спрямованістю планувальних документів, які мають бути погоджені вертикально (як «згори вниз», так і «знизу вгору») і горизонтально; різного роду механізми партнерств за участю ключових стейкхолдерів є одним із найбільш ефективних механізмів для забезпечення такого узгодження;
- територіально-орієнтований підхід передбачає гнучкий підхід, із фокусом часто не тільки і не стільки на формально розмежовані адміністративно-територіальні одиниці, скільки на функціональні простори, в яких реально протікає життя людей.

Що стосується досвіду окремих країн, який проаналізований в цьому огляді, то нижче перелічені особливості, які корисно запозичити Україні під час вдосконалення власної системи планування регіонального розвитку:

ШВЕЙЦАРІЯ

Загалом, можна сказати, що проаналізований тут підхід до планування регіонального розвитку підтверджує репутацію «швейцарської якості». Цей підхід має низку особливостей, на які варто звернути увагу під час вдосконалення системи регіонального планування в Україні:

- реальна стратегічність, орієнтація на довгострокові базові законодавчі рішення, політики і програми з перспективою на 20 і більше років, які оновлюються з урахуванням актуальних тенденцій і викликів;
- дуже чітка прив'язка регіональної політики до актуальних проблем розвитку і специфіки території країни, зокрема орієнтація на підтримку конкурентоспроможності країни, збереження її унікальної природи, розвиток соціальної згуртованості, економне використання обмежених територіальних ресурсів;
- інтегрований підхід, який поєднує просторове і стратегічне планування на всіх рівнях — федеральному, кантональному, місцевому;
- територіально-орієнтований підхід, для якого наскрізним є орієнтація у плануванні регіонального розвитку не тільки і не стільки на адміністративні одиниці у їхніх формальних межах, а на функціональні території, які передбачають їхню співпрацю для спільного розв'язання актуальних проблем;
- диференційований підхід до забезпечення розвитку функціональних територій різного типу з урахуванням їхніх особливостей — урбанізованих (агломерацій), сільських, гірських;
- орієнтація на ефективність, виражена у визначенні окремих таргетованих політик;
- чітке підкріплення політики конкретними інструментами, джерелами і механізмами фінансування, обов'язково оцінювання результатів попереднього етапу і нових викликів перед початком нового циклу їхньої імплементації, що забезпечує те, що ці політики жодною мірою не є декларативними, а реально працюють;
- солідарна реалізація ключових політик у співпраці Конфедерації, кантонів та громад як вертикальної, так і горизонтальної, коли адміністративні межі громад чи кантонів не заважають ставити і досягати спільних цілей;
- значний вплив громад для ухвалення планувальних рішень на всіх рівнях;
- орієнтація громад на розроблення документів різного типу і рівня, добре узгоджених між собою, для планування власного розвитку, не обмежуючись тільки виконанням формальних вимог щодо номенклатури таких документів.

Досвід Швейцарії може бути також корисним для формування підходу до врегулювання питань функціонування і підтримки різного роду агломераційних територій, які сьогодні актуальні в Україні.

Швейцарські підходи містять багато корисних конкретних рішень, які також можуть бути цікаві для України:

- практика пілотного впровадження проєктів і політик з подальшою їх мультиплікацією;
- стимулювання громад і кантонів до співпраці через співфінансування їхніх проєктів, відібраних на конкурсній основі;

- механізми балансування інтересів громад між собою і з одиницями кантонального рівня в локальних асоціаціях, наділення їх значною роллю у плануванні регіонального розвитку;
- відокремлення статистичного підходу для визначення функціональних територій і практики застосування політик для їхньої підтримки на основі реально наявних функціональних зв'язків і зацікавленості у співпраці;
- використання у плануванні регіональної політики різного типу і масштабу функціональних територій, коли одна адміністративна одиниця в рамках різних політик може розглядатися в складі різних таких територій;
- чіткий набір індикаторів у плануванні політики в сфері мобільності;
- використання механізму револьверних фондів для фінансування завдань регіональної політики, коли відсотки від наданих кредитів можуть використовуватися для підтримки нових проєктів;
- таргетована підтримка бізнес-проєктів, які можуть сприяти вирішенню завдань регіонального розвитку певних територій.

ШВЕЦІЯ

Загалом, шведська модель планування регіонального розвитку вирізняється декількома ключовими характеристиками:

- достатньо гнучкий підхід, в рамках якого планувальні документи формуються швидше як стратегічні орієнтири, а не як конкретні плани до виконання, їхнім розробникам залишається багато свободи в плані вибору часових горизонтів і стилю документів;
- наскрізна орієнтація документів усіх рівнів на досягнення Цілей сталого розвитку;
- провідна роль ОМС в розробці документів, переважання підходу «знизу вгору» (*bottom up*) і широкого залучення стейкхолдерів;
- органічне поєднання стратегічного і просторового планування.

Частина з цих моментів важко перенести на терени України, але є також і ті моменти, на які варто орієнтуватись:

- враховуючи, що повноцінне місцеве самоврядування в Україні ще в процесі становлення, і беручи до уваги серйозність викликів, які стоять перед Україною, баланс підходів «знизу вгору» і «згори вниз» (*top down*) має, можливо, бути дещо іншим, але роль ОМС повинна більше посилюватись, а державний інтерес — чітко визначатися;
- вимагає принципового рішення те, на який підхід до стратегічного планування в цілому нам слід орієнтуватись — скоріше на візійний і консолідуєчий (стратегічні орієнтири і принципові підходи), жорстко планувальний (плани до виконання, відповідальні, числові індикатори, терміни) чи спробу їхнього поєднання;
- також варто збільшити гнучкість у підходах до стратегічного планування, надавши розробникам стратегій більше свободи у виборі стилю і структури планувальних документів, забезпечивши при цьому наскрізний характер цілей, які визначаються на національному рівні;
- врахувати територіальний вимір у стратегічних документах, більш тісний зв'язок стратегічного і просторового планування.

Серед окремих рішень, які варто запозичити Україні:

- чіткий порядок врахування державних/суспільних інтересів (визначення сфер, які належать до державного інтересу, їхнє картографування, за можливості, чітка процедура узгодження локальних планувальних документів органами, відповідальними за дотримання державних інтересів);
- надання розробникам регіональних і місцевих стратегій рамки документів національного рівня і свободи у виборі композиції самих стратегій;
- можливе поєднання стратегії і концептуального майстер-плану в одному документі або принаймні посилення блоку просторового аналізу в стратегії;
- практика винесення аналітичної частини стратегії в окремий(і) документ(и);
- позиціонування регіону в його стратегії (візії) у кількох просторових горизонтах — міжнародний — Європа (і світ) або принаймні певний її макрорегіон, національний (в тому числі також певний макрорегіон) і внутрішньорегіональний (стосовно його мешканців);
- чітка наскрізна логіка — візія — цілі — підцілі, їхня деталізація залежно від горизонтів планування;
- підхід, коли визначаються не стільки секторальні стратегічні цілі, а наскрізні цілі вищого порядку, через призму яких далі будується узгоджена політика щодо так званих тематичних питань (секторальна політика);
- система моніторингу, яка поєднує відстеження прямих результатів активностей на реалізацію стратегії і результатів з точки зору досягнення візії (позиціонування в різних горизонтах).

ІРЛАНДІЯ

Ірландія приваблює нашу увагу тим, що вона змогла забезпечити стрімке економічне зростання, незважаючи на важкий постколоніальний спадок. Серед його причин перш за все створення сприятливих умов для залучення інвестицій, але також розбудова соціального консенсусу і стратегічна ставка на розвиток людського капіталу.

Щодо регіональної політики в Ірландії, то на етапі стрімкого зростання вона не була в фокусі, але країна неминуче дійшла необхідності її цілеспрямованої розбудови для подолання диспропорцій, які почали наростати. Це теж урок для України.

Особливості нинішньої регіональної політики Ірландії є відображенням централізованості країни:

- вона побудована ієрархічно, «зверху вниз» — відповідність стратегій і планів нижчого рівня вищому є юридично обов'язковою;
- контроль цієї відповідності та виконання планів здійснюється не на основі індикаторів, закладених в самі документи (тобто не шляхом фактичної самооцінки), а через регулярне звітування і контроль, яким наділені профільний міністр і спеціальний державний орган — офіс регулятора планування;
- реалізація стратегій/планів тісно інтегрована з системою державного фінансування і здійснюється переважно за рахунок державних інвестицій;
- для ухвалення і перегляду кожного рівня документів обов'язковою є процедура консультацій з ключовими стейкхолдерами, але партисипації натомість приділяється мало уваги.

Україна є країною, навпаки, децентралізованою, тому регіональна політика не

може будуватись за логікою підходу «згори вниз»:

- наявність довгострокової стратегічної рамки «Ірландія-2040», що передбачає як власне стратегічний документ, так і інвестиційний план;
- регулярне оновлення цих документів, зокрема перегляд «стель» інвестування;
- чіткий фокус на забезпечення рівномірності подальшого економічного зростання в регіональному і просторовому вимірі;
- визначення показників приросту населення (як наслідку і передумови економічного зростання) як відправної точки для планування на всіх рівнях;
- побудова каркасу планування за принципом «вузлів та мереж» — на основі визначення ролі полюсів зростання різного рівня (метрополійні території — *metropolitan areas*, центри зростання — *growth centers*, ключові міста — *key cities*);
- акцент на принципі компактного зростання (*compact growth*) — запобіганні розповзання, більш ефективному використанні території;
- поєднання стратегічного і просторового планування на кожному рівні в одному документі;
- прагнення змінити звичні підходи (*business as usual*), запобігти інерційному сценарію;
- побудова стратегій як документів політик, а не як переліку конкретних проєктів, які розробляються на подальших етапах як більш чи менш деталізовані бізнес-кейси, коли зрозумілі можливості їхнього фінансування.

ІСПАНІЯ

Підхід Іспанії до планування і реалізації регіональної політики зумовлений високим рівнем децентралізації країни:

- принцип широкої автономії характерний тим, що на національному рівні відсутні єдині закони про стратегічне планування та формування регіональної політики, а також відповідні загальнонаціональні стратегії;
- загалом цей підхід орієнтований не стільки на всеохопні загальні стратегії, скільки на рамкові і секторальні політики;
- ключову роль відіграє регіональний, а не національний рівень;
- спостерігається значна різноманітність планувальних документів на регіональному і локальному рівнях;
- країна прикметна високим рівнем урбанізованості, тому розвиток міст і подолання дисбалансів між містами й сільськими територіями є одним із ключових фокусів регіональної політики;
- брак стратегій розвитку певною мірою компенсують операційні програми у використанні коштів ЄС;
- поширена практика робити ставки не на стратегічні документи, а на «якірні» стратегічні проєкти.

З практик, які заслуговують уваги, варто назвати:

- створення національного офісу форсайту для аналізу ключових трендів, оцінки сценаріїв і напрацювання візійних документів;
- розроблення таких візійних документів, як «Іспанія–2050» чи «Зобов'язання Метрополії до 2030 року»; однак їхній приклад показує важливість того, щоб подібні документи були чітко вписані в систему планування, мали публічну підтримку і фінансове підкріплення для їхньої реалізації;
- розроблення Міського порядку денного з фокусом на розвиток міст і їхніх зв'язків з сільськими територіями, а також допоміжні інструменти для аналізу муніципальної статистики і підготовки локальних стратегій/планів розвитку;
- досвід розвитку метрополії Барселони і законодавчого врегулювання її функціонування;
- готовність до реалізації амбітних проривних проєктів, формування свого роду «кластерів» таких проєктів, як в Більбао.

ХОРВАТІЯ

Приклад Хорватії ще раз підтверджує для нас важливість узгодження між собою документів, в яких визначається система стратегічного планування і планування регіонального розвитку. Ми бачимо, як в процесі євроінтеграції така система поступово вибудовується, хоча такої узгодженості не завжди вдається одразу досягти. Нам також важливо зрозуміти, яким чином якісне визначення пріоритетів регіонального розвитку на національному рівні надалі формує основу для визначення напрямків залучення коштів ЄС.

До особливостей хорватської системи планування регіонального розвитку варто також зарахувати:

- особливу увагу до забезпечення сталого розвитку і вирівнювання міжрегіональних диспаритетів;
- чітке виокремлення різних типів території, які потребують окремої уваги, і підготовка для них окремих програм стимулювання їхнього розвитку.

Україна також може запозичити деякі конкретні рішення, зокрема:

- формування аналітичної частини в планувальних документах не описово, а з акцентом саме на потреби розвитку та виклики;
- визначення чіткої ієрархії цілей від документів вищого рівня до нижчого, коли стратегічні цілі визначаються тільки в документах національного рівня;
- розмежування типів показників ефективності для різного рівня цілей;
- створення єдиної бібліотеки показників (впливу та результату) для всіх розробників стратегічних документів для кращого моніторингу їхньої реалізації;
- заохочення ОМС до міжмуніципальної співпраці в форматі співфінансування таких договорів.

Окремої уваги заслуговує практика впровадження механізму ІТІ і чіткі алгоритми визначення меж функціональних міських територій та алгоритму підготовки інтегрованих стратегій.

СЛОВЕНІЯ

Словенія, порівняно невелика країна з браком регіонального адміністративного рівня, має менш розгалужену систему планування регіонального розвитку. Однак тут наявні всі основні планувальні документи, які в тій чи іншій формі побутують в інших європейських країнах — Національна стратегія розвитку, Просторова стратегія, Стратегія смарт-спеціалізації, План відновлення та стійкості, регіональні програми розвитку, інтегровані стратегії сталого розвитку для функціональних міських територій.

Серед особливостей, які можуть бути цікаві для України, можна виокремити:

- чітку орієнтацію на імплементацію європейських директив;
- лаконічність, водночас чітка структурованість усіх планувальних документів;
- доступність більшості основних національних планувальних документів англійською мовою.

Окремої уваги заслуговує Стратегія просторового розвитку Хорватії, яка чітко визначає основні «каркаси» для планування її розвитку:

- транспортні коридори і точки входу;
- поліцентрична міська система;
- сільські райони;
- зелена інфраструктура.

Наявність такої чіткої системи каркасів (на рівні оновленої схеми планування території України) забезпечила б вищу якість і взаємоузгодженість регіональних стратегій.

ЧЕХІЯ

Чеський підхід до планування регіонального розвитку характеризується помітною системністю, структурованістю та узгодженістю різних планувальних документів.

Серед конкретних рішень, які можуть бути цікавими для України:

- побудова ключової Національної стратегії за територіальним принципом навколо 5 типів територій — метрополії, агломерації, регіональні центри, структурно уражені території і території з проблемними особливостями для розвитку — розвиток кожного з яких є окремою ціллю стратегії;
- рекомендована структура стратегій, в якій визначена питома вага (%) її ключових розділів;
- портал з базою стратегій різного рівня (їхнім паспортом і лінком на завантаження), чіткий алгоритм їхнього розроблення з набором інструментів (шаблонів);
- практика побудови дерев проблем;
- планування в стратегії типових заходів з конкретизацією в планах імплементації;
- практика підготовки проміжного звіту в середині періоду реалізації стратегії;
- завчасне визначення власних пріоритетів розвитку як основи для майбут-

ніх переговорів з інституціями ЄС щодо залучення і використання коштів у наступному програмному періоді.

РУМУНІЯ

Досвід Румунії показує, що, незважаючи на серйозні виклики, економічний успіх досяжний, якщо їхнє подолання є справжнім фокусом цілеспрямованих зусиль. Однак він також свідчить, що без ефективної системи освоєння коштів ЄС можна втратити і значну частину доступних коштів, як це відбулося на початкових етапах членства Румунії в ЄС.

У її підходах до планування регіонального розвитку можна відмітити:

- постійну увагу одночасно до двох пріоритетів: економічного зростання і євроінтеграції, з одного боку, і подолання внутрішніх диспаратів, з іншого;
- використання не завжди поширених підходів та інструментів (наприклад, полюси зростання) для досягнення чітко поставлених розвиткових цілей;
- постійне вдосконалення системи планування регіонального розвитку та управління коштами ЄС, зокрема запровадження децентралізованого підходу (перехід від єдиної регіональної програми до окремих регіональних програм на нижчому рівні планування і менеджменту).

Серед цікавих для нас рішень:

- спроба вибудувати чітку систему формування державних політик, якої в Україні, принаймні в деяких сферах, досі бракує;
- практика впровадження візійно-орієнтованого на протиположності доказово-орієнтованого підходу до стратегічного планування;
- підхід до законодавчого врегулювання функціонування метрополій;
- системна розбудова спроможності агенцій регіонального розвитку з подальшим надання їм функцій менеджменту регіональних операційних програм, система яких формується за децентралізованим принципом;
- приклад застосування механізму ІТІ до територій, економічно більш проблемних, і територій з особливими умовами розвитку (гірські території, території з цінною культурною спадщиною, території в процесі переходу), а не тільки до міських функціональних територій.

ПОЛЬЩА

Польща для України часто слугує прикладом успішного реформування країни і її євроінтеграції. Показником, зокрема, є ефективне використання коштів, виділених у межах когезійної політики. Тому досвід Польщі у сфері стратегічного та регіонального розвитку становить для нас особливий інтерес:

- наявність чіткої системи планувальних документів, загальні правила якої, законодавчо врегульовані, залишаються майже незмінними протягом тривалого часу, хоча пріоритети в ключових документах еволюціонують відповідно до розвитку країни і можливості ставити нові, більш амбітні цілі;
- побудова децентралізованої моделі управління європейськими коштами; одним із ключових моментів при цьому є не тільки чітке визначення основних процедур, а й зрозумілий розподіл ролей і відповідальність учасників у цьому процесі.

- якісна підготовка власних стратегічних документів як передумова ефективної пріоритизації залучених коштів;
- послідовна інтеграція стратегічного і просторового вимірів в планувальних документах усіх рівнів;
- значна увага не тільки до питань економічного розвитку, а й до соціальних проблем і запобігання соціальної стратифікації;
- реалізація ідей територіально-орієнтованого підходу в планувальних документах різного рівня;
- ставка на поліцентричний розвиток (поліцентризм мережевої метрополії).

Звернемо увагу також на деякі цікаві практичні рішення:

- розроблення так званого імплементаційного Закону щодо участі в програмах ЄС для кожного програмного циклу;
- система програмних договорів, галузевих договорів і територіальних контрактів, які укладає уряд для узгодження і визначення фінансування заходів, важливих на регіональному і локальних рівнях;
- побудова функціонально-просторових моделей території як обов'язковий елемент планувальних документів різного рівня;
- використання ідеї так званих областей стратегічного втручання для забезпечення їхньої таргетованості на ті території та об'єкти, які найбільш важливі для майбутнього розвитку, і ті, які потребують особливої уваги;
- законодавче закріплення збереження та розвитку польської ідентичності як однієї з цілей, що має бути обов'язково врахована в стратегіях воєводств;
- успішна практика застосування ІТІ для стимулювання розвитку агломераційної співпраці;
- гнучкий підхід до питання обов'язковості стратегій на рівні гмін з урахуванням можливості розроблення спільних (понадлокальних) стратегій розвитку;
- ідея визначення так званих пасток розвитку і мегатрендів у розробленні аналітичної частини стратегічних документів, особливо візійного характеру, і на їхній основі побудова спектру сценаріїв, який визначається комбінацією ключових глобальних трендів;
- посилення безпеки як одного зі стратегічних пріоритетів.

БОСНІЯ І ГЕРЦЕГОВИНА, СЕРБІЯ, ПІВНІЧНА МАКЕДОНІЯ, ЧОРНОГОРІЯ

Загалом, ситуація з плануванням регіонального розвитку в розглянутих чотирьох країнах, які раніше були частинами однієї країни — Югославії, досить різна. Спільним є те, що всі вони мають економічні і соціальні проблеми, які не подолані досі в процесі постсоціалістичної трансформації і які місцями посилились внаслідок так званих Югославських війн. Усі вони мають євроінтеграційну перспективу, однак їхній прогрес на шляху євроінтеграції різний, що зумовлено значною мірою глибиною внутрішніх проблем. Утім, у своїх планувальних документах усі вони наголошують і намагаються узгодити свою регіональну політику з когезійною політикою ЄС. Майже для всіх найактуальнішими є проблеми подолання економічного відставання і регіональних диспаритетів.

Ключові з цих проблем (економічне відставання, міжрегіональні і внутрішньо-регіональні диспаритети) є характерними і для тих республік колишньої Югославії, які вже стали членами ЄС. Однак прогрес у їхньому подоланні у країн не членів ЄС значно нижчий, як і здебільшого нижча якість планування регіонального розвитку.

Якщо ж порівнювати ці країни між собою, то як законодавчі рамки, так і якість національних і локальних планувальних документів у цих країн також різна.

Для впровадження в Україні можуть становити інтерес деякі елементи у підходах, які реалізуються в цих країнах:

- прив'язка планування регіонального розвитку до планувальних регіонів (залежно від розміру країни до NUTS 2 або NUTS 3) — усі;
- розбивка регіонів/муніципалітетів на категорії за рівнем розвитку на основі об'єктивних показників — усі;
- розроблення окремого Закону про систему управління функціонуванням європейської когезійної політики — Сербія;
- визначення акселераторів розвитку з оцінкою того, який відсоток зростання може дати кожен акселератор — Боснія і Герцеговина;
- встановлення пропорції розподілу коштів державної підтримки між різними типами територій, які є об'єктами інтервенцій з боку держави — Північна Македонія;
- відсутність співфінансування проєктів, які реалізуються за державної підтримки, з боку сільських муніципалітетів водночас із обов'язковістю такого співфінансування для міських — Північна Македонія;
- визначення того, як цифровізація може вплинути на досягнення тієї чи іншої цілі — Північна Македонія;
- ідея екологічної держави — Чорногорія;
- поділ SWOT-аналізу та індикаторів реалізації Регіональної стратегії за регіонами — Чорногорія;
- поєднання стратегічної частини і плану реалізації в одному документі, що є передумовою їхнього одночасного розроблення, а не послідовного (відтермінованого) розроблення імплементаційної частини, що характерно для України і яке призводить до того, що цілі визначаються часом у відриві від проєктів, які можуть забезпечити їхню реалізацію, а проєкти штучно припасовуються до цілей.

