

Stowarzyszenie

Wyspa Szans



Громадський центр  
«ЛІПОВІ ІНІЦІАТИВИ»

# ОСТРОВИ НАДІЙ

РОЗРОБКА СТРАТЕГІЙ ЛОКАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

ЯЦЕК ВАРДА

ВОЙЦЕХ КЛОСОВСКИ

---

Івано-Франківськ  
Видавництво “Нова Зоря”  
2003 рік

УДК 332.14(075.8)

ББК 65.9(4У)231.8(Я73)

В18

Наукові консультанти

**Зварич І.Т., Півнєв Ю.С., Фабяновський К.**

Редактор

**Желяк М.Р.**

Редакційний колектив

**Васильченко Г.В., Васильченко С.М., Гречаник В.П., Кулик Т.П., Петренко В.П., Плугатор Р.І., Рубановський К.С.**

Переклад з польської

**Желяк М.Р.**

Літературний коректор

**Тарасенко Н.В.**

Комп'ютерна верстка

**Вербовська Л.С.**

Рекомендовано до друку Вченою Радою Івано-Франківського Національного технічного університету нафти і газу, протокол № 8/407 від 02 липня 2003 року.

*Видання здійснено за підтримки Польсько-Американсько-Української Ініціативи про Співпрацю, яка фінансується Агенством США з міжнародного розвитку відповідно до Договору про співпрацю № 121-А-00-00-00822-00.*

*Погляди, викладені у книзі авторами, є думками її авторів і не обов'язково співпадають з позиціями АМР США, Freedom House чи ПАУСІ.*

ISBN 83-912309-0-2 (польськ.)

ISBN 966-8265-23-8 (укр.)

Оригінальне польське видання: **Wyspy Szans: jak budować strategie rozwoju lokalnego**

Опубліковане на замовлення **Stowarzyszenie „Wyspa Szans”**, Bielsko-Biała 2001

© Copyright by Wojciech Kłosowski and Jacek Warda

© **Переклад і адаптація** Stowarzyszenie „Wyspa Szans” і ГЦ “Ділові ініціативи”, **Івано-Франківськ, 2003**

# Вступне слово



*Все відчутніші процеси глобалізації економіки, загострення проблем екологічної безпеки, технологізація та інформатизація практично всіх суспільних явищ вимагають творчого пошуку, застосування все нових і нових інструментів та механізмів забезпечення сталого розвитку держави, її регіонів і територій, природно сконцентрованих навколо великих і малих міст. Чи не найперше з цих причин в розвинутих європейських країнах з кінця 80-х років ХХ століття, зокрема, під впливом ідеї міського маркетингу, що виникла у США, набула популярності розробка Стратегій розвитку міст.*

*Подібна практика, адаптації зарубіжного досвіду (зокрема, і Польщі), набуває все більшого поширення в останні роки і в Україні. Серед перших Стратегій свого розвитку ухвалили територіальні громади Івано-Франківська (за сприяння Програми економічного розвитку українсько-канадського Бізнес-центру, заснованого у 1994 році облдержадміністрацією, міськвиконкомом і канадськими партнерами в рамках технічної допомоги Канадського агентства з економічного розвитку CIDA), Тернополя, Краматорська, Маріуполя, Єнакієве, Кам'янець-Подільського, Світловодська, Славутича, Куп'янська, Мукачево та інших міст. На винятковій важливості цієї ініціативи, яка утверджує у життя територіальних громад випробувані світовою практикою кількох десятиліть засади патисипативної демократії, наголосив у своїй доповіді на Всеукраїнських зборах представників органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості 10 вересня 2002 року Президент України Леонід Данилович Кучма, зазначивши при цьому, "що, на жаль, всі ці роботи не узгоджені між собою ні за змістом, ні за термінами виконання. Це призводить до нераціонального використання інтелектуальних і фінансових ресурсів. Крім того, території фактично не отримують всебічно обґрунтованих прогнозів свого розвитку".*

*Вже менш, ніж за два місяці від того дня, 8 листопада 2002 року Президентом України видано розпорядження "Про розроблення проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України до 2011 року", яким детермінується і підготовка відповідних регіональних та територіальних стратегій. Не зайвим у цьому зв'язку буде згадати, що ще у 1890 році наш видатний земляк Іван Франко у праці "Що таке громада і чим вона повинна бути" зазначав, що "кожна держава складається з громад - сільських чи міських, то все одно перше і найголовніше завдання тих, хто управляє державою, країнами, повітами має бути таке, щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайбільше забезпечити найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна й сама в собі*

*розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалим".*

*Тому так важливо, що із вже певними напрацюваннями і публікаціями (див. роботи Нудельмана В., Санжаровського І. та ін..) в рамках проекту інституту Схід-Захід, в яких подаються загальні методика розробки Стратегії розвитку, що використовуються міськими територіальними громадами, маємо максимально адаптований до українських умов переклад чудового видання "Острови надій" Яцека Варди і Войцека Клосовські.*

*В цьому виданні відверто, доступно і аргументовано висвітлюються як переваги і механізми авторського погляду на розробку локальних стратегій територіальних громад, так і найбільш ймовірні труднощі, що мають бути подолані у процесі їх розробки.*

*Звичайно, враховуючи особливості державного устрою, повноважень місцевого самоврядування і побудови бюджетних систем наших дружніх сусідських держав, це видання не може стати для тих, хто ним користуватиметься в Україні, "маминим рецептом". Він швидше сприйматиметься так, як "кулінарна книга" молодою господинею, котра тільки-но робить перші кроки в оволодінні мистецтвом приготування захоплюючих для усієї громади страв, однак це ніяким чином не може применшити її важливості як доброго дороговказу на цьому шляху.*

*І це про один, не мени важливий висновок, до якого приводить вдумливе прочитання цієї праці, яка вже знаходить своє застосування не лише у Польщі, адже за сприяння польсько-американсько-української ініціативи про співпрацю ПАУСІ в області вже розроблено стратегію врівноваженого (сталого) розвитку міста Рогатина та Рогатинського району (Опілья), яка успішно реалізується. Така ж робота щодо розробки стратегій локального розвитку здійснюється у Тисменицькому та інших районах Прикарпаття. Саме по собі стратегічне планування ніяк не може розглядатися як відособлена самоціль, а лише як один із випробуваних інструментів, який уможливорює розробку науково обґрунтованого, послідовного плану дій щодо соціально-економічного розвитку територій шляхом визначення місцевих пріоритетів у відповідності до наявних матеріальних ресурсів, кожен із яких є суттєво обмеженим. Найважливішим елементом в стратегічному плануванні є основа патисипативної демократії, що в умовах надмірної централізації влади було неможливим. Це передбачає участь громадськості в усіх процесах вироблення та прийняття відповідних рішень щодо розвитку своїх громад та територій їх проживання. Така дієва співпраця із владою та бізнесом підтверджується не лише віковим досвідом європейського місцевого самоврядування, але й вже прикладами все більшого числа територіальних громад, районів і міст нашого регіону та України..*

*То ж довгого життя у практичному застосуванні виданню, так необхідного часові!*

**Ігор Зварич**

**Заслужений економіст України,**

**заступник голови**

**Івано-Франківської ОДА**

## Від авторів

---

*„Котику з Чешір, - запитала [...] Аліса і продовжувала: - Чи не будеш Ти такий ласкавий сказати, куди я тепер маю йти?“*  
*„Це в значній мірі залежить від того, куди ти хочеш дістатися“, - відповів Кіт.*  
*Льюїс Керрол, „Аліса в країні чудес“.*

### Для чого ми написали цю книжку?

Ми живемо в захоплюючі часи. Все навколо змінюється на наших очах. Доросле покоління ще пам'ятає ті емоції, що викликала поява перших телевізорів із зображенням, яке ледь можна було розпізнати. На зламі тисячоліть відбулося реальне завершення однієї епохи, а та, яка власне прийшла їй на зміну, ставить перед нами зовсім інші завдання. Незалежно від приголомшливих глобальних процесів, своїми, не менш шаленими, ритмами галопують регіональні та локальні процеси. Органи місцевого самоврядування - а отже загалом і місцеві громади - беруть сьогодні на себе виняткову відповідальність. Сміливі, вдалі ідеї, сформульовані сьогодні - незабаром можуть принести локальні успіхи. Навпаки, помилки, а передусім недбалість лідерів місцевого самоврядування можуть суттєво віддалити шанси цивілізованого розвитку локальних спільнот.

Власне тому польські гміни потребують насправді виняткових стратегій. Така стратегія не є документом, який лежить десь на недоступній полиці в ратуші. Це жива і динамічно змінювана відповідно новим реаліям база для всіх найважливіших починань локальної спільноти. Відсутність такої стратегії не дозволить мобілізувати населення, перемогти безсилля і взятися до праці заради досягнення локальних цілей. Щастя найчастіше всміхається тим, хто його прагне. Допомога буде спрямовуватись не найбіднішим а найактивнішим. Не туди, де є найглибше море потреб, а туди, де в цьому морі утворюються острови надії. Шанси отримання зовнішньої фінансової допомоги практично зійдуть нанівець у тому випадку, коли ми не будемо мати в розпорядженні стратегії локального розвитку.

Стратегія не є самоціллю. Стратегія - це знаряддя збільшення шансів локального успіху. Ми не розробляємо стратегії заради процесу. Ми розробляємо її, щоб потім ефективно розвивати нашу гміну, наш повіт, створюємо її, щоб збільшити нашу конкурентоспроможність щодо сусідніх адміністративних одиниць, щоб оптимально використати ресурси і мудро обминути підводні камені. Стратегічний план мусить передбачати різні варіанти розвитку подій, зовнішніх процесів. Стратегія, нарешті, в жодному випадку не повинна створюватися за закритими дверима правління гміни. Її співавторами повинні стати всі активні локальні групи. Адже мобілізація населення гміни є одним з найважливіших чинників її успіху.

Якщо стратегія справді підлягає реалізації, то її майбутні виконавці, до яких належать не тільки влада гміни, керівники її підрозділів і служб, чиновники, а й підприємці, лідери громадських об'єднань, громадські діячі повинні, щонайперше, знати цю стратегію. Знання стратегії є необхідною, однак недостатньою умовою. Виконавці повинні ставитися до стратегічних цілей гміни, як до своїх власних. Кожен досвідчений управлінець знає, що ототожнення цілей людей і цілей організації є ключовим елементом успіху. Яким чином, однак, досягти того, щоб всі люди визнали стратегію і перелік пріоритетних напрямків розвитку гміни, як свою власну? *Найпростіша відповідь звучить наступним чином - люди повинні стати співавторами цієї стратегії.*

## Про що ця книжка?

Наша книжка описує певний метод створення локальної стратегії. Цей метод, створений нами, головним чином, на основі набутого експертами практичного досвіду роботи і з використанням розробок багатьох інших авторів, ми назвали інтегрованим. Тим часом, в середовищі спеціалістів місцевого самоврядування метод почав використовуватись під назвою “метод Варди - Клосовські”, що викликало у нас певну стурбованість. Ми не виступаємо проти такої назви, однак хочемо підкреслити, що цей метод не був створений нами з нуля. Наша роль полягала, переважно, у виявленні нових рішень і підходів, узагальненні та систематизованому викладі розробок багатьох інших авторів. Власне, в такому і тільки в такому розумінні ми є авторами методу Варди-Клосовські.

Як уже було сказано, головним завданням цієї книжки є опис певного стандартного підходу до розробки стратегії локального розвитку. Цей стандарт може, звичайно, відноситись тільки до методу роботи над стратегією, і (в меншій мірі) - до основної схеми її побудови. При цьому, очевидним для нас є той факт, що жодного взірця добре розробленої стратегії, який можна було б виставити в паризькому Шевре і звіряти з ним інші стратегії, стверджуючи або заперечуючи їх правильність, не існує. Чому? Щонайперше тому, що кожна локальна стратегія розробляється для певного конкретного місця і певного конкретного часу. Як перше, так і друге є своєрідним і неповторним. Немає двох ідентичних локальних систем, а сьгоднішня ситуація ніколи не повториться на 100 відсотків.

## Для кого призначена ця книжка?

Від самого початку ми писали цю книжку з думкою про тих, хто на практиці втілює стратегічне мислення в місцевих громадах. Створенню локальних стратегій вони вчаться “на марші”, на живому організмі функціонуючого місцевого самоврядування. Вони заслуговують нашої допомоги - допомоги експертів, хоча б у формі такого порадики, як ця книжка.

Цілком очевидно, що в першу чергу ця книжка адресується представникам місцевої влади: членам правлінь і рад гмін та повітів. По-друге, серед адресатів книжки ми бачимо лідерів локальних бізнес-середовищ та інституцій, які

підтримують ці середовища - місцеві неурядові організації. Адже саме від окремих активних особистостей, а не від владних структур виходить, як правило, імпульс стратегічного мислення щодо майбутнього місцевої громади.

До окремої групи адресатів цієї книжки належать особи, які професійно цікавляться стратегіями місцевого самоврядування. Це, по-перше, експерти - радники органів місцевого самоврядування, коментарів і зауважень яких ми чекаємо з нетерпінням. По-друге, ми думаємо про майбутніх експертів - студентів, які обрали спеціалізацію "самоврядування" в рамках навчання на факультетах політології, економіки, управління, соціально-економічної географії.

Для того, щоб різним групам читачів було легше користуватися книжкою, деякі частини тексту супроводжуються графічними символами, які підказують, що даний фрагмент книжки в першу чергу є адресованим до студентів, представників місцевого самоврядування або орієнтований на експертів та інших осіб, зацікавлених стратегічним плануванням. Пояснення графічних символів знаходяться перед початком першого розділу.

Таким чином, книжка адресується різним групам осіб: серед них також і спеціалісти-теоретики з питань стратегічного планування, особливо - практики, керівники органів місцевого самоврядування, місцеві політики і діячі. В зв'язку з цим намагаємось, щоб мова книжки була дещо легшою, збагаченою практичними прикладами, а часом навіть і анекдотами, взятими з життя.

\*\*\*

Основну частину змісту цієї книжки становлять матеріали, підготовлені нами для лекцій і семінарів, які ми проводили в 1998 - 2001 роках для органів місцевого самоврядування в різних куточках Польщі. Під час таких зустрічей ми мали можливість почути від учасників багато складних запитань, але, одночасно, і надзвичайно цікаві думки та життєві приклади, які примусили нас до набагато ширшого і глибшого трактування тематики стратегічного планування локального розвитку, ніж це передбачалося спочатку. Тому ми дякуємо працівникам органів місцевого самоврядування - учасникам тих зустрічей, без яких ця книжка напевно мала б зовсім інший зміст і форму.

З гарячими словами вдячності ми звертаємось також до широкого кола наших колег, досвідом яких ми скористались і які надали нам багато цінних порад і зауважень. Особливу подяку складаємо Катажині Куневіч за терпеливий перегляд розділу "Бюджетні передумови" і роз'яснення деяких складних моментів фінансування громади.

Окремої, особливої подяки заслуговують наші дружини і, одночасно, співробітниці: Ягода Клосовська і Агата Клімек. Без їх цінних порад і постійного консультування, з одного боку, та великого зрозуміння з другого, напевно, не вдалося б завершити роботу над "Острвами Надії".

*Войцех Клосовські*

*Яцек Варда*

# Вступ до українського видання

---

Підручник Я.Варди і В.Клосовські “Острови надій: розробка стратегій локального розвитку” - втілення певної видавничої концепції. В її основі є переконання про необхідність участі громадян у суспільному житті. Підручник цей створює наукові та методологічні передумови для такої участі. Сучасні люди з їх ініціативністю, працьовитістю та широким колом зацікавлень не мають часу на дріб’язкове заглиблення та порівняння багатьох джерел літератури з даної проблематики. Звідси виникає потреба створення публікацій вичерпних за змістом, об’єктивних, синтетичних і прозорих за формою.

Це видання підручника є новим етапом втілення такої концепції. З метою видання підручника в Україні в 2002 році автори підручника передали авторські права Асоціації “Острів Шансів” та Громадському Центру “Ділові ініціативи”. На протязі року ми працювали над адаптацією підручника до українських умов.

У підручнику описаний певний метод створення локальної стратегії. Метод цей, ефективний в умовах польського законодавства, історичних, культурних, економічних і суспільних передумовах, вимагав ряду модифікацій та пояснень. Ми були свідомі того, що деякі методи, запропоновані в польській версії підручника, не спрацюють в українських умовах. Наша робота мала на меті замінити їх іншими, адекватними українським реаліям. Часто приклади, схеми і вирази вимагали пояснення та розширення – це також було завданням нашого колективу. Особливу увагу ми звернули на відмінності між польською та українською системами місцевих адміністрацій. В результаті створено частину, яка є першою у цьому підручнику. Стиль і форма польського видання приязні для Читача. Працюючи над українською адаптацією, ми намагалися дотримуватись цього правила.

Ця книжка ніколи б не потрапила до рук українського Читача, якби не допомога та сприяння наших колег. Наш редакційний колектив висловлює щирю подяку за надані практичні матеріали і допомогу, які сприяли вдосконаленню роботи над виданням: Мажені Вежбіцкій, Ілоні Госк, Агаті Клімек, Вячеславові Ковалю, Мацейові Козирі, Йоанні Кулісь, Оксані Кулик, Орісі Луцевич, Миколі Нагорному, Наталі Охмат, Олегові Плугатаренку, Генадію Русанову, Марії Коваль, Сергієві Святову, Адамові Сауєрові, Володимирі Семеніву та Кшиштофу Фільцекові.

Маємо надію, що цей підручник допоможе всім тим, хто обирає і тим, кого обирають. Бажаємо творчої наснаги і задоволення з того доброго, що вже існує, та бажання творити нове. Сучасні методики повинні впроваджуватися в життя. Україна XXI-го століття – це Україна ефективної та компетентної адміністрації. Головною особою повинен бути Громадянин.

*Редакційний колектив*



# Як працювати з книжкою?

## - графічні символи

Сучасна цивілізація все більше використовує символів, щораз більше інформації надається користувачам не у формі текстів, а у вигляді піктограм. Просимо Читача вибачити нам, ми також піддалися цьому впливові. У книжці Ви зустрінетеся з графічними символами (піктограмами), які, згідно з ідеєю авторів, повинні допомогти Вам у користуванні нею.

Такою піктограмою позначені фрагменти, що адресовані до студентів, які використовують цю книжку в якості підручника.



Цією піктограмою позначені дискусійні теми.



Цим символом позначені фрагменти з визначеннями термінології.



Цим символом позначені фрагменти, що відносяться до мето-дологічних питань.



Так виглядає анотація до кожної частини.



Номерами позначено посилання на літературу в кінці підручника.

123

Так позначені найістотніші твердження, основні визначення і фрагменти, які автори вважають особливо важливим.

Деякі фрагмент позначено наступним чином:



Ці фрагменти (часто досить великі) - цитати з інших публікацій, особливо – зі стратегічних проектів, які ми використовуємо як приклади. Ми старалися, щоб ця книжка була безпосередньою практичною допомогою. З цією метою варто розглянути (добрі і злі) приклади “з життя”.

# 1 Польська та Українська системи місцевої адміністрації

---



## Анотація Частини I:

*Перед тим, як перейти до розгляду методології створення стратегічних планів громад, ми хочемо звернути увагу Читача на ряд відмінностей між польською та українською системами місцевих адміністрацій. Особливу увагу ми постарась зосередити на тих питаннях, які є ключовими для процесу створення, прийняття та реалізації планів локального розвитку.*

*В **Розділі 1.1.** ми разом з Читачем визначимо ряд ключових понять, які потрібно розглянути перед переходом до наступних розділів. Мова піде про мету, яку ми ставимо перед собою, об'єкт та предмет вивчення.*

*В **Розділі 1.2.** представимо увазі Читача коротку характеристику польської системи місцевої адміністрації. В кількох словах ми розповімо про реформу адміністрації в постсоціалістичній Польщі. Для кращого розуміння, теоретично-описовий матеріал буде доповнений статистичними даними та прикладами з життя гміни Стшельце Опольське.*

*Стислій характеристиці української системи місцевої адміністрації присвячено **Розділ 1.3.** Структура “українського” розділу є подібною до його “польського” відповідника. Маємо надію, що це допоможе Читачам краще зорієнтуватись у подібностях та відмінностях предмету цієї частини.*

*Для кращого засвоєння матеріалу **Розділи 1.2.** та **1.3.** завершуються питаннями та дискусійними темами.*

# 1.1 Над чим варто задуматись...



*І чужого научайтесь,*

*І свого не цурайтесь.*

*Тарас Шевченко*

Усі Читачі цієї книжки, напевно, пам'ятають сцену з грузинського комедійного фільму, де односільчани допомагали своєму старшому товаришу злізти з дерева за допомогою... грубого шнурка. Пан, котрий вліз на дерево, а потім не вмів з нього злізти, обв'язався цим шнурком і попросив кількох сильних чоловіків міцно потягнути за другий кінець! Односільчани виконали його прохання (є такі місця на світі, де традиція все ще наказує слухати старших), а бідолага після театрального падіння розтягнувся в придорожній куряві, тримаючись за пообивані боки та нарікаючи на злу долю. Коли люди запитали старшого чоловіка, чому власне за допомогою шнурка він просив зняти його з дерева, той збуджено відповів: “Адже тиждень назад у сусідньому селі в той сам спосіб витягнули мого знайомого з криниці”!

Читачі напевне здогадуються, що ми хочемо сказати за допомогою цього анекдоту. Обмін інформацією та передача досвіду є одними з найважливіших механізмів розвитку цивілізації. Однак механічне, непродумане перенесення досвіду чужого досвіду на свої конкретні умови може мати наслідком непередбачувані, і часом не дуже приємні. Як у вищенаведеному прикладі зі шнурком...

У чергових частинах підручника крок за кроком обговорюється методологія створення планів стратегічного розвитку. В першу чергу, ця методологія знайшла успішне застосування в гмінах – первинних суб'єктах місцевого самоврядування Польської Республіки. Детально будуть обговорені поняття, суть яких необхідно знати і розуміти, працюючи над стратегіями. Будуть описані методи праці, способи роботи з людьми, організаційні рамки, різноманітні документи та процедури опрацювання інформації. Окрема частина цієї книжки має завданням опис процесу прийняття рішень та їх впровадження в життя. Однак перед тим, як ми перейдемо до обговорення польської методології створення планів стратегічного розвитку громад, потрібно задати собі запитання: “Що з цієї методології і в якій мірі є прийнятне в українських умовах”?

## 1.1.1 Перший крок

Щоб відповісти на це запитання, потрібно сформулювати ряд ключових для цієї книжки понять - потрібно створити формальні рамки, які пізніше ми наповнимо змістом. Яку основну мету ми ставимо перед собою? Що буде об'єктом нашого вивчення? Що буде предметом дослідження? Яким чином ми збираємося досягти поставленої мети?

Відповідь на перше питання сформульована в підзаголовку даного підручника – “Як будувати стратегії локального розвитку.” Основною метою є вивчення польського досвіду створення стратегій локального розвитку і ефективного його застосування в Україні. Об’єктом вивчення є процес створення стратегічного плану громади. А що з предметом? Часто можемо констатувати невідповідність відмінностей між об’єктом і предметом. В нашому випадку предметом є функціонування територіальних одиниць. В першу чергу нас цікавитиме локальний рівень.

До поставленої мети можна йти різними шляхами. Щоби досягти поставленої перед нами мети, нам потрібно вибрати один з них, вибрати метод. Який є найкращий в даному випадку?

Ми розкладемо об’єкт і предмет вивчення на окремі елементи, назвемо їх особливі ознаки та задумаємось над їх значенням. У випадку відмінностей між Україною та Польщею задумаємось, в чому суть таких відмінностей і як вони впливають на процес стратегічного планування. Після такої “розумової обробки”, окремі елементи нашого дослідження можна буде, як кубики конструктора, застосувати для потреб стратегічного планування згідно з вимогами кожної окремої ситуації. У цій книжці ми не старатимемось подати якийсь один, універсальний рецепт створення стратегії локального розвитку в українських умовах. Ми переконані в тому, що пропозиція такого рецепту повинна бути попереджена серйозним практичним тестуванням. Ми пропонуємо Українським Читачам зробити разом з нами перший крок у цьому напрямку.

### **1.1.2 Об’єкт нашого вивчення**

В першій частині ми хочемо звернути увагу Читача на ряд важливих відмінностей між польською та українською системами адміністрації. В наступних частинах книжки буде детально обговорюватися методологія, яка з успіхом застосовується в Польщі. В першу чергу, ми будемо обговорювати досвід створення планів місцевого розвитку гмін. Очевидно, що український первинний суб’єкт місцевого самоврядування – село, селище, місто або район – це не те ж саме, що солецтво, гміна чи повіт. Стратегічний план локального розвитку в українських умовах, а також процес його створення будуть відмінними від польських відповідників.

У розділах 1.2 і 1.3 будуть, у дуже загальній формі, представлені польська та українська системи місцевих адміністрацій. Варто звернути увагу на специфіку принципів побудови самоврядування, різні відносини між самоврядуванням та державною владою обидвох країн. Ці відмінності знаходять свій вираз в структурі та компетенціях різних ланок адміністративного устрою, організаційній структурі місцевих органів влади, а особливо у відносинах власності та формуванні бюджетів.

Потрібно пам’ятати про те, що адміністрація є живим організмом, котрий змінюється і розвивається за притаманними йому специфічними законами. Тому часто в цій книжці мова йтиме про динамічні процеси, а не про суму незмінних

статичних факторів. Різна динаміка розвитку польських та українських місцевих адміністрацій також не може залишитися поза увагою Читача.

Оскільки самі відмінності будуть предметом нашого зацікавлення, то і відповідь на питання про якість цих відмінностей залишиться поза межами цієї книжки. Заохочуємо Читачів цієї книжки до творчого мислення і до самостійних відповідей на питання: “Де закінчується подібне і починаються відмінності?” В наступних двох розділах ми дамо тільки декілька загальних вказівок.

## 1.2 Коротка характеристика польської системи місцевої адміністрації

### 1.2.1 Реформа адміністрації в постсоціалістичній Польщі

Реформа адміністрації є одним з найістотніших елементів системної трансформації Польщі, котра розпочалася в 1990 році<sup>1</sup>. Кожний наступний уряд намагався організувати роботу над розширенням здобутків, за загальною думкою, вдалої реформи самоврядування з 1990 року. Реформа ця мала наслідком утворення місцевого самоврядування на рівні гміни.

Очевидно, що в рамках процесу трансформації мусять відбуватися зміни в організації та функціонуванні адміністрації. Суттєвими моментами польської реформи адміністрації є інституційні гарантії правової держави, сильне місцеве самоврядування та державна цивільна служба. Велика увага була приділена необхідності перебудови системи центральної державної адміністрації, котра вже не повинна була знаходитись в системі політичного керівництва однієї партії. Центральна адміністрація Польщі почала служити, по-перше, – праву, по-друге – змінюваній парламентській більшості (в рамках стандартів поділу влади та стандартів державної цивільної служби).

Фундаментальним правовим виразом початку процесу трансформації були конституційні зміни. 17 жовтня 1992 року в Польщі ввійшла в життя нова “Мала Конституція” – Конституційний закон про взаємовідносини між законодавчою та виконавчою владами Республіки Польща і про місцеве самоврядування. Нова Конституція Республіки Польща була ухвалена Парламентом 2 червня 1997 року і ввійшла в життя в жовтні того ж року після проведення державного референдуму. Для розбудови правової громадянської держави необхідними були не тільки конституційні зміни, але також створення інституційних гарантій правової держави – системи адміністративного судочинства, конституційного судочинства і відповідника омбудсмена. Потрібно пригадати, що Польща була єдиною країною

#### РЕСПУБЛІКА ПОЛЬЩА (основні відомості)

Столиця: Варшава  
Територія: 312 685 км. кв.  
Населення: 38 646 023  
Натуральний приріст: -0,04%  
Смертність новонароджених (на 1000): 9,61  
Середня тривалість життя жінок: 77,6 років  
Середня тривалість життя чоловіків: 69,01 років  
Державна система: республіка  
Право голосу: загальне з 18 років  
Адміністративний поділ: 16 воєводств  
Валюта: 1 злотий (PLN) = 100 грошів  
ВНП в 2002 році: 192,35 млрд. доларів США  
ВНП на одного мешканця: 4 976 доларів США

<sup>1</sup> Мається на увазі Закон “Про територіальне самоврядування”, прийнятий 8 березня 1990 року. Експерти вказують на ряд недосконалостей цього закону (обмежує функціонування самоврядування до рівня гмін). Однак, завдяки творцям цього закону 27 травня 1990 року польське суспільство взяло участь в перших демократичних виборах місцевого самоврядування (ред.)

колишнього соціалістичного табору, де всі ці зміни впроваджено ще за часів “реального соціалізму”.

### **1.2.1.1 Основні принципи здійснюваних реформ**

Основними завданнями реформування державного устрою Республіки Польща були: збільшення ефективності функціонування державних структур, упорядкування адміністративно-територіального устрою, реформування системи громадських фінансів, створення демократичних інститутів громадянського суспільства та ринкової економіки, адаптування територіального устрою Польщі до стандартів Європейського Союзу. В основу здійснюваних реформ були покладені наступні принципи:

- принцип субсидіювання - держава повинна виконувати тільки лише ті функції, здійснення яких не під силу громадянам, об'єднанням громадян та організаціям;
- унітарний принцип – Республіка Польща цілком і повністю суверенна цілісна держава. Основними ознаками цього є: єдина правова система, єдине громадянство, єдині правила організації адміністрації, визначений законодавством статус територіального самоврядування, єдина фінансова система.

Слід підкреслити – старанне дотримання вищеназваних принципів під час створення нових законодавчих норм та їх реалізації мало результатом той факт, що реформа самоврядування була однією з найбільш вдалих реформ в польській державі.

### **1.2.1.2 Зміни відносин власності**

Важливим елементом трансформації було створення фундаментів змін власності. В Польщі всі форми власності отримали однакову правову силу внаслідок змін законодавства з 1988-1990 років (Закон “Про господарську діяльність”, оновлення Конституції в грудні 1989 року, модернізація Цивільного Кодексу в липні 1990 року). 27 травня 1990 року введено в дію пакет законодавства, що окреслювало правові рамки функціонування місцевого самоврядування. Одним з результатів впровадження цього пакету було проведення комуналізації державного майна. 1 серпня 1990 року ввійшов в життя закон “Про приватизацію державних підприємств”. Таким чином, досить швидко в Польщі був створений правовий фундамент системної реприватизації<sup>2</sup> та комуналізації.

Внаслідок зміни системи відносин власності, змін зазнала і фінансова складова місцевого самоврядування. З'явилась категорія “самоврядні фінанси”, що охоплювала систему специфічних економічних відносин, які мають місце під час формування, розподілу та використання грошових ресурсів територіального самоврядування. У Польщі сфера самоврядних фінансів, згідно цього визначення,

---

<sup>2</sup> До 1945 року у Польщі переважала приватна форма власності. Термін “реприватизація” має підкреслювати повернення до принципів приватної власності досоціалістичної Польщі (ред.)

тепер стосується фінансів гмін, повітів та самоврядних воєводств. Конституційний принцип, за яким “Територіальне самоврядування є основною формою організації громадського життя у гміні”, був конкретизований у Законі “Про територіальне самоврядування”. Згідно з цим Законом, “до обсягу діяльності гміни належать усі громадські справи місцевого значення, не застережені законами для інших суб’єктів”. Закон виразно вказує на “задоволення групових потреб громадськості” як на “власне завдання гміни”. Згідно з обсягом завдань, за гміною було закріплено відповідний обсяг доходів. Таким чином, гміна стала фактичним господарем на своїй території і у черговий раз було підтверджено принцип - стільки самоуправління, скільки грошей. Оскільки питання фінансової самостійності є важливим для подальшого обговорення польського досвіду стратегічного планування, в підрозділі “Бюджет гміни” ми детальніше розглянемо це питання.

### **1.2.1.3 Основні ланки адміністративного устрою Польщі**

Одним з головних положень запропонованої реформи устрою стало впровадження чіткої, трирівневої адміністративної структури держави: гмін, повітів і воєводств. Нова структура замінила попередню, в якій між самоврядними гмінами і підпорядкованими центральному урядові воєводствами знаходились ще посередні ланки — районні правління і так звані спеціальні адміністрації. Нечітке визначення повноважень окремих рівнів старої структури часто було причиною недбалства влади, марнотратства громадських грошей.

Попередня адміністративна система часів Польської Народної Республіки базувалася на домінуванні центральної відомчої структури над територіальним рівнем. Важливою рисою адміністрації була значна централізація влади і концентрація адміністративних повноважень на державному рівні.

Сьогодні одиницями територіального самоврядування в Польщі є самоврядні гміна, повіт і воєводство<sup>3</sup>. Згідно з діючим законодавством, всі жителі основних територіальних одиниць складають самоврядну громаду. Відповідно до положень законодавства про територіальне, повітове та воєводське самоврядування, кожен мешканець відповідної громади стає її членом, незалежно від рівня своєї громадської активності. Це означає, що - з одного боку - фізична особа не може відмовитися від причетності до самоврядної громади, з іншого - органи самоврядування не можуть її виключити.

#### **1.2.1.3.1 Гміна**

Базовою одиницею самоврядування є гміна. Її жителі, члени самоврядної спільноти, можуть приймати рішення шляхом виборів, референдуму або через посередництво її органів.

Гміни здійснюють свої завдання за допомогою представницького органу – Ради гміни і виконавчого органу – Правління. Ради гмін обираються шляхом загальних

---

<sup>3</sup> Самоврядність повіту і воєводства виражається у демократичному характері влад останніх. Натомість, фінансування діяльності повіту і воєводства в значній мірі залежить від держави (ред.)



виборів. Починаючи з останніх виборів, голови правлінь гмін (війт, бургомістр або президент) обираються у безпосередніх виборах.

Устрій гміни, обсяг її діяльності, основні функції, організаційна структура і компетенція владних структур визначені законом “Про гмінне самоврядування”. Цей закон є складовою частиною законодавства про державний лад Республіки Польща. Закон регулює принципи становлення правових актів на рівні гмін, принципи нагляду за комунальною діяльністю. У ньому встановлені правила управління комунальним майном та фінансовою системою комунального господарства. Крім цього, даний закон визначає основні права та обов’язки депутатів місцевого рівня. Завдання гміни та її повноваження будуть детальніше розглянуті в підрозділі 1.2.2. “Гміна - первинний суб’єкт місцевого самоврядування в Польщі”.

Автори адміністративно-територіальної реформи визнали за громадянами право безпосереднього вирішення питань, що стосуються громади. Такі питання вирішуються шляхом референдуму. Передбачено два види референдуму: обов’язковий (лише такий може достроково припинити повноваження представницького органу) та факультативний (мета якого - вирішити вагомі питання, які за рішенням органів самоврядування гміни винесені на загальний розгляд).

#### **1.2.1.3.2 Повіт**

Автори реформи впровадили досить однозначні критерії групування поселень у повіті. Повіт повинен об’єднувати принаймні п’ять гмін із столицею як мінімум 10 тисяч мешканців, а на всій території повіту мусить мешкати більше, ніж 50 тисяч мешканців. В результаті реформи створено 381 повіт.

Закон “Про повітове самоврядування” також є складовою частиною польського законодавства про державний устрій. Цей закон базується на тих же конституційних принципах, що Закон “Про гмінне самоврядування”. Основні положення Закону “Про повітове самоврядування” це: недоторканість існуючого обсягу компетенції гмін; самоврядування - основна ознака повіту; принцип виборності повітових органів влади.

Згідно із законом структура влади повіту схожа на відповідні структури гміни. Рада повіту - це еквівалент Ради гміни, Правління повіту - це еквівалент Правління гміни. Контрольну функцію Рада повіту виконує за допомогою ревізійної комісії. Проте роль Старости (голови повітового правління) дещо інша, ніж роль війта (бургомістра, президента). Староста є головою об’єднаної повітової адміністрації, до складу якої входять повітові служби, інспекції, міська охорона.

В результаті реформи створено 2478 гмін різної величини. Сьогодні в Польщі є 20 сільських гмін з населенням до 2000 мешканців. Найбільша, щодо населення, гміна-місто Варшава має 1 630 000 мешканців.

До головних завдань повіту належить виконання громадських завдань надгмінного характеру. Назвемо тільки деякі з них: середня шкільна освіта, соціальна допомога, транспорт, культура, геодезія і земельне господарство, будівельний нагляд, водне господарство і охорона середовища, громадський порядок і загальна безпека, протидія безробіттю і активізація локального ринку праці, охорона прав споживача тощо.

Слід звернути увагу Читача на наступне – повіт, в основному, займається розподілом державних грошей на вказані вище цілі. Власні доходи в бюджеті повіту є багатократно меншими, ніж трансферти з бюджетів вищих рівнів. Власне майно повіту також в декілька разів менше від майна гмін, що входять в склад цього повіту. Критики реформи вказують на слабкі повіти, як на посередника між сильними гмінами з одного боку, воєводством та державою з іншого, необхідність існування якого є доволі суперечливою.

### **1.2.1.3.3 Воєводство**

Кількість (а отже - величина) воєводств та обсяг їхньої компетенції, а також співвідношення воєводського самоврядування з державними пріоритетами та інтересами викликали найбільше суперечностей і були предметом гострої політичної боротьби під час законотворчої роботи. Внаслідок політичного компромісу між різними пропозиціями новий територіальний поділ має результатом створення 16 нових воєводств замість 49 старих.

Закон “Про воєводське самоврядування” також є складовою частиною законодавства, що стосується державного устрою. У своїх визначеннях він посилається на конституційний принцип цілісності держави, унітарний її устрій, принципи субсидіювання та децентралізації. Основні положення закону “Про воєводське самоврядування” посилаються на визначення закону “Про гмінне самоврядування”.

Воєводство має урядово-самоврядний характер. Представником уряду у воєводстві є Воєвода (призначений прем'єр-міністром). Основними завданнями Воєводи є: контроль за виконанням органами самоврядування делегованих державних функцій, координація дії організаційних одиниць урядової адміністрації та самоврядування, підготовка проектів урядових документів, що відносяться до даного воєводства. Крім того, Воєвода керує діями урядових та самоврядних структур під час стихійних лих та загрози державній безпеці та громадському порядку. В межах своїх дій та компетенцій воєвода може співпрацювати з регіональними одиницями інших держав відповідно до законів, зовнішньої політики та міжнародних зобов'язань Республіки Польща<sup>4</sup>.

Всі мешканці воєводства є членами регіональної спільноти з правом самоврядування. Раз на чотири роки мешканці воєводства обирають депутатів Воєводського Сейму. Повноваження Воєводського Сейму відносяться до: вищої і

---

<sup>4</sup> Деякі польські воєводства мають власні представництва в Брюсселі (ред.)

технічної освіти, спеціалізованих одиниць служби здоров'я<sup>5</sup>, будинків соціальної допомоги, воєводських доріг, інституцій культури регіонального значення, водного господарства, воєводських фондів охорони середовища тощо. На чолі Воєводського Сейму стоїть Маршалек, якого обирають депутати з власного грона.

#### 1.2.1.3.4 Ефективна держава

В політичній, суспільній та економічній реальності наявність держави є необхідною передумовою. В першу чергу це стосується ефективного функціонування принципу суспільної солідарності. Макроекономічні питання, питання обороноспроможності, розвитку науки тощо – все це залишається прерогативами державної влади в Польщі. Державна влада знаходиться в центрі ефективного перерозподілу національного доходу<sup>6</sup>, виступає гарантом справедливого поділу інвестицій.

Хочемо звернути увагу Читача на слово ефективність. Ефективність перерозподілу національного доходу – це не те

**Приклад:** В 2002 році рада гміни Стшельце Опольське прийняла ухвалу про підписання Угоди про Партнерство і Співпрацю з Тисменицьким районом Івано-Франківської області.

саме, що монополія на реалізацію цього перерозподілу. Застосування принципу делегування повноважень і передача органам місцевого самоврядування важливої частини державних завдань було радикальним відходом від універсальної всеосяжності державної влади. Впровадження цього принципу в життя є також доказом довіри авторів польських реформ до власного суспільства.

## 1.2.2 Гміна - первинний суб'єкт місцевого самоврядування в Польщі

### 1.2.2.1 Рада гміни

Представницьким органом гміни є рада. Закон «Про самоврядування гміни» визначає коло питань, що віднесені виключно до компетенції ради. У законі записано, що рада не може делегувати права приймати рішення з цих питань іншим органам або іншим суб'єктам. В межах власних нормотворчих повноважень рада гміни приймає ухвали. Типовими ухвалами є: статут гміни, бюджет гміни, план благоустрою території, програма економічного розвитку. Рада приймає рішення про величину місцевих податків та зборів. До повноважень ради відносяться деякі питання сфери управління комунальним майном, що виходять за межі повноважень правління, питання співпраці з іншими гмінами або іншими суб'єктами тощо.

<sup>5</sup> Наприклад: воєводська онкологічна клініка, воєводський центр кардіології тощо (ред.)

<sup>6</sup> З економічної точки зору одним з основних завдань держави є створення умов для розвитку економіки шляхом перерозподілу національного доходу в ті сектори економіки, які забезпечують найшвидше зростання. З суспільної точки зору основним завданням держави є справедливий розподіл національного доходу, внаслідок чого були б максимально задоволені потреби всіх соціальних груп (ред.)

Як контролюючий орган, рада гміни здійснює контроль за діяльністю правління гміни, організаційних одиниць гміни або інших суб'єктів, які є у повній або частковій власності гміни. Рада гміни обирає членів ревізійної комісії з числа своїх депутатів (до складу ревізійної комісії не можуть входити голова правління гміни та інші члени правління). Офіційна позиція Ревізійної комісії враховується при затвердженні виконання бюджету гміни. Ревізійна комісія може здійснювати ряд інших, довірених радою, контрольних завдань. За поданням Ревізійної комісії рада гміни схвалює (або ні) діяльність правління<sup>7</sup>.

Для виконання постійних або разових завдань рада гміни може створювати комісії. Рада визначає обсяг завдань комісій та їх персональний склад. До складу кожної з комісій можуть входити особи, які не є членами ради гміни. Однак кількість таких осіб не може перевищувати половини особового складу комісії. Комісії не наділяються власними повноваженнями - вони підзвітні раді гміни, зобов'язані інформувати раду про план роботи та складати звіт про свою діяльність.

З числа своїх членів рада обирає голову ради та заступників голови. Вибори відбуваються таємним голосуванням, абсолютною більшістю голосів за присутності щонайменше половини від кількісного складу ради. Голова ради не є самостійним носієм влади - він лише організує роботу колегіального органу - ради. Робота Ради має форму сесій. Сесію скликає голова відповідно до потреб гміни, однак не рідше, ніж один раз на квартал. На вимогу правління гміни (або як мінімум 25% визначеного законом складу ради), голова ради має обов'язок скликання сесії протягом семи днів після внесення такої вимоги. Голова ради проводить засідання та організує роботу ради .

### **1.2.2.2 Правління гміни**

До 2002 року обрання і звільнення правління гміни було компетенцією ради гміни. Після внесення відповідних змін до законодавства компетенції рад гмін в цьому питанні були обмежені. В останніх виборах до органів місцевого самоврядування, що відбулись восени 2002 року, голови правління гмін обирались безпосередньо виборцями. В залежності від типу гміни (сільська, міська або мішана) правління гміни очолює війт, президент або бургомістр.

Законодавство вказує на те, що правління гміни є виконавчим органом гміни, а не лише ради гміни. Це означає, що правління в межах правових актів виконує ухвали ради гміни та завдання гміни. Завданнями правління є зокрема: підготовка проектів ухвал ради гміни, визначення шляхів здійснення цих ухвал, управління комунальним майном, виконання бюджету, призначення й звільнення керівників гмінних організаційних одиниць, здійснення повноважень, делегованих центральною адміністрацією. З питань, пов'язаних з реалізацією власних завдань, правління гміни підзвітне виключно раді гміни.

---

<sup>7</sup> Для схвалення радою діяльності правління необхідна позитивна оцінка Регіональної розрахункової палати - контролюючого органу для гмін (ред.)

Війт (бургомістр, президент міста) організовує роботу правління, керує поточними справами гміни та представляє її назовні. Правління виконує свої функції за допомогою установи гміни<sup>8</sup>.

### 1.2.2.3 Структура установи гміни

Закон “Про територіальне самоврядування” зобов’язує гміну до створення гмінної

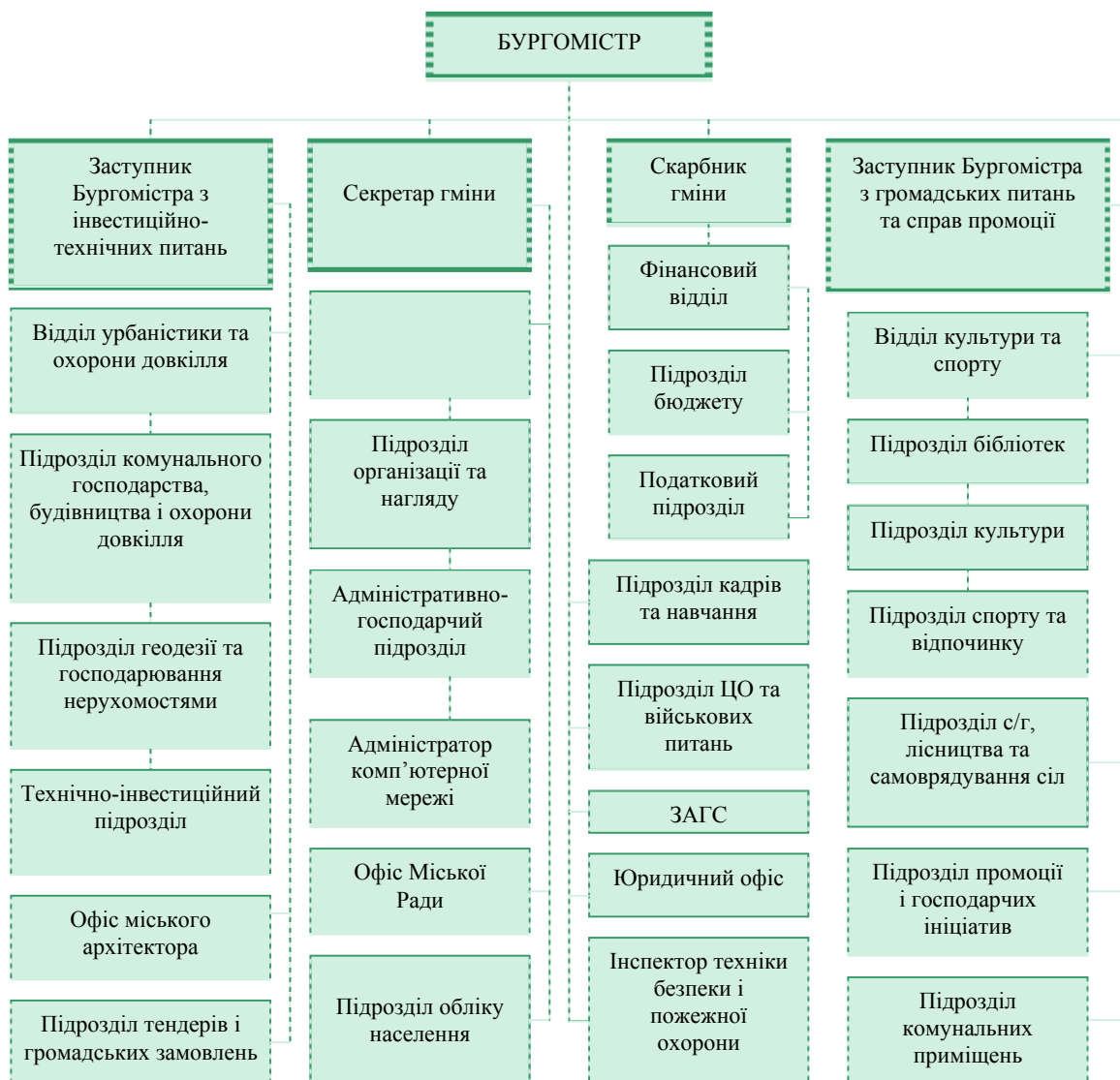


Рисунок 1.1 - Структура управління гміни

<sup>8</sup> З польської - *Urząd gminy* – є відповідником українського терміну *виконавчий комітет гміни* (ред.)

установи. Гмінна установа не є підрозділом гміни. Вона відокремлена організаційна одиниця, за допомогою якої правління виконує свої завдання. Структура управління гміни представлена на рисунку 1.1. Організація та засади роботи установи гміни визначає регламент, схвалений радою за поданням правління.

Голова правління є одночасно керівником установи гміни. У формуванні структури гмінної установи Гміна має велику свободу (у рамках законів та свого статуту) у формуванні структури. Усі доходи і витрати гмінної установи включені у бюджет гміни.

Керівником гмінної установи є бургомістр (президент, вїйт). Він виконує обов'язки керівника працівників установи. Голова правління керує установою при допомозі своїх заступників, секретаря та скарбника. В установі гміни працюють професійні самоврядні службовці, правовий статус яких визначає закон “Про працівників органів самоврядування”.

Голова правління гміни подає кандидатур своїх заступників, секретаря та скарбника на затвердження ради гміни. Керівники організаційних підрозділів призначаються поза процедурою затвердження радою. Голова правління може доручити секретареві або одному із заступників займатися справами гміни від його імені.

Завданням секретаря гміни є забезпечення ефективного функціонування установи, координація та нагляд за роботою усіх організаційних підрозділів. Скарбник координує фінансову політику та проводить нагляд за фінансовими операціями окремих підрозділів. Обов'язком скарбника є розробка та реалізація бюджету.

Гміна може утворювати допоміжні одиниці: солецтва<sup>9</sup>, квартали, дільниці тощо. Допоміжну одиницю утворює рада гміни шляхом прийняття ухвали (після проведення консультацій з мешканцями або з їх ініціативи). Правила створення, поділу, об'єднання та ліквідації допоміжних одиниць визначає статут гміни.

Приклад організаційної структури управління гміни Стшельце Опольське подано нижче:

#### **1.2.2.4 Бюджет гміни**

Закон “Про гмінне самоврядування” та Закон “Про громадські фінанси” визначають ухвалу бюджету та його виконання як одне з найважливіших завдань гміни. Коротко кажучи, бюджет – це зрівноважений план доходів і видатків. Бюджет є політичним компромісом, що виникає з вибору між багатьма можливостями того, що потрібно і необхідно для правильного функціонування

---

<sup>9</sup> Солецтво є допоміжною одиницею гміни, створеною на рівні одної або кількох сільських громад. Головою солецтва є солтис, вибраний загальним голосуванням місцевих громадян. Робота солтиса відбувається на громадських засадах. Солецтва щороку подають до гміни заявку на затвердження в бюджеті гміни витрат солецтва. Як правило, такі витрати охоплюють деякі поточні ремонти та проведення культурних заходів – днів землі, днів урожаю тощо (ред.)

гміни. Хоча бюджет охоплює період одного року і повинен запевнити реалізацію поточних потреб, в бюджеті повинні також, а може, навіть, в першу чергу, бути враховані цілі стратегічні. Охоплюючи один рік, бюджет повинен бути елементом багаторічного плану намірів гміни. Намірів, які реалізують цілі стратегічного плану.

Польське законодавство визначає як доходи гмін, так і щоразу ширший каталог обов'язкових завдань місцевого самоврядування. Змінність і тимчасовість цього законодавства є найбільшою небезпекою для бюджетів гмін. Рівень доходів гмін росте значно повільніше, ніж рівень видатків на обов'язкові завдання. Це щораз більше обмежує можливості стратегічного планування. Адже потрібно погодити необхідності, потреби, очікування і мрії громадян з фінансовим потенціалом гміни.

#### **1.2.2.4.1 Доходи гміни**

Самостійність є однією з рис, що притаманні бюджету гміни. Без її збереження, бюджет гміни перестав би бути бюджетом окремого громадського суб'єкта, а самоврядування, позбавлене цієї риси, перестало б бути самоврядуванням. Польське законодавство визначає принцип самостійності гміни як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Реальна самостійність гміни визначається пропорцією між власними і зовнішніми доходами.

Основні власні доходи гміни це - податки та місцеві оплати, а також доходи від майна гмін. Величина надходжень із вищеназваних джерел залежать від провадженої органами гміни податкової політики. Майно гміни складається з власних ґрунтів, будівель, технічної інфраструктури, комунальних підприємств, участі в комерційних підприємствах різного типу (ТзОО та АТ) тощо. Специфічним джерелом власних доходів гміни є доходи від участі у деяких державних податках<sup>10</sup>.

Зовнішні доходи гміни – це безпосередні та посередні трансферти з бюджетів різних рівнів. Ці трансферти, як правило, не мають постійного характеру.

Особливою групою зворотних доходів є кредити, позики та доходи від емісії облігацій. Ці доходи названо надходженнями гмін. В бюджеті вони відображаються окремо від доходів. Суть їх у тому, що надходження створюють не лише доходи, але також майбутні витрати обов'язкового характеру<sup>11</sup>. Згідно з Законом “Про громадські фінанси”, цю групу доходів можна використати на:

1. Сплату поточної бюджетної недостачі протягом року при умові сплати зобов'язань до кінця того ж року.

---

<sup>10</sup> Йдеться про податок на прибуток підприємств (у 2002 році ставка податку – 27%) та прибутковий податок з громадян (у 2002 році три рівні ставки – 19, 30 та 40%). У випадку податку на прибуток підприємств участь гміни становить 5 злотих з кожних 100 злотих, отриманого державою податку. Участь гміни у прибутковому податку з громадян є вищою – 27,6 злотих з кожних 100 злотих, отриманого державою податку. Натомість, гміна не бере участі в таких податках, як акциз та ПДВ (ред.)

<sup>11</sup> Приклад: доходом гміни є місцевий податок на нерухомості. 100% отриманих з цього податку грошей гміна може використати на власні потреби, і ніколи не буде змушена повернути гроші платникам податку. Натомість, кредит, отриманий в банку на будівництво водопроводу, є надходженням, тому що 100% величини кредиту (плюс відсотки) гміна зобов'язана повернути банку в майбутньому (ред.)

2. Фінансування витрат, не передбачених у запланованих доходах (в основному, на фінансування багаторічних інвестицій).

Закон “Про громадські фінанси” визначає певні обмеження для цієї групи. По-перше, загальна величина передбачених у даному бюджетному році сум сплати кредитних зобов’язань, викупу цінних паперів, а також потенційних сплат, яким гміна зобов’язана з приводу даних запорок і гарантій, не може перевищити 15% від величини запланованих доходів. По-друге, величина загальної заборгованості гміни на кінець бюджетного року не може перевищити 60% запланованих в даному році доходів гміни.

В законі “Про доходи одиниць територіального самоврядування” написано - “джерелами доходів гмін є:

3. надходження з податків (від нерухомого майна, від сільського господарства, від лісового господарства, від транспортних засобів, від господарської діяльності фізичних осіб, податкової карти<sup>12</sup>, від спадщин і подарунків);
4. надходження із оплат (гербового, експлуатаційного, ринкового, адміністративного та місцевого зборів);
5. доходи від участі у податку на доходи фізичних осіб;
6. доходи від участі у податку на доходи юридичних осіб;
7. доходи бюджетних та позабюджетних одиниць гмін;
8. доходи з майна гмін;
9. загальна субвенція<sup>13</sup>;
10. субвенція на освітні завдання;
11. дорожня субвенція;
12. цільові дотації<sup>14</sup> з державного бюджету на завдання, пов’язані з діяльністю урядової адміністрації, що доручені гмінам;
13. відсотки з фінансових ресурсів гмін, що нагромаджені на банківських рахунках”.

Згідно з тим же законом “Про доходи одиниць територіального самоврядування”, “джерелами доходів гмін можуть бути:

14. субвенція, що компенсує втрачені гміною доходи з встановлених законом пільг та звільнень з сільськогосподарського податку;
15. цільові дотації на дофінансування власних завдань гмін;
16. цільові дотації на завдання, реалізовані гміною на основі домовленостей з органами державної адміністрації або з іншими самоврядними одиницями;

---

<sup>12</sup> Мова йде про спрощене оподаткування таких видів діяльності, як одноосібний підприємець-таксист тощо (ред.)

<sup>13</sup> В польській мові значення терміну “субвенція” відрізняється від українського. Згідно з польським законодавством, субвенція – це трансферт з бюджету вищого рівня, без цільового призначення, для підтримки бюджету нижчого рівня (ред.)

<sup>14</sup> В попередньому випадку значення терміну “дотація” у польській мові також відрізняється від українського. Польське право визначає дотацію, як трансферт з бюджету вищого рівня для виконання тільки і виключно для чітко визначених завдань (ред.)



17. цільові дотації з державного бюджету на усунення безпосередніх загроз для безпеки та громадського порядку;
18. дотації із цільових фондів;
19. спадщина і дарчі внески до бюджету гміни;
20. податок з власників собак;
21. відсотки з позик, наданих гміною;
22. пролонгаційна оплата та відсотки за несвоєчасно виконані фінансові зобов'язання щодо гміни;
23. відсотки та дивіденди за вкладений капітал;
24. доходи з штрафів та примусових платежів.

Для прикладу, в таблиці 1.1 увазі Читачів пропонуємо Додаток до Бюджетної Ухвали – доходну частину бюджету гміни Стшельце Опольське на 2003 рік. Особи, не зацікавлені детальним ознайомленням з доходною частиною бюджету гміни Стшельце Опольське, можуть перейти до наступного підрозділу 1.2.2.4.2 «Видатки гміни».

**Таблиця 1.1 - ПЕРЕЛІК ДОХОДІВ І НАДХОДЖЕНЬ НА 2003 РІК в ЗЛОТИХ<sup>15</sup>**

<b>ПОЗ.</b>	<b>ДЖЕРЕЛО (SS)</b>	<b>НАЗВА</b>	<b>ЗЛОТИХ</b>
<b>10</b>		<b>СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО І МИСЛИВСТВО</b>	<b>43.200</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
	49	Доходи з інших локальних оплат, що отримують одиниці територіального самоврядування згідно з різними законами	15.600
	69	Доход з різних оплат	27.600
<b>20</b>		<b>ЛІСНИЦТВО</b>	<b>3.730</b>
	75	Доходи з оренди та наймання різних елементів державного майна або одиниць територіального самоврядування, а також з інших умов подібного характеру	3.730
<b>700</b>		<b>ЖИТЛОВЕ ГОСПОДАРСТВО</b>	<b>1.534.580</b>
	47	Доходи з оплат за адміністрування, наймання та вікового наймання приміщень	320.000
	69	Доходи з різних оплат	20.900
	75	Доходи з оренди та наймання різних елементів державного майна або одиниць територіального самоврядування, а також з інших умов подібного характеру	217.700
	76	Доходи з приватизації приміщень фізичними особами	37.080
	77	Доходи з платного надбання права власності на нерухомості	300
	84	Доходи від продажу виробів та елементів майна	893.200

<sup>15</sup> Під час написання цього підручника курс польського злотого становив 3,85 злотих за 1 долар США (ред.)

	92	<i>Інші відсотки</i>	45.400
710		<b>ПОСЛУГИ</b>	17.400
	49	<i>Доходи з інших локальних оплат, що отримують одиниці територіального самоврядування згідно з різними законами</i>	17.400
750		<b>ГРОМАДСЬКА АДМІНІСТРАЦІЯ</b>	41.500
	75	<i>Доходи з оренди та наймання різних елементів державного майна або одиниць територіального самоврядування, а також з інших умов подібного характеру</i>	33.500
	97	<i>Різні доходи</i>	8.000
756		<b>ДОХОДИ ВІД ЮРИДИЧНИХ ТА ФІЗИЧНИХ СУБ'ЄКТІВ, А ТАКОЖ ВІД ФІЗИЧНИХ СУБ'ЄКТІВ, ЩО ВЕДУТЬ ПІДПРИЄМНИЦЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ</b>	23.260.65 ?
	1	<i>Податок на доходи фізичних осіб</i>	6.771.052
	2	<i>Податок на доходи юридичних осіб</i>	850.000
	31	<i>Податок на нерухомості</i>	12.550.000
	32	<i>Сільськогосподарський податок</i>	550.000
	33	<i>Лісний податок</i>	76.500
	34	<i>Податок на транспортні засоби</i>	460.000
	35	<i>Податок на доходи фізичних осіб (у формі податкової карти)</i>	190.000
	36	<i>Податок від спадщини та подарунків</i>	100.000
	37	<i>Податок на псіє</i>	17.000
	41	<i>Гербовий збір</i>	550.000
	43	<i>Ринковий збір</i>	600.000
	45	<i>Адміністративний збір</i>	2.600
	46	<i>Експлуатаційний збір</i>	121.000
	49	<i>Доходи з інших локальних оплат, що отримують одиниці територіального самоврядування згідно з іншими законами</i>	22.000
	50	<i>Податок на цивільно-правові дії</i>	300.000
	56	<i>Сплата заборгованості по податках, що перестали існувати</i>	500
	69	<i>Різні оплати</i>	20.000
	91	<i>Проценти на невчасно сплачені податки та оплати</i>	80.000
758		<b>РОЗРАХУНКИ РІЗНІ</b>	13.686.39 5
	92	<i>Інші проценти</i>	200.000

	292	<i>Загальні субвенції з державного бюджету в тому числі: - освіта - основна частина - компенсаційна частина: а) за статтею втрачених доходів з податку на транспортні засоби б) за статтею наданих законом пільг в сільськогосподарському та лісовому податках</i>	<i>13.486.395 12.119.067 23.669 1.343.659 1.281.777 61.882</i>
<b>801</b>		<b>ОСВІТА ТА ВИХОВАННЯ</b>	<b>843.643</b>
	75	<i>Доходи з оренди та наймання різних елементів державного майна або одиниць територіального самоврядування, а також з інших умов подібного характеру</i>	<i>21.300</i>
	97	<i>Різні доходи</i>	<i>3.000</i>
	203	<i>Цільові дотації, отримані з державного бюджету на реалізацію власних поточних завдань гмін (об'єднань гмін)</i>	<i>59.343</i>
	629	<i>Дофінансування власних інвестицій гмін (об'єднань гмін), повітів (об'єднань повітів), воєводського самоврядування, отримане з інших джерел</i>	<i>760.000</i>
<b>851</b>		<b>ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я</b>	<b>430.000</b>
	48	<i>Доход за дозвіл на реалізацію алкоголю</i>	<i>430.000</i>
<b>853</b>		<b>СОЦІАЛЬНА ДОПОМОГА</b>	<b>625.330</b>
	83	<i>Доходи з послуг</i>	<i>191.000</i>
	97	<i>Різні доходи</i>	<i>330</i>
	203	<i>Дотації, отримані з державного бюджету на реалізацію власних поточних завдань гмін (об'єднань гмін)</i>	<i>434.000</i>
<b>854</b>		<b>ОСВІТНЬО-ВИХОВНА ДІЯЛЬНІСТЬ</b>	<b>354.500</b>
	49	<i>Доходи з інших локальних оплат, що отримують одиниці територіального самоврядування згідно з іншими законами</i>	<i>340.000</i>
	75	<i>Доходи з оренди та наймання різних елементів державного майна або одиниць територіального самоврядування, а також з інших умов подібного характеру</i>	<i>14.500</i>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>900</b>		<b>КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО ТА ОХОРОНА ЗОВНІШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА</b>	<b>620.000</b>
	69	<i>Різні оплати</i>	<i>620.000</i>
<b>921</b>		<b>КУЛЬТУРА ТА ОХОРОНА ІСТОРИЧНОЇ СПАДЩИНИ</b>	<b>58.150</b>
	69	<i>Різні оплати</i>	<i>1.100</i>
	75	<i>Доходи з оренди та наймання різних елементів державного майна або одиниць територіального самоврядування, а також з інших умов подібного характеру</i>	<i>15.150</i>
	83	<i>Доходи від послуг</i>	<i>24.000</i>
	626	<i>Дотації, отримані з цільових бюджетів на фінансування або дофінансування інвестиційних витрат та інвестиційних покупок суб'єктів сектора громадських фінансів</i>	<i>17.900</i>

926		<b>ФІЗИЧНА КУЛЬТУРА ТА СПОРТ</b>	57.500
	75	Доходи з оренди та наймання різних елементів державного майна або одиниць територіального самоврядування, а також з інших умов подібного характеру	11.000
	83	Доходи від послуг	46.500
		<b>РАЗОМ</b>	<b>41.576.587</b>
		<b>ДОТАЦІЇ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕЛЕГОВАНИХ ЗАВДАНЬ</b>	
750		<b>ГРОМАДСЬКА АДМІНІСТРАЦІЯ</b>	197.010
	201	Цільові дотації, отримані з державного бюджету на реалізацію поточних завдань зі сфери державної адміністрації, а також інших завдань, які гміна зобов'язана реалізувати згідно з законодавством	197.010
751		<b>УСТАНОВИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, КОНТРОЛЮ ТА ОХОРОНИ ПОРЯДКУ, А ТАКОЖ СУДОВІ ОРГАНИ</b>	5.077
	201	Цільові дотації, отримані з державного бюджету на реалізацію поточних завдань зі сфери державної адміністрації, а також інших завдань, які гміна зобов'язана реалізувати згідно з законодавством	5.077
754		<b>ГРОМАДСЬКА БЕЗПЕКА ТА ПРОТИПОЖЕЖНА ОХОРОНА</b>	1.500
	201	Цільові дотації, отримані з державного бюджету на реалізацію поточних завдань зі сфери державної адміністрації, а також інших завдань, які гміна зобов'язана реалізувати згідно з законодавством	1.500
853		<b>СОЦІАЛЬНА ДОПОМОГА</b>	2.626.000
	201	Цільові дотації, отримані з державного бюджету на реалізацію поточних завдань зі сфери державної адміністрації, а також інших завдань, які гміна зобов'язана реалізувати згідно з законодавством	2.626.000
900		<b>КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО ТА ОХОРОНА ЗОВНІШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА</b>	344.000
	201	Цільові дотації, отримані з державного бюджету на реалізацію поточних завдань зі сфери державної адміністрації, а також інших завдань, які гміна зобов'язана реалізувати згідно з законодавством	270.000
	631	Цільові дотації, отримані з державного бюджету на інвестиційні покупки зі сфери державної адміністрації, а також інших завдань, які гміна зобов'язана реалізувати згідно з законодавством	74.000
<b>РАЗОМ ДОТАЦІЇ НА ВИКОНАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ЗАВДАНЬ</b>			<b>3.173.587</b>
<b>ДОТАЦІЇ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ЗАВДАНЬ НА ОСНОВІ ДОМОВЛЕНОСТЕЙ:</b>			
1	2	3	4
750		<b>ГРОМАДСЬКА АДМІНІСТРАЦІЯ</b>	21.424
	202	Цільові дотації, отримані з державного бюджету на реалізацію поточних завдань, що реалізуються гміною на основі домовленостей з органами державної адміністрації	21.424
<b>РАЗОМ ДОТАЦІЇ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ЗАВДАНЬ НА ОСНОВІ ДОМОВЛЕНОСТЕЙ:</b>			<b>21.424</b>
<b>РАЗОМ ДОХОДИ</b>			<b>44.771.591</b>
<i>(разом з делегованими завданнями і завданнями, що реалізуються гміною на основі домовленостей)</i>			
<b>НАДХОДЖЕННЯ:</b>			<b>3.471.085</b>
<b>ПАРАГРАФ</b>		<b>НАЗВА ПАРАГРАФУ НАДХОДЖЕНЬ</b>	<b>ЗЛОТИХ</b>

942	<i>Надходження від безпосередньої приватизації</i>	51.000
952	<i>Надходження з кредитів і позик від крайових суб'єктів</i>	600.000
955	<i>Інші надходження від крайових суб'єктів</i>	29.513
957	<i>Перевищення минулих років</i>	2.790.572
<b>РАЗОМ ДОХОДИ ТА НАДХОДЖЕННЯ</b>		<b>48.242.676</b>

#### 1.2.2.4.2 Видатки гміни

Очевидно, що видатки гміни залежать від кількості та обсягу реалізованих завдань. Вище ми згадували про те, що завдання гміни можна поділити на делеговані та власні. Як перші, так і другі визначаються, в першу чергу, Законом “Про гмінне самоврядування”. Стаття 7 даного закону вказує на необхідність “задоволення потреб громади,” як власне на завдання гміни. Завдання гміни, пов’язані з задоволенням цих потреб, різноманітні:

1. забезпечення порядку на відповідній території; підтримка функціонування місцевої економіки; охорона навколишнього середовища;
2. забезпечення функціонування гмінних доріг, вулиць, мостів, площ; організація дорожнього руху,
3. забезпечення функціонування водопроводів, каналізаційної системи, постачання води; відведення та очистка каналізаційних вод; дотримання чистоти, порядку та дотримання санітарних норм на сміттєзвалищах; знешкодження комунальних відходів; забезпечення доставки електроенергії, тепла, газу;
4. організація місцевого громадського транспорту;
5. охорона здоров’я;
6. надання соціальної допомоги (зокрема, організація центрів та закладів опіки для потребуючих осіб);
7. будівництво житлових будинків на території гміни;
8. організація функціонування системи освіти (зокрема, організація середніх шкіл, дошкільних закладів освіти, а також інших освітньо-виховних установ);
9. організація функціонування системи культури (зокрема, організація бібліотек та інших закладів культури на території гміни);
10. організація функціонування системи фізичної культури (зокрема, організація територій для відпочинку, підтримка спортивних організацій);
11. підтримка та розвиток підприємств торгівлі і торгових рядів;
12. озеленення та посадка дерев на території гміни;
13. організація кладовищ на території гміни;
14. забезпечення громадського порядку та протипожежної охорони;
15. утримування гмінних об’єктів та закладів громадського призначення, а також адміністративних об’єктів;

16. встановлення гарантій соціального, медичного, правового забезпечення для вагітних жінок.

Відповідно до закону, встановлення інших власних завдань гміни вимагає гарантії виділення обов'язкових фінансових коштів на їх реалізацію шляхом збільшення власних доходів гміни чи надання субвенції.

Обов'язковий характер окремих власних завдань гміни встановлюється законом. Найбільшим серед власних завдань гміни є освіта. Захист фінансів гміни від надмірного навантаження завданнями гарантується відповідним законодавчим записом.

Принципи визначення і реалізації делегованих завдань гміни визначені Статтею 8 Закону "Про гмінне самоврядування". Згідно з цією статтею "законом може бути покладено на гміну обов'язок виконання делегованих завдань, які належать до компетенції урядової адміністрації". Завдання, віднесені до компетенції урядової адміністрації, гміна може виконувати також на підставі домовленості з органами цієї адміністрації. Типовими делегованими завданнями гміни є діяльність, пов'язана з реєстрацією актів громадського стану та з паспортами, облік населення, прописки громадян, частина завдань зі сфери соціальної допомоги.

На виконання делегованих завдань гміна отримує фінансові ресурси в розмірі, необхідному для виконання даних завдань. Конкретні правила та терміни переказу ресурсів для гміни встановлюються конкретним законом, який покладає на гміну обов'язок виконання делегованих завдань, або визначаються на основі домовленості. У разі недотримання строків платежів на користь гміни стягується пеня в розмірі, який встановлений для недоїмки по податках.

Слід зауважити, що проблема затримок у виплаті вищезгаданих ресурсів державою є однією з основних фінансових проблем польських гмін. Хронічний ріст дефіциту державного бюджету має наслідком спроби перенесення цього тягаря на плечі органів місцевого самоврядування. Для підтвердження фінансової стабільності гміна має право призначити до 1% власного бюджету в резервний фонд<sup>16</sup>. Пропонуємо увазі Читачів приклад з уже знайомої вам Бюджетної Ухвали гміни Стшельце Опольське на 2003 рік, таблиця 1.2.

**Таблиця 1.2 - ПЕРЕЛІК ВИДАТКІВ І РОЗХОДІВ в злотах**

	<i>СТАТТЯ</i>	<i>БЮДЖЕТ 2003 ЗАГАЛОМ</i>	<i>ВЛАСНІ ЗАВДАННЯ</i>	<i>ДЕЛЕГОВАНІ ЗАВДАННЯ</i>	<i>ЗАВДАННЯ РЕАЛІЗОВАНІ ЗГІДНО ДОМОБ- ЛЕНОСТЕЙ</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
<i>1.</i>	<i>СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО ТА МИСЛИВСТВО</i>	<i>935.990</i>	<i>939.990</i>	<i>--</i>	<i>--</i>

<sup>16</sup> У бюджеті гміни Стшельце Опольське це позиція "РОЗРАХУНКИ РІЗНІ" у розмірі 361.124,00 злотих.

2.	ЛІСНИЦТВО	5.100	5.100	--	--
3.	ТРАНСПОРТ ТА КОМУНІКАЦІЯ	2.029.045	2.029.045	--	--
4.	ЖИТЛОВЕ ГОСПОДАРСТВО	945.900	945.900	--	--
5.	НАДАННЯ ПОСЛУГ	351.630	351.630	--	--
6.	ГРОМАДСЬКА АДМІНІСТРАЦІЯ	5.876.859	5.658.425	197.010	21.424
7.	УСТАНОВИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, КОНТРОЛЮ ТА ОХОРОНИ ПОРЯДКУ, А ТАКОЖ СУДОВІ ОРГАНИ	5.077	--	5.077	--
8.	ГРОМАДСЬКА БЕЗПЕКА ТА ПРОТИПОЖЕЖНА ОХОРОНА	503.500	502.000	1.500	--
9.	ОБСЛУГА ЗАБОРГОВАНOSTІ ГРОМАДСЬКОГО СЕКТОРА	313.200	313.200	--	--
10.	РОЗРАХУНКИ РІЗНІ	361.124	361.124	--	--
11.	ОСВІТА ТА ВИХОВАННЯ	17.545.843	17.545.843	--	--
12.	ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я	795.438	795.438	--	--
13.	СОЦІАЛЬНА ДОПОМОГА	6.475.850	3.849.850	2.626.000	--
14.	ОСВІТНЬО-ВИХОВНА ДІЯЛЬНІСТЬ	4.942.500	4.942.500	--	--
15.	КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО ТА ОХОРОНА ЗОВНІШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА	2.428.145	2.084.145	344.000	--
16.	КУЛЬТУРА ТА ОХОРОНА ІСТОРИЧНОЇ СПАДЩИНИ	2.034.045	2.034.045	--	--
17.	ФІЗИЧНА КУЛЬТУРА ТА СПРОТ	613.430	613.430	--	--
18.	РАЗОМ ВИДАТКИ:	46.162.676	42.967.665	3.173.587	21.424
19.	в тому числі: ПОТОЧНІ ВИДАТКИ:	41.073.186	37.952.175	3.099.587	--
20.	в тому числі:				
21.	винагородження працівників	19.667.318	18.979.043	670.374	17.901
22.	похідні видатки	3.938.585	3.800.016	135.046	3.523
23.	цільова дотація з бюджету на фінансування або дофінансування делегованих завдань	163.100	163.100	--	--
24.	на діяльність асоціацій § 2820	131.445	131.445	--	--
25.	цільова дотація з бюджету на фінансування або дофінансування делегованих завдань	5.000	5.000	--	--
26.	На діяльність організацій, що не відносяться до сектора громадських фінансів <sup>17</sup> § 2830	313.200	313.200	--	--

<sup>17</sup> В даному випадку мова про спортивні клуби, допомога яким надається у формі дотацій (ред.)

1	2	3	4	5	6
27.	цільові дотації, передані до бюджету воєводського самоврядування на завдання, реалізовані на основі домовленостей (умов) між суб'єктами місцевого самоврядування § 2330	5.089.490	5.015.490	74.000	--
28.	видатки на обслуговування заборгованості	260.000	260.000		
29.	<b>ВИДАТКИ НА МАЙНО</b>				
30.	в тому числі дотації § 6620				
31.	<b>РОЗХОДИ:</b>	<b>2.080.000</b>	<b>2.080.000</b>	--	
32.	<b>НАЗВА</b>				
33.	Оплата інших довготермінових зобов'язань резидентам	2.080.000	2.080.000	--	
34.	<b>ЗАГАЛОМ ВИДАТКИ ТА РОЗХОДИ:</b>	<b>48.242.676</b>	<b>45.047.665</b>	<b>3.173.587</b>	<b>21.424</b>

Конструкція кожного бюджету повинна бути такою, щоб можливо більший потік грошей можна направити на інвестиції. Тому дуже істотним є як реалістичний прогноз всіх можливих рівнів доходів гміни, так і глибоке, точне визначення рівня так званих “жорстких” видатків (пов'язаних з реалізацією обов'язкових завдань гміни). Різниця між доходами і “жорсткими” видатками визначає інвестиційні можливості. Інакше можемо їх назвати довгостроковими узгодженими потребами місцевої громади.

Інвестиційні можливості можна додатково збільшити за рахунок зовнішніх джерел (наприклад, дотаціями з державного бюджету, фондами Європейської Співдружності). Як показує подана нижче таблиця 1.3, гміна Стшельце Опольське реалізує ряд довгострокових програм в сферах комунального господарства та освіти. Більшість з цих програм охоплені стараннями отримати дофінансування з фондів ЄС. Дві програми частково фінансуються за рахунок ГФОЗС<sup>18</sup>, одна – УФКС<sup>19</sup>. Особливої уваги заслуговує програма будівництва спортивного об'єкту в селі Кадлуб. Тут гміна виступає партнером місцевої громади, яка, заснувавши локальну “Асоціацію для розбудови” зби́рала більшу частину необхідних для будівництва грошей.

**Таблиця 1.3 - ПРОГРАМА БАГАТОРІЧНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ЗАВДАНЬ**

НАЗВА ПРОГРАМИ, її цілі та завдання	ПЕРІОД РЕАЛІЗАЦІЇ початок, завершення	ЗАГАЛЬНИЙ БЮДЖЕТ ПРОГРАМИ	ВИДАТКИ В 2003 РОЦІ	ВИДАТКИ В 2004 РОЦІ	ВИДАТКИ В 2005 РОЦІ
<b>ПРОГРАМА КОМУНАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА</b>	X	34.129.100	1.773.580 + 402.000	6.672.100	4.777.800

<sup>18</sup> Гмінного Фонду Охорони Зовнішнього Середовища. Такі фонди є також на рівні повітів та воєводств (ред.)

<sup>19</sup> Управління Фізичної Культури та Спорту - державне управління, мало ранг міністерства. Після виборів 2002 року включене в склад Міністерства Освіти РП (ред.)



<i>Ціль – забезпечити постачання води, підключення будинків до каналізаційної сітки, відведення каналізаційних вод до очисного закладу. Завдання:</i>			з ГФОЗС	40	
<i>1. Будівництво каналізаційної сітки в міському солецтві Сухі Лани(завдання охоплено внеском на дофінансування з фондів ЄС)</i>	2 0 0 1 2 0 0 5	2.680.500	0	268.80 0	528.000
<i>2. Будівництво каналізаційної сітки в міському солецтві Мокрі Лани(завдання охоплено внеском на дофінансування з фондів ЄС)</i>	2 0 0 1 2 0 0 6	3.359.400	0	300.00 0	300.000
<i>3. Будівництво санітарної каналізації з додатковою інфраструктурою в населеному пункті Щепанек (завдання охоплено внеском на дофінансування з програми ЄС “SAPARD”)</i>	2 0 0 1 2 0 0 4	3.430.000	827.380 + 402.000 з ГФОЗС	2.151.5 40	--
<i>4. Будівництво каналізаційної сітки в солецтві Дзєвковіце (завдання охоплено внеском на дофінансування з фондів ЄС)</i>	2 0 0 3 2 0 0 6	8.025.000	125.000	0	592.800
<i>5. Будівництво каналізаційної сітки в солецтві Вармонтовіце (завдання охоплено внеском на дофінансування з фондів ЄС)</i>	2 0 0 3 2 0 0 5	3.750.000	0	558.00 0	552.000
<i>6. Будівництво каналізаційної сітки в солецтві Блотніца Стилельца (завдання охоплено внеском на дофінансування з фондів ЄС)</i>	2 0 0 3 2 0 0 6	7.090.000	90.000	420.00 0	840.000
<i>7. Будівництво сітки водопостачання транзитного призначення між населеними пунктами Бзєзіна і Вармонтовіце, спорудження роздільної станції в Вармоновіцах (завдання охоплено внеском на дофінансування з програми ЄС “SAPARD”)</i>	2 0 0 1 2 0 0 4	1.784.200	731.200	1.008.7 00	--
<b>ПРОГРАМА БУДІВНИЦТВА В СФЕРІ ОСВІТИ</b> <i>Ціль – відповідність шкільних об’єктів вимогам реформи системи освіти Завдання:</i>	X	16.937.000	860.000	880.0 0	--
<i>Будівництво спортивного об’єкту в селі Кадлуб</i>	2003/2004	1.100.000	100.000 + 120.000 з засобів “Асоціації для розбудови”	880.00 0	--
<i>Будівництво Гімназії Nr 2 (зі спортивним залом) в Стилельцах Опольських</i>	2000/2003	15.837.000	760.000 угода з УФКС	--	--
<b>ЗАГАЛОМ:</b>		51.066.100	2.633.580 + 402.000 + 120.000	7.552.0 40	4.777.800

#### 1.2.2.4.3 Підготовка проекту бюджету

В гміні Стшельце Опольське в роботі над підготовкою бюджету участь беруть як влада гміни і працівники адміністрації, так і локальна громада. Участь місцевої спільноти в цьому процесі є важливою. По-перше, така участь унаочнює представникам влади реальні потреби людей. По-друге, росте почуття громадянської співучасті в гміні. Сумоврядування має з цього велику користь. Громадські консультації мають наслідком почуття мешканців власного впливу на справи гміни і відповідальності за реалізовані завдання. Така модель реалізації завдань в першу чергу ефективна на сільських територіях. Досвід підтверджує – участь мешканців солецтв у видаванні грошей, які солецтво кожного року отримує від гміни, збільшує ефективність фінансових вкладень.

Згідно з чинними законодавством, підготовка і представлення Раді гміни бюджету є завданням бургомистра (президента, вїйта). В практиці важко визначити конкретну дату початку опрацювання фінансового плану на наступний рік. Частина завдань, які знайдуться в проекті бюджету, визначена під час опрацювання стратегії гміни. Інші завдання мають характер багаторічних програм.

Протягом останніх років в гміні Стшельце Опольське відшліфовано процедури опрацювання і реалізації бюджету, які базуються як на реальному прогнозуванні можливих доходів (власних та зовнішніх), так і на різноплановій оцінці потреб гміни. Організаційні підрозділи виконкому та гмінні суб'єкти після аналізу власних потреб і заяв громадян до кінця вересня року, що випереджає бюджетний, пропонують калькуляцію доходів і заявки на реалізацію видатків. Кінець вересня постає із Закону “Про громадські фінанси”. Цей Закон зобов'язує голову виконавчої влади представити Раді гміни проект бюджету до 15 листопада року, випереджуючого бюджетний рік.

Згідно з польським законодавством, Рада гміни зобов'язана ухвалити бюджет на наступний бюджетний рік до кінця поточного року. Якщо з істотних причин Рада не зможе ухвалити бюджет у визначеному часі, право допускає кінцевий термін ухвали бюджету до 31 березня поточного бюджетного року. До часу схвалення бюджету Радою правовою підставою до впровадження фінансового господарства гміни є представлений до розгляду проект.

У гміні Стшельце Опольське прийняте таке правило – бюджет повинен бути вірогідним в кожній деталі. Дотримання цього принципу має наслідком традиційне ухвалення бюджету в лютому або в березні. Тут в поєдинку з формальним підходом у складанні бюджету вирає ретельність: оскільки бюджет є не тільки економічним фундаментом, але формою суспільної умови, реалізація останньої повинна формувати довіру та злагоду всіх сторін. З точки зору суспільного розвитку такий підхід є суттєвим елементом.

Виправдане перенесення ухвалення бюджету на наступний рік сприяє ретельній підготовці проекту. Підготовка базується на актуальних даних про доходи і видатки по

окремих статтях, що дає можливість краще проаналізувати заплановані інвестиції та детальніше опрацювати їх кошториси.

Кожна запропонована заявка реалізації заходів піддається детальному аналізу і узгоджується з місцевою громадою. Представники відповідних комісій Ради гміни і працівники виконкому бойкотують представлені пропозиції з огляду на потреби локального розвитку даної території. Для інвестицій, які заплановано до реалізації, розробляються детальні кошториси.

Для уніфікації форми матеріалів, що пропонуються різними підрозділами і суб'єктами до проекту бюджету, в гміні Стшельце Опольське існують відповідні процедури і зразки документів. Кожний пакет матеріалів повинен містити прогноз доходів і детальну калькуляцію пропонованих видатків з детальними поясненням призначення останніх. Підготовлені матеріали проходять кілька етапів перевірки та верифікації: на рівні організаційної одиниці або підрозділу, на рівні безпосередніх керівників, на рівні виконавців бюджету і безпосередньо бургомістром.

На основі затверджених організаційними підрозділами матеріалів фінансовий відділ готує проект бюджету, який своєю детальністю перевищує вимоги діючого законодавства. Такий проект містить не тільки співставлення доходів, видатків, надходжень і розходів (згідно вимог Закону “Про громадські фінанси”), але також детальний фінансовий план кожного організаційного підрозділу або суб'єкта гміни. Весь проект бюджету, разом з калькуляцією доходів і видатків (як поточних, так і інвестиційних), передається кожному з депутатів. Оскільки рівень деталізації дуже високий, обсяг матеріалів сягає кількості сторінок. Матеріал дає повну уяву про призначення кожного бюджетного злотого. Тематичні комісії Ради у співпраці з майбутніми виконавцями бюджету проводять аналіз запропонованих матеріалів. Результатом такого аналізу є офіційна позиція кожної з комісій (котра може містити також додаткові пропозиції та заявки). Тільки після опрацювання в комісіях проект бюджету потрапляє на розгляд в Раду гміни.

Рада не може змінити загальної величини бюджету – це є виключною компетенцією голови виконавчої влади. Рада, натомість, має право “пересувати” гроші між окремими позиціями бюджету.

Оскільки розгляд бюджетного проекту Радою настає після кількох етапів аналізу та консультацій в комісіях, ухвалення бюджету є, практично, тільки формальним кроком. Величезна праця, вкладена в опрацювання цього фінансового плану, дає ефект під час його реалізації. Бюджет стає точним і виконавчим, гарантує фінансову безпеку гміни і стабільність її поточних розрахунків.

#### **1.2.2.4.4 Реалізація бюджету**

Ухвалення бюджетного проекту є передостаннім етапом бюджетної процедури. Протягом 21 дня з після прийняття бюджетної ухвали правління гміни зобов'язане:

- опрацювати режим виконання бюджету, що базується на детальних бюджетних планах для конкретних підрозділів;
- опрацювати графік реалізації бюджету (з урахуванням розрахунків з банками);
- опрацювати фінансовий план реалізації делегованих завдань державної адміністрації;
- подати підпорядкованим підрозділам та суб'єктам інформацію, необхідну для опрацювання фінансових планів.

На сьогоднішній день виконання бюджету є завданням голови виконавчої влади гміни. Крім того, останній може бути уповноважений Радою до впровадження змін до окремих параграфів бюджету.

Голова виконавчої влади гміни представляє Раді гміни інформацію про реалізацію бюджету за перше півріччя (до 31-го серпня) та річний звіт з реалізації бюджету (до 31-го березня наступного року). На цій основі Рада гміни (до 30 квітня наступного року) приймає ухвалу про схвалення реалізації бюджету в бюджетному році.

Загальний нагляд за схваленням та реалізацією бюджету гміни, а також над узгодженістю цього бюджету із чинним законодавством виконує Регіональна розрахункова палата, воєвода та Верховний адміністративний суд. Порухення бюджетного регламенту підлягає покаранню згідно з “Законом про громадські фінанси” та іншими законодавчими актами. Законом визначено сімнадцять видів порушень бюджетного режиму, які можуть мати наслідком: зауваження, догану, штраф, заборону займати керівні посади, пов'язані з розпорядженням громадськими коштами (на період до 5 років).

Без сумніву, успішне виконання бюджету в великій мірі залежить від якості його підготовки. Протягом останніх 12 років в гміні Стшельце Опольське описана вище процедура опрацювання бюджету дала можливість реалізувати ухвалені бюджети на сто відсотків. Співпраця з мешканцями на етапі створення бюджету, а також послідовна його реалізація збільшили громадянську активність (особливо в сільській місцевості). І найважливіше – це сформувало клімат довіри і взаєморозуміння між органами місцевого самоврядування і громадянами гміни.

### 1.2.3 Питання, дискусійні теми

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою

У Х В А Л А NR VIII/40/03

МІСЬКОЇ РАДИ В СТШЕЛЬЦАХ ОПОЛЬСЬКИХ

від 26 березня 2003 року

§ 15. Бургомістр уповажений вносити зміни план розходів між окремими §§ і розділами, за винятком змін, що мали би наслідком збільшення винагороджень, а також без права переносів між окремими розділами.

§ 16. Виконання ухвали довіряється Бургомістрові.

проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

### 1.2.3.1 Питання

- Які принципи було закладено в фундамент польської реформи адміністрації?
- Яке значення мала зміна відносин власності для польських гмін?
- Прийнято вважати, що реформа адміністрації зробила польські гміни “сильними”. В чому суть сили польських гмін? Обґрунтуйте.
- На вашу думку, який зв’язок існує між процесом ухвалення бюджету гміни і стратегічним плануванням?
- Польський уряд пропонує зменшення ставки прибуткового податку з громадян при одночасному збільшенні ставки акцизного податку на деякі товари. Така зміна не повинна мати наслідком зменшення доходів державного бюджету? А як така зміна вплине на бюджети гмін?



### 1.2.3.2 Дискусійні теми

- Перехід країни від планово-адміністративної до ринкової економіки вимагає ряд демократичних реформ. Яке місце займає в цьому переході адміністративна реформа? Чому?
- Швидка чи поступова приватизація? На прикладі України та Польщі представте плюси та мінуси різних підходів до цієї проблеми.
- Критики польської реформи адміністрації вказують на парадокс повітів - влада повіту вибирається “знизу”, натомість фінансування “зверху”. Деякі з них пропонують ліквідувати цю проміжну ланку, розділивши повноваження та фонди повітів між гмінами та воєводствами. Проаналізуйте цю проблему.
- Чи велика самостійність гмін у вирішенні власних бюджетних питань може бути джерелом проблем? Яких? Як їх уникнути?



## 1.3 Стисла характеристика української системи місцевої адміністрації

Розпочинаючи розмову про особливості здійснення місцевої влади в Україні, зробимо кілька зауважень. Насамперед слід сказати, що ми не ставимо собі за мету ґрунтовний аналіз системи місцевих органів державної влади та самоврядування в Україні – з огляду на об'єм матеріалу це навряд чи можливо, а зважаючи на характер даного видання – навряд чи доцільно. Натомість нижче буде подано загальний огляд організації влади на місцях, специфіки

### УКРАЇНА (основні відомості)

Столиця: Київ  
Територія: 603 700 км. кв.  
Населення: 47 922 000 чол.  
Натуральний приріст: – 0, 76 %  
Смертність новонароджених (на 1000): 10,5  
Середня тривалість життя жінок: 73,6 років  
Середня тривалість життя чоловіків: 62,4 років  
Державна система: республіка  
Право голосу: загальне з 18 років  
Адміністративний поділ: 24 області, Автономна Республіка Крим, 8 міста зі спеціальним статусом  
Валюта: 1 гривня (UAH) = 100 копійок  
ВВП<sup>20</sup> в 2002 році: 37,1 млрд доларів США  
ВВП на одного мешканця: 770 доларів США

здійснення цієї влади з огляду на національне законодавство України. Даний огляд, сподіваємось, стане у пригоді Читачеві для висновку про те, наскільки польський досвід місцевого самоврядування може екстраполюватися на українські терени. При цьому ми будемо намагатися максимально заповнити відведений для цього паперовий простір фактами та конкретними даними.

### 1.3.1 Передусім – про законодавчі джерела

#### 1.3.1.1 На цьому ґрунтується місцеве самоврядування

7 грудня 1990 р. Верховна Рада ухвалила Закон “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування”. І хоч цей правовий акт вважається точкою відліку для становлення місцевого самоврядування в Україні ( 7 грудня відзначається з 2000 р. як День місцевого самоврядування), слід зауважити, що згаданий Закон в цілому зберігав радянську модель самоврядування, яке розглядалось як приземлена до низових рівнів система державного управління, єдина адміністративна вертикаль від республіки до села з домінантною роллю місцевих рад народних депутатів. Даний закон не давав чіткої відповіді на головне питання: чим в принципі є місцеве самоврядування по-українськи?

Нова Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., запроваджувала принципові засади місцевого самоврядування в Україні і свідчила про сприйняття офіційною правовою думкою громадської самоврядної теорії про місцеве самоврядування не як частину державного адміністративного механізму, а як

<sup>20</sup> В Україні немає практики офіційного оприлюднення показників валового національного продукту (ВНП). Натомість в Україні оприлюднюються показники валового внутрішнього продукту - ВВП (ред.)

реалізацію права територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

#### **Стаття 140 Конституції України**

Ухвалення нової Конституції актуалізувало питання про реформу муніципального управління та модернізацію законодавства про місцеве самоврядування. Менше ніж за рік, 21 травня 1997 р. було ухвалено Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”, який діє й донині зі змінами та доповненнями, проте без суттєвих модифікацій. Не буде перебільшенням стверджувати, що даний законодавчий акт є однією з несучих конструкцій національного права, оскільки є основним юридичним підґрунтям для функціонування окремої галузі публічної влади, якою є місцеве самоврядування. Інші правові акти в системі місцевого самоврядування, як правило, діють крізь призму Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. Даний Закон за своїм характером є кодифікацією, тобто вміщує потужний пласт юридичних норм, що присвячені комплексові споріднених правовідносин. Однак навряд чи можна з певністю говорити про остаточне оформлення системи місцевого самоврядування в Україні – розмови про модернізацію муніципального законодавства не припиняються. 10 січня 2002 р. Верховна Рада прийняла у першому читанні проект нового Закону про місцеве самоврядування. Паралельно підготовлено кілька альтернативних законопроектів.

#### **1.3.1.2 А що з державною владою?**

Засади функціонування органів державної виконавчої влади на місцях, природно, також відображені у чинній Конституції 1996 р., яка передбачає функціонування місцевих державних адміністрацій в областях, районах та містах зі спеціальним статусом як складових єдиної адміністративної вертикалі в Україні. Слід зауважити, що до прийняття Конституції у 1992-94 та 1995-1996р.р. в зазначених територіальних одиницях вже діяли місцеві держадміністрації, а у 1992-94 р.р. паралельно існував інститут Представників Президента України в областях, районах, містах Києві та Севастополі та районах цих міст. Тривалий час діяльність держадміністрацій на місцях регламентувалась Положенням, затвердженим Указом Президента України ще 1992 р.

9 квітня 1999 р. ухвалено Закон України “Про місцеві державні адміністрації”, який відтак став основним правовим актом, що регламентує діяльність місцевих органів виконавчої влади.

#### **1.3.1.3 Не плутаймо те, що плутати не слід**

Зі змісту статей 3 та 7 Конституції України однозначно випливає, що місцеве самоврядування в Україні не є частиною державної влади – воно є окремою за

своєю природою системою публічної влади на локальному рівні, і першоосновою цієї влади є територіальна громада.

Виконання органами місцевого самоврядування певних державних функцій не може бути підставою для того, щоб вважати ці органи державними, адже ст. 143 Конституції недвозначно говорить про надання повноважень державної влади місцевому самоврядуванню не як про перерозподіл повноважень в межах системи державної влади, а як винесення цих повноважень “за дужки” державних управлінських формул. Суттєвим є також те, що дана конституційна стаття та Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” обмежує підконтрольність місцевого самоврядування державним виконавчим структурам виключно обсягом делегованих на місця функцій держави.

#### **1.3.1.4 Погляд на адміністративну мапу**

Україна, за Конституцією, є унітарною державою, тобто її адміністративно-територіальні складові позбавлені ознак державності. Існування в межах України Автономної Республіки Крим (АРК) не суперечить унітарній концепції побудови України. Адже, маючи власну Верховну Раду (яка визначена як представницький, а не законодавчий орган), власний уряд та локальну правову базу, АРК залишається невід’ємною частиною України, утворенням, створеним Парламентом України відповідно до Законів України, і достатніх підстав говорити про наявність у АРК суттєвих ознак державного утворення немає. У спеціально не обумовлених законами випадках статус Автономної Республіки Крим не відрізняється від статусу області. Тож ми не будемо наголошувати на специфічному статусі Автономії там, де це не є необхідним.

Українська держава в основному зберегла адміністративно-територіальний устрій з радянських часів. Він є тривірним: – область – район – населений пункт.

#### **1.3.1.5 Пройдемося шаблями адміністративного поділу – район та область**

Найбільшою адміністративно-територіальною одиницею в Україні є область. Їх в державі налічується 24. Переліки областей України, наведені у Конституції УРСР 1978 р. та Конституції України 1996 р., мало чим відрізняються, та й межі областей залишилися практично незмінними.

Середньою ланкою територіальної будови України є район. Це порівняно невелика, площею 0,5-1 тис. кв. км. територія, яка найчастіше включає одне або кілька міст та селищ і декілька десятків сільських населених пунктів. На сьогодні в Україні нараховується 485 районів, тобто на одну область їх припадає в середньому до 20. Мережа районів також майже повністю успадкована від радянської доби – за 11 років незалежності України Верховна Рада прийняла рішення про утворення лише 9 нових районів.

На рівні району, області представницьким органом є рада, яка обирається на прямих виборах. При виборах до райради села, селища та міста районного значення, а при виборах обласної ради – райони та міста обласного значення розглядаються як цілісні багатомандатні виборчі округи, від кожного з яких



обирається не менше 2 депутатів. Встановлена законом гранична чисельність райради складає 120 депутатів, а обласної ради – 200 депутатів. Зауважимо, що такі законодавчі механізми формування регіональних депутатських корпусів роблять районні та обласні ради доволі громіздкими структурами, ефективний менеджмент у яких нерідко є проблемою. Голова ради обирається на її сесії з числа депутатів таємним голосуванням. Робочим органом райради є президія.

Основними управлінськими осередками обласного та районного рівня є державні адміністрації – це вже органи державної виконавчої влади. Голови обласних та районних держадміністрацій призначаються на посаду Президентом України. Перший заступник голови ОДА призначається на посаду головою обласної державної адміністрації за згодою Прем'єр-міністра України, а заступники голови обласної державної адміністрації - за погодженням з віце-прем'єр-міністром України, який курує відповідну сферу діяльності. Перші заступники та заступники голів районних державних адміністрацій призначаються на посади головами цих адміністрацій за погодженням з відповідними заступниками голів обласних державних адміністрацій.

Районна, обласна рада не впливає на призначення голови держадміністрації, однак може зніщувати його відставку. Якщо за недовіру голові адміністрації проголосує більше половини складу ради, це є підставою для розгляду Президентом України питання про перебування такого керівника на посаді. Про результати такого розгляду Президент зобов'язаний проінформувати раду. А в разі, коли недовіру голові місцевої держадміністрації висловлять 2/3 складу обласної чи районної влади, звільнення чільного адміністратора вже є не правом, а обов'язком Президента України.

### **1.3.2 . Місцеве самоврядування в Україні – сучасні акценти**

#### **1.3.2.1 Територіальна громада, вона ж первинний суб'єкт місцевого самоврядування**

Визначаючи поняття місцевого самоврядування, стаття 140 Конституції України характеризує його як право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Таким чином, Основний Закон України закладає принципово новий підхід до розуміння самої сутності місцевого самоврядування. По-перше, центральним суб'єктом сучасної української моделі місцевого самоврядування названо територіальну громаду – колектив людей, об'єднаних спільним проживанням в одному чи кількох населених пунктах – а не місцеву раду чи іншу владну структуру. По-друге, місцеве самоврядування розглядається як природне право територіальної громади, яке не “дарується” державою, а визнається і гарантується нею (стаття 7 Конституції України). Тут Конституція програмує радикальні зміни

як правової природи місцевого самоврядування, так і уявлень про місцеве самоврядування як соціальний феномен, йдучи у визнанні його самоцінності навіть далі, ніж Європейська хартія місцевого самоврядування, що у статті 3 визначає самоврядування як “право і спроможність” місцевих самоврядних органів здійснювати “управління суттєвою часткою суспільних справ”.

Стаття 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” називає територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Будучи спільнотою людей, різних за національністю, походженням, віросповіданням, соціальним статусом, але об'єднаних спільним місцем проживання, територіальна громада уособлює відповідний населений пункт.

#### **1.3.2.1.1 До речі – про населені пункти в Україні**

Серед населених пунктів традиційним є поділ на села, селища та міста. Серед міст вирізняють *міста зі спеціальним статусом* (себто *загальнодержавного значення*) – Київ та Севастополь, *міста обласного* (у Криму – республіканського) та *районного значення* (паралельно з цією термінологією продовжують циркулювати інші, вже застарілі терміни – міста обласного та районного підпорядкування). Міста обласного значення не входять до складу районів і є адміністративно-територіальними одиницями відповідних областей. За критеріями, встановленими Президією Верховної Ради УРСР у 1981 р. та не скасованими досі, міста обласного значення повинні мати понад 50 тисяч мешканців та/або важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення, близьку перспективу дальшого економічного і соціального розвитку, тенденцію до зростання кількості населення.

Міста Київ та Севастополь, володіючи спеціальним статусом, не входять до складу жодних інших адміністративно-територіальних одиниць.

Крім того, 26 великих міст України мають внутрішній поділ на райони, в яких діють власні органи державної влади та місцевого самоврядування. Останнім часом в деяких з цих міст (наприклад, Київ, Одеса) спостерігається тенденція до укрупнення, а відтак скорочення кількості міських районів; в інших містах (Запоріжжя, Львів) число районів збільшилось.

Стаття 140 Конституції України допускає об'єднання мешканців кількох суміжних сіл в єдину територіальну громаду з метою спільного здійснення місцевого самоврядування та обрання єдиних самоврядних органів. Можливість об'єднання селищних та міських територіальних громад Конституцією не передбачена. Поряд з цим, в Україні збереглась і є досить поширеною практика адміністративного підпорядкування сіл селищним та міським радам, а селищ та міст районного підпорядкування – міським радам міст обласного підпорядкування. Так, на 2000 р. 83 містам загальнодержавного, обласного та республіканського (Автономної Республіки Крим) значення, були загалом адміністративно підпорядковані 36 міст районного значення, 308 селищ та 157 сіл, а у межах адміністративних кордонів міст районного значення перебувало близько 1400 селищ та сіл, причому у значній частині підпорядкованих поселень діють власні органи місцевого самоврядування. Це зумовлює анахронічне вживання терміну “міськрада” не лише щодо

відповідного органу місцевого самоврядування, а й для окреслення території суміжних населених пунктів, на які поширена компетенція цього органу.

Значний блок питань адміністративно-територіального устрою України (утворення та ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів) перебуває у компетенції Верховної Ради. Інші питання вирішуються місцевими радами відповідно до їх компетенції. Окремі питання ще не врегульовані остаточно та потребують законодавчої регламентації (наприклад, щодо утворення та ліквідації районів у містах, що відзначено у Рішенні Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. у справі про адміністративно-територіальний устрій).

На сьогодні в Україні налічується 12,2 тисячі сільських, селищних та міських територіальних громад. Ряд фахівців вважають таку чисельність надмірною, оскільки значна кількість територіальних громад сіл, селищ і навіть міст не володіють достатньою економічною базою та ресурсами для реалізації наданих їм самоврядним органам повноважень.

#### **1.3.2.1.2 Чим є територіальна громада – обриси феномену**

Основними ознаками територіальних громад як людських спільнот є:

- приналежність до території з абсолютно визначеними межами;
- відокремленість місця проживання, що дозволяє виділити його в окреме місто, селище, село;
- постійність проживання;
- відображення населеного пункту в адміністративно-територіальному устрої держави.

При цьому слід зазначити, що питання реєстрації місця постійного проживання громадян та адміністративно-територіального устрою вимагає законодавчого врегулювання у відповідності до Конституції України та сучасних політично-правових реалій.

Територіальні громади в Україні правомірно розглядати в таких якостях:

- як колектив самостійних суб'єктів права – фізичних осіб;
- як носія певного культурного надбання, якому можуть бути притаманні місцеві традиції та звичаї, носія духовно-інтелектуального потенціалу;
- як концентрацію трудових ресурсів;
- як первинного суб'єкта місцевого самоврядування та елемент системи місцевого самоврядування;
- як суб'єкта права комунальної власності;
- як суб'єкта бюджетного права, за яким визнаний відповідний бюджет місцевого самоврядування.

### **1.3.2.1.3 Чим територіальна громада не є**

У той же час необхідно зазначити, що сама громада не є ланкою адміністративно-територіального устрою – такою ланкою натомість виступає відповідне місто, селище, село чи група населених пунктів.

Територіальна громада, за законодавством України, також не є юридичною особою, і закріплений за нею статус суб'єкта права комунальної власності має певні особливості. Хоча стаття 143 Конституції України закріплює за територіальною громадою право безпосереднього управління комунальною власністю, правомочності власника комунального майна, як правило, здійснюють її органи (насамперед, рада).

Новоприйнятий Цивільний кодекс України 2003 р. у статті 169 закріплює право територіальних громад створювати юридичні особи, проте також не розглядає саму громаду як юридичну особу.

Очевидно, феномен територіальних громад буде опрацьовуватись правовою думкою України, а її юридичний статус, ймовірно, коригуватиметься та уточнюватиметься. При цьому ряд аспектів цього статусу, очевидно, будуть врегульовані вперше, оскільки не всі питання знайшли відповіді у сьогodнішніх законодавчих актах (так, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 18 червня 2002 р. зауважив, що існуючими в Україні законодавчими нормами не регламентований порядок об'єднання та роз'єднання територіальних громад).

### **1.3.2.1.4 Органи самоврядування територіальної громади**

Стрижнем системи самоврядування територіальної громади поселення є представницький орган – сільська, селищна або міська рада, яка обирається територіальною громадою шляхом прямих таємних виборів. Кількісний склад ради встановлюється згідно градації, наведеної у статті 5 Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” та коливається в діапазоні від 15 (для територіальних громад, що налічують до 3 тисяч чоловік) до 120 депутатів (для міст з мільйонним населенням). Конкретна чисельність депутатів визначається самою радою не пізніше, ніж за 75 днів до виборів.

Територіальна громада так само через прямі таємні вибори обирає міського, селищного, сільського голову – головну посадову особу громади. Термін повноваження ради та голови становить 4 роки.

Центром управлінської діяльності системи самоврядування відповідної територіальної громади є виконавчий комітет місцевої ради. Кількісний та персональний склад виконкому затверджується радою за поданням міського, селищного, сільського голови, який в подальшому очолює виконком та організує його роботу. Виконком координує діяльність інших, галузевих виконавчих органів ради – відділів, управлінь, інших структур, що утворюються радою.

У сільських територіальних громадах, що налічують до 500 жителів, ради можуть не утворювати виконавчих комітетів. У такому випадку повноваження виконкомів (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) реалізує сільський

голова одноосібно. Слід зауважити, що дана норма Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” є радше винятком, ніж правилом – для чинного законодавства характерний єдиний підхід до організації самоврядування у селах, селищах та містах.

Питання організації самоврядування в районах, у містах (утворення чи не утворення районних рад або адміністративних органів, обсяг їх компетенції) вирішується міською радою або безпосередньо територіальною громадою на місцевому референдумі.

У містах Києві та Севастополі паралельно з міськими радами та їх виконавчими органами діють органи виконавчої влади - міські державні адміністрації. Державні адміністрації створені також у міських районах Києва та Севастополя. Голови вказаних адміністрацій призначаються Президентом України на термін його повноважень. Київську міську держадміністрацію, враховуючи особливий статус столиці України, очолює Київський міський голова.

### **1.3.2.2 Кілька важливих зауважень**

Подавши загальну характеристику структури місцевих влад в Україні, хочеться акцентувати увагу читача на кількох моментах. Ось вони:

Слід вважати, що поширення на місцеве самоврядування конституційних та законодавчих норм відносно державної влади, якщо це прямо не обумовлено в конкретній нормі, буде некоректним. Зокрема, не слід поширювати на систему місцевого самоврядування норму статті 6 Конституції України про принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, хоча стаття 10 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” говорить про подібний принцип розподілу повноважень між радою, міським, селищним, сільським головою та виконкомом.

Не буде зайвим також чітко розрізнити поняття законодавчого та представницького органу. Всі виборні колегіальні органи влади – від Верховної Ради до сільської є представницькими, оскільки складаються з депутатів (народних представників), але Верховна Рада України - єдиний законодавчий орган держави (ст 75 Конституції), оскільки прийняття законів України знаходиться в колі її виключних повноважень (ст. 85 Конституції).

Місцеві ради України обираються терміном на 4 роки (останні їх вибори відбулись у березні 2002 р.). Голови місцевих адміністрацій призначаються на термін повноважень Президента України (президентські вибори відбулись у жовтні 1999 р., Президента українці обирають на 5-річний термін). Таке розведення термінів повноважень теоретично дозволяє знімати ефект “вакууму влади”, який виникав би тоді, якби рада і глава місцевої адміністрації обирались (призначались) одночасно і певний час входили би в коло справ. Зауважимо також, що Закон “Про місцеві державні адміністрації” декларує командний принцип – на додаток до того, що повноваження глав державних адміністрацій пов'язані у часі з перебігом терміну

повноважень Президента, зміна голови адміністрації тягне за собою припинення повноважень заступників голови відповідної адміністрації.

### **1.3.2.3 Питання місцевого значення – що це таке?**

#### **1.3.2.3.1 Компетенція територіальної громади**

Загальні засади окреслення компетенції територіальних громад дає стаття 140 Конституції України, яка розкриває зміст місцевого самоврядування як діяльність територіальної громади з вирішення питань місцевого значення.

Крім того, за галузевим принципом можна виділити компетенцію громади в галузі земельних відносин, підприємництва, охорони навколишнього природного

#### **Територіальна громада реалізує власну компетенцію у таких основних напрямках:**

- створення органів самоврядування;
- самооподаткування через встановлення місцевих податків і зборів;
- контроль за органами місцевого самоврядування;
- забезпечення власної життєдіяльності;
- взаємодія з державною владою;
- взаємодія з іншими територіальними громадами як в межах районів та областей, так і поза ними.

середовища, охорони здоров'я тощо.

#### **1.3.2.3.2 Компетенція органів місцевої влади**

Попри всю важливість інституцій прямої демократії, у переважній більшості випадків її компетенція реалізується через органи місцевого самоврядування. І це навряд чи суто українська специфіка, адже і Європейська хартія місцевого самоврядування вбачає у самоврядуванні насамперед право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Конституція України встановлює ряд функціональних засад, що є спільними для органів державної влади та місцевого самоврядування. Стаття 3 Конституції визначає, що через обидва ці типи органів опосередковано здійснюється народовладдя, а стаття 13 уповноважує і структури держави, і структури місцевого самоврядування реалізовувати від імені Українського народу право власності на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси. Відповідно до статті 19 Конституції органи державної влади та місцевого самоврядування їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у способи, що передбачені Конституцією та законами України (іншими словами, для

них встановлюється принцип “можна лише те, що прямо передбачено законом”) тощо.

Та попри численні спільні риси правовий статус органів державної влади та місцевого самоврядування не можна вважати ідентичними. Перш за все, призначення органів місцевого самоврядування полягає у вирішенні локальних питань, що не визнані сферою державного адміністрування, а є сферою компетенції територіальних громад. Органи ж державної адміністрації діють насамперед задля виконання функцій держави на місцевому рівні, забезпечення єдності державної політики на всій території України, сфера їх повноважень лежить у площині функцій та компетенції держави. Отже, різною є передусім правова природа компетенції двох владних систем.

Крім того, стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, що як вже вказувалось, є частиною національного законодавства України, дозволяє органам місцевого самоврядування в межах закону “вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу”. Тож, незважаючи на превалювання в українському адміністративному праві принципу “можна лише те, що прямо передбачено законом”, межі компетенції органів місцевого самоврядування у певних випадках можуть бути менш суворими та більш “рухомими”, ніж межі повноважень органів державної влади, і в період формування новітніх управлінських моделей значення цієї правомочності самоврядних органів могло б суттєво зрости.

Повноваження органів місцевого самоврядування, що визнаються компетенцією територіальної громади, окреслюють поняттям “власні (самоврядні) повноваження”. Здійснюючи ці повноваження, органи місцевого самоврядування діють самостійно і не є підконтрольними державним виконавчим структурам. Така підконтрольність притаманна сфері здійснення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, коли останнім закон доручає виконувати державні функції. Деякі приклади повноважень представлені в таблиці 1.4.

**Таблиця 1.4 - Приклади повноважень органів місцевого самоврядування**

Власні	Делеговані
Створення та утримання місцевої міліції	Ресстрація суб'єктів підприємницької діяльності
Створення аварійно-рятувальних служб	Захист населення від наслідків стихійного лиха, епідемії, епізоотій
Опротестування актів, які обмежують права територіальної громади та місцевого самоврядування	Розгляд справ про адміністративні правопорушення
Управління комунальним майном	Вчинення нотаріальних дій
Організація муніципальних архівів	Зберігання документів Національного архівного фонду
Встановлення додаткових виплат соціально вразливим категоріям населення за рахунок місцевого бюджету	Забезпечення виконання законодавства про звернення громадян

Суттєва деталь: основним фінансовим джерелом для здійснення власних повноважень є відповідні місцеві бюджети. Реалізація делегованих фінансується державою за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, а також може супроводжуватись передачею органам місцевого самоврядування об'єктів державної власності.

У свою чергу районні та обласні ради на своїх сесіях можуть приймати рішення про делегування відповідним держадміністраціям окремих повноважень, як-то:

- затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту;
- підготовка питань про вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб;
- організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури, природних заповідників місцевого значення;
- видача забудовникам архітектурно-планувальних завдань та технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків і споруд тощо.

Закон встановлює підзвітність та підконтрольність державних адміністрацій обласним та районним радам у сфері здійснення делегованих їм повноважень та виконання рішень рад з питань делегованих повноважень.

Рада, її виконавчі органи та міський, селищний, сільський голова здійснюють повноваження на відповідній території за принципом розподілу повноважень, тобто ніхто з них не вправі втручатись у законодавчо визначену сферу повноважень один одного. Проте, у визначених законом випадках рада вправі делегувати власні повноваження виконкому чи голові.

### **1.3.2.3.3 Офіційні документи місцевих органів влади**

Органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної виконавчої влади реалізують свою компетенцію, як правило, шляхом ухвалення правових актів. Місцеві ради на своїх сесіях, що відбуваються не рідше одного разу на квартал, ухвалюють рішення. Рішення ради приймаються, як правило, більшістю голосів від загального складу ради (при цьому враховується голос міського, селищного, сільського голови, який не є депутатом ради).

Міський, селищний, сільський голова має право накладити вето на рішення відповідної ради у 5-денний термін після його прийняття, тобто призупинити таке рішення. Вето голови може бути подолане голосами не менш, ніж двох третин депутатів ради. Слід зазначити, що дана норма застосовується виключно у територіальних громадах – рішення районних та обласних рад не можуть бути зупинені головами цих рад або головами державних адміністрацій.



Серед документів, що ухвалюються радою, варто виділити статут територіальної громади та місцевий бюджет. Статут територіальних громад мають на меті врахування історичних, соціальних, економічних, культурних та інших особливостей здійснення самоврядування у конкретній громаді. Мета статуту – не відтворити законодавчі норми, а адаптувати загальнодержавні приписи щодо місцевого самоврядування до традицій, притаманних певній громаді. Перші сучасні статут територіальних громад були прийняті в містах Алчевськ Луганської області, Яремче Івано-Франківської області, Комсомольськ Полтавської області та Івано-Франківськ. Свої статуті наразі мають Київ, Харків, Львів, Дніпропетровськ, Тернопіль, Рівне. Для нас статут територіальних громад становлять інтерес, оскільки вони є тими актами, де є доречною фіксація стратегічних засад розвитку громади<sup>21</sup>, а отже – засад стратегічного планування. Місцеві бюджети будуть детальніше розглянуті у підрозділі 1.3.2.5.

Виконкоми рад на своїх засіданнях, що відбуваються з періодичністю щонайменше один раз на місяць, також ухвалюють рішення. Рішення виконкому приймаються не більшістю голосів від його загального складу. У разі незгоди селищного, сільського голови чи голови районної ради у місті з рішенням виконавчого комітету ради, кожен з них може зупинити дію цього рішення та внести спірне питання на розгляд відповідної ради. Рішення виконкому з питань, віднесених до власних повноважень виконавчих структур ради, можуть бути скасовані відповідною радою.

Міський, селищний, сільський голова, а також голова районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає одноособові розпорядження.

Законом встановлені певні вимоги щодо гласності у діяльності органів самоврядування, доведення їх актів до відома територіальних громад. Зокрема, Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає: рішення ради нормативно-правового характеру (тобто ті, які підлягають виконанню невизначеним колом осіб на відповідній території) набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк набрання чинності. Конкретний механізм оприлюднення рішень, за логікою, має визначатися статутами територіальних громад, регламентами рад і виконкомів.

Актами місцевих державних адміністрацій є розпорядження їх голів. Закон “Про місцеві державні адміністрації” вказує, що нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації в органах юстиції та набирають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. В той же час Законом передбачена альтернативна норма про те, що нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у

---

<sup>21</sup> Такі засади закріплені у Статуті територіальної громади м. Івано-Франківська, 1999 рік (ред.)

дію. Яка з цих норм буде застосовуватись до конкретного розпорядження – залежить, очевидно, від самої держадміністрації.

Також Закон передбачає право голів обласних адміністрацій скасовувати розпорядження голів райдержадміністрацій. Президент та Кабінет Міністрів України можуть скасовувати акти місцевих адміністрацій будь-якого рівня. Підставами для скасування можуть бути як незаконність розпорядження, так і його недоцільність, неекономність, неефективність за очікуваними чи фактичними результатами. Крім того, будь-який громадянин чи юридична особа вправі оскаржити незаконні, на його думку, акти місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій в суді.

### **1.3.2.4 Майно територіальних громад**

#### **1.3.2.4.1 Природа комунального майна**

Українська Конституція присвячує питанням власності територіальних громад окрему статтю. Це є стаття 142, яка зазначає, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Власність територіальних громад в Україні має усталену назву “комунальна власність”, “комунальне майно”

Слід сказати, що Закон “Про власність” від 7 лютого 1991 р. визначив комунальну власність як складову державної власності нарівні із загальнодержавною (республіканською) власністю. В умовах соціалістичної економіки та входження місцевих рад до єдиної владно-адміністративної вертикалі це було виправданим. В той же час, Закон “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”, що діяв у 1991-97 рр. не розглядав комунальну власність як державну. У червні 1991 р. були внесені зміни до Конституції УРСР, які так само, говорячи про комунальну власність, не характеризували її як частину державної власності. І хоч правнича практика не розділяла ці два поняття, певності юридичного статусу комунального майна явно бракувало. Якісно нову сторінку правової практики започаткували Конституція України 1996 р. та Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 р., які однозначно визначили комунальну власність як рівноправну понятійну одиницю нарівні з державною, приватною та іншими формами власності.

З того часу безсумнівно визнається неправомірність поширення на комунальну власність норм, що визначають правовий статус державної власності, якщо це прямо не передбачено законодавчим актом. І це знову ж таки видається виправданим з огляду на сьогоднішню відокремленість місцевого самоврядування від державної влади.

Стаття 60 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” визнає: первинними суб'єктами права комунальної власності є територіальні громади сіл, селищ та міст. З цього випливає, що комунальна власність в Україні розглядається передусім як

правомочність природних спільнот людей – територіальних громад, а вже потім як матеріальний базис адміністративно-територіальних одиниць. З іншого боку, із Конституції та згаданого Закону випливає, що право комунальної власності, яким наділені районні та обласні ради має похідний характер від права власності територіальних громад району (області) та делегується на регіональний рівень цими громадами.

Слід також зауважити, що Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” визнає суб’єктами права власності територіальні громади районів у містах. У майновій сфері територіальні громади міст та міських районів є рівноправними.

#### **1.3.2.4.2 Як може використовуватись майно територіальних громад**

Стаття 142 Конституції та стаття 60 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначають, що територіальні громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об’єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об’єкти права комунальної власності. Крім того, можуть також об’єднувати кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, а також створювати для цього відповідні органи і служби.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об’єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об’єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об’єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду. Це означає, що місцева влада реалізує повноваження власника щодо комунального майна відповідно до приписів законодавства, які нерідко є досить детальними та жорсткими. Так, надання комунальної власності в оренду відбувається відповідно до Закону “Про оренду державного та комунального майна”, а його приватизація – відповідно до норм Законів “Про приватизацію державного майна”, “Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)”, “Про Державну програму приватизації”.

Виключно на сесіях місцевих рад вирішуються питання про відчуження комунального майна, затвердження місцевих програм приватизації, а також дається перелік об’єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації. Визначається доцільність, порядок та умови приватизації об’єктів права комунальної власності; вирішуються питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про надання у концесію об’єктів права комунальної власності. Однак рада може передати окремі повноваження щодо управління комунальним майном іншим органам, визначивши умови передачі та обсяг цих повноважень. Інші, крім перелічених вище повноважень щодо

управління комунальною власністю у містах, селищах та селах здійснюють виконкоми.

Відповідно до Закону “Про місцеві державні адміністрації” в управлінні державних адміністрацій перебувають об’єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку. Об’єкти спільної власності територіальних громад району чи області можуть перебувати у їх управлінні в разі делегування радами відповідних повноважень.

3 березня 1998 р. ухвалено Закон “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності”, який визначає основні засади передачі об’єктів права державної власності у комунальну власність, а також об’єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну.

Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначає, що майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об’єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

#### **1.3.2.4.3 Питання ефективності управління комунальним майном**

Комунальна власність територіальних громад як самостійний інститут існує 7 років. Це невеликий строк для узагальнень. Хоча і за цей термін ряд місцевих рад України продемонстрували свою політичну волю до опанування ролі справжнього власника. Існують достатні законодавчі передумови для цього. Натомість, потрібно зазначити проблему, що має місце в цій сфері: організаційна та політична неготовність ряду місцевих адміністрацій до ролі власника, що веде до неефективного використання майна та правового нігілізму. Спеціалісти, які будуть працювати над стратегічним планом, повинні пам’ятати про таку проблему і уважно проаналізувати арсенал форм та методів управління майном територіальної громади .

#### **1.3.2.5 Слово про міський бюджет**

##### **1.3.2.5.1 Формування бюджету**

Як вже зазначалось, стаття 142 Конституції України серед складових матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування називає місцеві бюджети. Відповідно до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, [5] органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети. Затвердження місцевих бюджетів є прерогативою відповідної ради, розробку та виконання бюджетів здійснюють виконкоми рад.

Районні та обласні ради затверджують районні, обласні бюджети і контролюють їх виконання. Регіональні бюджети формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів. Крім того, вони можуть складатися із коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-

економічних та культурних програм. Складання і виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації

Основним документом, що регламентує бюджетний процес в Україні, є Бюджетний кодекс, ухвалений 21 червня 2001 р. Він вводить загальне поняття “місцеві бюджети”. Це обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Під бюджетами місцевого самоврядування Кодекс розуміє бюджети сільських, селищних та міських територіальних громад.

Усі місцеві бюджети визнаються самостійними. Їх самостійність забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України та правом відповідних рад самостійно і незалежно одна від одної розглядати та затверджувати бюджети.

Надходження бюджетів складаються з

- податкових надходжень;
- неподаткових надходжень (доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від продажу, надходження від штрафів та фінансових санкцій тощо);
- доходів від операцій з капіталом;
- трансфертів (кошти, одержані від інших влад, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі).

#### **1.3.2.5.2 Міжбюджетні трансферти**

У державному бюджеті України можуть передбачатися такі міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам:

- дотація<sup>22</sup> вирівнювання обласним та районним бюджетам, бюджетам міст Києва, Севастополя і бюджетам міст республіканського (в Автономній Республіці Крим ) та обласного значення;
- субвенція<sup>23</sup> на здійснення програм соціального захисту;
- субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою;
- субвенція на виконання інвестиційних проектів;
- інші субвенції.

---

<sup>22</sup> Термін “дотація” в Україні має дещо інше значення, ніж у Польщі. *Дотацією* за Бюджетним кодексом України вважається міжбюджетний трансферт, що надається задля вирівнювання загальної доходної спроможності бюджету, який його отримує (ред.)

<sup>23</sup> Термін “субвенція” в Україні має дещо інше значення, ніж у Польщі. *Субвенцією* вважається трансферт, мета та порядок використання якого, на відміну від дотації, визначається радою “вищого” рівня, що надала такий трансферт (ред.)

У свою чергу міські (міст Києва і Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) та районні ради можуть передбачати у своїх бюджетах дотації вирівнювання бюджетам районів у містах, бюджетам сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, а також кошти, що передаються з цих бюджетів.

У місцевих бюджетах можуть закладатись такі види міжбюджетних трансфертів:

- субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань;
- субвенції на виконання інвестиційних проектів;
- інші субвенції.

В Україні діє принцип затвердження бюджетів згори донизу. Процес складання та затвердження бюджетів починається з Державного бюджету України. Обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджети на наступний бюджетний період затверджуються рішенням відповідної обласної, районної чи міської ради не пізніше, ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України. Інші місцеві бюджети затверджуються рішеннями відповідних рад не пізніше, ніж у двотижневий термін після затвердження районного чи міського бюджету.

### 1.3.3 Питання, дискусійні теми

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

#### 1.3.3.1 Питання

- Яка ланка місцевого самоврядування в Україні має найбільше підстав вважатись відповідником польській гміні – територіальна громада чи район? Чому?
- Що є основним “ворогом” стратегічного планування територіальних громад, районів та областей в Україні: а) “нестикання” із законодавством; б) мінливість законодавства; в) відсутність традицій місцевого самоврядування; г) відсутність політичної волі місцевих влад; д) щось інше?
- Яка модель стратегічного планування для України є більш прийнятною: а) солідарна – зверху донизу; б) з розподіленням завдань та функцій за адміністративними рівнями; в) автономна з відносною незалежністю регіонів та територіальних громад; г) інша?



### 1.3.3.2 Дискусійні теми

- В перших двох розділах були представлені відмінні моделі державної адміністрації і місцевого самоврядування в Україні і Польщі. Чи мають наявні відмінності вплив на вибір методу праці над стратегією локального розвитку? Чому?
- Чи є потреба в конституційно-законодавчому визнанні права об'єднання в єдину територіальну громаду не лише сільських населених пунктів, а й селищ та міст?
- Чи потрібен територіальним громадам статус юридичної особи?
- Чи доречно ставити питання про стратегічне планування в сучасних українських реаліях? Що саме потребує змін у першу чергу? Від кого слід очікувати ініціювання та політичну волю до змін?



## 2 Перед тим як почнемо творити стратегію...

---



### Анотація Частини II:

*В другій частині книжки ми не відразу приступаємо до розгляду початкового етапу розробки стратегії. Цьому присвячується Частина III. В Частині II мова йтиме про базові поняття, з якими Читач повинен ознайомитися перед тим, як приступити до питань стратегічного планування.*

*По-перше, ми надамо і пояснимо поняття, які будуть вживатися нами в цій книжці в процесі розгляду питань місцевого розвитку і місцевих стратегічних планів. Впровадженню термінології і роз'ясненню понять присвячується **Розділ 2.1**.*

*По-друге, ми представимо Читачеві прогноз тих змін в оточуючому нас світі, які можуть очікуватись в найближчі роки і які є необхідними для створення відповідної атмосфери і масштабу рівня мислення про майбутнє громад місцевого самоврядування. Для прогнозів ми виділили **Розділ 2.2**.*

*По-третє: ми виконаємо критичний огляд деяких методологічних ідей, що використовуються при розробці стратегій, і запропонуємо Читачеві певні застереження щодо розповсюджених помилок, які часто зустрічаються в стратегіях місцевого самоврядування. Краще вчитися на помилках інших, не повторюючи їх самим. Про те, як не слід розробляти стратегії, говориться в **Розділі 2.3**.*



## 2.1 Словничок, або: визначення понятійного апарату



На перший погляд, в цій книжці все просто. Адже кожен інтуїтивно розуміє, що означають такі поняття як стратегія і місцевий розвиток, а також, що означає слово “локальний”. Однак проблеми починаються на рівні дрібниць. Що конкретно означає термін “розвиток”? Чи можна поставити знак рівності між поняттями “розвиток” і близькими за значенням поняттями “зростання” і “еволюція”. А локальний розвиток? Як визначити його зміст? Що в цьому контексті значить “локальний розвиток”? Яким чином слід визначити це поняття? Що в цьому контексті означає термін “локальний”? Що конкретно маємо на думці, коли говоримо про “стратегічний план локального розвитку”? Чи “локальна стратегія”, то якраз такий план, чи може щось більше?

Саме з цих сумнівів сформувалась потреба пояснити вже у вступній частині три основні, і здавалося б очевидні, поняття. Ми спробуємо по чергово пояснити, що таке “стратегія”, що ми розуміємо під словом “розвиток”, і, нарешті, що означатиме факт, коли розвиток є “локальний”. Однак, в процесі роз’яснення поняття “стратегія”, Читач цілком можливо захоче спробувати глибше зрозуміти методологічні особливості поняття “план” і усвідомити, що потрібно очікувати від доброго стратегічного плану (а також від будь-якого плану). Для глибоко зацікавленого Читача пропонуємо Розділ 5.1. “План, але який?”. Цей розділ відкриває П’яту частину книжки під заголовком “Вибираємо стратегічні цілі розвитку гміни”.

### 2.1.1 “Стратегія”. Що це таке?

Слово “стратегія” походить від грецького слова *στρατηγεία* (стратегіке), що означає мистецтво командування і віками стосувалося виключно до командування армією. Однак варто наголосити, що вже у стародавніх греків це слово містило в собі два основних елементи, які й сьогодні можемо виділити в загальноприйнятному розумінні стратегії: стратегічне планування та командування (стратегічне управління). Стратег не тільки розробляв плани битв, військових компаній та оборони міст, але і командував бойовими діями. Так ми розуміємо поняття стратегії і сьогодні, хоча слово це вже давно проникло в цивільну мову. Говоримо про інвестиційну стратегію, маркетингові стратегії, стратегію розвитку організації і цілий ряд інших, включаючи новомодні індивідуальні стратегії особистої кар’єри...

Визначення стратегії повинно містити обидва згадані вище аспекти: планування і управління. Якщо навіть вживати термін “стратегія” виключно у вузькому значенні стратегічного плану (а така ситуація має місце дуже часто), потрібно пам’ятати – стратегічний план, окрім визначення стратегічних цілей, завжди повинен містити в собі “виконавчу інструкцію” - перелік заходів з реалізації цілей.

Для прикладу можемо привести визначення Альфреда Д. Чендлера, згідно з яким стратегія (підприємства) це:

*„[...] визначення основних довгострокових цілей підприємства, а також прийняття напрямків дії і виділення засобів для їх досягнення”[60]*

Якби ми зупинились тільки на встановленні основних довгострокових цілей, без вказівок які засоби будуть використані для їх досягнення, то отримали б тільки “стратегічні тези”, а не власне стратегію. Такі тези являються тільки стартовою позицією для розробки справжньої стратегії.

Стратегічне планування додатково можемо поділити на:

- етап визначення стратегічних цілей,
- етап планування заходів для досягнення цих цілей (складання планів, програм, стратегічних проектів).

Натомість стратегічне управління складається з:

- етапу впровадження стратегії в життя,
- етапу стратегічного контролю.

В даній книжці ми, насамперед, займаємося стратегічним плануванням, але також звернимо увагу на стратегічне управління місцевими справами. На питаннях управління будемо зупинятись особливо тоді, коли вдосконалення майбутнього процесу управління може потребувати виконання певних кроків з планування, які ми повинні зробити завчасно.

### **2.1.1.1 Стратегічне планування**

В класичному розумінні теорії організації процес планування розрізняють за трьома рівнями: стратегічне, тактичне і оперативне. Очевидно, що їм відповідають три рівні управління (рис. 2.1). Планування на стратегічному рівні характеризується:

- Найтривалішим часовим горизонтом (як правило, від кількох років до меж передбачуваності);
- Найширшими рамками впливу рішень (принаймі опосередковано впливає на всю організацію);
- Найвищим рівнем прийняття рішень.

# ОТОЧЕННЯ

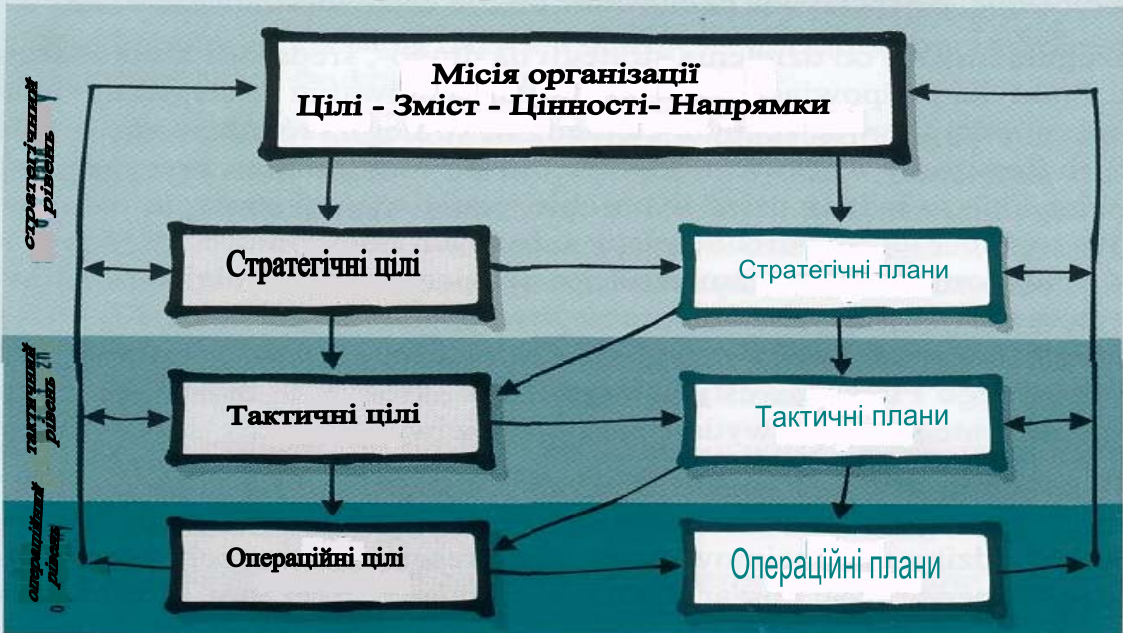


Рисунок 2.1 – Схема процесу планування

Щодо локальних стратегій, то питання того, який часовий горизонт приймати за стратегічний, є досить важливим. В цій роботі ми рекомендуємо органам місцевого самоврядування (для розробки стратегій в польських умовах) встановлювати п'ятнадцятирічний часовий горизонт. П'ятнадцять років є настільки коротким періодом, що в його межах ще можливо передбачати (принаймні як варіанти) основні процеси місцевого розвитку. Одночасно, цей період є достатньо тривалим, щоби окреслити його масштабне бачення без впливу поточних передвиборчих розрахунків. Нарешті, 15 років це термін, який, якби там не було, охоплює майже чотири виборчі терміни. Окремо бажано визначити часовий горизонт для фінансової частини стратегії, у випадку якої передбачення (з щораз меншою точністю) можуть охоплювати періоди в два, чотири або шість років. Планування на період більший за шість років буде цілком неефективним.

Ми відмовляємося від поділу стратегій на довго- середньо- і короткотермінові. Практика підказує, що в місцевому стратегічному плануванні диференціацію характерних часових горизонтів і відповідних їм рівнів деталізації плану краще здійснювати по відношенню до окремих елементів стратегії. Однак, це повинно виконуватись в рамках одної цілісної стратегії, не спричиняючи поділу останньої на окремі плани з різними часовими горизонтами. Працюючи над черговими кроками з актуалізації стратегії, ми будемо поступово зміщувати цей горизонт в майбутнє таким чином, щоб завжди мати перед собою 13-15 років стратегічного бачення і загального стратегічного плану (в т. ч., для прикладу, 4 - 6 років

Багаторічного Інвестиційного Плану). На нашу думку такий “крокуючий” метод роботи над стратегічними планами є найефективнішим.

Якщо ж говорити про обсяг того, що відноситься до стратегії – постають для розв’язку дві дилеми: наскільки “широкою” і “глибокою” повинна бути стратегія, або які напрямки і галузі повинні нею охоплюватись; наскільки далеко вона повинна проникати в тактичний рівень.

На рахунок першого аспекту необхідно обов’язково нагадати – не можна обмежуватися інвестиційною або взагалі економічною стратегією. Місією самоврядування є турбота про задоволення потреб всіх членів громади, підняття їхнього життєвого рівня. Комунальні інвестиції не є стратегічною метою, а тільки одним із засобів реалізації місії. На якість життя впливає також дуже багато інших чинників і всі вони повинні бути враховані в стратегічному плані. Таким чином – “стратегія місцевого розвитку” в жодному випадку не є тотожною поняттю “стратегія місцевого економічного розвитку”.

### **2.1.1.2 А що ж із стратегічним управлінням?**

Про стратегію в цій книжці пишемо майже виключно як про стратегічний план, зрідка торкаючись проблематики стратегічного управління. Для порядку, однак, зупинемось коротко і на проблематиці управління. Як цілком слушно вважає Т. Доманьські [45], в органах місцевого самоврядування постійно плутають два подібні за звучанням поняття: правління і управління. Однак “правління”, то далеко не те саме, що “управління”. Правління – це прийняття на політичному рівні рішень про найважливіші справи території і місцевої громади, реалізація функцій місцевої влади. Управління, в широкому значенні цього слова, це організація практичних заходів, видання наказів, просто адміністрування, тобто реалізація передбачених законодавством процедур, які є в межах повноважень даної адміністрації. Хто на місцевому рівні править, хто управляє, а хто адмініструє? Модель системи є наступна: рада гміни править, а управління гміни – управляє (адмініструє за посередництвом структур апарату гміни).

Інколи ми зустрічаємося із спрощеним ствердженням: прерогативою управління є тактичний і операційний рівень, натомість стратегія – належить до прерогативи правління, а значить автором стратегії повинна бути рада гміни. Це не зовсім так. Функції управління повинні виконуватись і на стратегічному рівні, а тим хто править краще в тактичні питання не втручатися. На практиці ті гміни, де виконками не тільки адмініструють, але й намагаються управляти стратегічно, здатні найкраще керувати процесом створення стратегії.

Серед осіб, які сьогодні займаються управлінням польських міст, гмін і повітів, виділяють два типи. Перший з них – тип адміністратора, якого ще можна назвати адміністратор-бюрократ:

*Гміна виконує свої функції в межах обов’язків, регламентованих чинним законодавством. Майже всі дилеми розв’язуються через відповідні інтерпретації законодавчих актів, місцеве право формується згідно з*

*намірами центральних органів, зафіксованими у відповідних коментарях. Гміні не потрібне стратегічне планування, а вистачить тільки доброго адміністрування. Бюджет, який формується згідно вказівок, служить просто для покриття коштів адміністрування і виконання функцій. Основною оцінкою діяльності виступає реалізація всіх запланованих у бюджеті витрат.*

Альтернативою до такого підходу є тип менеджера-стратега:

*Основною функцією гміни є розробка і реалізація загальноприйнятого бачення з однієї сторони, поточної діяльності а з іншої – розвитку згідно відповідно сформульованого стратегічного плану. Діяльність влади спрямовується, передусім, на досягнення встановлених і виражених в конкретних цифрах цілей з ретельним аналізом витрат. Юридичні закони виконують регулюючу роль, окреслюючи рамки і інструменти, які гміна може при цьому використовувати. Багаторічний крокуючий інвестиційний план і бюджет виконують функцію основних знарядь управління. Найважливішим критерієм оцінки є ступінь реалізації запланованих цілей і досягнуті економічні показники.*

Немає сумніву, що тип стратега краще відповідає викликам трансформаційного періоду. Власне такий менеджер-стратег може найбільш ефективно очолити процес розробки локальної стратегії.

## **2.1.2 “Розвиток”. Що це ?**

Так як ми ведемо мову про стратегії локального розвитку, то доречно задуматися як над самим терміном “розвиток”, так і над близькими за значенням поняттями “зростання” та “еволюція”. Всі три поняття відносяться до “процесу змін, перетворень, що обумовлюють перехід від менш досконалого стану до стану з вищим рівнем досконалості”. Інтуїція, з точки зору асоціації, підказує нам, що зростання відноситься перед усім до змін з можливістю кількісного відображення (відповідні розраховані показники зростають на певну величину). Натомість еволюція має відчутне аксіологічне забарвлення (еволюцією називаємо зміни, правильні в світлі певних цінностей прийнятих за вихідний пункт для оцінки). Ну а що з розвитком? Тут вже не маємо таких інтуїтивних підказок. Набагато легше побачити чи відбувається розвиток в певному місці, в тій чи іншій громаді або чи його симптоми не спостерігаються, ніж визначити понятійно суть цього розвитку.

### **2.1.2.1 Труднощі з визначенням “локального розвитку”**

Оскільки розвиток – якщо вже починається – проявляється відразу у всіх аспектах життя місцевої громади, то однозначної відповіді на питання, які фахівці є найбільш компетентними в питанні локального розвитку, не існує. До роз’яснення цього поняття беруться економісти, політологи, соціологи, географи-економісти, спеціалісти з теорії організацій, управління... Кожен з них намагається проникнути в суть локального розвитку з погляду свого фаху. При цьому, однак,

залишається сумнів, хто мав би спробувати понятійно сформулювати інтердисциплінарну специфіку розвитку. Це є нелегким завданням.

За визначеннями різних авторів локальний розвиток це:

*„[...] гармонійна і систематична діяльність, що проводиться в локальній громаді за участю зацікавлених осіб, результати якої задовільняють потреби місцевого населення і сприяють загальному прогресу” (Р. Решохазі)[96];*

*„[...] процес, в якому місцева влада і (або) відповідні організації залучаються до стимулювання, або, принаймі, до підтримки економічної діяльності або зайнятості. Головною метою такої активності є створення місцевих можливостей працевлаштування на користь всієї місцевої громади. В процесі локального економічного розвитку використовуються місцеві натуральні, людські і інституціональні ресурси” (Е. Блейклі)[40];*

*„[...] враховуюча потреби жителів діяльність, націлена на економічний і суспільний розвиток даної територіально-адміністративної одиниці (міста, гміни), з використанням місцевих ресурсів, при участі того ж в населення в прийнятті рішень” (Я. Парисек)[90]*

*„[...] гармонійна і систематична діяльність локальної громади, місцевої влади і інших суб'єктів, які функціонують в гміні, спрямована на створення нових і вдосконалення існуючих позитивних переваг гміни, створення сприятливих умов для місцевої економіки, гарантування просторового і екологічного порядку“ (Р. Броль)[43];*

*„[...] процеси, свідомо ініційовані і адміністровані місцевою владою, підприємцями, екологічним лоббі, культурними і громадськими організаціями, націлені на творче, ефективне і раціональне використання місцевих матеріальних і нематеріальних ресурсів” (А. Мина) [83].*

Ми поділяємо виражену у всіх наведених прикладах думку про особливу роль “місцевої громади”, “місцевого населення” і “організацій”. Однак маємо деякі сумніви щодо такого підходу до локального розвитку. Почнемо від найпростіших сумнівів: чому, наприклад, на думку авторів локальний розвиток – це виключно діяльність “гармонійна і систематична” (Решохазі, Броль)? Або “процеси, свідомо ініційовані і творчі” (Мина)? Суспільна і економічна історія знають багато прикладів локального розвитку, який відбувався в результаті спонтанних і бурхливих процесів, далеких від гармонії і систематичності, ніким свідомо не “ініційованих”. В деякій мірі сумніви виникають також щодо “використання місцевих ресурсів” (Мина, Парисек, Блейклі). В реальності, розвиток найчастіше розпочинається на основі місцевих ресурсів, але можна знайти численні і однозначні приклади процвітання місцевої громади, яке б ніколи не відбулося без залучення ресурсів ззовні. Тому визначення повинно охоплювати не найчастіші випадки, а загальну суть явища.

Інше питання: чому під “розвитком” автори розуміють “діяльність, спрямовану на створення нових ... умов існування в гміні”(Броль), а не результат такої діяльності (тобто – процес формування таких умов існування)? Польща є переповнена гмінами, які ”приймають заходи, спрямовані на...”, однак розвитку в цих гмінах як не було, так і немає.

Багато з наведених прикладів визначення використовують такі узагальнення, які дозволяють назвати “розвитком”... будь-що. Чи це б мало значити, що розвиток - така “діяльність, яка повинна привести до ... загального прогресу” (а прогрес, то мабуть стан, який спричиняється загальним розвитком)? Нарешті: чистою тавтологією є визначення локального розвитку як “діяльності, спрямованої на суспільний і економічний розвиток” (тобто – розвиток, це діяльність, спрямована на розвиток...).

На завершення процитуємо роз’яснення поняття локального розвитку за А Штанді. А. Штанді стверджує, що поняття розвитку (взагалі) повинно асоціюватися “з бажаними, позитивними змінами кількісних, якісних і структурних властивостей даної системи”. Натомість щодо локального розвитку можемо говорити, що система, властивості якої підлягають змінам, є “окремою суспільно-територіальною одиницею, яка характеризується певним переліком економічних, просторових і культурних характеристик, які виражають власні потреби і власну ієрархію цінностей”[104]. Це описове пояснення є, без сумніву, точнішим і більш вдалим, ніж приведені вище. Однак, на нашу думку, і воно не є вичерпним та досить важким для практичного використання. Хоча задовільнить очікування теоретика-дослідника.

### **2.1.2.2 Наше визначення локального розвитку**

Спробуємо привести до спільного знаменника погляди окремих авторів. З наведених прикладів визначення локального розвитку вже стає очевидним, а ще виразніше це проявляється в контексті більш ширшого аналізу поглядів, висловлених в приведених публікаціях, без врахування різниць у формулюваннях, що існує спільна точка зору авторів на п’ять наступних основних стверджень:

- локальний розвиток – це процес, діяльність, а не – стан;
- суб’єктом діяльності з локального розвитку є не місцева влада, а місцева громада: населення даної території (навіть якщо стратегічний план розробляється місцевим органом самоврядуванням – він робить це від імені громади);
- рушійною силою розвитку є (в основному) фактори ендогенного характеру;
- економіка є дійсним ключем локального розвитку, однак локальний розвиток є чимось більшим та ширшим, ніж локальний економічний розвиток;
- критерієм розвитку є задоволення потреб членів громади, підвищення життєвого рівня населення, “підвищення стандартів ...”.

З вищенаведеними п'ятьма ствердженнями ми також повністю погоджуємось. Однак визначення поняття локального розвитку повинно виконувати ще одне практичне завдання - стати практичним зряддям для авторів стратегії. Зряддям, яке допоможе на різних етапах розробки стратегії дати відповідь на питання: чи то, що ми власне плануємо, приведе до розвитку нашої гміни, чи буде топтанням на місці або відступом назад?

Отже, жодне з наведених вище пояснень поняття локального розвитку не виконує поставленого завдання, так як не може бути добрим зряддям самоаналізу для тих, хто прагне розробити стратегію. Ці визначення як правило є занадто загальними для практичного використання. Думаємо, що намагання вяснити для себе під час розробки стратегії питання: чи наші стратегічні ідеї “призведуть до загального прогресу” (Р. Решохазі), чи є “направленими на створення нових і вдосконалення існуючих позитивних переваг гміни” (Броль); є настільки абстрагованими, що не можуть нам надати ніякої практичної допомоги.

Ми ж пропонуємо прийняти інше пояснення локального розвитку. Пояснення це базується на ствердженні, що критерієм розвитку слід вважати задоволення потреб і прагнень населення. А тако потрібно не втратити з поля зору того факту, що інтереси різних груп громадян (а навіть різні інтереси в тій самій групі) часто конкурують між собою, а завданням місцевого самоврядування є турбота про розвиток всієї громади.

Ми пропонуємо до Вашої уваги наступне визначення:

Під локальним розвитком розуміємо такий процес змін (систематичний і неперервний) в локальній системі, який приводить до збільшення сумарних можливостей індивідуального розвитку кожного окремого жителя.

Прийняття такого розуміння локального розвитку повинно продемонструвати групам і окремим особам, які працюють над розробкою місцевої стратегії, що є основним критерієм прийняття стратегічних рішень і на чому потрібно концентрувати свою увагу. Якщо після цього будемо приймати рішення про встановлення якоїсь стратегічної мети, включення до стратегії тієї чи іншої програми або проекту, то основне контрольне питання для їх авторів повинно звучати наступним чином: як це вплине на загальну суму шансів індивідуального розвитку жителів? Як вони будуть поділені за групами інтересів? Хто втратить, а хто знайде нові можливості? Скільки людей їх втратить, а скільки знайде? Яким буде їх співвідношення? Звичайно, виважене визначення такого “балансу можливостей” підлягає оцінці і, в кінцевому рахунку, є (політичним) завданням місцевої влади.

Прийнявши таке поняття локального розвитку, ми нарешті усвідомлюємо, що предметом політичної, виваженої оцінки має бути баланс можливостей індивідуального розвитку жителів. Отже, прийняття запропонованого нами розуміння локального розвитку дає практикам, що працюють над розробкою та реалізацією стратегій в гмінах, потужний інструмент, який повинен служити



поточній “перевірці” процесу шляхом відповіді на питання: чи окремі стратегічні ідеї сприяють локальному розвитку.

Якщо ми вже думаємо про такі зміни, які збільшують потенціал самореалізації і індивідуальне відчуття успіху у максимальній кількості жителів даної територіальної системи, то мусимо визнати, що ніколи не зможемо забезпечити однакові можливості для розвитку всіх жителів. Деякі особисті плани і прагнення громадян конкурують між собою стосовно скромного місцевого бюджету. Створюючи певні шанси для власника фабрики, можемо одночасно обмежити їх для любителів незайманої природи або власників готелю. Найважливішим, однак, є те, щоб зростала локальна сума індивідуальних можливостей для розвитку і самореалізації. Якої самореалізації? А такої, яка є бажаною для окремих мешканців і, значить – дуже різномірної. Одні бажають швидкого збагачення, інші вибирають спокійніше життя при нижчому матеріальному рівні. Одні прагнуть якнайскоріше перейняти європейські зразки, для інших набагато важливішими є збереження і культивування місцевих традицій. Одні бажають стабільного працевлаштування у великій фірмі, для інших найважливішим є самостійність і незалежність, що примушує розпочинати власний бізнес. В результаті розвитку максимальна кількість з цих різномірних прагнень повинні отримати шанси для здійснення.

Говорячи простіше - в результаті локального розвитку люди будуть щасливіші. Ерік Берне, знаменитий американський психолог, описує щасливу людину наступним чином: “Її крок є пружним, очі блискучими, а діти радісно сміються”. Надаємо перевагу наступному визначенню локального розвитку: локальний розвиток – то такий перебіг місцевих процесів, в результаті якого жителі усміхаються, ходять пружним кроком, сміливо дивляться в очі співрозмовників і думають про майбутнє з оптимізмом. Розвиток – це збільшення кількості людей, які гордяться місцем, в котрому живуть. Розвиток має економічні джерела, якими однак справа не закінчується: лакмусовим папірцем розвитку виступають суспільні зміни, які є внаслідком змін економічних.

### **2.1.2.3 HDI — Показник Суспільного Розвитку**

Виглядає так, що настав час звернутись до комплексних показників, які визначають якість життя. Для прикладу можна використати так званий Показник Людського Розвитку, який вживається в щорічних рапортах UNDP<sup>24</sup> — Human Development Index.

HDI є числовим показником, який може приймати значення в діапазоні від 0 до 1 і характеризує рівень розвитку суспільства в даній державі, регіоні чи повіті. Вираховується цей показник на основі наступних чотирьох вимірів:

- середня тривалість життя,
- середня тривалість навчання в учбовому закладі (тільки для дорослих осіб),

---

<sup>24</sup> Програма ООН до справ розвитку - <http://www.undp.org/>

- відсоток осіб, що вмiють читати (розумiючи текст) i писати,
- ВВП з розрахунку на одного жителя, згiдно з курсом мiсцевої валюти вiдносно долара США (PPP\$).

Для кожного з цих показникiв приймаються певнi граничнi значення, якi зустрiчаються у свiтi:

- середня тривалiсть життя: мiнiмум – 25 рокiв, максимум – 85 рокiв;
- середня тривалiсть навчання в школi: мiнiмум – 0, максимум – 15 рокiв;
- показник вмiння читати, розумiючи текст: мiнiмум – 0, максимум – 100%;
- для ВВП в перерахунку стосовно PPP\$: мiнiмум - 400 доларiв США, максимум – 40 000 доларiв США.

Для кожного з цих чотирьох вимiрiв розраховується коефiцiєнт наступним чином:

$$\text{Коефiцiєнт} = \frac{[\text{значення дiячої термiнi торгiї}] - [\text{мiжнароднi й мiнiмум}]}{[\text{мiжнароднi й максимум}] - [\text{мiжнароднi й мiнiмум}]}$$

HDI є середньозваженою величиною, визначеною на пiдставi чотирьох вищеназваних коефiцiєнтiв i приймає значення в межах вiд 0 до 1. Нижче рiвня 0,5 знаходяться слаборозвинутi (вiдсталi) краiни. В межах вiд 0,5 до 0,8 – краiни, що розвиваються, вище 0,8 – розвинутi краiни. В 1998 році HDI Польщi становило 0,872, але не будемо приховувати, що ця величина викликає певнi сумнiви щодо правильностi розрахунку. Цiкаво було б розрахувати HDI для окремих локальних систем. Однак така операцiя є дорогою i складною методологiчно. Особливи труднощi виникли б з обрахунком ЛПБ (Локального Продукту Брутто).

#### 2.1.2.4 Зрiвноважений розвиток

Якщо ведемо мову про розвиток, не можна не згадати про поняття зрiвноваженого розвитку. Це поняття визначає нам правильну перспективу бачення розвитку (не тiльки локального, але i - може навиць в першу чергу - глобального), як стану динамiчної рiвноваги, своєрiдного гомеостазу мiж економiчною, суспiльною i екологiчно-просторовою складовими розвитку. В запропонованiй нами методицi пiдготовки локальних стратегiй зрiвноважений розвиток займає особливе мiсце i є, можна сказати, становим хребтом цiєї методики. Детальнiше про зрiвноважений розвиток пишемо в пiдроздiлi 2.3.1.3. “Розвиток економiчний, чи ... зрiвноважений?”.

#### 2.1.2.5 Задоволення потреб, але яких?

Якщо запитати представникiв мiсцевої влади про те, як вони розмiють завдання, що стоять перед ними, вони дуже часто викручуються лозунговими декларацiями наступного роду: “задоволення колективних потреб громадян”. Цiкаво було б

дослідити, який відсоток відповідальних осіб справді намагається зрозуміти ці “колективні потреби”. Інтуїція підказує, що цей відсоток буде незначним. Вартувало б однак задуматись – хоч би з наукової цікавості – якими потребами жителів локальна влада може цікавитись, якими мусить займатися згідно з чинним законодавством, а які задовольняє насправді? Але перед тим, як відповімо на таким чином сформульоване питання, спробуємо задуматись над структурою людських потреб взагалі.

Найбільш відому концепцію структури і взаємозалежності окремих категорій потреб людини створив відомий американський психолог Абрахам Х. Маслоу. Центральним пунктом концепції Маслоу є ствердження, що всі людські потреби укладаються в п'ятирівневу ієрархію, а задоволення цих потреб повинно відбуватися по чергово від найнижчого рівня до найвищого. При цьому, на найнижчому, основному рівні, знаходяться фізіологічні потреби: сон, їда... Тільки після задоволення цих потреб починають відігравати важливу роль потреби безпеки: опіка, підтримка, порядок... Далі – потреби приналежності і самореалізації суспільством. Після задоволення цих основних потреб, на перший план виходять потреби визнання і поваги. На найвищому рівні знаходиться потреба самореалізації: прагнення до особистого розвитку та реалізації свого творчого потенціалу.. Ця п'ятирівнева ієрархія (а разом з тим і послідовність задоволення потреб людини) є відомою під назвою “піраміда Маслоу”. В цьому контексті варто зауважити, що розуміння деякими представниками влади своїх завдань як обов'язку задоволення потреб громадян виключно в межах найнижчого рівня піраміди, є абсолютно невірним.

- **Потреби першого рівня** піраміди, тобто потреби фізичного виживання, становлять тільки фрагмент з поля завдань місцевого самоврядування. Навіть для бездомних “притулок і одна гаряча страва на день” вистачає тільки на початку. Гміна мусить розуміти свої завдання набагато ширше.
- **Потреби другого рівня** (безпеки: опіка, підтримка, порядок) задовольняються добре організованими соціальними програмами. Для прикладу: програми підтримки і опіки для груп населення, які знаходяться в найважчій ситуації, програми громадської участі в локальній системі безпеки, програми протидії насиллю в сім'ях, протидії шкідливим звичкам тощо.
- **Потреби третього рівня** (приналежності до суспільства і розуміння ним) будуть задоволені завдяки підтримці локальною владою спонтанної участі громадян в різноманітних ініціативах. Мова йде про діяльність товариств і асоціацій, клубів, шкільних і парафіяльних рад, участь в зустрічах і громадських заходах. Важливим слід вважати створення таких умов в громадському житті, які дадуть можливість громадянам зустрічатися і відчувати особисту приналежність до місцевої громади.
- **Потреби четвертого рівня** (визнання і повага) можуть бути задоволеними через розумну промоційну роботу і правильне формування

громадських зв'язків (*public relations*): створення такого міцного іміджу місцевості, щоб громадяни гордилися нею; використання форми спектаклю, публічного наголосу і спільного святкування локальних успіхів з нагородами їх авторів; створення союзу місцевої влади, засобів масової інформації та громадян навколо позитивного образу територіальної одиниці.

- Нарешті, **потреби найвищого, п'ятого рівня** (потреба самореалізації, особистого розвитку і використання свого творчого потенціалу), реалізуються, між іншим, через реальну участь громадян в процесі формування місцевих реалій; а також через прийняття найактивнішими жителями ролей локальних лідерів. Зрештою палітра способів задоволення жителів потребами цієї категорії є набагато різноманітнішою; для прикладу назвемо тільки: добру, відкриту систему постійного навчання для дорослих, аматорську (в найкращому розумінні цього слова) художню творчість населення, місцеву політичну активність. Нарешті, необхідно виразно наголосити: особливо повною формою задоволення цієї потреби населення буде участь громадян в створенні стратегії локального розвитку.

### 2.1.3 Що значить “локальний”?

“Локальний” – означає те ж саме, що і “місцевий”, “тутешній”, а також – “обмежений до цього, а не іншого місця” (лат. *locum*). Власне в такому значенні називаємо фундаментальний рівень територіального поділу країни – локальним рівнем, який є протилежним (щодо масштабу) рівню регіональному.

Локальні стратегії це, в першу чергу, стратегії розвитку гмін. Прийнято також до локальних стратегій зараховувати стратегії розвитку повітів (хоча нижче ми представимо деякі застереження щодо “локальності” повітів). Можемо також уявити, що спільні стратегічні плани локального масштабу створюють і будь-які інші одиниці, які не є ні гмінами, ні повітами. Для прикладу, спільну стратегію розвитку може мати локальна спілка самоврядування. Ще цікавішою (і ефективнішою!) може бути стратегія, сформована в результаті гетерогенної угоди за участю партнерів, які не є самоврядними одиницями. Наприклад, угода трьох гмін та Управління Спеціальної Економічної Зони, або шести гмін, Дирекції Ландшафтного Парку та Консорціуму Туристичних Підприємств.

Перед тим, як зосередити увагу на найважливіших чинниках, які формують локальні стратегії – на гмінах, згадаємо ще і про структурні одиниці сублокального рівня. Маємо тут на увазі допоміжні структурні одиниці місцевого самоврядування: мікрорайони, дільниці і – може навіть особливо – солецтва, в яких безпосередні взаємозв'язки громадян є найміцнішими. Слід підкреслити, що з адміністративної точки зору локальна стратегія в жодному разі не може бути механічною сумою сублокальних стратегій. Якщо вважати стратегію гміни за поля боротьби інтересів окремих солевств, мікрорайонів або дільниць, вона перетвориться на карикатуру, а такий підхід дезінтегрує базову структурну

одиночку територіального поділу, якою є гміна. Адже то власне гміна є основним суб'єктом формування локальної стратегії, одночасно суб'єктність (а значить і можливість реалізації власних стратегічних намірів) допоміжних структур є радикально обмежена законодавством шляхом їх підпорядкування гміні.

Ми не хочемо, щоб нас тут невірно зрозуміли. Звичайно, наголос на локальних інтересах буде ставитись на тому рівні, на якому вони реально з'являються і на якому існує фактичне відчуття такого інтересу громади. І часто таким рівнем буде рівень мікрорайонів чи солевств. Однак, такий інтерес повинен бути обговорений і погоджений з інтересами інших солевств чи мікрорайонів, а основним критерієм мусить бути інтерес гміни як місцевої спільноти. Ситуація, коли депутати від окремих сіл з території гміни ведуть безпардонну боротьбу за кошти з бюджету гміни для інвестицій “у нас”, не беручи до уваги інтересу всієї спільноти, не є добрим прикладом. Ми знаємо таку гміну, в якій з метою уникнення постійних конфліктів між депутатами в Раді Гміни і постійної патової ситуації з прийняттям рішень, прийнято правило – кожному депутатові виділити 187 тисяч злотих з інвестиційного фонду гміни (вільні засоби поділено на кількість депутатів). Таким чином, рівень інвестиційного планування був спущений на сублокальний рівень – рівень виборчого округу. Питання: як в такій гміні профінансувати будівництво очисних споруд? Мабуть депутатам доведеться “скинутись”?

Завершимо двома зауваженнями. По перше: в цій книжці ми займаємося стратегічними планами гмін, повітів та іншими планами аналогічного масштабу, в яких реалізуються стратегічні інтереси гмін (наприклад, стратегіями комунальних спілок та інших місцевих об'єднань). Просимо у читачів вибачення за скорочення, яке будемо часто застосовувати: пишучи про “гміни”, “гмінні” стратегії, насправді будемо мати на увазі і інші суб'єкти розробки локальних стратегій. Не хочемо щоразу повторювати “гміна і повіт”, гмінний і повітовий”.

По друге: в окресленому полі наших зацікавлень найбільше уваги приділимо проблематиці, характерній для стратегій середніх і малих міст, а також сільських гмін. Менш детально оговоримо ту частину питань, що стосуються тільки міст. Останні, як правило, мають в своєму розпорядженні цілі штаби власних фахівців, які не мають значної потреби в зовнішніх порадах та підтримці.

### **2.1.3.1 Компетенція в галузі стратегічного планування**

Стаття 143 Конституції України зазначає, що територіальні громади міст, селищ та сіл безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання. Дане конституційне формулювання означає, що програми розвитку територіальних громад можуть затверджуватись, як відповідними радами, так і місцевими референдумами.

У свою чергу стаття 26 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” відносить затвердження програм соціально-економічного розвитку, цільових програм з інших сфер компетенції місцевого самоврядування до виключної компетенції міських, селищних та сільських рад. Інші положення зазначеного Закону говорять

про те, що підготовка програм покладається на виконавчі комітети рад, а керівництво такою підготовчою діяльністю покладається особисто на голову. Перед винесенням на сесію ради програми проходять попереднє обговорення на засіданнях виконкому та постійних комісіях ради. На голову покладається обов'язок оприлюднити програму розвитку

Звіти про виконання програм готуються виконкомом та подаються на розгляд ради. Обговорення та затвердження звітів, оприлюднення звітів про виконання програм відбувається в порядку, встановленому для ухвалення самих програм

Районні та обласні програми, як зазначено в 143 статті Конституції, приймаються відповідними радами. Розробка та подання радам програм соціально-економічного розвитку районів та областей, як правило, покладається на відповідні державні адміністрації. За міськими, селищними та сільськими виконкомом Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплює функцію подання “нагору” показників, необхідних для формування районних та обласних програм, а разом з тим надання пропозицій до таких програм.

Виконання програм соціально-економічного розвитку районів та областей стаття 119 Конституції прямо покладає на місцеві держадміністрації. Стаття 72 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначає, що у питаннях реалізації програм соціально-економічного розвитку державні адміністрації є підзвітними відповідним радам.

23 березня 2000 р. Парламент прийняв Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”. У даному Законі говориться, зокрема, про прогнози програми економічного і соціального розвитку областей, районів та міст на короткостроковий період, як про складові єдиної загальнодержавної системи документів економічного і соціального розвитку

Відповідно до статті 11 цього ж Закону програма економічного і соціального розвитку області, району, міста розробляється щороку взаємоузгоджено з проектом Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік. У такій програмі повинно бути відображено:

- аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці в наступному році;

- система заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців.
- основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності використання об'єктів права комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності.

Однак слід зауважити, що дані щорічні програми проблематично вважати елементами стратегічного планування, оскільки вони приймаються на дуже короткий термін і базуються на вже наявному потенціалі територіальних одиниць. Важко говорити про стратегію, коли термін, на який розраховано програмний документ обмежується одним роком. З огляду на це, короткострокові програми соціально-економічного розвитку слід розглядати радше, як тактичні плани діяльності місцевої влади.

Найвищий обсяг повноважень місцевих рад дозволяє їм ухвалювати стратегічні плани розвитку. У 1999 р. Івано-Франківська міська рада вперше в Україні затвердила Стратегічний план розвитку м. Івано-Франківська. Однак говорити про законодавчу та методологічну базу стратегічного планування в Україні наразі немає достатніх підстав.

Питання удосконалення методології регіонального планування було підняте в Указі Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001 "Про концепцію державної регіональної політики". На виконання згаданого президентського Указу Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України своїм наказом від 29 липня 2002 р. № 224 на допомогу регіональним органам влади затвердило Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку. Згідно цих рекомендацій Регіональна стратегія розвитку є стратегічним планом розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрям сталого економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя на середньостроковий ( 4 - 6 років) та довгостроковий (10 - 15 років) періоди.

У регіональних стратегіях з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, оцінки конкурентних переваг, обмежень, загроз і проблем розвитку кожного регіону визначаються першочергові пріоритетні завдання його розвитку, скоординовані дії центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямовані на реалізацію визначених завдань та критерії їх розв'язання.

Стратегічний план регіонального розвитку відповідно до згаданих Методичних рекомендацій повинен включати:

- вступ з коротким обґрунтуванням мети та підстав для розробленого документа;
- описово-аналітичну частину - детально викладений з географічними, історичними, демографічними, економічними, соціальними характеристиками документ, у якому здійснений аналіз та оцінка фактичного стану розвитку регіону;
- бачення майбутнього - відображення (узагальнення) найбільш загальних та тривалих уявлень про краще майбутнє розвитку регіону та життя його населення, місію регіону;
- характеристику конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону (СВОТ-аналіз);
- стратегічні цілі (напрями) та поетапні плани дій - сукупність стратегічних цілей та поетапних планів дій щодо досягнення всіх стратегічних та оперативних цілей з детальним описом заходів, термінів виконання, відповідальних виконавців, джерел фінансування;
- механізми реалізації стратегічного плану;
- авторський колектив учасників розробки - список учасників розробки стратегічного плану з посиланням на розділ, який вони розробили.

Очевидним є те, що нормативно-правова база місцевого стратегічного планування на сьогодні знаходиться на стадії формування, і в подальшому можна тут очікувати появи цілої низки нових документів та методичних розробок. Так, у Міністерстві економіки та з питань європейської інтеграції України на сьогодні розроблені Методичні рекомендації щодо формування стратегії соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Ці Методичні рекомендації мають встановити порядок та основні методичні засади розробки виконавчими органами сільських, селищних, міських рад стратегій соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

## 2.1.4 Питання, дискусійні теми

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

### 2.1.4.1 Контрольні питання

- Стратегія - що це таке (узагальнене поняття, а не тільки стосовно місцевого самоврядування)?
- Назвіть головні етапи процесу стратегічного планування і стратегічного управління.
- Поясніть значення терміну “локальний розвиток”. Приведіть його визначення. Назвіть характерні ознаки.





- HDI – що це таке? Як його розрахувати?
- Поясніть коротко поняття зрівноваженого (збалансованого) розвитку.
- Як Ви розумієте ствердження про обов’язок місцевої влади задовільняти спільні потреби населення? Про які потреби, на твою думку, йде мова?
- Які суб’єкти самоврядування називаємо локальними? Назвіть приклади інших (не самоврядних) суб’єктів, що можуть розробляти локальні стратегії?
- Які понадлокальні суб’єкти територіального поділу функціонують в Україні? Яку вони повинні виконувати роль?
- Коротко розкажіть про статистичну номенклатуру польських суб’єктів самоврядування і порівняйте їх з європейською класифікацією.
- Коротко розкажіть про статистичну номенклатуру українських суб’єктів самоврядування і порівняйте їх з європейською класифікацією і з польськими відповідниками.

#### 2.1.4.2 Дискусійні теми

- Яка можливість практичної реалізації локальної стратегії тривалістю в кільканадцять років існує при умові, що каденція місцевого самоврядування триває тільки чотири роки? Які чинники (суспільні, економічні і політичні) можуть виступати стабілізаторами багаторічних стратегічних планів?
- У попередній частині були показані відмінності між польською та українською системами державної адміністрації та місцевого самоврядування. На Вашу думку, як такі різниці впливають на визначення оптимального періоду стратегічного планування в Україні? Які різниці є найбільш суттєвими?
- Які зміни можуть виникнути при розробці стратегічного плану гміни, а також майбутньої практики стратегічного управління у випадку використання різних визначень локального розвитку?
- Що повинно, а що може бути предметом стратегії в світлі існуючих сьогодні границь компетенції району і доходів до його бюджету? Чи така стратегія взагалі є потрібна?
- Як виглядала б оцінка прийнятої у Вашій області стратегії, у випадку використання визначення регіонального розвитку за аналогією із запропонованим нами визначенням локального розвитку: “Регіональним розвитком називаємо такий процес (системний і неперервний) змін в регіональній системі, в результаті якого зростає сума можливостей розвитку окремих локальних громад в рамках даного регіону”?



## 2.2 Стратегія це план на майбутнє...

---

*Майбутнє цікавить мене в зв'язку з тим,  
що я збираюся провести там решту свого  
життя*

*Чарльз Ф. Каттерінг*

На долю тих, хто розробляє стратегії завжди випадає певна принципова проблема психологічного характеру. Отже сьогодення, поточне управління і вирішення щоденних проблем відтісняють думки про майбутнє на задній план. Як маємо розробляти стратегії, спрямовані в захоплюючу перспективу ХХІ століття, якщо наша уява “потопає в сьогоденні”, притиснута громадам щоденних завдань?

Потрібно виконати певну роботу і свідомо спрямувати уяву у майбутнє, щоб наша стратегія не виявилась через рік повністю застарілою. Можна дуже часто почути, що основною умовою створення успішної локальної стратегії є реалістичний підхід. Що ж, однак, означає “реалізм” сьогодні? До яких реалій ми повинні прагнути, щоби гарантувати локальний успіх нашої гміни, коли вчорашні реалії осіли в музеї, а сьогоднішні опиняться там завтра? Реальність в жодному разі не є статичною. Шалений вирій змін в кожній галузі, масштаб яких навіть важко усвідомити, мчить, не даючи нам ні хвилини для перепочинку. Жестом самооборони від такого стану є часом несприйняття змін до відома. Починаємо робити вигляд, ніби жодних змін немає. “Є так, як є. Потрібно дотримуватись перевірених рішень. Будьмо реалістами”. Такий “реалізм” дає оманливе, миттєве почуття стабільності і психічного комфорту. Один з авторів натрапив в Інтернеті на такі слова анонімного автора: “Реалізм – це утопічний погляд, котрий помилково припускає, що є так, як є”. Чи ж цей підступний жарт не поцілює в сутність сьогоднішнього часу?

Завданням цього розділу – не приховуємо цього – є виштовхнути Читача з найжджених колій доброго самопочуття, зруйнувати зручне переконання, що він знає світ довкола себе так добре, як власну кишеню. В цьому розділі постараємося переконати Читача, щоби Він був реалістом, причому таким, який бачить реалії 2005, 2010 і 2015 років. Сьогодні реалізм – це розуміння того, що ніщо уже не буде так, як раніше. Спробуємо окреслити певні процеси, що нестримно поширюються в масштабах країни, континенту, і врешті решт – земної кулі, які ми повинні трактувати цілком серйозно. Ці процеси аж ніяк не є футурологічною фікцією. Фікцією буде наша стратегія, якщо вони не будуть в ній враховані. Запрошуємо заглянути у майбутнє: воно буде насправді захоплюючим.

Автори віддають собі звіт в тому, що наші слова, які пишуться на зламі 2000 і 2001 років, Читач буде читати також в 2003 або 2005 роках, а отже при інших реаліях. Багато речей, про які під час написання цієї книжки ми не могли знати, Читачеві уже відомі. Чи є ми вже членами Європейського Союзу, чи ще і надалі тривають передакцесійні переговори? Якщо ми уже повноправні члени, то як переживаємо

перші поразки, причиною яких є невміле споживання призначених для Польщі структурізаційних коштів? Чи запроваджено кадастральний податок? Як він діє? Чи гміни виграли від його впровадження, чи понесли втрати? А комунікації? Чи знизились ціни за розмови в трьох (а можливо уже в п'яти) головних мережах сотового телефонного зв'язку до подвійного рівня провідних телефонних мереж? Який відсоток ринку праці становить робота через Інтернет? Під час написання цих слів все вищесказане було нам невідомим.

## **2.2.1 Світ змінюється**

Як вже було сказано - майбутнє не буде простим продовженням сьогодення, а деякі явища, до яких ми звикли, просто закінчились. Лестер С. Туров ставить принципове питання [105] на рахунок майбутньої долі ліберального капіталізму, який, ґрунтуючись на принципі конкуренції, як головному стимулі розвитку і пристосування до змін, сам досягнув стану, коли втратив конкурента – комуністичний лад. З якого ж джерела він буде черпати стимули для подолання чергових поворотів історії? І хоча ми не є сьогодні певними, як відповісти на запитання Турова, знаємо твердо, що майбутнє капіталізму буде іншим, ніж його сьогодення. Плани, які розробляються сьогодні, повинні опиратись на реалії перших десятиліть ХХІ століття. Якими будуть ці реалії? Що безповоротно закінчиться, а що нове розпочнеться? Про що повинні знати працівники органів самоврядування, плануючи сьогодні наступні 15 років життя своїх локальних спільнот?

Тридцять років тому Альвін і Хейді Тоффлери [107] опублікували свою знамениту книгу “Шок майбутнього”. В цій, а також в наступних книжках Тоффлери пишуть про хвилі розвитку цивілізації: людська цивілізація протягом тисяч років розвивалася довкола сільського господарства, значення якого росло, досягнуло свого апогею і поступово було витіснене на другий план індустріальною хвилею – з'явилась велика промисловість. Хвиля індустріальної цивілізації триває вже понад триста років і щораз краще видно, що вона спадає і відходить. Центри важкої промисловості і гірничовидобувні басейни уже не є осередками розвитку. І перші і другі, після періоду підняття, гірко переживають своє неминуче падіння. В подібний спосіб відійшли у минуле землеробські цивілізації, які процвітали в родючих дельтах великих річок. Нас несе сьогодні гребінь третьої хвилі – хвилі інформаційної цивілізації. Головною конкурентною перевагою в сьогоднішньому світі є не земля і не сировинні ресурси чи фабрики, а знання та інформація. Війни сьогодні виграють не численні армії, не танки, а комп'ютерні програми.

Якби ми мали в такій перспективі описати працівникам органів самоврядування даний момент часу, в якому вони приступають до створення власних стратегічних планів, ми б сказали, що знаходимося на зростаючому відрізку третьої хвилі цивілізації і одночасно відчуваємо бурхливий і зовсім не безболісний процес спадання другої хвилі. Галузі другої хвилі все ще є істотними для сьогодення, однак їх стратегічна роль невблаганно зменшується, а багато з них, такі як металургія чи вугільна промисловість, давно вже стали гальмувати розвиток.

Гміна, на території якої розташований металургійний комбінат, ще може відчувати від цього певну користь, але частіше мають місце проблеми, і вже зовсім важко уявити собі гміну, яка б боролася за право будівництва металургійного комбінату. В недалекому майбутньому до занепадаючої галузей приєднаються мабуть наступні, наприклад, автомобільна промисловість в сьогоdnішньому вигляді. Чудові часи промисловості в розумінні XIX- і XX- століття завершуються.

Потрібно, однак, усвідомити, що люди ментально є пов'язаними з тією технологічною реальністю, в якій були виховані. Якщо, наприклад, говоримо про структурні проблеми східних регіонів Польщі, про неможливість суспільної згоди щодо стратегічних орієнтирів цієї зони, то джерело таких проблем бачимо в ментальності людей. На територіях Підляся, Любельської чи Жешівської земель ментальність першої хвилі зустрічається з ментальностями другої і третьої хвилі. Ці ментальні формації розмовляють абсолютно різними мовами, оперують різними поняттями і орієнтуються на різні цінності. Важко досягнути суспільну згоду в такій ситуації.

Сільське господарство було рушієм цивілізації протягом кількох тисяч років, промисловість – кілька століть. Гребінь хвилі інформатизації також не буде підніматися до нескінченності. Можна сподіватися, що третя хвиля буде коротша від перших двох. Якщо, Читачу, ти вже відчув себе як на американських гірках в луна-парку, і маєш легке запаморочення від стрімкого з'їзду з гребеня промислової хвилі та ще стрімкішого злету на гребінь хвилі інформатизаційної, приготуйся і візьмися за поручень: на горизонті – хоча ще далеко – видно перевал і зїзд з гребеня третьої хвилі. А там...

Отже: чи можемо вже сьогодні розмірковувати – як буде виглядати четверта хвиля цивілізації? Запрошуємо Читачів до такої розумової гімнастики – інтелектуальної розминки перед приготуванням стратегічного плану. Розповімо, з чим, на нашу думку, органи місцевого самоврядування зустрінуться на завершальному етапі періоду, який охоплюють сьогодні ухвалені стратегії, а отже в роках 2015-2020. Спробуємо продемонструвати, насамперед, технологічні зміни, яких сподіваємося, а в наступному розділі – прогнози соціально-економічних змін. Одразу хочемо застерегти Читача – не завжди будемо в змозі розділити ці дві сфери: технологія буде змінювати економіку і суспільні відносини (а потім, можливо, самі основи економіки), натомість суспільно-економічні процеси приведуть до відмови від деяких технологій і до вибору нових, в зв'язку з чим перепрошуємо за певний “горох з капустою” в двох наступних розділах.

## **2.2.2 Глобальні технологічні прогнози**

У фінансовому плануванні часом вживається термін “екстраполяція”, під яким розуміють спрощений спосіб моделювання майбутніх подій шляхом механічного продовження в майбутнє (до певного горизонту, звичайно!) сьогоdnішніх тенденцій. Зловживати таким прогнозуванням не можна, хоча часто воно практично застосовується тоді, коли хочемо швидко створити певне підґрунтя для точнішого прогнозу, свого роду “перше наближення” майбутнього перебігу подій.

Для ілюстрації динаміки сьогоднішніх трендів дозволимо собі продемонструвати такий собі “екстраполяційний міні-прогноз”, сформульований нами три роки тому стосовно технічних параметрів популярного комп’ютерного комплексу пропонованого на польському ринку: в даний час він підтверджується. Прогноз виник в результаті дослідження процесу змін протягом 1989-1998 років основних технічних параметрів популярного комп’ютера РС, наявного в продажу: тактова частота процесора, обсяг оперативної пам’яті і місткість твердого диску. Визначені тенденції – до цього часу майже точно лінійні – продовжили до 2015 року. Читач буде мати можливість перевірити в майбутньому до якого року наш прогноз витримає пробу часом.

ПЕРСОНАЛЬНИЙ КОМП’ЮТЕР: ПРОГНОЗ				
розвиток технічних параметрів популярного комплексу				
рік/ місяць	тактова частота	операційна пам’ять	жорсткий диск	
06.1989	4 Mhz	512 KB	16 MB	
01.1991	8 Mhz	1 MB	40 MB	
06.1992	16 Mhz	2 MB	100 MB	
01.1994	32 Mhz	4 MB	250 MB	
06.1995	64 Mhz	8 MB	640 MB	
01.1997	128 Mhz	16 MB	1,6 GB	
06.1998	256 Mhz	32 MB	4 GB	
момент прогнозування				
01.2000	512 Mhz	64 MB	10 GB	
06.2001	1 Ghz	128 MB	25 GB	
01.2003	2 Ghz	256 MB	63 GB	
06.2004	4 Ghz	512 MB	400 GB	
01.2005	8 Ghz	1 GB	640 MB	
06.2006	16 Ghz	2 GB	1 TB	
01.2008	32 Ghz	4 GB	2,5 TB	
06.2009	64 Ghz	8 GB	6,3 TB	
01.2011	128 Ghz	16 GB	16 TB	
06.2012	256 Ghz	32 GB	40 TB	
01.2014	512 Ghz	64 GB	100 TB	
06.2015	1 Thz	128 GB	250 TB	

Екстраполяція представлена в наступній таблиці. Як видно, відповідно з законом Мура тактова частота процесорів подвоюється через півтора року. До цього часу це справджувалось безпомилково і якщо припустити, що тенденція продовжиться, то дуже швидко потрапимо в діапазон повністю абсурдних частот, досягнувши в 2015 році 1 ТГц (один терагерц). Стосовно оперативної пам’яті, то вже на початку 2005 року вона досягла б 1 ГБ, а через рік твердий диск перетнув би закляту границю місткості в 1 ТБ (тренд розвитку місткості дисків показує зростання понад 2,5 рази через кожних півтора року).

Маємо надію, що в 2005 році ця книжка ще час від часу буде

відкриватись читачами. Якщо ти є одним із них, а на календарі маємо 2005 рік, просимо з чистої цікавості перевірити в Інтернеті який (середній, а не найбільш крутий!) комп’ютерний комплекс знаходиться саме в продажу? Ми вказуємо 1 ГБ оперативної пам’яті, 400 ГБ твердого диску і неможливу для уяви тактову частоту процесора в 8 ГГц. Прогнозування параметрів майбутнього комп’ютера має, однак, тільки допоміжне значення. Лінійний розвиток в певний момент ( можливо навіть у 2007 році) закінчиться і наступить фазовий перехід до абсолютно іншої якості. Замість комп’ютерів “таких самих, тільки з вищою швидкодією” з’являться зовсім інші комп’ютери. Які? Не знаємо: можливо на білковій основі? Відомо тільки одне, не можемо надіятись на просте продовження того, що маємо сьогодні.

Переконливо закликаємо Читача усвідомити наступне – технологічні зміни вирішальним чином впливають на зміни в інших сферах. Який вигляд мало б

сучасне життя без комп'ютера і мобільного телефону?

Технологія впливає на організацію праці, на появу нових сфер людської діяльності (зникли колісні майстри і бондарі, однак появились інформатики). Технологія змінює також і економіку. Предмети, які ще донедавна не мали жодної вартості, стають дорогою сировиною, а інші з дня на день втрачають свою вартість. Створюючи стратегію локального розвитку, повинні спробувати заглянути в технологічне майбутнє і зорієнтуватися, який вигляд воно матиме. Пам'ятниками іншого способу мислення є розсіяні по всій Польщі очисні споруди, збудовані в першій половині 90-х років. Надто великі, технологічно застарілі вже в момент введення в експлуатацію: хтось не вважав за доцільне задуматися, які технології відходять в минуле, скільки нечистот буде скидатися в найближчі роки, коли вода стане платним товаром.

### **2.2.2.1 Прогнози нових технологій**

Чи технологічні зміни можна прогнозувати? Ми питаємо не про екстраполяційне прогнозування параметрів відомих сьогодні приладів, а про появу зовсім нових технологій на зміну існуючим. Чи такий невлловимий чинник, як винахідницька творчість, може бути предметом розумних передбачень? Відповідаємо: так, звичайно! Передбачення майбутніх технологій може ґрунтуватись на раціональній основі.

Панує загальна згода щодо ствердження, що поле можливих майбутніх технологій визначають відкриття фундаментальних наук: фізики, хімії і біології. На жаль, час, який проходить від моменту відкриття нового процесу (в рамках фундаментальних досліджень) до моменту опрацювання економічно ефективної технології, що опиратиметься на даний процес, дуже важко передбачити. Цей час може змінюватись від кількох до кільканадцяти років [66]. Однак, уже технології, опановані в лабораторних масштабах, мають достатньо передбачувальний *цикл розвитку*. Першою фазою цього циклу є фаза дослідів, розвитку і впровадження. Якщо якесь технологічне рішення знаходиться в цій фазі, можна вважати, що його впровадження у виробництво є дуже правдоподібним з практично відомим терміном. На підставі цього принципу середньо термінові - п'ятирічні технологічні прогнози є майже в 100% достовірні, 10-річні – високо правдоподібні, 20-річні – правдоподібні. Потрібно пам'ятати, що прогнози, які сягають за п'ятирічний горизонт, є в значній мірі незавершеними.

Які технології загального вжитку можна очікувати до 2020 року? Можна запропонувати наступний примірний перелік майбутніх технологій, спираючись на численні джерела і в першу чергу (згідно "Технологічних викликів ..." Каспшака і Пельца) на трьох прогнозах: британському, американському і японському. З названих прогнозів ми вибрали тільки такі нові технології, які можуть, на нашу думку, перевернути вверх ногами щоденну реальність нашого самоврядування.

### 2.2.2.2 Наближається четверта хвиля...

Чим будемо жити в XXI столітті? Легко передбачити, що початок XXI століття, без сумніву буде епохою повного розквіту інформаційної цивілізації та комунікаційних технологій, з наступним сповільненням зростання третьої хвилі (протягом кількох десятиліть). Однак вже тепер спостерігаємо цікаві симптоми наближення четвертої хвилі.

Якою ж буде четверта хвиля цивілізації? Чи з'явиться після інформатизаційної хвилі нова якість? Вникливі спостерігачі технологічних змін знають, що вже вдається зафіксувати початкові симптоми четвертої хвилі. Вони беруть свій початок в сьогоdnішньому бурхливому розвитку біотехнології та інженерії матеріалів. Вже сьогодні в лабораторних умовах випробовуються матеріали, які нам навіть не снились. Поняття *smart materials* та *intelligent materials* незабаром увійдуть до нашого словника.

### 2.2.2.3 Технологія визначає засоби

Гміни дуже часто вважають, що добрим стартовим пунктом до стратегічних досліджень є переоблік ресурсів. В зв'язку з тим, що поки-що асемблери не переробляють олівці в дорогоцінне намисто, поняття ресурсів є досить стабільним і зрозумілим. Маємо стільки і стільки будівельних майданчиків, стільки і стільки змелі відповідного класу, таку, а не іншу кількість робочих місць в існуючих сьогодні галузях економіки.

Тим часом, це зовсім не так. Що в даному випадку є ресурсом, а що ні, вирішує існуючий рівень технологічного розвитку. Саме технологія визначає ресурси.

Під час одного із наших семінарів певен урядовець із місцевості, яка колись розвивалась дякуючи шахті з видобутку сірки, і яка зараз не працює, обурювався, що чергові уряди дозволили збанкрутувати цій важливій галузі народного господарства. Адже – на його думку – покладів сірки в Польщі вистачило б для потреб всієї Європи протягом багатьох і багатьох років. Відповідаємо тому пану: в Кшемьонках Опатовських існують поклади знаменитого волосатого кременя, запаси якого вистачили б для забезпечення всієї Європи крем'яними скребками. Однак палеоліт закінчився і Європа перестала користуватись крем'яними скребками. Кремій є торговим товаром тому, що є присутнім в процесорах, які можуть працювати в самих різноманітних приладах. Скребки ж “перестали іти”. Нашої природної сірки ніхто не буде купувати в епоху надміру сірки, яку видобувають при очищенні бензинів. І це не залежить від дієвості уряду, а від технології та економіки.

Те, що було ресурсом вчора, перестає ним бути сьогодні, а на перший погляд нікому не потрібні елементи місцевого середовища можуть завтра стати найціннішим багатством. Нашим ресурсом може стати красивий краєвид, здоровий мікроклімат, відома назва і особлива історична традиція (чи треба панству пояснювати з чого повинен жити Грюнвальд?). Ресурсами можуть також бути ті сировинні багатства, які нещодавно видавались реліктами минулого: солома,

тростина, вербова лоза – цінне біопаливо. Локальні котельні на соломі уже існують. Через невеличкий проміжок часу розповсюдиться технологія мікро електростанцій на біопаливі. Замість тягнути через мочари чергову лінію високої напруги з далекої електростанції, яка працює на вугіллі, запропонуємо сьогодні гміні засадити цю територію вербами, створення громадсько-приватного товариства з приватним інвестором і – через момент – продаж сусідм електроенергії з власної міні електростанції. Невеличка локальна електростанція потребує палива, яке виросте на 2000 гектарах мочар. То що вважати ресурсом такої гміни? Власне 2000 гектарів мочар, які є земельними неужитками. Поява технології промислового вирощування верби і її спалювання в котлах електростанцій перетворила земельні неужитки в цінний ресурс.

## **2.2.3 Глобальні суспільно-економічні прогнози**

### **2.2.3.1 Глобалізація вже наступила**

З точки зору малої сільської гміни може здаватись, що термін “глобалізація” є тільки модним терміном, який ніякого стосунку до неї не має. Проблеми латання доріг і будови водогонів завжди є проблемами локального масштабу. Однак, правильний підхід до місцевого стратегічного планування вимушує враховувати феномен глобалізації як один із дуже важливих чинників. Що це таке глобалізація? Чим є це явище, яке у одних викликає ентузіазм, а у інших всеохоплюючі протести (організація яких, до речі, відбувається в масштабах ... глобальних)? Суть глобалізації прекрасно схоплена Лестрером С. Туровим (Lestrer C. Thurow), який пише: “Вперше в історії цивілізації все може бути вироблено і продано по всьому світу” [105].

Обмін інформацією, ринок комерційних товарів і послуг, перетоки трудових ресурсів і капіталу, сьогодні все має глобальний масштаб. Цьому підтвердженням можуть служити приведені нижче яскраві приклади. Перший з них приводить Ричард Войтковські, в минулому заступник Генерального Директора Кока-Коли в Польщі 38. В 1993 році, під час побудови фабрики Кока-Коли в Радзиміні, керівник будівництва, бажаючи захопити бургомистра до кращої співпраці, повідомив місцевій газеті, що у випадку якщо інспекція гміни з питань охорони навколишнього середовища не підпише акт про введення в експлуатацію очисних споруд підприємства, то відкриття фабрики затримається. Через тиждень в “New York Times” з'явилась невеличка замітка, що інвестиції Кока-Коли в Європі гальмуються екологічними проблемами. Вартість акцій Кока-Коли в Н'ю-Йорку відразу впала на кілька центів (падіння було звичайно короткотривалим, але варто підкреслити, що його результат набагато перевищив вартість всього підприємства в Радзиміні).

Другий приклад мав можливість спостерігати один із авторів у 1996 році в процесі візиту до Красноставу в Любельщині. Президент місцевого швейного підприємства з гордістю розповідав про контракт з французами:



“ – Підприємство отримує з Франції готові моделі, матеріал та комплектуючі, а після пошиття піджаків і курток ТІР їх до замовника, який оплачує їх живою готівкою і сам займається збутом”. Незабаром подібна розмова на тому ж підприємстві мала набагато більш песимістичне звучання: французьке замовлення закінчується і буде розміщено в Малайзії. Чому? В Красноставі швачка за пошиття піджака мусить заробити 2,20 долара (за меншу суму не виживе) або ж почне працювати з надмірним поспіхом за рахунок пониження якості. В малайзійському ж містечку та сама робота виконується за 80 центів. Різниця є настільки істотна, що дозволяє профінансувати з залишком транспортні витрати в інший кінець світу. До речі радикальне падіння вартості транспортування в світових масштабах є одним із найсуттєвіших проявів глобалізації.

І, нарешті, третій приклад з Глухова під Кулішем. Під час зустрічі з місцевими землеробами дізнаємось, що після викупу підприємств Віняри корпорацією Нестле, голландці перестали скуповувати прекрасні великопольські овочі. “- Вони дбають тільки про свої- чуємо. Все через ту глобалізацію”. Розпитуємо терпеливо, де ж голландці купують овочі. В Голландії? Виявляється, що вони доставляють в два рази дешевші сушені овочі з Китаю і ПАР. Питаємо у найбільш крикливого землероба: “... А якби пан викупив Віняри? Чи з патріотичних почуттів купував би вдвічі дорожче у сусідів, чи дешевше з Китаю?” “ ...Ну ... звичайно з Китаю” отримуємо відповідь.

Глобалізація не полягає в тому, що “нас викуплять голландці”. Глобалізація полягає в тому, що хто б там не був власником підприємства в нашій гміні, він буде вести бізнес на глобальному ринку. Знайде через Інтернет на другому кінці світу дешевші овочі, найме білорусів і продасть свої вироби у Канаді.

### **2.2.3.2 Послуги замість промисловості, знання замість сили**

Три сектори економіки: сільське господарство, промисловість, послуги... Якби Поляків запитали в анкеті про їх суб’єктивні відчуття важливості кожного з трьох секторів для розвитку країни, напевно на першому місці опинилася б промисловість. Стереотип привілейованої позиції промисловості в системі економіки безкритично підтримують часом дуже шановні автори. Провідний експерт LGPP<sup>25</sup> Нортон Берман в розділі своєї книги “Стратегічне планування економічного розвитку”, названому “Найважливіші сектори економіки” пише наступне:

*“Традиційно Польща спиралась на сільське господарство і виробництві, які були двома базовими елементами народного господарства. В даний час виробництво набирає щораз більшого значення. Тому зусилля із розвитку економіки в більшій мірі орієнтуються на залучення нових виробничих підприємств [...]” [39].*

Оминаючи очевидне мовне непорозуміння, допущене з вини перекладача (мова йде про промисловість, а не виробництво, адже сільське господарство є також

---

<sup>25</sup> Програма “Партнерство для Місцевого Самоврядування” (ред.)

виробництвом), не можемо не прокоментувати необережно кинуті тези “В даний час виробництво набирає щораз більшого значення”. Насправді ж Нортон Берман спізнився із цією тезою на 120 років. Промислове виробництво набирало значення в XIX столітті, протягом XX століття успішно утримувало свої позиції, однак зараз, уже років 40 як почало здавати поле діяльності секторові послуг.

Ці послуги дають можливість зайняти понад 70% працюючих американців, проти 21% в обидвох виробничих секторах: промисловості і сільському господарстві. Тоффлери стверджують:

*“Багато галасу над “спадом” виробництва спричиняє ностальгія за епохою другої хвилі і орієнтації на цілковито застарілі поняття багатства, виробництва і безробіття. Починаючи із 60-х років, відбувається [...] незворотній перехідний процес від характерної для другої хвилі фізичної праці до пов’язаної з третьою хвилею діяльності в сфері послуг і символів. Сьогодні в Сполучених Штатах в цього роду починання долучається понад три четвертих здатних до роботи американців. [...] світовий експорт послуг та “інтелектуальної власності” сьогодні знаходиться на рівні спільного експорту електроніки та автомобілів або спільному експорту продуктів харчування та енергоносіїв “[40].*

Що ж! Мабуть скоріше віримо Теффлерам і статистиці, ніж Норману Берману. Майбутнє для нас щонайперше є розвитком послуг. В Польщі не може бути інакше, ніж у всьому розвинутому світі. У всіх високо розвинутих країнах ринок виробничої праці скорочується. Одна п’ята тієї частини суспільства, яка перебуває у виробничому віці, здатна виробити все, що є необхідним суспільству. А що робити із 80%? Зростання кількості безробітних неможливе. Це пряма дорога до суспільної катастрофи. Отже повинні одночасно започаткуватися два процеси: по-перше, буде зростати число людей економічно неактивних, але повністю активних по життю – волонтери неурядових організацій, особи, що навчаються, особи, що живуть за рахунок соціальних виплат; по-друге, відповідна кількість робочих місць повинна створитись в сфері послуг – як ринкових, так і неринкових. Ринок праці повинен також еволюціонувати в напрямку скорочення робочого часу, поширення неповної зайнятості. Багаті суспільства будуть доплачувати фахівцям за те, що останні звільнятимуть частину своєї роботи для іншої особи.

### **2.2.3.3 Зміни на ринку праці**

Світовий ринок праці уже сьогодні відчуває вплив зростання третьої хвилі. Роботи є щораз менше, а кваліфікація вимагається щораз вища. Недавно „Rzeczpospolita” повідомила, що адміністрація США планує закупівлю кількох сотень тисяч робітників для ... прибирання публічних туалетів. А значить, навіть славні “туалетні бабусі” – символи найпростішої праці, яка не вимагає взагалі жодної кваліфікації, в моменті стануть “операторами санітарних робіт” – пристроїв високих технологій.

Ввійшло в звичку постійно дивитись на ринок праці з кількісної, а не якісної точки зору. З цього погляду високі технології не є атракційнішими від фірм, заснованих

на простій фізичній праці. Група для укладання бруківки наділяє роботою більше людей ніж кілька високотехнологічних фірм.

### **2.2.3.3.1 Високоякісні робочі місця**

Справа в тому, що робочі місця потрібно щонайперше оцінювати за якістю. А якраз високотехнологічні фірми створюють (окрім фінансово-банківського сектора) робочі місця найвищої якості. Що це означає?

По-перше, це стабільні робочі місця. Такі галузі не збанкрутують через два роки, як деякі традиційні виробництва. По-друге, високі вимоги щодо компетенції і висока платня – приваблюють до таких фірм як працівників специфічну категорію людей, які є дуже впливовими щодо місцевого укладу. Якщо навіть вони прийдуть ззовні і безпосередньо не приведуть до зменшення кількості місцевих безробітних (що відбувається не завжди!), то все одно, як споживачі, вони створюють попит на специфічні категорії послуг високої якості і генерують вторинні робочі місця у сфері послуг, торгівлі, будівництві. Вони потребують добрих помешкань (і мають чим за них платити!), купують споживчі товари, орієнтуючись на високу якість.

Запам'ятаємо, що платять за це все грішми, заробленими поза ринком локальним, ззовні. І це є дуже важливо: ринок простої роботи часті призводить до локалізації обігу грошей: муляр працює для місцевого пекаря, розбудовуючи пекарню, але роботи має небагато, тому що пекарю не вистачає коштів для швидкого будівництва в зв'язку з тим, що його поточні доходи не є високими. А невисокими є тому, що місцеві споживачі, до числа яких належить і наш муляр з незначною можливістю заробити, є бідними ... і т.д. В той же час, гроші, зароблені фірмою з розробки програмного забезпечення, приходять ззовні і наповнюють локальний обіг.

Не можна недооцінити також вплив людей з високоякісних робочих місць на суспільну сферу. Ними створюються не тільки професійні спільноти, а і спільноти за стилем життя. Працівники цієї категорії є клієнтами послуг культури, послуг заповнення вільного часу. При демонстрації хорошого фільму кінозал заповниться, а його власнику починає оплачуватись прокат хороших фільмів. Книгарня починає робити обороти і розширяє пропозиції, критий басейн зайнятий на тиждень вперед, а власникам кав'ярень стає вигідним продовжити години праці і покращити культуру обслуговування. Люди з високоякісних робочих місць запроваджують інші вимоги стосовно освітнього рівня. Їх діти повинні ходити до насправді доброї школи. В місті все починає змінюватись. Відразу з'являється приватний інвестор, готовий перетворити старий фабричний цех у престижний кегельбан.

Бургомістр одного із великопольських містечок розповідав нам:

*“Відколи у нас з'явилися шведи, мусили все в місті посправляти. В школі тепер викладають дві іноземні мови. Клуб відновив роботу тенісних кортів, відкрились чотири приватні гастрономічні магазини і всі заробляють на себе. При цьому не тільки шведи туди ходять, а й наші бізнесмени змінили свої звички під їх впливом. Щоб розкрутити справу потрібно щонайперше*

*розіграти з контрагентом партію в теніс. Недавнє продали одному інвестору територію під поле для гри в гольф. А кожна така інвестиція: поле, корти, кав'ярня - це робочі місця. Спочатку розраховували тільки на тих 40 фабричних робочих місць, а зараз виявилось, що в її оточенні їх утворилось в три рази більше”.*

Це, власне, замальовка з того, що робиться в кожній локальній спільноті, яка створює високоякісні робочі місця. Тому стратегічним шансом є розвиток науки і високих технологій. Тільки таким чином можна будувати багатство спільноти локальної, регіональної і загальнодержавної.

#### **2.2.3.3.2 Праця подорожує по світу**

Додамо ще два слова про глобальні тенденції, які спричиняють поляризацію світового ринку праці та зв'язаних з цим змін в явищі мобільності праці. Ось показова цитата:

*“Пітер Друкер надав цікавий прогноз. Він каже, що людство піддається поляризованому поділу на дві категорії зайнятості: еліта інтелекту, культури і бізнесу (мобільні працівники науки) і решта (немобільні працівники [простих] послуг). Рутинні виробничі послуги можуть виконуватись роботами або експортуватись до будь-якого пункту на поверхні земної кулі. Настає конвергенція плати в тому секторі до рівня плати в Третньому Світі”.*

Такою буде (а потроху вже є) схема переміщення праці в глобальній економіці: найбільш кваліфіковані працівники будуть виїжджати туди, де є найкраща (найамбітніша, найоплачуваніша) робота. Якщо хтось є відповідно високо компетентним, то нічого не створюватиме перешкод для того, щоб він працював у Н'ю-Йорку. І навпаки, проста праця буде концентруватися там, де є найдешевша робоча сила. Якщо хтось хоче надавати прості послуги, які основані на фізичній праці і не вимагають кваліфікації, мусь погодитись із заробітною платнею на рівні Третього Світу.

Це значить, що у себе потрібно мати не найдешевших працівників, а найкращі пропозиції роботи. Такі процеси певний час уже тривають.

#### **2.2.3.4 Швидкий прибуток, чи розвиток?**

Так виразно, як мабуть ніколи до цього часу в історії, постає сьогодні перед нашими очима конфлікт між двома економічними філософіями: максималізацією поточного споживання і довготерміновим інвестуванням розвитку. В своїй дуже важливій книжці “Майбутнє капіталізму,„” Лестер С. Туров пише:

*“Технологія та ідеологія потрясають фундаментами капіталізму ХХІ століття. Технологія приймає вміння і науку як єдине джерело конкурентної переваги. Ідеологія, озброєна електронними засобами масової інформації, іде в напрямку радикальних форм короткотривалої максималізації споживання саме в тому часі, коли економічний успіх залежить від волі і здатності*

*творення довготермінових суспільних інвестицій в сфері майстерності, освіти, науки та інфраструктури” [105].*

Слова Турова утворюють принципову дилему, яку повинні розв’язати органи самоврядування: чи будуть і надалі намагатися піднятися на щораз слабшій хвилі короткотривалої максималізації споживання, чи захочуть інвестувати в науку і майстерність на своїй території, усвідомлюючи, що реальну користь з цієї інвестиції отримають не скоріше як через 20 років. Для таких довготермінових інвестицій в розвиток важко знайти політичну підтримку: виборці домагаються користі сьогодні і завтра, а не в далекому майбутньому. Тимчасом саме від інвестування майбутнього залежить виживання.

#### **2.2.3.5 Видовищ!**

Два явища: з одного боку все більше вільного часу і проблем, що з ними робити, а з другого – зростаючі потреби зайнятості в секторі кваліфікованих послуг, створюють в сумі новий якісний показник, який цілком ймовірно стане другою (після нанотехнологій) особливістю ХХІ століття. Цей якісний показник є непомірним зростанням значення послуг із використання вільного часу. В той же час в сфері “виробництва” і торгівлі буде ще більш зростати (і так уже величезна) роль створення нематеріальних і символічних цінностей, а також їх обігу. Туризм, засоби масової інформації, відпочинок, освіта, культура - як та, що подається нам в якості нового продукту, так і та (і може навіть в першу чергу), що вимагатиме від нас творчої участі – будуть галузями з найвищою динамікою розвитку людської діяльності в ХХІ столітті.

Гміни, які розуміють або навіть тільки інтуїтивно відчують цей феномен, починають уже сьогодні в свої промоційні програми включати елементи, які давно використовуються для промоції їх західними конкурентами. І це справді добра інвестиція. Розкручена локальна імпреза може генерувати в майбутньому більше узагальненої користі ніж так звані “тверді” інвестиції. Розглядаючи громадські стратегії, дуже часто повертаємось саме до цього аспекту стратегічного планування. Є надзвичайно важливим, щоб працівники самоврядування, плануючи розвиток своєї гміни, приймали до уваги в якості важливих партнерів не тільки підприємців виробничого сектора і сільських товаровиробників, але і фірми з надання послуг (як матеріальних, так і нематеріальних), творців і митців, провідників культурної і спортивної діяльності, громадських лідерів.

Село Гардзеніце в Любельському воєводстві не має і у прогнозованому майбутньому не буде мати важливіших можливостей розвитку, ніж реклама туристичних візитів, основана на відвідуванні відомого у цілому світі театру – Центр Театральних Експериментів “Гардзеніце”. В той же час місцеві органи самоврядування, замість вбачати в ньому шанс до розвитку, вважають його якимось чужим і невласним елементом. Вони бажать плисти далі на гребені першої хвилі, не приймаючи до уваги останніх трьох сотень років світової історії. З великим жалем дивимось на такі приклади, прекрасно віддаючи собі звіт, що обмежені горизонти працівників

органів самоврядування незворотно нищать унікальні шанси для розвитку їх громад.

### **2.2.3.6 Демографічні зміни в розвинутих країнах**

Природній приріст в розвинутих країнах, починаючи з другої половини ХХ століття зменшується. Багатші суспільства формують своє потомство більш виважено і обережно, залишаючи спонтанність бідним суспільствам і ... власним біднішим суспільним групам. Лестер Туров підкреслює, що на відміну від попередніх епох, в ХХ столітті дитина перестала бути для родини центром прибутків, а стала центром затрат <sup>43</sup>, а Девід Попеной додає: “Діти надалі потребують батьків, але батькам уже не потрібні діти” <sup>44</sup>. Спостерігаємо початок цього процесу і в Польщі: в 1999 році Головне Статистичне Управління Польщі вперше в повоєнній історії держави було зафіксувало негативний природній приріст. Це є початком тривалої тенденції. Пониженню приросту сприяє покращення здоров'я населення і спричинена цим щораз вища середня тривалість життя. А значить: молодих з кожним роком стає менше, старших – щораз більше. Країни Західної Європи, в яких цей процес почався багато років тому, сьогодні відчувають результати того тренду, та і Польща відчує його досить швидко. Міра демографічної старості (МДС), яка визначається як відношення кількості населення в постпродуктивному віці до кількості населення продуктивного віку, стає щораз вищою. Працюючій частині суспільства стає щораз важче заробляти на оплату пенсій старших людей.

Багато заможних країн в зв'язку з цим змінюють своє відношення до іміграції. Колись принципово не хотіли ділитися своїм добробутом з прибульцями, сьогодні впроваджують величезні програми залучення з бідніших держав людського потенціалу, який сьогодні відсутній на ринку праці. Підкреслимо “людський потенціал”, а не “робочу силу” тому, що в даному випадку не йде мова про виконавців простої фізичної праці. Німеччина запрошує до себе кільканадцять тисяч ... фахівців з інформатики. І хоча програмісти з Індії і мережеві адміністратори з України запрошуються до конкретної участі в німецькому ринку праці, відомо, що, оселяючись в Німеччині, вони включаються в її культурний обмін і, прошу вибачити за колоквіалізм, ринок генного обміну. Це значить, що на наших очах виникає мультикультурна і мультиетнічна європейська спільнота. Польща буде частиною цієї спільноти, а тимчасом сама починає відчувати ускладнення як з природним приростом, так і з тиском іммігрантів з бідніших країн.

Однак, поки що, найбільш небезпечним демографічним чинником в нашій країні є тиск на ринок праці, який створюється народженими в час величезного демографічного піку, тоді коли з цього ринку якраз сходять народжені в час військового демографічного спаду. Щороку, таким чином, на ринку праці з демографічних причин прибуває понад 300 тис. осіб. Потіки людей, які входять на цей ринок і виходять з нього зрівняються тільки десь біля 2008 року. Це не

значить, що потім все буде добре: тільки тоді ринок праці перестане нагнітатись і почне поволі слабнути.

Всередині країни буде мабуть теж підсилюватись міграція освічених осіб до сильніших центрів: осіб з атестатом – з села до міст, осіб після навчання – до регіональних і державних метрополій, а найкращих випускників добрих шкіл – до європейських і світових метрополій. Внаслідок еміграції буде прогресувати обезлюднення сіл, однак зявиться цікавий феномен рееміграції мобільних і багатих фахівців на позаміські території, що співпаде з розповсюдженням телероботи.

Телеробота, в свою чергу, як сьогодні вважають, не прийме масштабних форм, які прогнозувались ще у восьмидесятих роках – розпорошення по домах цілих колективів. Будемо скоріше всього мати приклади з телероботою окремих висококваліфікованих спеціалістів, гнучким розподілом робочого часу між офісом і домом, де локалізацією малих робочих груп в рамках великих колективів.

Люди звикають до мобільності, до багаторазових переїздів до нових місць протягом життя: в зв'язку з роботою, для навчання, для отримання нових особистих шансів (що, в свою чергу, спричинить більшу еластичність ринку нерухомості). Значить ними будуть набагато легше прийматись рішення про переїзд до місця, де вони вбачають кращі шанси для самореалізації, а також про втечу з тих місць, де ніяких надій і шансів не спостерігається. Це в першу чергу стосуватиметься найактивніших, а значить вкладаючих найбільший особистий потенціал до локальної спільноти. Наступить позитивний зворотній зв'язок: центри розвитку – “острови надії” – будуть набагато інтенсивніше ніж сьогодні, висмоктувати з оточення найцінніший людський потенціал, а найслабші райони одночасно будуть його швидко втрачати. Загалом: напрямки ті інтенсивність міграції будуть одним із найчутливіших індикаторів місцевого розвитку. Сьогодні для цього індикатора властива надто висока “безвладність”, так як люди будь-яке рішення про переїзд (якщо для цього немає драматичних причин) приймають важко. Це однак зміниться і тоді відтік з “поганих” території різко зросте.

Дуже цікавим елементом зміни демографічної ситуації є ймовірна поява протягом 10-15 років нової цікавої суспільної групи – фінансово незалежних страшних людей. Ця група ймовірно створить попит на повністю нові види послуг. Уже сьогодні деякі місцевості починають пробувати заробляти в майбутньому на оздоровчо-рекреаційних послугах, “туризмі золотого віку”, комерційним утриманням престижних житлових пансіонатів для заможних, самотніх старших людей (які не мають нічого спільного з сучасними домами перестарілих).

## **2.2.4 Отже...**

На часі підвести підсумки цього розділу, в якому ми, дорогий Читачу, запросили тебе на прогулянку в XXI століття. На нашу думку ця прогулянка була потрібна для того, щоб ти зрозумів, яких масштабних змін слід очікувати в майбутньому.

\*\*\*

XIX століття отримало назву століття електрики і пару.

Недавно ми провели групову дискусію на предмет того, яким чином можна було б аналогічно синтезувати підсумкову назву XX століття і прийшли до висновку, що це століття цілком заслужило назву століття комунікації і атому.

Дозволимо собі запропонувати також назву для новонародженого, тільки започаткованого XXI століття – століття нанотехнологій і веселощів.

\*\*\*

## 2.2.5 Питання, дискусійні теми

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

### 2.2.5.1 Контрольні питання

- Що Ви розумієте під хвилями цивілізації (згідно з концепцією А. та Х. Тоффлерів)? Охарактеризуйте першу і другу хвилі.
- Які ключові явища властиві третій хвилі? Опишіть суспільні та економічні явища характерні процесу переходу від другої до третьої хвилі.
- Що означає термін “наївне прогнозування”?
- В якому часовому горизонті технологічний прогноз ще можна вважати достовірним?
- Приведіть приклади трьох нових технологічних рішень, появу яких можна очікувати протягом найближчих п’яти років і які найбільш впливово можуть змінити місце Вашого проживання.
- Що означає твердження “технологія визначає засоби”? Приведіть відомі Вам приклади.
- Що таке глобалізація? Приведіть приклади впливу глобалізації на місце Вашого проживання.
- Як Ви оцінюєте поточне і перспективне значення для Вашої території сільського господарства, промисловості та сфери послуг?
- Які демографічні процеси відбудуться в Україні найближчими роками? Який вплив вони матимуть на майбутнє місцевого економічного розвитку?



### 2.2.5.2 Дискусійні теми

- Чи є можливою стагнація технологій? Якої тривалості? З яких причин?





- Які з найновіших технологічних рішень можуть бути шансом, а які – загрозою для нашої локальної спільноти? В чому полягали б ці шанси? А в чому загрози?
- Обсудіть дві наступні тези: “глобалізація як смертельна загроза для моєї місцевості” і “глобалізація – життєвий шанс для моєї місцевості”.
- Які галузі/підприємства у Вашій місцевості мають найсолідніші перспективи дл розвитку? Які занепадають? Проаналізуйте в цьому контексті існуючі в районі напрямки освіти (особливо професійної).
- Які шанси для розвитку можуть виникнути для периферійних місцевостей при використанні ідеї телероботи – роботи через Інтернет? Що потрібно для максимізації цих шансів?

## 2.3 Як не треба розробляти стратегію?

*„Чи можна з мрій отримати варення?  
Звичайно!  
Потрібно тільки додати ягід і цукру”.*  
Станіслав Єжи Лец

### 2.3.1 Не переписуйте у друзів...

Не хочемо в жодному разі применшити ту ключову роль, яку відіграли американські консультації в процесі поширення стратегічного планування в органах місцевого самоврядування, а особливо відомої багаторічної програми LGPP. Можливо без цього ми і не почали б? Невідомо, чи з'явилось б взагалі в Польщі справжнє стратегічне планування без американської фінансової підтримки і, в першу чергу, без американського оптимізму та впевненості, що “все буде в порядку”, невідомо чи вдалося б нам переламати стагнацію в цій сфері. Однак, якщо воно вже з'явилось, треба відрізати пуповину і почати користуватися власною системою кровообігу.

Запроваджена американська методика не є абсолютно вірною в наших умовах. Ми зобов'язані використовувати її не механічно, а розробити на її основі власні методи. Тому, в черговий раз від щирого серця дякуючи нашим американським колегам, скажемо чому ми не використовуємо їхні методики, і чому ми переконані в перевагах нашого підходу.

#### 2.3.1.1 Стратегія бідного суспільства і молоді ринкової економіки

Нам дуже допомогла наша робота в Україні, де в Західноукраїнському Навчальному центрі у Львові ми проводили заняття для українських лідерів місцевого самоврядування. Більшість з наших слухачів уже навчались раніше в рамках програми The U.S.-Ukraine Community Partnership Project<sup>26</sup>. Однак, опрацьовуючи у відповідності з рекомендаціями американських консультантів стратегії для своїх міст, вони дійшли до таких питань, на які не вдалося відповісти. Поставлене перед нами питання “Що далі?” примусило нас крок за кроком проаналізувати яким чином виконуються окремі етапи цього процесу згідно пропозицій американських консультантів і як це відбувається в нашій методиці. Ми переконались, що запропонований нами метод розробки локальної стратегії і метод американців – це методи двох різних світів.

Американці кажуть: “Нехай локальна спільнота сформує БАЧЕННЯ майбутнього свого міста, яким би воно мало б бути через 15 років? З цього виникне все інше.” Ми ж сказали нашим українським слухачам: “Напишіть солідну, впорядковану РАПОРТ про своє місто – якими Ви є СЬОГОДНІ? І тільки з цього виникне все інше”.

---

<sup>26</sup> Американсько-Українська Програма Партнерства Громад (ред.)

Саме це і є принциповою різницею в підходах: концентрація на цілях, чи на існуючих ресурсах, концентрація уваги на фініші, чи на старті. Названа різниця обумовлена об'єктивними відмінностями ситуацій, між тим, до чого ми маємо доступ без ніяких проблем, і тим, що потрібно здобувати в поті чола. В цьому і полягає різниця між нами – поляками, українцями, чехами і словаками – і американцями.

Просимо вибачення майже за фельстонну фразу: в Америці уже все є. Для того, щоб когось здивувати, зацікавити, мобілізувати, потрібно придумати щось справді екстраординарне: олімпіаду в Атланті, найшвидшу залізницю, космодром. Прямо кажучи, потрібно мати захоплююче БАЧЕННЯ, тобто – як почув один з авторів – якір, який маємо закинути в далеке майбутнє, щоб потім, тягнучи за канат, наблизитися до цілі”. БАЧЕННЯ є одним із чинників, яких нам може бракувати. Найважчим питанням є наявність такої геніальної ідеї, яка б запалила всіх інших. Решта – інструменти реалізації ідеї – є банальна і очевидна. Просто звертаємось до банку за кредитом і втілюємо ідею. Навколо є повно банків, готових кредитувати сміливі проекти, фірм-виконавців, готових збудувати літовище для транспортних літаків, рій фірм готових до виконання передінвестиційних досліджень і сотні юридичних бюро, які від Вашого імені будуть домовлятися з банками про оптимальні умови кредитування, фірмами – виконавцями передінвестиційних досліджень і виконавцем майбутньої інвестиції.

В Польщі, в Україні та в інших країнах нашої частини світу дуже часто все є абсолютно навпаки. Правда БАЧЕННЯ є очевидним - вижити. Не зануритись в кризу і занепад. Спробувати утримати хоча б те, що маємо. Виживання є викликом, який вимагає постійної напруги і мобілізації всіх сил. Наше БАЧЕННЯ є простим: вода в кранах цілодобово, доїзд до школи для всіх дітей, припинення зростання безробіття, а через 4 роки – завершення будівництва очисних споруд. Однак легких знарядь для реалізації цього бачення не маємо. В бюджеті гміни невістачає коштів для ремонту водопроводів, інструменти боротьби з безробіттям знаходяться поза гміною, кредит в банку взяти складно, фірм, які готові приготувати добрий бізнес-план для отримання кредиту недостатньо. І в цих умовах ми повинні знайти відповідь на питання – “як вижити?”

Ситуація майже сімейна – проблеми з покупками виникають як у багатих, так і у бідних сім'ях, за невеличкою різницею - в багатій сім'ї є проблема – що купити, а в бідній – за що купити. Головний акцент локального стратегічного планування у нас повинен ставитись не тільки на тому, ЩО, але і на ЯК. В наших умовах інструменти бувають набагато менш очевидні, ніж цілі.

### **2.3.1.2 „Economy, stupid”**

“Економіка, дурню!” – цей лозунг допоміг Біллові Клінтону виграти перші вибори. Економіка насправді є основою розвитку як країн, так і локальних спільнот. В зв'язку з цим домінуючим напрямком стратегічного планування є зосередження виключно на локальній стратегії економічного розвитку. Економіка завжди є майже найважливішою, ключовою площиною стратегічних рішень, однак

локальний розвиток є чимось більшим, ніж локальний економічний розвиток. Не хочемо ствердити в такий спосіб, що економіка неважлива. Стверджуємо, що важливою є не тільки економіка.

### **2.3.1.3 Розвиток економічний, чи ... зрівноважений?**

Якщо не тільки економіка, то що іще є важливим? Що ще потрібно враховувати разом з тією сферою місцевих реалій, яка дає жителям засоби існування? Отже, є два такі елементи локальної дійсності: природне середовище і сама локальна спільнота. Рівновага у враховуванні цих трьох сфер – економічної, суспільної і природної, - без домінування жодної з них – то і є це власне зрівноваженим розвитком. Польський термін передає суть цього поняття мабуть набагато краще ніж його англійський аналог „sustainable development”, який важко перекласти на польську мову<sup>27</sup>. Суть поняття зрівноваженого розвитку полягає не стільки в здатності такої системи до існування (бо це тільки результат процесу), а і в збереженні динамічної рівноваги між раціональністю і вартостями всіх трьох сфер - екологічними, економічними і суспільними постулатами. Збереження такої рівноваги є основним завданням, яке ми повинні виконати, бажаючи вписати нашу стратегію в течію зрівноваженого розвитку. Це поняття багато років тому мало численних і відомих противників, які вбачали в ньому “ідеологію радикальних зелених” і т.і. І сьогодні ще інколи можна почути відголоски роздратування, коли мова йде про зрівноважений розвиток. В зв’язку з цим згадаємо: Польща підписала Декларацію з Ріо де Жанейро і принцип зрівноваженого розвитку має записаним в конституції, а гміни мають статутний обов’язок розробки Програм зрівноваженого розвитку та охорони природного середовища . І це не є щось нами надуманим, це польське і міжнародне право вимагає від нас дивитись на розвиток ширше, ніж виключно через призму економічного розвитку.

### **2.3.2 Найчастіші помилки<sup>28</sup>**

Перед тим, як ми разом з Вами дорогий Читачу виберем метод роботи над стратегією, перед тим, як порадимо, як це робити, дозвольте спочатку сказати, як цього н е р о б и т и. Опишемо найчастіші помилки, які мають місце при написанні стратегії. Помилки ці не обов’язково відносяться до всього стратегічного плану, кожна з них може відноситись тільки до якоїсь частини (розділу) розробки. Однак, дуже часто стається, так, що вся стратегія є насичена якоюсь із нижче представлених помилок. Трапляється це тоді, коли помилки є ніби “закодованими” вже самою методикою, підходами до роботи над стратегією. Стається навіть і так, що погано підготовлена робота в найфантастичніших комбінаціях об’єднує в собі всі нижчеописані помилки.

---

<sup>27</sup> В англійській мові sustainability значить стабільність, рівновагу (ред.)

<sup>28</sup> Перший раз нижчепредставлена класифікація помилок представлена авторами підручника в Західноукраїнському Навчальному центрі у Львові в 2001 році (ред.)

### 2.3.2.1 Стратегія “екстраполяційна”

Це, напевно, найчастіша помилка, яка трапляється при розробці локальної стратегії. Невиправдане намагання зберегти реалістичний підхід приводить до виконання “обережного прогнозу” того, що станеться в гміні найближчими роками і саме це представляється як “стратегія”. Це може виглядати так, що – приймаючи до уваги динаміку і тренди окремих процесів, що мали місце у гміні в попередніх роках - робиться механічне продовження цих процесів у майбутнє, тобто – проста лінійна екстраполяція. Якщо три роки тому мали 2 тисячі безробітних, сьогодні – 2,5 тисячі, то через три роки безробітними будуть 3 тисячі осіб. Якщо протягом останніх п’яти років в гміні щороку з’являвся один серйозний інвестор, то через 15 років будемо мати ще п’ятнадцять...

Жан Гімпель (Jean Gimpele) наводить прогноз з 1890 року для Н’ю Йорка [56], в якому точно вираховувалось, що протягом 30 років наступить крах транспортної системи міста з причини накопичення гною коней, які тягатимуть щораз більшу кількість возів, а вулиці щоденно будуть вкриватися шаром, якого ніхто не встигне прибирати (вираховувалось, що всі вулиці і площі покрийються 70-сантиметровим шаром гною). Як відомо, в 1920 році прогнозована катастрофа не наступила, а вулиці Нью-Йорка вкрилися не кінським гноєм, а автомобілями. Природа такої помилки в прогнозуванні полягає на умовному припущенні, що зміни майбутнього будуть носити виключно кількісний характер, тимчасом в дійсності зміни будуть також (і можливо в першу чергу) якісними. Якщо, для прикладу, хочемо спланувати розумну поведінку в момент прийняття нового кадастрового податку, який стане головним джерелом доходів гміни, то сьогоднішні тренди нам нічого не дадуть, бо новий податок – це нова якість.

Часом на такий підхід накладається додаткова помилка, яка полягає на припущенні, що незмінними буде не тільки якість процесів в гміні, але незмінними залишаться також її обслуговуюча структура і процедури діяльності. Бургомістр або вїт, який визнає такий підхід, запрошує до себе підлеглих керівників відділів і каже: “Панове, опишіть мені детально, як на найближчі п’ятнадцять років заплануємо розвиток діяльності ваших підрозділів”. Керівник, який отримав таке завдання, скликає, звичайно, своїх працівників і каже: “Пані Гелено, пане Казімежу, прошу до п’ятниці описати мені, що буде відбуватися на ваших робочих місцях в перспективі п’ятнадцяти років”. Що ж має робити пані Гелена, отримавши таке завдання? А ось що, переглядає папки за останні три роки і рахує: “Два роки тому ми розглянули 245 заяв, в минулому році 290, в цьому буде біля 340, а в наступному щось із 390, отже в 2015 році виходить 1000 заяв”.

Таким чином підготовані екстраполяції показників роботи окремих посад об’єднуються в прогноз діяльності відділу, а той – разом з подібними для інших відділів – в “стратегію” гміни. З такої “стратегії” не видно, що місцевий гірничий технікум не повинен щороку готувати 180 випускників в зв’язку з тим, що протягом двох років остання шахта в цій місцевості буде закрита.

### 2.3.2.2 Стратегія під “шаблон”

Інша часта помилка (а якщо відверто – надмірно використовується експертами) полягає в підготовці локальної стратегії шляхом мінімальної адаптації “універсальної схеми”, яка повторюється. Змінюється тільки назва місцевості, матеріальні реалії (географія, демографія, бюджет) і ... стратегія готова. Така “стратегія” має одну безсумнівну перевагу – є насправді дешевшою від старанно розробленої на місці. “Дешева стратегія”, однак, має стільки ж спільного із стратегією, скільки дешеве домашнє вино з вином багаторічної витримки. Додамо також, що якщо у випадку вина це є тільки питанням поганого смаку, то у випадку стратегії – питанням виграшу або програшу майбутнього своєї території.

Дозволимо собі використати таке порівняння: існує дві основні групи клієнтів, які замовляють пошиття костюмів у кравця – а не масових серій. Перша група – особи, які мають нестандартну фігуру: дуже великі і дуже малі, ті, що не дбають про себе і мають великий живіт, і культуристи, які не можуть поміститися в стандартний костюм. Друга група – ті, хто (навіть маючи типову фігуру) просто... вирішили, що хочуть виділитися, хочуть виглядати суперелегантно.

Подібна ситуація складається з “кросними на міру” стратегіями для гмін. Нетипові гміни (а хіба ж існують типові!), гміни з амбіціями, мусять “шити” свою стратегію “на замовлення”. Решта, в кінці-кінців, можуть намагатися адаптувати готову схему до своїх особливостей. Але механічне “списування” з готової схеми, чи зі стратегії сусідньої гміни ніколи не буває корисним.

Таким чином ми дійшли до суті справи: основним недоліком “шаблону” є неврахування місцевих особливостей, тоді, як саме в них криються загалом найважливіші місцеві можливості.

Врешті, вартує розповісти про другий, дуже істотний недолік, який в рівній мірі стосується як “шаблону”, як і описаної вище “екстраполяційної стратегії”. Підготовка стратегії експертами або чиновниками (як в попередньому випадку) без участі місцевої громади, знищить протягом кількох місяців роботи над нею відчуття у місцевих громадян, що це НАША стратегія, що ми всі є її співавторами, що цей план висловлює НАШІ мрії. Якщо за суть громадянського суспільства вважати спонтанну готовність громадян брати на себе відповідальність за громадські справи, то абсолютним її виразом буде співучасть в такій найважливішій громадській справі даної місцевості, якою є планування власного майбутнього. В цьому значенні два вищеописані підходи – як етатистично-бюрократичні, так і технократичні – вступають в конфлікт з духом громадянської демократії.

### 2.3.2.3 Стратегія белькотливо-псевдонаукова

Досить часто трапляється, що стратегію пишуть такою мовою, ніби перед авторами ставилось завдання написати серію ребусів і шарад з метою старанного маскування головних думок. Майже кожне речення потребує розшифровки. Вони стають незвично складними і закручені, заливають нас своєрідним потоком слів,

який кипить науковими термінами типу: “екзогенні і ендогенні потенціали генерують ефект синергії”. Але коли докладемо зусиль і проаналізуємо про що в них йдеться, виявляється – ні про що. Чи допоможеш нам, Дорогий Читачу, відшукати справжній зміст наступного фрагменту (який походить із автентичної стратегії одного з великих міст на півдні Польщі)?

*“Передбачувану стежку подальшого розвитку [назва міста] можна охарактеризувати за допомогою сценаріїв розвитку, які є описом його можливих і бажаних напрямків розвитку в майбутньому, зконцентрованих на явищах і процесах, які визначають майбутній рівень розвитку міста, а особливо на тих, які детермінують розвиток або динамізують його темп”.*

Ми пропонуємо наступний переклад цього фрагменту на зрозумілу мову:

*“Майбутній розвиток [міста] можна описати в сценаріях, тобто в описах майбутнього розвитку, зосереджених на тому, що є важливе для майбутнього розвитку”.*

Після перекладу на зрозумілу мову стає очевидно, що речення (яке в процесі перекладу скоротилось втричі) є триповерховою тавтологією: р о з в и т о к можна описати в сценаріях, тобто в описах р о з в и т к у, зосереджених на р о з в и т к у. У випадку усунення “масла масляного”, наше речення могло б звучати наступним чином:

*“Майбутній розвиток міста можна описати, і такий опис називається – сценарієм”.*

Чи не правда, набагато коротше і не надто науково? Але хоча б зрозуміло, чого не можна сказати про початковий варіант. “Витискання води” з деяких стратегій буває болісним, особливо коли виявляється, що після такої операції залишається дуже мало “сухої маси”.

#### **2.3.2.4 Стратегія-мрія**

Мрії – це прекрасна річ: вони роблять життя приємнішим і нічого не коштують. Можливо, це і є причиною появи стратегій “зі стелі”, таких, в яких нема нічого, окрім мрій. Чи є щось простіше, ніж написати список побожних побажань, не беручи до уваги соціально-економічні реалії та місцевий бюджет? Інколи єдиним елементом таких стратегій є бачення, навколо якого зібрані хмари розмитих постулатів на предмет того, як повинно бути, а не конкретні плани.

Може для Читача це буде несподіванкою, але якраз цю помилку не вважаємо за катастрофу. У цьому випадку ми маємо “напівфабрикат”, який тільки потрібно допрацювати. Дотепним виразом до цього розділу може бути чудовий афоризм Леца: „Чи можна з мрій отримати варення? Так, звичайно! Потрібно тільки додати ягід і цукру”. У випадку “стратегії зі стелі” маємо справу саме з таким варенням, в якому ще немає ні цукру, ні ягід. Але – потім варення може бути дуже смачне! Отже, не потрібно нарікати, а тільки взятися до роботи завершити “стратегію зі стелі”, додавши конкретику, тобто ці приземлені “цукор і плоди”.

Щоби це вдалося, потрібно спочатку повернутися до інвентаризації того, що маємо в розпорядженні, до реального рапорту про стан нашої гміни. Добре, що нам захотілося варення, однак тепер подивимося, що маємо в кладовці.

#### **2.3.2.5 „Не висовуватись”**

Гіршими, важчими для виправлення є стратегії без крихти мрій, “плоскі”, ніякі, сірі. Називаємо їх умовно “не висовуватись”. Вищеописані стратегії “зі стелі” можна поправляти і розбудовувати за допомогою експертів. До сміливого бачення можна додати плани реалізації. У випадку стратегії типу “не висовуватись” експерти є безпорадними, так як не можуть мріяти за місцеву громаду.

“Ніяка” стратегія, це, насправді, відсутність стратегії. Ніякими будемо також без детального стратегічного плану – все станеться само собою. Якщо взагалі є зміст братися до створення стратегії своєї гміни, то тільки для того, щоб наша гміна не була “ніякою”. Стратегія – це план прориву з “ніякості”.

В гміні, яка має стратегію типу “не висовуватись”, ми найохочіше розпочали б все з нуля, викинувши перед ти стару стратегію в сміттярку, щоби не висіла, як камінь на шиї, перешкоджаючи створенню плану локального розвитку за мірками XXI століття.

#### **2.3.2.6 „Концерт побажань”**

Частою помилкою є зосередження стратегії на планах діяльності тих суб’єктів, на які гміна не має жодного впливу. В таких стратегіях описується “планована” поведінка туристів, залізниці, сейму воєводства, державної адміністрації у воєводстві чи в столиці. Тимчасом всі названі суб’єкти поведуть себе так, як захочуть, незалежно від наших планів. В одній зі своїх публікацій Гожеляк і Яловецькі (Gorzela i Jałowieski) пишуть:

*“Особливо, стратегія не повинна перетворюватися в “концерт побажань”, спрямованих до суб’єктів мало залежних або цілком незалежних від гміни (для прикладу, влади вищого рівня, сусідніх гмін, підприємств, інвесторів). Єдиним правильним способом посилення на діяльність таких суб’єктів, є інваріантні підходи типу: “якщо щось станеться (для прикладу, збудується автострада), то на розвиток гміни це вплине наступним чином ...”[59]*

Метою розробки локальної стратегії є створення місцевою владою такого документа, дякуючи якому вона зможе раціонально організувати свою майбутню діяльність. Цей документ повинен, очевидно, враховувати весь обсяг справ майбутнього функціонування гміни, але мусить також дуже точно розрізнити: що влада гміни може зробити (а отже, повинна планувати), на що може мати тільки опосередкований вплив, а що є повністю незалежним від її рішень. Тому в локальній стратегії провідне місце мусять займати ті заходи, які місцева влада може виконати самостійно, і за які нести відповідальність. Якщо ж натомість, мова йтиме про всі інші сфери, де гміна може мати тільки опосередкований вплив (або взагалі не має жодного), правильним підходом буде опис дій гміни, орієнтованих на спонукання певної поведінки підприємців, населення, Сейму



Воєводства. Які маємо створити заохочення, пільги, преференції? Яку освітню акцію необхідно провести? Як будемо пропагувати наші ідеї? Яким чином організуємо лобювання наших інтересів у воєводстві і в столиці?

### **2.3.2.7 Стратегія “очевидності і загальних фраз”**

Маємо дуже багато прикладів стратегій, в яких в якості стратегічних цілей і намірів виписано очевидні речі, про які всі знають і без стратегії. “Стратегічною метою розвитку гміни є створення сприятливих умов економічного розвитку” (а яка гміна хотіла б створювати несприятливі умови?!); “Стратегічним завданням нашого повіту є розвиток, у відповідності до вимог охорони довкілля” (важко уявити собі, що якийсь повіт ставить перед собою завдання “розвитку всупереч вимогам охорони довкілля”). Виписування таких – очевидно правильних, але надто узагальнених цілей – не прискорює руху вперед. В стратегії не потрібно боятись конкретного вказування точних стратегічних цілей, які не є очевидними. Якщо будемо визначати собі виключно цілі, очевидні самі собою, які ставлять перед собою всі - змарнуємо ті шанси місцевого розвитку, які визначаються його унікальністю. В Польщі маємо 2,5 тисячі гмін. Якщо маємо залучити якісь чинники розвитку ззовні, якщо маємо створити відчуття участі та ентузіастичної підтримки громадянами місцевого розвитку – мусимо бути єдиними і винятковими.

Якщо в гонці приймають участь 2,5 тисяч велосипедистів, то наше рішення їхати “в напрямку фініша” не є жодною стратегією – це роблять всі. Чи знаємо ми трасу? На якому кілометрі спробуємо вирватись вперед? З ким вступимо в спілку, щоб спільно організувати відрив? Тільки це є кроком в напрямку справжньої стратегії.

### **2.3.2.8 „Всього по трішки”**

Здається Шарль де Голь сказав про французів: “Важко керувати народом, який їсть 265 видів сиру...” Значна кількість можливостей вибору часом унеможлиблює сам вибір. Частою помилкою є перелік в стратегії всіх цілей, які тільки знайдуться у місцевих жителів. Будемо туристичною гміною? Чому ні! Однак одночасно хочемо розвивати і промисловість. Хочемо піднімати рівень освіти населення, але нашою ціллю є утримання шкільних філій в кожному хуторі.

В той же час суть стратегічного планування полягає у виконанні рішучих виборів: хочемо зробити то і то, в зв’язку з чим відмовляємося від того та іншого. Ще раз процитуємо Гожеляка і Яловецкого:

*“Стратегія по суті є записом зробленого вибору. Кожне рішення про вибір певних дій є одночасно рішенням про відмову від інших.” [59]*

Навіть в найбагатшій гміні грошей з місцевого бюджету не вистачає для всього і треба приймати важке рішення про відмову від задоволення тих чи інших потреб населення, щоб вистачило на задоволення якихось інших – стратегічно важливіших.

Однак мова йде не тільки про обмеженість місцевого бюджету, якого не вистачить на все. Важливішим є те, що багато місцевих намірів є взаємовиключними і потрібно приймати рішення в користь одного або іншого керуючись логікою. Потрібно мати зрозумілі пріоритети розвитку. Потрібно також мати відвагу записати в стратегії прямо і без викрутасів, що ми вибираємо, а від чого відмовляємося. Якщо будемо хотіти втримати за хвіст забагато сорок, одночасно бути гміною туристичною і промисловою, відразу сядемо на мілину суперечностей між цими напрямками. Чи ти, дорогий Читачу, будучи приватним підприємцем в туристичній галузі, вклав би свої гроші в будівництво готелю в тій гміні, яка серед стратегічних пріоритетів свого розвитку одночасно вказала і туризм і промисловість? Чи не боявся б ти, що в якийсь момент поряд з твоїм готелем виросте фабрика з високою трубою, яка швидко і надовго відстрашить туристів?

Часто стратегії з “високим фактором всякості” створюються для того, щоб розставити як можна більше пасток для майбутніх європейських інвестицій. Знаємо (досить багато) стратегій, в які на всяк випадок були вписані всі можливі і слушні цілі громади в зв’язку “а раптом для цього виділятимуть гроші і потрібна буде підстава із стратегії”.

### 2.3.3 Питання, дискусійні теми

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

#### 2.3.3.1 Контрольні питання

- Які, на твою думку, є різниці між започаткуванням процесу стратегічного планування з формулювання бачення і початком з написання довідки?
- Які сфери (теми) повинні охоплюватись стратегічним плануванням?
- Назви, по черзі, типові помилки в підходах до стратегії, що описані в цьому розділі. В чому вони полягають? Як їх уникнути?



#### 2.3.3.2 Дискусійні теми

- Як розуміти наступну тезу: “Стратегія повинна твердо ступати по землі, і, одночасно, сміливо ширяти в хмарах”?
- Як на твою думку, чи не приводить відмова від бачення як вихідного пункту в розробці стратегії, до неминучої загрози створення чисто екстраполяційних стратегій або стратегій типу “не висовуватись”?
- Як розуміти тезу: „[В стратегії] мова йде не стільки про вибір важливих цілей для їх реалізації, скільки про рішення від яких важливих цілей слід відмовитись”?



- На твою думку, який з помилкових підходів стратегічного планування найчастіше зустрічається в Україні? Чому?

## 3 Приступаємо до підготовки: методологія, люди, дані...

---



### Анотація Частини III:

*Цю частину книжки ми присвяtimo вступному, підготовчому етапу робіт над локальною стратегією. Розпочнемо з коротких пояснень, які стосуються організації роботи та відповідної підготовки до процесу стратегічного планування.*

*В **Розділі 3.1.** розглянемо три ключові елементи, три фактори, які визначають успіх. Цими елементами є: **методологія, люди і дані.** Від правильного вибору кожного з цих елементів буде залежати кінцевий результат.*

***По-перше,** проведемо порівняння різних методів організації роботи над стратегічним планом, більше уваги приділимо методу, який вважаємо найприйнятнішим. Пояснимо його переваги. Методам організації роботи над стратегічним планом присвячено **Розділ 3.2.***

***По-друге,** подумаємо, хто повинен брати участь в процесі підготовки локальної стратегії, які ролі відіграють в цьому процесі окремі виконавці. Людям, які працюють над стратегією, присвячуємо **Розділ 3.3.***

***По-третє:** маючи відповідний метод і колектив людей, готових працювати над стратегією, мусимо розпочати роботу зі збору і “обробки” певного об’єму даних. Звідки взяти ці дані, як їх опрацювати, як представити і як уникнути помилок. Про це мова піде в **Розділі 3.4.***

## 3.1 Зауваження перед початком роботи

---

*“Хоча краще було би спочатку навчитися, а потім діяти, в житті, найчастіше, доводиться діяти і під час цього вчитися на власних помилках.”*  
Аристотель

В цьому розділі обговоримо вступний етап роботи над стратегією: етап підготовки до відповідного процесу. Почнемо, однак, з щирого застереження: представники місцевого самоврядування, які будуть працювати над стратегією своєї гміни, не зможуть навчитися в процесі підготовки всього того, що вони повинні знати про стратегії. Отже, нехай будуть готові вчитися “на марші”. Девізом цього розділу є цитата Аристотеля, який нагадує нам, що хоча краще було би спочатку навчитися, а потім діяти, однак в житті, найчастіше, доводиться діяти, і під час цього вчитися на власних помилках. Кількість цих помилок можна обмежити шляхом старанної підготовки.

### 3.1.1 Спочатку – підготовка до роботи

Кожна робота вимагає приготування. Незважаючи на жорстке обмеження в часі і тиск нагальної необхідності розробки стратегії, варто діяти терпеливо, без паніки і поспіху. Варто зібрати і відповідно підготувати знаряддя праці, тобто, простіше кажучи, приготуватися до процесу. Наш процес це, по-перше – метод роботи, який хочемо застосувати, по-друге – люди, які будуть працювати над стратегією, по-третє – вихідні дані, які будуть предметом аналізу. В цьому розділі по черзі обговоримо три групи факторів, приготування яких буде мати вплив на результат роботи над стратегією.

### 3.1.2 Ієрархія завдань

На жаль, через брак часу, в практиці самоврядування часто переважає підхід під назвою “це було потрібно на вчора”. В результаті роботу над стратегією розпочинають без відповідного приготування з терміном завершення, визначеним заздалегідь, що унеможливорює потрібну якість результату.

Існують два абсолютно різні підходи до принципів побудови ієрархії завдань: ієрархія терміновості справ і ієрархія важливості справ. Тобто, іншими словами, чи залагоджуємо насамперед термінові справи, залишивши на потім справи, які ще можуть зачекати, чи залагоджуємо спочатку справи найважливіші, виходячи з переконання – якщо вже й не вистачить на щось часу, то нехай це будуть справи найменшої ваги. Термінових дрібниць завжди є достатньо, щоб заповнити ними кожен день від ранку до вечора і викинути з робочого календаря справи менш термінові, але важливі. Стратегія є справою важливою (може – найважливішою в

ієрархії справ гміни). Але не є справою драматично терміною. План, який буде містити опис стратегічних рішень гміни на наступні п'ять років, можна зробити з тримісячним запізненням – світ від цього не рухне. Гірше, якщо в поспіху буде зроблено план неналежної якості.

Хочемо нагадати: в практиці деяких менеджерів існує ще третя ієрархія – ієрархія цікавості справ. Бувають справи нетермінові, не дуже важливі, натомість дуже цікаві. Такі справи менеджер бере до роботи в першу чергу. У такій ієрархії стратегія виграє – оскільки стратегія є найцікавішою зі справ цікавих.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Повстає негарний розрив поміж 3.1 і 3.2. Якщо цього розриву не вдасться зліквідувати за рахунок графіки або в інший спосіб, то зазначений жовтим кольором абзац можна усунути, як інформацію принципово неважливу.

## 3.2 Вибираємо метод роботи: „побатьківськи” чи „як партнери”?

---

У підході до створення локальної стратегії, як в кривому дзеркалі, відбивається підхід місцевої влади до локальної демократії. Створення локальної стратегії можна оцінити, як виняткову можливість до побудови (або зміцнення) почуття громадянської відповідальності за місцеві справи. За такої умови почуття відповідальності може бути поширене далеко поза середовище місцевого самоврядування і має шанс охопити (як мінімум) коло місцевих лідерів – лідерів різних сегментів громадського життя, різних середовищ і суспільних груп, а також коло місцевих авторитетів.

Може бути інакше - можна вважати, що “влада краще знає”. До такого висновку можна дійти, покладаючись на карикатурне розуміння принципів представницької демократії. Таке розуміння має місце в багатьох гмінах. *“Якщо нас вибрали – кажуть депутати – то навіщо будемо запрошувати до обговорення місцевих справ ще якихось там місцевих лідерів?! Нам навіть не можна цього робити! Бо це буде свідченням того, що ми не поважаємо громадян, які вибрали НАС, а не їх...”*

### 3.2.1 Влада краще знає: управлінський метод

Розуміння демократії, коли роль громадян зводиться до участі у виборах, а потім протягом чотирьох років хтось приймає рішення за них, називаємо патерналістським (батьківським) підходом. Бургомістр - це як батько, а мешканці – як його кохані (але трохи розгублені) діти. За них він мусить приймати найважливіші рішення. Між іншим – сам складе стратегічний план. Вибачте нам цей саркастичний тон. Загалом же патерналістський метод має також свої плюси, тому тут назвемо його ”управлінським методом”. Багато рішень вимагають професійних знань, яких мешканці не мають. Тому логічно, щоб, на зразок великих фірм, рішення такі приймали менеджери - спеціалісти, а не громадяни в галасливих дискусіях. Крім того – демократичні методи забирають багато часу і сил – самому працюється швидше і зручніше.

Якщо ж існують такі аргументи “за”, то чому ж цей метод нам не подобається (напевно Ти, Дорогий Читачу, відчув, що нам він не подобається)? Є дві причини.

Перша причина така: активність мешканців в місцевих справах - це рідке і цінне добро, яке потрібно берегти. Така активність не виникне сама собою. Люди візьмуть участь у справах тоді, коли відчують, що від їх участі залежать реальні і важливі зміни, якщо відчують, що хтось ставиться до них, як до серйозного партнера. Якщо усунути людей від процесу створення стратегії, то можна втратити шанс на їх подальшу участь в її реалізації. “Сам собі написав – сам реалізуй!” – скажуть вони. І по заслугі батькові – управлінцю!

Друга причина – неможливість отримання об'єктивного всебічного уявлення про стан гміни з-за столу робочого кабінету. З-за столу, за яким щоденно приймаються рішення в справах гміни. Таких мудрих людей немає. Хтось мусить подивитися на ці справи зі сторони, об'єктивно. Як правило, такою людиною буває експерт.

### **3.2.2 Експертний метод**

Ще сьогодні в багатьох місцях панує переконання, що написання стратегії – це виключно завдання для експертів. Метод написання стратегії найманими спеціалістами називаємо “експертним”. Форма співпраці з гміною у цьому випадку обмежується до контактів з окремими спеціалістами адміністрації, відповідальними за просторове планування, охорону середовища, житловий фонд тощо.

Критика експертного методу, найчастіше, полягає на наголошенні наступного факту: стратегії, створені в такий спосіб, найчастіше є механічним віддзеркаленням стереотипної схеми, без уваги до місцевої специфіки (часом експерти привозять готовий продукт, і тоді представники місцевої влади перший раз бачать стратегію зблизька). Нам здається, що така критика б'є, в першу чергу, в недосконалу практику, а не в саму модель: адже є можливість за допомогою цього методу створити таку стратегію, яка не буде шаблонною - буде глибоко пов'язаною з місцевою специфікою. Натомість, іманентним недоліком цього методу, так як і в попередньому випадку, - є відсутність участі громадян в процесі. Створення стратегії експертами, без участі місцевої громади, впродовж кількох місяців поставить хрест на можливості створення гідного почуття у мешканців, що “це НАША стратегія, ми всі є її співавторами, то наш план, вираз НАШИХ мрій”.

В цьому випадку, подібно, як у випадку з “управлінським методом”, “експертний метод ” суперечить духу громадянської демократії. Якщо суть громадянського суспільства – це спонтанна готовність громадян прийняти спільну відповідальність за суспільні справи, то найважливішим виразом такого суспільства буде, власне, участь місцевої громади в тій найважливішій справі, якою є планування власного майбутнього.

З іншого боку, в основі стратегічних виборів лежать цінності. Такі цінності будуть різні в різних гмінах, тому різними будуть стратегії різних гмін. Експерти можуть, звичайно, підказувати спосіб реалізації тих чи інших цінностей, можуть передбачати загрози для цих цінностей, але не можуть визначати цінностей. Не це є завданням для експертів. Немає єдиної, об'єктивно правильної дороги розвитку для всіх гмін. Отже, нехай експерти не беруться переконувати громадян, що для них добре, а що ні. То справа самих громадян і вибраної ними влади, але не наша, не експертів.

Якщо “експертний” метод є в чомусь кращий від “управлінського”, то тільки в тому, що дає шанс (але, на жаль, – не впевненість) свіжого погляду ззовні. Такий погляд можна одержати без участі мешканців.



### 3.2.3 Експертно - консультаційний метод

Найкраще, коли місцева громада бере участь в процесі створення місцевої стратегії. Таку участь можна розуміти по-різному. Часто це є тільки проста форма вивчення точки зору місцевих жителів шляхом анкетування, дослідження в репрезентативних групах, запрошення громадян до внесення пропозицій і побажань, дискусія в локальних ЗМІ. Такий підхід зустрічається дуже часто, хоча й рідко пропонується авторами, що досліджують методології розробки локальних стратегій в польській практиці 1996-1999 років. На відміну від експертного методу, такий метод називаємо “експертно - консультаційним”. Можна стверджувати, що таке розуміння участі громадян в будівництві стратегії руйнує їх відчуття справжнього учасника в найважливіших справах місцевої громади.

### 3.2.4 Метод менеджерсько-консультаційний

Здається схожим, але по суті абсолютно відмінний погляд на суспільний підхід опрацювання стратегії локального розвитку - погляд, який можна знайти в працях американських авторів (наприклад, Дж.Л.Гордона 57). Цей погляд, на нашу думку, виникає з американського переконання про достатність представництва інтересів громади за посередництвом вибраних у демократичних виборах представників (таке переконання, мабуть, більш правдиве в американських, а не в польських умовах). Тому, згідно з поглядом американських авторів, суспільність процесу стратегічного планування відбувається тільки за посередництвом низки індивідуальних консультацій (а не шляхом праці в групах). Такий метод ми називаємо “менеджерсько-консультаційним». Якщо порівняти цей метод з представленим вище, то основною відмінністю є головний автор стратегії (там – експерти, тут – влада гміни). Ще одна відмінність – спосіб індивідуальних консультацій. З ким представники влади проводять такі консультації? Партнерами в таких консультаціях є локальні “stakeholders58” – нижче будемо називати їх (згідно А. Ерліхом59) “зацікавлені особи”

Згідно з Дж.Л.Гордоном 60, під час опрацювання стратегії зацікавлені особи поділяються на чотири групи. Найцікавішими з них є дві останні:

17. Виборні локальні функціонери (в праці Гордона – також деякі федеральні чиновники і чиновники на рівні штату, місцеві судді),
18. Інші представники влади (тут Гордон називає шість підгруп зацікавлених осіб, але в першу чергу – адміністрацію, консультантів та контрольні органи),
19. Клієнти громадських послуг, у тому числі:
  - a. власники будинків та інші мешканці,
  - b. користувачі громадських об'єктів (парків, бібліотек, судів, громадського транспорту),
  - c. вчителі та учні,
  - d. клієнти соціальної допомоги,
  - e. спеціальні групи з специфічними потребами.
20. Інші організації та суб'єкти, в тому числі:

- a. бізнес та організації бізнесу,
- b. працівники локальних фірм (незалежно від того, чи є вони мешканцями даної території, чи ні),
- c. локальні середньо-спеціальні учбові заклади школи та їх учні/студенти,
- d. неурядові організації,
- e. правління місцевих учбових закладів,
- f. керівники установ культури,
- g. лідери релігійних громад,
- h. коменданти військових баз, солдати та офіцери, цивільні працівники армії),
- i. туристи і приїжджі.

Зі здивуванням ми звертаємо увагу на дуже велику кількість у вищеназваних групах представників найрізноманітніших адміністрацій та громадських суб'єктів. Натомість, такі важливі актори місцевої сцени, як підприємці та неурядові організації, названі аж в останній групі серед багатьох інших зацікавлених осіб.

Менеджерсько-консультаційний метод (за винятком публікацій Гордона) не знайшов прихильників ані в польській теорії, ані в польській практиці. В Польщі, наприклад, кожна зі сторін, представлених в моделі Гордона, поки що не готова до ефективного виконання своєї ролі. Менеджери місцевого самоврядування не готові відмовитися від допомоги зовнішніх експертів в процесі будівництва локальної стратегії і самостійно проводити консультації з зацікавленими особами. Місцеві зацікавлені особи не мають добре продуманих і чітко визначених точок зору на рахунок їх довготермінових стратегічних інтересів. Середньостатистичний клієнт громадських послуг не знає, чого він повинен очікувати від органів місцевого самоврядування через п'ятнадцять років.

### **3.2.5 “Метод співучасті”**

В польських умовах переважна кількість авторів пропонує (а практиків – застосовує) метод співучасті, який полягає у створенні групи представників місцевої громади – групи, яка фактично є автором майбутньої стратегії. Такий підхід називаємо “методом співучасті”. Концепція залучення громадян до розробки стратегії, шляхом співпраці в спеціально створеній групі, знаходить місце в працях багатьох авторів[45]. Громадський комітет, створений для співпраці з експертами під час розробки стратегії, може мати різні назви: Рада Місцевих Лідерів, Комісія з Розвитку Міста, Форум Розвитку Міста тощо [45].

Ми використовуємо запропоновану Т.Доманьським [45] назву “Конвент Розвитку Гміни” (і аналогічно – “Конвент Розвитку Міста, Повіту”). Здається, що ця назва є найбільш розповсюдженою і правильно передає суть громадської групи, не створюючи, одночасно, аналогії з іншими структурами (що можливо у випадках “комітету”, “ради” чи “комісії”). Власне, такий Конвент, в склад якого входять місцеві лідери, представники влади і різних громадських груп, які співпрацюють з експертами-консультантами, і буде колективним автором стратегічного плану.

Роль конвенту, його склад і спосіб створення детально описані в *Розділі 2.3.2. Конвент Розвитку Гміни*.



*Україна має подібний досвід співпраці лідерів місцевих громад, громадських організації та експертів в процесі створення окремих нормативних актів. Так, наприклад, в м. Івано-Франківську та області діють “Координаційна Рада з розвитку підприємництва при Голові ОДА”, “Координаційна Рада із залучення інвестицій в Івано-Франківську область” та інші, до складу яких входять лідери місцевих громад, експерти, науковці та представники громадських організацій. Важливі питання розвитку міста виносяться на Громадські слухання. Громадські слухання є обов’язковим елементом публічного обговорення проекту того чи іншого нормативного акту, які стосуються питань розвитку міста чи інтересів громади міста<sup>30</sup>.*

На завершення: різні підходи до участі громадян в створенні місцевої стратегії є проявом різного розуміння ролі самоврядування – як адміністратора території або як господаря. Експертний метод є найпростіший у виконанні, швидкий, і часом найдешевший. Громадянські процеси вимагають багато зусиль, крім того забирають багато часу. У цьому випадку виходять на поверхню місцеві суперечності і конфлікти інтересів. Однак така ієрархія змінюється, коли оцінюємо якість отриманого продукту: в методі співучасті (навіть абстрагуючись від якості самої стратегії) додатковим здобутком є зміцнення місцевої громади, формування почуття причетності громадян і наближення до них цілей гміни. Очевидно, що експертний метод вибирають гміни, які не мають віри у власні сили. Такі гміни мають формальний підхід до стратегічного планування, хочуть отримати стратегічний план швидко і дешево. Натомість, важчий, але ефективніший шлях вибирають ті гміни, які керуються місією, будують стратегію з переконанням: “стратегія потрібна нам і нашим громадянам”.

Основну увагу в цій книжці ми приділимо методу співучасті при створенні локальної стратегії. На нашу думку, такий метод є найкращим. Якщо кажемо, що стратегію варто розробляти в групі, “разом з людьми”, це означає, що ми агітуємо Читача за цей метод. Тепер ми маємо обов’язок детально описати другий, після вибору методу, елемент підготовки до роботи над стратегією. Цей елемент – вибір відповідних людей і розподіл завдань серед них.

### **3.2.6 Питання, дискусійні теми**

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

---

<sup>30</sup> В українській літературі по стратегічному плануванню зустрічаємо також інші назви: “Робоча Група зі Стратегічного Планування”, “Комітет Дій”, “Планувальний Комітет” /Пархоменко В., Прошко В., Мавко П., див список літератури/

### 3.2.6.1 Питання

- Поясніть, що означає термін “громадянська демократія”, і який спосіб реалізації демократичної влади називаємо “патерналістським”?
- Чим відрізняються ці дві форми демократії?
- В чому полягає суть експертного методу розробки стратегії? Які плюси і мінуси цього методу?
- В чому полягає суть експертно - консультаційного методу розробки стратегії? Які плюси і мінуси цього методу?
- В чому полягає суть методу співучасті в приготування стратегії? Чим він відрізняється від попередніх? Які є плюси, а які мінуси цього методу?
- Хто, на Твою думку, повинен брати участь в процесі розробки стратегічного плану, якщо мова йде про метод співучасті?



### 3.2.6.2 Дискусійні теми

- Чи є ситуації, у яких потрібно відмовитись від методу співучасті і застосувати якийсь інший? Якщо так, які це ситуації?
- Яка з систем громадської адміністрації (польська чи українська) створює більше таких ситуацій? Які методи будуть оптимальними? Чому?
- У першій частині представлені різні моделі державної адміністрації і місцевого самоврядування в Україні і Польщі. Чи вищезазначені відмінності мають вплив на вибір методу роботи над стратегією локального розвитку? Чому?
- Який метод розробки стратегії, на Вашу думку, є найбільш ефективним для сучасної ситуації в Україні? Чому?



## 3.3 Люди, з якими будемо працювати над стратегією

---

Спільний процес над розробкою стратегії передбачає співпрацю трьох партнерів: місцевої влади (політиків і адміністрації), експертів і, нарешті, мешканців. Кожна з цих груп має свою роль в процесі розробки стратегії розвитку. Такий поділ не виникає з чистеї доброї чи злої волі, він диктується самою суттю місцевого самоврядування і громадської демократії. Громадяни мають право вибрати до Ради тих людей, яким найбільше вірять. А потім, вже без застережень, вимагати і нарікати. Місцева влада, натомість, оскільки вибрана з громадян, має право на початку не знати деяких речей, а тому може звернутися до експертів за допомогою.

### 3.3.1 Політики, експерти, громадяни: різні ролі

Як було сказано, в процесі побудови локальної стратегії одну роль відіграють політики, іншу – експерти, і зовсім іншу – громадяни. Дуже цікаву системну модель ролі окремих учасників процесу, їх позицій і дій запропонували Г. Правельська-Скшипек і Й. Фліс (рис. 3.1) [94]. Вони пишуть:

*“Основна роль жителів – визначення цінностей, тому їх призначення – формулювання очікувань. Роль експертів – окреслення необхідних справ. Їх призначення - передбачення. Політики є групою, яка приймає остаточні рішення і несе відповідальність за їх наслідки. Їх роль – погодити очікування і необхідні справи з можливостями”.*

Обговоримо цю модель докладніше. Нам здається, вона пояснює багато непорозумінь, які створюють взаємне незадоволення: жителів - владою, влади – експертами, експертів – жителями. На нашу думку, спільну роботу над стратегією потрібно розпочати, власне, з обговорення згаданого поділу функцій. Залежність ролі трьох вищеназваних груп в процесі створення локальної стратегії ( в процесі прийняття місцевих рішень взагалі) ілюструє представлена тут матриця, запропонована Г. Правельською-Скшипек і Й. Флісом).

Матриця диференціації участі окремих учасників в процесі створення стратегії			
роль:	МЕШКАНЦІ	ЕКСПЕРТИ	ПОЛІТИКИ
точка зору:	цінності	необхідності	можливості
операції:	очікування	передбачення	міроприємства

Рисунок 3.1 – Ролі учасників побудови локальної стратегії

Прокоментуємо: ролі, в яких виступають учасники процесу формування локальної стратегії – роль жителя, політика і експерта – неодмінно ведуть до різних точок зору. З тих різних точок зору виникають різні вклади учасників до стратегії. Інакше кажучи, різне бачення знаходить свій вираз у різному підході до стратегії. Якщо хтось виступає одночасно в кількох різних ролях – наприклад, будучи одночасно бургомістром і жителем міста – така особа неминуче буде жертвою психологічного дисонансу в оцінці місцевої ситуації і власної ролі в процесі створення стратегії. Як житель хотів би..., але як бургомістр знає, що це неможливо. Тому переконливо радимо – **нехай хоча б експерти не будуть особисто пов’язані з локальною системою**. Нехай будуть людьми ззовні.

Почнемо з **жителів**. Вони, як вказують Пательська-Скшипек і Фліса, на місцеві справи дивляться з точки зору цінностей. Що то значить? Ті цінності – пишуть автори – це визначені, усвідомлені потреби і проблеми. Під *визначеними* цінностями автори розуміють також „[...] загальні вказівки щодо способу дії органів самоврядування, наприклад, рівень втручання в підприємницьку діяльність або у процес виховання”. Інакше кажучи, люди *визначають*, що (які цінності) з їх точки зору є правильне і бажане. Люди вимагають, тобто висловлюють свої очікування.

Роль **експертів** зовсім інша. Експерти не мають права казати, чого вони хочуть (це справа громадян). Експерт мусить холодно перелічити необхідні речі, про які мешканці мають право не думати. Роль експерта включає, також, передбачення загроз для цінностей, визначених громадянами, шансів реалізації цих цінностей. „[...] Їх знання повинно базуватися на незалежних поглядах і аналізах”, – додають автори.

Нарешті – третій актор нашої сцени: **локальні політики**. Це вони несуть на своїх плечах тягар прийняття рішень і мусять пам’ятати – крім очікувань громадян і пересторог експертів є ще локальні можливості. В рішеннях політиків ключове значення має визначення пункту рівноваги між тим, чого чекають, тим, що є

необхідним і тим, що є можливим. Тобто: жителі вирішують, що є бажане, експерти – що є змістовне, а політики – що є реально можливим.

З цих трьох перспектив можна виділити сім можливих видів намірів, що визначаються і реалізуються в локальній громаді в залежності від того, хто дані наміри підтримує. Існує ще восьмий вид намірів – наміри, теоретично можливі, але яких не підтримують ані громадяни, ані експерти, ані політики. Тобто наміри небажані, безглузді, такі, що не можуть бути практично реалізовані – вони є, однак, поза полем нашого аналізу.

Звернемо нашу увагу на перші сім видів намірів:

- Перший вид – **неконфліктне поле намірів, які підтримуються всіма сторонами**. Ці наміри назвемо очевидностями – немає сумніву, щодо їх реалізації, вони є бажані, такі, що мають сенс та цілком реалістичні.

Наступні поля є без винятку **конфліктними**. На кожному з них зустрічаються інтереси різних груп акторів політичної сцени. Почнемо від тих, які пов'язані з очікуваннями жителів:

- Другий вид - ті заходи, які бажані для жителів і підтримуються політиками, але викликають сумніви експертів. Вони хоч і бажані і реалістичні, однак – невиправдані (хочемо додати, що дане поле – рай політичного популізму).
- Третій вид - ідентифіковані заходи, очікувані жителями і необхідні з точки зору експертів, але нереалістичні з точки зору місцевих політиків – локальні бар'єри.
- Четвертий вид – це, нарешті, заходи, визначені громадянами всупереч поглядам політиків і експертів. Отже, очікувані, але безглузді і нереалістичні – просто мрії.

Залишаються три поля, які включають визначені локальні заходи, що є поза сферою очікувань громадян. Інші автори вводять ці заходи на місцеву політичну сцену.

- П'ятий – це заходи, запропоновані експертами і реалістичні з точки зору політиків, однак, які знаходяться поза сферою очікувань громадян. Назвемо їх “заходи-поклик” – потрібні і можливі до виконання кроки, які з невідомих причин не викликають зацікавленості місцевої громади.
- Шостий - зустрічаються і такі заходи, які не викликають зацікавленості мешканців. Політики кажуть про неможливість їх виконання, однак експерти наполягають на їх реалізації. Це – перестороги. Громадяни кажуть: “ми цього не хочемо”, а влада додає: “і не можемо”. Експерти відповідають: “це для вас необхідно, мусите знайти і бажання, і засоби”.
- Останній вид заходів, якими не зацікавлені громадяни, експерти відряджують. На що політики відповідають: “і так це зробимо”. Такі заходи – це свавілля.

Залежності, які мають місце поміж описаними видами заходів, добре показує запропонована нижче схема Павельскої-Скшипек і Фліса (рис. 3.2).

З описаного аналізу можна зробити висновки для кожного, хто буде стратегії локального розвитку. Відразу видно, яким є поле маневру і як далеко від поля оптимальних, спільних рішень знаходяться пастки нереальних вимог громадян, свавілля політиків чи пустих пересторог експертів, котрих ніхто не слухає.

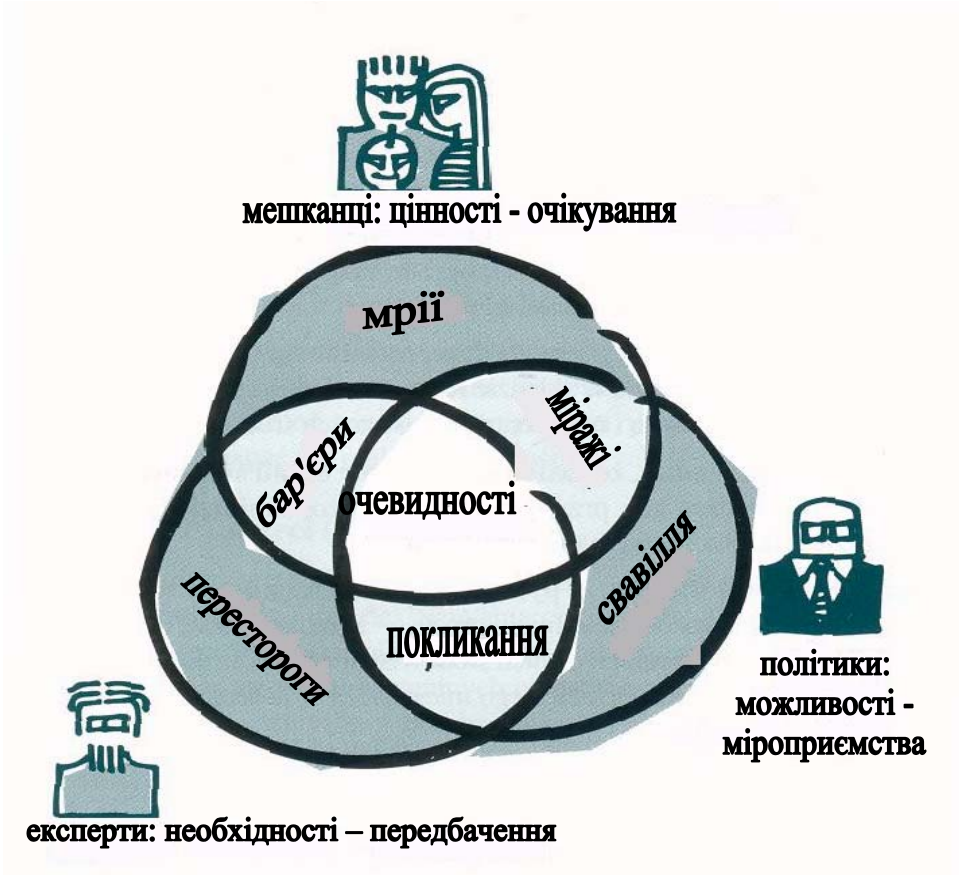


Рисунок 3.2 – Можливі наміри учасників стратегічного планування.

### 3.3.1.1 Жителі

Для того, щоб співпраця жителів, влади і експертів була ефективною, нехай всі усвідомлять наступне: жителі не мусять (принаймні, на вступному етапі) розуміти зміст необхідностей і локальних обмежень. **Їх роль – внесення до стратегічного плану сміливих очікувань.**

Частина з тих очікувань виявиться, на жаль, міражами, інша частина – бар'єрами, ще інша – нереальними мріями. Нічого страшного. Громадяни повинні говорити, чого очікують.



В який спосіб жителі висловлять свої очікування і визначать цінності?

- Перше і найменш істотне – шляхом різноманітних форм дослідження громадської думки: анкетування, зондування, фокусні дослідження.
- Друге і більш важливе – зроблять те, висловлюючи певну позицію щодо конкретних справ, через участь в різноманітних громадських організаціях, асоціаціях, спілках тощо.
- Третє і найважливіше – жителі, через представників у складі Конвенту Розвитку Гміни, будуть представлені під час самого процесу опрацювання стратегії.

**Однак чи це правильно – питати точку зору у представників зорганізованих середовищ**, тоді як переважна більшість громадян не є членами громадських організацій і зосереджена, виключно, на приватному житті?

І по-друге: **чи добре, що ми питаємо лідерів**, а отже людей, вибраних у неформальний спосіб, а часом навіть самозванців, тоді як рядовий член представлених лідерами організацій не може висловити власної точки зору? Де є голос пересічної людини?

Наша відповідь буде наступною: в демократичному суспільстві кожен громадянин має рівні шанси об'єднатися з іншими громадянами в той чи інший спосіб. В такій організації кожен може бути лідером. **Тільки – не кожному хочеться**. Не кожна група жителів має настільки виразний спільний інтерес (або стільки енергії і рішучості), щоби самостійно зорганізуватися і діяти разом. Більшість жителів зовсім (або майже зовсім) не цікавиться громадськими справами. Цікавляться окремі особи, а активно беруть участь – одиниці. Так вже влаштована демократія, що рівне для всіх право голосу люди використовують нерівно. А той, хто з причини власної пасивності виключає себе з громадських справ, сам також обмежує своє право голосу в дебатах щодо майбутнього гміни. Це правда: запрошуємо до дебатів тільки активних, але ж кожен має право бути активним.

Тому не слід занадто покладатись на загальне анкетування громадян. Анкета, адресована всім, часто топить раціональні точки зору окремих осіб, які добре обміркували дане питання. Ці точки зору губляться в “інформаційному шумі” випадкових, непродуманих точок зору більшості, яка, хоч і не має власної позиції в даній справі, але, все ж таки, щось відповість, якщо її запитати.

Тому завжди голос людини, яка на практиці довела, що має корисні і раціональні ідеї щодо конкретних місцевих справ (в економіці, культурі, спорті, освіті тощо), буде значити набагато більше, ніж голос “пересічного громадянина”. Активна людина має точку зору, бо щодня працює в сфері своїх проблем і знає свої питання “як власну кишеню”. Такі знання викликають пошану в інших громадян, тому вони й ставляться до такої особи, як до лідера середовища.

А лідером, повторимо, має право бути кожен. Такі власне суспільні лідери будуть представляти жителів в наших дебатах з локальної стратегії: висловлювати нові бачення, пропонувати стратегічні цілі і місії, вимагати реалізації цінностей...

### 3.3.1.2 Експерти (консультанти)

Натомість, ніхто не повинен вимагати від експертів-консультантів оголошення власного бачення або декларування стратегічних цілей. Це не їх завдання, вони не будуть тут жити. Їх роль обмежується компетентними передбаченнями в межах визначених необхідностей, ідентифікації бар'єрів і устремлінь, які (затверджені іншими акторами локальної сцени) – часом будуть прийняті, як очевидне, а часом (нехай нечасто!) залишаться, на жаль, непочутими пересторогами.



Хто такий консультант? Й. Фрідберг пише:

*“Консультант – це професія, що полягає у наданні підтримки при прийнятті рішень. [...] Цей термін означає особу, яка дає поради і має інформацію. В процесі прийняття рішень роль консультанта полягає в об'єктивному представленні фону проблеми, умов, а також у пропозиції самого рішення.” [50]*

Отже, експерт не є виключно радником, тобто особою, що повністю підтримує свого клієнта. Обов'язок експерта – залишатись максимально об'єктивним, і, навіть, бути ініціатором суперечок із замовником консультації, якщо очікування останнього є нераціональні. Однак експерт не може бути повністю об'єктивним арбітром. Він повинен представляти (в межах, визначених професійним знанням і професійною етикою) інтереси замовника. Для осіб, що приймають рішення на місцевому рівні, роль експерта не завжди зрозуміла. Тому декілька рядків присвяtimo описанню додаткових ролей, які може відіграти зовнішній експерт.

#### 3.3.1.2.1 Уникнення емоційної участі в місцевих стосунках

У важкі хвилини майже кожен з нас йде порадитися до друга. Чому? Чи друг знає про наші справи більше, ніж ми самі? Ні – просто друг, маючи до нас прихильне ставлення, не так глибоко і міцно занурений у наші проблеми, як ми. Це дозволяє йому подивитися на нашу ситуацію тверезо, з дистанцією. І не буде справжнім другом той, хто обмежиться тільки загальними підбадьореннями. Якщо друг справжній, можемо розраховувати на те, що він прямо в очі, “без наркозу”, скаже нам про наші помилки. Скаже те, чого самі часом стараємося не зауважувати. Так насправді буває, що по цю не завжди приємну відвертість приходимо до нього.

Така і роль експертів. Вони мають бути об'єктивними, проникливими і щирими. За це їм платять. Якщо ми очікуємо, що експерт напише гміні похвальний лист, то це - непорозуміння. Звичайно, зустрічаються “еластичні“ експерти, які під натиском замовника не вагаються поставити свій підпис на “цукрованій”, неправдивій версії рапорту. Не бояться порохувати показників інвестиційної привабливості гміні так, “щоби все було о'кей”. Є й такі, які і самі пропонують деформацію результатів аналізу, “щоби краще виглядало”. Але гміні, які заплатять за таку роботу, ставлять себе в ситуацію пацієнта, котрий каже лікарю: “прошу мені зробити таке дослідження, яке покаже, що я здоровий”.

На початку співпраці з експертами потрібно прийняти тверде рішення – експертові платимо за старанність, проникливість і не завжди прийнятну щирість. “Цукром” нехай переймається відділ реклами. І вже точно не варто серйозно ставитись до експерта, який відразу, пропонуючи послуги, підморгує нам: “Напишу вам такий рапорт, що будете виглядати, як Лас-Вегас!”. Важко навіть сподіватись на таку відвертість, враховуючи, що експертні послуги дорогі і не завжди на відповідному рівні. Чи можна отримати об’єктивний погляд зовні в інший спосіб, без запрошення експертів зі сторони? Коли ми були в Україні, де має місце великий дефіцит спеціалістів стратегічного планування, ми дали учасникам наших тренінгів наступну пораду. Роль зовнішніх експертів можуть виконувати самі зацікавлені особи: менеджери одного міста – в іншому, і навпаки. Це також дозволить отримати ефект погляду ззовні, за умови, що все буде цілком відверто.

### **3.3.1.2.2 Покращення процесу спілкування між окремими учасниками процесу стратегічного планування**

Повне порозуміння між особами, що виконують важливу функцію в процесі планування, просто необхідне. Дуже часто буває, що особи, роль яких важлива, не розмовляють відверто. Причини можуть бути різні: службова субординація, образи, амбіції або звичайна банальна відсутність можливості проведення такої розмови. Одне з завдань експертів полягає у проведенні відвертих розмов-репортажів з учасниками процесу стратегічного планування. В таких розмовах експерти отримують можливість перевірити або прокоментувати різну інформацію, отриману під час роботи над проектом. В цій ситуації найлегше отримати пропозиції жителів, дізнатися про їхні бачення і очікування. Місцеві політики в таких розмовах часто відкривають карти, яких не хочуть витягувати на офіційних зустрічах – в Раді чи Адміністрації. Роль експертів полягає у збиранні і порівнянні такої інформації. Окрім того, отримана інформація порівнюється з власною інформацією і власним досвідом. Це останнє є найкращим контрольним фільтром.

### **3.3.1.2.3 Краще представлення точок зору і результатів**

Експерти мають “порівняльний фон” – знають, як виглядає ситуація в інших аналогічних місцевостях і гмінах в інших частинах країни. Експерти оцінюють окремі факти інакше, ніж місцеві жителі. Це сумний факт, але часто дуже мудрі погляди ігноруються на місцях, бо їх автором є ... хтось місцевий. Люди чекають на “серйозну точку зору з Києва”. Це закомплексоване, легковажне ставлення до поглядів місцевих осіб добре ілюструє карикатура Анджея Млечка<sup>31</sup>: китаєць, тримаючи за руку свою косооку дитину, каже до іншого китайця: *“Це є наш син Конфуцій. Вдома кличемо його Фуцек”*.

Нехай згадане тут явище легковажного ставлення до точки зору місцевих громадян називається “ефектом Фуцека”. Одним з завдань експерта є виявлення таких вартісних, але ігнорованих поглядів і підтримка їх власним авторитетом.

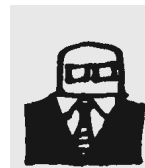
---

<sup>31</sup> Відомий польський карикатурист (ред.)

По-друге, та сама інформація, відповідно подана і переказана гідною довіри особою ззовні, має зовсім іншу “силу переконання”. Багато разів нам, як експертам ззовні, траплялось переконати місцевих жителів у тому, в чому не міг їх переконати місцевий Виконком. Звичайно, ми маємо також досвід візуальної форми представлення інформації.

### **3.3.1.3 Місцева влада**

Місія місцевої влади полягає не у декларації цінностей чи у демонстрації потреб – місією місцевої влади є окреслення поля можливостей. Влада повинна дбати про те, щоби серед цілей бажаних і мудрих було якнайменш таких, на які нема засобів. Роль влади полягає в усуванні бар’єрів.



Інакше кажучи: місцева влада - це рада і правління гміни, тобто – місцеві політики. Однак завжди (а особливо в місцевих стосунках), практично важливу функцію виконують також місцеві чиновники вищого рівня: керівники відділів, директори підрозділів і одиниць.

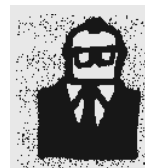
І перші, і другі – як члени правління і депутати, так і керівники відділів адміністрації – мають своє важливе місце в процесі створення локальної стратегії.

#### **3.3.1.3.1 Політики**

Місцеві політики приймають рішення про ухвалення стратегії і беруть на себе відповідальність за її виконання. Тому мусять мати суттєву роль в створенні цієї стратегії. Беручи до увагу довгостроковий період стратегічного плану, що виходить далеко за межі виборчого мандату, варто будувати навколо стратегії як можна ширший політичний консенсус. Хоч це є клопітне, з людської точки зору, і організаційно важке завдання, добре запропонувати опозиції взяти серйозну участь в стратегічному плануванні. Хто знає, яке угруповання буде реалізувати стратегію після наступних виборів? Отже, нехай всі політичні сили відчувають, що це є їх стратегія.

#### **3.3.1.3.2 Чиновники, менеджери...**

Керівники відділів, директори гмінних одиниць, начальники комунальних підрозділів – це особи, які відіграють важливу роль в процесі створення стратегії. Однак потрібно пам’ятати, що ця роль завжди наближається до ролі політиків (крім прийняття безпосередніх рішень). Не можна трактувати цих людей як квазі-експертів.



Начальник відділу водопостачання безпомилково вкаже поле можливостей в своїй галузі, але він не повинен визначати необхідність та перспективи розвитку цієї сфери. Не можна бути об’єктивним щодо масштабів запланованих заходів, якщо ... потім доведеться їх реалізувати. Завжди є загроза, що в таких випадках одні особи амбіційно завищуватимуть масштаби майбутніх заходів, інші – навпаки – підуть

шляхом меншого опору і занизять плани заходів. Об'єктивним може бути експерт, який особисто не бере участі в реалізації створеної стратегії.

Потрібно сказати: планування і управління комунальними послугами (в широкому розумінні, також послугами соціальними) повинно відбуватися з орієнтацією на очікування клієнта (client-oriented planning and managing), а не на інтерес постачальника цих послуг.

**Пам'ятаймо:** галузеві спеціалісти місцевої адміністрації не виконують в процесі стратегічного планування ролі експертів. Не вони повинні вказувати на необхідності та перспективи. Їх роль ближча до влади і полягає у представленні можливостей.

### 3.3.2 Конвент Розвитку Гміни

Конвент – це громадське об'єднання, яке буде представляти громадськість гміни в процесі створення локальної стратегії. Різні автори, в принципі, згодні щодо схеми складу Конвенту гміни. Беручи за приклад модель суспільства на основі трьох секторів, вони пропонують ввести в склад Конвенту представників громадського та неприбуткового секторів і підприємців.

- По-перше, в Конвенті повинна бути представлена місцева влада – члени Ради і Адміністрації, найчастіше за підтримки спеціалістів окремих напрямків.
- По-друге, представники місцевого бізнесу – як організації підприємців, так і окремі провідні бізнесмени і роботодавці. Також – місцеві інституції, які обслуговують бізнес.
- По-третє, в Конвенті мусить бути представлений третій сектор – громадські ініціативи і неприбуткові організації, важливі суспільні групи – різні покоління, середовища, групи інтересів (необов'язково формально зорганізовані). В цьому секторі ми бачимо також осіб, думки яких та власний авторитет мають найбільшу повагу серед громадян – “лідери громадської думки”. Їх участь в Конвенті очевидна.

Як приклад застосування такої схеми, представляємо склад Конвенту гміни Голухув<sup>32</sup>. Конвент, під керівництвом авторів книжки, працював від січня до вересня 2000 року над стратегією локального розвитку вищезгаданої гміни. В цій сільській гміні, яка має чудові туристичні умови, в склад Конвенту ввійшли 24 особи:

21. десять представників від громадського сектора, серед них:
  - чотири (тільки!) представники влади гміни,
  - чотири галузеві спеціалісти гмінної адміністрації,
  - сільський голова ключової місцевості (конкурентної по відношенню до центру гміни),

---

<sup>32</sup> Західна Польща, повіт Плешев, Велькопольське воєводство (ред.)

- директор групи шкіл (сільський голова і директор представляли в Конвенті більше свої середовища, ніж гміну);
22. сім представників від бізнесу, серед них:
- три приватні підприємці,
  - два представники великих роботодавців – державних підприємств, що не були власністю гміни (музей і Державне Лісництво),
  - по одному представнику із закладів обслуговування сільськогосподарського виробництва;
23. сім представників від неприбуткових та громадських організацій, серед них:
- два діячі спорту,
  - чотири представники неприбуткових організацій (не зв'язаних з підприємцями),
  - представник (неформально зорганізованої) молоді.

Це приклад необов'язковий. Однак його пропорції не повинні бути змінені надто радикально на користь одного або двох секторів. Якщо читаємо, що в складі Конвенту Господарчого Розвитку міста Пабяніце є чотирнадцять представників Ради і Адміністрації, двадцять підприємців і тільки два представники неприбуткових організацій (Асоціація Покупців і Фонд “Інкубатор Підприємництва”, отже також представники бізнесу), то постає питання – чи не забули про якісь інші середовища? Зокрема, чому немає жодного представництва неекономічної активності громадян?



*Для порівняння - склад розширеної Робочої групи міста Світловодська був наступним: Міськвиконком – 31%, представники бізнесу – 25%, неприбуткові організації – 13%, ЗМІ – 10%, депутати – 7%, молодь – 6%, державна виконавча влада – 4%, інші – 4%. Джерело: /Пархоменко В., Прошко В., Мавко П., див список літератури/*

### **3.3.2.1 Конвент і конфлікти: що робити з “важкими партнерами”?**

Не будемо приховувати: в переважній більшості гмін склад Конвенту визначають представники місцевої влади, а до роботи в Конвенті запрошує бургомістр (президент міста, вїт). Однак майже в кожній гміні можна вказати одну або й більше осіб, які перебувають в конфлікті з місцевою владою, але (а може власне – тому!) активних і важливих для громадського життя. Характерно, що, опрацьовуючи склад Конвенту, представники влади мають природну тенденцію не зважати на цих осіб. Причини бувають як психологічного, так і організаційного характеру. До першої групи причин відносимо, насамперед, особисту неприязнь до осіб, що виголошують відмінні погляди – “*Та я просто не можу сидіти з ним в одній кімнаті!*” – роззлився вїт, якому ми запропонували запросити до співпраці над стратегією його головного конкурента з останніх виборів і одночасно керівника опозиційних лівих сил.

Друга група причин, яка пояснює небажання влади запрошувати опонентів, має чисто практичний характер. Очевидно, що група людей, які мають подібні

Переконливо підкреслюємо – в складі Конвенту мусять бути представлені всі важливіші сили місцевої громади, також ті, які є в опозиції до сьогодишньої влади.

погляди, буде працювати швидше і більш злагоджено. Не бажаючи застрягнути у примітивних сварках, влада намагається уникати запрошень до Конвенту осіб, що мають виразно “іншу” точку зору, не вмiють йти на компромiс. Це супроводжується практичним побоюванням – щоб стратегія не була розірвана суперечними пріоритетами, щоб була цілісною.

Як психологічні, так і практично - організаційні аргументи на користь незапрошування опозиції до участі в Конвенті не витримують критики. Якщо навіть нам вдасться мінімізувати вплив опонентів влади на місцеві справи, мусимо пам’ятати – за умов демократії ролі можуть помінятися. І тоді реалізація стратегії буде залежати від того, чи під час її створення ми зробили зусилля погодити стратегію з опозицією, від того, чи опозиція вважатиме стратегію “свою”. Оскільки наша стратегія повинна охоплювати перспективу кількох скликань місцевого самоврядування, потрібно шукати для неї як найширшу підтримку. А переконання, що робота в групі односторонніх підтримки – це непорозуміння. Робота полягає не в написанні кількох сторінок тексту (це справді піде справно), тільки в реалізації цих записів. Ми мусимо зреалізувати стратегію, не тільки записати. Якщо конфлікти не будуть переможені на етапі написання планів, якщо не дійдемо до спільного консенсусу зі всіма гмінними партнерами, можемо бути переконані – конфлікти вийдуть наверх під час реалізації стратегії. І тоді буде дуже важко.

### **3.3.2.2 Практичні поради: скликання конвенту і визначення його складу**

Часто виходить так, що склад конвенту є першим полем конфронтації між експертами і місцевими політиками. І тут ми не маємо на увазі “сварку” про те, будуть чи не будуть представлені “важкі партнери”. Суперечка часто починається на більш фундаментальному рівні.

Традиційно буває так, що перший запропонований владою склад конвенту, це майже сто відсотків “50-річні пани в краватках”. Тобто та специфічна суспільна група, яка є надмірно представлена всюди там, де відбуваються будь-які збори. Війт однієї з гірських гмін, в якій ми працювали над стратегією, на наше запитання, чому в 30-особовому конвенті немає жодної жінки, потішив нас народною мудрістю: “Ну, бо знаєте, панове, - відповів, - баба в раді, то як коза в саді!”. В кінцевому результаті в конвенті працювало декілька жінок. Ми переконані, що без їх участі робота не мала б успіху.

Одним з завдань експерта є прослідкувати, щоб в складі конвенту не було дискримінації окремих груп чи середовищ, навіть якщо на користь такої дискримінації виступає дивна місцева традиція. Якщо мова йде про репрезентацію

окремих поколінь в конвенті, то тенденцією є занижена участь молоді. Ми, в таких випадках, часто застосовуємо прийом, я мета якого наочно показати представникам місцевої влади, до чого реально веде запропонований ними склад конвенту. Тож ми записуємо вік окремих кандидатів конвенту і створюємо своєрідний “демографічний профіль” конвенту. Тобто графік, який показує кількість представників окремих вікових груп (з періодом п’ять років). Виглядає це наприклад, так, як у наведеному нижче рисунку 3.3.

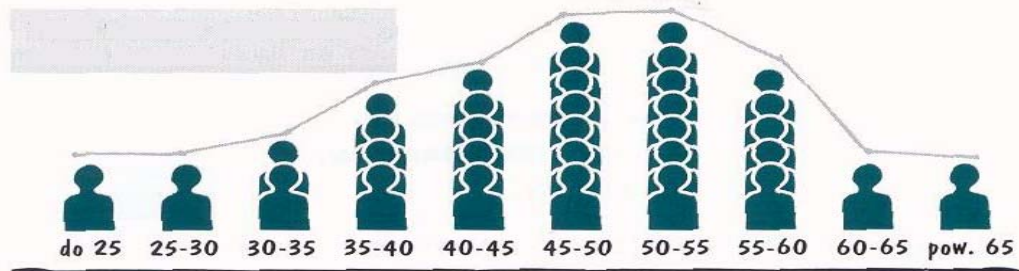


Рисунок 3.3 – Пиклад вікового профілю Конвенту

А тепер нагадаємо собі, **на який період ми розробляємо стратегію**. Якщо мова про 15-річний період, варто побачити, як в кінці цього періоду буде виглядати “демографічний профіль” складу нашого конвенту. Просто уявно додамо членам нашого Конвенту по 15 років. Блискучий результат! (рис. 3.4)

Тепер виразно видно: **в складі конвенту не представлено те покоління, для якого, власне, ми творимо стратегію**. Ось незаперечний аргумент на користь введення до складу Конвенту молодих і наймолодших. Тим більше, що знання і досвід найстарших осіб вже не є беззаперечною цінністю в сучасному світі – світі, який блискавично змінюється.

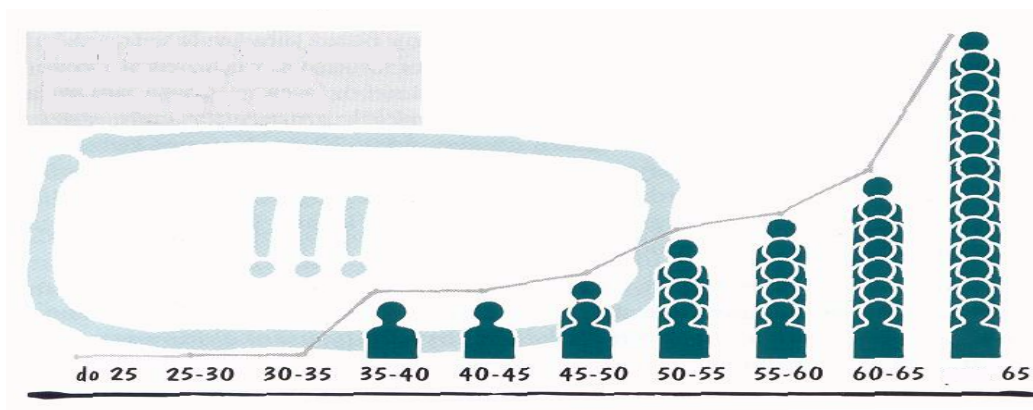


Рисунок 3.4 – Віковий профіль того ж самого Конвенту через 15 років



Якщо вже вдасться погодити список членів конвенту, варто зробити формальне відкриття і по-іменне представлення його членів. З практичної і “дипломатичної” точки зору добре, якщо членів Конвенту запросить і проголосить поіменно перша особа міста. Офіційний лист з печаткою і підписом, в якому запрошують “Пані Світлану Савченко до участі в Конвенті Розвитку Міста” часто є для багатьох учасників зібрань важливим жестом і імпульсом до активної праці. Маючи такий лист Світлана Савченко відчуває, що її поважають і запрошують до важливої справи, розраховуючи на її знання і досвід.

Доброю практикою є внесення поіменного складу Конвенту, як авторів документу, до вже готового Плану стратегічного розвитку.

### **3.3.2.3 Підготовка конвенту до роботи**

Група осіб, яких ми запросили до роботи в конвенті, не має, як правило, досвіду виконання спільних заходів. Ці люди мають різні очікування, різний досвід, часом також протилежні інтереси. Однак найважливіше – немає, як правило, вміння ефективної роботи в групі. Отже, є це велика група, а не колектив. Підготовка конвенту до роботи, перетворення його в гармонійний колектив, вимагають надання конвентові певної внутрішньої організації і деякого навчання учасників конвенту. Це є додаткове завдання для консультантів: потрібно провести курс навчання з основ стратегічного планування для членів новоствореного конвенту. Таке навчання необхідне для створення єдиної науково-методологічної бази для спільної роботи. Всі учасники конвенту мусять мати однакові фундаментальні знання і оперувати однаковими поняттями щодо стратегічного планування на місцевому рівні. Добре також запропонувати спільний тренінг з техніки роботи в групах, з техніки аналізу даних тощо.

### **3.3.2.4 Спеціалізація робочих груп Конвенту**

На пленарних засіданнях робиться тільки невелика частина роботи. Набагато важливіша і більш трудомістка є праця в робочих групах (проблемних, тематичних). Групи створюються на основі вступного ознайомлення з місцевою специфікою, з суворим застосуванням наступного правила – ці групи не можуть бути виключно галузеві, такі, що повторюють організаційну структуру міськвиконкому чи відділу міської ради. Поділ на галузі на цьому етапі консервував би “шаблонне мислення”. Це, в свою чергу, було би причиною нерозв’язання важливих справ, які знаходяться на межах окремих галузей.

Отже, на нашу думку, групи не повинні бути створені за галузевою ознакою: соціальна допомога, освіта, комунальне господарство, тощо. Робочі групи повинні формуватись за ознаками окремих проблем. Наприклад: група “Молодь і її проблеми” опікується як питаннями освіти, так і питаннями працевлаштування випускників і безробіттям серед них. Як збагаченням культурного життя міста, так і поживаленням контактів з клієнтами міськвиконкому через Інтернет. Отже, проблемне поле складається з багатьох “галузей”.

Інший приклад: проблемна група під назвою “З точки зору пересічного жителя” рецензує результати праці інших груп, пробуючи дивитись на ці результати очима середньостатистичної сім’ї, що живе в гміні. Такий підхід відрізняється від підходу пожежників, підприємців, соціальних працівників, молоді, шахтарів тощо. Праця такої групи допоможе усвідомити те, як до справ гміни ставиться більшість, яка не бере участі в громадських дебатах.

Немає жодного зразкового прикладу робочих груп: все залежить від того, в якій гміні відбувається робота, яких людей маємо в Конвенті. Самі учасники Конвенту визначають проблеми, навколо яких потрібно створити робочі групи. Не страшно, якщо сфери зацікавлення окремих груп перекриваються. Гірше, якщо певні виразно важливі проблеми не входять до кола інтересів жодної з груп.

### 3.3.3 Питання, дискусійні теми

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

#### 3.3.3.1 Контрольні питання

- Яку роль у формуванні місцевої стратегії мають окремі учасники стратегічного процесу?
- Охарактеризуйте докладніше роль експертів; представте різноманітні завдання експерта гміни з стратегічних питань.
- Визначте заходи, запропоновані для реалізації окремими учасниками стратегічного процесу (як з підтримкою, так і без підтримки інших учасників). Назвіть окремі групи запропонованих заходів.
- Представте пропозицію щодо складу Конвенту розвитку вашої громади. Чому власне ті, а не інші учасники? Кого вони представляють?
- Чому в Конвенті повинна бути представлена опозиція?
- Як потрібно формувати тематичні сфери роботи, якими будуть займатися окремі групи? Яка роль робочих груп в процесі стратегічного планування?



#### 3.3.3.2 Дискусійні теми

- Громадяни, експерти і представники місцевої влади (отже Правління і Рада Гміни) мають свої визначені ролі в представленій моделі. Натомість, яка, на вашу думку, роль гмінних чиновників вищого рівня – тобто галузевих спеціалістів?
- Взаємозв’язки між Бургомістром (Президентом, Війтом) та Радою Гміни суттєво відрізняються від взаємозв’язків між Головою Районної



Адміністрації та Головою Районної Ради. Якою повинна бути роль кожного з вищеназваних Голів в Конвенті Розвитку Району?

- Які проблемні групи, на Вашу думку, потрібно створити для опрацювання стратегії Вашої громади?
- Чи варто окремим тематичним групам включати додаткові теми і завдання, якщо виявиться, що внаслідок спонтанного поділу на групи якесь важливе питання було забуте?
- Представлення в Конвенті широкого кола інтересів чи організаційна ефективність? Проаналізуйте цю дилему в контексті запрошення до Конвенту опонентів сьогоденної влади.

## 3.4 Вхідні дані: над чим будемо працювати?

---

Коли ми вже вибрали метод роботи над стратегією і якщо ми маємо групу людей, готових до роботи, прийшов час перейти до третьої важливої справи. Ця справа полягає у зборі і підготовці всіх даних, які будуть потім предметом аналізу і основою стратегічного плану. Так, насправді, вся наступна (третья) частина книжки, в якій ми обговорюємо “рапорт про стан гміни”, присвячена збору і аналізу даних. Далі ми хочемо представити певні фундаментальні принципи, що відносяться до:

- джерел і способів пошуку і збору даних;
- способу сегрегації і запису даних, а також їх групування, обробки та аналізу.

### 3.4.1 Звідки брати дані?

Дані представляють, в першу чергу, місцева влада і представники місцевої адміністрації. Але, звичайно, величезні джерела даних знаходяться поза виконкомом гміни, в органах повіту, воєводства, в спеціальних підрозділах адміністрації. Таких підрозділів маємо в Польщі понад 100. В Україні також є велика кількість різноманітних організацій, інформації яких можуть бути придатними під час роботи над стратегічним документом.

#### 3.4.1.1 “Готові” дані...

Частину даних гміна має у вже опрацьованій формі: бюджетні звіти за попередні роки є готовим синтетичним матеріалом про громадські фінанси в гміні (а точніше – були б, якби не щорічні зміни форми цих звітів; потрібно опрацювати ці документи, щоб отримати **порівняльні дані** за різні роки).

Дуже часто буває так, що гміна вже має підготовлені і затверджені інші документи стратегічного характеру. Всі вони містять рішення стратегічного характеру, і всі вони є джерелом цінної інформації для стратегічного аналізу. Окрему увагу треба зосередити на “Аналітичному звіті про передумови та напрямки господарювання простором гміни”<sup>33</sup>.

#### 3.4.1.2 Аналітичний звіт про передумови та напрямки господарювання простором гміни

Згідно з вимогами чинного законодавства, кожна гміна повинна мати документ, котрий називається “Аналітичний звіт про передумови та напрямки господарювання простором гміни”. Цей документ - квазі- стратегія. “Передумови” є, по суті, РАПОРТОМ про стан гміни, а “напрямки” – стратегічним планом, що

---

<sup>33</sup> Документ, який визначає багаторічний план просторового планування, архітектури, будівельних робіт тощо (ред.)

охоплює питання господарювання простором гміни. Суть цього документу зрозуміла: процедура прийняття місцевих планів, яка (як правило) охоплює невеликий фрагмент гміни, і накладає дуже детальні обов'язки господарювання простором,- дуже розбудована. Кожен учасник цієї процедури може внести до плану зауваження і пропозиції, згідні з його власними інтересами. Хто в такому випадку стане в захисті інтересів гміни?

“Аналітичний звіт...” виконує таке завдання. Записані у цьому документі рішення та обмеження повинні бути взяті до увагу в кожному місцевому плані. “Аналітичний звіт...” є інструментом охорони громадських інтересів від натиску окремих груп. У своїй практиці ми бачили багато “Аналітичних звітів...” різної якості. Потрібно зауважити – незалежно від якості цих документів часто їх зміст суперечив записам ухвалених стратегій.

Причина дуже проста. Плановики отримують гроші за порядкування простору в такому вигляді, в якому цей простір існує сьогодні. Вони, як правило, не займаються аналізом потенційних джерел майбутніх доходів громадян. Плановики описують “передумови” і отримують з останніх “напрямки”. Очевидно, кінцеві документи мають перестраховувальний характер і консервують актуальний стан.

Висновок можна зробити такий. “Аналітичний звіт...” потрібно читати дуже уважно, але, одночасно, критично. Потрібно аналізувати, чи не ввійдуть в конфлікт стратегічні плани з “Аналітичним звітом...”. Якщо так, то після завершення процесу створення стратегії виникне необхідність актуалізації “Аналітичного звіту...”. Така ситуація виникає досить часто. Найкраще було б, щоб “Аналітичний звіт...” формувалася в результаті опрацювання стратегії.

Studium. W takim wypadku potrzebna będzie po zakończeniu na bazie zapisów ostatньої. Такий стан - ідеальний, до нього потрібно прагнути.

### **3.4.1.3 Порівняльні дані зовнішнього характеру**

Одним з важливих завдань експертів, які працюють над створенням стратегії, є представлення зовнішніх даних. Це є основою порівняння для локальних даних. Існують спеціалізовані джерела такої інформації, і знати, які дані і звідки їх можна отримати, - професійна компетенція експерта.

Серйозна консалтингова фірма із стратегічного планування, яка має певний досвід роботи, завжди володіє власними матеріалами, або, як мінімум, базами даних для порівняння. Наводячи приклади нашої роботи для конкретних гмін, ми часто звертаємося в цій книжці до результатів інших наукових розробок нашого колективу, проведеного аналізу чи гіпотез. Замовляючи послуги експерта, можемо очікувати, що він матиме таку “додану вартість”.

### **3.4.1.4 Місцеві “ефемерні дані”**

Експерти допомагають зібрати ще один вид інформації, який не зможе зібрати жоден місцевий житель. Жителі кожної місцевості створюють систему своїх своєрідних внутрішніх стосунків, і кожна така система, крім всіх вищезазначених

формальних джерел, має також неформальні джерела даних. Про що люди розмовляють в магазині і на зупинці? Що в читальному залі розповість нам пані бібліотекар? Що цікавого можна побачити (і кого зустріти) під час кількох велосипедних подорожей? Яка атмосфера в місцевих гастрономічних закладах, що там пропонують і за якою ціною? Що побачимо під час нічної прогулянки центром міста? Чи є такий пункт, який служить місцем неформальних зустрічей молоді (кав'ярня, парк, стіна за замком, лавки біля фонтану)? Хто і чим торгує на місцевому базарі? В якому стані зелені насадження і об'єкти місцевої архітектури?

Кожне з цих, на перший погляд, неважливих питань (наведених тільки для прикладу) почерпнуте з наших серйозних досліджень, які ми проводили в різних гмінах. Відповідь на кожне з них була для нас підґрунтям для конкретних пропозицій до рапорту. Однак, така і подібна інформація залишається поза увагою місцевої влади і не знаходить відображення в документах виконкому, хоча є досить важливою для формування враження експертів про гміну.

Для збору таких даних потрібне свіже око і певна дистанція у ставленні до справ гміни. З іншого боку – широке і аналітичне знання про інші, порівняльні локальні системи. Тільки на такому фоні видно, що в даній місцевості є дійсно специфічним і цікавим. Жителі просто не звертають уваги на бридкий і занедбаний будинок закладу позбавлення волі, який від незапам'ятних часів псує вигляд їхнього ринку. Громадяни звикли до такої картини, як до сходу і заходу сонця. Треба бути приїжджим, щоби звернути увагу на цей елемент місцевого пейзажу, як на чималу пляму на візерунку міста. Ми можемо зробити важливий висновок з нашого досвіду: ніколи не вдасться зробити стратегію заочно. Потрібно провести деякий час в тій місцевості, яку збираєтесь описувати.

### **3.4.2 Як представити дані?**

Окреме завдання експертів полягає у пошуку відповідного способу представлення даних так, щоби форма рапорту була зрозумілою і зручною для користування. Справа в тому, що “нейтральне представлення інформації” є фікцією. Кожен зі способів представлення даних звертає увагу на якийсь аспект і має в контексті певні висновки. Елементами, які визначають якість опрацювання інформації, є: правильно вибраний статистичний показник для ілюстрації даного типу явищ, зручна форма наведених графіків, вдалий поділ даних в таблиці, прийнятний текстовий опис, відповідні формати шрифтів тощо.

**І це не питання естетики. Це питання сприйняття змісту.** Майбутня стратегія повинна бути знаряддям праці, а знаряддя мусять бути зручними. Якщо дані важко прочитати, якщо вони подані в хаотичній формі, яка ускладнює пошук потрібних фрагментів, то ніхто не захоче скористатися такою стратегією. В кінцевому підсумку вона покриється пилом на далекій полиці. Але ми розробляємо наш документ не для цього. Стратегія повинна бути зручним знаряддям щоденної праці.

### 3.4.2.1 Старанний вибір форми представлення даних

Під час нашої роботи ми часто вимушені були продиратись крізь хащі недбало опрацьованих даних. Так, наприклад, одне з польських міст середньої величини на переломі 1999 і 2000 років отримало від групи експертів чорнову версію стратегії, якість якої обурила представників місцевої влади. Бургомістр того міста (котрий сам був чудовим спеціалістом місцевого самоврядування), запросив нас підготувати рецензію вищезгаданого документа. Ось фрагмент нашої рецензії, яка на прикладі наданих нам матеріалів ілюструє різні типи помилок представлення даних.

[...] Дані завжди наводяться з певною метою - для ілюстрації певних явищ, для аргументації висновків, як підстава для формулювання якоїсь думки. З цієї точки зору спосіб представлення даних може бути більше або менше вдалий. Необхідно звернути увагу на відсутність старанності в багатьох місцях рецензованого документа. Чи представляти дані в абсолютній формі, чи в процентах? Чи показувати динаміку в часі, чи територіальний поділ показників, чи, може, галузеву структуру? Кожен спосіб представлення тієї ж самої інформації робить наголос на різних аспектах. Наприклад, автори пишуть про зменшення кількості населення:



*„Динаміка цього процесу є значно більшою на території міста (в 1994-1998 роках зменшення кількості склало – 259 осіб, натомість в гміні – 75)”. [розд. 1.3.1]*

Ми не знаємо, чи такий висновок є коректним, бо кількість населення в гміні поза містом є менша, ніж в місті. Тільки подання процентних показників дає можливість порівняти динаміку в місті і в гміні. Таких прикладів дуже багато. Часом, автори самі стають жертвою фальсифікацій, що виникли внаслідок невірнього вибору форми наведення даних. Наприклад, пишуть про фонди, виділені на соціальну допомогу:

*„Розмір фінансових коштів, призначених на соціальну допомогу, зростає, однак їх ріст є непропорційний у порівнянні з ростом кількості осіб, які отримують таку допомогу. В 1996–1998 роках зростання фондів склало 713 549 злотих, що становить понад 59%.” [розд. 1.6.3.2]*

Теза про відставання росту фінансування соціальної допомоги від росту кількості отримувачів такої допомоги є явною неправдою. Двома абзацами вище автори подають таблицю даних щодо зростання кількості осіб, які отримували соціальну допомогу за наведені роки. Але дані пропонують не в процентах росту, а в абсолютній кількості осіб. Легко підрахувати, що за цей час, коли кошти на соціальну допомогу зросли на 59%, кількість осіб, які отримували таку допомогу, зросла тільки на 32,64%! Отже – набагато менше. Якщо б в таблиці було подано також процентні показники, помилки не було б”.

### 3.4.2.2 Дані, представлені графічно ( графіки, схеми, карти тощо)

Графіки і діаграми можуть розкрити нам багато цікавих закономірностей, речей, складних для сприйняття в числовій чи описовій формі. Важливою ділянкою роботи експерта є вибір типу графіків і діаграм, які б в найкращий спосіб відображали певний процес, явище, полегшили сприйняття зібраних даних. Автори також повинні вибрати відповідні елементи і параметри (наприклад, масштаб, легенду, напрямки динаміки, стрілки відхилень і т.п.). Як-раз таку роботу ми і маємо на увазі, коли говоримо про “власне опрацювання” - оформлення графіків і діаграм, створених комп’ютером.

Однак діаграми і графіки, що знаходимо в рапортах, часто не мають жодних слідів опрацювання. Вони такі, якими їх “створив комп’ютер”. Ось наші рецензії на **найхарактерніші помилки представлення даних у формі діаграм**, які зустрічаються в багатьох рапортах:

*„[...] в діаграмі 9 операція повороту діаграми на 90° зробила би наочною півпроцентну участь сільськогосподарського сектора; в наведеній формі подачі діаграми сектор залишається абсолютно непомітним.”*



*„Графіки 3, 4 і 5: з них не можна зробити жодного висновку. На кожному з них ми бачимо п’ять стовпчиків ідентичного вигляду. Різниця між величинами 6943 і 6951 складає 0,11 процента, що на стовпчику графіка висотою 2 см дає різницю 0,02 мм (два мікрметри!). Цю різницю на графіку помітити неможливо.”*

*“На особливу увагу заслуговує невдалий опис Графіку 5. Скорочення М і W (напевно, місто і село<sup>34</sup>, що ніде явно і однозначно не пояснено), сприймаються як часто вживані англійські позначення статі: М – men, W – women [...]”*

Графіки 6 і 7 : Абсолютно не зрозуміло з якою метою в одній системі координат представлено такі показники як народжуваність, кількість зареєстрованих шлюбів, рівень смертності загалом та рівень смертності немовлят? Якщо на цьому графіку представити динаміку народжуваності (що коливається в межах від 130 до 160) і динаміку смертності серед немовлят (від 1 до 4 на рік)? Лінія смертності серед немовлят є абсолютно нечитабельна, вона горизонтальна.[...]

*“Півцарства тому, хто вгадає, до яких даних відноситься права вертикальна шкала, а до яких – ліва? Обидві шкали описують те саме поле графіку, але величина 250 на одній відповідає значенню 180 на другій. В результаті, стовпчик висотою 197 є нижчий від прилягаючого до нього стовпчика висотою 152.[...]”*

Прийнята трьохвимірна форма представлення даних не дозволяє ефективно прочитати пропорції даних. Наприклад, на графіку 16 на рівні середньої освіти

<sup>34</sup> М і W = miasto і wieś - місто і село по-польськи; (ред).



графік для міста практично співпадає з графіком для гміни. Якби ми замість просторового варіанту мали звичайний плоский, було б видно, що це є оптичний обман (графік для села є “ближче”). А насправді, дані для села не досягають в цьому місці навіть 1/3 міського показника.[...]”

А ось приклад діаграм (рис. 3.5 і рис. 3,6) що ілюструють наведену інформацію. Привертають увагу два наступні елементи: порівняння місцевих даних з базою порівняння і продуманий вибір вертикальної шкали діаграми. Вона переконає, що більший від середнього показник житлової поверхні в цій туристичній гміні є потенційним стратегічним ресурсом. Шкала діаграми (обмежена від 17,5 до 20,5 м2 на особу) виразно демонструє цю різницю.

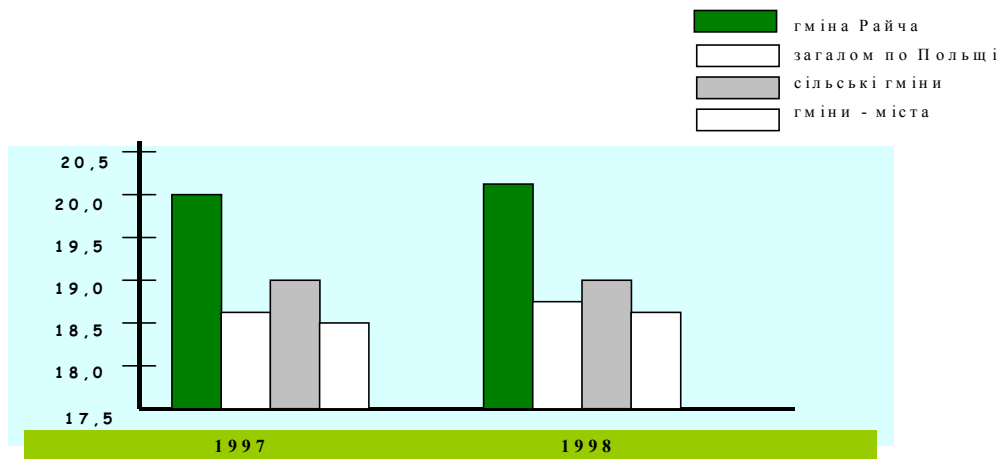


Рисунок 3.5. Житлова поверхня на одного мешканця; гміна Райча на порівняльному фоні

Якби не така форма представлення даних, якби шкала діаграми починалася від 0, а не від 17,5, діаграма виглядала б так, як сусідня. Погодьтеся, суттєвої різниці між стовпчиками не помічаємо, та й небагато можна побачити на цій діаграмі. А чи є гміни, які мають нульовий показник поверхні на жителя? Величина 17,5 приблизно відповідає найнижчому показнику. Приймаючи шкалу від нуля, поводитимось так, якби висоту будинків при ринку в Кракові ми міряли ..... від рівня моря.

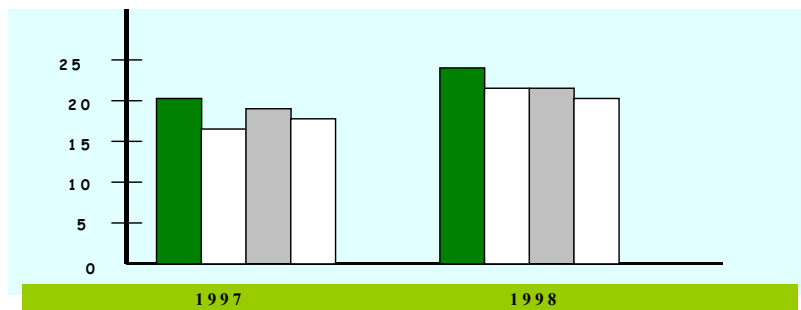


Рисунок 3.6 - Житлова поверхня на одного мешканця; гміна Райча на порівняльному фоні – помилка при виборі масштабу

Ми не маємо на меті докладно обговорювати правильність застосування знярядь статистичного аналізу і відповідних форм представлення даних. Це не є предметом нашої книжки. Тих, хто глибше цікавиться цією темою, відсилаємо до літератури, яка присвячена застосуванню статистики при аналізі місцевого самоврядування. Тут ми обмежимося тільки важливим висновком: вибір як даних, так і форми їх запису і представлення – це не тільки технічна процедура, це надзвичайно важлива ділянка праці, від якої залежить якість майбутнього рапорту і всієї стратегії.

### 3.4.2.3 База порівняння

Відсутність бази порівняння – це найпоширеніша помилка більшості стратегічних планів, які ми читали (приклад формування бази на рис. 3.7). Числові дані наводяться без жодного контексту для порівняння. Густота заселення складає 175 осіб на 1км.кв. – це багато чи мало? Більше, ніж в середньому по воєводству? Менше, ніж в середньому по Польщі? В промисловості працює 38% працездатного населення – це високий чи низький показник? Дані, які наведені без контексту, без порівняння - є малоцінними: невідомо, які висновки з них можна зробити. Потрібно пам'ятати, що стратегія робиться для депутатів і членів правління гміни, а не для експертів з інших галузей. Депутати і члени правління, як правило, добре знають дані для своєї місцевості, але не мають обов'язку знати на пам'ять показники для воєводства чи країни. З цієї причини, замість того, щоби повторюватися про рівень безробіття в гміні, краще представити базу порівняння, яка покаже, чи наші показники на фоні країни є задовільними, чи такими, що непокоять.

Приклади правильного представлення даних в рапорті; це дані гміни Голухув, де вони співставлені не тільки з даними оточення (повітом і воєводством, в яких знаходиться гміна), але і з загальнопольськими середніми показниками для гмін цього типу (сільських.). Тільки таке представлення дозволяє оцінити успіх даної гміни в цій окремій сфері.

<b>Книгозбори бібліотек в гміні Голухув: кількість томів на 1000 мешканців в чергових роках</b>					
<b>рік</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
гміна Голухув – кількість мешканців	5473	5550	5687	5958	6094
повіт Плешев	4452	4451	4510	4569	4610
воєводство Велькопольське	3604	3600	3695	3598	3612
сільські гміни – середній показник	4127	4145	4145	4142	4134

Джерело: авторське опрацювання на основі даних виконкому гміни Голухув і Головного Статистичного Управління Польщі

Рисунок 3.7 – Приклад формування бази порівняння.

### 3.4.3 Чому султан носить зелені підтяжки?

Ну власне, чому? Перед тим, як ми разом з Читачем дамо відповідь на це найкласичніше з усіх класичних евристичних питань<sup>35</sup>, зробимо деякі зауваження.

Однак, для того щоб інформацію вдалося правильно зіставити, а потім – прокоментувати, потрібно зробити важливу і досить важку справу. Треба провести селекцію даних, вибрати потрібні дані і відкинути всі інші. Часто зустрічаємо в рапортах про стан гміни все, що попаде під руку.

Ми вважаємо, що кожна “порція даних”, наведених в рапорті (графік, таблиця, текстова інформація), повинна бути прокоментована. Інформація, яку експерт не може прокоментувати, не несе, як правило, жодного конкретного змісту.

„Чим більше інформації – тим краще”, — кажуть прихильники такого підходу. Але неправда – не краще! Надмірна інформація може повністю **затулити проблему**, яку хочемо розв’язати, використовуючи цю інформацію.

Час відповісти на поставлене питання. Отже: чому султан носить зелені підтяжки? Чому?

Проста справа – **тому що не хоче, щоб шаровари спадали**. Те, що підтяжки зелені, не має жодного значення! Це, власне, і є та **надмірна інформація**, яка затуляє собою основну проблему; дані цього плану є постійною проблемою під час читання всякого типу рапортів. Дуже важливим завданням експертів є, щоб до рапортів не попадали жодні непотрібні дані, жодні “зелені підтяжки”, як називаємо це на нашому професійному жаргоні. В одному з міст ми розробляли стратегію. В її рапорті було повно фундаментальних пропусків, натомість знайшлася інформація про те, що в гміні є біля 200 куріпок, 28 борсуків і ... два еноти (напевно, такі дані знайшлися під рукою). Щоби визнати будь-який ресурс гміни стратегічним, потрібно відповісти на питання: до яких непоправних наслідків призвело б зникнення цього ресурсу? Тут доцільно запитати: до якої драматичної зміни призвела б міграція симпатичних енотів у сусідню гміну?

### 3.4.4 Питання, дискусійні теми

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

---

<sup>35</sup> Протягом багатьох років це питання ставлять за приклад слухачам курсів з евристичного розв’язування проблем.

#### 3.4.4.1 Контрольні питання

- Наведіть декілька основних джерел даних — документів комплексного характеру, які повинні бути доступні в кожному місті (районі).
- Наведіть приклади джерел зовнішніх даних, які можна використати для порівняння. Де можна отримати аналіз даних про те, як співвідносяться місцеві дані з зовнішнім фоном?
- Що означає поняття “ефемерні дані”? Наведіть приклади інформації такого типу, яка є важливою для вашої місцевості, але не відображається в офіційних статистичних даних.
- На що треба звернути увагу при графічному представленні інформації?



#### 3.4.4.2 Дискусійні теми

- Рапорт повинен бути об’єктивним, натомість “ефемерні дані” є, як правило, суб’єктивні. Отже: чи можна їх брати до уваги і в якій мірі?
- „За допомогою статистики можна довести все, що завгодно”: до якої міри можна (і потрібно) опрацьовувати дані; в якій мірі треба залишити дані в найбільш сирій формі?



# 4 Рапорт про стан гміни: найважча частина роботи

---



## Анотація Частини IV:

*В четвертій частині книжки ми обговорюємо найбільш трудомісткий і надзвичайно важливий етап роботи: створення Рапорту про стан гміни. В цьому розділі описується, що повинні містити шість розділів Рапорту. Але перед тим ми знайомимо Читача із загальними принципами написання Рапорту. Отже, питання висвітлюються в наступній послідовності:*

*В **Розділі 4.1.** описуємо загальні принципи, які визначають створення Рапорту. Особливу увагу приділяємо принципам аналізу А-В-С (який, на нашу думку, повинен замінити поширений SWOT-аналіз).*

*В **Розділі 4.2.** ми пояснюємо, як описати в Рапорті розташування і зовнішні взаємовідносини гміни.*

*В **Розділі 4.3.** ми розглядаємо питання просторового порядку, які варто описати в Рапорті.*

*В **Розділі 4.4.** описуємо, як потрібно розкрити екологічну тематику з точки зору екологічних перспектив гміни.*

*В **Розділі 4.5** ми приділимо увагу широкій суспільній тематиці, яка буде відображена в “соціальному” розділі Рапорту.*

*В **Розділі 4.6.** викладаємо наш погляд на те, як повинна бути описана місцева економіка. І, нарешті, в **Розділі 4.7.** ми описуємо бюджетні питання гміни та її організаційну структуру.*

## 4.1 Як виникає Рапорт ...

Багато підручників стратегічного планування відбивають поверхневий етап збору інформації. Всього-навсього, дані лежать де-небудь на полицях в Управлінні міста; потрібно взяти їх звідти і зробити короткий витяг, який стане “описовою частиною” нашого аналізу актуального стану гміни. Потім потрібно зробити SWOT-аналіз.

Оскільки ми, в першу чергу, практики, а не лише теоретики, то знаємо, що насправді все виглядає інакше. Працюючи над нашими першим стратегічним планом, ми спостерігали безрадісні обличчя членів нашого комітету із стратегічного планування, які пробували зробити SWOT-аналіз “з повітря”, на основі інтуїції і “описової частини”.

Крок за кроком ми зрозуміли, що так працювати неможливо. Щоб зробити аналіз (SWOT чи будь-який інший), потрібно мати матеріал для аналізу. Потрібно мати зібрані дані. Від якості цих даних залежить якість результатів аналізу і якість всієї майбутньої стратегії, яка буде побудована на їх основі.

Це фундаментально важливе для нашого методу твердження:

Добре зроблений Рапорт про стан гміни – це найважча, найбільш трудомістка і дуже важлива частина роботи над стратегією. Якщо рапорт підготовлений добре, все потім буде дуже просто. Проблеми, які виникають на подальших етапах роботи над стратегією, зазвичай свідчать про недосконалу підготовку рапорту.

### 4.1.1 Структура Рапорту: що значить, як її зрозуміти?

Рапорт складається з шести стандартних частин. Ми радимо притримуватися цієї перевіреної структури, якщо Ви не переконані, що маєте кращу ідею щодо впорядкування даних. Натомість, незважаючи на те, чи хтось готує рапорт на базі нашої шестичастинної структури, чи на базі будь-якої іншої, завжди працює принцип, без врахування якого рапорт буде нічого не вартим папером.

Цей принцип звучить так:

Розділи рапорту – це не шість окремих галузей, не шість шухляд, до яких ми вкладаємо окремі елементи місцевої реальності. Ці розділи, це шість точок зору, з яких по черзі дивимось на всю реальність гміни. Ми не замислюємося, чи, наприклад, очисний заклад відноситься до “екології”, “економіки”, “просторового порядку” чи “інвестиційних питань”. Ми не будемо кидати очисного закладу до жодної з цих шухляд. Замість цього, багатократно опишемо в різних розділах рапорту відмінне значення для середовища, якості місця проживання, економіки, просторового порядку і фінансів гміни.

Дорогий Читачу! Це фундаментальний принцип підготовки рапорту. Якщо після ознайомлення з цим розділом ви зрозумієте, що не до кінця “відчуваєте” цей

принцип і не знаєте, як використати його на практиці, прочитайте його ще раз дуже уважно.

Реальність не поділяється – як бюджет – на “розділи і параграфи”. Реальність є безперервна, а справи пов’язані між собою надзвичайно складною мережею взаємозв’язків. В реальному житті гміни не вдасться об’єктивно визначити межі між питаннями культури і освіти, питаннями освіти і ринку праці, ринку праці і соціальної допомоги, соціальної допомоги і самоорганізації громадян, самоорганізацією громадян і культурою. Ми завжди можемо вказати на проблеми, які знаходяться на межі цих сфер. Тим часом, щоденна робота Управління міста чи гміни по природі речей відбувається за певною структурою, відділи мають свої назви і межі компетенцій. І часто буває так, що об’єктивно важливими справами нікому зайнятися, бо вони “не відносяться до компетенції даного відділу”. Власне такі “прогавлені” важливі справи та проблем повинен враховувати стратегічний аналіз.

Тому не можна групувати матеріал згідно, наприклад, бюджетної класифікації, компетенції відділів виконкому тощо. Матеріал потрібно бачити цілісно, цю цілісність потрібно описати в шести аспектах, з шести різних точок зору (і в кожному з них нехай буде прикладом описаний вище очисний заклад).

1. **ЗОВНІШНЄ ОТОЧЕННЯ І ЗОВНІШНІ ВЗАЄМОВІДНОСИНИ.** Гміна з точки зору її взаємовідносини з сусідніми територіями і зовнішніми осередками (в тому числі, наприклад: чи по сусідству з нашою гміною є очисний заклад, не завантажений на повну потужність, готовий по низькій ціні прийняти нечистоти з нашої гміни? І навпаки: чи наш планований очисний заклад не може бути використаний в майбутньому – а отже, співфінансований сусідніми локальними системами?).
2. **ПРОСТОРОВИЙ ЛАД І УРБАНІСТИКА.** Наша гміна з точки зору просторового порядку і урбаністики (а отже, серед багатьох інших питань – наш очисний заклад в аспекті впливу його локалізації на локалізацію та взаємозв’язки функціональних зон в просторі гміни: на ціну обладнання території водо- і газопроводами, каналізацією тощо).
3. **ЗОВНІШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ.** Наша гміна з точки зору зовнішнього середовища (в тому числі – очисний заклад, але тут – лише в аспекті впливу на екологічну сферу, отже не лише з точки зору водопровідно-каналізаційного господарства, але також впливу на краєвид).
4. **МІСЦЕВА ГРОМАДА.** Наша гміна з точки зору суспільної групи, громади мешканців (вчетверте описуємо наш очисний заклад, як елемент покращення умов життя для всіх, і можливі незручності для деяких громадян).
5. **МІСЦЕВА ЕКОНОМІКА.** Наша гміна в економічному аспекті (в черговий раз серед багатьох інших питань ми описуємо, наприклад, вплив діючого очисного закладу на інвестиційну привабливість гміни).
6. **БЮДЖЕТ І ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПИТАННЯ.** Наша гміна з організаційно-функціональної точки зору і з точки зору бюджету гміни

(тут також з'являється наш очисний заклад: в якій організаційно-правовій формі функціонує і як розраховується з гміною? Яких інвестицій вимагає?).

Чи ти вже розумієш, Дорогий Читачу? Немає питання “де вписати безробіття”? Замість нього є серія інших питань. Що написати про безробіття в розділі під назвою “Місцева громада”? А що в економічному розділі? Адже безробіття має і економічний, і суспільний виміри.

Чи означає це, що ми повинні вигадувати щось про безробіття для розділів “Зовнішнє середовище” і “Просторовий лад”? Звичайно, вигадувати не потрібно. Якщо нічого про безробіття в цих розділах сказати не можна – це значить, що безробіття в цих аспектах не є стратегічною передумовою, простіше кажучи, – з точки зору просторового порядку чи зовнішнього середовища воно несуттєве.

### **4.1.2 Експерти беруть дані у свої руки**

На цьому етапі Конвент розвитку гміни не має багато роботи. Збір даних – це робота чиновників і експертів, а опрацювання даних – завдання виключно експертів. Чому? Тому що для правильного відбору і оцінки значення цих даних потрібно мати забезпечення наступних вимог:

1. відчуженість від місцевих справ і об'єктивність, яка виникає внаслідок того, що експерт не має тут жодних приватних інтересів;
2. знання про інші, порівняльні території, що дозволяє оцінити дані в ширшому контексті.

Якщо влада міста аналізує місцеві дані самостійно, дізнається з них тільки те, що... і так вже знає. Якщо аналізом займається кваліфікований експерт – рапорт буде для місцевої влади та для місцевої громади несподіванкою; ми дізнаємося з нього про те, на що раніше не звертали уваги.

Якраз це нове знання, цю “додану вартість”, вносить в роботу над рапортом зовнішній експерт. За це йому платить гміна. Якщо потім, в процесі ознайомлення з готовим рапортом, ми не дізнаємося нічого нового про нашу гміну, якщо нічого несподіваного, такого, що надихає, не виникне із співставлення даних, способу їх обробки і інтерпретації, це може означати, що запрошений нами експерт не був старанним при виконанні роботи, або не знає свого ремесла.

Хіба що, наша гміна є нудна і плоска, як черствий налісник і нічого цікавого про неї написати не можна. Але, щиро кажучи, ми не віримо в існування таких гмін.

#### **4.1.2.1 Лише стратегічні передумови, тобто: викидаємо більшу частину роботи...**

На початковому етапі роботи над Рапортом часом буває і так, що бракує деяких суттєвих даних, і немає звідки їх взяти. Однак в переважній більшості випадків маємо діаметрально протилежну проблему. Ця проблема зовсім не є дріб'язковою - проблема надлишку даних. На початку, як правило, збираємо все підряд, бо не



знаємо, що може стати у нагоді. Тому росте гора найрізноманітніших, товстих документів, переповнених графіками і таблицями.

Звичайно, добре було би всі зібрані аналітичні матеріали детально перечитати, потім проаналізувати. Однак по мірі того, як гора документів росте, починаємо розуміти, що ми не в змозі цього зробити. Адже Рапорт має бути написаний протягом визначеного часу. Тому, коли хочемо охопити нашим аналізом якнайширше коло даних, автоматично погоджуємося з тим, що аналіз наш буде поверхневим. Навпаки, якщо захочемо аналізувати дуже уважно і глибоко, то за визначений час охопимо лише невелику частину даних.

Інформації, як правило, забагато. Як зарадити собі з її надлишком? Як з моря даних вибрати ті, які є найважливіші? Особисто ми віддаємо перевагу такому методу роботи, який складається з наступних кроків.

Вступ: збираємо якнайширше коло даних.

Між членами робочої групи розподіляємо завдання із підготовки матеріалів до чергових розділів майбутнього рапорту, виконуємо перший вступний опис нагромадженого матеріалу. На цьому етапі опис буде виглядати як перелік тем, які можна використати при обговоренні в окремих розділах на основі зібраних даних. Тут не буде заглиблення в окремі питання. Виглядатиме це так: найрізноманітніші вибірки документів будуть перекладені різнокольоровими закладками, обклеєні клейкими “фішками”, що вказуватимуть на цікавий матеріал в конкретному місці документу. На цьому етапі автори окремих розділів Рапорту можуть відразу вказати, які дані є відсутні і що потрібно знайти.

Далі настає період дуже копіткої роботи: експерти обмінюються опрацьованими матеріалами. Потім редагують і радикально аналізують опрацьований колегою матеріал, відкидаючи все, що не є стратегічною передумовою майбутнього розвитку гміни. В цьому процесі допомагає розроблена Я. Вардою техніка аналізу даних, так звана А-В-С-аналіз (в нашій роботі ця техніка успішно заміняє SWOT-аналіз). Але перед тим, як ми пояснимо суть методу А-В-С, скажемо коротко, чому на цьому етапі ми пропонуємо експертам передавати свої матеріали колегам, замість того, щоби опрацьовувати їх власноручно. Отже, оскільки наступний етап полягатиме на безжалісному відборі зібраного матеріалу і виключенні з поля зору значної його частини – наш досвід підказує, легше викидати те, що зібрали інші особи. До власних напрацювань ми є прив’язані набагато більше. Ми є менш об’єктивні в їх оцінці. Багато фрагментів в Рапорті ми прагнули залишити не тому, що вони є важливі, але тому що “так багато сил пішло на те, щоби їх здобути”. Тимчасом, важливо, щоби в Рапорті залишились тільки безумовно важливі матеріали.

#### **4.1.2.2 А-В-С-аналіз**

Щоб описати, у чому полягає суть А-В-С-аналізу, мусимо спочатку пояснити, що таке стратегічна передумова. Стратегічною передумовою є все, що в істотній мірі впливає (або буде впливати) на майбутній розвиток гміни. Звичайно, не з усіх

даних виникають стратегічні передумови. Щоб з моря даних виловити ті елементи, які ми оцінюємо як такі, що зумовлюють стратегічний розвиток гміни, ми пропонуємо використати простий метод впорядкування інформації, який називатимемо А-В-С-аналізом.

Назва “А-В-С-аналіз” є абрєвіатурою, що складається з перших букв слів: Advantage (перевага), Barrier (бар’єр), Controversial (спірний). Техніка полягає у групуванні того, що ми знаємо про ситуацію, яка аналізується, за вказаними трьома критеріями. Все, що ми не можемо зарахувати до жодної з груп, – відкидаємо як зайву інформацію. Селекція даних полягає у “розкладі” їх до чотирьох “кошиків”. Щодо кожного з аналізованих фактів задаємо собі наступні питання:

- А. Чи даний факт з реальності гміни є **ПЕРЕВАГОЮ** з точки зору її розвитку? Чи завдяки тому, що даний факт має місце, розвиток гміни буде легший, наступить скоріше, піде кращим шляхом? Якщо так – дані “кидаємо в кошик” з буквою “А”.
- В. Якщо ні, якщо це не козир, можливо це **БАР’ЄР** для розвитку гміни? Через існування даного факту розвиток буде важчий, повільніший, більш невизначений, або піде в небажаному напрямку? Якщо так – аналізований факт “кидаємо до кошика” з буквою “В”.
- С. Якщо ні, якщо наш факт не є козирем, не є бар’єром, то можливо це **СПІРНЕ ПИТАННЯ**, тема для додаткового аналізу? Адже буває так: знаємо, що даний факт явно вплине на майбутній розвиток подій, але не знаємо, яким буде вплив. Майбутній фіскальний податок – чи це козир, чи бар’єр в розвитку міста? Ми не знаємо, бо не знаємо ані змісту майбутнього закону, ані дати його впровадження у життя. Також ми не знаємо, якою буде реакція платників податку. Але ми знаємо, що такий податок буде мати величезне, а може й вирішальне значення для майбутнього розвитку гміни. Тому такий фактор “кидаємо у кошик” з буквою “С”.

Якщо у останньому випадку відповідь звучатиме “ні”, якщо факт не є ані козирем, ані бар’єром, ані спірним питанням для подальшого аналізу – в такому випадку вважатимемо, що даний факт взагалі не є стратегічною передумовою. Якщо він не впливає на розвиток ні позитивно, ні негативно, не ставить перед нами важких запитань – вважатимемо, що факт не має стратегічного значення для розвитку нашої гміни. Такий факт знаходить своє місце в четвертому, найбільшому “кошику” – в *кошику для сміття*. В Рапорті немає місця для зайвих фактів. Те, що не є важливе, не повинно мати місце в рапорті.

Момент “викидання в смітник” важкий з психологічної точки зору. Але якщо цього не зробимо, не отримаємо матеріалу, з яким зможемо ефективно працювати. Отже, повторюємо: якщо щось не є козирем, бар’єром або спірною темою, то – хоч би який це був гарний, готовий матеріал, хоч би як багато праці було вкладено в нього – відкидаємо його з рапорту без жалю. Може нам буде якийсь час сумно, але Рапорт після цього стане більш якісним і кращим для сприйняття.

Щоб матеріал рапорту був впорядкований в спосіб зрозумілий для читача, кожен з шести головних розділів рапорту повинен бути завершений А-В-С-аналізом. Окремі стратегічні передумови кожного розділу, широко описані в межах кожної галузі питань, повинні бути ще раз згадані в тезовій формі, кожна з передумов повинна однозначно підпорядкуватися класифікації: переваги, бар'єри, спірні питання.

Передумови з перших двох груп повинні бути записані в формі коротких тверджень: “маємо таке і таке безробіття”, “маємо такий і такий рівень госпіталізації мешканців”. Третя група – це список питань: “Цікаво, чи станеться те і те?”, “Чи вдасться провести такий і такий захід у гміні?”, “В якій мірі зменшиться рух туристів після відкриття автостради А-2?”.

Ось приклад фрагменту “сирого” А-В-С-аналізу, що завершує один з розділів рапорту про стан гміни Тарнаватка.

### **Переваги:**

- велика ймовірність позитивної кон'юнктури для глобального туризму,
- сфера послуг для транзитного руху (потенціальна сфера економічної діяльності),
- повна газифікація гміни,
- є резерв водних ресурсів,
- на всій території гміни доступний радіозв'язок у всіх операторів мобільного зв'язку,
- розвивається діяльність Асоціації Католицької Молоді, що є доброю школою громадянської і економічної активності,
- ресторан “Стара Корчма”, що в майбутньому може бути візиткою гміни,
- багатий природно-екологічний ресурс гміни, що в майбутньому може бути елементом свідомої побудови візерунку гміни;

### **Бар'єри:**

- сітка шкільної освіти не відповідає актуальним потребам,
- швидко зменшується народжуваність,
- тривожний сигнал: від'ємне, швидко зростаюче сальдо міграції (більше осіб виїжджає, аніж приїжджає на постійне місце проживання), відтік освіченої молоді,
- відсутність каналізаційної мережі,
- відносно мала кількість абонентів стаціонарного телефонного зв'язку,
- дуже мала кількість суб'єктів підприємницької діяльності,
- низький рівень суспільної самоорганізації,
- відсутність планової архітектурної забудови в селах , що входять до складу гміни (за винятком Панькова),

- гміна поділена на дві частини швидкісною автострадою,
- роздрібненість сільськогосподарських земель, неефективне їх використання;

### **Спiрні питання**

- Яка причина низької і постійно спадаючої кількості людей старшого віку в населенні гміни? Чи є причиною такого стану низький рівень охорони здоров'я і мала середня тривалість життя мешканців гміни?
- Що можна зробити для росту підприємницької активності мешканців гміни? Які бар'єри цієї активності існують сьогодні?
- Чи з'явиться значна кількість робочих місць для жінок внаслідок розвитку підприємництва і туризму?
- Що трапиться внаслідок повного обезлюднення найменших населених пунктів на території гміни? Чи ці місця зацікавлять осіб, які планують будівництво літніх будинків для відпочинку?
- Чи є можливість промислової експлуатації родовищ торфу, піску і щебеню без входження в конфлікт з туристичною функцією гміни? Чи не виникнуть проблеми, пов'язані з тим, що гміна розташована в районі джерел питної води?
- Чи вдасться, хоч би в незначній мірі, використати місцеві породи вапняків як елемент традиційної малої архітектури, характерної для Любельської землі?

Очевидним є факт, що окремі передумови кожної з “категорій” не мусять мати – і майже ніколи не мають – однакового впливу на місцевий розвиток. Одні переваги є незрівнянно важливіші від інших, деякі бар'єри легше обминути, ніж інші. Також не всі запитання мають рівну вагу: від відповіді на деякі з них залежить майбутнє нашої гміни, інші мають тільки допоміжне значення. Отже, щоб А-В-С-аналіз був точніший, окремим стратегічним передумовам потрібно надати числове значення, яке відображає рейтинг їх важливості. Чим важливішою є дана передумова, тим більше числове значення їй надаємо.


Ми пропонуємо рейтингову шкалу в інтервалі від 1 до 5, при чому окремі величини означають:

1. Фактор низької важливості – такий, що має мале значення для розвитку окремих сфер життєдіяльності або деяких частин території гміни;
2. Фактор середньої важливості – такий, що має середнє значення для розвитку окремих сфер життєдіяльності чи частин території гміни, або ж незначний вплив на розвиток всієї гміни;
3. Важливий фактор – такий, що має велике (але не вирішальне) значення для розвитку деяких сфер життєдіяльності або деяких частин території гміни, або середньо-важливе значення для розвитку всієї гміни;
4. Дуже важливий фактор – такий, що має вирішальне значення для розвитку окремих сфер життєдіяльності або деяких частин території гміни, або важливе (але не вирішальне) значення для розвитку всієї гміни;

5. Ключовий фактор – такий, що має вирішальне значення для розвитку всієї гміни.

Однак це ще не кінець верифікації факторів розвитку. Крім оцінки важливості окремих факторів – переваг, бар'єр і спірних питань – є ще одна важлива верифікація. Ця остання відноситься тільки до переваг і бар'єрів – це змінюваність в часі. Адже ми можемо наперед знати про те, що дана перевага сьогодні середньо-важлива, незабаром буде важливим фактором, стане дуже важливим, а може й ключовим фактором розвитку гміни. Ми можемо наперед передбачати, що якийсь із суттєвих бар'єрів (наприклад, слабка доступність комунікацій) протягом п'яти років зникне (бо буде завершено будівництво частини автостради).

Таку змінюваність в часі також потрібно класифікувати. Пропонуємо знову поділити передумови розвитку на шість видів, згідно їх змінюваності в часі.

Фактор, значення якого стрімко зростає	графічні символи	
Фактор, значення якого зростає		
Незмінний фактор, значення якого стабільне		
Фактор, значення якого повільно зменшується		
Фактор, значення якого різко зменшується		
Фактор, змінюваність якого невідома		?

Отже, окремі передумови розвитку будуть охарактеризовані за трьома параметрами: вид (А, В, чи С), важливість в шкалі від 1 до 5, і – для переваг і бар'єрів – вектори змінності, позначені графічно згідно з описаною класифікацією. Отже, якщо дана передумова розвитку буде позначена, наприклад, А3к, потрібно розглядати її як важливу перевагу, значення якої зростає. В кінцевих результатах А-В-С-аналізу, як правило, не розглядаємо факторів з величинами 1 і 2 (виняток становлять фактори, вектор яких є зростаючий для величини 2 і стрімко зростаючий для величини 1). Фрагмент результатів А-В-С-аналізу з вищенаведеного прикладу можемо записати як таблицю:

#### Переваги:

- велика ймовірність позитивної кон'юнктури для глобального туризму,
- сфера послуг для транзитного руху (потенційна сфера економічної діяльності),
- повна газифікація гміни,
- є резерв водних ресурсів,
- на всій території гміни доступний радіозв'язок у всіх операторів мобільного зв'язку,
- розвивається діяльність Асоціації Католицької Молоді, що є доброю школою громадської і економічної активності,
- ресторан “Стара Корчма”, що в майбутньому може бути візиткою гміни,

- багатий природно-екологічний ресурс гміни, що в майбутньому може бути елементом свідомої побудови візерунку гміни;

### **Бар'єри**

- сітка шкільної освіти не відповідає актуальним потребам,
- швидко зменшується народжуваність,
- тривожний сигнал: від'ємне, швидко спадаюче, сальдо міграції (більше осіб виїжджає, аніж приїжджає на постійне місце проживання), відтік освіченої молоді,
- відсутність каналізаційної мережі,
- відносно мала кількість абонентів стаціонарного телефонного зв'язку,
- дуже мала кількість суб'єктів підприємницької діяльності,
- низький рівень суспільної самоорганізації,
- відсутність планової архітектурної забудови в селах , що входять до складу гміни (за винятком Панькова),
- гміна поділена на дві частини швидкісною автострадою,
- роздрібненість сільськогосподарських земель, неефективне їх використання;

### **Спірні питання:**

Що можна зробити для росту підприємницької активності мешканців гміни? Які бар'єри цієї активності існують сьогодні?

Чи внаслідок розвитку підприємництва і туризму з'явиться значна кількість робочих місць для жінок?

#### **4.1.2.3 Чому не SWOT-аналіз?**

Широко відомий і популярний SWOT -аналіз є аналогом і, можна сказати, конкурентом нашого А-В-С-аналізу. Чому ж тоді ми не застосовуємо SWOT-у, тільки придумуємо інший, досить схожий метод? Ми зобов'язані пояснити Читачеві нашу позицію.

Як SWOT, так і А-В-С-аналізи, є евристичними техніками впорядкування даних. Отже, це є певні знаряддя, що допомагають оперувати матеріалом, який досліджується. А знаряддя ми використовуємо тому (і тільки тому), що хочемо зробити процес роботи зручнішим і ефективнішим. Використання знаряддя знаходить своє пояснення тоді, коли ми переконані, що робота без використання цього знаряддя буде зроблена гірше, триватиме довше, або не буде зроблена взагалі.

Однак у випадку SWOT-аналізу (який був задуманий як елементарно проста техніка), його користувачі мають великі труднощі розумінням суті чотирьох полів аналізу. Наскільки легко інтуїтивно зрозуміти різницю між бажаними факторами (сильні сторони і переваги) і небажаними факторами (слабкі сторони і перешкоди),

настільки закономірно виникають непорозуміння під час верифікації: чим переваги відрізняються від шансів, чим – слабкі сторони від загроз. З цієї причини підвищення ефективності процесу роботи стає сумнівним.

1. Деякі науковці стверджують: сильні, слабкі сторони є внутрішніми факторами, переваги і загрози – зовнішніми.
2. В іншій літературі зустрічаємо: сильні і слабкі сторони – прикмети сьогоденної ситуації, переваги і загрози – майбутні події, які передбачаються.
3. Нарешті, деякі автори стверджують: сильні і слабкі сторони – фактори, які залежать від нас (ті, на які ми маємо вплив), переваги і загрози – об’єктивні фактори, на які ми не маємо безпосереднього впливу.

У SWOT-аналізі реально маємо чотири різні вісі координат: фактор може бути корисний або некорисний, внутрішній або зовнішній, сучасний або майбутній, і, нарешті, залежний або незалежний від нашої волі. Щоб описати всі ці залежності, SWOT-аналіз повинен мати не чотири, але... шістнадцять полів. Однак в практиці вибрані фактори ділять на чотири стандартні типи, використовуючи досить випадкові критерії. В результаті ми маємо повну свободу вибору: чи даний позитивний фактор є сильною стороною, чи перевагою, а негативний - є слабкою стороною, чи загрозою.

Ми часто стикаємося з повною довільністю визнання тих самих факторів. В одному випадку - загрозою, в іншому – слабкою стороною. Оскільки SWOT-аналіз ділить фактори тільки на дві групи – “позитивні” і “негативні” - то, на нашу думку, є аналізом занадто спрощеним і непридатним для розв’язання завдань, які ми перед собою поставили. Адже є такі фактори, такі передумови розвитку, які до жодної з названих груп не відносяться. Є фактори, які не є ані позитивними, ані негативними. Деякі є проблемні, інші – невідомі, ще інші можуть розвиватися за кількома різними варіантами. І третя група також заслуговує на те, щоби бути записаною у формі “знаків запитання”, які ми поставимо поряд з “плюсами” і “мінусами”. Таким чином був створений А-В-С-аналіз.

Ми пропонуємо працювати з нашим А-В-С-аналізом, а не зі SWOT-ом.

### **4.1.3 Питання, дискусійні теми**

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

#### **4.1.3.1 Контрольні питання**


- Чому роботу над стратегією починаємо зі створення Рапорту про стан гміни?
- З яких стандартних розділів складається рапорт? Назвіть ці розділи і розкажіть, в загальних рисах, про зміст кожного з



них.

- В чому полягає суть обробки зібраних даних? Як проходить ця обробка?
- Що таке А-В-С - аналіз? В чому його суть? Поясніть коротко процедуру.
- Порівняйте А-В-С - аналіз з популярним SWOT-аналізом. Які є переваги SWOT-аналізу? Які переваги А-В-С - аналізу?

#### 4.1.3.2 Дискусійні теми

- Деякі, сьогодні неістотні фактори, можуть виявитися важливими стратегічними передумовами тільки під час аналізу. Чи варто залишити в рапорті певний “надлишок інформації”, яка виходить поза визначені стратегічні передумови? 
- Чи аналіз матеріалу, проведений SWOT-аналізом, можна “вкласти” в схему А-В-С? Якщо так, то як це зробити? Якщо ні, то якої інформації бракує?
- В розділі обговорено переваги А-В-С - аналізу над SWOT-аналізом. Чи бачите Ви якісь переваги SWOT-аналізу порівняно з А-В-С-аналізом? Які це переваги?



## 4.2 Як писати перший розділ Рапорту: “Зовнішнє оточення і зовнішні взаємовідносини”



Перший розділ рапорту повинен містити інформацію про зовнішнє оточення гміни і її зв'язки з важливими елементами цього оточення: адміністративними, економічними і іншими центрами, шляхами, важливими зонами.

### 4.2.1 Територіальний масштаб аналізу

Як широко ми розуміємо “оточення”? Для декого наша відповідь буде несподіваною: кожний понадлокальний контекст, з глобальним включно. Тільки зосередження акцентів може бути різним, залежно від шкали і адміністративного підпорядкування місцевості, для якої опрацьовуємо стратегію. Починати потрібно з якнайширшого кола взаємовідносин, а завершувати – безпосереднім сусідством. Тут не треба обмежуватися адміністративними кордонами. Треба шукати на глобусі, на карті континенту і держави ті реальні сфери взаємовідносин, які сформувалися незалежно від кордонів.

Без сумніву, для Варшави варто робити аналіз в глобальному і континентальному масштабі, а потім вже - в стандартних системах взаємовідносин: країна і воєводство. Але вже для Глівіц є доречним аналіз в контексті взаємовідносин з Німеччиною і з Чехією. Проводити аналіз не в воєводському масштабі чи в масштабі гурношльонської агломерації, а, насамперед, в контексті потенційного високотехнологічного поясу у південній Польщі, що тягнеться від Вроцлава до Кракова (кремнієвої автостради, як назвав цю концепцію Й. Шимура).

Однак навіть залишаючись в рамках схеми “воєводство – повіт”, ми мусимо відповісти на низку запитань. Не тільки, в якому воєводстві і повіті знаходиться наша гміна, але і які складові соціально-економічної характеристики цих одиниць варто назвати з огляду на їх велике значення для оцінки потенціалу або перспектив розвитку нашої гміни? Коли ми посилаємося на дані воєводства, повіту, а часто навіть субрегіону, з'являється важлива інформація, яка може служити фоном для локальних даних.

### 4.2.2 Вплив розвитку сусідніх центрів

Розвиток яких сусідніх центрів добре впливає на нашу гміну, на наше місто? Чи поширюється позитивний імідж сусіднього міста і на нашу територію? Чи використовуємо ми ринок праці і ринок освітніх послуг сусідів? Чи інвестори приходять до нас, зацікавлені сусідством з перспективним ринком збуту?

Багато населених пунктів, в значній мірі, завдячують своєму розвитку корисному сусідству (яке, звичайно, само по собі не приносить успіху: таке сусідство ще потрібно вміти використати).

Потрібно спробувати оцінити, чи гміна, для якої ми створюємо стратегію, використовує переваги сусідства з містом, яке швидко розвивається? Як далеко поширюється цей вплив? Чи є він сильним? Може виявитися, що випромінювання сприятливої кон'юнктури з великої метрополії, яка знаходиться за 100 км, є сильнішим, ніж вплив міста середньої величини, що лежить за 15 км.

Нижче, пропонуємо увазі Читача карту, яка представляє гіпотезу впливу інвестиційної привабливості міст [66]. Виходимо з припущення про те, що великі міста “випромінюють” інвестиційну привабливість на сусідні території. Це має наслідком зростання інвестиційної привабливості останніх.

#### **Модель впливу міст на оточення.**

[...] Запропонована нами модель використовує категорію інвестиційної привабливості міст у авторів Свяневіча і Дземяновіча. [...] Навколо міста категорії А можна викреслити чотири сфери впливу. Кожна з них буде мати форму концентричних кругів, які будуть визначати кордони щораз слабшого впливу. Безпосередньо довкола міста маємо сферу інтенсивного впливу, далі – середнього, ще далі – слабкого, і, нарешті, назовні – сферу фонового впливу.

Місто категорії Б має довкола себе три сфери впливу: середнього, слабкого і фонового. Місто категорії В має два круги: слабкий і фоновий вплив. Міста в категорії нижче В не показані – приймаємо, що їх вплив завжди є фоновим.

[...] В результаті, оцінюємо інтенсивність окремих рівнів впливу – 20 км довкола воєводських міст і 10 км довкола міст повятових. Це означає, що, наприклад, воєводське місто категорії А має навколо себе сферу інтенсивного впливу радіусом 20 км, в радіусі 40 км можна спостерігати середній вплив, в радіусі 60 км – слабкий, а межою фонового впливу є радіус 80 км. Натомість воєводське місто в категорії В має слабкий вплив на оточення в радіусі 20 км і фоновий в радіусі 40 км. Повітове місто оточене чотирма, трьома або двома сферами, радіус яких зростає з кроком 10 км.

Ця модель, хоч і спрощена, вдало показує просторовий розподіл позитивних впливів.

### **4.2.3 Зовнішні конкуренти**

В цьому підрозділі рапорту повинні бути відображені загальні порівняння нашої гміни з зовнішніми конкурентами. Для Варшави важливими конкурентами є інші столиці країн Центральної і Східної Європи – Прага, Будапешт, Москва і Київ. Однак і малі сільські гміни мають конкурентів у своїй категорії.



*Наприклад, аналізуючи туристичну привабливість Яремче, потрібно проаналізувати сильні та слабкі сторони цього міста в порівнянні з сусідніми Коломиєю та Верховиною. Слід взяти до уваги такі характеристики, як: сполучуваність залізничним та автомобільним*

*транспорт, освітлення доріг, розмітка туристичних стежок, кількість місць для ночівлі, якість ресторанів та барів, пункти туристичної інформації, організовані для туристів заходи тощо. Цього типу порівняння варто розмістити в першій частині рапорту.*

#### **4.2.4 Комунікаційні сполучення**

Комунікаційні сполучення і різного роду потоки руху є майже завжди істотним фрагментом аналізу. Які головні магістралі проходять через територію, що нас цікавить? Звідки і куди вони ведуть? Чи потоки руху будуть в майбутньому змінювати свою інтенсивність, чи може перемістяться на інші магістралі?

Для невеликих населених пунктів, де сусіднє місто є основним ринком праці і освітнім центром, важливим є аналіз часу, який витрачають мешканці на щоденні поїздки до цього міста і назад. Ми не можемо пересунути нашу гміну, наблизивши її на 15 км до місця роботи мешканців. Але, можливо, нам вдасться зменшити час подорожі на роботу, якщо ми побудуємо міст, покращимо покриття дороги, домовимся із залізницею про відновлення зупинки.

Провівши аналіз в гміні Райча, ми запропонували співфінансування гміною переобладнання схеми залізничних переїздів, які не охоронялися, на автоматизовані. Навіщо? В цій гірській гміні дуже важливим ринком праці є місто Живец, а поїзд є найпростішим способом сполучення. Залізнична колія сім разів перетинається з дорогою на переїздах, які не охороняються. З цієї причини поїзд мусить їхати з мінімальною швидкістю і подорож в кожную сторону триває на півгодини довше. Підрахуємо: година, змарнована кожним, хто доїжджає на роботу, помножена на кількість таких осіб, помножена на кількість робочих днів в році, помножена на кількість робочих годин, помножена на середню вартість години роботи в цьому регіоні. Реконструкція переїздів дозволила б потягам розвивати на цьому відрізку шляху більшу швидкість, що зекономило б час поїздки мешканців на роботу в місто Живец. Рентабельність від реалізації проекту можна підрахувати.

#### **4.2.5 Питання, дискусійні теми**

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

##### **4.2.5.1 Контрольні питання**

- Яке оточення і взаємовідносини з наскільки віддаленими центрами потрібно розглянути в першому розділі рапорту?
- Чи потрібний розгляд регіонального і загальнодержавного контекстів? Якщо так, то чи можливі ситуації, коли цього достатньо?



- Наскільки глибоко потрібно розглянути в першому розділі рапорту інформацію про комунікаційні магістралі територіальної одиниці?
- Як описати взаємовідносини з сусідніми міськими центрами? Які аспекти цих відносин потрібно аналізувати?

#### 4.2.5.2 Дискусійні теми

- Провести просторовий аналіз в рамках адміністративних кордонів (населений пункт, район, область, країна). Чи не звертати увагу на ці кордони? Назвіть аргументи “за” і “проти” кожного з підходів.
- Чи не краще включити до наступних розділів рапорту аналіз взаємовідносин з сусідніми центрами (наприклад, економічні питання – до розділу “Місцева економіка” тощо)?



## 4.3 Як писати другий розділ рапорту: “Просторовий лад і урбаністика”



В рапорті повинен знайти місце розділ, в якому ми збираємо і аналізуємо дані про актуальний стан просторового ладу гміни. Тут ми представимо, як, на нашу думку, повинен виглядати зміст такого розділу.

Необхідно зауважити: специфіка життєвих просторів різних гмін – міських і сільських, промислових і таких, що живуть з туристичної галузі, таких, що розвиваються і таких, що занепадають, дружніх і конфліктних – дуже різна. Особливості ці мають такий радикальний вплив на дану частину рапорту, що неможливо подати спільну схему опрацювання наведених прикладів.

Тому ми подаємо лише набір окремих пропозицій, які покажуть Читачеві напрямок, але не дадуть йому схеми для копіювання. І саме так повинно бути. Ця книжка не є “шпаргалкою стратегічного планування”. Вона є спробою надихнути Читача творчо підійти до власних планово-стратегічних завдань.

### 4.3.1 Вступ

Цей розділ рапорту, присвячений питанням просторового розміщення, відрізняється своєю специфікою від інших розділів з двох точок зору. По-перше: має окреме, специфічне джерело у формі “Аналітичного звіту про передумови та напрямки господарювання простором гміни”<sup>36</sup>. Цей документ описуємо нижче. По-друге: цей розділ рапорту мусить оперувати специфічним типом даних. Мова йде про графічні дані у формі карт і фотографій. Ця специфіка теж буде описана нижче. А зараз – на черзі “Аналітичний звіт...”

#### 4.3.1.1 Аналітичний звіт про передумови та напрямки господарювання простором гміни

Кожна гміна, згідно з вимогами чинного законодавства, повинна мати “Аналітичний звіт про передумови та напрямки господарювання простором гміни”. Нижчепредставлена частина рапорту безпосередньо зв’язана з “Аналітичним звітом...”. Якщо цей документ зроблений якісно, то його перша частина (“передумови”) містить, практично, готовий матеріал до цієї частини рапорту. В найгіршому випадку цей матеріал є занадто деталізованим.

Потрібно пам’ятати про те, що “Аналітичний звіт...” є вузькоспеціалізованим опрацюванням. Тут ми можемо зустрітися з фаховою мовою і картами, графічна

<sup>36</sup> У червні 2002 набрав чинності Закон ВР України “Про Генеральну схему планування території України”. Ввійшов в життя новий, адаптований до умов ринкової економіки, засіб регулювання території – одного з найцінніших ресурсів розвитку країни. На нашу думку, українські експерти стратегічного планування повинні використовувати дані “Генеральної схеми...” під час опрацювання рапорту (ред.)

форма яких може бути зрозумілою тільки спеціалістам. Натомість, стратегія є таким документом, котрий має бути зрозумілим кожному. Тому механічне і неосмислене переписування фрагментів “Аналітичного звіту...” не може бути способом написання другого розділу рапорту.

#### 4.3.1.2 Генеральна схема планування території



Території вирізняються притаманними тільки їм соціально-економічними потребами, ресурсними можливостями, екологічними обмеженнями. Чим повніша відповідність таких особливостей її фактичному використанню, тим вища ефективність розвитку території, комфортніші умови життя людей. Аналіз особливостей потенціалу території дає змогу прогнозувати оптимальні профілі та параметри господарювання, взаєморозміщення населення і виробництва. Її комплексна оцінка визначає стратегію і тактику діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Планування території має сприяти створенню передумов сталого розвитку суспільства, підвищенню конкурентоспроможності територій та населених пунктів, просторовій рівнодоступності всіх громадян до ресурсів людського розвитку.

Розробники Генеральної схеми врахували новітні вимоги до використання території, посилення сучасних світових тенденцій глобалізації, конкуренції; інноваційного розвитку, розбудови громадянського суспільства.

Пріоритетним є також орієнтація рішень Генеральної схеми на широку участь в їх реалізації органів місцевого самоврядування, неурядових організацій, громадян, для яких така діяльність є важливим засобом досягнення фінансової самодостатності, чинником розвитку економічної та соціальної активності розвитку територіальної громади взагалі.

Генеральна схема виділила території за переважними видами та режимами використання, напрямки вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, проблемні території, розвиток яких потребує державної підтримки.

У Генеральній схемі також визначені типи і режими розвитку населених пунктів — міста Києва як столиці України та центру європейського рівня, міст міжобласних центрів, поселень із значним оздоровчим, історико-культурним потенціалом, монофункціональних центрів обслуговування сільськогосподарського виробництва тощо. Визначені інвестиційно привабливі території із значним потенціалом прискореного розвитку та проблемні ареали, розвиток яких потребує державної підтримки. Встановлені масштаби та об'єкти формування національної екологічної мережі, параметри розвитку та профіль курортів, рекреаційних зон, туристичних центрів. Обґрунтовано розвиток національної транспортної інфраструктури з урахуванням її інтеграції в європейську та світову транспортну комунікаційну мережу, магістральних мереж енерго- та водозабезпечення.

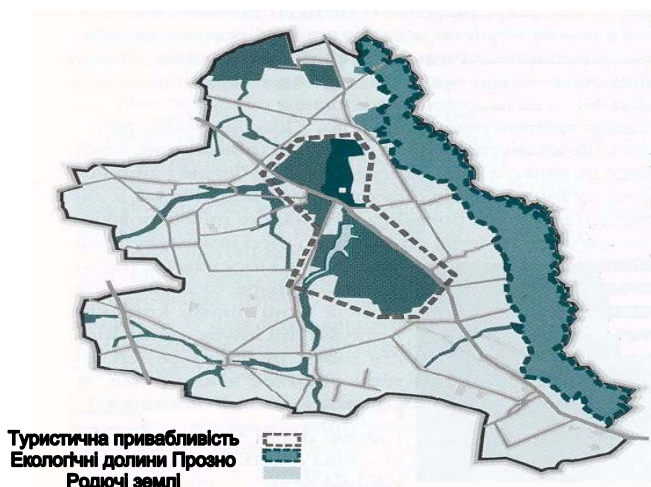
Генеральна схема — важлива складова національної системи стратегічного прогнозування, економічного і соціального розвитку країни. Законодавчо

встановлена обов'язковість врахування її рішень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування при підготовці проектів загальнодержавних програм соціально-економічного розвитку України, програм охорони довкілля, виборі трас і проектуванні найважливіших об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури тощо.

Планування територіального розвитку міст охоплює широке коло об'єктів. Це не тільки місто та його елементи: житлові та промислові райони, громадські центри та зони відпочинку, а й розгалужена мережа населених пунктів, системи розселення в масштабі регіонів і країни у цілому. Ієрархічній структурі об'єктів відповідають стадії містобудівного планування, які різняться між собою змістом завдань, масштабом і характером документації та терміном планування. Оскільки йдеться про локальні територіальні одиниці, тобто окремі населені пункти (міста, селища міського типу, сільські поселення), то їхнім основним містобудівним документом є Генеральний план розвитку. Він визначає довгострокові перспективи розвитку міста, його планувальної структури, селищних, виробничих та ландшафтно-рекреаційних зон, громадських центрів, систем транспортного сполучення та інженерного облаштування, охорони довкілля з урахуванням наявних та очікуваних економічних, демографічних, природних, планувальних та інженерних умов.

Організація розробки та затвердження генерального плану здійснюється та забезпечується органами місцевої влади та самоврядування. Він містить проектні рішення з використання міської території в проектних межах. До генерального плану міста входять графічні та текстові матеріали: схема положення міста в системі розселення, що відображає зв'язки міста з іншими населеними пунктами; опорний план, де вказується сучасне використання і функціональне зонування території; схема планувальних обмежень та оцінки стану навколишнього середовища; схема територіального розвитку міста; текстові матеріали.

#### 4.3.1.3 Графічне представлення інформації про просторове розміщення гміни



В цьому розділі не вистачає лише опису. Ви знайдете в ньому, в першу чергу, дані, представлені графічно: багато різноманітних аналітичних карт, а також – фотографічний матеріал.

Не потрібно економити на цих елементах. Ми радимо не розміщати у рапорті нечитабельних для неспеціаліста геодезичних карт. Вони містять надто багато

дріб'язкової інформації. Варто створити для рапорту спеціальні карти, які були б зрозумілі усім, в схематичній формі представляли головні просторові явища. Ці явища повинні бути представлені настільки загально, наскільки це потрібно для стратегії (такі самі критерії повинні бути встановлені для карт і інших графічних елементів у всіх інших частинах рапорту).

Кarti повинні бути схематичні і узагальнюючі. Експертна фірма, яка бере на себе завдання опрацювання стратегії гміни, повинна мати фахівців в даній галузі. Не можна очікувати, що відповідні спеціалісти будуть в штаті місцевої адміністрації гміни – адже остання не займається постійно написанням стратегій.

В центрі бачимо сферу концентрації туристичної привабливості(рис. 4.1)

Кarti – це ще не все. Дуже добрим додатковим матеріалом, що доповнює графічну інформацію про територію, є аерофотографії. На фотографіях видно те, чого не побачимо на картах – характер архітектурної забудови і краєвиди. Карта і аерофотознімок – це дві взаємодоповнюючі форми представлення інформації.

Переконливо пропонуємо виконати аерофотозйомку заздалегідь. Стратегії можна писати в будь-яку пору року, і не завжди вдається укласти якісну документацію під час опрацювання. Фотографії можна використати і в майбутньому, як елемент матеріалів для інвесторів. Добре також не обмежуватися тільки лише аерофотозйомкою – часто дорогоцінним матеріалом є фотографії, виконані з дзвіниці, ратуші, антенної вишки чи промислової труби, з кожного об'єкта, з якого добре видно панораму вашої місцевості. Програма-максимум – це так звана ортофотокарта, тобто аерофотографії, виконані вертикально зверху, графічно скориговані і взаємно змонтовані так, що становлять графічне відображення карти території зі збереженням пропорції і масштабу. І знову: досвідчена фірма повинна порадити керівникам міста, як і де найдешевше замовити і виконати таку фотодокументацію.

### **4.3.2 Територія гміни: що і як описувати**

Планово-просторові рішення мають великий вплив: вдалі можуть відкривати нові шанси, натомість невдалі – стають дуже високими і твердими бар'єрами на шляху розвитку. Часом, рішення із планування архітектури, застосовані багато років тому, сьогодні показують свою абсурдність і відсутність логіки. Вони є причиною негативних наслідків для розвитку гміни. Одночасно відомо, що під час прийняття цих рішень важко було не передбачити такі негативні наслідки. Це є попередженням для сьогоднішніх архітекторів: нехай Ваші архітектурні і територіальні рішення, що приймаються сьогодні, не будуть негативно коментовані через 10-15 років.

#### **4.3.2.1 Функціональні сфери**

В стратегії не потрібно зосереджуватись на деталях планування архітектури. Це - характерна ознака спеціалізованих досліджень. Нам потрібні узагальнення. Яка є генеральна функціонально-просторова схема нашого міста? Чи основні види функцій (житлова, промислова, відпочинкова, комунікаційна і т.д.)



концентруються у визначених зонах міста, створюючи виразну схему? Які функціональні сфери ми можемо назвати сьогодні?

Чи є виразним центр міста, де зосереджено характерні послуги, чи такий центр відсутній? Чи в цьому центрі ми маємо вільні ділянки під розвиток або нерухомість, що можна запропонувати інвесторам? Чи в нашому місті є “гарні” і “погані” мікрорайони? Чи в нашому місті є райони з кращою і гіршою комунікаційною доступністю? Чи об’єкти нашого ВУЗу сконцентровані разом, чи розкидані по цілому місту? Якщо сконцентровані, то чи біля бібліотек і лабораторій є ділянки, які можна було б запропонувати фірмам, що інвестують в розвиток технологій і “наукомісткі” продукти? Коротко кажучи: чи в територіальному устрої міста передбачені умови для створення науково-технологічного парку?

Для яких територій уже виконані місцеві плани? Які пластично-просторові розв’язання передбачені в планах? Де на території гміни знаходяться ділянки для інвесторів? Які з інвестиційних ділянок є майном гміни, а які – приватною власністю? Які з ділянок стануть цікавими пропозиціями тільки після додання до окремих фрагментів, що сьогодні є власністю окремих осіб? Рапорт повинен дати коротку і виразну відповідь на всі ці запитання (а також на багато інших).

#### **4.3.2.2 Урбаністичні системи**

Часом буває так, що урбаністична система сільської гміни радикально обмежує можливість її розвитку. Часом – навпаки, є унікальним шансом. Теж саме спостерігається в містах. В цій книжці ми не збираємося глибоко поринати в питання урбаністики. Даємо сигнал – урбаністична система повинна бути предметом аналізу. Якщо є наступна інформація - “село, центр гміни, в якому проживає 70% населення гміни, розтягується на 8 км вздовж дороги швидкого руху державного значення” – то для нас це є тривожний сигнал. Якщо читаємо про те, що „[...] мікрорайон Підлісся, в якому проживає 24 тисячі мешканців, є сполученим з центром міста лише одним мостом [...], а час доїзду автобусу становить 40 хвилин”, то ми вже знаємо – це є предмет дуже серйозних роздумів і стратегічних рішень.

#### **4.3.2.3 Комунікаційна система**

Останній приклад плавно підводить нас до наступної групи питань: комунікація і транспорт, особливо – комунікаційна інфраструктура – дороги, мости, паркінги та їх аналоги для іншого (неавтомобільного) транспорту.

В першу чергу, мова йде про сітку сполучень всередині гміни. Ми згадали, що потрібно взяти до уваги всі місцеві форми транспорту, а не тільки автотранспорт. Наведемо декілька прикладів: неможливо аналізувати комунікаційну систему Варшави або Києва без врахування розвитку метро, а систему “Триміста” (Гваньса, Триня, Санок)- без врахування розвитку міської вузькоколейки. Є місцевості, де ключовим видом транспорту буде пором, трамвай або ще якийсь інший вид. Так. в

Аарнхем в Голандії сполучення між каналами, що ділять місто, відбувається за допомогою підвісних доріг.

По-друге, мова йде про сітку сполучень з найближчими місцевостями (в попередній частині рапорту ми провели аналіз в більш широкому контексті – регіональному і державному; а зараз йдеться про безпосереднє сусідство).

Для міста з'явиться ряд типових запитань. Яке сполучення міста з приміськими територіями? Де наші гміняни проводять вихідні? Клієнти наших послуг і працівники наших закладів – звідки вони приїжджають? Яку форму транспорту використовують студенти і учні, що доїжджають до наших учбових закладів? Для сільської гміни може з'явитися група протилежних запитань: яке ми маємо сполучення із сусіднім містом, де розташовані заклади освіти і є великий ринок праці?

Нарешті: які засоби гмінського транспорту маємо сьогодні? Якими трасами вони їздять? Який час і ціна проїзду?

На завершення необхідно додати інформацію про власників комунікаційної сітки, а також про її технічний стан. Які дороги є у підпорядкуванні держави, які – воєводства, які – міста? Які залізниці є власністю Управління Залізниць, які – власністю сусідньої шахти? Який технічний стан окремих частин цієї інфраструктури? Які інвестиції необхідно реалізувати в наступні роки? Чи в даний момент проводяться якісь роботи з транспортною інфраструктурою? Адже дуже часто інвестиції в транспортну мережу мають багаторічний характер.

#### **4.3.2.4 Інші елементи технічної інфраструктури**

Тут нас цікавить інформація про іншу, нетранспортну технічну інфраструктуру міста. Цікавить в тій мірі, в якій ця інфраструктура формує простір міста. Територія, що має сітку водо- і газопроводів, каналізацію і електромережі, суттєво відрізняється від подібної території без цих компонентів. З іншого боку: територія поблизу очисних споруд має зовсім інше значення і інші напрямки використання, ніж території біля гарного парку.

Водопроводи і каналізація, електроенергетична інфраструктура, газ, тепло, а також телефон, телеграф і телеінформаційна сітка – всі питання потрібно обговорити в цьому місці (але коротко, з точки зору впливу на простір міста, на привабливість окремих ділянок і потенційні можливості їх використання).

Питання газопроводів і каналізації з'являться ще два рази. Перший раз в розділі “Місцева гміна” (з точки зору впливу на привабливість місця проживання). Другий раз - в розділі “Економіка” (як передумова для господарської діяльності, підвищення інвестиційної привабливості нашої гміни – кількість і розміщення комунікаційного забезпечених територій, призначених під інвестиції).

Ми повинні пам'ятати, що цілісний рапорт має якраз таку конструкцію – замість того, щоб окремо обговорювати (як це робиться в багатьох підручниках) питання теплопостачання, окремо – водопроводи, енергетику тощо, рапорт описує всі

питання інфраструктури в контексті використання їх гміннями і окремо, в контексті економічної придатності.

#### **4.3.2.5 Структура використання території гміни**

Такі дані зазвичай викладаються при навчанні. Важливо не робити поспішних висновків з процентної ваги окремих галузей економіки у використанні території гміни. Очевидно, що є більш і менш “землемісткі” види діяльності. Навіть в Кремнієвій Долині в Каліфорнії цитрусові плантації займають у декілька разів більше земель, ніж фірми з використанням високих технологій. Але це не свідчить про те, що цитрусові в Каліфорнії є важливіші від мікропроцесорів.

Аналіз структури використання території часто виявляє резерви або нові потенціальні напрямки розвитку, на які раніше не звертали увагу.

В стратегії локального розвитку територію потрібно розглядати, як цінний місцевий ресурс. Використання землі для одних цілей автоматично виключає її з використання для інших цілей [89]. Особливо для центрів міст важливою є інформація в рапорті про попередню оцінку раціональності і ефективності використання міської території.

#### **4.3.3 Охорона культурної спадщини**

Органи охорони пам’ятників архітектури без проблем представлять нам список об’єктів, вписаних до охоронного реєстру. Потрібно пам’ятати про території, які наділені культурною та історичною цінністю. З цього всього плановики - стратеги створять відповідну карту об’єктів під охороною, а також допишуть до неї коментар про визначення цими об’єктами привабливості гміни для туристів.

За кожним разом, коли ми читаємо щось подібне, нас огортає розпач. Туризм, що ґрунтується на відвідуванні пам’ятників архітектури, – це надто вузька галузь. Додатково, такий туризм сьогодні спрямовується лише до об’єктів найвищого класу. Ми відвідуємо Акрополь, Лувр і Кремль, Київсько-Печерську Лавру, але не “церкву початку XIX ст., без вираженого архітектурного стилю, записану в реєстрі пам’ятників архітектури під №...”. Те, що об’єкт знаходиться в реєстрі, не приведе до нього жодного додаткового туриста.

Ми вважаємо, що в рапорті потрібно проявити інший підхід до “охорони культурної спадщини”. Потрібно визнати, що пам’ятки архітектури та об’єкти під охороною – це, можливо, справді привабливий фактор (а отже, можливість для розвитку). Але і вони можуть бути гальмом, фактором, що відлякує інвесторів, підвищує вартість інвестицій і обмежує (часом – радикально) можливість раціонального формування територіального простору гміни. Не треба додавати до рапорту список пам’яток. Потрібно відповісти на питання: чи факт наявності цих пам’яток є для гміни козирем, чи бар’єром, чи цікавим питанням, на яке потрібно дати відповідь? Якщо вони не підпадають ні під жодну з категорій, то наші пам’ятки не повинні знайти місця в рапорті.

#### 4.3.4 Особливо важливі об'єкти для гміни

Часто буває, що місто має якийсь об'єкт, значення котрого виходить поза межі стандартного опису локального простору. Київсько-Печерська Лавра, Ластівчине Гніздо в Криму – це щось більше, ніж прямокутники на карті. Ці об'єкти є символами своїх міст, широко відомими “іконами” (чи можемо уявити Париж без Ейфелевої Вежі?). Часом, таким “особливим” об'єктом є підприємство, в якому працює 70% мешканців. Часом – це об'єкти ключової ваги для виконання головної функції – надання послуг. Наприклад, підйомники в Славську, пляжі і набережна в Ялті. Це може бути об'єкт, який є причиною ключової незручності в гміні. Наприклад, занадто вузький міст в Гарволіні – причина вічної “пробки” на центральній вулиці міста.

Ключові об'єкти повинні мати своє спеціальне місце в локальних стратегіях, щоб не розчинятися в стандартному описі простору гміни. Київсько-Печерська Лавра, Ластівчине Гніздо в Криму – ці об'єкти повинні зайняти своє особливе місце, адекватне рангові в контексті впливу на локальний шанс розвитку.

Часом до цієї групи входять також нерухомість, яка є тягарем для гміни, якої вона хоче позбутися. Буває, що ключовою справою для гміни є задіяння та експлуатування об'єкту, що вона отримала від попереднього власника. Наприклад: територія колишньої військової частини, закритий відпочинковий осередок Центрального Комітету, незавершений будинок воєводської лікарні (центральна інвестиція)... Такі об'єкти потрібно описати з точки зору їх актуального і потенційного впливу на економічну кон'юнктуру гміни, в деяких випадках – з точки зору їх шансів бути проданими.

#### 4.3.5 Питання, дискусійні теми

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

Які дані про простір гміни можна знайти в “Аналітичному звіті про передумови та напрямки господарювання простором гміни”?

- Як називається документ, який є українським відповідником “Аналітичного звіту...”?
- В чому полягає роль карт при графічному представленні просторового розміщення гміни? Яка роль фотографій?
- Яким умовам повинні відповідати карти, що представляють просторову перспективу (для потреб стратегії)?
- Яка інформація про урбаністичну, комунікаційну системи та функціональні сфери повинні знайти місце в рапорті?
- Як представити структуру використання територій?

#### 4.3.5.1 Дискусійні теми

- Чи дані “Генеральної схеми...” можуть бути перенесені до другого розділу рапорту без змін? Обґрунтуйте.
- В якій мірі охорона пам’яток архітектури може бути джерелом козирів гміни, в якій – джерелом бар’єрів?
- Подайте приклади об’єктів ключового значення для своєї місцевості. Чому саме ці об’єкти потрібно описати в окремому розділі?
- Необхідність охорони пам’яток архітектури і їх вплив на просторовий порядок: які об’єкти спеціального призначення вимагають окремого опису? Чи кожна громада має такі об’єкти?



## 4.4 Як писати третій розділ Рапорту: “Зовнішнє середовище”



В попередньому розділі, при обговоренні питань територіального розміщення, ми не раз підкреслювали значення інформації, зібраної в “Аналітичний рапорт про передумови та напрямки господарювання простором гміни”. Також і цей розділ рапорту має своє галузеве джерело. Ним є окремий документ, який повинна мати кожна гміна, - це Програма Охорони середовища.

Здається, що кожна добре розроблена програма охорони середовища повинна містити описову частину на тему поточного стану. Тобто – опис, аналогічний розділу рапорту під назвою “Навколишнє середовище”. Однак “аналогічне” не значить “ідентичне”. Пригадуємо, кожен з розділів рапорту – це не “галузевий” перегляд місцевої проблеми, це розгляд всіх справ гміни з точки зору даної проблематики. У цьому розділі – це “екологічний” погляд на місцеві питання в різних сферах.

Дві головні складові розділу “Навколишнє середовище”: це “Ресурси і привабливість навколишнього середовища” і “Антропогенні загрози для зовнішнього середовища та способи протидії цим загрозам”. Назви однозначно вказують на зміст кожного з підрозділів, але ми обговоримо їх більш детально.

### 4.4.1 Ресурси і привабливість навколишнього середовища

В цьому підрозділі – залежно від специфіки території і характеру її розвитку – розглядаються наступні питання: заходи щодо охорони природи на даній території, природна привабливість території з точки зору туристичної індустрії, відпочинку та оздоровлення, зручність проживання на даній території, нарешті, ресурси, придатні для господарського використання.

#### 4.4.1.1 Охорона природи

В цьому підрозділі, очевидно, потрібно звернути увагу на існуючі та заплановані заходи щодо охорони природи на території даної гміни. Але цього не вистачить. Ми пропонуємо звернути особливу увагу на потенційно конфліктний стик інтересів охорони навколишнього середовища та економічних інтересів.

Оскільки саме поняття сталого розвитку передбачає динамічну рівновагу (гомеостаз) цих двох елементів, ми вважаємо, що в рапорті повинні бути відображені два погляди на просторовий порядок і на економічний розвиток гміни – природознавця і еколога.

Частиною цього розділу мусить бути карта, яка демонструє існуючі природні багатства гміни, що охороняються державою і ті, які, можливо, повинні знаходитись під охороною держави в майбутньому. Карта, звичайно, повинна бути настільки схематичною, щоб наочно показати просторове розміщення природних багатств і щоб ця інформація не змішувалась і з іншою інформацією, непотрібною в даному контексті. Часом, варто також зазначити території, що заходяться по сусідству, на які розповсюджуються наші заходи з охорони навколишнього середовища.

Варто розглянути екологічні коридори, що проходять через наше місто. Зробити це потрібно в контексті неурбанізованого оточення міста і сусідніх, приміських екосистем, до яких ведуть ці коридори. Також потрібно окремо розглянути території дикого життя в місті і задуматись над їх місцем в урбаністичному краєвиді. Чи може уявити Читач, наприклад, озеро в Івано-Франківському міському парку без диких качок і плаваючих білих лебедів?

#### **4.4.1.2 Привабливість зовнішнього середовища**

Тут ми говоримо про привабливість в дуже широкому розумінні: туристична, санаторно-відпочинкова, оздоровча, але також і про привабливість гміни як місця проживання. Мальовничі краєвиди, сприятливий клімат, унікальна композиція архітектури і природи – все це є ті плюси, які потрібно прокоментувати в даному розділі. Очевидно, що було б великою помилкою не згадати про рекреаційні ресурси нашої території, якщо ми плануємо пропонувати туризм як один з важливих напрямків розвитку гміни.

В цьому розділі варто також обговорити існуючі загрози, які можуть бути спричинені природним середовищем: зсув землі, підтоплення територій, особливо несприятливий клімат тощо.

#### **4.4.1.3 Природні багатства і ресурси, придатні для господарського використання**

Вже в попередньому розділі ми дещо “надкусили” цю тему – природна привабливість є одним з ресурсів для господарського використання. Можна заробляти на туристах. В цьому підрозділі, однак, потрібно поставитися до природних ресурсів більш систематично.

Які елементи зовнішнього середовища можуть бути використані для потреб економіки? Корисні копалини, ресурси артезіанських вод, ліс, а також різноманітні “екологічні” ресурси для будівництва чи ремесла: лоза, камінь, глина для будівельної кераміки тощо. В цьому контексті потрібно пам’ятати про потенційну конфліктність використання деяких ресурсів.

Як потенційний ресурс, варто розглянути енергетичний потенціал місцевого природного середовища. Відповідний рельєф території і сильні (при відносно постійній швидкості) вітри впродовж всього року є потенційним джерелом електроенергії, яка виробляється вітряними електростанціями. Велика площа дешевої підтопленої землі може бути чудовою територією для вирощування

енергетичної верби – цінного біопального. Таке ж значення має надмірна кількість соломи в навколишніх селах – солома також є цінним біопальним.

#### 4.4.2 Антропогенні загрози для зовнішнього середовища та способи протидії цим загрозам

Цей розділ показує нам “другу сторону медалі”: використання природних ресурсів і протидію загрозам, що виникають внаслідок такого використання. Обговорення цієї теми можна поділити на наступні підрозділи.

##### 4.4.2.1 Негативний антропогенний вплив на окремі елементи навколишнього середовища

Обговорення цієї теми треба систематизувати згідно з використаними елементами зовнішнього середовища: вода, повітря, поверхня землі. Окремо прийдеться обговорити конкретні загрози, які виникають зі специфіки місцевої ситуації: втрати, заподіяні видобуванням вугілля, знищення краєвиду, специфічні перевищення норми шуму тощо.

В рамках обговорення впливу окремих елементів навколишнього середовища важливими є як кількісні, так і якісні показники. Скільки стічних вод потрапляє до зовнішнього середовища з нашої гміни? Яка частина з них має комунальне походження, а яка – промислове? Чи щось відомо про майбутню кількісну зміну у зв'язку з затвердженими планами або передбаченими тенденціями? Скільки відходів продукує наша територія? Які це відходи? Шкідливі викиди до атмосфери також заслуговують на детальний кількісний та якісний опис (рис. 4.2, рис. 4.3).

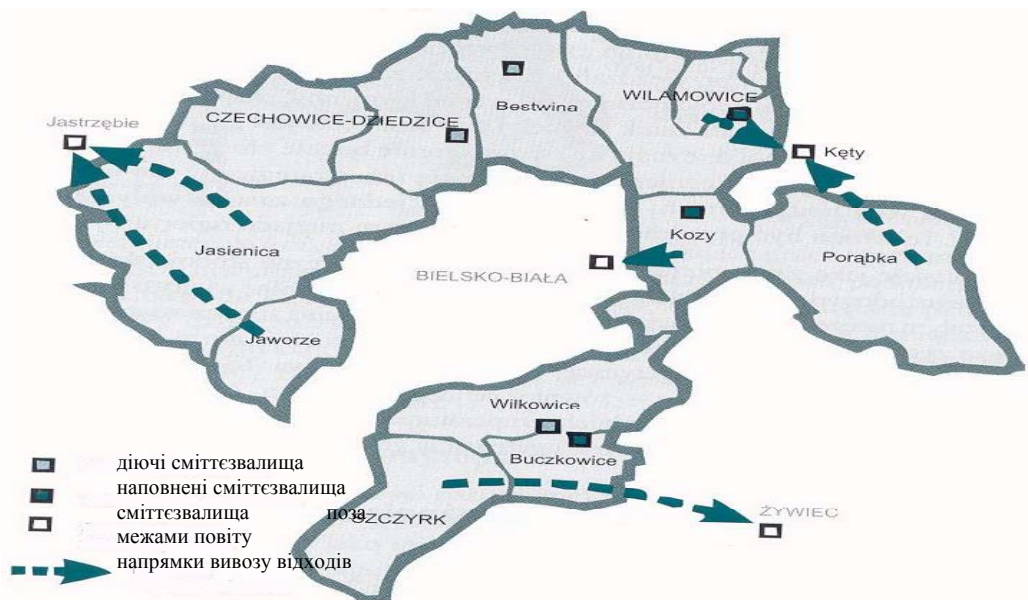


Рисунок 4.2 - приклад представлення даних за допомогою карти: “Звалища відходів і напрямки вивозу відходів з території Бельського повіту”



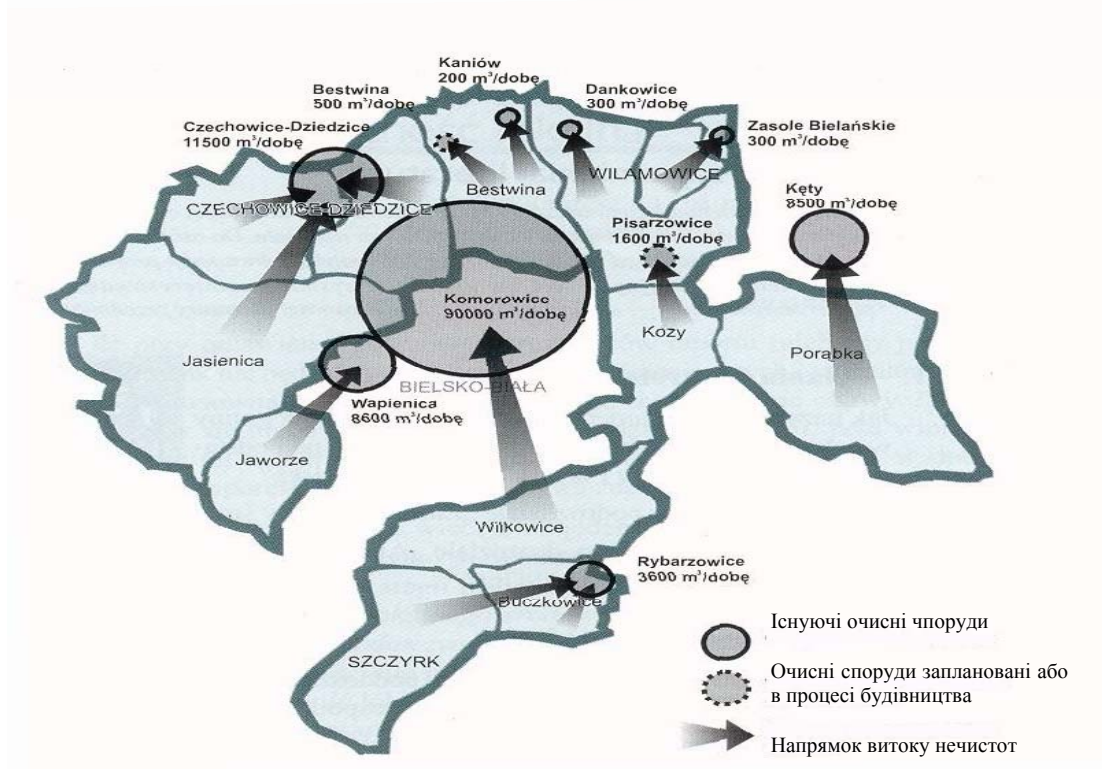


Рисунок 4.3- Приклад представлення даних за допомогою карти: “Очисні споруди і напрямки витоку нечистот з території Бельського повіту”

#### 4.4.2.2 Актуальні форми протидії небажаним наслідкам впливу людини на зовнішнє середовище

Протидію загрозам, які виникають внаслідок антропогенного впливу на природне середовище, також найзручніше аналізувати за галузевою ознакою. Як правило, найбільша частина цього рапорту - питання водопостачання та водовідведення. Друга за значимістю проблема – утилізація відходів. Обидва питання мусять бути обговорені як взаємопов’язані: де і в який спосіб збираються і зберігаються (а може – проходять переробку) осади з очисного закладу, що відбувається зі стічною дощовою водою, яка просякає через звалища комунальних відходів? Як при обговоренні водоканалізаційної галузі, так і у випадку відходів, рапорт мусить не тільки інвентаризувати актуальні потреби і навантаження, але також і передбачати майбутні потреби з поправкою на перспективу економічного розвитку.

#### 4.4.3 Питання, дискусійні теми

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше

замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

#### 4.4.3.1 Контрольні питання

- Як називається документ, який описує плани гміни в сфері охорони навколишнього середовища? Які українські відповідники цього документу Вам відомі?
- Що потрібно описати в підрозділі “Ресурси і привабливість навколишнього середовища”?
- Що потрібно описати в підрозділі “Антропогенні загрози для зовнішнього середовища та способи протидії цим загрозам”?



#### 4.4.3.2 Дискусійні теми

- Якщо навколишнє середовище знаходиться під охороною держави - це перевага, яка збільшує привабливість територіальної одиниці чи гальмо для економічного розвитку?
- Чому аналіз місцевих природних багатств проводиться в розділі “Зовнішнє середовище”, а не в розділі “Місцева економіка”?



## 4.5 Як писати четвертий розділ Рапорту: „Місцева громада”



*“Якщо плануєш на рік вперед – посій жито. Якщо  
плануєш на багато років – посади дерева. Якщо  
плануєш на багато поколінь – навчи людей”  
[Китайське прислів'я]*

Якщо при обговоренні попередніх розділів ми відчували, що у Читача не виникатиме проблем з наповненням розділів текстом, то стосовно даного розділу ми маємо певні застереження. Спробуємо дещо ширше обговорити зміст інформації, який повинен міститись в цій частині Рапорту. Такої інформації буде, як правило, багато. В добре написаному Рапорті четвертий розділ є найбільшим.

Місцева громада – це щось більше, ніж один з ресурсів: це, в першу чергу, об’єкт, а не суб’єкт стратегічного планування. Оскільки в інших розділах стратегії ми приймаємо рішення, як розпорядитися територією міста, природними багатствам, як розпорядитись місцевими економічними ресурсами, доходами і видатками органів місцевого самоврядування, то не виникає питання, що робити з громадою. Замість цього питання виникає інше: що місцева громада хоче зробити із собою? Як планує розпорядитись своєю долею? Четвертий розділ Рапорту є певного роду самоаналізом локального суспільства.

Ми будемо розглядати місцеву громаду з багатьох точок зору. Подивимося також на загальний стан справ гміни очима місцевого суспільства, місцевих громадян. По-перше, опишемо демографічну ситуацію місцевої популяції. По-друге, опишемо нашу гміну як місце для життя, розглянемо економічний стан сімей: доходи і видатки наших громадян. Далі, по черзі, обговоримо умови надання громадянам освітніх послуг, забезпечення культурних потреб, охорони здоров’я і соціальної допомоги. Ми подивимося на питання місцевого ринку праці з точки зору суспільства. На завершення обговоримо рівень громадської, політичної, та підприємницької активності місцевих мешканців.

В кожній з цих ситуацій ми пропонуємо особливу увагу звернути на проблеми молоді гміни. Чи є місто привабливим для проживання молодих людей? Чи система освіти відповідає очікуванням молоді? Чи є робочі місця для випускників? Як молодь бере участь у культурному житті?

Якщо б нам довелось пропонувати певний методологічний підхід для опису цього розділу, напевно, найбільш придатним ми визнали б підхід соціолога. Менше нас буде цікавити опис інституційних структур, більше – живі суспільні процеси.

### 4.5.1 Демографічна характеристика

До цього підрозділу варто підійти аналітично. Демографічні дані будуть використовуватись для багатьох досліджень в цьому і наступному розділах. Ми

повинні мати якомога можна і найдетальніші дані про наше населення: вікова структура, структура за статевою ознакою, освітня структура, поділ за проживанням в окремих мікрорайонах міста (часто мають місце великі територіальні відмінності: є “старі” і “молоді” мікрорайони, мікрорайони з кращою та гіршою освітою).

Кількість населення формується за рахунок трьох факторів:

- природній приріст (народжуваність мінус смертність),
- сальдо міграції (приїзди мінус від’їзди),
- територіальні зміни нашої гміни: приєднання нових територій або втрата частини територій разом з їх мешканцями.

Потрібно аналізувати зміни у населенні за кожним з цих напрямків. Потрібно також спробувати скласти прогноз кількісних змін населення на той період, який має охоплювати стратегічний план.

Якщо йдеться про вік, то мінімально потрібною є інформація про населення в продуктивному віці, перед- і післяпродуктивному. Також необхідна інформація про кількість молоді за різними віковими категоріями, що відповідають окремим рівням освіти. Але, для повного аналізу, потрібно щороку розглядати демографічний зріз місцевого населення, показуючи точну кількість жінок і чоловіків за віковою структурою по роках народження. Такий зріз дозволяє прогнозувати різні аспекти ринку праці і освіти набагато точніше, ніж загальні дані про вікові категорії.

Будуть корисними також детальні дані про міграцію: не лише сальдо, але також глибший аналіз як еміграції, так і імміграції – хто виїжджає з нашого міста, хто приїжджає до нас? Який вік і освіта цих осіб? Якщо з нашого міста назавжди виїхало сто осіб з вищою освітою і, одночасно, приїхали до нас з сусідніх сіл сто безробітних осіб з середньою освітою, то сальдо міграції становить “0”. На перший погляд, нічого не трапилось. Але для міста це важлива зміна.

## **4.5.2 Якість життя**

В цьому підрозділі потрібно оцінити цілий набір факторів, які впливають на рівень життя в нашій гміні. Все, що впливає на бажання чи небажання нових платників податків поселитися в нашій місцевості, або навпаки – на бажання чи небажання працюючих у нас платників податків виїхати звідси. Тут має значення велика кількість різноманітних чинників: починаючи із стану житлового сектора, якості та естетики архітектурного простору, громадської безпеки, налагодженості системи сполучень, доступності послуг, і завершуючи якістю суспільного середовища.

### **4.5.2.1 Економічний стан сімей**

Тут потрібно зібрати дані про рівень, джерела доходів і структуру видатків середньостатистичної сім’ї. З’ясувати, в першу чергу, яка модель сім’ї домінує? Який процент сімей має одного, двох, трьох чи більше дітей? Чи часто зустрічається модель сім’ї з кількох поколінь, що живуть разом? Скільки

працюючих в середньостатистичній сім'ї? Яка є заможність окремих типів сімей? Чи дуже великі відмінності в цьому аспекті? Які джерела доходів сімей? Які типи заощаджень? Які резерви на випадок погіршення ситуації? Який процент сімей мають доходи (в перерахунку на одну особу) нижче мінімального прожиткового рівня?

Яка структура витатків сімей? Який процент доходів йде на елементарні необхідні витрати, а який можна використати на інвестиції? Який процент витрат спрямовується на освіту, культуру, розвиток і відпочинок? Який процент дітей самостійно заробляє на кишенькові витрати, а який отримує “кишенькові” гроші від батьків?

#### **4.5.2.2 Переваги проживання в даному місті**

В цьому розділі потрібно проаналізувати саму житлову ситуацію: середню площу житла, середню кількість осіб в квартирі чи будинку, кількість будинків на одну особу, доступність центральної каналізації, електроенергії, води, газу і тепла, стаціонарної телефонної мережі, а також – кабельного телебачення і Інтернету. Цікавою буде інформація про ринок нерухомості: ціни продажу і пропозиції нерухомості, оренди приміщень та будівельну активність. Важливим є стандарт новозбудованих квартир: це чутливий індикатор ринку – на якого клієнта орієнтуються будівельні інвестори (заможного і вимогливого чи бідного і невибагливого).

#### **4.5.2.3 Якість і естетика території гміни**

В негарному місці живеться гірше. Місцева влада, як господар громадського простору, дає приклад іншим користувачам цього простору і виступає співучасником створення іміджу міста в очах інвесторів, туристів, ЗМІ і самих громадян. Там, де влада впродовж багатьох років не може почати реконструкції пам'яток архітектури, відремонтувати дорожнє покриття на центральній площі, зробити освітлення в парку, там безгосподарність передається власникам приватних ділянок. Інвестори обходять таку територію здалека, правильно очікуючи, що не зустрінуть тут сприятливого клімату для бізнесу.

Хтось вірно зауважив: “Перше добре враження не зробимо за другою спробою”. Якщо територія міста виглядає неприязно і неестетично, то не варто витратити гроші на туристичну і інвестиційну рекламу.

#### **4.5.2.4 Громадська безпека**

Це важливий і, на жаль, все більш актуальний елемент якості місця проживання. Не лише мікрорайони бувають “безпечні” і “небезпечні”, але також цілі міста можуть мати добру чи погану репутацію.

В цьому підрозділі варто обговорити статистику злочинів і правопорушень, представлених з точки зору їх динаміки і тенденцій. Варто також описати заходи, спрямовані на підвищення безпеки: співпрацю місцевої влади та місцевої міліції, активність муніципальної міліції, обладнання небезпечних місць системою

телекамер, реалізацію програм активності громадян (наприклад, програма “Чуйний сусід”<sup>37</sup>), програм протидії насиллю в сім’ях, програм підвищення безпеки в школах тощо.

#### **4.5.2.5 Рівень доступності ринкових послуг**

Ми не знайдемо кращої назви для певного пакету тем, які потрібно обговорити в цьому параграфі. Мова йтиме про цілу гаму щоденних “послуг” в широкому розумінні цього слова. Послуг, якими користуються як громадяни, так і туристи. Чи в нашому місті є кафе, де можна дешево поїсти? Чи є ресторан, куди можна запросити на вечерю важливого ділового партнера? Чи зустрінемо ми ввічливе обслуговування в ресторані, в магазині, на пошті, чи ні? Чи нас будуть обслуговувати професійно, чи невміло?

В наступних підрозділах наводитиметься детальне обговорення багатьох громадянських, культурних, освітніх, медичних питань і питань безпеки. Натомість тут мова йде не стільки про мережу організацій і інституцій, скільки про суспільний клімат.

Як цю невловиму атмосферу відображати в Рапорті? Багато залежить від ідей авторів Рапорту. Ми хочемо звернути увагу на наступне – цей клімат, з одного боку, проявиться рівнем задоволення клієнтів, з іншого – рівнем активності і старанням самих виробників послуг. Першу сторону легко дослідити за допомогою анкети. Другу – найкраще досліджувати за змінами, які відбуваються на ринку послуг: чи росте кількість фірм, що надають послуги? Чи такі фірми мають гарну репутацію? Чи мають гарну рекламу? Чи розклад роботи зручний для клієнтів, чи для персоналу? Чи пропозиція послуг розширюється і чи удосконалюються самі послуги? Чи впроваджуються нові види послуг, які створюють додаткові зручності для клієнтів (замовлення по телефону чи через Інтернет, доставка додому тощо).

#### **4.5.2.6 Суспільний клімат**

Частина оцінки якості місця проживання залежить від суспільних факторів. Чи існує в даному місці традиція сусідської взаємодопомоги? Чи зустрічають приїжджих дружньо, чи ворожо, із підозрою? Чи має місце суттєва різниця у рівні добробуту мешканців? Чи є якісь гострі суспільні проблеми чи конфлікти? В цьому розділі Рапорту потрібно дати відповідь на ці та інші питання.

### **4.5.3 Освіта**

Опис шкіл<sup>38</sup> не повинен викликати труднощів. Звертаємо увагу, що в цьому місці нас цікавить вплив освіти на громадську сферу, а не, наприклад, економіка місцевої освіти (цьому буде приділено увагу в іншому розділі Рапорту).

Але система освіти, якою керує місцеве самоврядування, це ще не все, що повинно бути описане в даному розділі. Про що ще потрібно написати? Освітній рівень,

---

<sup>37</sup> В Польщі часто можна побачити наклейки на дверях - “сусід слідкує за моєю квартирою” (ред.)

<sup>38</sup> У Польщі питаннями початкових та середніх шкіл займаються гміни, технікуми та коледжі є у сфері повноважень повітів (ред.)

який вимірюється відсотком тих, хто продовжив навчання на наступних вищих рівнях освіти, або отримав роботу. Чи існує ринок репетиторських послуг? Які ціни на такому ринку? Чи репетиторство є найкращим способом для досягнення високого рівня знань, наскільки воно є дорогим для набуття обов'язкового мінімуму знань? Чи в школах реалізується лише суха програма навчання, чи щось понад це? Чи вчителі і дирекція беруть активну участь в додаткових заняттях для молоді? Чи педагогічний склад має вплив на місцеві громадські справи? Чи школи мають зв'язок з місцевою громадою? Чи громадяни мають доступ (чи, хоча б, молодь у вільний від занять час) до спортивних майданчиків, гімнастичних залів, комп'ютерних класів? Чи в школах функціонує учнівське самоврядування? В яких воно стосунках з дирекцією та вчителями?

Чи в гміні функціонує приватний навчальний сектор? Який? Хто користується його послугами? Який рівень цін? Яким є рівень навчання? Як виглядає вища освіта? Чи учбові заклади пов'язані з місцевою економікою, чи їх програми погоджені з потребами місцевого ринку праці? Що з навчанням для дорослих осіб? Чи існують форми позашкільного навчання, такі, як курси іноземних мов, комп'ютерні курси, школи бізнесу і школи особистого розвитку?

Відповіді на ці питання (і багато подібних) повинні бути розкриті у даному розділі.

#### **4.5.4 Культура і спорт**

Звичайно, питання культури та мистецтва, а також фізичної культури та спорту будуть описані в двох окремих підрозділах Рапорту. Тут ми їх обговорюватимемо разом лише тому, що стосовно них можна зробити подібні зауваження, яких ми не хочемо повторювати двічі.

По-перше: до Рапорту потрібно вписати, що в цих сферах працюють відповідні підрозділи і інституції гміни. Вони формують офіційний календар культурних і спортивних заходів. Тут ми не будемо розвивати цю тему. Зосередимося на тому, що ще потрібно вписати до цього розділу Рапорту. Адже з описом своїх функціональних обов'язків чудово справляється спеціалісти виконкомів, і то без наших порад.

Ми повинні пам'ятати, що представлений матеріал – як будь-який інший матеріал, поданий у Рапорті - буде підданий радикальній селекції з точки зору стратегічної придатності. Отже, в кінцевій версії Рапорту залишаться тільки ті питання культури і спорту, які є стратегічними передумовами розвитку гміни – перевагами, бар'єрами або спірними питаннями, на які потрібно знайти відповідь.

А зараз – менш очевидна частина цього розділу: якщо не діяльність офіційних підрозділів, то що ще описати? З метою пробудити творчий підхід Читача, Ми відповімо загально. На нашу думку, потрібно спробувати знайти образ справжньої (а не тільки – офіційної) участі громадян у культурі та спорті. Як активної, так і пасивної участі. Питання звучить так: чи ми є співучасниками, читачами, вболівальниками, чи теж співавторами, артистами і гравцями?

Які книжки найкраще продавалися в місцевих книгарнях протягом останніх трьох років? На яких заходах було тісно, а на яких – пусто? Чи місцевий спортивний клуб має своїх вболівальників, чи їх організували? Чи “фанати” створюють проблеми для громадського порядку, чи хтось проводить спроби працювати з цією групою? Який з видів спорту є найпопулярнішим на майданчиках нашого міста? Футбол? Баскетбол? Чи є відповідні умови, необхідний інвентар? Чи на зустрічі місцевого клубу приходять цілими сім’ями, чи такі традиції відсутні? Якщо відсутні, то чому? Чи є якась спортивна “спеціалізація” місцевих клубів (хоч би і вузька), де вони мають чудові результати? Чи молодь з так званих “субкультур” (хоч і не любимо ми цього слова), має свої ділянки культурної активності? Стіна, де можна легально малювати графіті? Місце, де можна їздити на скейт-бордах, не наїжджаючи на міліціонерів? Скільки грошей впродовж року місцеві громадяни витрачають на спорт і здоров’я? Яка ціна вхідного квитка до басейну, кегельбану, тенісного корту?

Відповідь на всі наведені питання не вимагає дорогих соціологічних досліджень. Достатньо porozмовляти з місцевими власниками книжкових магазинів, організаторами культурних заходів, спортивними активістами і адміністраторами спортивних об’єктів, членами житлових кооперативів чи головами рад у районах (якщо місто має районний поділ). Щира і відверта розмова з власними дітьми або сусідами дасть представникам місцевої влади багато нової і цікавої інформації.

Далі – чергова група запитань. Чи різні суспільні групи мають свої окремі культурні напрямки (вподобання)? Чи є хоч-який неофіційний напрямок культурної діяльності, яку місцеві громадяни реалізують для душі, за власні гроші? Аматорський театр? Чи може кабаре? Чи є керамічна, скульптурна чи художня майстерня, де люди різного віку можуть за невелику оплату розвивати свої артистичні здібності та вміння? Яку музику грають місцеві молодіжні групи? Чи навколо них існує активне середовище “фанів”? Далі: чи є хор при церковній громаді, який виступає не лише в церкві? Чи місцева пожежна охорона має духовий оркестр? Взагалі, чи є окрім загальноміських заходів, події, ініціатива яких йде знизу?

На цю групу питань можна відповісти на підставі результатів досліджень, однак ці дослідження не повинні бути ані довготривалі, ані дорогі. Вистачить вдало вибраних інтерв’ю і досліджень фокусних (цільових) груп. Часто це все вдається зробити власними силами і без грошових затрат.

І, нарешті, третя група запитань – запитання, що стосуються інституційної співпраці. Чи маємо ми на нашій території важливі об’єкти культури або спорту, на функціонування яких ми, як гміна, не маємо впливу? Тобто такі, якими керує незалежний від місцевої влади суб’єкт? Які наші взаємовідносини з керівниками таких об’єктів? Як можна покращити цю співпрацю? На такі і подібні питання потрібно отримати відповідь в цьому підрозділі. В результаті отримаємо картину реального життя нашої локальної громади, а не лише його офіційних проявів, які підпорядковані органам місцевого самоврядування.



## 4.5.5 Охорона здоров'я та соціальна допомога

Як і в попередньому підрозділі, менше уваги звертаємо на опис відділів та інституцій. Тут місцева влада також чудово справляється з завданням своєї діяльності. Органи соціальної допомоги і охорони здоров'я мають офіційні рапорти про свою діяльність, плани, аналізи. Отже, тут не повинно бути проблем із збором матеріалів. Цей матеріал буде, звичайно, підданий аналізу з точки зору важливості для стратегічних питань, але сам збір даних не є проблемою.

Дуже важливим є загальний кількісний вимір соціальної допомоги – який процент сімей охоплений нею, які це форми допомоги? Скільки сімей не в змозі прожити без такої допомоги? Крім офіційної, загально встановленої соціальної допомоги, нас цікавить: громадянська активність в наданні допомоги, а також механізми самопомоги в групах осіб, що їх потребують. Чи в гміні функціонують неурядові організації, що реалізують завдання соціальної допомоги? Чи займають активну позицію релігійні групи і церковні громади в даних питаннях? В якій мірі розвинутий рух волонтерів? Чи є асоціації і фонди, що діють у цій сфері? Чи такі організації отримують дотації з різних джерел? Чи маємо приклади контракування послуг?

Чи організують самопомогу групи неповнолітніх, які потребують такої допомоги? Чи батьки неповнолітніх дітей разом розв'язують їх проблеми? Чи діабетики мають свою організацію, що допомагає їм в освіті і лікуванні? Чи маємо організоване товариство тверезості? Чи батьки наркозалежних дітей співпрацюють у сфері боротьби з наркоманією? Чи існує самопомога серед осіб, які постраждали від насилля в сім'ї? Яким чином організовані особи, що позбавлені слуху, мови чи зору?

Якщо йдеться про охорону здоров'я, то нас цікавить, перш за все, доступність окремих медичних послуг. Також, в широкому розумінні, терапевтичних, реабілітаційних і профілактичних послуг: відновлення фізичної форми, повернення до здорового способу життя, фізіотерапія, масажі, похудання, гіпнотерапія і т.п.. Чи є попит на такі послуги? Хто користується цими послугами? Те, що протягом останнього року в нашому місті відкрилися п'ять приватних кабінетів терапії захворювань хребта, скаже нам більше, ніж офіційна статистика охорони здоров'я.

## 4.5.6 Ринок праці

Ринок праці ще раз будемо розглядати в розділі “Місцева економіка”. Там подивимось на ринок праці очима роботодавця. Натомість тут ми подивимось на ринок праці очима працівника і самозайнятої особи.

Нас цікавить динаміка безробіття, як у кількісних, так і у відносних показниках. В обох випадках ми хочемо знати, як виглядає безробіття серед жінок і чоловіків в окремих вікових групах, в окремих групах за рівнем освіти. Також, якщо є можливість, проаналізувати безробіття в територіальному аспекті (окремі села чи мікрорайони).

Нам потрібно знати, які перспективи розвитку ринку праці. В цьому контексті потрібно описати становище основних роботодавців, кон'юктуру в найважливіших для міста галузях (це місце може бути тільки додатком до відповідного фрагменту розділу “Місцева економіка”). Важливо врахувати настрої серед населення. Варто також згадати про можливості створення нових робочих місць і пояснити необхідність створення таких місць в окремих секторах. Добрим знаряддям для прогнозування змін на ринку праці є демографічний зріз місцевої популяції, опрацьований вище.

Далі потрібно порівняти дані про тривале (застійне) безробіття (таке, що триває понад 1 рік) з даними соціальної служби про надання допомоги різним категоріям людей, а також з даними про оплату комунальних послуг. Можливо, якраз такі порівняння вкажуть на значні соціальні проблеми. Важлива інформація досить часто чекає нас на стику різних сфер.

Нарешті, в цьому контексті варто описати дії місцевої влади (або їх відсутність), які спрямовані на покращення ситуації: програми підтримки молодіжного підприємництва, програми професійної переорієнтації тощо.

### **4.5.7 Суспільна мобілізація**

Суспільній мобілізації можна дати наступне визначення – це “будь-яка форма суспільної активності і самоорганізації, ініціатива, яка виникає “знизу” і має будь-яку визначену мету”. Така суспільна мобілізація є одним з найважливіших факторів місцевого успіху. Звичайно, багато аспектів цієї активності ми вже описували раніше: творчість і культура, активність в самодопомозі і благодійності, спортивна і оздоровча активність. Ще одну форму такої активності – підприємницьку – ми опишемо в наступному розділі Рапорту. Натомість тут є місце для своєрідного синтезу. Нас цікавлять три складники того, що ми називаємо суспільною мобілізацією:

- громадська активність;
- політична активність;
- підприємницька активність.

#### **4.5.7.1 Місцева громадська активність**

Тут маємо на увазі реєстрацію і реальне функціонування асоціацій, фондів, громадських та церковних організацій, спортивних клубів і т.п., а також неформальну активність.

Які маємо фонди і асоціації? Хто з них справді працює, а хто існує лише на папері? Чи громадяни знають про них? Що про них думають? Чи мають своїх місцевих лідерів, котрі є фігурами в своїх гмінах? Чи виконують організації якісь важливі завдання, без яких місто виглядало б інакше?

Додатково варто проаналізувати спонтанну активність, яка не входить в рамки зареєстрованих організацій. Що кажуть працівники місцевої швидкої допомоги: чи до непритомної людини, що лежить на тротуарі, люди відразу викликають

допомогу, чи проходять, не звертаючи уваги? Запитаємося у міліції: чи в нашому місті жінка, зачеплена хуліганами на автобусній зупинці, може очікувати на допомогу випадкових перехожих, чи така допомога відсутня?

#### **4.5.7.2 Місцева політична активність**

Важливим показником готовності мешканців брати участь в місцевих справах є їхня політична активність. Чи виборча активність наших громадян на місцевих та парламентських виборах відрізняється від середніх показників по регіону і по країні? Чи діють політичні партії? Чи громадяни бажають приходити на зустрічі з місцевими депутатами? Чи люди знають, яка партія має більшість у міській чи районній Раді? Чи громадяни приходять на сесії Міської Ради?

#### **4.5.7.3 Місцева підприємницька активність**

Додатковою інформацією будуть дані про підприємницьку активність місцевих громадян. Скільки фірм реєструється у гміні, скільки банкрутує? Як ці показники виглядають в порівнянні з загальнодержавними і регіональними? Чи є якісь дані, що дозволяють оцінити величину тіньового сектору? Які види легальної підприємницької діяльності є найбільш характерними? Скільки осіб отримує доходи з такої діяльності? Для скількох з них ця діяльність є єдиним джерелом доходів? Як виглядає самоорганізація місцевих бізнесменів? Чи діє Торгово-промислова Палата? Чи існує бізнес-інкубатор? Чи існує місцевий бізнес-центр? Який процент молоді із старших класів середніх шкіл, училищ та технікумів планує створити власну фірму, а який шукає місце найманого працівника?

### **4.5.8 Питання, дискусійні теми**

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

#### **4.5.8.1 Контрольні питання**

- Які демографічні дані варто подати в рапорті?
- Що ми розуміємо під “якістю життя”? Які елементи складають “якість життя”?
- Відповіді на які запитання про освіту повинні знаходитися в рапорті?
- Як обговорювати питання культури, питання спорту? Які елементи, поза діяльністю місцевих осередків культури, повинні бути предметом опису?
- Аналогічно висвітліть питання соціальної допомоги і охорони здоров'я. Як їх описати в рапорті?
- Відповіді на які питання про ринок праці повинні знаходитися в цьому розділі?



- Що таке суспільна мобілізація? Обговоріть детальніше це поняття, вказуючи, що на тему суспільної мобілізації можна записати в рапорті?

#### 4.5.8.2 Дискусійні теми

- Які громадські справи особливо добре можна дослідити за допомогою анкетування? Які – за допомогою індивідуальних інтерв'ю?
- Чи є наше місто гарним місцем для проживання? Якщо так (або ні), то вкажіть причини.
- Яке місто ми вважаємо яскравим прикладом несприятливого місця для проживання? Чому? Яке місто є особливо яскравим прикладом привабливого місця для проживання? Чому?



## 4.6 Як писати п'ятий розділ Рапорту: „Місцева економіка”



В п'ятому розділі рапорту звертаємось до питань локальної економіки. Той факт, що ми починаємо розмову про економіку аж тепер, зовсім не означає, що ми вважаємо її за менш важливу. Навпаки: вдумливий підхід до економічних проблем вимагав попереднього обговорення питань просторового і суспільного стану, а також стану навколишнього середовища громади, саме в зв'язку з тим, що всі вони обумовлюють економічний розвиток.

Розпочнемо від опису узагальненого фону, на якому необхідно бачити місцеву економіку. Далі охарактеризуємо локальний сектор економіки (як правило, ця частина розділу є завжди найбільшою) і нарешті обговоримо питання, що описують зовнішні умови, де функціонує локальна економіка, а також - одночасно – чутливі індикатори її стану - локальний ринок нерухомості, ринок праці і роль гміни як учасника економічної активності (для прикладу, питання держзамовлень в контексті її інвестиційної активності). В цьому розділі представимо також коротку довідку про місцеві і регіональні інституції, які обслуговують і підтримують підприємств.

### 4.6.1 Зовнішні умови, в яких функціонує економіка гміни

В цьому розділі завжди стараємось описати той економічний фон, на якому доцільно аналізувати місцеву економіку. Наскільки широким він повинен бути? Це залежить від локального контексту. Ми могли б повторити тут більшість наших зауважень з початку розділу про оточення і зовнішні зв'язки гміни. Часом для цього може вистачити прикладів в масштабах воєводства, а інколи, щоб зорієнтуватися, для прикладу, в перспективах багаторічного розвитку вугільної шахти – основного працедавця в нашому місті- необхідно звернутися до аналізу основних тенденцій світової економіки.

Врахування мегатрендів світової економіки, процесів, що відбуваються в масштабах Європи та Польщі, а також посилення на відповідні стратегії держави і воєводств, повинно виконуватись коротко, але настільки конкретно, щоб надалі можна було відповісти на запитання: чи головні процеси місцевої економіки протікають в руслі світової течії, чи спрямовані проти, чи взагалі знаходяться на узбіччі?

Одним з джерел інформації для цього розділу є завжди самі підприємці. Директор цементного комбінату найкраще знатиме, як виглядає світовий ринок в його галузі і якими є його довготермінові перспективи.

Нарешті, варто завжди звертатись і до документів адміністрацій вищого рівня. Стратегія повіту або регіональний контракт можуть бути джерелом важливої інформації. Всі вони є цікавими документами, в яких ми повинні вишукувати певні важливі для нашої місцевої економіки умови. А якщо їх не знайдемо – це також стає важливою інформацією, адже з точки зору воєводства проблем в нашій гміні не існує, а значить потрібно давати собі раду самим, ще й одночасно намагаючись лобювати та промоціювати включення своїх проблем до стратегії воєводства.<sup>39</sup>



*За роки незалежності в Україні накопичено великий досвід регіонального планування на місцевому рівні. Наприклад, Івано-Франківська обласна рада щорічно, із затвердженням бюджету, розглядає і затверджує програму соціально-економічного та культурного розвитку області, яка базується на комплексі макроекономічних та галузевих прогнозів, розроблених на основі даних і пропозицій галузевих управлінь обласної державної адміністрації, районних адміністрацій та виконавчих комітетів міських (міст обласного значення) рад, постійних депутатських комісій, обласної ради, територіальних органів влади та інших центральних органів влади, підприємств, установ, організацій, визначає головні цілі та пріоритети соціально-економічного та культурного розвитку області на відповідний рік, дослідження яких здійснюватиметься шляхом застосування економічних і організаційно - правових важелів. У програмі враховується позитивний досвід роботи минулого року, аналізуються проблеми і шляхи їх вирішення, передбачаються заходи щодо виконання поставлених задач.*

## 4.6.2 Характеристика місцевого сектора економіки

### 4.6.2.1 Галузева структура місцевої економіки

Рекомендуємо розпочинати розділ саме з цього питання. Досить часто буває так, що не тільки населення, але й місцеві урядовці мають деформовану уяву про пропорції вагомості окремих галузей і навіть секторів місцевої економіки. Якось з

поля зору тих, хто приймає рішення, випадає та обставина, що хоч велика фабрика, на якій працює 8 тисяч працівників, і є фактично найбільшим місцевим роботодавцем, однак кілька тисяч малих промислових підприємств сумарно дають роботу в три рази більшій кількості працівників.



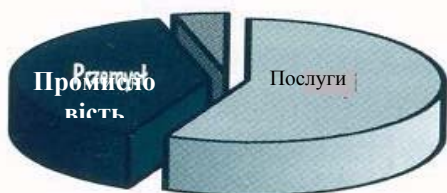
<sup>39</sup> В Україні склалася практика щорічних розробок програм соціально-економічного розвитку сіл, селищ, міст, районів, області. І це передбачено чинним законодавством. Так, відповідно до ст. 119 Конституції України, місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують “виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку і підготовки та виконання відповідних обласних і регіональних бюджетів”. А ст. 27 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає як власні, так і делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, місцевих Рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (ред.)

Тому саме від структури секторів та галузей і необхідно починати. Як виглядає наша промисловість, як сільське господарство, а як послуги? Важливою була б не тільки інформація про кількість суб'єктів (ця інформація є найменш вартісна), але і дані про загальну зайнятість в окремих секторах та про загальну прибутковість (про сплачувані податки). Якби ми враховували кількість суб'єктів, то місцева економіка могла б виглядати наступним чином:

Якщо ж звернемо увагу на рівень зайнятості, то графік виглядатиме інакше:

Адже пересічне промислове підприємство дає роботу набагато більшій кількості людей, ніж пересічне сільськогосподарське.

**Зайнятість в секторах**  
Сільське господарство



Глибше проникнення в галузеву структуру місцевої економіки часто відкриває перед місцевими можновладцями невідомі їм раніше явища. Виявляється, що зайнятість в сфері банківських і фінансових послуг в сім разів перевищує зайнятість в сільському господарстві. Такі особливості можуть випадати із уваги влади, адже

селяни є середовищем, яке кидається у вічі, здатним в процесі нагадування про себе вдаватися аж до сценічних ефектів (блокування доріг і т.п.), в той час, як банківські працівники не пікетують органи влади. І тільки звернення до статистики може нагадати про існування такої групи.

В цьому місці звертаємо увагу на два аспекти галузевої і секторної структури місцевої економіки. По-перше, сектор послуг статистично охоплює як ринкові, так і неринкові послуги. Послуги надає як готель (ринкова послуга), так і в'язниця (неринкова послуга). Ці два види послуг потрібно розглядати окремо. Прибутковість перших залежить від професійного вміння підприємців, ринкової кон'юнктури, конкуренції, платоспроможності клієнтів. Інші оплачуються з бюджету, не завжди вчасно і не завжди в потрібних обсягах. Тому в рапорті сектор послуг бажано представити у вигляді двох розділених напрямків.

По-друге, дані системи реєстрації REGON<sup>40</sup> мають насправді велику перевагу, завдяки широкому застосуванню, однак мають також щонайменше і дві значні вади. Охоплюють часто кільканадцять відсотків фірм, які фактично не функціонують, збанкрутували або після реєстрації навіть не починали діяти. Спостерігається також часто явище реєстрації фірм з набагато ширшим переліком предметів діяльності, ніж ті, які фактично здійснюються. Виникають фірми типу "Виробничо-торговельно-обслуговуюче підприємство "Василь Імпорт-Експорт", бо пан Василь в моменті реєстрації ще не знає, чи буде виробляти, чи продавати, чи надавати послуги, чи буде працювати у власній країні, чи за кордоном. Такі явища і спричиняють деформування статистичної інформації про галузеву

<sup>40</sup> Польський відповідник ОКПО (ред.)

структуру економіки. Фірми реєструються з однією метою, а фактично займаються чимось іншим.

В зв'язку з цим офіційну статистику варто доповнювати даними, отриманими, наприклад, від організацій і асоціацій підприємців: Торгово-Промислових Палат, Ремісничих об'єднань, асоціацій працевластців тощо.

#### **4.6.2.2 Клімат для підприємництва**

Добрим додатковим джерелом даних є анкетування підприємців, яке, окрім додаткової інформації при галузеву структуру, щонайперше дасть нам відповідь на фундаментально важливе запитання: “Як підприємці оцінюють локальний “клімат для підприємництва” (суму різноманітних чинників, які впливають на те, що в даній гміні підприємництво розвивається краще або гірше, ніж в сусідніх)? На таких анкетах не варто заощаджувати коштів. Адже вони надають можливість зібрати багато цінної інформації, а також дослідити підприємницьке середовище на предмет того, як підприємці оцінюють діяльність місцевої влади і які ідеї пропонують для покращення ситуації? Анкетне дослідження “клімату для підприємництва” є ключовим елементом цієї частини рапорту.

Якщо вже говоримо про *клімат для бізнесу*, в рапорті варто описати діяльність одного з акторів місцевої сцени, який впливає на формування цього клімату дуже сильно. Маємо на увазі податкову інспекцію. Періодично публікуються статистичні дані, котрі відображають якість праці цих установ. Скільки відсотків рішень нашої місцевої податкової інспекції є результатом позитивно розглянутих скарг підприємців? Яке місце в цьому чорному списку (інспекцій, які найчастіше видають неправомірні рішення) займає наша податкова? Якщо це висока позиція, потрібно зрозуміти – підприємці про це знають і по можливості втікають “під крило” інших податкових. Така ситуація має місце, наприклад, в Цешині, де, незважаючи на чудові умови в місті і зразкову роботу органів місцевого самоврядування з підтримки підприємництва, бізнес втікає від контролю одної з найгірших податкових інспекцій Польщі. Отже, погана податкова інспекція, спричинятиме до зменшення податкових надходжень. Тому дуже важливим завданням влади гміни є замовити слово за своїх підприємців перед керівництвом поганої податкової інспекції.

#### **4.6.2.3 Тіньовий сектор**

Чим є “тіньовий сектор”? Не треба плутати його з “чорним ринком” – нелегальною діяльністю за своєю суттю: торгівля наркотиками, зброєю, краденим майном і т.п. “Тіньовий сектор” - щось інше: діяльність легальна по суті (торгівля легальними товарами, нормальне виробництво чи надання послуг), але без її офіційної реєстрації та без сплати податків. На відміну від чорного ринку, діяльність тіньового сектора має загалом шанс поступового переходу до офіційного економічного обігу. Дані про локальний тіньовий сектор можуть бути тільки опосередковані. Найчастіше це тільки оцінки, сформовані на обізнаності з місцевими реаліями. Існують такі гміни, де тіньовий сектор не особливо



виражений, однак є і такі, де опис економіки без врахування тіньового сектора був би абсолютно фальшивим. Для прикладу наведемо гміни, мешканці яких утримуються, переважно, за рахунок прикордонної торгівлі.

Відношення експертів до тіньового сектора є різним. Окрім очевидно негативних наслідків, маємо ряд прикладів, де тіньовий сектор є способом поступового входження в офіційне економічне життя. Загалом, в тіньовому секторі слід бачити певний елемент локальної економіки, з яким треба не стільки боротися, скільки намагатися поступово залучати в офіційні економічні відносини.

### **4.6.3 Умови функціонування місцевої економіки**

#### **4.6.3.1 Місцевий ринок нерухомості**

Варто в міру комплексно описати, як виглядає локальний ринок нерухомості. Яким є попит і якою є пропозиція? Як формуються ціни в порівнянні з цінами у наших конкурентів (в сусідніх гмінах, в подібних містах)? В економічному контексті потрібно бачити цілісну картину обороту нерухомості: не тільки промислові об'єкти чи ділянки під їх будівництво, але також землю під будівництво житла, ділянки для рекреаційних функцій, обіг квартир і житлових будинків. Ціни на нерухомість безжалісно демаскують, як ринок оцінює економічну вартість простору нашої гміни. Якщо наші ділянки і квартири дешеві, це означає тільки те, що представники пропозиції, знаючи ринкові реалії, не мають надій на отримання вищих цін.

#### **4.6.3.2 Місцевий ринок праці**

В розділі “місцева громада” ми вже писали про ринок праці в його соціальному контексті, тобто “з точки зору працівника”. Тепер стає доцільним описати його в економічному контексті – “з точки зору працедавця”. Які людські ресурси маємо в розпорядженні? Який рівень освіти, кваліфікації, які соціальні і культурні характеристики наших людей формують потенціал місцевого населення? В цьому місці цікаво було б дослідити кілька суспільних чинників, які істотно обумовлюють привабливість місцевих людських ресурсів для працедавців.

##### **4.6.3.2.1 Функціональний анальфabetизм.**

Першим з таких чинників слід вважати рівень функціонального анальфabetизму.<sup>41</sup> Що стоїть за терміном “функціональний анальфabetизм”?

Під функціональним анальфabetизмом розуміємо нездатність до читання поточного (непрофесійного) тексту, написаного рідною мовою читача, а також нездатність до використання інформації, яка міститься в ньому.

Іншими словами: мова йде про вміння читати і розуміти (на відміну від просто читання, як процесу). Цей показник в Польщі протягом багатьох років виглядає

---

<sup>41</sup> У Польщі оцінюваного у відповідності з методологією OECD /в рамках багаторічних міжнародних досліджень International Adult Literacy Survey/ (ред.)

незадовільно, набагато гірше, ніж в Чехії і Угорщині. Разом з Португалією Польща знаходиться в сірому кінці Європи. Тим часом міжнародні дослідження безжально демонструють високу кореляцію між функціональним анальфаетизмом та здатністю поглинання інновацій даною локальною системою, або навіть між анальфаетизмом і безробіттям.

#### **4.6.3.2.2 Самокерованість**

Самокерованість – це вміння керувати самим собою, своєрідна сума активності і вміння знаходити вихід в різних ситуаціях. Видається, що це є основною характеристикою, яка обумовлює здатність до підприємницької поведінки в умовах ринку. Тим часом, поляки не є самокерованими і значну частину вини за таку ситуацію несе польська школа. Одним з основних звинувачень, які висувуються польській системі освіти, є боротьба із спонтанною самокерованістю серед учнів. Школа, навчаючи *виконувати команди, розв'язувати поставлені завдання і проблеми*, виховує людей з патерналістськими настроями.

Однак ринок праці щораз більше потребує самокерованих людей, а ключовий елемент цього ринку – працедавці – це виключно самокеровані люди. В житті – не так як в школі – ніхто не дає нам завдань, які потрібно розв'язати. Життя полягає саме в тому, щоб самому вміти ставити собі завдання. А цього, на жаль, в школі не навчають.

Оскільки школи фінансуються місцевим самоврядуванням, в цьому місці рапорту варто оцінити рівень самокерованості (або, хоча б, *готовності стати самокерованим*) серед наших молодих мешканців. Який відсоток випускників наших середніх шкіл планує стати підприємцями, а який – найманими працівниками? Якщо 98% хочуть працювати “у когось”, то ми питаємо – **у кого?** Хто створить робочі місця для цієї величезної кількості пасивних, схильних до патерналізму кандидатів на найманих працівників, яких щороку випускають наші школи за наші ж податки?

Обидві риси населення: функціональний анальфаетизм, а також рівень самокерованості можна визначити шляхом соціологічних досліджень. В малій гміні це не буде легким завданням, але вже в середньому місті повинно вдатися. Такі дослідження є необхідними для поглибленої діагностики причин таких явищ, як безробіття чи місцева економічна кон'юнктура.

Гміна, яким для таких досліджень шкода грошей, нагадаємо одне шотландське прислів'я. Шотландці, як нація, відомі своєю ощадністю, говорять: “Якщо Тобі шкода грошей на термометр, дізнайся, скільки коштує похорон”.

#### **4.6.3.3 Інституції підтримки підприємців**

В рапорті повинна знайти місце точна інформація про місцеві інституції обслуговування та підтримки підприємництва. Тут ми маємо на увазі як комерційні інституції, так і найрізноманітніші організації громадського характеру.

#### **4.6.3.3.1 Інституції комерційного ринку**

Серед комерційних інституцій в першу чергу варто описати розвиток місцевого банківського і фінансового секторів. Які банки мають місцеві філії або представництва? Чи планується розвиток цих філій або поява нових банків? Чи існують лізингові фірми? Чи є вони активними і які надають пропозиції? Як, в свою чергу, виглядає ринок правових послуг підтримки і фінансового консалтингу для фірм? Чи існують бюро правових експертиз, податкових консультантів, аудиторів? Чи мають своїх клієнтів фірми, які займаються стратегічним консалтингом? Як виглядає комерційний ринок бізнес-навчання?

Ці та інші подібні питання можуть допомогти отримати інформацію про те, як сам ринок оцінює шанси нашої локальної економіки. Там, де прогнози позитивні, ніби гриби після дощу з'являються послуги для бізнесу. Якщо ж ринок цих послуг не розвивається, маємо поважні причини для занепокоєння.

#### **4.6.3.3.2 Громадські організації, що реалізують програми підтримки бізнесу**

В довідці про місцеву економіку необхідно також обумовити доступ місцевих підприємців до найрізноманітніших громадських та позаурядових організацій із сприяння бізнесу. По-перше, маємо на увазі місцеві суб'єкти цього типу. Чи існує у нас Агентство Регіонального Розвитку або інша організація подібного типу? Чи працює інкубатор підприємництва? Чи діють місцевий страховий або позичковий фонди? Далі варто описати доступ до регіональних організацій з підтримки бізнесу. В якому місті місцеві підприємці мають найближчу організацію Асоціації бізнес-центрів чи Регіональних Агентств економічного розвитку? Чи сполучення до Агентства Регіонального Розвитку або іншої організації подібного призначення є швидким і зручним? Чи мають вони якісь пропозиції з обслуговування наших підприємців?

#### **4.6.3.4 Гміна як учасник місцевих економічних відносин**

##### **4.6.3.4.1 Гміна допомагає місцевій економіці**

Діяльність органів місцевого самоврядування дуже по-різному впливає на місцеву економіку. Такі елементи діяльності органів самоврядування, як інвестиції в інфраструктуру, активність на ринку нерухомостей, дольова участь в починаннях, організованих за принципом комунально-приватного партнерства – це все є корисною діяльністю, яка повинна знайти своє відображення в рапорті.

До цього ж напрямку слід би було зарахувати порядну ринкову конкуренцію між комунальними і приватними підприємствами, яка завжди приносить всім користь. Якщо чотири мікрорайони нашого міста прибирає приватна фірма, а три інші – Підприємство Чистоти Міста (власність гміни), це є здорова і конструктивна схема при умові, що конкуренція є порядною і будь-які форми надання переваг “нашому” підприємству відсутні.

#### 4.6.3.4.2 Гміна створює перешкоди для місцевої економіки

Окрім цього, однак, гміна може (навіть не усвідомлюючи цього) ускладнювати життя підприємців. По-перше, варто перевірити всі сфери, в яких гміна може несвідомо створювати підприємству непорядну (в зв'язку з дотуванням) конкуренцію. Слід звернути увагу на існування прикладів такої діяльності нашої гміни в сферах, які від природи повинні бути ділянками вільної ринкової конкуренції.

Такі дії гміни часом можуть бути спрямованими на досягнення благородної мети, але, тим не менше, забурюватимуть ринок. Склад домашнього вживаного одягу, відкритий Міським Осередком Соціальної Допомоги (МОСД), якщо буде доступний для кожного мешканця (а не тільки для клієнтів МОСД на підставі направлень), відразу призведе до банкрутства кількох магазинів з дешевим одягом, що (всупереч нашим намірам) спричинить зростання числа безробітних, а значить нових клієнтів МОСД.

#### 4.6.4 Питання, дискусійні теми

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

- Наскільки широкою повинна бути сфера питань, що беруться до уваги при обговоренні зовнішніх умов функціонування місцевої економіки?
- Чому, в залежності від вибраного показника, пропорції між різними секторами економіки виглядають по-різному? Які показники найкраще відображають галузеву структуру місцевої економіки?
- Які переваги і недоліки органів статистики, як джерел інформації про місцеву економіку?
- Що слід розуміти під терміном “підприємницький клімат”? Де знайти дані на цю тему?
- Яким чином ринок нерухомості і ринок праці створюють умови для розвитку місцевої економіки?
- Подайте визначення функціонального анальфабетизму і самокерування. Яким є вплив цих явищ на місцеву економіку?
- Які місцеві інституції – як комерційні, так і громадські – мають вплив на розвиток місцевого підприємництва?

##### 4.6.4.1 Дискусійні теми

- Гміна: порядний чи непорядний конкурент? Проаналізуйте цю дилему.
- Самокерування і підприємництво: “мати підприємницьку жилку” значить те саме, що бути “самокеруваним”?



- Позитиви і загрози тіньового сектора: яку стратегію стосовно тіньової економіки повинна обрати гміна?

## 4.7 Як писати шостий розділ Рапорту: „Бюджет і організаційні питання”



*“Децентралізація бюджетної системи не змінює людської натури, не виключає тенденції до “роздавання чужих грошей”, що є характерною ознакою всіх бюджетних організацій. Децентралізація не дає гарантії безпомилковості всіх розпорядників бюджетних засобів”[54]*

*Зита Гільовська*

Цей розділ ми поділили на два окремі за змістом підрозділи. В підрозділі 4.7.1 ми обговорюємо бюджетні передумови і аналіз фінансової ситуації гміни в тій мірі, в якій вони повинні бути представлені в рапорті. Підрозділ 4.7.2 ми присвячуємо аналізу організаційної структури різноманітних підрозділів гміни. Повстає питання – якщо ми ввели такий поділ – чому ми не зробили радикальнішого кроку, поділивши обговорювану тематику на два окремі розділи рапорту? Тоді рапорт складався би з семи, а не з шести, частин: в останніх двох були б обговорені відповідно бюджет і структура гміни. Є дві важливі причини, що спонукали поєднання обговорюваної тематики в один розділ.

- Ось перша причина: **бюджет і організація гміни є нероздільно взаємопов’язані**. Бюджет з боку видатків повинен відображати структуру громадських завдань гміни, які реалізуються відповідними підрозділами і організаційними структурами. Перше повинно точно відповідати другому. В свою чергу, бюджет з боку доходів відображає підхід гміни до дуже важливого завдання: яким чином здійснюється збір надходжень до бюджету, що є власністю гміни. Це завдання також вимагає адекватної структури Управління як власністю гміни, так і послугами, що надає гміна<sup>42</sup>.
- Друга причина є такою: влада гміни має інстинктивну тенденцію більше займатися власними питаннями, ніж концентруватися на предметі своїх завдань – задоволенні потреб громадян (жителів гміни). З обговоренням питань, як фінансів, так і – особливо! – організаційної структури гміни, ми вже зустрічалися в попередніх частинах рапорту. Важко уявити, щоб охорона природи обговорювалася без перегляду питань утилізації відходів або питань водно-каналізаційного сектору. Малоправдоподібно, щоб в розділі “Місцева громада” не було жодного слова про місцеві

<sup>42</sup> Як було показано в першій частині, гміна має значний вплив на формування власного бюджету. Працюючи над даним розділом аналітичного рапорту в українських умовах, потрібно пам’ятати про деякі відмінності у формуванні доходів польських та українських територіальних одиниць (ред.)[1]

школи, гмінні інституції культури, підрозділи соціальної допомоги. Тому нехай частина рапорту, в якій йдеться про структуру і бюджет, зосередиться на цих питаннях з точки зору інструментів для реалізації завдань, а не на обговоренні суті цих завдань.

Згідно з наведеними аргументами, ми займемося спочатку бюджетом, потім структурою. В кожному з підрозділів часто будемо розглядати взаємозв'язки між першою і другою причинами – адже пишемо один і той сам розділ про стан гміни. Мета цього розділу – синтетичне представлення інформації про виконавчий потенціал гміни.

## **4.7.1 Бюджетні передумови**

### **4.7.1.1 Вступні зауваження**

Громадські фінанси є сферою, де чітко діють визначені правила. Загальне правило цивілізованої правової системи звучить: все, що незаборонено, - дозволено. Це правило не може бути застосоване в системі фінансів. Тут, скоріше, діє правило “все, що не- дозволено, - заборонено”. Якщо йдеться про бюджети органів місцевого самоврядування, такий порядок підтримують не тільки суворі записи законів, але також регіональні розрахункові палати<sup>43</sup>. І так, напевно, повинно бути: громадські гроші легко протікали би через пальці, якби не було суворої дисципліни. Приведені вище слова Зити Гільовської про “роздавання чужих грошей” є болісною правдою.

Однак, як ефект, часто бачимо в органах місцевого самоврядування скарбників гмін, які стають “головними гальмами” будь-яких нестандартних розв'язань. “Може, ми зробимо щось таке...”, – починає думати бургомістр. “На жаль, ні”, – перебиває його скарбник. – “Закон про громадські фінанси. Не можна!”. Вибачте наш сарказм, але деякі казначеї поводяться так, ніби є представниками... регіональних розрахункових палат.

#### **4.7.1.1.1 Витратити мало, чи – мудро?**

Битва за громадські гроші не обов'язково мусить вестися між тими, хто має ключі від каси і тими, хто хоче витратити ці гроші. Цей бій повинен відбуватися між тими, хто хоче витратити громадські гроші якнайекономніше і тими, хто хоче їх витратити якнаймудріше. Однак більшість відповідальних осіб бачить своє завдання не в мудрому використанні грошей, а – просто – в обмеженні видатків. З іншого боку, ті самі люди, які стараються звести видатки “до ріня землі”, зовсім не стараються збільшити доходи. Можна також показати іншу сторону суперечки:

---

<sup>43</sup> Ми вже згадували в першій частині про регіональні розрахункові палати в Польщі. В Україні функції контролю громадських фінансів виконують:

1. Бюджетна Комісія, яка формується з депутатів ради відповідного рівня;
2. КРУ - здійснює перевірку правильності використання бюджетних коштів;
3. Казначейство - виконує функцію розщеплення надходжень до бюджету, відслідковує, з яких статей має йти фінансування;
4. Фінансове управління - працює на стадії формування бюджету, слідкує, щоб не відбувалося перевикористання статей бюджету (ред.)

між формалістами (для яких достатньою метою є, щоб “стовпчики погоджувались, і регіональна палата не чіплялася”) і менеджерами самоврядування (для яких пріоритетом є досягнення максимального ефекту з кожного злого з бюджету гміни). Здається, можемо говорити про конфлікт бухгалтерського і менеджерського підходів.

#### **4.7.1.1.2 Зменшити видатки чи збільшити доходи?**

В нашій пам’яті назавжди залишилося – здавалося б банальне – твердження. Отже, “фінанси гміни - це така специфічна сфера фінансів, де на відміну від інших немає однієї з основних категорій фінансів взагалі – категорії прибутку. Щось таке, як прибуток, не існує в фінансах гміни. Отже, нема одного з головних індикаторів, який показує “що робимо добре”, головного імпульсу, який штовхає нас до ефективної діяльності. В бізнесі все залежить від фінансової ефективності заходу. Тобто від величини прибутку з кожного заінвестованого злого. В секторі гміни немає такого ефективного і однозначного компасу”.

Такий підхід, можливо, пояснює психологію представників органів місцевого самоврядування, які набагато більше при звичаєні до використання грошей, ніж до їх заробітку. В такому підході їх утверджує домінуюча, порівняно з власними доходами, роль дотацій і субвенцій у місцевому бюджеті. Зрештою, навіть у власних доходах, податки від фірм і жителів гміни, це тільки “участь в податках державного бюджету”[54]. Тому створюється враження, що гроші йдуть зверху, а завданням гміни є тільки “справедливий їх розподіл”. “Така вже доля”, - як казав Вінні Пух. Здається нам, що таким чином ми заторкнули головне непорозуміння, яке потрібно детально пояснити.

Отже: система фінансування місцевого самоврядування в Польщі містить багато невизначеностей і двозначних формулювань. А регіональні розрахункові палати завжди будуть старатися інтерпретувати такі записи максимально обережно, обмежуючи права органів місцевого самоврядування. Хороший орган місцевого самоврядування, почувавши себе господарем на власній землі, відчуває право активно захищати свої інтереси, записані – хоч би й невиразно – в законах.

Самоврядування є господарем, а не квазі-представником держави на своїй території. Децентралізація громадських фінансів буде тривати, і також в питаннях доходів (чи більше – надходжень, бо мова також про безповоротні надходження). Отже – органи місцевого самоврядування щораз в більшій мірі будуть фінансуватися з власних доходів, щораз менше – з дотацій і субвенцій. Самоврядування є господарем, і мусить вести себе так, як господар. Потрібно приймати сміливі і довгострокові рішення. Потрібно не тільки мудро тратити, але і сміливо боротися за доходи. Якщо самоврядування зменшує сільськогосподарський податок і податки на нерухомість, то що буде під час впровадження кадастрового податку? Це ж буде головна частина доходів гмін. А тим часом наші жителі гміни звикли до того, що самоврядування “чого не мусить, того не бере”. Гільовська правильно вказує [54], що практика максимального зменшення локальних фіскальних навантажень, крім суттєвого зменшення доходів



самоврядування, призводить до відмови від формування місцевої податкової свідомості. А чим далі в майбутньому бюджет буде самостійним, тим більше ця свідомість буде важливою.

#### **4.7.1.1.3 Як розглядати фінанси гміни?**

В цьому місці хочемо порадувати Читача. Якщо складні питання фінансів гміни Тобі не-відомі, то знай – ми, автори, також відчуваємо часом певну безпорадність щодо “герметичності” цієї сфери. Жоден з нас по професії не є спеціалістом в сфері комунальних фінансів. На бюджет гміни ми дивимось не так, як податківець чи контролер регіональної розрахункової палати, але так – як бургомістр. Для нас бюджет – це не стовпчики, які повинні погоджуватися. Для нас бюджет – це знаряддя для реалізації завдань. Бюджет є тим кращий, чим більше важливих, потрібних справ вдається реалізувати з його допомогою.

Тому в рапорті представляємо бюджет з точки зору реалізації завдань гміни. І Тобі, Читачу, рекомендуємо такий підхід. В рапорті не будемо цікавитися питанням, чи погоджуються стовпчики. Якщо навіть і так, це ще не причина для похвал. Нас цікавить: бюджетні передумови даної гміни допомагають чи перешкоджають в роботі?

Звичайно, нам не вдається повністю обійтися без “стовпчиків” і “рубрик”, хоч би по тій причині, що бюджетні дані в переважній більшості гмін не згруповані по завданнях, тільки по “розділах” і “параграфах” бюджетної класифікації. Але всюди, де буде можливість, потрібно старатися отримати на підставі бюджету інформацію про його відповідність до завдань гміни.

В розділі рапорту про стан гміни, де будемо описувати фінансові дані, в першу чергу звернемо увагу на наступні елементи:

- старанність гміни в питаннях доходів бюджету;
- цільовий підхід до видатків гміни;
- витрати на виконання окремих послуг гміни<sup>44</sup>;
- потенціал бюджету гміни на розвиток:
  - a) інвестиційний потенціал,
  - b) кредитоспроможність,
  - c) показник самостійності бюджету;
- читабельність бюджету і фактична (а не тільки формальна) очевидність бюджету; фактичний доступ жителів гміни до інформації про бюджет гміни.

Нижче ми по черзі обговоримо окремі елементи, скажемо, як їх аналізувати та записувати в рапорті. Але перед тим, як це зробимо, зробимо деякі загальні методологічні зауваження.

---

<sup>44</sup> Вартість послуги в перерахунку нп. на одного мешканця, бенефіціанта тощо (ред.)

#### **4.7.1.1.4 Порівняння реальної, а не номінальної вартості**

Надзвичайно важливим першим кроком при виконанні деяких видів аналізу є перерахунок номінальних величин доходів і видатків минулих періодів на їх реальну вартість під час проведення аналізу. Такий крок робить дані порівняльними, що в свою чергу дозволяє зробити правильні висновки. Коли ми прогнозуємо (або проектуємо) майбутні видатки і хочемо просто визначити їх номінальну вартість, перерахунок на “постійні” ціни (хоча поняття ціни можна застосовувати дуже умовно) непотрібний. Натомість, такий перерахунок потрібний завжди, коли ми хочемо прослідкувати зміну в часі деяких складових елементів бюджету. Перерахунок на постійні ціни нескладний: ми пропонуємо спрощений метод, який дозволяє отримати достатньо точне відображення реальної вартості видатків і доходів на момент їх здійснення.

Щоб зорієнтуватися, якій номінальній вартості в період проведення аналізу відповідає величина видатку або доходу минулих років, потрібно цю величину послідовно перемножити на відповідні коефіцієнти інфляції всіх років, починаючи від моменту понесення видатків чи отримання доходів, аж до моменту, що передує року аналізу. Коефіцієнт інфляції для даного періоду завжди має наступний вигляд:  $[1 + \text{середньорічна інфляція в даному році}]$ .

Тільки після такого перерахунку можемо сказати, чи наша гміна розвивається, чи переживає регрес. З номінальних цін зовсім не видно: ріст стовпчиків в чергових роках відображає реальний розвиток і збільшення фінансового потоку чи тільки віддзеркалює інфляцію, а реальні величини в наступні періоди зовсім не ростуть, а часом і зменшуються.

Однак фінансові аналітики можуть сказати, якщо при аналізі минулих явищ перерахунок номінальних величин на реальні є безумовно потрібний, то при аналізі майбутніх явищ все не так просто. Перераховувати на реальні ціни? А що в такому випадку з кредитом, в якому інфляція передбачена у величині процентної ставки? Може, вживати номінальні показники? Тоді не маємо плавного переходу між даними фактичними і прогнозованими. Єдиним виходом з цієї дилеми є розрахунок майбутніх явищ і процесів двома методами: в номінальних величинах (теперішня вартість) і по їх (майбутній) реальній вартості. Кожен з названих видів аналізу буде використаний для інших завдань.

#### **4.7.1.2 Старанність гміни в питаннях доходів бюджету**

В цьому розділі рапорту потрібно звернути увагу на всі доходи гміни, разом з субвенціями і дотаціями. Головний акцент буде зроблено на власних доходах, рівень яких гміна в значній мірі визначає самостійно.

Точніша назва цього підрозділу повинна звучати “Старанність гміни в отриманні безповоротних надходжень до власної каси”. Ми будемо цікавитися безповоротною частиною надходжень гміни, отже, в першу чергу – надходженнями від приватизації комунального майна і надходженнями від функціонування бюджетних одиниць.

#### **4.7.1.2.1 Фіскальна політика гміни**

В рапорті потрібно відзначити, як гміна підходить до формування власних доходів в окремих категоріях. На якому рівні встановлено ставки податків, прийняття яких є компетенцією гміни? Як широко застосовуються пільги і звільнення від податків? Чи гміна встановлює місцеві податки, збори та платежі? Які? Потрібно звернути увагу на те, що широке застосування “м’якої” фіскальної політики в крайніх формах може бути оцінене, як безгосподарність. Також потрібно додати, що різного роду “ласкаві жести” в напрямку місцевих підприємців, такі як: відмова від нарахування податків, відмова від збору податків, розклад сплати податку на окремі частини протягом визначеного періоду виходять за межі допомоги гміни для підприємців і можуть бути надані тільки в межах, передбачених законом.

В рапорті потрібно спробувати передбачити, які додаткові доходи гміна могла б отримати від податків і зборів, встановлення яких є в її компетенції.

#### **4.7.1.2.2 Доходи від майна гміни**

В цьому місці рапорту треба описати і проаналізувати чотири основні групи джерел доходів і надходжень до бюджету гміни:

- доходи від комунального житла, здачі в оренду та продажу елементів майна гміни;
- дивіденди з акцій і доходи з дольової участі в товариствах;
- надходження від приватизації комунального майна;
- надходження у формі процентів на банківських рахунках і від позик, наданих гміною.

Доходи від комунального житла, здачі в оренду та продажу елементів майна гміни мають різноманітний характер. Серед них є джерела порівняно постійних доходів, наприклад, квартплата за комунальні квартири. Такі джерела досить легко планувати і прогнозувати їх можливі збільшення. Однак є також джерела потенційно набагато вищих доходів (наприклад, від продажу нерухомого майна), прогнозування яких є набагато складніше. Вартість нерухомого майна залежить від цілої системи факторів. Серед них – загальна просторова політика і політика розвитку гміни. Не можна гектари, сотні квадратних метрів житлової площі і т.п. перевести в злоті. Метр метрові не рівний. Та сама ділянка може бути продана за десятикратно вищу ціну, якщо місцевий план передбачає просторові зміни, що призведуть в найближчому майбутньому до кращого під’їзду або престижного сусідства.

Умовою отримання оптимального доходу від продажу нерухомого майна є активна участь гміни на ринку нерухомості, отже не тільки продаж елементів комунального майна, але і свідоме формування простору гміни шляхом придбання ділянок, їх об’єднання і виставлення на ринок з відповідним функціональним призначенням. Така політика в поєднанні з відповідним плануванням простору і

промоцією гміни дає їй багатократно вищі доходи у порівнянні з пасивним продажем і надією на “якось то буде”.

Доходи від комунального майна, зазвичай, мають порівняльний фон для аналізу. Як правило, нема проблем з визначенням ринкових цін подібних операцій між комерційними суб'єктами.

В рапорті завжди потрібно відобразити відношення між ринковими цінами і цінами, за якими працює гміна. Йдеться про те, наскільки в цінах продажу, а також в ставках оренди і квартплати приховані різноманітні пільги, субсидії, преференції і заохочення.

Названі інструменти можуть існувати, але їх застосування повинно бути свідомим: ринкова ціна є такою, гміна дає 15% знижки. В рапорті потрібно виразно розмежувати подібні інструменти соціального характеру (наприклад, зниження квартплати за комунальні квартири), інструменти заохочення активності, інструменти для розвитку (наприклад, промоційні ціни за оренду площі під підприємницьку діяльність). Ці останні регульовані – так само, як податкові пільги – Законом про допомогу гміни. Такою допомогою вважається створення винятково сприятливих фінансових умов для конкретних підприємців, між іншим, “збуту або передачі майна, що є власністю[...] суб'єктів територіального самоврядування ... – на умовах кращих, ніж ринкові”.

Дивіденди від акцій і доходи з дольової участі в товариствах є черговим джерелом власних доходів гміни. Як правовий суб'єкт, гміна може бути співвласником майна товариств або власником акцій. Одною (але не єдиною!) з причин придбання гміною частки майна або акцій є отримання прибутків. В рапорті повинна міститися коротка інформація про частку гміни в товариствах і про доходи, які вона отримує з окремих джерел цього типу (або – відповідно – про видатки на покриття збитків або збільшення капіталу).

Власність на акції не завжди повинна бути пов'язана з отриманням дивідендів. Акціонерні товариства за участю гмін часто створюються з іншою метою, ніж максимізація прибутків акціонерів. В таких випадках гміна може мати користь від діяльності товариства не у вигляді надходжень до бюджету, але в іншій, опосередкованій формі. Якщо така ситуація має місце, рапорт повинен вказувати на конкретну користь, заради якої гміна тримає свою частку в товаристві, з якого не отримує прямих доходів. Треба свідомо уявляти, що таке замороження капіталу позбавляє гміну прибутку хоч би від процентів по банківському депозиту.

В рапорті потрібно вказати, як попередні надходження від приватизації майна, так і майбутній “приватизаційний потенціал”: комунальне майно, яке можна приватизувати у майбутньому, його оціночну вартість (а отже – потенціал майбутніх доходів з цього джерела).

Проценти від фінансових засобів гміни, розміщених на різних банківських рахунках, - чергове важливе джерело доходів. Майже завжди гміна є дуже привабливим клієнтом для банку. Це відкриває перед нею дорогу до негоції

корисніших умов обслуговування вкладу. Як правило, банк краще орієнтується в аспекті розміщення грошових засобів, має кращих спеціалістів, які встановлюють умови. Встановлюють в такий спосіб, щоб це було вигідно для банку, а не для гміни. Умова банку з гміною, як правило, є цікавим документом для вивчення.

Високі процентні ставки на фінансові засоби на головному рахунку бюджету гміни - цього ще замало, щоби говорити про належну якість умов. Важливими є різноманітні додаткові умови, наприклад: гарантія швидкого проведення операцій на рахунку, дистанційний доступ до рахунку, можливість різного (в тому числі – короткотермінового) депозитування фінансових засобів. Якщо гміна має (а має майже завжди) більше, ніж один рахунок, потрібно дізнатися, чи розрахунок оплат за ведення рахунків і нарахування відсотків проводиться консолідовано, а якщо ні – поррахувати, яку суму протягом року гміна витрачає на різниці проценту по дебету і додатнього сальда (бо може мати місце така ситуація, коли при загальному додатньому сальдо на даний момент гміна платить, замість отримувати проценти).

Окреми джерелом доходів є проценти, які гміна отримує по наданих кредитах. Як правило, це не є високі проценти, але потрібно зазначити: якщо дебітор веде підприємницьку діяльність (хоче комунальним підприємством), то умови кредиту (в тому числі – відсотки) не можуть відрізнятись від ринкових. В іншому випадку така ситуація буде розглядатись, як допомога гміни (комунальна).

#### **4.7.1.2.3 Господарська діяльність гміни**

Гміна, самостійно або опосередковано делегуючи завдання, виконує ряд послуг гмінського вжитку для мешканців. В Законі про місцеве самоврядування вказано, що “завданнями гмінського вжитку згідно із законом є власні завдання гміни [...], які мають метою поточне і безперервне задоволення групових потреб населення шляхом надання загальнодоступних послуг”. Це широке визначення охоплює також послуги, які виконуються за оплату. Отримані таким шляхом гроші надходять в касу гміни. Однак потрібно пам’ятати, що господарча активність гміни повинна реалізуватись з великою обережністю і абсолютно не повинна входити в ті сфери, які є достатньо заповненими вільним ринком. Рапорт передбачає короткий опис доходів гміни від надання платних послуг.

#### **4.7.1.3 Цільове використання коштів з бюджету гміни**

Поняття “цільове” по відношенню до використання є дещо невиразне. Адже кожен розхід коштів робиться з якоюсь метою. Інтуїція підказує нам, що “цільове” (в розумінні “змістовність”) по відношенню до деяких напрямків використання можна піддати сумніву. Тут ми вживатимемо поняття “цільове” в наступному значенні: цільовим вважатимемо будь-який розхід, який зроблено зі свідомо вибраною метою. Ми не втручаємось в питання, які цілі обрала гміна, чи вони мають зміст, чи ні. При такому підході нецільовими будемо вважати ті розходи, які зроблені бездумно. Використовувати з “цільовим призначенням” значить – перед видачею коштів з бюджету запитати: “навіщо”?

#### **4.7.1.3.1 Бюджетна класифікація, структура бюджету по завданнях**

Важко дбати про цільове використання коштів з бюджету, коли в бюджеті гміни видатки записуємо не по конкретних завданнях, але згідно з бюджетною класифікацією. Бюджетна класифікація є формалізованою системою, що надає розходам і доходам відповідні числові коди. Доходи і видатки поділені на частини (що відповідають окремим видам діяльності). Ті – на розділи (що відповідають окремим групам одиниць або бюджетним завданням). Останні, в свою чергу, поділені на параграфи (що відповідають окремим джерелам доходів або видам розходів). Тому в робочому порядку про бюджет говоримо “частина-розділ-параграф” .

Найбільшим недоліком такої структури бюджету є його абсолютна нечитабельність. І то не тільки для жителів гміни, але й для виконавців завдань гміни. В ширшому розумінні бюджет є непорівнюваний із завданнями гміни. Просто кажучи, з такого бюджету ми не дізнаємося, яка вартість даного завдання. Дізнаємося натомість, скільки коштували олівці, вжиті при виконанні всіх завдань. Тільки така інформація нам потрібна так , як інформація про колір підтяжок султана – жодного висновку з неї не зробиш.

#### **4.7.1.3.2 Спосіб фінансування завдань**

В рапорті потрібно описати, як гміна фінансує виконання своїх окремих місцевих завдань, реалізація яких є її обов’язком.

В цій частині рапорт повинен описувати (а принаймні оцінювати), скільки гміна видає на реалізацію конкретних завдань. Тут також має бути опис всіх вдалих і невдалих спроб фінансування завдань шляхом замовлення їх у зовнішніх суб’єктів. Всюди, де є можливість порівняння ефективності виконання завдання самою гміною (або її підрозділом) і зовнішнім суб’єктом, таке порівняння повинно бути зроблене і відображене в рапорті.

#### **4.7.1.4 Одинична вартість виконання послуг**

Які видатки гміна робить по кожній з наданих послуг? Яка загальна і одинична (на мешканця) реальна вартість окремих послуг, з яких складається дане завдання гміни? Ця інформація читатися з бюджету (якщо він поділений на окремі завдання), або – що буває частіше – силою витягнута з бюджету (якщо він має штучну форму бюджетної класифікації). Однак подання тільки цієї інформації ще не дає картини ефективності діяльності гміни. Дійсно істотну інформацію дасть нам порівняння реально зроблених видатків на надання послуги з видатками ефективними. Ефективні видатки потрібно обрахувати.

В органах місцевого самоврядування, під час розробки бюджету на наступний рік, майже ніколи не виконується калькуляція ефективної вартості окремих послуг для жителів гміни. За основу для планування видатків приймають “виконання минулого року”. Але в минулому році також не пороховано ефективної вартості, бо основою було теж саме “виконання минулого року”. Гільовска звертає увагу на те, що ця “процедура” при обрахунку всіх запланованих величин розходів

бюджету базується на величинах, що були встановлені арбітрально ще на початку 50-х років. Тодішня реальність не мала нічого спільного ані з ринковими відносинами, ані з сьогодишнім рівнем розвитку технологій, ані із сучасним рівнем очікувань жителів гміни щодо якості і різноманітності комунальних послуг.

Потрібно спробувати обрахувати ефективні видатки хоч би для деяких послуг. Спрощеним способом є порівняння з середнім рівнем видатків на дану послугу (на одного мешканця) в інших подібних гмінах. Виявляється, що такі видатки мають радикально різний рівень навіть по відношенню до послуг, на які, здається, місцева специфіка не має жодного впливу. Наприклад, видатки на одну дитину в комунальному дитячому садку в 1996 році в містах з населенням до 20 тисяч становили в середньому 2 167 злотих. Однак мінімальний рівень видатків в одному з міст становив тільки 783 злоти, а максимальний – 19 744 злоти! Різниця понад двадцятип'ятикратна!<sup>99</sup>

Іншим (кращим!) знярядям, яке часом можна застосувати, є порівняння з ринковою вартістю аналогічної послуги. Видатки на одного учня в комунальній гімназії можна порівняти з аналогічними видатками в державній гімназії в тому самому місті. Нарешті, доречно в цьому випадку скласти специфікацію окремих послуг (точні і повні описи того, що потрібно зробити в рамках даної послуги) і стандартизацію цих послуг (визначення стандартів виконання даних послуг і критеріїв їх оцінки). Така операція необхідна перед запланованою раціоналізацією видатків на дану послугу, щоб економія не відгукнулася зниженням якості. “Робити дешевше” не може означати “робити гірше”. Специфікація і стандартизація є вступом до контракування послуг.

Саме створення специфікації і стандартизації послуг гміни є величезним завданням. Воно виходить за межі стратегічного плану, але в рапорті повинен знайти місце хоч би список таких послуг. Послуги ці потрібно записати у тій послідовності, в якій вони будуть стандартизовані і специфіковані. Критерієм встановлення послідовності є вартість реалізації окремих послуг.

#### **4.7.1.5 Потенціал бюджету на цілі розвитку**

##### **4.7.1.5.1 Інвестиційний потенціал гміни**

Інвестиційний потенціал гміни, розрахований на середньотерміновій період часу (1 – 4 роки), - це рівень фінансових засобів, які гміна в стані виділити на інвестиційні цілі. Визначення такого потенціалу відноситься до майбутнього періоду, тому очевидно, що квоти і величини, на основі яких визначатимемо потенціал, будуть приблизні. Частина з них будемо прогнозувати (передбачати). Вони не залежать від нас. Іншу частину будемо проектувати (визначати), оскільки вони виключно і прямо залежать від наших рішень.

Першим кроком є визначення періоду аналізу (приймемо, що це є  $s$  років, починаючи від року  $t$ ). Наступний крок – визначення рівня необхідних поточних видатків протягом цього періоду ( $WB_s$ ). Під необхідними поточними видатками розуміємо такі видатки, які потрібні для поточного функціонування гміни і

підтримки безперервності послуг, що надає гміна. (Ці засоби ми не можемо направити на інвестиції, хоч вони і є в нашому розпорядженні.) Рівень поточних видатків визначимо за формулою [54].

$$\mathbf{WB}_s = \mathbf{C}_s + \mathbf{F}_s + (\mathbf{JB}_s)$$

де:

$\mathbf{C}_s$  проектована величина дотацій з бюджету гміни протягом наступних  $s$  бюджетних років;

$\mathbf{F}_s$  прогнозована величина платежів на користь фізичних, що будуть зроблені з бюджету гміни протягом наступних  $s$  бюджетних років;

$\mathbf{JB}_s$  планові витрати на поточне функціонування бюджетних підрозділів гміни.

Витрати на поточне функціонування бюджетних підрозділів гміни можемо порахувати, сумуючи планові величини коштів на винагородження працівників підрозділів та накладні витрати по утриманню цих підрозділів та забезпечення їх функціонування в аналізованому періоді.

$$\mathbf{JB}_s = (\mathbf{W}_s + \mathbf{R}_s)$$

де:

$\mathbf{W}_s$  проектована величина видатків з бюджету гміни на винагородження працівників підрозділів в чергових  $s$  роках;

$\mathbf{R}_s$  проектована величина накладних витрат по утриманню цих підрозділів і забезпечення їх функціонування в чергових  $s$  роках.

Як видно з формули, як заплановані видатки на поточне функціонування бюджетних підрозділів, так і – особливо! – планована величина дотацій, залежать від рішення влади гміни. Рівень поточних видатків не є наданий “зверху”, але є результатом фінансової політики гміни.

Отже, за першу, приблизну величину інвестиційного потенціалу гміни можна би вважати різницю між прогнозованою величиною доходів  $\mathbf{D}_s$  (за аналізований період) і необхідними поточними видатками  $\mathbf{WB}_s$ , порохованими згідно з наведеною вище формулою.

Однак краще буде, якщо цю величину називатемо як “вільні засоби протягом  $s$  років” ( $\mathbf{WS}_s$ ).

$$\mathbf{WS}_s = \mathbf{D}_s - \mathbf{WB}_s$$

Натомість, щоб отримати повну картину інвестиційного потенціалу гміни, потрібно взяти до уваги – крім рівня вільних засобів – можливість отримання інвестиційних кредитів і позик (а також – потенційну можливість зменшення вільних засобів за рахунок сплати процентів по кредитах та їх повернення, тобто за рахунок заборгованості минулих років). Отже, формула визначення інвестиційного потенціалу гміни ( $\mathbf{I}_s$ ) матиме наступний вигляд:

$$\mathbf{I}_s = \mathbf{WS}_s + \mathbf{DZ}_s - \mathbf{O}_s$$



де:

$WS_s$  вільні засоби протягом аналізованих  $s$  років;

$DZ_s$  можлива зміна стану фінансових зобов'язань гміни на кінець аналізованого періоду в році, тобто різниця між станом зобов'язань в році  $t$ , і збільшеним станом зобов'язань в році  $t + s$ ;

$O_s$  видатки протягом аналізованого періоду на обслуговування боргів взагалі.

Отже, інвестиційний потенціал гміни завжди обмежений вартістю обслуговування місцевих комунальних боргів  $O_s$ . Особливе значення це має для гмін, які отримали кредити і позики раніше, і в момент проведення аналізу мають видатки на покриття зобов'язань. Та й кредити, які збільшать величину інвестиційних засобів, треба буде обслуговувати. Вартість цієї обслуги зменшить інвестиційний потенціал гміни (винятком з цієї ситуації є перенесення обслуговування боргів за період аналізу – наприклад, шляхом пролонгації заборгованості).

Однак сама можливість збільшення заборгованості гміни для фінансування інвестиції  $DZ_s$  принципово збільшує інвестиційний потенціал гміни. Небагато з інвестицій гміни можна було би реалізовувати без отримання кредиту. Як відомо, закон встановлює обмеження рівня заборгованості гміни - як щодо величини самої заборгованості, так і до рівня видатків на обслуговування боргу (по відношенню до планованих доходів). Тому інвестиційний потенціал гміни ніколи не є необмежений; його лімітують плановані доходи гміни. Крім законодавчого обмеження існує ще інше – ринкове обмеження в формі кредитоспроможності гміни.

#### 4.7.1.5.2 Кредитоспроможність гміни

Тут потрібно розмежувати два значення, в яких одночасно використовується термін “кредитоспроможність”. В першому значенні йдеться про фінансову платоспроможність даного суб'єкта як потенційного отримувача кредиту. В цьому значенні гміна - вартий довіри (без додаткових умов) отримувач кредиту. Адже завжди гміна є власником майна, вартість якого значно перевищує встановлений законом ліміт припустимої заборгованості. Гміна має стабільні доходи, а з іншого боку – ніхто не повинен боятися, що гміна забере гроші і втече за кордон.

Однак є ще інше значення “кредитоспроможності”: в цьому значенні йдеться про здатність до вчасної поточної сплати боргу даної величини, при даному рівні проценту, при даному періоді сплати і при даних додаткових умовах, разом з нарахованими процентами. Інакше кажучи, мова йде про здатність вчасного виконання всіх пунктів умови кредиту. В цьому значенні гміна може мати проблеми з поточним виконанням всіх кредитних зобов'язань (якщо планування кредиту не було зроблене з необхідною старанністю).

Потрібно пам'ятати, що речення “гміна  $X$  є кредитоспроможна” не має змісту. Зміст має речення “гміна  $X$  на даний момент часу є кредитоспроможна по відношенню до кредиту величиною  $Y$  при опроцентуванні  $Z$  і при наступному

терміні сплати кредиту і додаткових умовах - [...], при даному рівні безпеки  $W$ ". Тому питання про кредитоспроможність гміни може мати дві форми:

- якої величини кредит гміна може взяти безпечно, при зобов'язанні сплати кредиту в даному терміні, при даній величині процентної ставки?
- на який період і на яких умовах гміна може безпечно взяти кредит даної величини?

Кредитоспроможність гміни на практиці можна визначити, вираховуючи рівень вільних фінансових ресурсів  $WS$  для чергових років, в яких наступить сплата кредитів, і приймаючи так званий коефіцієнт обслуговування боргу  $WOZ$ . Цей показник визначає нашу політику щодо рівня "кредитної безпеки".  $WOZ$  є коефіцієнтом, що показує відношення фінансових засобів, призначених для обслуговування боргу в даному році до загальної суми вільних засобів ( $WS$ ). Прийнято, що на обслуговування боргу в жодному випадку не може йти більше, ніж 60% вільних засобів ( $WOZ \leq 0,6$ ). Такий підхід враховує не тільки ресурси вільних засобів, що дають необхідну еластичність майбутнього поточного Управління. Підхід передбачає також потенційну можливість неточного прогнозування величини вільних засобів майбутнього періоду.

За вихідний пункт беремо названі вище дані (визначений рівень вільних засобів в наступних роках) і показники (прийнятий  $WOZ$ , аналізований період сплати кредиту:  $s$  років, починаючи від року  $t$ ; для спрощення ми не розглядаємо можливості отримання пролонгації початку сплат). Згідно з нижче наведеною формулою, можемо визначити максимальний рівень видатків на обслуговування боргів – в загальному за про- аналізований період:

$$O^{\max s} = WS_s \times WOZ$$

де:

$WS_s$  сума вільних засобів в проаналізованому періоді ( $s$  років);

$O^{\max s}$  максимально припустимий рівень видатків на обслуговування боргу в проаналізованому періоді ( $s$  років).

Звичайно, загальна величина видатків на обслуговування боргу протягом  $s$  років ( $O^{\max s}$ ) складається з видатків окремих років:

$$O^{\max s} = O_t + O_{(t+1)} + O_{(t+2)} + \dots + O_{(t+s)}$$

Слід пам'ятати, що сума видатків гміни на обслуговування боргу в кожному окремому році, згідно із законом, не може перевищувати 15% доходів гміни, запланованих на цей рік.

Однак нас цікавить кредитоспроможність гміни в році  $t$ , а отже, просто інформація, якої величини кредити гміна може взяти в році  $t$ , щоб сплачуючи їх на протягом наступних  $s$  років і не вийти за межі прийнятого коефіцієнту обслуги боргу  $WOZ$  (при умові, що прогноз величини вільних засобів зроблено правильно). Для визначення рівня кредитів, які можемо взяти в році  $t$ , використовуємо наступну формулу:

$$Z_t = O^{\max}_s - ZS_{(s)}$$

де:

**Z<sub>t</sub>** кредитоспроможність в році **t**, тобто максимальна величина кредитів, які гміна може взяти в році **t** (при умові сплати протягом наступних **s** років);

**ZS<sub>(s)</sub>** сума старих зобов'язань, зроблених в попередніх роках, до **t**, сплата яких предбачена в аналізованому періоді (**s** років, починаючи від року **t**).

Очевидно, що цей метод є тим менш точний, чим довший період розглядаємо. Причиною є неможливість прогнозування величини вільних засобів (із задовільною похибкою) на період довший, ніж 4 роки. Безпека оцінки кредитоспроможності значно зростає зі зменшенням коефіцієнту обслуговування боргу **WOZ**.

Оскільки під час написання рапорту для стратегії ми вживаємо кредитоспроможність як один з показників стану фінансів гміни (і не плануємо брати кредит), для визначення кредитоспроможності традиційно беремо умовну ситуацію: кредит на 4 роки, під проценти на рівні 1,2 актуальної величини опроцентування облігацій держказначейства, що емітуються Польським Народним Банком, сплата кредиту в чотирьох рівних частинах – в кінці кожного кредитного року, і одноразова сплата процентів в кінці четвертого кредитного року, без додаткових оплат для банку, **WOZ** приймаємо на рівні **0,6**.

Можна спокійно висловити певний сумнів: чи запропонований метод не описує, насправді, певного очевидного факту – тобто, чи під кінець застосування цього методу не дізнаємося, що “можемо взяти стільки кредиту, скільки можемо”? Насправді, всі елементи цієї мозаїки є змінними, з них тільки деякі залежать від нас. Ті, на які маємо вплив, є взаємопов'язані складною сіткою залежностей. Кредитоспроможність залежна від величини вільних засобів і від навантаження сплатою старих боргів. Величина запланованих інвестицій не може перевищити різниці між сумою вільних засобів гміни і величиною старих боргів. Однак інвестиції, фінансовані з кредитів, ведуть до зменшення вільних засобів в наступних роках (борг потрібно обслуговувати).

Поглиблений аналіз визначення кредитоспроможності гмін представлений в публікаціях М. Чекая [55] (публікація аналізує в першу чергу великі міста). Значно спрощений метод визначення кредитоспроможності повинен складатися з наступних десяти кроків:

- прогноз доходів бюджету;
- прогноз розходів бюджету;
- прогноз вільних засобів бюджету (A-B);
- прогноз пропонованого рівня інвестиційних видатків;
- прогноз перевищення інвестицій над вільними засобами (C-D);

- прогноз величин обслуговування кредитів, які будуть направлені на фінансування перевищення Е;
- прогноз максимальних інвестиційних видатків (D-F);
- прогноз визначеного законом ліміту заборгованості гміни ( $A * 0,15$ );
- прогноз використання ліміту заборгованості;
- коригування D для відповідного співвідношення між Е і G.

#### 4.7.1.5.3 Коефіцієнт самостійності бюджету

В рапорті необхідно поррахувати показник самостійності бюджету з точки зору структури доходів. Такий показник - це ніщо інше, як виражена в процентах участь власних доходів в загальних доходах. Звичайно, що чим більша частка власних доходів, тим вищий показник самостійності бюджету. Тим краще це для гміни.

Однак показником самостійності бюджету гміни з точки зору видатків може бути названа частка видатків на власні (не делеговані) завдання у загальних видатках. Такі дані гміна може представити без особливого зусилля. Часто така інформація буде передумовою прийняття важливих організаційних рішень.

Так само треба проаналізувати інші завдання гміни (отримані ззовні): чи гміна з власних доходів доплачує до отриманих цільових дотацій; якщо так, то скільки в кожному окремому випадку? В аналізі потрібно вирахувати повну вартість виконання завдання. Якщо фінансові засоби на виконання завдання “ззовні” гміна отримує із запізненням, то скільки власних грошей гміна повинна “тимчасово” вкласти у виконання цього завдання?



*Формування бюджетів українських одиниць місцевого самоврядування відбувається інакше, ніж у їх польських відповідників. В Україні місцеві бюджети, як правило, є дотаційними зі сторони бюджетів вищого рівня. Є приклади, коли більше 70% дохідної частини бюджету району формується за рахунок офіційних трансфертів. В таких випадках можемо говорити про високу залежність місцевого бюджету від вищих ланок бюджетної системи. Однак не можна робити поспішних висновків – в межах однієї області різниці по окремих позиціях дохідної частини можуть сягати десятків процентів. Для унаочнення цього твердження подаємо приклад з дослідження “Місцевий та регіональний розвиток в Україні. Досвід Закарпаття”. Це одне з кращих українських видань, присвячене проблематиці даного (і не тільки) розділу рапорту. Всім тим, хто збирається професійно займатися питанням стратегічного розвитку, пропонуємо ближче ознайомитися з названим вище дослідженням.*

#### **Таблиця 4.1. - СКЛАД ТА СТРУКТУРА ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ (ВИБРАНІ СТАТТІ, %)**

(Опрацювання власне. На основі даних дослідження “МІСЦЕВИЙ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК В УКРАЇНІ. ДОСВІД ЗАКАРПАТТЯ”, За редакцією Мирослави Лендель, Київський центр Інституту Схід-Захід, “Міленіум”, Київ – 2001)

	місто Ужгород			Рахівський район Закарпатської област.		
	1999	2000	2001 (план)	1999	2000	2001
Податкові	69,5	68,5	64,98	25,31	33,15	30,83
Прибутковий податок з громадян	38,7	43	46,87	12,28	20,60	23,90
Податок на прибуток підприємств	2,35	3,65	0,00	5,83	0,14	0,00
Фіксований податок на підприємницьку діяльність	2,12	1,8	1,80	0,59	0,69	0,57
Єдиний податок на підприємницьку діяльність	1,59	3,44	3,37	0,16	0,96	0,49
Місцеві податки та збори	6,28	4,47	4,50	1,21	2,31	2,22
Офіційні трансферти	16,9	9,62	17,83	73,87	62,1	67,6

#### 4.7.1.6 Доступність для всієї територіальної громади і прозорість бюджету

Як відомо, законом встановлено генеральне правило повної прозорості фінансів гміни [55]. Вона виражається, між іншим, в прозорості обговорення бюджету, обов'язковому публікуванні прийнятого бюджету, звітів про виконання бюджету і звітів про стан комунального майна <sup>45</sup>

Рапорт мусить відображати, як бюджетні пріоритети останніх років, так і інформацію про зміни комунального майна. В цих двох випадках треба представити багаторічні тенденції. Також в рапорті повинна знайти місце інформація про форму оприлюднення бюджетів: чи гміна виконує правовий мінімум, чи робить активні кроки, маючи не меті інформування жителів гміни про стан фінансів і заохочення мешканців до участі в обговоренні пріоритетів розвитку.

<sup>45</sup> Недавно в Україні ухвалено Закон "Про прийняття регуляторних актів", який передбачає аналогічні кроки (ред.)

## 4.7.2 Організаційна структура гміни

*„[Громадська Адміністрація] вважає, що якщо вона не буде єдиним виконавцем послуг, то не отримає грошей та засобів [...], якщо втратить їх – пропадуть робочі місця чиновників, якщо пропадуть робочі місця чиновників – втратить авторитет, якщо втратить авторитет – не отримає грошей та засобів в майбутньому”*  
*Філіп Павер, Ян Урбан-Лорайн*

Крім того, що гміна є спільнотою жителів, юридичною особою і фрагментом території – гміна є організацією. На початку цієї книжки ми, обговорюючи поняття гміни, згадували - “спільнота жителів гміни” не означає хаотичного збіговиська людей. Це є своєрідна (примусова) корпорація, суб’єкт гмінського права, вона має певну організаційну форму. Цю форму досить однозначно визначає діюче польське законодавство: кожна гміна мусить мати раду гміни з відповідними комісіями, правління з головою, який є одночасно одноособовим органом гміни, відповідно організоване Управління (адміністрацію), секретаря, який ним (нею) керує, скарбника, який відповідає за фінанси гміни і т.д. Однак не про це будемо писати в рапорті. Немає потреби описувати речі, які в кожній гміні однакові. Тут ми не знайдемо жодних передумов розвитку: ні козирів, ні бар’єрів, ні цікавих питань.

Ми займемося іншим питанням. Отже, у розв’язанні організаційних питань, передбачених рамками закону, влада гміни має широке поле діяльності. Жоден закон не зобов’язує, але також не забороняє, щоб в розпорядженні скарбника був утворений підрозділ для проведення поточних фінансових аналізів або щоб заснувати в гміні центр підтримки організацій нон-профіт (неприбуткових). Ніхто не забороняє і не наказує гміні, щоб та дозволила здорову конкуренції в сфері вивозу сміття або в сфері громадського транспорту гміни. За які гроші буде функціонувати міський театр, а за які спортзал – ці питання є суверенними рішеннями гміни. Це гміна вирішує, хто буде адмініструвати міський парк, хто – і на яких умовах – буде управляти будинком соціальної допомоги.

Ці і їм подібні рішення вже є передумовами стратегічного розвитку. Об’єкти і послуги гміни можуть генерувати витрати, в іншому випадку – доходи. Ті самі інституції гміни в сфері культури чи спортивно-відпочинкові об’єкти можуть бути центрами суспільного, культурного життя, кипіти активністю. При іншому Управлінні – мертвими коробками і пустими площами, які утримуємо, прибираємо задарма, бо їх ніхто не відвідує. Тому розгляд організаційної структури гміни має велике значення. В цьому місці рапорту ми повинні представити синтетичний образ:

- організаційної структури гміни (не тільки Управління гміни, але цілої системи гміни!);
- юридичних форм і принципів Управління окремими одиницями, об’єктами гміни та її послугами;

- фінансовими принципами, що визначають функціонування окремих видів діяльності і окремих одиниць гміни.

Ця частина рапорту має на меті – просто кажучи – перевірити, чи формальна структура організаційних підрозділів гміни відповідає завданням, які виконуються і об’єктам, які адмініструються. Завершення цієї частини рапорту повинно містити вступний діагноз: ефективність функціонування окремих організаційних елементів.

#### **4.7.2.1 Основна організаційна схема гміни**

Факт може бути несподіванкою: при участі експертів багато гмін дізнається, яка їх справжня організаційна структура. Представники місцевого самоврядування майже завжди знають організаційну структуру самого Управління гміни. Але вже у функціонуванні підрозділів поза Управлінням легко розпізнаються тільки тематичні підрозділи. Натомість про товариства з дольовою участю гміни: може, це тільки особи, що сидять в спостережних радах. Отже, потрібно почати від систематизації формальної інформації про оргструктуру гміни.

Ми почнемо від того, що є очевидним: гміна – це не тільки Управління. Організаційна схема Управління – це не схема гміни. Якщо хочемо зобразити загальну, спрощену схему гміни, можемо прийняти наступний “принцип трьох сфер”.

1. Першою сферою є саме Управління гміни зі своєю внутрішньою структурою: відділи і реферати, офіси і інші підрозділи; відразу скажемо, що цій сфері не потрібно приділяти в рапорті повної уваги; важливіші речі будуть в двох наступних сферах.
2. Друга сфера складається з найрізноманітніших підрозділів гміни поза Управлінням. З точки зору законодавства про фінанси гмінси, це будуть, в першу чергу, бюджетні підрозділи. Але ми будемо писати про них не так, як їх бачить закон про фінанси гміни. Ми будемо писати так, як їх бачать жителі гміни: про ті самі елементи ми напишемо, як про окремі послуги і окремі об’єкти. Послуги і об’єкти для жителів гміни.
3. Третя сфера складається з повністю автономних одиниць, які реалізують завдання гміни. На деякі з них гміна має опосередкований вплив, інші незалежні. Серед перших йдеться передусім про товариства з дольовою часткою гміни, фонди, засновані гміною. Серед інших – приватні суб’єкти (комерційні і нон-профїт), які підписали з гміною контракти на реалізацію окремих завдань гміни, або ж виконують завдання гміни на основі умов про дотації.

#### **4.7.2.2 Перша сфера: Управління Гміни<sup>46</sup>**

Основним матеріалом, з якого можна почати, є опис структури Управління, що знаходиться в організаційному регламенті (найчастіше він становить додаток до

---

<sup>46</sup> В оригіналі – Urząd Gminy – тобто відповідник українського Виконкому (ред.)

Статуту гміни). Натомість, додатком до регламенту повинна бути організаційна схема Управління. Те, що є на формальній схемі, не завжди відповідає фактичному функціонуванню Управління. В рапорті потрібно відобразити і перше, і друге – адже мусимо показати різницю між формальною структурою і фактичною.

В ситуації, коли відділи Управління часто знаходяться в різних будинках (часом – в різних частинах міста), в рапорті потрібно показати, які елементи формальної структури є фізично відокремленими?

#### 4.7.2.2.1 Структура адміністрації і вартість її утримання

Як правило, вартість утримання адміністрації викликає серед жителів гміни неоднозначні емоції. В різних гмінах ця вартість може значно відрізнятись (показником є величина адміністративних витрат в перерахунку на одного мешканця). Для прикладу, дані з 1996 року (табл. 4.2) [100].

Таблиця 4.2 - ВИДАТКИ ГМІН НА АДМІНІСТРАЦІЮ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (в перерахунку на одного мешканця, злотих/рік)			
Величина:	мінімальна	середня	Максимальна
<b>Міста</b>			
до 20 тисяч мешканців	39,35	104,97	424,44
20-40 тисяч мешканців	40,68	67,16	129,83
40-100 тисяч мешканців	35,96	64,35	182,36
більше 100 тисяч мешканців	41,07	58,3	94,46
<b>Гміни “місто-село”</b>			
до 20 тисяч мешканців	42,93	82,0	238,83
більше 20 тисяч мешканців	37,21	67,38	175,15
<b>Сільські гміни</b>			
до 5 тисяч мешканців	51,26	110,79	450,48
Більше 5 тисяч мешканців	38,14	83,43	немає інформації

Відмінності є досить значними, хоча кожна гміна має ті самі, визначені законодавством, обов’язки. Тим часом, в містах до 20 тисяч мешканців вартість утримання адміністрації іноді відрізняється на 1000%! Подібна ситуація була в малих сільських гмінах. Причини різноманітні. Деякі з них можуть бути виправдані. Однак варто проаналізувати видатки на адміністрування в своїй гміні і порівняти з представленою шкалою. До чого ми ближче: до мінімуму чи максимуму?



Якщо ми витрачаємо мало – це ще не привід радіти. Якщо ми дорогі – це не автоматичний привід соромитися. Потрібно порівняти, яку якість працівників пропонує адміністрація нашої гміни для обслуговування жителів гміни. Варто платити в два рази більше, якщо завдяки цьому отримуємо в три рази кращі послуги. І не варто зменшувати видатки на 15%, якщо це буде мати наслідком подвійне зменшення ефективності.

#### 4.7.2.2.2 Якість обслуговування жителів Управлінням Гміни

В знаменитих “Дванадцяти стільцях” один з героїв, пробуючи залагодити якусь урядову справу, на дверях одного з кабінетів зустрічає наступну табличку: “Своим визитом вы беспокоите занятого человека!” Чи ця сцена не є понадчасовим символом? Незалежно від часу, місця і політичної системи, бюрократичні організації мають універсальну властивість – клієнти їм заважають. Ми не дамо назви міста, в якому один з авторів цієї книжки на дверях відділу ЗАГСу на власні очі бачив табличку з написом: “Входити по одному!”.

В рапорті потрібно досить детально описати якість обслуговування клієнтів в окремих підрозділах Управління. Які години і дні прийому? Час на залагодження справ буває прострочений? Час залагодження менший чи більший від максимального часу, визначеного в Кодексі Адміністративних Процедур? “Терміново” в нашій гміні означає 14 днів чи сьогодні? Як гміна інформує жителів гміни про прийняті рішення? Чи жителі гміни своїми візитами не “заважають зайнятим чиновникам”?

Є таке переконання, що високий рівень обслуговування клієнтів можливий тільки у відповідно великому місті. Однак практика свідчить, що міста подібної величини можуть діаметрально відрізнятись. Наступна таблиця відбиває стандарт обслуговування клієнтів в Управліннях двох співставимих міст: Люблін (360 тисяч мешканців) і Глівіце (212 тисяч мешканців).

Під час опрацювання рапорту варто зробити порівняння з подібними по величині містами, а результат такого порівняння точно записати в рапорті (табл.4.3). Порівняння в очевидний спосіб покаже, що потрібно виправити.

<b>Таблиця 4.3 - Порівняння стандарту обслуговування і інформування клієнтів Міського Управління в містах Глівіце і Люблін (стан на 2001 рік)</b>		
1	2	3
Індикатори якості місто:	ГЛІВІЦЕ	ЛЮБЛІН
Години прийому клієнтів	від 7.30 до 15.00 в четвер до 18.00	від 8.00 до 13.00 середа – нема прийому
Загальна кількість годин прийому (в тижні)	48,5	20
Чи є бюро обслуговування зацікавлених осіб	так	ні
Інтернет-Сайт Управління	так	так

Інформація про процедури і взірці бланків в Інтернеті	так	тільки аплікаційна форма для громадських організацій
Електронний обіг документів	так	ні
Загальнодоступний компакт-диск з інформацією про місто	так	ні
Безплатний тижневик міського Управління	так	ні
Брошура з проектом бюджету, доступна для мешканців	так	дані в Інтернеті
Опублікований і доступний безкоштовно Багаторічний Інвестиційний План міста	так	ні
Бюджет завдань	так	ні
Систематичні дослідження громадської думки, також з точки зору задоволення жителів гміни працею Управління	так – кожні два роки	ні
Інтернет-чат, де місцеві політики дають пояснення і відповідають на запитання	так	так

Варто звернути увагу, що більшість з порівнювальних в таблиці процедур служить збільшенню прозорості функціонування Управління. Чим більша прозорість діяльності гміни, чим краще інформування про рішення – тим менша загроза корупції. На нашу думку, ця залежність чітко прослідковується.

Тим часом, чиновники, керуючись принципом “все, що недозволене, є заборонене”, мають тенденцію до приховування інформації. В певній гміні, де ми на замовлення місцевої влади готували стратегію, пані чиновник відмовилася подати нам список депутатів і сільських голів. Відмову мотивувала законом про охорону приватної інформації.

Важливо, як чиновники відносяться до осіб, що просять надати їм інформацію. Чи створюють перепони? Відсилають? Кожного разу консультуються із своїм керівником? Таку інформацію можна отримати шляхом систематичного анкетування клієнтів Управління.

Ще раз хочемо нагадати - доступність інформації в деяких сферах (наприклад, фінанси гміни) є обов’язком, встановленим законодавством.

#### **4.7.2.2.3 Комп’ютеризація Управління**

Комп’ютеризація є ключем до змін, які в найближчі роки прийдуть до адміністрації гміни. У виконках з’явилися комп’ютери. З кожним роком їх буде все більше, вони будуть об’єднані в щораз більші комп’ютерні сітки, будуть приймати на себе щораз більші завдання. Серед цих завдань ми хочемо назвати

контакт мешканців з Управлінням через Інтернет. Розвиток цієї технології чекає на нас в найближчий час. Це буде мати наслідком електронний обіг документів всередині гміни. Прискорення праці, полегшення архівації та збереження даних стане фактом. Наступить стандартизація процедур.

Дуже важливим є процес опрацювання цифрових карт. Це дозволить інтегрувати дані з багатьох джерел, одночасно забезпечуючи легкий доступ і швидкий пошук. В рапорті потрібно синтетично описати, на якому етапі знаходиться комп'ютеризація праці в Управлінні.

Стандартизація процедур гміни, що виникає із комп'ютеризації, не є вартісною сама по собі: процедури мають якусь мету і зміст тільки тоді, коли результат процедури виправданий. Неякісно проведена комп'ютеризація може законсервувати “ефективну реалізацію безглуздя”. Тим часом, справжньою вартісною зміною повинно бути покращення змісту дій, і тільки потім – покращення ефективності.

На завершення - зауваження на рахунок комп'ютеризації і цифрових контактів з клієнтами. Звертаємо увагу: тільки невелика частина контактів Управління гміни з мешканцями може мати електронно-віртуальний характер. Підпис під дозволом може бути електронний<sup>47</sup>, але візит до театру або на стадіон, проїзд в міському автобусі, обід в будинку соціальної допомоги є і надалі будуть “реально-живими”.

Контакти з Управлінням гміни - тільки невелика частина контактів з гміною. Важливими є контакти з різноманітними послугами гміни, наприклад, такими, які реалізуються суб'єктами, незалежними від Управління гміни. Про ці питання ми пишемо в наступних підрозділах. Важливо, щоб в рапорті ми “знали пропорцію” і щоб інформація про саме Управління гміни не була набагато ширша, ніж інформація про громадські послуги, які надають органи місцевого самоврядування.

#### **4.7.2.3 Друга сфера: структура гміни поза Управлінням**

Найрізноманітніші підрозділи, об'єкти і послуги гміни, що знаходяться поза Управлінням, будуть знаходитися в другій сфері. Ми почнемо від даного багатозначного виразу “підрозділи, об'єкти і послуги гміни”. Щоб правильно описати дану частину структури гміни, потрібно провести класифікацію понять. Ми спробуємо прослідкувати найрізноманітніші окреслення зовнішніх, поза Управлінням, форм діяльності гміни– як тих, що виникають з діючого законодавства, так і тих, що функціонують поточно, виходячи поза встановлений законами обов'язок. Рапорт треба точно розписати повністю організаційну структуру гміни згідно з встановленою діючим законодавством класифікацією. Однак це ще не все.

---

<sup>47</sup> Згідно з європейським, а тепер і польським законодавством, електронний підпис має таку саму юридичну силу, як і звичайний (ред.)

#### 4.7.2.3.1 Об'єкти і послуги гміни

Справа ускладниться, якщо поставимо собі правильне завдання: описати діяльність гміни не на основі формальної структури, а на основі бачення жителів гміни. А жителі гміни не зобов'язані знати, що парк і стадіон є частинами однієї бюджетної установи: “Управління Територій Відпочинку”. Мешканців це не цікавить – для них стадіон і парк є двома окремими об'єктами. Також жителі гміни не повинні знати, що організацією вивозу сміття з приватних ділянок і прибиранням вулиць займається те ж саме комунальне підприємство – для них це дві абсолютно різні послуги.

Ми введемо два поняття: об'єкт гміни і послуга гміни. Ці поняття не взяті з жодного із законів. Вони повсякденного вжитку і з мови, якою мешканці розмовляють про свою гміну.

- Говорячи “об'єкт гміни”, матимемо на увазі певну відокремлену структуру, певну частину майна гміни, незалежно від її правової форми, рівня самостійності і форми Управління. “Об'єктами” в цьому значенні є, наприклад: театр, міський парк, система міського транспорту гміни, Міський Центр Культури, головна площа міста, мережа водопроводів, Будинок Соціальної Допомоги, Інкубатор Підприємництва, школа, лікарня і т.д.
- Говорячи “послуга гміни”, будемо розуміти певну відокремлену функцію, окрему діяльність, що організована або фінансована гміною і має на меті задоволення конкретної групової потреби жителів гміни. “Послугами” в цьому значенні є, наприклад: перевезення жителів автобусами, підтримка підприємців-початківців, освіта, комунальне водопостачання, організація театральних дійств, створення умов для відпочинку, підтримання порядку в місті, організація концертів, допомога хворим, перестарілим і т.д.

Як бачимо, найчастіше буває так, що даний об'єкт гміни в певний спосіб реалізує одну послугу гміни: театр організовує вистави, лікарня лікує жителів, автобуси перевозять пасажирів.

Буває, однак, і так, що одним об'єктом одночасно або послідовно реалізуються різні послуги. Ці послуги можуть мати різних виконавців: в Міському Центрі Культури окрему діяльність здійснюють кільканадцять суб'єктів, а на приміських Зелених Полях (адміністрованих Підприємством Озеленення Міста) щохвилини хтось інший винаймає територію – на свято, концерт, змагання або інший масовий захід: то школа, то асоціація ветеранів, то церковна гміна, то військова частина, то спортивний клуб. Кожен з таких заходів є нічим іншим, як окремою послугою для жителів гміни, що реалізується на тому ж самому об'єкті.

Буває так, що одна і та ж послуга одночасно надається на різних об'єктах, які адмініструються різними суб'єктами. Фестиваль Культури відбувається одночасно в театрі, на головній площі міста, в двох галереях, трьох школах (в тому числі, в одній приватній) і в старовинній церкві. Отже, описуючи організаційну

структуру гміни, повинні розмежувати дві абсолютно різні ролі, в яких можуть виступати описувані нами організаційно-структурні одиниці:

- роль адміністратора об'єкту;
- роль реалізатора послуг.

Потрібно описати, хто адмініструє об'єкти гміни і, окремо, хто реалізує послуги. Найчастіше це буде один і той самий суб'єкт, але не завжди. Так чи інакше, навіть коли один і той самий суб'єкт одночасно реалізує послугу і адмініструє об'єкт, потрібно розмежувати ці ролі – адже між ними може виникнути конфлікт. Директор школи, як реалізатор послуг, повинен сприяти заняттям в групах продовженого дня і т.п. – це піднімає якість освітньо-виховної послуги. Але директор є також адміністратором об'єкту. Тому після занять наглухо закриває школу і спортмайданчик – “щоби діти нічого не зіпсули”. В рапорті важливо фундаментально описати: одиниці, які реалізують окремі послуги гміни в її об'єктах, відчують себе переважно “надавачами послуг” переважно “адміністраторами об'єктів”.

Підказка: відмінність між цими двома ролями особливо помітна для тих послуг, які не приносять доходів гміні. Школи, міський парк, Будинок Культури, кімната природи - всі ці об'єкти, з точки зору адміністратора, найкраще було би закрити перед людьми, які сміяться, псують і генерують непотрібні видатки.

Набагато кращою є ситуація з тими послугами, за які клієнти платять. Оплата має наслідком зближення інтересів адміністратора і надавача послуг – чим більше послуг продається, тим краще для всіх.

Поняття “послуги гміни ” чи “комунальні послуги” нечітко визначені. Часто говориться про “послуги, що мають характер суспільного використання”, але немає визначення поняття “суспільного використання”. Тому потрібно задуматися, які послуги гміна може організувати, а які – зобов'язана? Адже те, за що жителі гміни хочуть платити (як вода в кранах, так і, наприклад, хліб), - все це послуги “суспільного використання”. Але ніхто не очікує, що гміна організує випічку і продаж хлібо-булочних виробів. Натомість чекаємо, що гміна організує постачання теплої води. Отже, є дві категорії послуг, якими гміна повинна займатися (бо з цими двома категоріями вільний ринок не може впоратися).

По-перше, гміна повинна організувати діяльність в галузях, які мають риси натуральної монополії (пов'язаної з високою ціною технічної інфраструктури). Пекарні можуть вільно конкурувати між собою, але каналізаційні послуги надає одна фірма, і важко сподіватися, що хтось побудує конкуренційну мережу каналізаційних труб і очисних закладів.

„Комунальними послугами” традиційно називаємо послуги, які мають хоч би деякі риси натуральної монополії, а також високу капіталомісткість: постачання води, опалення квартир, прибирання міста, вивіз відходів з домогосподарств, транспорт гміни. Однак до “натуральних монополій” потрібно мати критичний підхід, аналізуючи, чи насправді вони “натуральні”. Не так давно натуральною

монополією ми вважали освіту і охорону здоров'я. Виявилось, що приватні школи і приватні заклади охорони здоров'я добре функціонують і виживають у конкурентній боротьбі з дотованими державними і комунальними установами.

В цьому сегменті послуг особливо важливими є механізми нагляду і контролю (функція гміни, як регулятора). Направляючою метою є максимальне наближення способу надавання цих послуг і механізмів їх функціонування до умов вільного ринку. Показниками, як правило, є: собівартість одиначної послуги, рівень відшкодування собівартості кінцевими споживачами.

Друга категорія послуг, організованих гміною – це різноманітні суспільні послуги. Хоча вони не мають жодних ознак натуральної монополії, вважається, що такі послуги повинні бути частково або й повністю фінансовані бюджетом гміни або державним бюджетом. Чому? Тому що особи, які найбільше потребують цих послуг, самі не в змозі покрити їх собівартості. Прикладом може бути освіта або культурні програми. Особливо яскравим прикладом будуть послуги в сфері соціальної допомоги.

Додатково можна стверджувати: частину з цих послуг гміна надає, маючи почуття співвідповідальності за всесторонній розвиток мешканців. Це не обов'язково відповідь на виразну, сформульовану потребу. І так повинно бути. Специфіка послуг з цієї сфери є наступною – чим менше жителів гміни нагадують нам про дану потребу, тим видніше, що ці послуги потрібні. Той, хто не усвідомлює власного низького рівня знань, той, хто “не знає, що не знає”, не звернеться до нас з вимогою підняти рівень освіти. І тому підняття рівня необхідне. Будинок Культури, без сумніву, найбільше потрібний там, де люди про нього взагалі не згадують – бо ніхто не розбудив у них потреби контакту з культурою.

Тут варто виявити обережність: кожна послуга, фінансована гміною, дестабілізує ринок. Якщо в якійсь сфері функціонують послуги гміни і комерційні, то перші завжди будуть діяти депресивно на ті останні. Найкращим станом є задоволення даних потреб шляхом активності знизу, шляхом особистого вміння людей приймати рішення в різних ситуаціях. Такі люди будуть організовувати, при підтримці гміни, надання окремих послуг.

Провідною метою в цій сфері повинно бути якнайповніше задоволення потреб вищого рівня (потреби розуміння, визнання, стосунків з людьми, самовдосконалення, особистого розвитку і використання свого творчого потенціалу) серед якнайширшого кола людей. Показниками, крім собівартості одиначної послуги, можуть бути: показник функціонального анальфаетизму серед членів нашої гміни, зміна цього показника в часі, рівень злочинності, рівень освіти, показники здоров'я, результати досліджень громадської думки.

Роль гміни в цих сферах повинна бути в першу чергу регулюючою. В рапорті потрібно описати, чи справляється гміна з цим завданням. Також потрібно описати властивості ринку: рівень його монополізації (чи рівень цін відповідає собівартості і якості послуг, що надаються). Особливе значення має питання встановлення тарифів і трохи ширше питання – способів оплат кінцевими споживачами. Чи

мешканці платять за послуги визначену величину, чи пропорційно до рівня отримання послуг (наприклад, за тепло в залежності від квадратних метрів поверхні, чи від кількості спожитого тепла), чи замонтовані лічильники гарячої і холодної води і т.п.? Ніхто не заперечить, що у випадку фіксованої суми оплати немає ніякої можливості стимулювати мешканців до економії – а отже, до зниження собівартості послуг.

#### **4.7.2.3.2 Допоміжні одиниці гміни**

Ми самі завжди сумніваємося, де вставити інформацію про допоміжні одиниці гміни. Існування допоміжних одиниць - мікрорайонів, селищ і солецтв - не є обов'язкове (згідно з чинним законодавством). Часто ради мікрорайонів бувають створені в тих частинах міста, де мешканці зуміли організуватися і провести вибори. Мешканці села мають, як правило, набагато сильніше відчують свою територіальну приналежність, і практично не знайдемо прикладу, щоб село не мало солецтва.

Щодо цієї тематики, то в рапорті варто відповісти на наступні питання: чи в гміні є формальний поділ на допоміжні одиниці? Чи ці одиниці мають статuti? Чи хтось консультується з радами мікрорайонів щодо видатків на так звану “малу інфраструктуру”? Чи хтось проводить територіальний аналіз (в мікрорайонах і солецтвах) характеру різних суспільних і економічних явищ (наприклад, злочинності, соціальної допомоги, що надається, безробіття тощо)? Якщо такий аналіз не проводиться, але є доступними окремі дані, варто їх проаналізувати і описати в рапорті.

#### **4.7.2.4 Третя сфера: автономні суб'єкти, які виконують завдання гміни**

До цього часу ми говорили про елементи структури гміни, які не мають повної автономії і залежать від бюджету. Але ж адміністраторами об'єктів і виконавцями послуг можуть бути також суб'єкти, повністю автономні по відношенню до гміни. Вони якраз і утворюють третю сферу загальної спрощеної організаційної схеми гміни.

“Автономними одиницями, які виконують завдання гміни” вважатимемо всі одиниці, які реалізують завдання гміни, власні або делеговані, обов'язкові або добровільні (факультативні), незалежно від того, чи гміна є власником (співвласником) такої одиниці, чи ні. Ми вважаємо, якщо одну послугу для гміни виконує ТзОВ, в якому більша частина (і навіть 100%) є власністю гміни, а інша послуга є реалізована незалежною асоціацією приватних осіб, з якою гміна підписала договір, то в обидвох випадках розглядаємо суб'єкт, повністю відокремлений від гміни, на діяльність якого гміна має опосередкований вплив (або на підставі договору, або виконуючи роль співвласника).

В цьому значенні, наприклад, приватизація комунального підприємства не веде до принципових змін: і так товариство з участю гміни було відокремлене від гміни, натомість приватне товариство попадає під вплив рішень гміни, наприклад, в питаннях тарифів.

Всю цю сферу потрібно описати в рапорті: чи гміна має власність в товариствах (торгового права)? Чи гміна є засновником якогось фонду? Чи якісь з комунальних підприємств було приватизоване? Чи якісь послуги виконуються приватними підприємствами на підставі договору? Чи якісь інші послуги реалізуються на основі угоди про дотацію? Останніх, як правило, багато.

#### **4.7.2.5 Графічне представлення організаційної структури гміни**

Оскільки ми вже описали структуру гміни, аналізуючи її найрізноманітніші елементи, на завершення рапорту добре би було представити графічну схему організації гміни, і то в двох варіантах різного масштабу.

- На першій схемі покажемо складну організаційну структуру Управління гміни, схему підпорядкованості, вертикалі прийняття рішень і найважливіші функціональні зв'язки між окремими відділами. На цій схемі показуємо тільки “стрілки” в напрямку одиниць зовнішнього середовища. Однак одиниць зовнішнього середовища на цій схемі не відображаємо.
- Друга схема показує ціле Управління як один прямокутник. Стрілки від нього йдуть до окремих зовнішніх одиниць. По-перше, мова йде про бюджетні одиниці гміни і бюджетні підприємства. Схема повинна відображати різні рівні їх фінансової і організаційної залежності. В зовнішньому середовищі, в третьому колі, знайдуться різні, абсолютно приватні суб'єкти, такі, що не мають жодних структурних зв'язків з гміною. Однак ці суб'єкти мають функціональні зв'язки з гміною: реалізують послуги (суспільного характеру) для місцевих мешканців. Послуги, які є завданнями гміни і за реалізацію яких гміна платить цим суб'єктам. Отже – такі суб'єкти мусять знайти місце на організаційній схемі гміни.

#### **4.7.3 Питання, дискусійні теми**

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

- Яка суть порівняння величин минулих періодів в постійних цінах? З якою метою це робиться?
- Що таке інвестиційний потенціал? Як його визначити?
- Що таке кредитна спроможність? Як її визначити?
- На які категорії власних доходів одиниця територіального самоврядування має найбільший безпосередній вплив?
- Що розуміємо під якістю обслуговування жителів в Управлінні гміни? Подай приклади кількох організаційних рішень, що піднімають цю якість.



- Чим “об’єкт гміни” відрізняється від “послуги гміни”?
- Подай приклад конфлікту інтересів між об’єктом гміни і виконавцем послуг гміни. В яких ситуаціях є загроза таких конфліктів?
- Що розуміємо під “натуральною монополією”? Що значить поняття “регуляторна роль гміни”?

#### 4.7.3.1 Дискусійні теми

- Які рішення, що піднімають рівень якості фінансів одиниці територіального самоврядування, можуть мати антикорупційне значення?
- Що краще: створювати окремі одиниці, які будуть виконувати послуги гміни, чи шукати виконавців на ринку? Порівняй дві стратегії виконання завдань гміни.
- Відокремлення управління об’єктами від виконання послуг – які плюси і мінуси такого рішення?



## 5 Вибираємо стратегічні цілі розвитку гміни

---



### Анотація Частини V:

*У п'ятій частині книжки обговорюємо найважливіший по суті етап праці над стратегією: створення стратегічного плану. У цій частині ми відповімо на наступні питання: як планувати, як визначати цілі, як вибирати інструменти до реалізації цих цілей.*

*По-перше, займемося питанням планування – що це таке? Як розуміти термінологію планування? Чого слід вимагати від доброго плану? На ці питання відповідає Розділ 5.1.*

*По-друге, представимо процес визначення стратегічних цілей. Хто повинен декларувати ці цілі? Як порядкувати і селекціонувати цілі? Яку ієрархію їм надати? Визначенню цілей призначаємо Розділ 5.2.*

*По-третє, ми покажемо, яку роль повинна виконувати місія гміни. У зв'язку з цим – як її декларувати і до кого адресувати. Також ми визначимо наше бачення локального розвитку. Про місію ми пишемо в Розділі 5.3.*

## 5.1 План, але який?

---

Коли рапорт про стан гміни є опрацьований, прийшов час, щоби на основі цього рапорту створити план стратегії розвитку місцевої громади. Ми вже закінчили найбільш трудомістку і найважчу частину праці. Тепер починаємо частину найсуттєвішу. Однак зараз нам потрібно перейти на “нові рейки”. Знаряддя, які ми використовували для праці над рапортом, тепер будуть непотрібні. Ми повинні сягнути по зовсім нові.

Отже, є добрий документ. Тепер на його підставі на хвилину задумаємось над більш загальним питанням: що таке стратегічний план? А ще перед тим – що таке план взагалі? Яка повинна бути конструкція кожного плану? Які якості відрізняють добрий план від злого? Як визначити, чи планування йде в доброму керунку? Як дізнаємось, чи може наш план пішов у злому напрямку?

Ми вже сказали вище, чим є стратегія. Це визначення найзагальніших цілей і напрямків, що в довгостроковому періоді відносяться до всієї організації. Однак визначення напрямків ще не є повним, бажаним результатом нашої праці. Головні цілі і напрямки повинні були записані таким чином, щоби за допомогою цього запису можна було дані цілі досягнути. Коротко кажучи, щоби на основі стратегічного плану можна було проводити стратегічний менеджмент.

### 5.1.1 Яка є суть планування?

В останньому часі в українській мові слово “планування” по відношенню до громадської сфери вживається дуже обережно. Напевно, причини слід шукати в колишніх п’ятирічних планах і плановій економіці. Однак, планування є необхідним елементом ефективної діяльності – не треба на нього дивитися злим оком.



В чому суть планування? Що насправді робить той, хто планує? Суть планування, як пише Т. Котарбінські, є наступна: “особа, котра планує, визначає якусь мету і продумує засоби її реалізації”[70].

Отже, маємо два етапи планування (послідовність є важливою!):

- Визначення цілей.
- Підбір відповідних засобів.

Виникнення потреби випереджає в часі вищеописані головні етапи процесу планування. План повинен задовольнити цю потребу. Початкове визначення цілей і обрання засобів мають характер пропозиції, проекту майбутнього плану. Тільки тоді, коли проект плану є готовий, наступає час його затвердження. Після затвердження проект плану стає планом в повному значенні цього слова (і в точному значенні цього терміну). Далі наступає етап впровадження плану в життя і контролю його реалізації. Останні два етапи не є предметом зацікавлення нашої книжки. Ми будемо звертати на них увагу тільки в тому вимірі, який буде

необхідним для реалізації якихось елементів, котрі потім полегшать реалізацію чи контроль.

Пам'ятаймо: план завжди складається з визначених цілей і відповідних засобів. Немає плану, що складається з самих засобів, з самого виконавчого рівня – гармонограмів, завдань, бюджету тощо. В такому “плані” не вистарчає фундаментального елементу – рішення, чого ми хочемо досягнути цими засобами. Не вистарчає мети. Також сам набір цілей, хоч би і детальних – це також не план. Ми знаємо “що”, але не знаємо “як”. Якщо Читач гляне в підрозділ 2.3.2 “Найтипівіші помилки”. Там він знайде серед типових помилок запис самих тільки цілей – без роздумів над тим, якими засобами дані цілі осягнути. Така “мрійницька” стратегія по суті не є планом. План мусить містити два елементи: вибрані цілі і приписані до них засоби.

Вище ми вказували на різниці поміж ролями мешканців, консультантів і місцевих політиків. Ці перші – пригадаємо – мають право виражати очікувані вартості, завданням других є передбачати необхідності. Треті, тобто політики, відповідають за якнайкраще погодження цих цінностей і необхідностей в рамках локальних можливостей, а також за перетворення цього всього в реальні заходи. Ми перекладемо цей поділ на два етапи планування. Отже, збір стратегічних цілей - це декларування цінностей (а в кожному разі визначення мети завжди має за фундамент декларування цінностей). Стратегічні цілі декларують громадяни гміни (але не експерти і не влада).

Далі пропозиції громадян трапляють в руки експертів. Експерти вкажуть, які важливі цілі не були названі місцевими мешканцями. Завданням експертів на цьому етапі буде необхідне доопрацювання і систематизація стратегії.

Натомість, опрацьовані в такий спосіб пропозиції мусять бути “обрізані” до рівня можливостей, визначеного представниками місцевої влади. Особливе завдання влади полягає у визначенні способів і засобів реалізації поставлених громадянами і експертами цілей.

Узагальнюючи: громадяни скажуть, чого хочуть; експерти додадуть додаткові потреби; місцева влада скаже, що з цього всього є можливе до реалізації. Звичайно, від цієї схеми до практичного процесу планування веде далека дорога. Але загальне правило є виразне.

### **5.1.2 План — проект — програма**

В поточній інтуїції не до кінця зрозуміло, яка є співзалежність між словами “план”, “проект”, “програма”. На перший погляд видно деякі відмінності значень. Адже в поточній мові той, хто складає план протидії безробіттю, – планує, той, хто креслить план будинку, – проектує, а той, хто був запрошений до праці в інформаційному проекті, – програмує.



Ми дозволимо собі детальніше пояснити різницю значень між спорідненими термінами: план, програма, проект.

- **Проект** — це запис виконання чогось, детальна і повна інструкція, як реалізувати дану поставлену мету. В проекті немає самого акту рішення. Проектант каже: “дана справа робиться так і так”, натомість не каже: “потрібно це зробити”. На основі проекту хтось може реалізувати поставлену мету – якщо захоче. Але чи захоче – рішення про це приймається поза проектом.
- **Програма** — це, в свою чергу, опис послідовності в часі подій заходу. Однак також без акту рішення, чи даний захід буде реалізований, а також – як нам здається – без вихідного наміру створення такого опису, як виконавча інструкція. Коли ми говоримо про “програму конференції”, маємо на думці простий опис подій заходу, гармонограм окремих подій в часі. Однак, коли мова йде про проект організації конференції, потрібно додати великий прошарок інформації для виконавців (організаторів).
- **План** — це є рішення про те, чого ми хочемо досягнути (визначення мети) і проект досягнення цієї мети. Прийняти план - значить те саме, що вирішити досягнення певного результату і запроектувати відповідні засоби.

Потрібно зауважити, що описані вище мовні терміни мають настільки близьке значення, що ми часто вживаємо їх один замість одного. І не тільки в поточній мові.

На завершення скажемо ще слово про терміни “планування”, “проектування” і “програмування” в контексті тематики локального розвитку. Очевидно, що при такому розумінні даної термінології, опрацювання стратегічного плану – це планування. Однак в різних публікаціях часто читаємо про програмування розвитку в значенні створення стратегічних планів.

### 5.1.3 А що зі стратегією?

Все, що було написано вище по відношенню до планів, програм і проектів, обговоримо тепер по відношенню до стратегій локального розвитку. Без сумніву, стратегія – це план. У ній повинні бути відображені як місцеві цілі, так і відповідний набір засобів до їх реалізації. Однак потрібно як перше, так і друге розглянути більш детально.



Очевидно, що, прямуючи до поставленої мети, ми мусимо зреалізувати багато етапів. Тим самим – поставити і досягнути часткові, етапні цілі. Отже, генеральний план складається з цілої сітки пов’язаних між собою часткових планів. В стратегії будемо мати:

- задекларовані цілі, а серед них:
  - а) генеральні цілі,
  - б) підпорядковані генеральним часткові цілі;
- засоби реалізації генеральних цілей, виражені як:

- a) часткові плани (плани реалізації відповідних часткових цілей) у кожному випадку, де до реалізації часткової мети веде одна зідентифікована стежка (або, якщо у стратегії проведений вибір однієї відповідної стежки); у таких випадках пишемо: “те і те буде зроблено таким способом”,
- b) пропозиції проектів заходів – особливо на варіантних стежках доходження до поставленої мети: зупиняємось на проектах там, де не можемо вирішувати за майбутніх виконавців стратегії, який з варіантів буде обраний; в таких випадках пишемо: “якщо буде прийняте рішення зробити наступні кроки, то це буде зроблено таким і таким чином”,
- c) програми дій – в тих елементах стратегії, де свідомо хочемо залишити для майбутніх виконавців волю компоновання власних пропозицій виконання нашої ідеї; в таких випадках пишемо: “варто зробити те і те”, не визначаючи, однак, ні способів, ні засобів.

Чим коротший часовий горизонт обіймають наші стратегічні рішення, тим частіше вони мають характер планів. Чим довший період реалізації, тим частіше виникають проекти і програми. Майбутнє є складною сіткою можливостей і невідомих величин.

## 5.1.4 Риси доброго плану

Як збудувати добрий план? Очікування щодо планів є різноманітними, і то з багатьох різних точок зору. Добрий план повинен характеризуватись не однією рисою, але цілим їх комплексом.



Нижче ми представляємо одинадцять методологічних постулатів на рахунок доброго плану. Майже в повній мірі використовуємо тут думку Тадеуша Котарбінського [71]. Розширюємо окремі типізовані автором характеристики якостями, що відносяться безпосередньо до галузі стратегічного планування в місцевому масштабі.

**Ось ці одинадцять характеристик доброго плану.**

### 5.1.4.1 Доцільність

Стратегічний план, як і кожний інший, мусить бути доцільним. Це значить, поперше – необхідним елементом плану є свідомо і однозначно вибрана мета. Подруге – інші елементи плану, тобто передбачені засоби, є вибрані відповідно до поставленої мети і реально служать її реалізації.

Завжди, після пропозиції будь-якого плану, проекту чи програми, потрібно задати питання: яка з часткових цілей буде досягнута в результаті виконання цього плану? І далі: чи ця часткова ціль реально приблизить нас до котроїсь із цілей стратегічних? Очевидно, що автори найрізноманітніших правильних ідей будуть хотіти вписати їх до локальної стратегії і “прив’язати” до якоїсь з цілей. Але стратегія – це не рішення реалізувати “все, що є правильним”. Стратегія є вибором деяких (але не всіх) серед правильних ідей. Рішення про вибір одних завжди веде

до перенесення на подальший план всіх інших цілей, до визнання їх менш істотними для стратегії. І це правильно – з уваги до принципу концентрації на пріоритетах. Якщо якась – правильна! – програма не реалізує жодного з вибраних стратегічних пріоритетів, то зі смутком викидаємо її зі стратегії, маючи на меті цілісність останньої. Чи то значить, що ми остаточно відмовились від реалізації правильної програми? Ні! Тільки, оскільки вона не має стратегічного характеру, то буде реалізована пізніше, по мірі звільнення засобів. Ця програма мусить дати дорогу іншим – правильним і одночасно – цільовим.

#### **5.1.4.2 Виконавчість**

Виконавчість плану (тобто то, чи він стане реальністю) є вимогою так само очевидною, як і важкою до зверифікування. По чому можемо впізнати виконавчість нашого плану? Безвідмовним критерієм була би тільки ... практична реалізація плану. Тільки це може розвіяти сумніви щодо його виконавчості. Але ми ще перед реалізацією, ще перед тим, як притягнемо засоби, хочемо знати, може бути план виконаним чи ні? Не залишається нічого іншого, як тільки спиратися на знання та досвід експертів. На тому, що було реалізовано в інших частинах країни і світу. Тут хочемо переконливо зауважити: жодного досвіду з іншого місця і часу не можна механічно перенести до іншого місця і до іншого часу; потрібно тут впровадити мудру поправку на різницю умов.

В окремих випадках можна провести експеримент в малому масштабі – ще перед тим, як сумнівне розв'язання буде введене до “великої” стратегії.

#### **5.1.4.3 Внутрішня згідність (цілісність)**

Стратегічний план часом містить в собі дуже далекі цілі. Така вже специфіка локальних стратегій – пропозиції приходять від неоднорідних середовищ. Спільнота громадян є фантастичною сумішшю груп і інтересів. Очевидно, що інтереси окремих груп часто бувають суперечні (часто також різні інтереси тієї самої групи конкурують між собою: ті самі сім'ї мають дітей – тому хочуть будувати ігрові майданчики; але мають також автомобілі – тому зацікавлені розбудовою автостоянок). Інтуїція підказує нам, що план, у якому поєднана надмірна кількість напрямків розвитку, буде менш ефективним.

Постулатом було би усунути всі ситуації, де окремі елементи плану є в деструктивному конфлікті. Повстає питання: чи бувають конфлікти конструктивні, такі, які варто в плані залишити? Так. Наприклад: всі ситуації творчої конкуренції. В одній з гмін черговість прокладання водопроводу в окремих селах була узалежнена від вкладу власної праці мешканців. Конфлікт інтересів сільрад (хто перший отримає водопровід?) був використаний для суспільної мобілізації у спільних інтересах. Такі “конфлікти”, вписані в стратегічний план, не нищать його цілісності.

Постулат-максимум: нехай буде якнайбільше ситуацій, коли окремі елементи плану взаємно зміцнюються (чим далі просунута реалізація однієї з цілей, тим далі йде реалізація іншої). В такому випадку ми говоримо про ефект синергії між

окремими елементами. Такий, згідний за змістом, план, Котарбінський називає “органічним планом”.

#### **5.1.4.4 Легкість впровадження (оперативність концепції)**

План не є продуктом самим по собі. План є знаряддям нашої ефективної дії. Те, чи план написаний добре, найкраще оцінять особи, відповідальні за реалізацію. Оскільки план є знаряддям дії, він мусить мати основну якість доброго знаряддя – оперативність. Ми маємо на увазі зручність використання даного знаряддя, достосованість до користувача. Оперативне знаряддя є “прозоре” для тих, хто з ним працює. Працівник не мусить витратити свого часу на вивчення складної інструкції обслуги і може зосередитися на основній роботі. Можливо, читач пам’ятає зауваження, зроблені в підрозділі 2.3.2.3 “стратегія белькотливо-псевдонаукова”: там власне ми подали негативний приклад неоперативного, незрозумілого для виконавців, плану.

Коли ми говоримо про оперативність плану в даному значенні, можемо сказати про допоміжні критерії, наприклад:

- створення плану в фізичному вимірі, а не тільки запис його концепції;
- виразна концепцій і відповідна прозора, логічна структура плану: ясно названі окремі цілі і однозначно приписані до них засоби;
- використання зрозумілої мови, однозначність формулювань, мінімальне вживання вузькоспеціалізованої мови, правильна назва, що виражає суть плану.

Оперативність, відомо, є якістю з різними рівнями. План може бути більше або менше оперативним. Важко визначити необхідний мінімум оперативності (такий, нижче якого план вважатимемо незадовільним). Однак важливі плани варто реалізувати навіть без огляду на їх слабку оперативність.

#### **5.1.4.5 Еластичність**

Англосакси мають свій термін – “flexibility” – котрий добре показує суть якісного плану. Під еластичністю плану розуміємо:

**По-перше:** план (особливо – стратегічний план, як план довгостроковий) мусить містити вбудовані механізми реагування на можливу змінність майбутніх зовнішніх умов. Відповідно до правдоподібності розвитку можливих подій потрібно розумно вибрати більше і менше правдоподібні сценарії розвитку ситуації. Для цих сценаріїв в плані потрібно записати відповідні дії в кожній окремій ситуації. Кожен сценарій мусить отримати кількість уваги, яка буде пропорційна до ймовірності власне такого розвитку подій.

**По-друге** — еластичність повинна бути виражена в можливості прийняття рішень з певних питань реалізаторами плану. Чим довша часова перспектива - тим більше рішень залишаємо для виконавців.



**По-третє** — в план варто вбудувати механізми постійного “оновлення” плану: регулярних (щорік або що два роки) сесій Конвенту, на яких були би актуалізовані окремі вимоги стратегії.

Не кожного року у нас буде повинь, але мусимо мати сценарій дій на її випадок. Також потрібно мати сценарій загосподарювання гмінних нерухомостей, беручи до уваги кастральний податок і сценарій такого податку. Щороку потрібно перевіряти, котрий зі сценаріїв розвитку зовнішніх подій має місце (чи тривають праці над кадастром?... чи дестабілізація клімату прогресує, чи росте загроза чергових повеней?...). Така перевірка повинна керувати локальний розвиток на відповідну стежку серед тих, що передбачені в стратегії.

#### **5.1.4.6 Відповідний рівень детальності**

Який рівень детальності є “відповідним”? Для декого несподіванкою буде наступне твердження: відповідна детальність не може бути надмірною. У Котарбінського дана якість доброго плану називається “детальність на відповідно обмеженому рівні”. Добрий план повинен затриматися на такому рівні детальності, який загарантує ефективність впровадження в життя у змінних зовнішніх умовах. Чим більше деталей в плані, тим менше клопітких рішень потрібно приймати виконавцям під час реалізації (при умові, що зовнішні обставини розвиваються згідно з передбаченнями плановиків). І навпаки: чим менше деталей, тим легше буде майбутнім виконавцям еластично реагувати на можливу змінність умов.

Тому коли кажемо “відповідний рівень детальності”, маємо на увазі золоту середину між оперативністю і еластичністю плану.

#### **5.1.4.7 Часова перспектива**

Довга перспектива часу, якщо мова про цілі, і ще довша, якщо мова про прогноз можливих змін оточення – це якості доброго стратегічного плану. Короткозорий план, обережно обмежений до перспективи повного передбачення всіх факторів – це злий план. Планування є одним зі способів розумного реагування на змінність реальності. Не треба боятися даної змінності, не треба обмежувати плану до “що буде далі – час покаже...”. Потрібно дозволити собі певний розмах бачення, потрібно простягти руку до цілей, які в очевидний спосіб не можуть бути реалізовані в короткотерміновій перспективі. Котарбінський звертає увагу:

*„[...] сьома сильна сторона плану, довготерміновість, є сильною тільки тоді, коли має міру, є пропорційна до рівня отриманого під час підготовки знання”[70]*

Цей постулат, що значить - не сягати планом поза горизонт досягнутого нами знання, проявиться ще раз, як десята риса доброго плану.

Отже: перспектива, але не максимум, скільки вдасться. Наш стратегічний план повинен мати виразний часовий горизонт (поза який, свідомо, не хочемо виходити). Практично ми пропонуємо проводити планування стратегічного розвитку в перспективі 12 – 16 років (при чому окремі елементи стратегічного плану можуть мати вужчий горизонт).

#### **5.1.4.8 Кінцеві терміни реалізації**

Крім описаного вище часового горизонту, кожен добрий план повинен мати визначені крайні терміни ще й в іншому значенні. По-перше, план мусить мати визначений (для цілого плану, а також для окремих часткових планів), виразно вказаний, термін завершення (модне останнім часом слово *deadline*). Тобто, остаточний термін, до якого дана справа повинна бути виконана. Такі остаточні терміни реалізації окремих етапів в очевидний спосіб служать покращенню оперативності плану. Також потрібно пам'ятати, що терміни, про які йдеться, є в очевидному конфлікті з еластичністю – що ж то за еластичність, якщо термін виконання є жорстко визначений?!

По-друге, ще один вид крайніх термінів виконання потрібно визначити в фазі роботи над стратегією – термін завершення фази стратегічного планування, термін її затвердження і термін переходу до реалізації. Планування може тривати без кінця і краю, але в кінцевому результаті план повинен служити дії, допомагати в стратегічному управлінні, а не заміняти його. Отже, в певний момент потрібно сказати “вистачить!”, закінчити планування (з повною свідомістю того, що при умові довшої праці можна би впровадити ще багато удосконалень) і почати реалізацію плану.

#### **5.1.4.9 Адекватність глибини опису**

Якщо вище ми писали про шкідливість надмірного заглиблення в дрібниці, то зараз ми хочемо зробити важливе зауваження: план повинен бути відповідно “широкий”. План мусить охоплювати всі елементи кожної конкретної справи. В цьому значенні план економічного розвитку у вузькому розумінні не є повною стратегією, бо не займається важливими позаекономічними елементами реальності гміни. Структура рапорту про стан гміни поділена на шість розділів, примушує нас охопити своєю увагою все поле місцевих справ, і то з різних точок зору. Очевидно, що стратегічний план повинен відноситись до суми справ гміни, не до одного вибраного фрагмента гмінної реальності. Окремі часткові плани, звичайно, мусять бути направлені у власні русла. Але одночасно вони мусять складатися у єдине ціле, повне за змістом.

В цьому місці додамо одне дуже суттєве зауваження: цілісність стратегічного плану не означає необхідності включення в план всіх можливих правильних заходів у кожній справі. То не так. Цілісність полягає в тому, що спочатку ті, хто складають план, звертають увагу на повний комплекс справ гміни. Але потім вибирають тільки окремі фрагменти і визначають стратегічні напрямки. Інші фрагменти виключають з поля пріоритетів, свідомо вирішують не займатися цими справами. Отже: цілісний план – це план, що виходить зі всіх справ, тільки про деякі з них план говорить - “цим ми займатися не будемо”.

#### **5.1.4.10 Раціональність плану (базування плану на аналізі)**

План відрізняється від мрій, фантазій і утопій тим, що мрії і очікування особи, що планує, знаходяться в конфронтації з фактами і знаннями про реальність. Вона

аналізує оточення, оцінює власні можливості і засоби, якими диспонує. Ця особа знайомиться з точкою зору спеціалістів про потреби, котрих сама не може зауважити або оцінити. Обраховує засоби, необхідні для реалізації цих потреб. Тільки після такого ґрунтового аналізу можна побудувати відповідний план – такий, котрий можна назвати раціональним планом.

Раціональність планів не є якістю бінарною (так/ні) – в тому розумінні, що не обов'язково всі плани діляться на раціональні і нераціональні, а третьою можливістю немає. Раціональність підлягає поділу на рівні. Недостатньо сказати: раціональний план є добрий, а нераціональний – злий. Швидше, потрібно сказати: чим план раціональніший – тим кращий. Важливо також, щоб ми в підтексті “раціональності” не вносили контрабандою до плану помилкового підходу, про який пишемо в підрозділі 2.3.2.1 “стратегія “екстраполяційна”. Мова про те, щоб не викидати з плану різноманітних амбітних ідей, бо вони є “ризиковані”. В понятті раціональності міститься також раціональний рівень ризику. А “раціональний” – то не значить “нульовий”, тільки “такий, при якому відповідні користі і страти, перемножені на коефіцієнти ймовірності їх отримання, дали би корисний результат”.

#### **5.1.4.11 Виконавча оперативність**

Нарешті, одинадцята якість доброго плану – виконавча оперативність, тобто добре запланована послідовність і взаємозалежність окремих кроків реалізації плану. Вище ми писали про оперативність самого плану (в розумінні ясності плану, зрозумілості і прозорості для виконавців). Тобто про комплекс якостей, від яких залежить проєкція плану в конкретні дії. Тепер мова йде про оперативність самих дій, про те, чи дії створюють комплекс, який веде до поставленої мети оптимальним шляхом.

Якщо різниця між оперативністю концепції плану і оперативністю виконання плану ще не до кінця зрозуміла, використаємо наступний приклад.

До виконавчої оперативності відноситься також застереження, яке ми застосували до виконавчості плану. Не можна в повній мірі підтвердити оперативності послідовності і взаємозв'язків дій, поки... ці дії не будуть здійснені. Також, як у вищезгаданому випадку, можна покласти на знання консультантів та досвід виконавців-практиків. Тільки дуже обмежено можна проводити “генеральні репетиції”.

#### **5.1.5 Питання, дискусійні теми**

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

### 5.1.5.1 Контрольні питання

- З яких основних елементів повинен складатися кожний план?
- Які актори локальної сцени є співавторами стратегічного плану?
- Хто з цих акторів створює відповідні елементи плану?
- Як Ти розумієш терміни “план”, “проект”, “програма”? Як - “планування”, “проектування”, “програмування”?
- Назви одинадцять якостей доброго плану і коротко опиши кожну з них. Які, на Твою думку, є найважливіші? Поясни чому?



### 5.1.5.2 Дискусійні теми

- Виконавчість плану проти сміливих намірів у плануванні: проаналізуй дану дилему стратегічного планування в контексті твердження: “Стратегія повинна поєднати вогонь з водою: сміливо літати в хмарах і, одночасно – твердо стояти на землі”.
- В такий самий спосіб проаналізуй другу дилему: еластичність плану проти оперативності планувальної концепції.
- Нав’язуючи до постулату адекватності (цілісності) сфери планування, спробуй показати поля, які повинні обов’язково ввійти до плану локального розвитку. Переглянь під даним кутом стратегію розвитку своєї місцевості – чи вона є цілісна щодо сфери піднятих питань?



## 5.2 Вибираємо цілі



Стратегічний план, як було сказано вище, – це, по-перше, вибір генеральних цілей. По-друге, – планування відповідних засобів для їх досягнення. В цьому розділі ми відповімо на питання, пов'язані зі стратегічними цілями. Цих питань є немало.

- Якого роду цілі повинні бути вказані в стратегіях локального розвитку? Як їх записати? Чи можна зважено ставити в стратегії цілі недосяжні?
- Як вибирати цілі в практиці? Як впоратися з тиском суперечних очікувань? Скільки стратегічних цілей можна вибрати? Як віднестися до факту, що серед наших стратегічних цілей є більш і менш важливі (а отже – потрібна ієрархія цілей)?

На всі поставлені питання в більш-менш такій послідовності ми будемо намагатися відповісти в двох наступних підрозділах даного розділу. Натомість в даному підрозділі ми займемося генеральною метою нашої гміни – тобто її місією.

### 5.2.1 Про різновиди стратегічних цілей...

Там, де англійська мова може вибирати серед цілого ряду термінів: *goal, aim, objective, target* і ще кілька інших, українська мова вживає тільки одне слова – *ціль* (мета). Як легко здогадатися, “ціль з ціллю - не те саме”. При детальнішому аналізі ми повинні зауважити, що термін “ціль” може мати різні значення.



Нас цікавлять три наступні:

**по-перше**, ціль — це такий стан речей, якого ми хочемо досягти; вибраний результат наших дій;

**по-друге**, ціль – це щось, до чого ми прагнемо, точка на горизонті, що визначає напрямок нашого руху;

**по-третє**, ціль – це предмет (об’єкт) вибраних дій; те, на що ці дії направлені.

#### 5.2.1.1 Ціль, як “стан речей, якого ми хочемо досягти”

Це основний вид цілей, про які будемо говорити в стратегічному плані. Як повинна змінитися наша гміна? Які наслідки хочемо отримати? Яким є бажаний результат? Відповіді на ці питання - це запис цілей даного виду. А цілі даного типу можна визначити двома способами. Можливим є відносне визначення (по відношенню до сьогоdnішнього стану речей). Або визначення безумовне (в об’єктивних категоріях).

##### 5.2.1.1.1 Відносне визначення

Ось приклад відносного визначення цілей:

*„Покращення комунікації в місті Паб'яниці.”*

*„Покращення умов проживання та обслуговування мешканців.”*

*„Удосконалення комунікаційного доступу.”*

Цілі є визначені по відношенню до стану сьогоднішнього дня. Щоби щось “покращити”, оживити”, “нормалізувати” – потрібно знати сьогоднішній стан справ.

Звичайно, цілі цього виду, якщо є записані без віднесення до актуального стану речей, є пустими деклараціями. Якщо в стратегії нічого не записано про сьогоднішні ситуацію транспорту в Паб'яниці, то як за два роки визначимо, покращився цей стан, чи ні?

#### **5.2.1.1.2 Безумовне визначення**

Ось приклади цілей першого виду, сформованих безумовно:

*“Новий візерунок гміни Тарнаватка: “Тарнаватка – ворота до туристичних місць регіону”*

*„Закінчити недобудовані дороги.”*

*„Ефективна промоція туризму.”*

*„Створення стратегічної сфери розвитку міста[...].”*

Безумовні цілі – це просто запис бажаного стану речей. Потрібно досягнути і того і того. В свідомості людей повинен повстати новий візерунок нашої гміни. Дороги потрібно завершити. Промоція повинна мати ефект. Буде створена сфера стратегічного розвитку міста.

#### **5.2.1.1.3 Вимірювання цілей першого роду.**

Цілі першого роду (записані як бажаний стан речей) – незалежно від того, умовні чи безумовні, – повинні вимірюватися. Щоб не було помилок, хочемо уточнити, що таке “вимірюваність” в даному контексті. Під “вимірюваністю” будемо розуміти виразне визначення критерію оцінки результативності наших планів.

В більшості випадків поміж станом сьогоднішнім і бажаним є еластична множина посередніх станів. Якщо поставлено ціль “поправлення умов відпочинку громадян”, то такий стан можна досягати крок за кроком.

Тому, визначаючи стратегічні цілі, необов'язково відразу визначати, скільки кроків хочемо зробити. Вистарчить, якщо визначимо, які кроки будемо рахувати. Кількість задоволених громадян? Кількість людино-днів, проведених у санаторіях і т.п.? Видатки на відпочинкові інвестиції?

Отже, правильне визначення цілей цього виду повинно звучати:

*“Удосконалення комунікаційної доступності гміни, що вимірюється, як час доїзду з обласного центру”,*

*“Система заохочень для створення нових робочих місць”.*

Натомість, не потрібно при визначенні цілей подавати будь-яких конкретних числових значень:

*“Зменшення часу доїзду з обласного центру на 30%”,*

*“Система заохочень, що приведе до створення нових 1500 робочих місць”.*

Такі конкретні декларації виникають на нижчому рівні – рівні стратегічних програм. На рівні цілей числа тільки обмежать еластичність плану. Генеральна вказівка звучить: **цілі повинні бути загальними, щоб не стали гальмом розвитку.**

### **5.2.1.2 Ціль, як “пункт на горизонті, що визначає напрямок нашого руху”**

На початку розділу ми питали: “Чи можна поставити собі за ціль досягнення речей недосяжних, таку, яку ніколи не реалізуємо на 100%?” Для деякого відповідь буде несподіванкою: ТАК, можна, і часом треба.

Це є цілі другого виду, іноді їх називаємо “направляючими”. Цілі ці показують нам, в якому напрямку (ідеальному, модельному) нам треба рухатися. Таких цілей ми не збираємося досягати. Ми хочемо наблизитися до цих ідеалів в міру можливостей. В такому випадку ми кажемо про апроксиматичне розуміння цілей.

Ось приклади апроксиматичних (направляючих) цілей:

*„Розв’язання проблеми злочинності в південних районах міста, починаючи від торгівлі наркотиками”*

*„Розвиток підприємницької жилки в молоді”*

*„Створення оптимальних умов для розвитку туризму в повіті”*

Плануючі усвідомлюють, що боротьба зі злочинністю ніколи не завершиться. Підприємницьку жилку в молоді потрібно розвивати в кожному році наново. Умови для туризму можуть бути щорік кращі, але ніколи не будуть ідеальні.

Ми пропонуємо, щоби цілі цього виду були вимірювальні. Однак бувають ситуації, коли добре сформулювати такі цілі як невимірювальні, чисто ідейні.

Однак ми завжди повинні пам’ятати, що цілі як першого, так і другого виду – це “запис стану, який ми хочемо досягнути”. Або ж – “запис ідеального стану, до якого будемо наближуватись”.

Таке розуміння є фундаментально важливе для оцінки виконання стратегії. Воно застрахує нас від ситуацій, коли, незважаючи на наші успіхи у боротьбі зі злочинністю, хтось скаже: “Злочини далі мають місце. Ціль не реалізована”. Така критика є справедлива тільки по відношенню до цілей першого виду. Але в один випадок не має проєкції на другий вид. Тому потрібно виразно написати, які цілі ми хочемо досягнути, а які вибираємо за провідні.

### **5.2.1.3 Ціль, як предмет (об’єкт) вибраних дій**

Для порядку, додамо кілька слів про цілі третього виду. Відразу хочемо наголосити – вони не будуть цілями стратегічними. Їх не можна плутати із цілями

двох попередніх розділів. Коло пишемо, що “центральна частина міста стане ціллю особливої концентрації уваги муніципальної міліції”, це не значить, що серед стратегічних цілей знайдеться центральна частина міста. Це значить тільки те, що на даний об’єкт ми направимо нашу активність. Справжньою стратегічною ціллю є покращення безпеки у центрі міста.

## **5.2.2 Як вибирати стратегічні цілі?**

Як повинна виглядати практика вибору стратегічних цілей? Як дати раду з різними інтересами, натиском очікувань, обмеженими засобами? Як зробити, щоб справи термінові не домінували над справами важливими? Як зробити, щоб справи, які мають впливових або крикливих прихильників, не перемогли справи важливі, але без агресивного лоббі?

Як в практиці організувати етап праці над вибором стратегічних цілей? Ми запропонуємо певний трьохетапний план праці над визначенням стратегічних цілей. З нашої практики випливає ефективність цього способу. Якщо ж у місцевих умовах більш ефективні наслідки іншого методу, ми не будемо відстоювати наш. Найважливіше - результат.

### **5.2.2.1 Перший етап: концерт на замовлення**

Пропозиції стратегічних цілей гміни повинні бути виголошені громадянами. Це їх роль. На цьому етапі збираємо їх очікування і прагнення, не селекціонуємо і не аналізуємо їх. Зробимо це пізніше.

Як дізнатися про очікування громадян? Ми подаємо три наступні джерела.

#### **5.2.2.1.1 Точки зору лідерів – членів конвенту**

Вихідним пунктом для членів конвенту були дебати над рапортом і А-В-С аналіз. Цілями можуть бути використання кожного з козирів, подолання бар’єрів. Часом також відповіді на запитання. Однак все це - сирий матеріал. Тепер він повинен стати предметом глибоких роздумів і серйозних розмов серед членів конвенту. Рапорт повинен “дати основу і посіяти фермент”, а не дати готові висновки. Висновки повинні йти від мешканців.

Пропозиції стратегічних цілей не варто виголошувати на пленарному засіданні конвенту. Більш ефективною буде розмова в проблемних групах. На цих зустрічах можна провести вступну дискусію щодо запропонованих цілей. Однак розмова повинна бути скерована на взаємну ініціативу, а не на критику пропозицій інших учасників групи. Селекція відбудеться пізніше.

#### **5.2.2.1.2 Індивідуальні розмови експертів з ключовими особами.**

Одним з найважливіших завдань є проведення розмов експертів з багатьма особами, важливими для місцевих справ. Це зовсім інша праця, ніж участь в засіданнях робочих груп конвенту. Експерт мусить знати, з ким і про що розмовляти. Особи можуть бути представниками влади, які анонімно, сам на сам, висловлять більш відверту точку зору, ніж на відкритих засіданнях. Це можуть



бути місцеві авторитети, які з тієї чи іншої причини не беруть участі в засіданнях конвенту. Майже завжди потенційними співрозмовниками є представники важливих середовищ (не їх лідери, але рядові учасники). Нарешті, це можуть бути окремі особи з конвенту.

Певний матеріал завжди може залишитися з індивідуальних розмов, проведених під час приготування рапорту. Люди часто, подаючи дані, додають також свої ідеї та очікування. Їх варто записати, щоб використати на даному етапі.

#### **5.2.2.1.3 Дослідження громадської думки - анкетування**

Вище ми скептично висловилися на тему проведення анкетування серед місцевих громадян по питаннях стратегічних цілей. Є три причини цього скептицизму. По-перше, дослідження такого типу дорогі в порівнянні з іншими методами опрацювання стратегії. По-друге, громадяни рідко мають змістовну думку про локальні справи. Несподівано запитані – щось скажуть, але часто ця відповідь буде випадковою, “бо потрібно щось сказати”. По-третє, дуже важко скласти якісну анкету, якщо йдеться про стратегічні цілі гміни. Чи, в такому випадку, взагалі не варто проводити анкетування громадян? Ми бачимо два види анкет, які, на нашу думку, мають можливість бути використані під час опрацювання стратегії (рис. 5.1).

# Конвент Розвитку Міста РОБОЧІ КОМІСІЇ КОНВЕНТУ

## ЕКОНОМІКА

Справи локальної економії з особливим увагою до розвитку малих та середніх бізнесу

- Завершити будову мосту (доїзд до мікрорайону .... з центру міста)
- Заборонити розміщення гіпермаркетів
- Лоббіювання створення вільної економічної зони
- Очистити та осушити території за мікрорайоном ... для інвестицій
- Новий оператор телефонного зв'язку в місті, кращий доступ

## ГРОМАДЯНСЬКА АКТИВНІСТЬ

Справи неурядових організацій, шанс розвитку молоді, ідеї для активності громадян

- Приміщення для асоціацій на преференційних умовах
- Передати скаутам в аренду центр водного спорту над заливом
- Система транспорту неповноцінних дітей до місць навчання
- Стипендіальна програма для здібної молоді з бідних сімей
- Можливість додаткової освіти для дорослих (мови, комп'ютери)
- Місяця зустрічей для молоді
- Обмеження переврки документів молодих людей Муніципальною Поліцією
- Інвестування в парк: корти, місця для скейтбордистів, стінка для альпінізму.

## ГАРНЕ МІСТО

Справи культури, мистецтва, ресторанного порядку та урбаністики, туристичної індустрії та промощі

- Завершити реконструкцію будинків на площі Ринок та при проспекті Перемоги
- Реконструкція обладнання в парку, загосподарювання східної частини парку
- Ліквідація старого сміттєзвалища
- Ремонт і відкриття пристані "Залив" – уристичного об'єкту
- Усунути неестетичні рекламні щити з murів міста
- Створення приязних об'єктів в центрі міста: кафе, бари, ресторани
- Паркінг в центрі міста
- Обмежити вуличну торгівлю Створення торгово-рекреаційного центру в центрі міста

## ПРИЯЗНИЙ РАТУШ

Накращий обслуговування громадян, покращення організації та процесу, бачаж влади в очах громадянськості

- Паркінг для відвідувачів
- Прийомні години доступувати до потреб громадян
- Трансляції засідань Ради в місцевому кабельному телебаченні
- Створити газету «Вісті з Ратуша»
- Інформація в Інтернеті
- Ремонт ЗАГСу

## ЖИТИ КРАЩЕ

Погляд на локальні питання очима середньостатистичного громадянина, потреби індивідуальних людей

- Безпека на вулицях
- Будівництво комунальних квартир
- Забрати французам підприємство "Бордекс", повернути робочі місця звільненим працівникам
- Усунути бездомних з залізничного вокзалу
- Збільшити кількість поїздів до Івано-Франківська (доїзд до праці на кожну зміну)
- Дешевші послуги телефонного оператора
- Програми створення робочих місць для безробітних

## ЕКОЛОГІЯ ТА КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ

Справи комунального господарства, охорони середовища і здоров'я

- Ліквідація старого сміттєзвалища
- Достосувати нове сміттєзвалище до селекціонування відходів
- Створити екологічний центр на територіях за мікрорайоном Заводзь
- Розв'язати проблему складування шлаків з очисної споруди
- Розв'язати проблему неприязних запахів зі шкіркобінату
- Більше зелені в центрі міста
- На протязі трьох років очистити воду в Заліві (щоби можна було купатися)
- Зелень в парку вимагає відновлення
- Димова труба хімічного комбінату псує краєвид

## Шкільна анкета

- Більше таких консультацій з громадянами!
- Муніципальна Міліція повинна слідкувати за порядком і безпекою в центрі міста, за військовою частиною та в мікрорайоні Заводзь
- Мехай музей почне працювати; зараз ніхто туди не ходить і будинок стоїть пустий
- Потрібні нові напрямки та предмети в середніх школах
- Потрібні програми, що допомагають випускникам в пошуках праці
- Кращий доїзд студентів до Івано-Франківська

## АНКЕТУВАННЯ

## Анкета для підприємців

- Ясна програма господарювання комунальними приміщеннями, стабільна арендна оплата
- Радикальні зміна способів роботи Податкової Інспекції
- Перенести відділ торгівлі в місце, де буде можливе паркування автомобілів, збільшити кількість прийомних годин
- Не погоджуватись на будівництво великих гіпермаркетів
- Зліквідувати вуличну торгівлю з століків

Рисунок 5.1 – Типи анкет опитування громади міста

- Перший вид — анкета дослідження точки зору місцевих підприємців щодо ситуації місцевого бізнесу. Підприємці з дня на день мусять думати про майбутнє своїх фірм. Вони точно знають, які бар'єри затримують розвиток фірм, які зміни є бажаними. Це середовище, яке легко помітити і яке, в більшості, відповість на анкети.
- Другий вид анкети – це так звана “шкільна” анкета – анкетування серед батьків учнів місцевих шкіл. Виразною сильною стороною цієї анкети є можливість безкоштовного розповсюдження її вчителями. Але найважливіше є те, що така анкета буде скерована до тієї групи громадян, які, з огляду на свою сімейну ситуацію, мусять думати про майбутнє. Ці люди можуть мати цікаві постулати.

Таким чином, відповіді на анкети доповнять пропозицію цілей, зібраних в індивідуальних розмовах і в робочих зустрічах конвенту.

#### **5.2.2.1.4 Цілі, сформульовані експертами**

Вищи ми писали, що експерти не можуть “втискати” свої цілі до стратегії, тому що не є мешканцями даної місцевості. Натомість, важливим завданням експертів є допомога в формулюванні цілей. Експерт часто зустрічається з ситуацією, коли з окремих виступів і точок зору можна вловити деяку неконкретизовану суму очікувань громадян в якійсь конкретній галузі. Однак специфічний характер проблематики не дозволяє неспеціалістам чітко назвати свої потреби і сформулювати очікувану ціль. Тоді експерти повинні запропонувати відповідне формулювання.

#### **5.2.2.1.5 Цілі, запропоновані місцевою владою**

Місцева влада також грає свою роль на етапі формулювання цілей. Влада найкраще запропонує цілі, що пов'язані з уже реалізованими завданнями. Влада найкраще володіє інформацією про галузі, що не мають безпосереднього відношення до життя мешканців. Нарешті, влада (на відміну від мешканців) має усвідомлення необхідності стратегічних цілей, котрі будуть генерувати прибутки бюджету гміни.

#### **5.2.2.2 Другий етап: селекція цілей**

Після першого етапу завжди є надлишок запропонованих цілей. Тепер настає етап роботи експертів. Вона вимагає холодного підходу і байдужості до місцевих інтересів. З великої кількості постулатів і хаосу очікувань потрібно створити певну цілісну систему обмеженої кількості цілей. Як це зробити? Нижче ми представляємо деякі інструменти, які вживаємо у нашій практиці.

Хочемо зазначити: під час цього етапу експерти консультуються з представниками влади гміни на тему можливостей останньої. Точка зору влади не є кінцева. Якщо влада каже, що якась з цілей недосяжна, то експерти можуть залишити його у

стратегії. Тільки після майбутнього аналізу ціль може бути спростована або ж підтверджена.

#### **5.2.2.2.1 Виключення цілей неможливих, не співпадаючих з діючим законодавством, логічно суперечних або неадекватних**

Експерти починають власне від такого виключення. Частина пропозицій ґрунтується на необізнаності із законодавством, інша частина – на помилках і логічних суперечностях. Якщо має місце постулат: “Вимагаємо віддати підприємство французам і повернути робочі місця”, то маємо справу з логічною суперечністю. Якщо віддати підприємство стратегічному інвесторові (ми вже не говоримо про безправ’я такого кроку), то це призведе до ліквідації робочих місць, а не до створення нових.

Інші запропоновані цілі називаємо неадекватними тому, що вони не можуть бути цілями гміни. Наприклад: вимоги зміни законів або такі, що відносяться до компетенції суверенних суб’єктів: державного лісництва, податкової інспекції чи управління залізниці. Такі цілі викреслюємо, тому що не зможемо перенести їх на інші цілі, логічні і адекватні.

Приймаємо рішення не відкидати приведених тут неадекватних цілей, але – відредагувати їх відповідно до компетенцій міста. Найважчою, але й найважливішою, виглядає справа Податкової Інспекції.

### Приклади цілей, що незгідні з чинним законодавством

- ◆ Пільги для місцевих фірм в тендерах гміни;

**Коментар:** закон про громадські замовлення виразно забороняє пільги для вибраних груп.

### Приклади нелогічних цілей:

- ◆ Забрати французам підприємство "Бротекс", вернути звільненим з праці їх робочі місця;

**Коментар:** Навіть, якщо б це було згідне з чинним законодавством, то яким чином повернути людям робочі місця в підприємстві-банкроті?

- ◆ Поскільки немає об'єктивних локальних ЗМІ, видавати газету в Рагуші.

**Коментар:** Газета, яка видається в Рагуші, не має шансів бути об'єктивною. Чи можна було би в ній критикувати Міського Голову?

### Приклади неадекватних цілей (адресованих неправильно):

- ◆ Дешевші телефонні розмови!
- ◆ Нехай Музей почне, врешті, працювати; сьогодні його ніхто не відвідує і будинок пустує.
- ◆ Більше поїздів до Івано-Франківська (можливий доїзд до праці на кожну зміну).
- ◆ Радикально змінити методи праці податкової інспекції (третє місце в країні по неправильно застосованих штрафах!)

**Коментар:**

Місто не визначає телефонних тарифів, не керує музеєм, рухом поїздів і Податковою Інспекцією.

Натомість, місто має можливість вести переговори з відповідними організаціями і підписувати з ними контракти. А ждо – любити свої інтереси у зверхників цих організацій.

Приймаємо рішення не відкидати приведені тут неадекватних цілей, але – відрегулювати їх відповідно до компетенцій міста. Найважкою, але й найважливішою, виглядає справа Податкової Інспекції.

Рисунок 5.2 – Приклади цілей при стратегічному плануванні.



### 5.2.2.2 Зведення цілей до спільного знаменника

Фішки з записаними пропозиціями пробуємо упорядкувати по окремих темах (рис.5.3) Найкраще триматися тем, на основі яких були створені робочі групи конвенту. До результатів праці окремих груп додаємо пропозиції, отримані в індивідуальних розмовах і анкетуваннях.

Рисунок 5.3 – Зведення цілей до спільного знаменника.



Тепер в тематичних блоках шукаємо цілі подібні, такі, які можна звести до спільного знаменника, заступити їх одним ширшим постулатом. Однак не можна робити цього в спосіб надто радикальний. Якщо мешканці вимагають побудувати басейн і тенісний корт, то запис про “будову спортивних об’єктів” може мати наслідком видання всіх фондів на... розбудову футбольного стадіону. А громадяни хотіли зовсім іншого.

### 5.2.2.3 Ідентифікація груп суміжних цілей

Крім групи цілей, які можна звести до спільного знаменника, маємо часто пропозиції, які взаємно підсилюються. Реалізація одної мети допомагає досягти іншу (ефект синергії). Такого роду ситуації потрібно зауважити і записати в структурі стратегічних цілей. Паралельна реалізація суміжних цілей веде до ефективнішого використання засобів, дає можливість кращої промоції або нейтралізації потенційних конфліктів.

### 5.2.2.4 Пошук цілей взаємно суперечних

Експерти повинні знайти всі ситуації, коли дві цілі суперечать між собою. Потрібно вибрати одну з них і відкинути іншу. Потрібно запропонувати процедуру “суду”, під час якого конвент вирішить, що робити в таких ситуаціях.

Відкинуті цілі не викидаємо з поля зору. Для нас вони будуть важливі, оскільки хтось їх назвав і вони представляють чийсь інтерес (рис. 5.4). Під час виключення цілей ми мусимо проаналізувати, які шанси розвитку втратить група, що представила такі цілі до розгляду. Яку компенсаційну користь ми можемо запропонувати цій групі замість тих, що містилася у відкинутих пропозиціях? Кожна названа пара суперечних цілей є сигналом про потенційний конфлікт інтересів у місцевій громаді. Потрібно відразу задуматися, що можна зробити, щоби такий конфлікт не зашкодив цілісності нашої стратегії.

Часом, замість дебатів над такими суперечностями, вистачає рішучої постави місцевої влади: якщо одна з суперечних цілей міститься поза можливостями гміни, це дає нам право на виключення даної цілі зі стратегії. Стратегія – це мистецтво твердих виборів.

# Ідентифікація груп збіжних цілей:



Рисунок 5.4- Ідентифікація збіжних цілей.



## Пошук пар цілей, що взаємно виключні

### Гіпермаркети: ТАК, чи НІ?

~~Заборона розміщення гіпермаркетів~~

Підтримувати розвиток гіпермаркетів, загарантувати доїзд до гіпермаркетів засобами

#### Коментар:

Потрібно прийняти рішення, яке однозначно розв'яже дану справу; у випадку відсутності такого рішення в стратегії, конфлікт перейде на тактичний рівень і буде викликати суперечки за кожні разом, коли повстане питання локалізації гіпермаркету.

### Інвестиції чи розвиток екологічного напрямку?

~~Території за мікрорайоном Заводське виділити і приготувати інфраструктуру під інвестиції~~

Створити парк відпочинку за мікрорайоном Заводське

#### Коментар:

Ці дві форми використання територій правдоподібно можуть співіснувати на сусідніх ділянках. Однак при даному формулюванні постулати взаємно виключаються. Потрібно щось вибрати і від чогось відмовитися.

## Ідентифікація потенційно конкуруючих цілей

• Перебування в парку або на міських охоронних мурах не може бути приводом до перевірки документів муніципальною поліцією

• Безпека на вулицях міста

Муніципальна поліція мусить слідкувати за порядком і безпекою, особливо в центрі міста, в мікрорайоні Заводзь і коло вільської частини

#### Коментар:

Очікування різних суспільних груп можуть взаємно виключатися. Стратегія завжди повинна передбачати **справедливу рівновагу** між інтересами різних груп: право спокою і безпеки одних громадян є в однаковій мірі так важливе, як і право вільного перебування в громадських місцях інших мешканців.

• Більше зелени в центрі міста

Місця для парковки в центрі

Паркінг для відвідувачів (коло Ратуша)

#### Коментар:

Громадський простір є спільним добром, кількість цього добра є обмежена. Завжди є багато конкуруючих бачень використання цього простору. Питання "парк чи паркінг" потрібно вирішувати кожного дня на тактичному рівні. Тому в стратегії потрібно вказати **загальні напрямки** розв'язування таких тактичних питань.

Рисунок 5.5 – Ідентифікація взаємовиключних та конкуруючих цілей.

#### **5.2.2.2.5 Ідентифікація конкуруючих цілей.**

Крім декількох цілей, що взаємовиключаються, маємо також цілі потенційно конкуруючі між собою (рис.5.5). Такі цілі можуть бути реалізовані, але досягнення однієї з них гальмує або ускладнює виконання іншої. Такі цілі не мусимо виключати, але мусимо розмістити їх в структурі стратегічного плану таким чином, щоби вони не стали гальмом розвитку.

Також потрібно пам'ятати, що на подальшому етапі, при побудові ієрархії цілей, пара конкуруючих цілей не може мати такого самого пріоритету. Якщо між ними виникне конфлікт, ми повинні знати, що реалізувати, а з чим почекати.

#### **5.2.2.2.6 Створення “карти цілей”**

Після спростування цілей нелогічних і неадекватних, після виключення суперечностей, зведення до спільного знаменника та виявлення цілей конкуруючих і суміжних, експерти готові до вступного упорядкування запропонованих цілей.

Проведення такого упорядкування не є обов'язковим. Найзручнішим методом є створення своєрідної “карти цілей”. Така карта – розміщені на площині назви окремих цілей. На карті показані взаємозв'язки між окремими цілями. Вираз цих взаємозв'язків посилений графічними символами: “стрілками”, “хмаринками”, що охоплюють окремі групи цілей, “зигзагами”, котрі представляють напруження між цілями конкуруючими. Самі цілі потрібно зазначити у відповідний спосіб, що покаже вид цілей: чи це бажаний стан, який потрібно досягнути, чи ідеальна модель, до якої будемо йти.

Назви окремих цілей кожного з видів краще записати на рухомих картках – просторова картина буде багатократно змінена і поправлена. Цілі першого виду будуть розкладені по всій карті, а цілі другого виду – на правому полі. До них ми скеруємо стрілки, що вказують головні напрямки діяльності.

Таким чином, на карті знайдуться головні течії майбутньої активності, з'явиться перша картина змістовної черговості реалізації окремих цілей. Карта цілей, упорядкована таким чином, є вихідним пунктом для наступного етапу: визначення ієрархії цілей.

#### **5.2.2.3 Третій етап: побудова ієрархії цілей**

Упорядкована карта дає можливість прочитати генеральні стратегічні цілі, котрі можуть бути “прапорами” нашої гміни. Під цими “прапорами” згрупуються всі представлені цілі і всі зацікавлені особи (рис. 5.6).

Цілі потрібно згрупувати таким чином, щоби вони могли бути прочитані в один з нижчеподаних способів:

- **домінуючі цілі** – головна ціль для групи запропонованих цілей (тобто ширший, загальніший запис майбутнього бажаного стану речей; запропоновані окремими особами цілі будуть частинами

- мінуючої цілі (тобто їх досягнення буде частковим виконанням домінуючої цілі);
- **далекосяжні цілі** – опис віддаленого в часі, майбутнього бажаного стану речей; в такому стані містяться наслідки реалізації окремих цілей, запропонованих учасниками процесу планування); запропоновані цілі по відношенню до далекосяжної цілі будуть

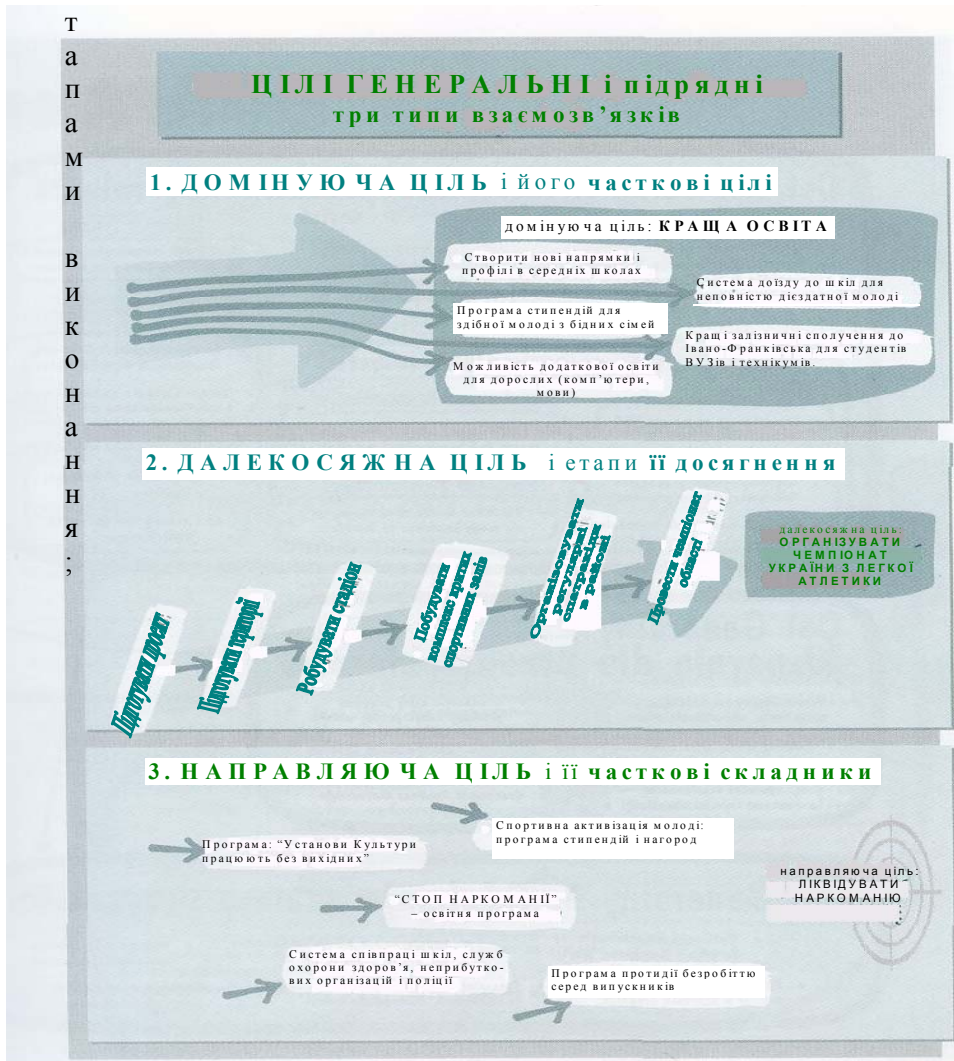


Рисунок: 5.6. – Генеральні і часткові цілі.

- направляючі цілі – опис ідеального модельного стану, до якого потрібно прагнути і наблизитися; окремі запропоновані цілі по

відношенню до направляючої будуть черговими кроками в дорозі або ж будуть скеровувати місцеві процеси в бажану колію.

Таких головних (генеральних) цілей не може бути надто багато: дві, три, чотири, але не більше. Надто велика кількість генеральних цілей вказує на необхідність поновленого пошуку спільного знаменника.



# КАРТА стратегічних цілей

## Генеральна Ціль 1: Новий просторовий лад міста

### Провести ремонт

Завершити реконструкцію будинків при площі Ринок і при проспекті Перемоги

Ремонт ЗАГС

### Зелень в центрі міста

Більше зелені в центрі міста

### Будова мосту

Завершити будову мосту (доїзд до мікрорайону ... з центру міста

Поправити естетику простору міста!

Димова труба нечинного Хімічного Комбінату псує краєвид;  
Усунути неестетичні реклами з стародавніх оборонних мурів міста

### Місця для паркування

Місця для паркування в центрі;

Паркінг для відвідувачів (коло Ратуша);

## Нова квартирна політика міста

### ТБС

Заїніціювати створення ТБС Комунальні квартири

Прозора політика управління комунальними квартирами, стабільні оплати; Будувати нові комунальні квартири

### Території під будівництво

Приготувати інфраструктуру для дивелоперів.

### Проблема бездомних

Бездомні мусять мати спеціально відведене місце для ночування – не можуть

## Генеральна ціль 2: Підтримка для підприємців

Товарний ринок: доїзд, програму дах, тверде покриття

Урухомити постійну туристичної промоції міста

Доблювання міської влади, спрямоване на покращення роботи: Податкової Інспекції

Створити Центр Підтримки Підприємництва

Дригай оператор телефонного зв'язку – конкурентні ціни за

Розпочати діяльність Гарантійного Фонду

## Генеральна Ціль 3: Освіта – шанс для майбутнього

Можливість продовження освіти для дорослих (комп'ютери, мови);

Кращий доїзд до Івано-Франківська до Вузів і на роботу;

Стипендії для здібної молоді з бідних сімей;

Потрібні нові напрямки і профілі в середніх школах

Програми переорієнтації для безробітних, особливо

Система доїзду до шкіл для неповністю лієздатних дітей;

## Генеральна ціль 4: Екологічний лад в місті

### Загосподарювання відходів

- Достосувати нове звалище до селективного прийому відходів;
- Розв'язати проблему складування шламів з очисного закладу;
- Ліквідувати старе міттезвалище

### Охорона природи

- Створити екологічну зону за мікрорайоном Заводзь
- Створити опис екологічних ресурсів міста

## Генеральна ціль 5: Місто приязне для громадян

### Центр міста – місцем для зустрічей і відпочинку

Розпочати будівництво Аквапарку;

Побудувати торгово-відпочинковий центр: кіно, кегельбан, магазини;

Місце зустрічей для молоді;

Потрібні приміські місця в центрі: бари, кафе, магазини.

Нехай музей почне працювати....

### Місце для організацій non-profit

Офіси для Асоціацій на пильгових умовах

### Оживити міський залив

Ремонт і активізація пристані: залив – місцем для туристів

Передати скаутам осередок "Весляр над Заливом";

На протязі трьох років очистити водний Залив (для купання);

### Парк є місцем відпочинку

Зелень парку вимагає реновації

Відновити тенісні корти в парку, проінвестувати в нове обладнання з східної частини парку....

### Доступний і приязний Ратуш

Інформація для зацікавлених осіб в Інтернеті;

Години праці виконкому пристосувати до потреб громадян

Трансляції з засідань Міської Ради в кабельному телебаченні

Більше таких консультацій з громадянами!

### Приязне і безпечне місто

Перебування в парку або коло міських фортифікацій не може бути підставою для перевірки документів

Безпека на вулицях

Муниципальна Поліція повинна дбати про порядок і безпеку мешканців міста

Формулювання генеральних цілей можуть бути чисто ідейними і не мусять гарантувати вимірності цілей. Чому? Тому, що вимірність потрібна там, де хочемо потім виконати евальвацію рівня реалізації, хочемо поміряти успіх. Однак генеральні цілі є занадто загальними. Їх реалізація відбувається за посередництвом окремих часткових, поетапних або детальних цілей. І саме останні мусять бути вимірними.

Натомість, на рівні генеральних цілей потрібно оцінити, чи вони не конкурують між собою. Якщо конкурують, потрібно визначити однозначні пріоритети. З двох потенційно конкуруючих цілей (на випадок конфлікту) потрібно визначити, яка буде мати пріоритет.

Прикладом може бути опрацьована нами стратегія сільської гміни Голухів (Велькопольське воєводство). В цій гміні прийнято дві стратегічні цілі:

- збільшення доходів місцевої громади від туризму;
- підвищення привабливості гміни, як місця проживання.

Однак раніше, під час проведення аналізу, ідентифіковано певний рівень конкуренції між названими цілями. А саме – виявилось, що мешканцям більше відповідає архітектурний тип, що є характерним для передмість великих метрополій (односімейні будинки з плоскими дахами, вузькі ділянки, регулярна схема асфальтованих вулиць під прямим кутом до основної дороги).



Рисунок:5.7 - Приклад конфлікту між цілями стратегічними: очікування забудови для двох різних категорій населення.

Натомість, зовсім інший тип виявився привабливим з точки зору туристів. Для них найбільш бажаним був би традиційний краєвид (окремі, несистематично розміщені будівлі, висока зелень, дахи з червоної черепиці, нерегулярна сітка вулиць, що в'ються між нерівностями ландшафту). Нові елементи краєвиду повинні бути гармонійно перемішані з традиційними (рис.5.7).

В стратегії записано наступне твердження:

*“За кожним разом, коли буде мати місце конфлікт між двома прийнятими цілями, покращення туристичної привабливості буде мати пріоритет над поправою якостей проживання. На такий вибір впливає наступний факт: перша ціль є джерелом доходів місцевої громадськості, тоді як друга є джерелом суттєвих видатків”*



#### 5.2.2.4 Дебати над стратегічними цілями

Визначені вищезазначеним способом стратегічні цілі будуть предметом дебатів конвенту. В таких дебатах можуть взяти участь також запрошені гості. В першу чергу потрібно вислухати точку зору представників влади щодо можливості досягнення окремих цілей. Натомість, представники груп інтересів, цілі яких були відкинуті, будуть мати можливість ще раз представити свою позицію.

Автори окремих пропозицій можуть висловити власні застереження щодо неправильного розуміння експертами їх думок. Можуть протестувати проти поєднання їх пропозицій з іншими подібними, але не суміжними. Можуть вказати на непомічені експертами сильні сторони своїх пропозицій, можуть пропонувати підвищити пріоритети. На цьому етапі не передбачається внесення нових пропозицій. Дебати завершаться прийняттям конвентом впорядкованої структури стратегічних цілей. Її складають:

- дві, три або чотири генеральні цілі (домінуючого, далекосяжного або направляючого характеру);
- дві, три або чотири групи детальних, підпорядкованих генеральним, стратегічних цілей (поетапні, детальні).

На основі даних цілей будуть сформульовані засоби реалізації окремих цілей, а отже: проекти і стратегічні програми.

#### 5.2.3 Питання, дискусійні теми

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

##### 5.2.3.1 Контрольні питання

- Які значення в контексті стратегічного планування може мати термін “ціль”?
- Наведи приклади різних видів стратегічних цілей (з тих, що обговорювалися в цьому розділі).
- Розглянь стратегію свого міста і знайди в ній вибрані цілі. Якого вони виду?
- Як виглядає процедура колективного формулювання стратегічних цілей? Обговори чергові етапи процедури.



##### 5.2.3.2 Дискусійні теми

- Чи декларовані цілі другого виду (цілі, що є ідеальним станом, який визначає напрямок, тобто недосяжних) не роблять неможливим майбутній аналіз виконання стратегії?
- Як можна розв'язати суперечності між цілями,



проголошеними мешканцями? Чи можливе уникнення конфліктів на цьому етапі праці? Як це зробити?



## 5.3 Місія гміни і стратегічне бачення

Тепер прийшов час задекларувати місію гміни. Звідки береться місія? Чи вона є узагальненням задекларованих стратегічних цілей, про які була мова в попередньому розділі? На нашу думку, місія є абсолютно незалежною. Вона повинна зустрітися зі стратегічними цілями в середині дороги з такою точністю, з якою зустрічаються дві прокладені частини тунелю всередині гори. Генеральні стратегічні цілі були визначені, як узагальнення індивідуальних стратегічних ідей окремих груп мешканців. Натомість, місія нашої гміни – як постарасмося показати Читачеві за хвилину – є результатом аналітичних роздумів над компаративними перевагами і унікальними компетенціями нашої гміни. Якщо робота пішла в правильному напрямку, то ці два процеси опрацювання різного матеріалу повинні дати подібні результати. Відсутність такої подібності вкаже на невідповідність між обраними цілями і компетенціями або на невикористання наших переваг. Отже, після прийняття декларації місії потрібно повернутися до стратегічних цілей і перевірити, чи часом не має місія вищеописана невідповідність.

Однак перед тим потрібно задекларувати місію.

### 5.3.1 Місія гміни – новий погляд

Що таке місія гміни? Як її написати? Навіщо гміні місія? Чи вона потрібна, чи є тільки однією з модних, але зайвих новинок? Якщо є потрібна – то навіщо? Які завдання повинна виконати місія?



На ці та інші питання ми відповімо не так, як це роблять інші автори.

Застерігаємо Читача: те, що є описане в цьому розділі, не є широкорозповсюдженим підходом до формулювання місії. Це наша авторська концепція, що виникає з багаторічних роздумів і досвіду праці з органами місцевого самоврядування. Ми переконані, що такий підхід є кращим від традиційного; маємо надію переконати також і Читача.

#### 5.3.1.1 Цілком інакше, ніж в комерційній фірмі...

В сучасних підручниках з менеджменту зустрічаємо багато різних визначень місії організації, як правило подібних до нижчеподаного (з “Менеджменту” Стонера і ін.):

*„[...] загальна мета організації, заснована на планістичних передумовах, що робить справедливим існування організації”.[98]*



Натомість, Гріффін [60] бачить в декларації місії не тільки вказівку (основної) мети організації, але також генеральних “передумов, цінностей і напрямків”. Як правило, існує згода щодо того, що декларація місії організації – це декларація основної мети (тієї, для якої організацію створено). Місія відповідає на питання “навіщо ми існуємо?” (як організація). Тому прийнято вважати, що місія

повинна бути незмінною на протязі всього існування організації [46] (точніше – зміна місії змінює ідентичність (неповторність) організації).

Якщо так є насправді, потрібно зробити наступні зауваження:

**По-перше**, таке визначення істинне тільки в приватних організаціях – як комерційних, так і нон-профіт. Такі організації створені згідно з волею засновників, власників, доброчинців чи акціонерів. Засновники декларують (в статутах, умовах, доброчинних актах), навіщо створено організацію – тобто яка її місія.

Натомість, органи місцевого самоврядування, як і інші інституції громадського сектора, існують згідно з чинним законодавством. Закон визначає, яка головна ціль – місія гміни. З цієї причини має місце наступний сумнів – в якій мірі місцева громада може декларувати свою місію? Яке взаємовідношення між законодавчими записами і деклараціями місцевої громади?

**По-друге**, видно дві основні причини, з яких організації декларують свої місії. Відповідно – дві групи адресатів таких декларацій:

- a) в першому випадку місія є декларована “всередину” – до свого персоналу, менеджерів та правління, з метою однозначної ідентифікації організації, консолідації персоналу;
- b) в другому випадку місія є декларована “назовні”: для клієнтів і контрагентів, для конкурентів, з метою побудови візерунку організації.

Найчастіше буває так, що гміна одночасно реалізує і перший, і другий підхід. Тому постає питання: як виглядають вищеназвані ролі місії у випадку гміни? Чи по відношенню до місії самоврядування ці ролі мають місце? Якщо так, то які групи зацікавлених осіб є адресами місії в кожному випадку?

### **5.3.1.2 Чим повинна бути місія гміни?**

Ми виражаємо наступну точку зору: декларація місії гміни не може виконувати такої самої ролі, як в приватних організаціях – не може декларувати генеральну мету гміни. Повторення загального законодавчого запису про “задоволення групових потреб громадян” не веде до досягнення поставленої нами мети.

Здається, найефективніше буде доповнити місії гмін цілями, що виходять поза загальний каталог обов’язків (піклування про підприємництво, молодь і зовнішнє середовище). Очевидно, що ми не знайдемо гмін, які свідомо нищать природу, занедбують молодь і створюють проблеми для підприємців).

З цього можна зробити наступні висновки: місії, що описують генеральні, основні цілі гмін, є по своїй суті нехарактерні і з цієї причини важкі до впізнання.

В такому випадку, що гміна повинна декларувати в місії?

- На нашу думку, з точки зору зовнішніх цілей, декларація гміни повинна бути декларацією її головних компаративних переваг: чим дана гміна відрізняється від інших? Які унікальні продукти гміна вносить до загального обміну товарів і послуг (в широкому значенні цих слів)? Можна (за Р.В.Гріффіном) очікувати вказівки відмінних компетенцій

гміни – що гміна робить винятково добре? Основні цілі гміни є такі ж або подібні. Компаративні переваги – унікальні.

- Натомість, з точки зору внутрішніх цілей, місія повинна однозначно вказувати на головний напрямок діяльності і на генеральні пріоритети, вибрані в межах поля вільних рішень, визначених законодавством. Тут мова йде про запис “нашого власного курсу”.

Ці дві цілі, які повинна реалізувати наша гміна, можуть частково покриватися (пріоритети, як правило, пов’язані з розвитком і використанням компаративних переваг). Однак є потреба використання іншого запису. Тому ми представляємо нашу власну пропозицію редагування місії в двох визначеннях: як зовнішньої місії і – окремо – внутрішньої.

### **5.3.1.3 Зовнішня і внутрішня місії**

Місії гміни варто декларувати в двох окремих формулюваннях: одне – до зовнішніх адресатів, друге – до реалізаторів гмінної стратегії.

Можемо окремо говорити про зовнішню і внутрішню місію гміни.

Такий підхід не означає вибору двох різних місій, тільки різний вираз тієї самої місії для внутрішніх і для зовнішніх адресатів.

Хочемо звернути увагу, що такий “подвійний” підхід до місії вже давно існує в комерційних організаціях. Місія-переказ компанії “Кока-Кола”, що звучить “Завжди Кока-Кола”, в емоційній формі виражає головну компаративну перевагу марки – масштаб концерну. Масштаб цей гарантує присутність марки “завжди і всюди” (правдоподібно, є в Африці такі місця, де немає води, але є “кока-кола”). І це зовнішня місія гміни. Тимчасом, декларація внутрішньої місії, після редакції позбавлена емоцій конкретикою, що виражає головний пріоритет. Пріоритет цей може бути несподіванкою для багатьох споживачів - “Наша місія: існуємо, щоб здобути прибутки для наших співвласників [...]”.

На нашу думку, поділ місії на зовнішню і внутрішню має зміст також в органах місцевого самоврядування. Ось приклади місій самоврядування, які постали під час створення локальних стратегій за нашою участю.

#### **Гміна Єлесня**

Опис: Гміна Єлесня – туристична гміна в масиві Бескід Живецькі, при польсько-словацькому кордоні. В гміні міститься відомий лижний осередок в Корбельові (північна сторона масиву Пільска). Головна проблема: незручне сполучення і конкуренція зі сторони словацьких осередків.

## Гміна Єлєсня – декларація місії:



### Внутрішня місія:

*“Створення умов для розвитку туристичної індустрії, розширення пропозиції і підвищення якості послуг; зрівноважене використання міцних сторін зовнішнього середовища, що впливають на туристичну привабливість гміни”.*

### Зовнішня місія: **“ЗИМА - В НАШІЙ СТОРОНІ”.**

Коментар: найважливішою компаративною перевагою гміни є її розміщення на північній стороні Пільського масиву. Отже – триваліший, ніж по словацькій стороні, лижний сезон. Це є перевага, яку не можуть здобути конкуренти. Звичайно, слова “зима - по нашій стороні” можна прочитати і менш дослівно: “Це нам (а не конкурентам) допомагає зима”.

Виразно видно, як ми розуміємо роль зовнішньої і внутрішньої місії. Зовнішні місії не декларують жодних цілей, але рекламують конкурентні переваги. Натомість внутрішні місії в конструктивній, неемоційній формі вказують на стратегічні пріоритети. Про ці пріоритети адміністрація і влада кожної з гмін повинна пам’ятати при тактичному і операційному плануванні.

#### **5.3.1.4 Місія і стратегічні цілі гміни**

Прийшов час пояснити, як місія, у внутрішньому та зовнішньому виразі, зустрічається зі стратегічними цілями гміни. Пригадаємо, проект формулювання цілей створюється окремо від проекту місії. Прийшов час, щоб показати місце зустрічі кожного з проектів.

Внутрішня місія, як правило, є повторенням генеральних стратегічних цілей гміни: “Місією гміни є досягнення наступних цілей”. Інакше виглядає ситуація з зовнішньою місією. Тут потрібна певна робота над ідентифікацією головної переваги в конкуренції чи теж унікальних компетенцій. Може виявитися, що “кінці тунелю не зустрілися”, що генеральні стратегічні цілі не є пов’язані з нашими унікальними можливостями.

Що робити в випадку, коли стратегічні цілі, визначені мешканцями (і синтетично записані експертами), знаходяться поза полем унікальних компетенцій гміни?

Це є важка ситуація, але мешканці мають право вибрати іншу дорогу розвитку, таку, що не впливає з сьогоднішніх переваг. В таких випадках потрібно дуже старанно оцінити, яким є взаємовідношення між пропонованими цілями і доступними можливостями? Чи шлях розвитку, відмінний від шляху використання оптимальних переваг, є взагалі можливим? Які нові переваги потрібно виробити замість тих, з яких не хочемо скористатися? Якщо знайдемо відповіді на всі ці питання, потрібно буде переформулювати місію. Замість декларування сьогоднішніх переваг потрібно буде задекларувати ті переваги, які хочемо мати в майбутньому.

Може бути також навпаки – цілі будуть змодифіковані в такий спосіб, що відповідають місії. Робота над узгодженням генеральних цілей і декларації місії виразно покаже громадянам співвідношення між їх бажаннями і потенціалом гміни. Мешканці повинні відмовитися від деяких цілей і прийняти інші, продиктовані даними унікальними компетенціями і перевагами в конкуренції. Так чи інакше: внутрішня місія повинна бути згідною зі стратегічними цілями, а місія зовнішня повинна бути, як мінімум, наближеною до них.

### 5.3.2 Питання, дискусійні теми

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

#### 5.3.2.1 Контрольні питання

- Що таке “місія організації”? Наведи відомі Тобі пояснення терміну “місія”.
- Обговори зовнішню і внутрішню функції місії організації.
- Представ концепцію подвійного декларування місії: що таке “зовнішня місія”, а що – “внутрішня”?
- Яке взаємовідношення між місією організації та її стратегічними цілями? Що значить взаємна суперечність місії з цілями? Як її побороти?
- Яка роль бачення в представленій концепції?
- Поясни, які труднощі пов’язані з формулюванням бачення на початку стратегічного процесу.



#### 5.3.2.2 Дискусійні теми

- Чи може виникати місія із узагальнення стратегічних цілей? Які переваги такої місії? Які слабкі сторони?
- „Ялта – перлина Чорного моря”: чи такий промоційний лозунг може бути зовнішньою місією міста Ялта? Проаналізуй в даному контексті відомі Тобі промоційні лозунги інших міст.
- Як може звучати зовнішня місія Твого міста? Перед тим, як відповісти, задумайся над компаративними перевагами і унікальними компетенціями міста.
- „Мистецькі твори не повстають без мрій”; чи стратегічне бачення, сформульоване на початку стратегічного процесу (як вираз мрій місцевої громади), може відіграти корисну роль в процесі створення локальної стратегії?



## 6 Плануємо засоби реалізації стратегічних цілей

---



### Анотація до Частини VI:

*В шостій частині книжки обговорюємо підготовку програм і проектів стратегічного розвитку. Торкаємось деяких аспектів стратегічного менеджменту.*

*В першому розділі ми займемося інструментами менеджменту: що таке підприємницький менеджмент, довгострокове планування інвестицій, контрактування послуг тощо.*

*В другому розділі ми представимо наш погляд на підготовку та запис проектів і програм стратегічного розвитку.*

*Третій розділ допоможе вибрати партнерів для реалізації стратегічних завдань. Серед цих партнерів є українські і міжнародні організації – фонди і асоціації.*

*В четвертому розділі ми подамо приклади різноманітних стратегічних проектів різних напрямків для територіальних одиниць різної величини.*

*В п'ятому розділі ми коротко покажемо, що потрібно зробити після того, як Рада затвердить Стратегію Локального Розвитку.*

## 6.1 На стику стратегічного планування і стратегічного менеджменту

---

Ми дійшли до етапу, на якому наша гміна має визначені стратегічні цілі і виразну місію. Прийшов час запланувати відповідні засоби, щоб реалізувати цілі. Потрібно створити відповідні проекти – описи того, що конкретно зробимо. Групи суміжних проектів, що відносяться до подібних (або тих самих) цілей, будуть охоплені домінуючими концепціями і набудуть форми програм. В свою чергу, суми проектів в окремих галузях можуть сформуватися в галузеву політику. Повністю цей апарат – нагадаємо – відноситься до планування, але буде безпосередньо використаний для стратегічного менеджменту.

Тому в цьому розділі ми на хвилину відхилимося від головної течії наших роздумів і займемося стратегічним менеджментом. Точніше, переглядом певних питань, пов'язаних з менеджментом. Ми вважаємо, що планування даного етапу не буде мати успіху, якщо ми не повністю усвідомимо майбутній процес реалізації.

### 6.1.1 Менеджмент, зорієнтований на досягнення цілей

Широкою практикою в управлінні гмін є менеджмент, зорієнтований на виконання певних процедур. Чим такий менеджмент відрізняється від менеджменту, про який будемо писати? Отже, всім!

Традиційний менеджмент, зорієнтований на виконання процедур, полягає в передачі підвладним завдань шляхом опису процедури: “роби так і так!”. “Прошу вислати 300 листів до асоціацій згідно списку адрес з чорного сегрегатора!”. Розпорядження зверхника, згідно цієї філософії, полягає в переказі безпосереднім виконавцям, що вони повинні зробити. Немає, натомість, інформації, навіщо це робиться. Перевірка виконання полягає у перевірці виконаних дій, пропрацьованих годин, виданих згідно з кошторисом грошей. “Виконати бюджет” – це добре, “не виконати” – зле. При цьому перевіряється стан каси, але не ефекти витрат.

В менеджменті, зосередженому на реалізації цілей, все є навпаки (тобто справи знову поставлено з голови на ноги). Такий менеджмент полягає у визначенні підвладним цілей, які вони повинні досягнути. Ми не кажемо “розсилати повідомлення за списком”. Ми кажемо: “Наступної п'ятниці - зустріч, важлива для наших асоціацій. Прошу зробити так, щоб асоціації були проінформовані вчасно”. Перевірка відбувається на рівні виконання цілей – чи дізналися асоціації про зустріч. В мові цільового менеджменту немає поняття “виконати бюджет”. Виконати можна роботу. Якщо хтось вміє виконати її нижчим коштом, то в касі залишаться гроші – і дуже добре.

Люди краще виконують свою роботу, коли знають її зміст, і тоді, коли даємо їм поле для власної ініціативи. Ніхто не любить бути роботом під час адресування конвертів.

### **6.1.1.1 Десять принципів підприємницької влади Дрюкера**

Нижче ми представляємо і обговорюємо десять принципів підприємницької влади Пітера Дрюкера. Висновок з цієї книжки можна зробити наступний: світ змінюється. Способи праці - громадської адміністрації і реалізації громадських послуг - також повинні змінюватися. В епосі легкого збору, зберігання, перетворення і вибору потрібних інформацій, процедури, що сягають своїм корінням в ХІХ століття, є недостатніми. Самоврядування не повинно виконувати більшості послуг. Воно повинно каталізувати, фінансувати і контролювати їх реалізацію. Самоврядування мусить бути активним креатором громадського життя, використовувати механізми ринкової економіки.

Ось десять правил підприємницької влади Пітера Дрюкера.

#### **6.1.1.1.1 Замовлення послуг у зовнішніх виконавців**

Щоб гміна пліла в правильному напрямку, влада повинна “тримати штурвал, а не весла”. Самоуправління повинно замовляти виконання послуг громадського вжитку (приватним фірмам, спілкам і організаціям нон-профіт). Пізніше – моніторувати і перевіряти виконання. Влада повинна бути каталізатором: пізнати проблеми гміни, зібрати фонди і платити інституціям, які займаються розв’язанням проблем. Це дозволяє відрізнити моніторинг (штурвал) від виконання (весла). Добре робити і те, і друге – неможливо. Як можна об’єктивно контролювати самого себе? Про контрактування послуг – сучасне знаряддя їх виконання, пишемо більше в одному з наступних розділів.

#### **6.1.1.1.2 Передача компетенцій на нижчий рівень**

Люди поводяться більш відповідально, коли самі контролюють своє оточення. Максимум влади повинно перейти в руки місцевих громад – сільрад, рад мікрорайонів, неприбуткових організацій – за умови, що ці останні є компетентними для розв’язання конкретних проблем. “Верхи” можуть допомагати, коли “низи” не справляються з завданнями. Це фундаментальне правило називається “принципом допоміжності” (інакше: “принципом субсидіарності”).

#### **6.1.1.1.3 Введення принципу конкуренції до системи надання послуг**

Найбільш очевидною користю, що йде від конкуренції, є збільшення ефективності виданих грошей. Мова не про те, щоб завжди і всюди приватизувати послуги. Але добре, коли громадські і приватні фірми конкурують між собою. Ціни і якість послуг стають в такому випадку більш-менш подібними. Конкуренція примушує як приватних, так і громадських монополістів прислухатися до потреб клієнтів. З натуральними монополіями, такими, як сітка водопостачання, нічого не зробимо. Але там, де можна, потрібно шукати можливості впровадження конкуренції. Нехай наші школи конкурують з приватними школами, нехай наш будинок культури запропонує кращу програму, ніж сусідній клуб студентської асоціації. Нехай три райони нашого міста прибирають три різні фірми – подивимось, хто це зробить найкраще. Конкуренція є корисною для всіх.



#### **6.1.1.1.4 Самокерування почуттям місії і мінімізація законодавчих актів**

Мотто цього пункту може бути речення генерала Джорджа Паттона: “Ніколи не кажи людям, ЯК повинні щось зробити. Скажи їм, ЩО хочеш отримати – будеш здивований їх винахідливістю”.

Обмеження детальності законодавчих актів відкриває поле для ініціативи, дозволяє розвиватися самотивації і почуттям місії. Однак, майже всі менеджери, що керують бюрократичними організаціями, наївно вважають, що саме деталізація розпоряджень покращить функціонування системи. Це помилка!

Замість деталізації розпорядку праці, потрібна терпелива робота над популяризацією місії гміни і інтернаціоналізацією цієї місії серед персоналу. Щоб добре працювати, люди повинні зрозуміти цілі організації і прийняти їх за свої власні. Тоді не будуть потрібні детальні розпорядки і штатні розклади.

#### **6.1.1.1.5 Результативність діяльності замість старань**

За що платимо лікареві? Лікар, як правило, бере гроші за проведені дослідження, зроблені уколи, надані консультації. Узагальнюючи: за те, що старається. Ми платимо незалежно від того, чи уколи допомогли, чи дослідження щось показали. Натомість, кажуть, що в палацах китайських імператорів лікар не отримував грошей за окремі дії, тільки мав постійну велику зарплату – навіть коли нічого не робив. Але зарплата виплачувалась тільки тоді, коли імператор був здоровий. Коли імператор хворів - зарплата була конфіскована на термін до повного одужання правителя.

Наш лікар фінансово зацікавлений в тому, щоб продати нам якнайбільше досліджень і уколів. Тому він у вигазі, коли ми хворіємо важко і довго. Натомість, лікареві імператора платилося, щоб імператор одужував якнайшвидше. А ще краще – щоб зовсім не хворів. Ми платимо лікареві за старання, китайці платили за ефект.

#### **6.1.1.1.6 Влада, що керується потребами клієнта**

Рідко, коли особи з органів влади і підлеглих їм інституцій вживають слово “клієнт”. Більшість працівників громадських організацій навіть не знають, хто їх клієнти. Хто є клієнтом освітньої послуги в наших гмінних школах? Якщо відповідь є “учні, наші молоді мешканці”, то чому гміни часто поводяться так, ніби клієнтами є вчителі, деректори і куратори районного відділу освіти?

#### **6.1.1.1.7 Фінансування послуг з оплат, не з податків**

Більшість громадських послуг (в тому числі комунальних) не фінансуються безпосередньо клієнтами. Тому потрібно поспробувати це змінити – фінансувати послуги з оплат, не з податків. Бюджетний сектор орієнтує людей не в напрямку заробітку грошей, але в напрямку їх витрат. А особи, які в ньому працюють, є слухняними виконавцями системи. В результаті – маємо мільйони кваліфікованих марнотратів. Вони можуть видавати величезні гроші, тільки би можна було

відзвітувати. Коли ж хтось із «бюджетників» починає заробляти гроші для своєї організації – його одразу підозрюють у різних правопорушеннях.

Часто, замість фінансування з бюджету, ефективнішим виявляється впровадження оплат за послуги громадського сектора. Надзвичайно доречне це правило в галузях вивозу відходів, водно-каналізаційній, але також в послугах сфери культури, спорту і відпочинку, в деяких завданнях сфери громадської безпеки тощо.

#### **6.1.1.1.8 Запобігання замість лікування**

Традиційно бюрократична влада концентрується на боротьбі з проблемами. Щоб впоратися з хворобами, фінансує сектор охорони здоров'я. Щоб побороти злочинність, залучає до роботи чергових правоохоронців, щоб зарадити собі з пожежами – купує чергові пожежні машини. Поліція концентрується на затримуванні злочинців, а не на зусиллях по запобіганню злочинності. Навіть інституції, що займаються охороною довкілля, більше грошей видають на усунування наслідків забруднень, аніж на запобігання останнім.

Мудра влада воліє видавати гроші на попередження, профілактику. В такий спосіб вона заощаджує багатократно вищі видатки по боротьбі з наслідками.

#### **6.1.1.1.9 Спільне прийняття рішень і колективна реалізація**

П'ядесят років назад централізовані інституції були необхідні. Техніка обміну інформацією була примітивною, комунікація забирала багато часу, а працівники громадських установ не мали належної освіти. Не було іншого вибору – потрібно було зосередити всіх лікарів в одній лікарні, всіх працівників адміністрації – в одному будинку. Тільки таким чином можна було забезпечити якісний обмін інформацією і правильне прийняття рішень. Але світ змінився. Щораз більше справ можна вирішувати на відстані, ділити, встановювати різні години роботи для різних осіб, а навіть – в деяких справах приймати рішення спільно з громадянами.

#### **6.1.1.1.10 Використання ринкових механізмів замість адміністративних**

Розвинуті країни в законодавстві, що регулює охорону зовнішнього середовища, використовують ефективний ринковий механізм, що називається “торгівля забрудненнями”. Якщо підприємство має більше викидів, ніж встановлений законодавством ліміт, може вибирати – платити високі штрафи, інвестувати в очищувальне обладнання або купувати дозвіл на викиди від іншого підприємства, яке вже заінвестувало в таке обладнання і має невикористаний ліміт викидів. Таким чином, обладнання встановлюється там, де воно є найбільш ефективне. Все це відбувається без урядових експертиз, комісій, зборів і порозумінь.

#### **6.1.1.2 Контрактування замість дотацій**

Якщо влада усвідомить ту важку реальність, що не повинна сама веслувати, що її місце при штурвалі, а для веслування в гміні знайдуться інші руки – це все ще не значить, що ми відразу отримаємо сучасне, підприємницьке, спрямоване на цілі самоврядування.

Є ряд способів передачі весел в інші руки таким чином, щоб ці руки не були зацікавлені у веслуванні. Невідомо чому, власне ці найменш ефективні способи використовуються найчастіше. Одним з таких способів є залучення дотацій там, де найоптимальнішим розв'язанням був би контракт. Що таке контракування послуг і чим воно відрізняється від дотацій?

#### **6.1.1.2.1 Дотації<sup>48</sup>**

Цільова дотація, згідно із законом про громадські фінанси, є призначенням грошових засобів суб'єктові, що не знаходиться в секторі громадських фінансів (а отже – наприклад – неприбутковій організації), для реалізації завдання, замовленого громадським суб'єктом (наприклад – гміною). Гміна замовляє виконання якогось завдання і гарантує покриття коштів постфактум (“зробіть за свої гроші, а ми вам потім повернемо”). Перед наданням дотації підписується умова, де фіксуються окремі видатки, які з цієї дотації можуть покриватися.

В результаті розрахунок по дотації виглядає так: асоціація передає скарбникові гміни сорок накладних за окремі товари і послуги (ксерокопії, оригінали можуть бути показані), а на звороті кожної з накладних є кілька записів: “видано згідно з умовою номер ...”, “застосовано процедуру громадського замовлення (тендеру): питання про ціну” (потрібно пам'ятати, що дотація, хоч і потрапила на рахунок асоціації, надалі становить частину громадських грошей – оскільки надано її поза процедурою громадського замовлення – тому асоціація, коли купує будь-що, повинна використовувати процедури громадських замовлень). Скарбник повинен розглянути не одну таку дотацію (отже – багато таких накладних), а від кільканадцяти в малій гміні, до кількох тисяч у великому місті. Тому скарбник свариться і обіцяє собі прослідкувати, щоб в наступному році жодних дотацій не було.

Натомість, дотована організація почуває себе ображеною. Адже це вона звернулася до гміни з вартісною ідеєю реалізації певного проекту для громадян, здобула частину фондів для реалізації і звертається з проханням тільки в незначній мірі доповнити ці фонди грошами з гміни. Все це вона робить в інтересах громади. Однак, гміна, по-перше, перед тим, як ласкаво надасть дотацію, підписує з асоціацією умову, в якій ... замовляє в асоціації виконання її власної ідеї (такого ідіотизму вимагає закон про громадські фінанси). По-друге, якщо асоціація ошадливо видає отримані засоби, то ... має менше фактур до покриття, а отже – менше грошей. Тому не варто економити, але – потрібно видати дотацію до копійки.

#### **6.1.1.2.2 Контракування послуг**

Контракт діаметрально відрізняється від дотації. Це нормальна умова, згідно з якою гміна замовляє виконання завдання за оплату. Основою такої умови є визнання сторонами еквівалентності взаємних зобов'язань: дві сторони

---

<sup>48</sup> В українському законодавстві значення слів “дотація” та “субсидія” відрізняється від польського визначення (ред.)

погоджуються щодо того, що “за роботу потрібно заплатити стільки і стільки грошей”. Немає жодного зверхнього “Ми вам даємо...”. Є нормальне ринкове “Ми вам платимо”.

Щоб так відбулося, контрактване замовлення повинно супроводжуватися процедурою нормального громадського замовлення. Це, звичайно, певне ускладнення для того, хто приймає замовлення, але після конкурсу все йде тільки на краще. У визначеному терміні асоціація присилає гміні накладну за виконані послуги. Повторюємо: тільки одну власну накладну, котру сама виставляє. Не ксерокопії сорока накладних, отриманих асоціацією. Гміна не буде перевіряти, не буде повертати зроблені витрати. Гміна заплатить за виконання роботи.

Собівартість – це внутрішня справа приймаючої замовлення організації. Якщо не вмiла обмежити видатки – буде змушена доплатити з власних грошей. Але якщо працювала добре і старанно – після виконання контракту отримає прибуток, з яким зробить все, що захоче.

Якщо б це була дотація, то отримувач не міг би заробити ні копійки, а все, що залишилося, був би змушений повернути гміні. У випадку контракту – навпаки. Контракт існує для того, щоб виконавець заробляв, добре виконуючи послугу. При контрактах, на відміну від дотацій, варто бути господарним.

#### **6.1.1.2.3 Специфікація і стандартизація послуг**

Уважний читач, напевно, відчув занепокоєння, уявивши, як така “економність” буде виглядати у випадку непорядного виконавця. Такий виконавець буде намагатися отримати максимально велику частину грошей для себе, за рахунок зниження якості послуги. Але нічого подібного! Контракт не дозволить такої “економності” за рахунок якості. Тому є два великі документи: кошторис і стандартизація послуги.

В кошторисі дуже детально описуємо, як повинен виглядати ефект реалізованої послуги. Натомість стандартизація - це детальний опис критеріїв якості виконання послуги, а також перелік можливих недоліків у виконанні послуги і пункти оцінки цих останніх. Критерії – це вказівка (як для виконавця, так і для замовника), що буде предметом контролю. Замовник знає, по чому оцінювати якість, виконавець – де бути уважним. Якщо ж буде неуважний – за недоліки будуть нараховані штрафні санкції. Якщо штрафних санкцій буде багато – винагорода буде меншою. Якщо дуже багато – контракт буде розірваний.

#### **6.1.1.2.4 Контрактування – це майбутнє**

Вище йшлося про контрактування послуг. Контракти є сучасним інструментом замовлення завдань громадського вжитку. Контракти ефективніші від дотацій, як по суті, так і по фінансовому ефекту: контрактовані послуги дешевші і кращі за дотовані. Тому в розвинутих країнах кілька процентів державного бюджету (у Великобританії – кільканадцять) “переробляють” недержавні неприбуткові організації, що виконують завдання згідно контрактів.

Коли контракти знайдуть розповсюдження в Польщі? Поки що домінують дотації. Але зміни в цій галузі повинні прийти. Це буде корисним для всіх нас.

## 6.1.2 Питання, дискусійні теми

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

### 6.1.2.1 Контрольні питання

- Назви десять принципів підприємницької влади Дрюкера та поясни, в чому суть кожного з принципів.
- Що таке контрагування комунальних послуг? Чим контрагування відрізняється від дотування цих послуг?
- Що таке багаторічний інвестиційний план?
- Які типи конфліктів найчастіше виникають під час реалізації проектів розвитку? Як працювати з такими конфліктами?



### 6.1.2.2 Дискусійні теми

- Фінансування послуг з оплат, а не з податків: як реалізувати такий підхід в бідному суспільстві? Що можна фінансувати з оплат? Які послуги гміни не можуть бути в жодному разі відплатними?
- Що може бути предметом контрагування? Чи можемо уявити теоретичний приклад гміни, де 100% послуг здійснюються за контрактами зовнішніми організаціями? Які сильні сторони мала б така ситуація? Які вади?



## 6.2 Проекти і стратегічні програми

---

### 6.2.1 Що таке проект?

Хочемо нагадати про те, що всі заходи, які ми маємо намір запланувати в рамках стратегії, будуть мати форму проектів. В цьому місці відповідаємо на запитання “що таке проект?”. Як проект, ми розуміємо кожний відносно відокремлений захід, що містить усі наступні елементи:

- короткий опис існуючої невирішеної потреби суспільства або проблеми, яка і спричинилася до реалізації даного проекту;
- назва проекту, що дозволяє однозначну його ідентифікацію і може бути використана для промоції;
- чітке визначення мети, яку треба досягти в результаті реалізації проекту;
- чітко визначені часові рамки;
- план реалізації заходу (графік заходів, логічна структура зв'язків часткових заходів, визначення засобів і інструментів тощо);
- фінансовий план (бюджет проекту);
- визначення конкретної групи користувачів проекту (тих, хто отримає користь від його реалізації);
- вимірні, визначені результати (наслідки) проекту;
- однозначно визначений спосіб контролю і оцінки успіху заходу під час реалізації і після завершення;
- одна відповідальна особа – координатор проекту.

Ми коротко обговоримо ці елементи. Одночасно заохочуємо читачів використовувати вищезазвані елементи не тільки для потреб стратегічного планування. Будемо писати проекти кожного разу, коли будемо намагатися отримати фінансування для нашого району зі зовнішніх джерел (наприклад, з Фондів Європейського Союзу). Також опрацюватимемо проекти кожного разу, коли будемо працювати з партнерами з-за кордону. У світі проекти – це стандарт. Деякі з наших заходів тактичного і операційного рівня також легше і ефективніше записати (а потім реалізувати) у формі проектів. Методологія написання проектів завжди подібна. Хто раз навчиться її використовувати, той потім зможе використати її у різноманітних випадках. Отже, потрібно цю методологію добре зрозуміти.

#### 6.2.1.1 Опис існуючої невирішеної потреби або проблеми суспільства, яка є причиною реалізації даного проекту

Опрацюванню проекту завжди повинен передувати короткий опис існуючої проблеми або потреби. В цьому місці потрібно на деякий час забути про те, що

хочемо зробити (це буде записано пізніше). Необхідно відповісти на питання: чому ми беремося за це? Чому вважаємо, що це потрібно зробити? Що сьогодні не так? Чого не вистачає людям?

Якщо ми не зможемо окреслити конкретну потребу, яку хочемо вирішити, то абсолютно не варто реалізовувати наступні етапи праці над проектом. Якщо ми не можемо чітко окреслити потребу реалізації проекту, це може мати одну з двох причин:

- або ми ще недостатньо добре зорієнтовані в справах; тоді потрібно зібрати додаткові дані, краще продумати ситуацію, провести додатковий глибший і ширший аналіз від попередніх;
- або – можливо – немає жодної суспільної потреби; тоді недоцільно братися ні за який проект в даній справі.

Невирішену потребу групи громадян, яку ми помітили, можемо записувати у формі, подібній до нижче поданої:

*“Кожного дня в центрі нашого міста приблизно 4000 водіїв мають проблеми з паркуванням автомобіля[...]”*

*“Мешканці мікрорайону Озерний, які доїжджають до правобережної частини міста (проїжджають 11200 переїздів у двох напрямках на протязі одного дня), мусять їхати об’їзною дорогою, що збільшує час проїзду в середньому на 25 хв. [...]”*

Невирішені протягом довгого часу потреби перетворюються в суспільні проблеми. Рішення про реалізацію проекту приймається якраз для розв’язання цих проблем. Однак, часом проблеми відносяться до справ, про які мешканці взагалі не згадують – або не мають звички користуватися даними послугами, або взагалі не знають про їх існування.

*“Проблемою нашого міста є відсутність впливу батьків на кількість і рівень послуг в сфері освіти в громадських школах: школи не відносяться до батьків, як до клієнтів[...]”*

*“В районі не розповсюджений звичай проводити профілактичні медичні дослідження, що мають на меті викриття раку грудей на початкових стадіях (хоча й існує пропозиція таких послуг). І, як наслідок, біля 8000 додаткових днів госпіталізації на протязі року[...]”*

Описуючи проблему, не пишемо про те, як хочемо її розв’язати. Не пишемо: Проблемаю є те, що потрібно збудувати міст”. Пишемо: “Проблемою є те, що громадяни не мають доступу на іншу сторону ріки”. Як ми розв’яжемо цю проблему: чи збудуємо міст, чи організуємо переправу поромом, чи перенесемо послуги, що є предметом зацікавлення наших громадян на наш берег ріки – це вирішать наступні розділи проекту.

Підсумовуючи сказане вище: коли описуємо проблему, відповідаємо на питання про причину написання проекту – навіщо цей проект потрібний?

### 6.2.1.2 Назва проекту

Кожен проект повинен мати добре продуманий заголовок, власну назву. Назва - це не тільки технічний елемент, напис на обкладинці. Назва – це суттєва частина проекту, важлива при його ідентифікації і промоції.

Відповідна назва проекту покращує спілкування (комунікацію) між колективом, що реалізує проект, і оточенням: клієнтами, партнерами, громадською думкою і ЗМІ. Назва поганої якості може суттєво цю комунікацію ускладнити, а в деяких випадках – навіть зробити неможливою. Пригадується справжня назва проекту, подана нами на сторінці 201:

*“Скеровані дії на розвиток людських засобів і удосконалення кадрів, які відповідальні за програмування і введення дій, що мають на меті реалізацію стратегії розвитку в окремих 16 областях”.*

В чому полягає цей проект? На підставі назви – зовсім невідомо. До кого направлений? Також не маємо поняття. Якщо з’ясуємо, що йдеться в ньому (хоча не впливало це з назви) про “навчання тренерів, які потім підготують кадри до роботи над обласними стратегіями”, то таке формулювання, хоча вже і зрозуміле, також не підходить як назва, бо є занадто довге і через це важке для запам’ятовування.

Придумаймо, зрештою, цьому проекту, що чекає, якусь нову назву. Нехай, наприклад, буде: “Тренери для регіональних стратегій”.

В цьому місці можна додати практичне зауваження – назва повинна складатися з одного, двох, максимум трьох словосполучень. Якщо необхідною є друга назва, це можна зробити одним з двох нижчеподаних способів:

- Перший спосіб – спробувати відредагувати назву так, щоби аббревіатура була характеризуючим (найкраще – зі значенням) скороченням. Приклад: **USAID** – це аббревіатура назви **“United States Agency for International Development”** (Агенство США в справах Міжнародного Розвитку); назву спеціально відредаговано так, щоб її можна було прочитати як „**US AID**”<sup>49</sup>,
- Другий спосіб – надати проекту коротку назву і трошки довший підзаголовок, який буде описувати проект тільки тоді, коли це буде справді необхідно. Приклади: „КОЛУМБУС”<sup>50</sup>. Програма боротьби з безробіттям серед випускників вищих шкіл”, “Програма ДЗВІНОК; Не проспати зустріч з ЄС”.

Суттю якісної назви є її маркетингова вартість. Назва повинна викликати позитивні асоціації і триматися в пам’яті. Особливо важливим це правило є під час підготовки проектів на грантові конкурси.

---

<sup>49</sup> Допомога США – з англійської.

<sup>50</sup> COLUMBUS – програма Європейської Спільноти.



### **6.2.1.3 Ціль проекту**

Реалізація проекту завжди має на меті досягнення якоїсь конкретної цілі. Захід, який не має однозначно визначеної цілі, не може бути проектом, навіть якщо має всі інші риси проекту. У випадку стратегічних проектів інтуїтивно доходимо висновку, що ціллю такого проекту є одна з вище визначених раніше стратегічних цілей. Часом має місце така ситуація, що досягнення якоїсь зі стратегічних цілей планується шляхом реалізації не одного, але декількох по чергово реалізованих проектів. Тоді ціль проекту є частковою по відношенню до стратегічної цілі.

В проекті завжди матимемо одну головну ціль. Це не значить, що ціль буде єдиною в проекті. В багатьох проектах можуть мати місце часткові цілі, етапні цілі і додаткові цілі. Як головну ціль, розуміємо таку ціль, для якої власне реалізуємо даний проект (те, що хочемо отримати в результаті реалізації даного проекту). Інші цілі (додаткові, етапні) – це все, що отримуємо по дорозі, те, що є додатковою цінністю даного проекту.

Деякі проекти повністю мають характер технічно-підготовчих. Їх ціллю не є отримання результату самого по собі, але створення умов для такого результату в майбутньому (в наступних проектах, що будуть логічним продовженням даного проекту). Якщо ціллю проекту є, наприклад, “організація мережі інституціональної співпраці служб і організацій, що протидіють насиллю”, то потрібно розуміти факт, що створення самої мережі не є метою, на яку варто видавати громадські гроші. Це тільки протидія насиллю – вона буде кращою, завдяки мережі. В рамках проекту така ціль не буде досягнута, бо проект завершується після організації мережі.

Вартість технічно-підготовчих проектів не виникає в контексті самих безпосередніх цілей цих проектів, тільки в контексті перспективних цілей, яким проект прокладає шлях. Тому в таких проектах, крім опису головної цілі, потрібно описати мету перспективну. Згідно цього, при описі такого типу проектів, крім окреслення головної цілі, окремо можна згадати перспективну ціль. Розуміємо, що хоч проект служить досягненню тільки даної мети технічної (головної), та прокладає дорогу до іншої цілі істотної. З того першого будемо відокремлюватися. Та друга доводить важливість заміру.

### **6.2.1.4 Точно визначені часові рамки**

Цей пункт не вимагає великого пояснення. Має бути конкретно визначено, коли проект починається, а коли завершується. Нема чогось такого, як “проекти неперервні” або “проекти з еластичним часом реалізації”. Має бути конкретний термін початку і закінчення. Якщо завдання має характер неперервний, то або не підходить до реалізації як проект, або треба його розбити на самостійні (наприклад, річні) етапи і поставитися до кожного з них як, до річного проекту. Але тоді кожний етап мусить мати індивідуальні властивості проекту: визначена ціль, закладені результати і т.п.. Навіть проблема може змінюватися для чергових етапів, бо все ж таки по мірі реалізації чергових проектів ситуація внутрішня буде змінюватися.

### **6.2.1.5 План реалізації**

Проект - то не будь-який намір, а детально запланований. Треба проаналізувати, що будемо робити в рамках проекту, в якій послідовності і якими виконавчими засобами. Кожна запланована дія повинна мати своє точно визначене місце в графіку по реалізації проекту.

На план реалізації наміру завжди складається певний набір необхідних елементів: поділ на часткові наміри і логічну структуру поєднання тих часткових намірів, графік поділу на етапи, окреслення необхідних ресурсів і засобів (люди, інвентар, приміщення, гроші, послуги і т.п. ), призначення відповідних ресурсів і засобів окремим частковим намірам і поетапний контроль щодо ефективності і без колізійного використання ресурсів.

Ці окремі елементи плану реалізації можна записувати сотнею різних способів, але завжди треба осмислено підібрати спосіб запису залежно від характеру проекту. Розбудований, багатетапний проект, з прорахованими частковими цілями, що залучає багато партнерів і має різних бенефіціантів, виконується багаточисельним колективом, який поділений на робочі групи. Такий проект вимагає зовсім іншого запису, ніж проект одноетапний, що виконується, наприклад триособовим складом на протязі місяця. Детальніше займемося цим в наступному розділі під назвою “Як готувати проект? “.

### **6.2.1.6 Бюджет**

Бюджет, іншими словами, фінансовий план проекту, є доповненням до плану реалізації. Адже заплановані заміри пов'язані з витратами, а фінансують витрати з якихось джерел. В цьому розділі не будемо вдаватися в подробиці бухгалтерської техніки витрат і доходів проекту. Нема тут нічого, що зобов'язує до якогось стандарту, а якщо мова йде про фінансування проектів з грантів - кожний, хто дає грант, ставить вимогу пристосувати бюджет до власної формальної схеми. Висловимося нарешті на тему загальної техніки створення бюджету проекту. Деяким читачам нижче подані зауваження будуть здаватися очевидними і не вартими уваги, але запевняємо, що навіть в серйозних конкурсах на гранти трапляється так, що в жодному з поданих проектів сума запланованих витрат не дорівнює сумі передбаченого фінансування з окремих джерел. Тим часом, перша і найважливіша вимога до бюджету проекту: сума фінансування з окремих джерел повинна бути збалансованою зі сумою передбачених витрат.

По-друге, бюджет обіймає не тільки грошові надходження, але цілу економіку проекту. Всі засоби, що беруть участь в реалізації проекту: праця людей і устаткування, користування приміщеннями, обладнаннями і будинками, обіг нематеріальних і законних цінностей, - все це мусить бути обраховане і вписане в бюджет. Неоплачувана праця волонтерів і неоплачуване застосування комп'ютера і друкарки, то такий самий вклад в проект, як і готівка з гранту.

По-третє, важливим також є те, щоб бюджет обіймав цілий проект, а не тільки його істотні стрижні. Отже, в бюджеті мусять з'явитися також кошти технічно-

організаційної діяльності, звітної, оцінювання і моніторингу (наприклад, фінансовий аудит, то часто чималі кошти), кошти, пов'язані з промоцією, public relations і видавництвом, що підсумовують програму.

#### **6.2.1.7 Бенефіціанти**

Бенефіціанти - це ті, для кого робимо проект, це ті, хто ним користуватиметься. Якщо ми не в змозі однозначно стверджувати, для кого це робимо, нема проекту. Бенефіціанти повинні бути вказані в якісний і кількісний спосіб (не тільки - яка то група, а також – кількість).

В деяких проектах може бути цілеспрямований поділ на безпосередніх і проміжних бенефіціантів. В поданому попередньо проекті: “Тренери для обласних стратегій” безпосередніми бенефіціантами були, напевно, десятки тренерів, але проміжними бенефіціантами - додатково кількості працівників, що займалися стратегічним плануванням в обласних сеймах (до речі кажучи: правда, наскільки зручніше застосовувати нами придуману назву проекту)?

В деяких європейських проектах мусимо, крім того, що вказати бенефіціантів, ще й довести, що потребують вони саме такого проекту, що планові результати дадуть відповідь на потреби саме тієї групи.

#### **6.2.1.8 Результати**

Кожний проект мусить передбачити вимірні і наперед заплановані результати. В проекті має бути записано, якого конкретно результату буде досягнуто. Запис результату є підставою для оцінювання результативності програми. Програма результативна на 100%, то така програма, в якій закладений результат досягнуто повністю.

Основним тут є поняття **вимірності** результату. Вимірним є такий результат, для якого вказали одиницю вимірювання (вказали, що будемо вимірювати) і визначили міру (подали, скільки повинен скласти результат вимірності). Розгляньмо наступні записи результатів певного проекту:

- “Результатом проекту буде створення нових робочих місць”: то не є вимірний результат, коли справді вказано одиницю вимірювання (вимірювати будемо кількість місць), але не вказано міри (невідомо, скільки тих місць повинно бути створено).
- “Результатом проекту буде покращення ситуації на ринку праці на 5%”: то також не є вимірний результат; запис вказує міру 5%, але не вказує конкретно одиниць вимірювання (мірника) (невідомо, що міряти, що має покращитись на 5%: число нових фірм? число робочих місць? норма безробіття?).
- “Результатом проекту буде створення щонайменше 300 робочих місць”, то результат вимірний, де запис одночасно вказує і одиницю вимірювання (число місць праці), і міру (щонайменше 300 місць).

Результати не варто плутати з цілями проекту. Часто маємо мимоволі схильність вважати, що то є те ж саме, але з іншого підходу. Якщо ціль проекту є “впровадження системи селективного збирання відходів”, то результатом буде...саме впровадження системи селективного збирання відходів. Тим часом, це не так. Ціль може бути: ”впровадження системи ...”, але результати проекту будуть (як приклад) наступними:

- буде впроваджено мотиваційну, різну систему оплати за відбір відходів, розділених і нерозділених;
- щонайменше 90% домашніх господарств і щонайменше 96% фірм будуть охоплені інформаційною акцією;
- щонайменше 70% домашнім господарствам шість разів будуть вручені кольорові мішки на відходи в межах керування системою;
- щонайменше 20% домашніх господарств після закінчення керування фактично будуть розділяти відходи і замовляти в подальшому мішки.
- 25% приватних орендарів візьмуть в оренду баки для розділення відходів. 20% приватних орендарів брали в оренду баки для розділення.
- В 100% комунальних житлових будинках будуть встановлені баки для розділення.
- сорок наборів кольорових баків на відходи буде виставлено в публічних місцях.
- час забирання розділених відходів стане скороченим до 7 днів, а у випадку інтервенції – до 48 годин;
- по закінченні проекту 80% фірм буде в більшій чи меншій мірі розділяти відходи;
- в час закінчення проекту (через 2 роки) щонайменше 25% маси відходів буде потрапляти на склад у розділеному вигляді. З цього для алюмінієвих баків показник буде становити 40%.

Ціль може бути описана дещо загально і більш ідеально. Результатів загалом багато, а кожний має бути до болу конкретним, одночасно вимірним.

Останнім часом в союзних проектах впроваджуються цікаві поділи ефектів проекту на: продукти, результати і впливи, одночасно стосуються до оцінки проектів часткові показники продукту, результату і впливу, додаючи ще четвертий показник: показник вкладу.

- Вклад (input) – це, просто кажучи, затрати на проект, самі не є ефектом проекту, але будуть становити фон ставлення до оцінки ефектів проекту;
- продукт (output) – це все те, що зроблено в межах проекту, наприклад: організація навчання для безробітних;



- результат (result) – це безпосередній наслідок для бенефіціантів зі створеного нашого продукту, до користі, отриманої ними безпосередньо в ході і відразу по закінченні проекту, наприклад: безробітні здобули додаткові знання завдяки перепідготовці;
- вплив (impact) – це посередній ефект в перспективі, що виникає з впливу нашого проекту на оточення, то суттєва зміна на краще, до якої спричинилися ми. Наприклад, отримання на протязі року 5 робочих місць, завдяки додатковим знанням.

Хоча відмінності, показані вище, можуть видаватися початково клопіткими (бо все-таки кожний з продуктів викликає якісь результати і впливи, а в свою чергу кожний з результатів і кожний із впливів виникає з існування якогось продукту), то і так варто його проводити для кращого розуміння фактичних наслідків нашого проекту.

Продукти керують нами більше в бік конкретики і вимірності. В свою чергу, результати і впливи керують нами більше в бік бенефіціантів і доцільності. Для продуктів (особливо - прирівняних до вкладу) порахуємо спершу за все ефективність (продуктивність), а для результатів і впливів - перш за все дієвість (обидва поняття вяснимо через хвилину, під кінець оцінювання).

### **6.2.1.9 Моніторинг і оцінювання**

В проекті має бути наперед передбачений порядок моніторингу (слідкування за досягненнями) і оцінювання проекту. В структурі часткових завдань будуть зрештою вписані у відповідних місцях фактори, спрямовуючі до оцінювання дієвості проекту (ступінь досягнення очікуваних результатів). Дієвість проекту треба завжди оцінювати після закінченні його реалізації, але найчастіше оцінюється також дієвість по закінченні окремих етапів.

Говоримо взагалі про поетапне і кінцеве оцінювання. Іноді проект має такий характер, що його досягнення повинні бути оцінені по ходу моніторингу і оціновані без очікування закінчення етапу. Тоді, однак, також варто формулювати поетапне підсумовування такого сталого оцінювання. Елементом кінцевого оцінювання може бути думка бенефіціантів. Якщо бенефіціанти не відчують позитивних наслідків реалізації проекту, то є тривожний сигнал (але сам в собі не перекреслює він вартості проекту). Фінансове оцінювання (аудит) проекту повинно бути зроблене, по мірі можливості, фахівцем ззовні. Аудитор додає вірогідності проекту, а нам допоможе викрити можливі помилки бюджету, чи у вирахуванні ефективності. Попередньо згадувалось про чотири види показників моніторингу і оцінювання проектів, фінансованих з джерел Європейського Союзу. Отже, пригадаймо показники (indicators): вклад, продукт, результат і вплив. В поданій таблиці представляємо, які показники окремих чотирьох типів були би використані для оцінювання чотирьох проектів для прикладу. Заохочуємо уважно розглянути цю таблицю, що полегшить зрозуміти різницю між окремими показниками і дійсно тим, що є предметом оцінювання проекту.

Нарешті важливий поділ: предметом оцінювання має бути перш за все дієвість, а вже потім, по-друге – ефективність проекту. Є суттєва різниця, що вимірюємо: ефективність, чи дієвість. Розрізняймо ті два поняття, в яких часто заплутуємося, (додаткову плутанину додає англійська термінологія: efficiency, то ефективність, а effectiveness – вплив).

- **Ефективність** - то міра коштів на виконання одиниці продукту чи послуги. Поділення вартості проекту на міру запланованого результату (наприклад, 300 створених місць праці) дасть нам уяву про кошт “випуску” одиниці ефекту (створення одного робочого місця праці). Приклад: при очищенні вулиць від снігу ефективність виражаємо, наприклад, коштом 1 години праці плуга.
- **Дієвість** - то степінь осягнення задуманих результатів. Коли вимірюємо дієвість, перевіряємо, в якій мірі вдалося здійснити бажаний ефект. Дієвість є тим краща, чим більший процент запланованого, корисного результату вдалося нам досягнути. При очищенні вулиць від снігу дієвість виражаємо, наприклад, процентом мешканців, які можуть доїхати без клопоту до роботи.



### 6.2.1.10 Координатор

Принциповим для всіх проектів є одноособове керівництво. Проект має завжди координатора (іншими словами - менеджера проекту): призначену конкретну фізичну особу, яка особисто керує проектом і несе відповідальність за весь проект. Координатор має також, як правило, суттєву участь в авторстві проекту.

Неможливо встановити, що, наприклад, “координатором проекту є Начальник 13 відділу”. Зміниться особа начальника відділу, то що тоді? Координатором не є даний службовець в структурі нашої установи, але дана фізична особа, Петро Максименко, незалежно, від того, яку посаду в даний час займає чи втрачає. Недотримання цього правила може викликати розгубленість у наших закордонних партнерів, якщо реалізуємо разом з ними міжнародний проект (а такий характер має більшість грантових проектів). Зміна координатора в процесі роботи над проектом, це достатня причина до повної втрати довіри до установи, яка так чинить.

Оскільки проекти йдуть врозріз із структурою установи, а зрештою залучають людей і ресурси різних виробництв, координатор комунального проекту повинен мати повноваження шефа управління (президента, бургомістра, війта, старости) на час реалізації проекту до керування вказаними особами і ресурсами, делегованими з окремих виробництв.

### 6.2.2 Як підготувати проект?

В цьому розділі коротко подамо основну інформацію про принципи виконання проектів і фіксування їх в стратегічному документі. Справа в тому, що для потреб майбутньої реалізації потрібним є детально описаний, повний проект, а тим часом

стратегія вимагає радше спрощеного запису проекту. Отже, в цьому розділі коротко розповімо, як взагалі виконувати і записувати проекти, а в наступному – як формулювати скорочений запис проектів до стратегії.

### **6.2.2.1 З чого починати?**

Коли схиляємося над чистим листком паперу, щоб написати проект, найчастіше маємо тільки поставлену ціль, яку треба досягнути. Мета була намічена раніше (саме, коли ми визначали стратегічні цілі району), а тепер наш проект має ту ціль здійснити.

Ціль - це наш пункт виходу, але поки виконаємо чергові кроки вперед, варто взяти один крок на розбіг і - замість відразу пригадати, що виникне з нашої цілі – найперше подумаємо, з чого виникла саме така ціль, а не інша. А зрештою – задуматися над проблемою, яка лежить в основі проекту (є причиною, для якої взагалі треба зробити цей проект). В подальшому зосередимося над чітким і коротким формулюванням цієї проблеми і запишемо це формулювання.

Навіщо цей крок назад? Для того, щоби зараз, маючи докладно сформульовану і записану проблему, могли доопрацювати ціль проекту. Ціль, що виникає зі стратегії, яку ми прийняли за пункт старту, була сформульована на високому рівні загалу, що притаманний високим стратегічним цілям. Тепер доопрацюємо нашу ціль, в міру потреби корегуючи її і найчастіше звужуючи. Стратегічні цілі бувають обійняті реалізацією не одного, а кількох проектів, що вкладаються у спільну програму. Тому кожний з проектів має в межах стратегічної цілі вказати свою ціль часткову. І це ми якраз зробили.

### **6.2.2.2 Плануємо діяльність**

#### **6.2.2.2.1 Концепція проекту**

Як правило, завжди після запису продуманої і відпрацьованої уточненої цілі маємо вже якусь, щонайменше сіру, уяву щодо характеру нашої діяльності, яка веде до цієї мети. Маємо врешті загальну концепцію проекту.

Досвід авторів підтверджує навіть тезу, що найчастіше люди мають своєрідні задуми, які хочуть реалізувати (план заходів), ще до того, ніж обдумають, навіщо це хочуть робити (ціль). Це, звичайно, не властива черговість. Треба знайти в собі силу призупинити на певний час свій задум і об'єктивно обдумати проблеми, а потім цілі. Аж тільки тоді треба ще раз “на свіжу голову” обдумати, чи відповідає проблемі і меті те, що хочемо робити, чи буде воно потрібне і дієве. До певних винятків належить протилежна ситуація, коли обрано ціль і абсолютно нема поняття, що могло би нас до тієї цілі довести. Не залишається нічого іншого, як шукати розв'язок, спираючись на техніку творчого мислення, а з іншого боку – зайнятися пошуком подібних проектів в доробку інших самоврядувань і надихнути себе до задумів, перевірених попередниками.

Цей етап повинен мати наслідком загальне уявлення того, що будемо робити – загальної концепції проекту.

#### 6.2.2.2 Список завдань

Наступним кроком є формулювання списку завдань. Завдання можемо спочатку вписати в будь-якій послідовності, але зразу після цього настає етап укладання їх більш-менш в черговості реалізації (зрештою, найлегше відразу вписати завдання в черговості від найдавніших).

Звертаємо при цьому увагу на помилку, яка часто трапляється і полягає в пропуску завдань технічно-організаційних, допоміжних, що служать оцінюванню чи промоції. Це неприпустимо: під час укладання списку не можна обминати такі завдання, як:

- вступні організаційні дії (такі, що попереджають початок істотної реалізації проекту, наприклад, збори колективу і роздавання завдань);
- написання поетапних рапортів і рапорту кінцевого з реалізації проекту; такі елементи виступають завжди в проектах, реалізованих при участі грантів;
- дії, пов'язані з моніторингом і оцінюванням успіхів реалізації проекту;
- дії, пов'язані з промоцією і public relations проекту (наприклад, збір і розсилання інформації для медіа, конференція для преси по закінченні проекту, публікація, що підсумовує вклади і досвід проекту).

ЗАВДАННЯ		
№	Опис	Час
1	Організаційна зустріч команди тренерів	1 д.
2	Навчання тренерів- частина 1	3 тиж.
3	Навчання тренерів- частина 2	4 тиж.
4	Екзамен для тренерів	3 тиж.
5	Набір учасників: оголошення	4 тиж.
6	Набір учасників: співбесіда	5 д.
7	Тренінг учасників: перша частина курсу	4 тиж.
8	Тренінг учасників: друга частина курсу	4 тиж.
9	Завершувальний екзамен для учасників	5 д.
10	Публікація: збір матеріалів	6 тиж.
11	Публікація: редагування	3 тиж.
12	Публікація: графічна обробка	2 тиж.
13	Публікація: тиражування	2 тиж.

На цю діяльність також потрібний буде час, люди, приміщення, устаткування. Вони повинні мати своє окреслене розміщення в часі. Враховуючи це, треба їх записати в реалізаційний план на рівні з істотними елементами проекту.

На робочому етапі список завдань найкраще записати в таблицю, в якій окремим завданням надається відразу коротка назва і попередньо передбачається їх тривалість. Перелік може виглядати більш-менш так, як в поданій таблиці.

#### 6.2.2.3 Структура проекту.

Перелік завдань - то ще не проект, і навіть не його загальний план. Завдання проекту завжди пов'язані з певною структурою. Власне робота над структурою зв'язків між завданнями - найважливіший етап опрацювання проекту. Створюючи структуру проекту, будемо багаторазово записувати ті самі матеріали в різний спосіб, щоб знайти різні точки зору. Окремо охоплені структури проекту (і відповідні їм графічні способи запису) придатні залежно від етапу роботи, типу



проекту, а також від типу уяви і звичок осіб, які виконують проект. Тому треба знати декілька технік планування і запису структури проекту.

### 6.2.2.3.1 Сіткова діаграма PERT

Перша з таких технік - це так звана сіткова діаграма PERT. Цю методику запису структури проекту особливо пропонують на попередньому етапі роботи, коли є вступний перелік завдань і починають будувати сітку зв'язків між ними. Скорочення (PERT) походить від назви: Project Evaluation Review Technique і спершу відносилось до техніки визначення часу тривалості проекту із застосуванням статистичних інструментів. Вперше застосувала її в шістдесятих роках американська фірма Lockheed, готуючи морський флот США до системи Polaris. Сьогодні про техніку PERT говоримо виключно, відносячи її до певного способу графічного контролю сіткової структури проекту, а саме застосовуючи її до сіткової діаграми.

На сітковій діаграмі PERT завдання є вузлами сітки, яка відтворена прямокутниками з відповідними написами, а зв'язки позначені стрілками і представляють зв'язок між завданнями (найчастіше – наступництво функціональне, тобто, що дане завдання повинно бути реалізоване після іншого завдання) (рис.6.1)

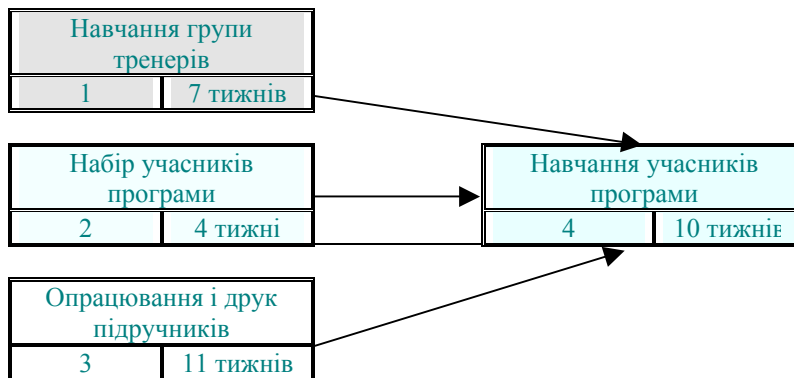


Рисунок 6.1 – Сіткова діаграма PERT.

Роботу над структурою проекту зручніше починати від розписування окремих завдань на невеличких аркушах, що самі клеються (типу post-it), і будуть багато разів змінювати місце на діаграмі, де формується наш проект. По черзі стрілки, що символізують зв'язок, варто малювати олівцем, бо багато разів прийдеться витирати і змінювати. Кінцевим підсумком цієї роботи буде вступна і наперед продумана логічна структура завдань в межах проекту.

Структура - це не тільки повідомлення (звіти) і послідовність результатів між окремими завданнями, але також певна ієрархія завдань: завдання ділимо на підзавдання, або якійсь групі завдань надаємо спільну назву і трактуємо її як функціональну цілість. Початки такого упорядкування структури найзручніше проектувати саме на діаграмі сітковій PERT (рис. 6.2).

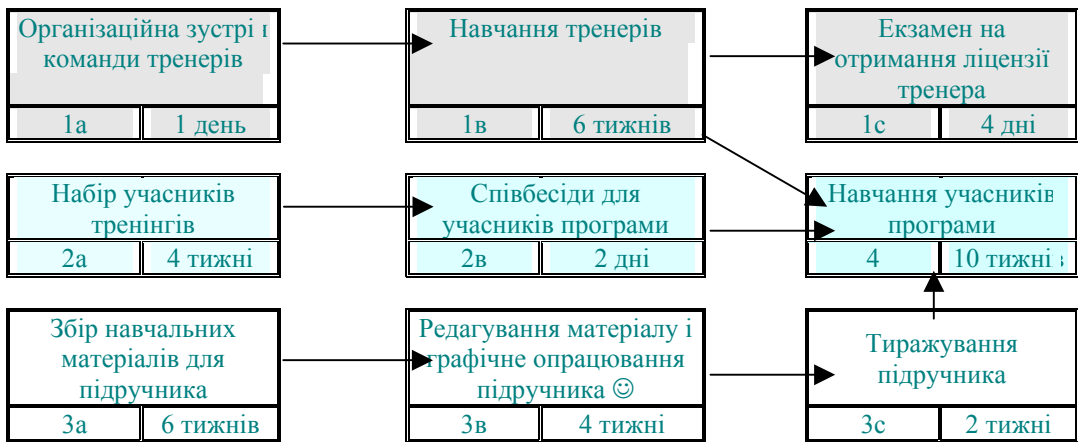


Рисунок 6.2 – Ієрархія завдань на сітковій діаграмі PERT

### 6.2.2.3.2 Таблиця Ганта (Gantt)

**Таблиця Ганта** (іншими словами: лінійний графік Ганта) - то зрештою найпопулярніший спосіб запису проекту. Відрізняючись однак від схеми PERT, таблиця Ганта показує не тільки структуру, але і водночас – перебіг реалізації проекту (табл. 6.1).

Схему PERT застосовували тоді, коли - маючи перелік завдань – склали структуру їх логічних зв'язок. Графік Ганта є більше придатним у випадку, коли проект вже уточнений щодо переліку і логічної структури завдань, і треба детально запланувати перебіг реалізації завдань. Тоді за допомогою таблиці Ганта можна створити оптимальний графік такої реалізації.

Назва походить від прізвища творця цієї методики Генрі Ганта. Сам творець методики просто називав свій спосіб записуванням проекту “лінійний графік” (Bar Chart), і така назва ще з'являється де-не-де в літературі. Очевидно, що графік Ганта - це таблиця з горизонтальними стрічками і колонками. В стрічках, розділених горизонтальними лініями, розміщаємо окремі завдання, а в колонках таблиці - одиниці часу (дні, тижні, місяці залежно від характеру проекту). Кожна стрічка - то одне завдання, довжина лінії символізує час його тривалості. Відповідне пересування вправо – час початку.

**Таблиця 6.1 ГАНТА ВИГЛЯДАЄ ТАК:**

ЗАВДАННЯ			Січень				Лютий				Березень					Квітень			
Нр.	опис	час	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	Програма тренінгів	17 тиж.																	
2	Навчання тренерів	9 тиж.																	
3	Організаційна зустріч	1 д.																	
4	Тренінг – частина 1	3 тиж.																	
5	Тренінг – частина 2	4 тиж.																	
6	Екзамен для тренерів	3 д.																	
7	Оцінка – критичний пункт	---																	
8	Набір учасників	5 тиж.																	
9	Оголошення в учбових закладах	4 тиж.																	
10	Співбесіди	5 д.																	
11	Навчання учасників	10 тиж.																	
12	Курс 1	4 тиж.																	
13	Курс 2	4 тиж.																	
14	Кінцеві екзамени	5 д.																	
15	Оцінка – критичний пункт	---																	
16	Публікація матеріалів	13 тиж.																	
17	Комплектування матеріалів	16 тиж.																	
18	Наукова редакція	3 тиж.																	
19	Форматування	2 тиж.																	
20	Тиражування	2 тиж.																	

Поміщаючи завдання в окремі часові відділи, створюємо певний зрозумілий порядок і загальну, але чітку картину розвитку реалізації проекту. Додатково стрілки, що з'єднують окремі смуги між собою, символізують різні можливі повідомлення (звіти) функціонально між завданнями.

Передусім є можливі чотири звіти (повідомлення) між завданнями А і Б, і полягають в тому, що якісь терміни, що стосуються завдання Б, залежать від того, що відбувається з завданням А.

1. FS (Finish-to-start - закінчити, або розпочати): завдання Б розпочнеться тільки тоді, коли закінчиться завдання А. Приклад: прибирання залу (завдання Б) може розпочатися тільки, коли закінчиться урочиста частина розпочатого конкурсу (завдання А), тривалість якого до певної ступені еластична.



	Завдання Б	3 тиж	
--	------------	-------	--

Щоб відзначити ще детальніше різні можливі ситуації повідомлень між завданнями, варто застосувати два поняття: випередження і зволікання. Отож, завдання поєднані між собою, наприклад, звіт FS (закінчи, щоби розпочати) не завжди є поєднані “на стик”, тобто, не завжди завдання Б розпочнеться в хвилину закінчення завдання А.

Буває так, що потрібне певне зволікання, чи запланована перерва між завданнями. На-приклад, переїзд до нового бюро (завдання Б) є в звіті FS до ремонту приміщень (завдання А), це означає, що переїдемо з меблями тільки тоді, коли закінчиться ремонт. Але не хочемо переїжджати до щойно помальованих приміщень і плануємо почекати два дні між завданнями. Це - час свідомо запланованої перерви, коли ремонт вже закінчився, а переїзд ще не почався.

Буває також так, що хоч у завданнях, пов’язаних звітом FS, плануємо випередження, певне невелике “накладання” термінів, коли ще триває завдання попереднє, вже може починатися наступне. Наприклад: розповсюдження учасникам навчання матеріалів (завдання Б) є у звіті FS до розмноження матеріалів (завдання А). Чи так: роздамо матеріали тоді, коли їх розмножимо. Але оскільки розмноження триває дві години, можемо запланувати 30-хвилинне випередження, це означає: почнемо роздавати перші матеріали, поки закінчиться розмноження останніх .

Випередження і зволікання на графіку Ганта наведені в таблиці 6.3.

**Таблиця 6.3 – ПАРАМЕТРИ ВИПЕРЕДЖЕННЯ І ЗВОЛІКАННЯ НА ГРАФІКУ ГАНТА**

ЗАВДАННЯ			Січень				Лютий				Березень				Квітень				
№р	опис	час	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	Завдання А	5 тиж.																	
	Завдання Б	3 тиж.																	
	Завдання А	5 тиж.																	
	Завдання Б	3 тиж.																	

### 6.2.2.3.3 “Критичні пункти” проекту

В керуванні проектами застосовується поняття “Критичний пункт” (mile stone) в дещо іншому значенні, ніж у загальноживаному значенні (точніше - в різних патетичних приповідках). “Критичний пункт”, до якого відноситься ця метафора,

це не якась особлива рідкість, а банальний стовпчик, поставлений щомилі при дорогах, збудованих Римською Імперією, щоби легіони, які марширують, могли орієнтуватися, яку частину дороги вже пройдено, а яку ще треба пройти. Так треба розуміти і поняття “критичні пункти” стосовно до створення проекту. Критичний пункт - це не якийсь детально донесений момент в реалізації проекту, а просто завдання, що полягає у вимірності досягнень проекту в даному пункті.

Уточнимо: критичний пунктом не назвемо довготривалого завдання, що служить для підготовки оцінки (наприклад, написання поетапного рапорту, що триває 10 днів), але пункт на шкалі часу, в якому оцінюємо розвиток проекту. Якщо рапорт буде готуватися від 1-го до 14 липня, то оцінка стосується авансування проекту на день 30 червня, година 18.00. На графіку Ганта з'явиться дрібний критичний пункт (завдання про нульовий символічний час тривалості - момент здійснення оцінки), а більший - приготування рапорту (завдання, що триває 10 робочих днів).

### 6.2.2.3.4 Календар реалізації проекту

Допоміжним охопленням структури проекту є запис проекту в таблицю-календар. Отримуємо картину, формально наближену до таблиці Ганта, але фактично таку, що відрізняється від неї в істотний спосіб. В таблиці Ганта основною одиницею є завдання. В календарі основною одиницею є день (тиждень, місяць). Там краще видно, скільки днів буде тривати наше завдання, що його прискорило, що наступить після нього, як ми заавансовані. Тут, в календарі, бачимо точніше, які різновиди завдань маємо опрацювати сьогодні.

**Таблиця 6.4 - КАЛЕНДАР РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТУ**

Місяць	ЧЕРВЕНЬ		ЛИПЕНЬ				
Дата	29	30	1	2	3	4	5
День	понеділок	вівторок	середа	четвер	п'ятниця	субота	неділя
6:30							
7:00							
7:30	Тижнева "планьорка"	"Планьорка"	"Планьорка"	Приїзд учасників	"Планьорка"		
8:00							
8:30							
9:00			Опрацювання навчальних матеріалів		Приготування презентації		
9:30							
10:00							
10:30	Висилка						
11:00		Опрацювання навчальних матеріалів		Навчання для учасників програми			
11:30							
12:00							
12:30							
13:00			Приготування залу		Зустріч зі	Приїзд німців	Віїзд в горі (в залежності від погоди)
13:30			Ксерування матеріалів				
14:00	Опрацювання навчальних матеріалів						
14:30							
15:00							
15:30				Віїзд учасників	Віїзд на об'єкт		
16:00							
16:30							

17:00		Урочисті вечеря німецькі ми партнер ми
17:30		
18:00		
18:30		

Календар є особливо придатним охопленням, якщо хочемо врахувати інші завдання поза проектом, і яким повинні присвятити час. В таблиці Ганта немає місця для дня народження дружини; в календарі – є. Проекти часто руйнуються тому, що їх автори піддаються ілюзії, ніби під час реалізації проекту їх не повинні відволікати інші справи. Календар запобігає таким ілюзіям.

### 6.2.2.3.5 Метод критичної стежки - МКС

На етапі підготовки проекту до введення в дію і керування ним стануть в пригоді ще інші охоплення, що підтверджують попередні. Одним з таких охоплень є широко застосований в бізнесових проектах метод критичної стежки (інакше: СPM- Critical Path Method). Це одна з найстаріших, що походить ще з 50-х років, допоміжна методика при створенні проектів. Застосували її американські фірми “DuPont Corporation і Remington Rand”, як математичну модель для обрахування всього часу тривалості проекту.

ES (earliest start) - час  
- найшвидший виконання  
можливий старт

EF (earliest finish) -  
найшвидше  
завершення

01.03.2004	2 тижні	15.03.2004
<b>Завдання 3.с: Ремонт офісних приміщень</b>		
15.04.2004	30 днів	29.04.2004

LS (latest start) -  
найпізніший  
можливий старт

LF (latest finish) -  
найпізніше  
завершення

Метод критичної стежки полягає у визначенні на сітковій діаграмі, дуже подібній до діаграми PERT, такого просування функціонально пов'язаних замірів, які визначають якнайкоротший час тривалості проекту. Запізнення будь-яких замірів з критичної стежки викликає запізнення цілого проекту. То також

завдання, що лежать на критичній стежці, називаємо критичними завданнями<sup>51</sup>

Відмінність діаграми PERT полягає в тому, що в прямокутнику, який представляє завдання, крім його назви і символічної оцінки часу тривалості завдання, вписуємо:

- найшвидший допустимий термін початку;
- найшвидший допустимий термін закінчення;
- найпізніший допустимий термін початку;
- найпізніший допустимий термін закінчення.

<sup>51</sup> З англійської - Critical Tasks.

Для деяких завдань такі найбільш ранні чи найпізніші терміни початку або закінчення виникають з об'єктивних причин, із самого характеру завдання. Для інших завдань визначимо такі терміни, використовуючи те, що їх попередниками чи наступниками є завдання з фіксованими термінами. Ось приклади ситуації, коли завдання в звичний спосіб мають свої найшвидші чи найпізніші терміни:

1. Набір учнів може розпочатися не раніше 1 вересня (під час канікул учнів нема);
2. будівництво повинно розпочатися не пізніше, ніж 28.01. 2002 (потім втратить силу дозвіл на нього);
3. пункт порад може закінчити роботу не раніше 31 грудня о 16.00 (поради до кінця року гарантовано).
4. Друкування матеріалів конференції має бути закінчено не пізніше 25 жовтня (завтра відбудеться конференція, на якій будуть їх роздавати).

Якщо маємо часові рамки, в яких можемо переміщати завдання, встановлюємо стежки діаграми проекту і перевіряємо, на котрій з них можливе запізнення, визначаємо критичну стежку проекту.

#### **6.2.2.3.6    Управління ресурсами**

В свою чергу, карти використання ресурсів ведуться для окремих осіб, основного обладнання, будинків, приміщень т.п. і допоможуть запланувати оптимальне використання цих ресурсів. Карта має взагалі форму індивідуального календаря завдань, на якому відзначаються використання даного ресурсу у визначених відрізках часу. Карти не тільки дозволяють уникати планування на той самий день присутності пана Яна Ковальського разом з ноутбуком і проектором мультимедіа в двох різних місцях (конфлікт використання), але також дозволять виключити ситуацію, де шофер і машина протягом півтора місяця будуть бездіяльними, щоб потім на протязі двох тижнів працювати по 14 годин на добу (рівномірне використання ресурсів).

#### **6.2.2.3.7    Комп'ютерна допомога в створенні проекту**

Як здогадується Читач, існує велика кількість комп'ютерних програм, що допомагають у створенні проектів. Не будемо тут рекламувати жодної з них. Здається нам, що допомога комп'ютера при створенні проекту не повинна бути переоцінена. Найважливіша частина роботи над підготовкою проекту в тій чи іншій мірі відбувається в голові.

### **6.2.3 Спрощений запис проектів у стратегії**

З вищесказаного зрозуміло, написання проекту - велика робота. Задуманий опис є завжди досить об'ємним документом, тому багато подробиць вдається установити тільки безпосередньо перед початком реалізації проекту. Якщо би ми хотіли підготувати проект зі значним випередженням (3 роки), деякі елементи просто не вдається запланувати. З іншого боку, стратегічному планові ставимо вимоги еластичності, а запис проектів в останньому варіанті виключає еластичність (і в кожному випадку – радикально її обмежує).



Окрім цього, стратегічний проект записуємо в спосіб спрощений (іноді кажемо про “вступні проекти”, “робочі” або “загальний план проектів”). Закладається наступне: проект буде остаточно опрацьований в оперативному порядку (найпізніше влітку перед початком року, до початку реалізації проекту). Як повинен виглядати спрощений запис стратегічного проекту? Повинен вмещувати наступні елементи:

1. назву проекту і символічні позначення, які вказують, до якої стратегічної цілі і якої програми відноситься даний проект;
2. окреслення програми (взагалі одне, два завдання);
3. головна мета проекту;
4. попередні часові рамки і графік загального плану реалізації обмежені, бо вказані головні етапи і ключові завдання (в проектах, що розпочинаються пізніше, ніж через чотири роки, графік не обов'язковий); форма представлення - спрощена таблиця Ганта;
5. представлена група бенефіціантів (кількість означена на початку);
6. попередньо окреслені пропозиції головних результатів;
7. для проектів, що розпочинаються протягом двох років – оцінювання загальних коштів проекту детально до 30%; для проектів, що розпочинаються протягом 2-4 років - з точністю до 50% , а наступні проекти не треба оцінювати.

В скороченому описі опускається проблемна оцінка і особа координатора. Але для проектів, що мають розширений варіант, бажано додати ще і схематичну карту щодо ситуаційності проекту в просторі міста чи району. На цьому етапі карта може бути зовсім схематичною. Іноді достатньо підкреслити обсяг на фотографії, що зроблена з літака.

### **6.2.3.1 ДОО – діаграма об'єднаної оцінки**

Зважаючи на те, що при втіленні стратегії в життя прийдеться не раз зупинитися над послідовністю реалізації проектів, треба скласти реальний рейтинг, щоб правильно прийняти рішення (який проект має бути зробленим швидше від якого), якому проекту надається перевага. Кожному проекту варто дати синтетичну оцінку. Це робиться при наявності так званої діаграми об'єднаної оцінки (ДОО).

Що то таке діаграма об'єднаної оцінки? Для чого потрібна оцінка ”об'єднана”? Може, достатньою була б звичайна точкова оцінка? Проекти отримували би від нас очки, що виражають їх рейтинг, і в ситуації, наприклад, браку джерел, можна було би відмовитися в першу чергу від проектів з найнижчим рейтингом. Рішуче заперечуємо такий спрощений підхід. Справа в тому, що стратегічні проекти і програми не діляться просто на кращі, середні і гірші, але відрізняються між щонайменше двома істотними площинами. Важливо помітити ту відмінність.

- **По перше**, проекти мають **різну гатункову вагу**, різне значення для майбутнього району. Припускаючи, що в стратегії взагалі немає неістотних чи мало- істотних проектів, поділимо їх на три групи:

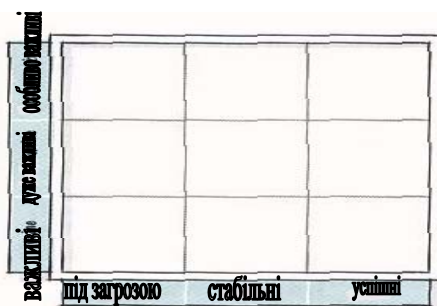
- a) **важливі**, які, проте, можуть бути в кінцевому результаті нереалізовані, що серйозно не ослабить локальний розвиток;
  - b) **дуже важливі**, бо невітлення їх дуже ослабить локальний розвиток або в небажаний спосіб змінить його напрям;
  - c) **особливо важливі**, бо нереалізація їх призупинить локальний розвиток.
- **По-друге**, проекти мають різну вірогідність задуманої реалізації. Це відбувається з огляду на кошти самого наміру, його шкали чи ступень складності, або - з огляду на залежність успішності проекту від чинників, на яких район не має впливу. З такої точки зору можна розрізнити проекти:
    - a) **під загрозою**, де можливість задуманої реалізації переважається сумнівами;
    - b) **стабільні**, успішність яких є досить вірогідною;
    - c) **успішність** проектів не викликає сумнів.

Обидві шкали оцінки проектів перехрещуються, створюючи дев'ять можливих комбінацій оцінки проекту, беручи до уваги два чинники: важливість і реальність успішності.

Наприклад, може трапитися так, що проект має загрозу щодо задуманої реалізації, але і одночасно є провідним по важливості для майбутнього району (а зрештою, правдоподібно, і так треба його зробити). І навпаки: можливо, є проект, від якого вдалося би врешті відмовитися, оскільки він посередньої важливості. Однак в цьому потреби немає, бо в ньому впевнені, він легкий і дешевий в реалізації. Таку оцінку проекту, враховуючи обидва чинники, називаємо об'єднаною оцінкою. Завдяки такій оцінці є можливість порівнювати проекти не тільки на одній шкалі, коли приймаємо рішення, яку політику хочемо реалізувати: більш динамічну і ризиковану, чи більш стабільну і зважену.

Обидві шкали оцінки проектів записуємо у вигляді такої матриці, що називається власне об'єднаною діаграмою оцінки. Будемо записувати об'єднану оцінку даного проекту, закреслюючи відповідні клітки діаграми. Як бачимо, на осі вертикальній відзначаємо вірогідність задуманої реалізації проекту. А на осі горизонтальній - його важливість для розвитку району.

“Найсильніші” проекти - то такі, оцінка яких знаходиться в правій верхній клітинці. Ці проекти zarazом потужні і особливо важливі (на професійному жаргоні часто кажуть, що такий проект лежить “на верхній полиці під правою стіною”).



В свою чергу “найслабші” проекти - з лівої нижньої клітинки”.



Між тими двома крайностями розтягується ціла складна палітра оцінювань, які не стають в лінійний ряд, бо проект може бути значним з одного погляду, але незначним з іншого. Для цього при описі кожного з проектів чи стратегічної програми, варто поряд з його назвою помістити малу діаграму об’єднаної оцінки відповідною затемненою клітинкою. Ось приклади:

### Стратегічний проект “ВЕЛОСИПЕДНІ СТЕЖКИ”



Така діаграма означає, що ця програма є єдино важливою (а, зрештою, в кінці – можливою для нагадування), коли мова йде про шанси реалізації.

### Стратегічний проект “КАНАЛІЗАЦІЯ ЯНОВІЦ”



Така діаграма означає, що ця програма є центрально важливою, проте, якщо йдеться про шанс реалізації – під загрозою, з огляду на важку для оцінки вірогідність фінансування із зовні, від чого залежить проект.

Такі визначення проектів є допоміжними, якщо потім розпоряджатимемося реалізацією стратегії. Як правило, постає дилема послідовності реалізації стратегічних проектів, і навіть може статися, що серед них треба вибрати тільки деякі (рис.6.3). Тоді важливо мати можливість свідомого вибору, оскільки встановлення послідовності реалізації і, тим більше, одночасне відхилення деяких проектів, також прояв якоїсь стратегії. Ту стратегію треба свідомо обрати. Можемо вибрати стежку концентрації зусиль на центральних проектах і дуже важливих, не відхиляючи при цьому і ризикові (стратегія смілива, т.зв. “стратегія верхньої полиці”). Можемо також сконцентрувати засоби на проектах потужних і стабільних, і одночасно на тих, що мають посередню важливість (стратегія обережніша, т.зв. “стратегія правої стіни”). Зрештою, можемо свідомо реалізувати зрівноважену стратегію.

## Черговість реалізації проектів з різними підходами і окупної оцінки, в залежності від прийнятої стратегії

**“Стратегія Верхньої Полиці”**

<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
6	5	4
×	×	×

**“Зрівноважена стратегія”**

4	<b>2</b>	<b>1</b>
5	<b>3</b>	<b>2</b>
×	5	4

**“Стратегія Правої Стіни”**

7	4	<b>1</b>
×	5	<b>2</b>
×	6	<b>3</b>

Рисунок 6.3 – Черговість реалізації проектів.

### 6.2.3.2 ДРОО — діаграма рейтингової об'єднаної оцінки

Якщо ми вже розповіли про оцінку проекту за допомогою діаграми об'єднаної оцінки, додаймо, що наша діаграма дотепер представлена можливо в найпростішому вигляді. Прагнучи оцінювати проекти більш глибоко, можемо застосувати діаграму в повному вигляді, чи в т.зв. рейтинговій об'єднаній оцінці (ДРОО) (рис. 6.4). Діаграма ДРОО, опрацьована в 1997 році В. Клосовським для потреб оцінки проектів бельської програми “Локальне партнерство”, подана нижче.

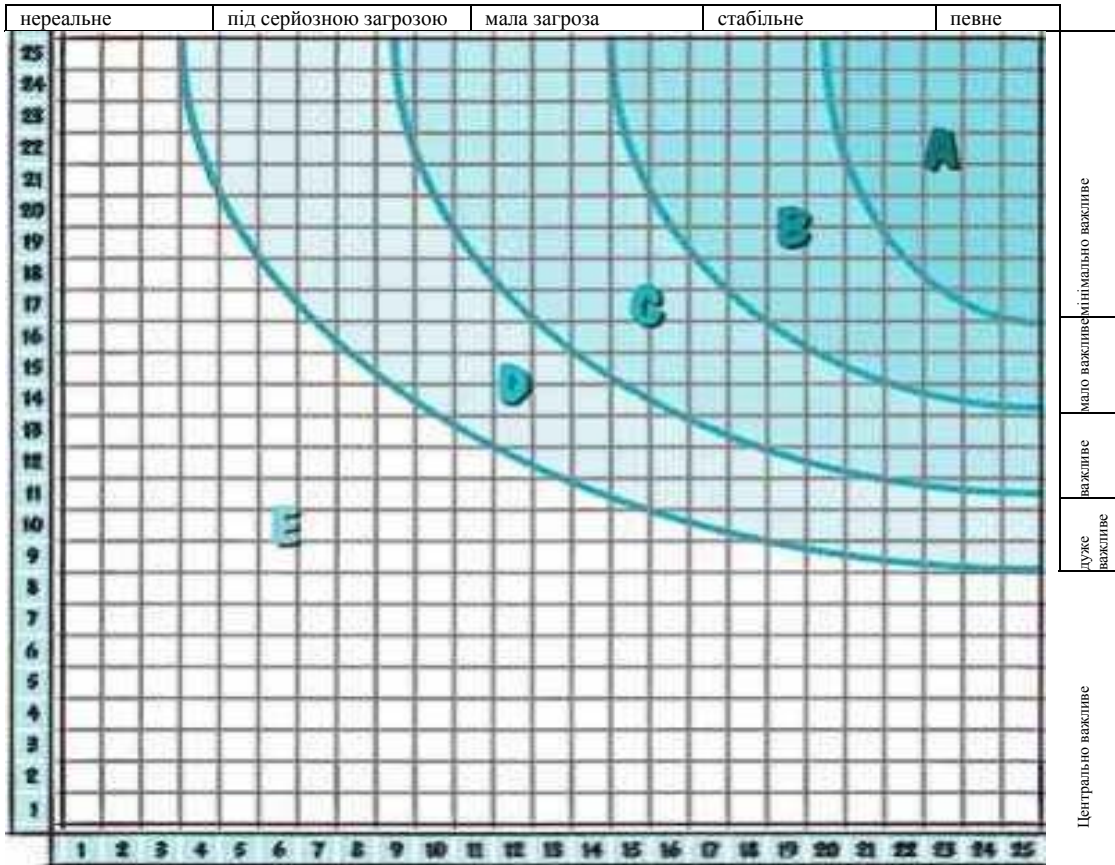


Рисунок 6.4 – Діаграма ДРОО

Одночасно шкала горизонтальної діаграми ДРОО, замість спрощених трьох пунктів, поділена на 25 одиниць. Оцінку проекту, з боку його важливості і одночасно потужності встановлюємо, створюючи складнішу, але значно об'єктивнішу оцінку по пунктах в двох категоріях: важливість і потужність проекту.

Оцінки по пунктах даного проекту на двох шкалах (важливість і певність) постають через процедуру порівняння проекту і складу стратегічних критеріїв,

яким надаються відповідні ціни поділок (сума тих поділок - 25). Це процедура аналогічна описаній нами при обговоренні Багаторічного Інвестиційного Плану.

Діаграма ДРОО дає можливість створити об'єктивний рейтинг послідовності реалізації проектів, в рамках якого одні критерії пов'язані із ситуацією перевикористання засобів, а інші – з ситуацією недобору. Першочерговими є проекти з об'єднаним рейтингом А, (ті, оцінка важливості яких і оцінка ймовірності реалізації перетинаються в полі А діаграми), далі – проекти з рейтингом В, а потім – С. Проекти з рейтингом D реалізуються тільки в ситуації відсутності завдань з вищим рейтингом. А саме краще їх направити на доробку, щоби отримати проект щонайменше з рейтингом С. Проекти з рейтингом F не реалізуються взагалі, оскільки є погано виконані.

## **6.2.4 Як треба формулювати і записувати програми і політику?**

Групи проектів з подібними цілями, або проекти, що підтримують один одного, будуть об'єднані спільними стратегічними програмами. Програми часто не мають “галузевого” характеру в тому сенсі, що не замикаються в жодній з областей, які мають свою особливу дію в бюджеті і обслуговуються спеціальним відділом в управлінні району. Програми, як правило, проходять поза такими областями.

Програма селективного збирання відходів - не тільки інвестиція в складання і обладнання для сортування, але також виховна акція, промоційні дії, вплив на ринок праці, а, можливо, також дії в багатьох інших областях. Такі програми вимагають більше співпраці між відділами і координації між ними.

В свою чергу проекти даної галузі, що іноді представляють зовсім різні програми, створюють разом галузеву політику району в даній області. Районна політика, господарська, екологічна чи суспільна, - ніби “галузева стратегія”, тобто: галузева вирізка загальної стратегії району.

Узгодження між стратегічними проектами повинно бути спрямоване в двох напрямках: “горизонтальному” (згідно політики галузевої) і “вертикальному” (згідно програм).

### **6.2.4.1 Програми**

Програма стратегічна - це запланована діяльність району для досягнення однієї стратегічної цілі району. Район врешті реалізує стільки стратегічних програм, скільки визначено ним стратегічних цілей. Якщо вирішили розпочати нову програму, це означає, що ціль цієї програми треба прийняти як нову стратегічну мету. Буває і так, що район не може в даний час реалізувати дану стратегічну ціль, і програма залишається “замороженою”. Але навіть для такої відсутньої цілі програма має бути, хоч вона і “заморожена”. Якщо не маємо в даній справі жодної програми, то тим самим погоджуємося, що вона не буде реалізована, і тому не вписуємо її до наших стратегічних цілей, бо то була би чиста фікція.

Кожній стратегічній цілі відповідає одна стратегічна програма. Кожна стратегічна програма реалізує одну зі стратегічних цілей .

Програми можуть складати ієрархію, що відповідає ієрархії стратегічних цілей. Як тільки, наприклад, район прийняв три головні стратегічні цілі, і на кожну з них припадає певна кількість часткових цілей, їм можуть відповідати три головні програми стратегічні, а кожна з них буде складатися з відповідної кількості підпрограм, що відповідають окремим частковим цілям.

Оскільки стверджуємо, що стратегічна програма - це запланована діяльність для досягнення однієї стратегічної цілі, варто подумати, як загалом виглядає така цілість? Найчастіше є повна збірка проектів, або, вірніше, тільки певний загальний план дій (на підставі якого можуть поставати проекти). Іноді ситуація проміжна: частина дій охоплена формою проектів, а інші заплановані тільки загалом. Найкращою є ситуація першого типу (програма – збірка кількох проектів), однак так вдається не завжди.

Програма, як і проекти, що складаються для неї, має певні постійні елементи.

- 1 Назва програми і символічне позначення, що вказує, якій цілі підпорядкована дана програма;  
окреслення проблеми (короткий опис);  
опис програми, і в ньому:
2. головна ціль програми,
3. вступні окреслені часові рамки і загальний план-графік, обмежений до показання головних проектів,
4. вступні окреслені пропозиції головних результатів.

#### **6.2.4.2 Політика**

В рамках кожної з областей, що охоплені інтересами самоврядування (і такими, які обслуговує один відділ відомства), стратегія може передбачати багато видів діяльності, які не повинні безпосередньо складати функціональної цілісності. Одні види діяльності вписується в логіку інтердисциплінарної програми, що реалізується трьома сусідніми відділами, інші є проектом, що реалізований спільно з організацією позавідомчою, а ще інші є реалізовані самим відділом. Однак останні мають характер технічно-організаційний на відміну від попередньо згаданих істотних завдань. Такий підхід до роботи, що має окреслені завдання в даній області, зорієнтований на цілі і на дієвість, укладання контрактів іззовні. Це все викликає стирання рамок окремих галузей, областей діяльності самоврядування.

Не треба цього побоюватися. Життя також не ділиться на шухлядки, а важливі справи укладаються вперек штучних границь поміж такими, що офіційно визначені областями. Однак, для впорядкування роботи, маємо у відомстві

структури галузеві і об'єм бюджету. Разом з тим, упорядкування праці, попри завдання проектування, повинно бути також галузеве. Ідея одна - дбати про певну цілісну думку, що впорядковує працю в даній області. Те, що робимо в рамках різних проектів і програм, (припустимо, в групі суспільної допомоги), повинно вкладатися в продуману галузеву політику. Плануючи дане завдання в рамках певного проекту, кажемо: "з огляду на мету проекту, треба то зробити так і так". В подальшому приглядаємося до того завдання з точки зору галузі самоврядування, до якої воно належить, оцінюємо його вписування в систему діяльності в даній галузі і кажемо: "З позицій галузевої політики району варто утвердити це завдання в таких і таких елементах".

Такі зрештою логічні зв'язки між проектами та іншими діями повинні розвиватися і в межах програми, і в межах політики галузевої.

## 6.2.5 Питання, дискусійні теми

Для студентської аудиторії на завершення пропонуємо питання, які допоможуть перевірити рівень засвоєння матеріалу цього розділу. Особам, що бажають глибше замислитися над представленою проблематикою, пропонуємо теми для дискусій. Читачі, зацікавлені поглибленням знань, отримують список відповідної літератури.

### 6.2.5.1 Контрольні питання

- Що таке проект? З яких десяти обов'язкових елементів він повинен складатися?
- Що Ви розумієте під поняттями вимірність результатів проекту?
- Розкрийте відносно проектів зміст понять: вклад, продукт, результат і оформлення. Подайте приклади.
- Поясніть поняття ефективність і поняття дієвість; подайте приклади.
- Як формується структура проектного завдання? Розкажіть про застосування сіткової схеми PERT.
- Які елементи проекту можемо відтворити в таблиці Ганта?
- Подайте приклад двох завдань, що пов'язані реалізацією SF+ ("розпочни, щоби закінчити" з випередженням).
- Які переваги має календарний спосіб запису проекту в порівнянні зі способом завдання?
- Що таке методика МКС? Розкажіть про неї.
- Що таке діаграма ДРОО? Для чого вона служить? Розкрийте поняття: стратегія верхньої полиці і стратегія правої стіни.
- Що таке стратегічна програма? Чим відрізняються стратегічні програми від політичних?



### 6.2.5.2 Дискусійні теми

- Ефективність чи дієвість проекту? Що дійсно досліджуємо відносно окремих показників: вклад, продукт, результат, оформлення?
- Об'єднання стратегічної програми versus і об'єднання галузевої політики. До чого перш за все пристосовуються стратегічні проекти?





## 6.3 Партнери, які можуть допомогти

---

Самоврядування не самотнє в розв'язуванні своїх стратегічних завдань. Представники локальних громад можуть розраховувати на підтримку численних партнерів: організацій нон-профіт, державних організацій, комерційних одиниць, котрі представляють як Україну, так і зарубіжжя. Всі ці партнери мають завданням виконання специфічних послуг, що підтримують та зміцнюють стратегічне планування та стратегічний менеджмент в органах місцевого самоврядування.

В цьому розділі ми представимо загальну інформацію про те, де можна шукати допоміжних партнерів в окремих сферах функціонування самоврядування громад. Будуть також представлені **профілі** найкращих організацій. Презентація цих, а не інших організацій спричинена виключно нашою суб'єктивною оцінкою діяльності даних організацій на фоні їх конкурентів. Ми представляємо тих, чия праця, на нашу думку, вирізняється високим професіоналізмом, інноваційним підходом, впровадженням творчого мислення в рутинні сфери послуг для органів місцевого самоврядування.

Вишесказане не означає, що в Україні немає інших, також сумлінних виконавців. Ринок постійно розвивається, і ніколи немає відчуття того, що ми володіємо повною, об'єктивною інформацією про всі послуги для місцевого самоврядування. Заохочуємо Читачів до пошуку інших пропозицій, проведення порівняльного аналізу і вибору найкращого варіанту. Хочемо звернути увагу на ключеве слово: **пошук**. Партнери є, але це не вони будуть бігати за самоврядуванням. Це самоврядування повинно активно шукати партнерів. Тут йдеться про **стратегічне рішення**: чи ми хочемо співпрацювати з першим-кращим суб'єктом, чи будемо шукати організацію, певна робота якої нам добре відома? Ми переконані: найкращі результати отримують ті локальні громади, котрі свідомо і активно вибирають власних партнерів.

Ось наш провідник по країні партнерів для органів місцевого самоврядування.

### 6.3.1 Партнери в Україні

Перший закон про місцеве самоврядування прийнято в Україні 7 грудня 1990 року. Хоча експерти вказують на ряд його недосконалостей, саме він започаткував розвиток самоврядування в державі. Указом президента України Леоніда Кучми День місцевого самоврядування відзначається саме 7 грудня.

На протязі тринадцяти років самоврядування в Україні зробило великий крок вперед. Його становлення та розвиток має серйозне концептуальне обґрунтування. Хоча в Україні немає єдиного підходу до теорії місцевого самоврядування з правової точки зору, серйозна полеміка на цю тему є джерелом цінних розв'язань. Поважні представники економічної та юридичної наук працюють над питаннями економічного та фінансового забезпечення якісних змін в системі місцевої влади.

В центрі уваги знаходиться розгляд досвіду Європейського Союзу у регіоналізації та вирішенні локальних проблем.

Українські експерти місцевого самоврядування часто є об'єднаними у організаціях. Організації ці створюють кращі організаційні, фінансові та правові можливості для праці, розвитку та адресування допомоги всім, хто потребує. Нижче ми наведемо кілька прикладів, які допоможуть Читачеві краще познайомитись зі специфікою роботи таких структур. В цьому місці хочемо зробити одне зауваження: наведені приклади торкаються тільки малої частини багатого спектру організацій, які прямо чи опосередковано допомагають органам місцевого самоврядування в питаннях розвитку. Очевидно, що повний перегляд діяльності таких організацій в Україні вимагає окремого видання.

Але перед тим, як ми перейдемо до прикладів окремих організацій, необхідно звернути увагу на державну підтримку.

### 6.3.1.1 Державна підтримка

Українська держава присвячує велику увагу питанням розвитку місцевого самоврядування. За час незалежності найвищі органи влади України опрацювали та ухвалили ряд законодавчих актів, в яких прямо говориться про державну підтримку органів місцевої влади:

- **Указ Президента України** “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” від 30 серпня 2001 року;
- **Закон України** "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року;
- **Указ Президента України** “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” від 30 серпня 2001 року.

Відсилаємо Читача до першоджерел. Ці та інші документи повинні бути предметом старанного вивчення та аналізу всіма, хто збирається займатися питаннями стратегічного розвитку громад в Україні. Ми хочемо звернути увагу Читача на один важливий елемент державної підтримки – проєвропейське спрямування. Так, президент України Леонід Кучма у виступі на тему "**Державна регіональна та муніципальна політика в контексті європейського вибору України**" 10 вересня 2002 року відзначив “необхідність зміцнення фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування, проведення адміністративно-територіальної реформи, а також впровадження в Україні стандартів Євросоюзу”.

Державна підтримка органів місцевого самоврядування виражається як в щоденній роботі законодавчої та виконавчої влади, так і в специфічних інституціях, основним завданням яких є підготовка кадрів, впровадження досліджень, розробка різноманітних документів, публікації, організація зустрічей, громадських слухань тощо. Хочемо тут назвати дві такі організації: **Фонд Сприяння Місцевому Самоврядуванню України** та **Українська Академія Державного Управління при Президентові України**. Нижче ми детальніше представимо профіль останньої.



*Українська Академія Державного Управління  
при Президентові України<sup>52</sup>*

*вул. Ежена Потьє, 20, м.Київ, 030573, Україна*

*тел./факс: (+38 44) 455-68-99,*

*сайт: <http://www.academy.kiev.ua/>*

*ел.пошта: [general@academy.kiev.ua](mailto:general@academy.kiev.ua)*

Українська Академія Державного Управління при Президентові України перейшла на новий етап розвитку, визначальним для якого став Указ Президента України “Питання Української Академії державного управління при Президентові України” від 21 вересня 2001 року. Указом затверджено Основні напрями реформування Академії та нове Положення про заклад, а Дніпропетровський, Львівський, Одеський, Харківський філіали Академії набули статусу регіональних інститутів державного управління. На основі указу здійснено якісні удосконалення в роботі Академії та її регіональних інститутів, визначено нові пріоритети подальшого розвитку.

Завдяки цьому внесено суттєві зміни в структуру та зміст навчання, орієнтація Академії спрямована на підготовку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Створено факультет вищих керівних кадрів, Інститут підвищення кваліфікації кадрів перейменовано в **Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів**, підготовлено відкриття **Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування**. Удосконалено організаційну структуру й управління закладом.

Академія має власний **Центр дистанційного навчання**, який входить до глобальної навчальної мережі Світового банку. Це дає можливість доступу до джерел найсучаснішої інформації та зв'язків з провідними освітніми установами світу. До навчального процесу та проведення комунікативних заходів активно залучалися вищі посадові особи держави, керівники центральних і місцевих органів державного управління, органів місцевого самоврядування, провідні вчені України, іноземні фахівці.

В закладі працюють Спеціалізовані вчені ради для присудження наукового ступеня доктора (кандидата) наук.

Академією підготовлено та подано до Міністерства освіти і науки України для погодження в установленому порядку матеріали щодо відкриття в освітній галузі “Державне управління” спеціальності “Управління суспільним розвитком” з

---

<sup>52</sup> На основі матеріалів сайту Української Академії Державного Управління - <http://www.academy.kiev.ua/>

наданням кваліфікації “Керівник органу державної влади, органу місцевого самоврядування”.

У 2001-2002 навчальному році в Академії навчалось понад 4900 слухачів та студентів, у тому числі 3400 за програмою підготовки магістрів державного управління і 1500 – за суміжними з державним управлінням спеціальностями.

В Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Академії пройшло навчання 1590 керівних працівників і спеціалістів органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Академія надавала систематичну методичну, інформаційну й консультативну допомогу центрам перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій, а також відповідним галузевим навчальним закладам.

Закладом підготовлено та надіслано до Кабінету Міністрів України проект наукової програми фундаментальних і прикладних досліджень з проблем державного управління та місцевого самоврядування до 2004 року. Прийняття програми дасть змогу впорядкувати державне замовлення Академії на проведення науково-дослідних робіт.

Для задоволення потреб науково-педагогічних та наукових працівників, спеціалістів, слухачів, аспірантів, докторантів, здобувачів діяли бібліотечна електронно-інформаційна мережа, видавництво, підрозділи дидактичного та технічного забезпечення навчання.

У 2001–2002 навчальному році Академія успішно розвивала міжнародні зв'язки з урядовими організаціями та вищими навчальними закладами з підготовки кадрів для державного управління і місцевого самоврядування 26 країн світу. Стажування за кордоном пройшли 368 осіб, у тому числі 134 слухачі, 15 аспірантів і докторантів, 95 викладачів і працівників Академії, 124 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з інших органів. Важливим результатом міжнародного співробітництва стало проведення наукових досліджень та видання наукових праць. Основною ланкою цієї роботи був Центр досліджень адміністративної реформи, яким за 2001-2002 рік видано 17 публікацій вітчизняних та зарубіжних авторів, проведено 11 засідань постійно діючого методологічного семінару, створено веб-сайт Центру. Запрошуємо!

### **6.3.1.2 Зв'язки органів місцевого самоврядування**

Найкращою допомогою є самопомога. Представники органів місцевого самоврядування найкраще знають свої проблеми, сподівання. Обмін інформацією і досвідом, передача знань, спільно реалізовані заходи – все це є ефективними формами самопомоги. З метою її надання місцеві самоурядовці часто створюють асоціації та об'єднання. На нашу думку, за об'ємом та формами пропонованої допомоги, а також за кількістю регіональних представництв, лідером середовища зв'язків місцевого самоврядування є “Асоціація міст України”.



### *Асоціація міст України<sup>53</sup>*

*вул.Еспланадна, 4, оф.709, м.Київ-23, 01023, Україна*

*тел.: (+38 44) 227-01-11, 227-55-27*

*сайт: <http://www.auc.org.ua>*

*ел.пошта: [auc@rql.net.ua](mailto:auc@rql.net.ua)*

Організація заснована в червні 1992 року. У січні 1995 року на загальних зборах Асоціації був прийнятий новий статут, згідно з яким вона стала носити свою теперішню назву - Асоціація міст України і одержала статус всеукраїнської недержавної організації. Сьогодні Асоціація міст України об'єднує близько 400 міст, в яких проживає більше 80% міського населення України.

**Цілі та завдання** Асоціації зосереджуються на основній ідеї: захисті законних прав та інтересів міст-членів АМУ в органах державної влади, підтримці та розвитку місцевого самоврядування в Україні. АМУ регулярно інформує центральні та регіональні органи державної влади, громадськість про проблеми місцевого самоврядування, проблеми міст, а також можливі шляхи вирішення цих проблем.

Асоціація готує рекомендації з питань подальшого розвитку місцевого самоврядування, захисту прав та законних інтересів територіальних громад, зміцнення інфраструктури міського господарства, надання високоякісних громадських послуг, охорони громадського порядку в містах, поліпшення екологічного стану, охорони здоров'я, розвитку національних та культурних традицій, підготовки кадрів, пропаганди передового муніципального досвіду, а також реалізує заходи по впровадженню в життя своїх рекомендацій.

Інтереси міст в Асоціації представляють, як правило, міські голови, які обираються прямим таємним голосуванням усією територіальною громадою.

Для виконання статутних цілей і завдань Асоціації Міст України, фахівці АМУ **беруть активну участь в законотворчому процесі** і формуванні законодавчої бази місцевого самоврядування. АМУ також представляє інтереси своїх членів в органах державної влади. Видавнича діяльність є також одним з напрямів інформаційної політики АМУ.

Асоціація міст України тісно **співпрацює з міжнародними організаціями**. Асоціація міст України сприяє встановленню побратимських зв'язків між містами. З метою постійного підвищення кваліфікації муніципальних кадрів, Асоціація міст України проводить навчальні, інформаційні, методичні семінари, конференції, а також "круглі столи". АМУ відстежує соціально-економічні показники розвитку

---

<sup>53</sup> На основі матеріалів сайту "Асоціації міст України" - <http://www.auc.org.ua>

міст-членів АМУ, бюджети міст. Видаються статистичні довідники та створюється аналітична інформаційно-пошукова система, в якій будуть зосереджені основні показники стану міст по різних напрямках розвитку.

### 6.3.1.3 Агентства регіонального розвитку

Агентства регіонального розвитку (АРР), зареєстровані в різних правових формах, є одними з найважливіших партнерів органів місцевого самоврядування. Потенціал і масштаб діяльності цих інституцій різний. Їх активність концентрується, як правило, в сфері допомоги економічному та соціальному розвитку регіонів і локальних громад. Саме тому АРР є цінним партнером в програмах, які мають на меті промоцію та розвиток підприємництва, а також в програмах, спрямованих на ринок праці. Достатньо довгий список АРР, що діють в Україні, не дає нам можливості представити в цій книжці всі організації. Тому в даній публікації на прикладі одного з кращих Агентств Регіонального Розвитку України ми хочемо представити широку гаму можливостей, які ця форма інституціональної підтримки пропонує органам місцевого самоврядування.



#### *Агентство Регіонального Розвитку “Донбас”*

*бул. Шевченка, 133/502, 83052, Донецьк, Україна*

*тел./факс: (+380 62) 294-60-96, 345-74-19, 335-70-57*

*сайт: <http://www.ard.dn.ua>*

*ел.пошта: [donbass@agency.donetsk.ua](mailto:donbass@agency.donetsk.ua)*

В квітні 1997 року було створено Агентство регіонального розвитку “Донбас” як неприбуткову громадську організацію. Агентство регіонального розвитку “Донбас” є недержавною, некомерційною, неприбутковою організацією, яка створена шляхом об’єднання громадян України відповідно з рішенням засновників Агентства. Членами Агентства є сімнадцять громадських організацій та 150 фізичних осіб. Агентство є упорядником та членом Національної асоціації агентств регіонального розвитку України.

**Місією** Агентства є сприяння розвитку ринкових реформ та інтеграції Донбаського регіону в Європейський економічний і культурний простір, трансформація сучасного суспільства на постіндустріальних територіях.

**Мета діяльності** - сприяння розвитку ринкових реформ, практичне втілення конкретних проектів структурної перебудови в області і пом’якшення негативних соціальних наслідків, що виникають під час адаптації регіона до ринкової економіки. Агентство сприяє розвитку бізнесу та інтеграції Донбаського регіону до Європейського економічного і культурного середовища.

За час своєї діяльності Агентством Регіонального Розвитку “Донбас” **реалізовано ряд проектів**, тісно пов’язаних зі стратегічним розвитком регіону:

- Україно-польський проект “Майбутнє старих промислових регіонів на прикладі Донецького регіону (Україна) і Верхньої Сілезії (Польща): шанси та перешкоди” (1997-1998 рр.)
- Регіональний проект “Соціальна адаптація шахтарів і членів їх родин та підтримка розвитку громад в їх селищах” (1999 - 2000 рр.)
- Міжнародний проект “Комунікативне місто та регіональний розвиток” (1998-1999 рр.)
- Регіональний проект "Дослідження соціальних проблем шахтарських селищ та схильності мешканців регіону до самоорганізації". Людські ресурси як джерело розвитку території (1999 - 2000 рр.)
- Міжнародний проект "Люди та інституції, які приймають участь в регіональному розвитку Центральної та Східної Європи" / ПОРТРЕТ РЕГІОНА (Україна-Німеччина, 1999- 2000 рр.)
- Регіональний проект "Захист та лобювання інтересів місцевого самоврядування в Донбаському регіоні" (1999 - 2000 рр.)
- Міжнародний проект "Дні Сілезії в Донбасі" (Зустріч університетів) "Розвиток ринків бізнес-освіти в старих промислових регіонах Польщі та України" (травень, 2000 р.)
- Регіональний проект "Модель виживання місцевої громади" (2000- 2001 рр.)
- Програма з вдосконалення менеджмент-освіти в Україні (2000 р.)
- Україно-польський проект "Розвиток стратегій локального розвитку в Україні з використанням польського досвіду" (2001-2002 рр.)
- Україно-польський проект "Інструменти підтримки розвитку підприємництва на промислових територіях. Створення бізнес-інкубаторів" (2001 р.)
- Програма економічного і соціального розвитку (червень, 2001 р.)
- Програма економічного та соціального розвитку (червень, 2002 р.)
- Регіональний проект "Модель розвитку місцевої громади" (2001-2003 рр.)
- Польсько-український проект “Розбудова коаліції неурядових організацій з розвитку громад в Донбаському регіоні” (2003 р.)

За участю Агентства створено тринадцять громад в шахтарських селищах Донецької та Луганської областей для здійснення власними силами управління територіальним розвитком. Створено п’ять Клубів роботи, які здійснюють свою діяльність з надання психологічної та практичної допомоги безробітним. Проведено понад двадцять засідань "Круглих столів", головною метою яких стали

визначення можливості партнерства органів місцевого самоврядування та громадськості. Агентством проведено понад 130 тренінгів, під час яких відбувся аналіз можливостей залучення громадськості до місцевого самоврядування.

**Створені стратегії розвитку промислових міст Донбасу** - в рамках виконання проекту “Розбудова стратегій місцевого розвитку в Україні з використанням польського досвіду” в 2002 році були розроблені стратегії розвитку промислових міст Донбасу для міст Краматорська, Єнакієва і Маріуполя. Процес розробки стратегій, а також текстовий документ надруковані в одноіменній книзі “Стратегії розвитку промислових міст Донбасу”. Стратегії прийняті на сесіях міських рад міст, для яких вони розроблялись, як робочі документи в сфері розвитку територій міста.

За час своєї діяльності Агентства були видані численні **публікації** (всі вони наведені в кінці книжки в розділі «Література»).

Під час реалізації низки проектів Агентство здійснило **наукові дослідження** в Донецькому регіоні, ініціювало проведення соціологічних опитувань жителів окремих міст і шахтарських селищ Донецької та Луганської областей, регулярно проводило (і зараз продовжує проводити) семінари-практикуми і тренінги в Донецьку, Стаханові, Макіївці, Єнакієві за темами стратегії розвитку території та бізнес освіти. Матеріали досліджень, семінарів та тренінгів друкуються в періодичному виданні Інформаційного бюлетеню “Майбутнє старих промислових регіонів”, а також в розміщуються на Інтернет-сторінці Агентства. Запрошуємо!

#### **6.3.1.4 Організації підтримки локального бізнесу**

Знання, без сумніву, є головною конкурентною перевагою завтрашнього дня. За знання варто заплатити, як за кожний інший якісний товар. Постійно збільшується пропозиція організацій, які пропонують інформаційну підтримку, семінари, публікації для представників локального бізнесу та органів місцевого самоврядування. А оскільки розвиток місцевої економіки є важливим стратегічним завданням, варто уважно придивитись, як виглядає діяльність таких організацій. Проникливий аналіз приводить нас до висновку, що ефективна підтримка локального бізнесу має наслідком не тільки вирішення чисто економічних питань – ріст добробуту території, збільшення надходжень до бюджету та зменшення безробіття. Додатковою користю є вирішення багатьох соціальних проблем. Таким чином, організації підтримки локального бізнесу є важливим партнером місцевого самоврядування в поточних та стратегічних справах. На прикладі Івано-Франківської громадської організації “Громадський центр “Ділові Ініціативи” ми хочемо представити Читачам можливості і корисність такого партнерства.



**Громадський центр “Ділові Ініціативи”**

*Вул Дністровська, 26, м. Івано-Франківськ, Україна*

*тел.: (03422) 76-555, факс(03422) 2-57-36*



ел.пошта: [hotline@itc.if.ua](mailto:hotline@itc.if.ua) ; [diwees@il.if.ua](mailto:diwees@il.if.ua)

веб-сторінка: <http://www.di.if.ua>

Громадський центр “Ділові ініціативи” - обласна неприбуткова громадська організація, зареєстрована 24 вересня 1999 року. Організація об’єднує 125 індивідуальних і 5 колективних членів: успішних підприємців, підприємців-початківців, ділових людей та науковців, які зацікавлені в розвитку малого та середнього бізнесу.

Діяльність ГЦ “Ділові ініціативи” спрямована на створення сприятливого середовища для розвитку малого та середнього бізнесу шляхом:

- розвитку бізнес-освіти через підвищення рівня ділових та підприємницьких навичок громадян;
- налагодження співпраці з бізнес-асоціаціями та підприємцями інших регіонів, встановлення партнерства з подібними структурами області та органами місцевого самоврядування;
- розвитку жіночого підприємництва, підтримки гендерної рівності;
- формування мережі бізнес-об’єднань в області та активізація їх діяльності;
- участь в національних та міжнародних організаціях підприємців, торговельних місіях, виставках, семінарах.

Для своїх членів ГЦ “Ділові ініціативи” надає :

- інформацію про законодавчі і нормативно-правові акти з питань підприємництва;
- консультативну допомогу з питань ефективного ведення бізнесу згідно нормативних актів;
- поточну інформацію щодо можливої участі у національних та міжнародних виставках, форумах, конференціях, симпозіумах, бізнес-турах тощо;
- щомісячний бюлетень (пошук партнерів, мережева реклама, зміни і новинки законодавства).

Центр сприяє:

- організації проведення тренінгів: “Як започаткувати власну справу”, “Ефективне ведення бізнесу”, “Працевлаштування: все залежить від тебе”, а також тренінги на замовлення членів Центру;
- захисту прав підприємців та їх об’єднань шляхом лобювання їх інтересів;

- підбору кадрів за потребою роботодавців-членів Центру з метою часткового працевлаштування безробітної частини населення.

ГЦ “Ділові ініціативи” підтримує починання підприємців у захисті своїх прав на ринку праці та розширенні власних економічних можливостей на місцевих Форумах громадянських ініціатив.

За фінансової підтримки американської неурядової організації Winrock International 02 листопада 2000 року відбувся Форум громадянських ініціатив **“Шляхи вдосконалення процедури введення в експлуатацію об’єктів малого бізнесу як складова регуляторної реформи в Україні”**, поступове впровадження пропозицій резолюції стало значним досягненням нашої організації.

ГЦ “Ділові ініціативи” разом із проектом TACIS “Підтримка місцевого розвитку туризму Карпатського регіону”, Івано-Франківською обласною Спільною сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні виступили ініціатором проведення **громадського слухання щодо проблеми зайнятості населення Карпатського регіону і вирішення її шляхом розвитку рекреаційно-туристичної індустрії екологічного спрямування**. Фінансову підтримку для проведення Форуму надала Івано-Франківська облдержадміністрація та американська неурядова організація Winrock International.

ГЦ “Ділові ініціативи” у партнерстві з громадською організацією “Київська школа підприємців” 19 червня 2003р. виступає організатором і проводить одноденний Форум узгоджених дій **“Проблеми розвитку підприємництва в західному регіоні України та гендерні аспекти малого бізнесу”**. До участі у Форумі були запрошені представники громадських організацій м. Івано-Франківська, Львова, Чернівців, Тернополя, Ужгорода, які виконували проекти Winrock International та МФ “Відродження” з розвитку жіночого підприємництва, а також представники влади, депутати, підприємці. Форум проведений за фінансової підтримки Міжнародного фонду “Відродження” та Winrock International (Агенство США з міжнародного розвитку).

Громадський центр “Ділові ініціативи” увійшов в **робочу групу Національної коаліції** з питань оподаткування і представляв інтереси підприємців Івано-Франківського регіону на рівні України.

На базі організації працюють:

- Інформаційна служба з питань підприємництва “Гаряча лінія”;
- Центр підтримки жіночого бізнесу;
- Консультативно-тренінговий центр;
- Бізнес-клуб членів організації;
- Молодіжна школа-клуб “Ділові ініціативи”;
- Програма “ Консультативно-методична допомога бізнес-асоціаціям”;
- Інформаційний центр Програми бізнес-тренінгів;

- Обласна мережа інформаційно-консультативної та правової підтримки жінок підприємниць.

Програми, які функціонують на базі ГЦ “Ділові ініціативи” тісно співпрацюють з органами обласної і міської влади. Зокрема Івано-Франківська обласна державна адміністрація надає часткову фінансову підтримку програмі “Економічний розвиток жінок”, міський виконавчий комітет також підтримує вищезгадану програму та Проект “Гаряча лінія”. Управління у справах сім’ї та молоді фінансувало акцію “Діти дітям про права”, яку проводила молодіжна школа-клуб “Ділові ініціативи”.

Крім того є налагоджена співпраця з наступними структурами влади, бізнес-структурами та громадськими організаціями: обласна державна адміністрація (на підставі Меморандуму про співробітництво), міський виконавчий комітет (на підставі Декларації про співробітництво), Обласна/міська податкова адміністрація, Обласний/міський центр зайнятості, Регіональний фонд підтримки підприємництва в Івано-Франківській області, Представництво Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва, Українсько-канадський бізнес центр, Аудиторські фірми: “Аудит-сервіс”, Асоціація економічного розвитку Івано-Франківщини, Громадське об’єднання жінок роботодавців “Актив”, Ліга ділових жінок м. Калуша, міська жіноча організація “Лада”, Ділові жінки Косівщини, Регіональна спілка промисловців та підприємців.

### **6.3.2 Міжнародна співпраця**

Починаючи з 1991 року, в Україні діє ряд міжнародних організацій, котрі надають підтримку різноманітним проектам: проведення реформ, впровадження механізмів ринкової економіки, зміцнення місцевого самоврядування, активності громадян. Важливою ділянкою діяльності є передання найкращого досвіду системної трансформації у країнах колишнього соціалістичного табору. Підтримка проектів є, в першу чергу, фінансова (у формі дотацій - грантів) та інформаційна. Важливими передумовами признання гранту є: цільове спрямування проекту; досвід організації-апліканта і/або персоналу організації в реалізації подібних проектів; фінансова і матеріальна ситуація організації (що часто знаходить вираз у необхідності власного грошового вкладу до проєту); організаційно-правова форма організації, що старається отримати грант (у деяких випадках).

Важливо підкреслити: органи місцевого самоврядування можуть бути адресатами підтримки грантодавців прямо або опосередковано. Прямо – шляхом отримання фінансування на власні проекти або на цільові проекти, реалізовані партнерськими організаціями. Опосередковано – користаючи з результатів проектів загального призначення: приймаючи участь в конференціях, семінарах, стажуваннях або за посередництвом публікацій: таких, як та, котру Ви тримаєте в руках.

Грантодавці можуть надавати підтримку у всіх сферах праці органів місцевого самоврядування, або ж тільки у деяких визначених напрямках. На сьогоднішній день по кількості та якості зреалізованих проектів, їх спектру та методах праці ми

хочемо представити увазі Читача кілька організацій та проектів: Академію Локального Розвитку, яка була започаткована в Україні Фондом Суспільно-Економічних Ініціатив, програму RITA („Region in Transition”) Польсько-Американського Фонду Свободи, Міжнародний фонд "Відродження" та програму Європейської Комісії ТАСІС. Однак сьогодні, на нашу думку, лідером даного середовища є програма **Польсько-Американсько-Українська Ініціатива про Співпрацю**, яку в Україні адмініструє **Freedom House**<sup>54</sup>.

### 6.3.2.1 Польсько-Американсько-Українська Ініціатива про Співпрацю (ПАУСІ)



#### *Представництво у Києві:*

*вул. Богдана Хмельницького, 68/68, 01-030 Київ,*

*Україна*

*тел: (+38044) 235-84-10; факс: (+38044) 235-84-11,*

*сайт: [www.pauci.org](http://www.pauci.org) ; ел.пошта: [pauci@pauci.kiev.ua](mailto:pauci@pauci.kiev.ua)*

З метою зміцнення співпраці між Україною та Польщею, яка швидко розвивається, а також для вивчення і використання успішного досвіду Польщі в переході до ринкової економіки та громадянського суспільства, урядами США, Польщі й України у 1999 було започатковано тристоронню ініціативу ПАУСІ. Поточна робота щодо впровадження програм Ініціативи про Співпрацю виконується Секретаріатом у Києві та Варшаві.

ПАУСІ надає фінансування у формі грантів, на виконання спільних українсько-польських проектів у п'яти ключових напрямках:

- реформування місцевого самоврядування;
- розвиток малого підприємництва;
- макроекономічна політика;
- європейська інтеграція;
- профілактика ВІЛ/СНІД.

---

<sup>54</sup> **Freedom House** (Дім Свободи) - заснована в 1941 році організація, основними завданнями якої є боротьба за політичну та економічну свободу та демократію у всьому світі. **Freedom House** працює в десятках країн світу, реалізуючи або підтримуючи різноманітні проекти: дослідження, семінари, конференції, публікації, рапорти, міжнародні зустрічі, стажування спеціалістів. **Freedom House** активно підтримує розвиток місцевого самоврядування як одного з основних елементів вільного і демократичного суспільства.

Експерти **Freedom House** щороку створюють рапорт, який є оцінкою прав і громадянських свобод громадян всіх країн. Аналіз проводиться за єдиною анкетною, в склад якої входять питання: свобода виборів, діяльність опозиції, незалежність релігійних організацій, свобода від впливів фінансових олігархів, вільні ЗМІ, охорона прав меншин, незалежні суди, контроль силових структур, незалежність бізнесу від організованої злочинності. Результати аналізу можна знайти на сайті організації <http://www.freedomhouse.org> Фінансується Агентством США з Міжнародного Розвитку (USAID).

Фінансування можуть отримати неприбуткові, недержавні організації (за винятком політичних партій) та вищі навчальні заклади України та Польщі. Інформацію про терміни подання проектів та спеціальні конкурси можна знайти на Інтернет-сторінці ПАУСІ: [www.pauci.org](http://www.pauci.org). (українська, польська та англійська мова) або безпосередньо в одному з представництв ПАУСІ.

Протягом існування програми ПАУСІ профінансувала понад сто проектів, детальний опис яких можна знайти на інтернет-сайті [www.pauci.org](http://www.pauci.org). Нижче подаємо приклади декількох проектів у напрямку місцевого економічного розвитку.

Проект “Тренінги у Польщі для представників українського місцевого самоврядування”, реалізований польським “**Інститутом східних досліджень**”, мав на меті передати українцям польський досвід боротьби із безробіттям, економічною стагнацією та практикою залучення іноземних інвестицій. В рамках проекту було організовано ряд семінарів на ці теми для представників місцевого самоврядування Тернопільської, Волинської, Житомирської та Хмельницької областей.

**Агентство регіонального розвитку ДОНБАС та Агентство регіонального розвитку Верхньої Сілезії** в 2001-2002 роках завдяки підтримці ПАУСІ зреалізували проект, спрямований на підтримку міст Донбасу у їх прагненні розробити стратегії локального розвитку. Більше інформації про проект в підрозділі 6.4.5 “Приклади проектів і програм”.

Проект співпраці міста Івано-Франківська та Хшанівського повіту, реалізований “**Інститутом співпраці та місцевого партнерства**” міста Катовіце разом з **Міською Радою міста Івано-Франківська** був спрямований на вирішення проблем надання комунальних послуг, боротьби з безробіттям, управління освітою. В рамках проекту було надано технічну допомогу з підготовки планів розвитку у вищезгаданих сферах для громади Івано-Франківська.

В 2002 році **Львівський центр підтримки підприємництва “NewBiz Net”** та “**Краківська Агенція Регіонального Розвитку**” розробили інвестиційну стратегію Львова. Стратегія передбачає заходи, що будуть здійсненні Міською Радою міста Львова (спрощення процедури на видання дозволів на будівництво, процедуру громадських замовлень та інші кроки, спрямовані на покращення інвестиційного клімату) та рекомендації щодо розподілу ресурсів для її впровадження.

У 2002 році **Районна Рада та Районна Адміністрація Рогатинського району Івано-Франківської Облaсті, Спільнота Кшановіце (Польща)** та консалтингова компанія **Scarbeko Ltd.** розробили стратегію розвитку для Рогатинського району.

### 6.3.2.2 Академія Локального Розвитку<sup>55</sup>



*Секретаріат в Україні:*

*Інститут державного управління та  
регіонального розвитку при Державному  
Університеті в Ужгороді*

*Народна Площа, 3/15, 88-008, Ужгород, Україна*

*тел/факс: (+380 3122) 3-70-30, 3-41-29*

*ел.пошта: [lendel@uzhgorod.ukrsat.com](mailto:lendel@uzhgorod.ukrsat.com)*

В 1999 році **Фонд Суспільно-Економічних Ініціатив**<sup>56</sup> з Варшави виступив з ініціативою програми **Академії Локального Розвитку (АЛР)**. Фонд був ініціатором створення коаліції організацій зацікавлених реалізацією цієї програми в Україні. Основними польськими партнерами ФІСЕ в реалізації програми стали польський Фонд “Ноу-Хау” та Асоціація Підтримки Неурядових Ініціатив “FIP”.

**Академія Місцевого Розвитку** - це проект, метою якого - передати партнерам з України польський досвід розвитку місцевих громад. Метою Академії є активізація громад малих та середніх міст України шляхом роботи з місцевими лідерами – представниками влади, бізнесу і неурядових організацій. Практичною метою є розробка і впровадження у містах-учасниках програми, проектів локального розвитку.

На початку реалізації проекту Академії повстала **детальна тематична програма**, яка була основана на окремих тематичних модулях. В процесі реалізації навчання програма модифікувалась і доповнювалась. Крім теоретичних модулів, які були реалізовані в рамках навчальних сесій, учасники Академії проходили стажування в польських інституціях. В програму були включені: інтегруючі елементи (спільне проживання і впроваджуючі заняття на початку циклу), індивідуальна праця

<sup>55</sup> Повний опис проекту на сайті Фонду Суспільно Економічних Ініціатив <http://www.fise.org.pl/ar/>

<sup>56</sup> **Фонд Суспільно-Економічних Ініціатив (FISE)** був заснований в 1990 році і є однією з найбільш досвідчених польських організацій non-profit. Місія організації - підтримка розвитку громадянського суспільства в Польщі, Центральній і Східній Європі. Робота організації концентрується, в першу чергу, на локальному рівні – в населених пунктах, гмінах, повітах, регіонах. **Фонд Суспільно-Економічних Ініціатив** працює в трьох основних сферах: локальний розвиток, стратегічне планування та стратегічний менеджмент; розвиток підприємництва та боротьба з безробіттям; розвиток недержавних організацій.

Серед реалізованих проектів організації найбільш відомими є: Вигляни у вікно (Косово), Програма Всебічного Розвитку Локальних Громад (PWG) та Стратегії Розвитку Польських Гмін. На час видання підручника Фонд реалізував проекти: Академія Локального Розвитку, Програма Реструктуризації Сільського Господарства та Зрівноваженого Розвитку Сільських Територій (SURDAR) та Активізація Сільських Громад.

**Фонд Суспільно-Економічних Ініціатив** є організатором навчальних візитів до Польщі лідерів країн Центральної та Східної Європи. Також Фонд організує навчання: Віртуальна Фірма, Психологія підтримки та мотивації. Організація видала численні публікації, тематично пов'язані з основною діяльністю. **Фонд Суспільно-Економічних Ініціатив** зареєстрований в Центральному Реєстрі Консультантів у Брюсселі, номер POL 19951.

тренерів зі студентами, евальвація кожної сесії і досье-оцінка цілого циклу. Слухачі АЛР за місцем проживання пристосовували зміст модулів до специфічних можливостей своєї громади – “програми шиття на міру”.

- Основні тематичні модулі програми:
- Основні концепції і поняття циклу навчання.
- Місцеве управління, управління розвитком.
- Реформи організації послуг.
- Стратегії місцевого розвитку і стратегічний менеджмент.
- Основні методи роботи місцевого лідера.
- Основні методи діагностики і аналізу.
- Співпраця з неурядовими організаціями.

Висока якість програми була гарантована старанним добором викладачів. В Академії викладали: досвідчені лідери неприбуткових організації з Польщі та інших країн Центральної Європи, викладачі вузів Польщі та України, працівники місцевих органів самоврядування та місцевих адміністрацій, західні експерти.

Академія Локального Розвитку реалізується в окремих етапах:

- Набір учасників.
- Перша сесія.
- Контрольний візит після першої сесії.
- Друга сесія – підготовка та захист проєктів.
- Контрольний візит після другої сесії – індивідуальні консультації проєктів.
- Третя сесія – підведення підсумків.
- Контакти випускників (“сітка”).

У трьох навчальних циклах взяли участь вибрані на засадах конкурсу представники вісімнадцяти міст України: Белз, Боярка, Єнакієве, Жовква, Зборів, Калуш, Кобиляки, Краматорськ, Макарів, Миколаїв, Міжгір’я, Монастирська, Нова Водолага, Свердловськ, Сокаль, Христинівка, Чортків та Шацьк. Знання та навички, набуті під час навчання в АЛР, згодом були реалізовані на практиці у формі навчальних проєктів. Під час трирічної історії існування АЛР було започатковано 16 різних проєктів. Чотири з них описані в підрозділі 6.4. “Приклади проєктів і програм”.

Найважливішим результатом Академії є започаткування процесу розв’язання локальних проблем шляхом реалізації проєктів при участі всіх можливих місцевих партнерів та засобів.

З самого початку Академії організатори видавали **бюлетень АЛР**. Його основним завданням було повідомляти про все, що відбувається в рамках АЛР. З’явилося

десять номерів бюлетеню в польському, англійському і українському мовних варіантах. Всі номери можна отримати в електронній формі з інтернат-сайту ФІСЕ ([www.fise.org.pl/ar1/](http://www.fise.org.pl/ar1/)).

Проект приніс тривалі, цінні результати. Серед них: польсько-український обмін досвідом, який дав можливість навчання українських лідерів та створення тривалого партнерства; поєднання практичних вмінь з теоретичними основами; успішно реалізовані проекти локального розвитку. В 2002 році організатори прийняли рішення про перенесення центру координації АЛР в Україну. На конкурсних засадах, після консультацій і узгодень, був вибраний український координатор Академії - **Інститут державного управління та регіонального розвитку при Державному Університеті в Ужгороді (IPARD)**.

### 6.3.2.3 Міжнародний Фонд Відродження



#### *Міжнародний Фонд "Відродження" (МФВ)*

*вул. Артема, 46 Київ, Україна*

*тел: (+38 044) 216-25-96; факс: (+38 044) 216-76-29*

*сайт: [www.irf.kiev.ua](http://www.irf.kiev.ua)*

*ел.пошта: [irf.@irf.kiev.ua](mailto:irf.@irf.kiev.ua)*

Міжнародний Фонд "Відродження" (МФВ) є однією з перших добродійних організацій, створених для сприяння розвитку відкритого й демократичного суспільства в Україні. МФВ було засновано 1990 року. Відтоді МФВ підтримує громадські ініціативи, мета яких збігається з цілями Фонду в усіх регіонах країни, закладаючи підвалини і створюючи умови для прогресивної трансформації суспільства.

Міжнародний Фонд "Відродження" є частиною міжнародної **мережі фондів Сороса**. Ця мережа складається з національних і регіональних фондів у понад тридцять країн світу, переважно в Центральній та Східній Європі, а також на території колишнього Радянського Союзу. МФВ є юридичною особою, яка діє відповідно до чинного національного законодавства. Фонд скеровує фінансову підтримку ініціативам українських громадян. Варто зазначити, що МФВ — це національна громадська організація, яка визначає свою довгострокову та щорічну стратегію, погоджуючи плани, схвалені Правлінням Фонду, із загальною стратегією всіх мережевих програм Інституту відкритого суспільства. Як недержавна організація (НДО), що перебуває під громадським контролем, МФВ визначає свою стратегію незалежно від державних структур та урядів іноземних держав-донорів



**Пріоритети Фонду** визначаються Правлінням та Програмними радами, до складу яких входять авторитетні громадські діячі українського суспільства, фахівці в тих галузях, у яких Фонд здійснює свою діяльність: громадянське суспільство, освіта, культура, ЗМІ, державне управління, охорона здоров'я та ін. Програмні ради — це спеціалізовані органи, які визначають напрямки підтримки громадських ініціатив, а також переможців конкурсів МФВ. Фонд зацікавлений у децентралізації добровільної підтримки шляхом залучення якнайширшого кола клієнтів з регіонів України. Отже, Програмні ради включають представників з усієї країни. Правління Фонду є головним громадським органом МФВ, а відтак формує стратегію діяльності всієї організації.

**Методи діяльності МФВ** в Україні подібні до методів, які використовують організації, підтримані Соросом, в інших країнах. Однак їх пристосовано до українських умов, оскільки МФВ — це українська громадська добровільна організація. Фінансова база МФВ складається з приватних внесків, які забезпечує фінансист-філантроп Джордж Сорос. Деякі з програм МФВ здійснюються спільно з українськими, міжнародними та іноземними донорськими організаціями, що працюють в Україні.

Міжнародний фонд "Відродження" фінансує проекти в галузі освіти, культури, видавничій та інформаційній сферах, охорони здоров'я, соціальной сфері, сприяє досягненню прозорості й відкритості законодавства та управління державою, створенню реальних умов для забезпечення впливу громадськості на державну політику, розвитку та зміцненню незалежних засобів масової інформації, становленню громадянського суспільства, інтеграції громад національних меншин, забезпеченню міжнародного миру та толерантності.

**У 1990-2002 роках Фонд надав** численним неурядовим організаціям (НУО) України, а також науково-освітнім, просвітницьким, культурним закладам, видавництвам грантів на суму **понад 72 мільйони доларів США**.

**2003 року МФВ надасть фінансову підтримку на суму понад 7 мільйонів доларів США** на проекти, що посилюють вплив громадянського суспільства в Україні, сприяють становленню верховенства права, розвитку незалежних засобів масової інформації, інформаційних ресурсів для відкритого суспільства, освіти, культурі, місцевому самоврядуванню, перекладу кращих творів світової суспільно-гуманітарної думки, реформам у сфері охорони здоров'я, розвою національних меншин та їх інтеграції в суспільство України.

Двічі на рік МФВ оголошує в пресі та на офіційному веб-сайті конкурси за такими програмними напрямами: розвиток громадянського суспільства; верховенство права; інформаційні програми; освіта; культура; охорона здоров'я.

### 6.3.2.4 Програма „Region in Transition”



#### *Фонд “Едукація для Демократії”*

*вул. Новоліпе, 9/11, 00-150, Варшава, Польща*

*тел/факс: (+48 22) 635-78-64,*

*сайт: [www.edudemo.org.pl](http://www.edudemo.org.pl);*

*ел.пошта: [rita@edudemo.org.pl](mailto:rita@edudemo.org.pl)*

Програма “Зміни в регіоні” (RITA) є програмою Польсько-Американського Фонду Свободи<sup>57</sup>. Реалізатором програми є Фонд “Едукація для Демократії”<sup>58</sup>. Ціль програми – підтримка демократичних і ринкових змін в країнах колишнього соціалістичного табору. Реалізація вищеназваної цілі відбувається шляхом підтримки експертів, освітніх процесів і налагодження контактів між лідерами і організаціями країн Центральної і Східної Європи.

Заходи організуються, в першу чергу, на території Польщі. Програма скерована до польських недержавних і освітніх організацій, котрі реалізують проекти в країнах колишнього соціалістичного табору і діляться з представниками останніх польським досвідом демократичної трансформації. Українські організації можуть бути бенефіціантами програми тільки опосередковано, виступаючи партнерами польських організацій – отримувачів грантів програми RITA.

Програма діє з 2001 року. Фінансування призначається на засадах конкурсу. Терміни подання заявок визначаються для кожної едиції програми окремо. Інформація про терміни і про умови конкурсу доступна на сайті Фонду “Едукація для Демократії”. В першій і в другій едиції програми RITA проекти дофінансовувалися в двох тематичних групах:

**Локальна співпраця** – місцеві ініціативи недержавних організацій та освітніх інституцій, що були реалізовані спільно з партнерами з України, Білорусії та Росії (Калінінградська область).

---

<sup>57</sup> Польсько-Американський Фонд Свободи (PAFW) був заснований Польсько-Американським Фондом Підприємництва (PAFP) в 1999 році в США. В 2000 році Фонд відкрив представництво у Варшаві і почав регулярну програмну діяльність. Фонд підтримує ініціативи в наступних напрямках: освіта, розвиток локальних громад, розповсюдження польського досвіду системної трансформації в країнах Центральної і Східної Європи. Програми Фонду адміністровані найбільш досвідченими у окремих галузях організаціями.

<sup>58</sup> Фонд “Едукація для Демократії” засновано в кінці 80-х років як результат співпраці польських та американських педагогів. Місія Фонду – розповсюдження знань про демократію, ринкову економіку та громадянські ініціативи. Основним завданням Фонду є надання допомоги вчителям, вихователям, діячам неурядових організацій, профспілок та органів місцевого самоврядування в Польщі та в інших країнах Центральної та Східної Європи. На протязі свого існування організація видала численні публікації багатьма мовами. Проведено сотні заходів. Фонд адмініструє довготривалі програми в Польщі та поза її кордонами.

Фонд “Едукація для Демократії” є лауреатом численних міжнародних нагород.

**Ділимося польським досвідом** – грантовий конкурс для найбільш досвідчених польських недержавних організацій на проекти, котрі мали на меті передачу польського досвіду впровадження суспільних змін, ринкової економіки, розвитку підприємництва, місцевого самоврядування, розбудови сучасної держави, реформи освіти, зміцнення незалежності ЗМІ і розвитку громадянського суспільства.

У першій едиції РІТА (2001 рік) фінансову підтримку отримали 39 проектів. Серед них 21 проект був пов'язаний з Україною: 12 проектів – тільки з українськими організаціями; 4- польсько-українсько-білоруські проекти; 3 - польсько-українсько-литовські проекти; в 2-ох проектах – більше ніж три країни-учасниці, в тому числі Україна. Загалом, на проекти з участю України призначено 1 140 400 злотих фінансування.

У другій едиції РІТА (2002 рік) було дофінансовано 71 проект. Знову ж таки, більшість з них була пов'язана з Україною – 40 проектів. Серед них: 33 проекти – тільки з українськими організаціями; 3 - польсько-українські проекти, де третім партнером була білоруська, литовська або російська організація; 4 проекти за участю більше ніж трьох країн-учасниць, в тому числі України. Загалом, на українські проекти та проекти з участю українських організацій призначено 1 266 508 злотих.

Велика кількість дофінансованих проектів була пов'язана з розвитком українського місцевого самоврядування. Назвемо тільки деякі з них:

- В 2001 році Фонд Розвитку Локальної Демократії завдяки фінансуванню програми РІТА реалізував проект **“Презентація реформи місцевого самоврядування в Польщі”**. В рамках проєту були організовані навчальні візити і семінари для 20 працівників органів місцевого самоврядування та місцевих депутатів з Дніпропетровська, Бердянська та Криму.
- В тому ж році в проєкті **“Стратегії розвитку як знаряддя підтримки демократичних та вільноринкових змін”** відділ промоції міськвиконкому міста Бельсько-Бялої організував заняття в Польщі для самоурядовців зі Східної України. Були представлені польські технології створення стратегій локального розвитку, фундаментом яких є співпраця місцевого самоврядування, бізнесу, організацій non-профiт та громадян.
- Одна з найбільш досвідчених польських організацій з тих, які працюють в країнах колишнього Радянського Союзу – **Фонд Інституту Східних Досліджень**, реалізував в першій едиції програми РІТА проект **“Наші подвір'я”**. 112 працівників органів місцевого самоврядування та локальних лідерів з Одеси, Черкас, Чернівець та Криму взяли участь в п'ятиденних семінарах.

В 2003 році до традиційних двох груп підтримки проектів – **“локальна співпраця”** та **“ділимося польським досвідом”** – додано новий напрямок – **“стажування молодих лідерів”**. Будуть дофінансовані стажування груп молодих лідерів (учнів старших

класів, студентів, молодих професіоналів) з України, Білорусії та Росії (Калінінградської області) в Польщі.

Принципи признання гранту РІТА не відрізняються від загальноприйнятих. Тематика проекту повинна бути направлена на одну з тем РІТА; партнери вносять власний фінансовий вклад до проекту (мінімум 20% від загальної вартості); оцінка заявок проводиться спеціальною, покликаною Польсько-Американським Фондом Свободи, комісією незалежних експертів; експерти комісії після розгляду всіх заявок вибирають найкращі проекти.

Специфічною рисою програми РІТА є обов'язкова умова безпосереднього фінансування проектів, направленою виключно до польських організацій. Українські неприбуткові та освітні організації, які зацікавлені знаходженням польського партнера для участі в програмі, можуть розмістити оголошення про свою зацікавленість на польському порталі недержавних організацій "Кльон" - <http://wiadomosci.ngo.pl> . Доцільне також, на нашу думку, заповнення анкети з метою внесення даних про свою організацію до бази "Кльон" – <http://www.ngo.pl> . В обидвох випадках найкраще буде послуговуватися польською або англійською мовами.

#### 6.3.2.5 Програма TACIS IBPP



##### *Представництво Європейської Комісії в Києві*

*тел.: (+38 22) 462-00-10, факс: (+38 22) 462-09-20*

*[http://europa.eu.int/comm/europeaid/tender/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/tender/index_en.htm)*

*ел.пошта: [mail@delukr.cec.eu.int](mailto:mail@delukr.cec.eu.int)*

З року в рік Європейська Комісія оголошує конкурс на реалізацію проектів в програмі **TACIS IBPP** – Підтримка Громадянського Суспільства та Місцевих Ініціатив. Завдання програми - підтримка процесів інституційного розвитку, що спрямовані на становлення ринкової економіки, розвиток демократії та громадянського суспільства, а також утвердження верховенства права шляхом налагодження і розвитку партнерства між неурядовими організаціями, органами місцевого самоврядування, неприбутковими професійними асоціаціями з Європейського Союзу, країн, де працюють програми **TACIS** і **Phare**.

Європейська комісія підтримує 80 відсотків бюджету поданих проектів (20 відсотків бюджету - надходження з інших джерел).

Учасниками конкурсу проектів у рамках Програми **TACIS IBPP** можуть бути: неурядові організації, що працюють у сфері надання соціальних та медичних послуг; спілки споживачів; місцеві громади та громадські організації; екологічні та природоохоронні об'єднання тощо; місцеві та регіональні органи влади (на рівні

міст, областей та районів); неприбуткові професійні об'єднання (такі, як асоціації малого та середнього бізнесу, спілки підприємців, торгові палати, профспілки тощо).

Подання заявок на дофінансування проектів відбувається за наступними правилами:

- Заявки подаються групою з двох або більше організацій-партнерів. Як мінімум, одна організація повинна бути з України і, як мінімум, одна – з країн Європейської співдружності.
- Всі партнери, які беруть участь в проекті, повинні з самого початку долучитися до опрацювання заявки. Партнери відповідають за успішну реалізацію проекту.
- Заявка може бути подана організацією з України або з ЄС. У випадку позитивного рішення Європейської Комісії, ця організація стає стороною контракту з ЄС на виконання проекту.

Заявки вивчаються і оцінюються Європейською Комісією за наступними критеріями:

- Формальна погодженість пропонованих проектів з правилами конкурсу.
- Технічні і фінансові критерії.
- Цілеве призначення проекту, його різноманітність, яка буде мати результатом стабілізуючий вплив в галузі інституційного розвитку.
- Очікувані довгострокові результати проекту.

Згідно з корекцією Програми **TACIS** для України, найбільш актуальними є **такі сфери співпраці**: - підтримка інституційної, законодавчої і адміністративної реформи; - сприяння розвитку приватного сектора і підтримка економічного розвитку; - підтримка розвитку соціальної сфери, вирішення соціальних проблем.

Оголошення про конкурс розміщується на офіційному сайті Європейської співдружності. Заявки на виконання проектів можуть подаватись визначеними в умовах конкурсу організаціями. На сайті можна знайти стандартні формуляри і всі додаткові, супровідні документи. Заявки заповнюються англійською мовою.

#### **6.3.2.6 Інші партнерські організації з-за кордону**

Серед країн Центральної Європи Польща здобула найкращих результатів у процесі розвитку місцевого самоврядування та в децентралізації держави. З дня проведення перших виборів місцевого самоврядування минули роки. Вони були доказом того, як багато можна досягти завдяки активній участі громадян та місцевої влади. Однак процес трансформації триває і буде продовжуватися ще багато років.

Помилки в будівництві сильних органів місцевого самоврядування не можуть бути виправлені відразу. Необхідні серйозні зусилля з боку влади гмін, повітів і воєводств. На допомогу їм приходять громадські організації, основним завданням

яких є впровадження в життя ідеї громадянського суспільства. Об'єднання громадян професійно займаються вивченням найкращого досвіду органів місцевого самоврядування в Польщі та за кордоном. Тренінги, публікації, семінари та конференції, аналітичні звіти – такі результати щоденної діяльності численної групи польських неурядових організацій, які займаються питаннями розвитку місцевого самоврядування. Однак такі організації працюють не тільки в Польщі – найкращі та найбільш досвідчені з них діють також за кордоном.



### *Асоціація “Острів Шансів”*

*Адреса в Польщі:*

*ul. Lwowska, 9/79,20-128, Lublin, Polska*

*тел: (+48) 691-718-333*

*сайт: [http://free.ngo.pl/wyspa\\_szans](http://free.ngo.pl/wyspa_szans)*

*ел.пошта: [wyspa\\_szans@free.ngo.pl](mailto:wyspa_szans@free.ngo.pl)*

Асоціація “Острів Шансів” заснована в Любліні в 2000 році. Асоціація є організацією, місія якої полягає у втіленні в життя ідеї громадянського суспільства. Організація діє на території Республіки Польща та поза її межами згідно з діючим польським та міжнародним законодавством.

Цілі Асоціації:

- Пропагування ідеї громадянського суспільства.
- Популяризація європейської інтеграції.
- Підтримка розвитку органів місцевого самоврядування.
- Промоція ідеї активної участі громадян в суспільному житті.
- Пропагування особистого розвитку громадян.
- Інформування про ефективне використання наукових, технологічних та суспільних досягнень з метою покращення якості життя.

Члени Асоціації беруть участь в польських та міжнародних зустрічах, присвячених цій проблематиці. В результаті їх роботи створено ряд публікацій. Найвідоміші з них:

- Інтернет-бюлетень “Новини самоврядування”;
- “Інформатор: програми фінансової підтримки для органів місцевого самоврядування”;
- Польське видання підручника “Острови надій: розробка стратегій локального розвитку”.

Міжнародна співпраця є важливим аспектом діяльності Асоціації “Острів Шансів”:

- 2001 рік – експерти Асоціації проводять тренінги для лідерів українського самоврядування в “Western Ukrainian Regional Training Center” у Львові;
- 2002 – початок проекту “Острови надій” – польський досвід побудови стратегій локального розвитку для України;
- лютий 2003 – міжнародна конференція “Опрацювання стратегій регіонального розвитку для України” у Івано-Франківську;
- березень 2003 – в Неводніках коло Ополя Асоціація проводить семінар “Можливості використання польського досвіду стратегічного планування в українських та російських умовах” за участю польських, українських та російських експертів.

Співпраця з Україною є одним з пріоритетних напрямків Асоціації. Найближчим часом можливе продовження проекту “Острови надій”, в результаті якого виникла ця книжка. Будемо вдячні за відгуки та конструктивні пропозиції – адже для нас найважливішими є ви – Дорогий Читачу!

## 6.4 Приклади проектів і програм

Цей розділ містить приклади проектів та програм, що були реалізовані безпосередньо органами місцевого самоврядування або при співпраці з останніми. Більшість серед представлених прикладів є фактично реалізованими. Показані програми та проекти є тільки невеликим фрагментом можливої активності органів місцевого самоврядування в галузі стратегічного планування та менеджменту.

Для зручності порівнянь, всі описані тут проекти зведені до єдиної форми представлення. Це не значить, що автори прикладів працювали за тією самою формулою. Ознайомлюючись з нашими прикладами, Читатч – особливо зацікавлений даними питаннями – може відчувати певний інтелектуальний недосит, спричинений лаконічним описом проектів та програм. Чому цікаві концепції не розглянуті в деталях? Чому не показано, які конкретні кроки в якій послідовності були зроблені? Чому інформації про вартість наведені тільки в деяких випадках, і то тільки в загальному виразі? На ці та подібні питання відповідаємо – власне так повинні виглядати стратегічні проекти. Вони повинні бути представлені лаконічно і загально. Деталізація настає на тактичному та операційному рівнях. Якщо деталізація почнеться вже в стратегії, то тим самим вчинимо невідповідно до принципу еластичності стратегічного плану.

Окремі приклади проектів і програм ми вибирали так, щоб вони стосувались широкого спектру справ, котрими займається місцеве самоврядування. З цією метою ми використали структура рапорту про стан гміни. Приклади представлені згідно з черговістю окремих розділів рапорту.

### 6.4.1 Просторовий лад і урбаністика



#### Нова Водолага: Будівництво дитячого майданчика

*Даний проект був створений в липні 2002 року в рамках Академії Локального Розвитку. Автори проекту: Люба Бондаренко, Люба Зубенко*

#### 1. Проблема

Селище Нова Водолага знаходиться в Харківській області. Загальна кількість населення – 16,3 тис. чоловік. Дитячий майданчик, який є предметом проекту, знаходиться в мікрорайоні комбінату залізобетонних конструкцій. Загальна кількість мешканців мікрорайону – близько 15% від кількості жителів селища. Середній вік мешканців мікрорайону – 35 років. Дітей віком 1-10 років – 8% від загальної кількості дітей, які мешкають в даному мікрорайоні. 13% - дітей віком від 10 до 14 років. Основною проблемою організації культурного та організованого



відпочинку дітей є відсутність місць відпочинку в даному мікрорайоні. Ця проблема тягне за собою збільшення кількості правопорушень серед дітей та підлітків.

## **2. Цілі проекту**

Стратегічна ціль: Організація вільного часу відпочинку дітей. Оперативні цілі: 1) зміна погляду мешканців та їх інтеграція в організації вільного часу дітей; 2) можливість спілкування дітей.

## **3. Час реалізації і опис проекту**

Досягнення цілей було можливе завдяки створенню коаліції з мешканців багатоквартирного будинку, громадської жіночої організації «За майбутнє дітей України», об'єднання співвласників багатоквартирних будинків «Колос», Нововодолазької селищної ради. Питання аналізу організації вільного часу відпочинку дітей селища було розглянуто на засіданні жіночої організації селища. Рішенням прийнято звернення: до об'єднання співвласників про можливість будівництва дитячого майданчика на прибудинковій території об'єднання; до влади - про виділення грошей та надання допомоги по будівництву; до бізнесменів - про надання фінансової допомоги та допомоги технікою по підготовці території під будівництво.

Всі учасники коаліції підтримали ініціативу будівництва майданчику – підтвердженням цього є письмові зобов'язання про прийняття участі в проекті і виконання відповідних робіт. Єдиним противником реалізації даного проекту був власник гаража для автомобіля, який має статус інваліда 1-шої групи (будівля гаража є прилеглою до однієї із сторін дитячого майданчика). В даній ситуації знайдено компромісне рішення: за особистим розпорядженням мера селища були проведені роботи по прокладенню асфальтованого покриття до гаража.

При реалізації даного проекту передбачалося виникнення загроз: можливість необхідності виконання додаткових робіт; можливість крадіжок елементів конструкції дитячих споруд.

Об'єднанням співвласників були виконані роботи з опорядження прилеглої території. Мешканці та члени жіночої організації виконали роботи по озелененню майданчика. При реалізації проекту і передачі майданчика на баланс об'єднання співвласників була визначена особа, яка відповідатиме за збереження цінностей та утримання майданчика в належному стані. Винагородження цієї особи відбувається за рахунок об'єднання.

Жіночою організацією створено програму відпочинку дітей (проведення ігор, конкурсів, забав). Існує кілька різних варіантів організації проведення програми.

## **4. Адресати проекту**

Проект адресовано дітям двох вікових груп – від 1 року до 10 років, і від 10 років до 14 років. Також до їх батьків та пенсіонерів, які проживають в мікрорайоні.

## 5. Результати

Будівництво дитячого майданчика в селищі Нова Водолага має результатом організацію вільного часу відпочинку дітей. Зреалізовано цілі нижчого рівня, а саме: зміна світогляду мешканців та інтеграція в організації вільного часу дітей. Хоча проект був спрямований для створення місця відпочинку та розваг дітей і підлітків з багатоквартирного будинку, передбачено відвідування майданчика дітьми із сусідніх будинків.

## 6. Вартість проекту

Вартість проекту **11 985** гривень. Дофінансування будівництва проекту було можливе за рахунок представників малого бізнесу, що проживають на території даного району. Додаткова робота по озелененню майданчика була виконана мешканцями будинку №45. Під час реалізації проекту використано працю волонтерів.

### 6.4.2 Середовище



**Макарів: Організація муніципальної системи збору та переробки сміття**

*Даний проект був створений в липні 2002 року в рамках Академії Локального Розвитку. Автор проекту: Світлана Василенко.*

#### 1. Проблема

Макарів – районний центр Київської області. Територія Макарівської селищної ради охоплює селище Макарів (12 тисяч жителів) з трьома прилеглими селами: Калинівка (980 жителів), Фасівочка (620 жителів) та Зурівка (30 жителів). Загальна площа – 3500 га.

Приватний сектор нараховує 3016 дворів, які частково обслуговуються комунальним господарством, і частково вирішують свої проблеми самостійно. На території діє каналізаційна система, є виділене місце під сміттєзвалище, яке ще офіційно не оформлене і не облаштоване через відсутність коштів. В даний час населення користується сміттєзвалищем сусідньої сільської ради. РВУЖКГ охоплює своєю обслугою лише комунальний сектор. Налагодженої системи вивозу твердих побутових відходів від жителів приватного сектора не існує. Це спричинює виникнення стихійних сміттєзвалищ. Люди везуть відходи до лісу, прилеглих лісосмуг, засмічують ними береги річок та ставків. Дуже актуальною проблемою міста було забруднення навколишнього середовища і відсутність налагодженої системи вивозу та утилізації твердих побутових відходів.

#### 2. Цілі проекту

Стратегічна ціль: Очищення навколишнього середовища від сміття. Оперативні цілі: створення системи вивозу твердих побутових відходів; підвищення рівня естетичної та екологічної культури населення; ліквідація стихійних сміттєзвалищ в селищі; підвищення свідомості населення шляхом організації та проведення заходу “Чиста Україна – Чиста земля”.

### 3. Час реалізації і опис проекту

Проект “Організація муніципальної системи збору та переробки сміття” запроваджує нову систему збору сміття за допомогою роздачі та періодичного збору пластикових пакетів із сміттям. Цій діяльності передувала рекламна кампанія, заходи, спрямовані на підвищення рівня екологічної освіти населення та ліквідацію незаконних сміттєзвалищ. Проект складається з декількох окремих елементів: просування проекту; підвищення рівня естетичної та екологічної культури молоді; забезпечення організованого вивозу сміття; знищення стихійних сміттєзвалищ; проведення заходу “Чиста Україна - чиста Земля”.

- **просування проекту:** робота з депутатами щодо інформування населення про проект; випуск інформативного бюлетня та його розповсюдження; проведення зустрічей з жителями; інформування населення через районну газету “Макарівські вісті”; інформування населення через місцеве телебачення.
- **підвищення рівня естетичної та екологічної культури молоді:** інформативно—навчальна робота серед школярів та вихованців дитсадків; проведення виховних заходів центром дитячої творчості.
- **забезпечення організованого вивозу сміття:** складання графіку вивозу твердих побутових відходів від мешканців приватного сектора; укладання договору між селищною радою та приватним підприємцем, який згодився вивозити сміття; укладання договору на користування сміттєзвалищем; закупка пакетів для сміття та їх продаж населенню; збір та вивіз пакетів на сміттєзвалище.
- **знищення стихійних сміттєзвалищ:** прибирання сміття із стихійних звалищ; вивіз сміття в спеціально відведене місце; встановлення в місцях колишніх смітників попереджувальних табличок.
- **проведення заходу “Чиста Україна - чиста Земля”:** згуртований вихід школярів, студентів медичного училища, працівників організацій та підприємств, а також інших громадян на вулиці селища з метою прибрати і знищити частину сміття. Захід завершився культурним видовищем.

### 4. Адресати проекту

Всі мешканці міста та сусідніх населених пунктів, гості міста.

### 5. Результати

Очищені околиці міста, річка Здвиг, ліси та яри. Налагоджена організована робота по збору сміття: дистрибуція спеціальних мішків серед жителів; вивіз мішків на сміттєзвалище за графіком. В результаті реалізації проекту підвищився рівень екологічної свідомості населення. Це повинно забезпечити відповідну поведінку людей, дати змогу підтримувати чистоту та естетичну привабливість як в особистих подвір'ях, так і на вулицях селища в цілому.

### 6. Вартість проекту

[Інформація відсутня].

### 6.4.3 Місцева громада



**Краматорськ: Організація Центру Соціальної та Професійної Реабілітації та Навчання для Інвалідів**

*Даний проект був створений в липні 2002 року в рамках Академії Локального Розвитку. Автори проекту: С.В. Святюк, С.М. Новосолов, С.В. Раус<sup>59</sup>.*

#### 1. Проблема

Населення міста Краматорська складає 216 800 чоловік, з яких інваліди – 11 500 чоловік, тобто 5% всього населення. Загальна кількість інвалідів у працездатному віці (від 18-ти до 55-ти років) – 5733 чол. У зв'язку з невирішенням проблеми вільного пересування інвалідів у місті (бар'єри в архітектурі, відсутність пристосованого транспорту та ін.) велика їх кількість не має можливості працевлаштуватися та жити повноцінним життям. Низький рівень життя в місті і в Україні в цілому призводить до незацікавленості суспільства проблемами інвалідів. Існує велика кількість інвалідів без роботи, а також таких, що не пристосовані до життя у суспільстві і позбавлених роботи. Гостро стоїть потреба їх суспільної інтеграції. В місті діють п'ять організацій інвалідів, але проблема повернення інвалідів до повноцінного життя, їх медична та соціально-трудова реабілітація можлива лише при функціонуванні Центру навчання та соціально-трудової реабілітації інвалідів.

#### 2. Цілі проекту

Стратегічна ціль: створення в місті умов для нормальної життєдіяльності людей з обмеженими фізичними можливостями. Оперативні цілі: підвищення свідомості громадян в питаннях проблем людей з обмеженими фізичними можливостями; створення умов для навчання інвалідів; створення умов для реабілітації інвалідів; створення умов для працевлаштування інвалідів.

#### 3. Час реалізації і опис проекту

Тривалість проекту не є обмеженою в часі. Створення Центру реалізується з червня по грудень 2003 року. На цей час навчання та соціально-трудова реабілітація інвалідів здійснюється на базі підприємства, заснованого на власності Донецької Торгово-промислової палати „Міжнародний інститут підприємництва” (МІП). Разом з цим вирішується побудова Центру міського значення. В проекті вирішується проблема повернення інвалідів до повноцінного суспільного життя, задоволення їхніх потреб, створення нових робочих місць, що призначені для працевлаштування інвалідів та соціально-трудової реабілітації інвалідів.

---

<sup>59</sup> Повний опис проекту на сайті Фонду Суспільно Економічних Ініціатив <http://www.fise.org.pl/ar/>

Концепція програми соціально-трудової реабілітації полягає в тому, щоб інвалід у МПП пройшов курс професійної перепідготовки (курси перекваліфікації) та отримав роботу за допомогою інформаційної служби працевлаштування.

Для здійснення програми реабілітації інвалідів у МПП створюються підрозділи: інформаційна служба - „Кадрове агентство для інвалідів”, служба доставки інвалідів до місця навчання, учбові класи. Розробляються сучасні методики навчання, комп’ютерні системи тестування.

На базі МПП проводиться професійне навчання інвалідів по оволодінню комп’ютерною технікою, сучасною бухгалтерією та іншими спеціальностями, ліцензованим Міносвіти. Після закінчення навчання, отримавши необхідну кваліфікацію, інваліди мають можливість працевлаштуватися згідно з обраним фахом.

В рамках реалізації проекту розроблена структура по вирішенню організаційних питань навчання інвалідів, проведено навчання двох груп інвалідів, проведений „Ярмарок вакансій по працевлаштуванню інвалідів”, „круглі столи” у ряді міст Донецької області, у тому числі із запрошенням обласної адміністрації, підписана Угода з відділенням Фонду соціального захисту інвалідів у Донецької області, заснований Фонд захисту соціально незахищених верств населення „Північний Донбас”. МПП має багато фото, відео та інших матеріалів, щодо реалізації проекту.

#### **4. Адресати проекту**

В першу чергу - це інваліди та їх родичі. Крім того, частково зацікавлені реалізацією даного проекту органи влади, бізнес та громадські організації.

#### **5. Результати**

Започатковано процес включення інвалідів в активне життя, їх інтеграція в суспільстві. Створено центр навчання та соціально-трудової реабілітації для інвалідів, інформаційну службу, що діє при центрі, службу доставки інвалідів до місця навчання, методичний центр з розробки методик модульного індивідуального навчання.

#### **6. Вартість проекту**

Повна вартість першого етапу проекту – створення Центру - перевищує **200 000** гривень. Подана величина складається з коштів МПП, Донецької ТПП, відділення Фонду соціального захисту інвалідів у Донецької області та коштів спонсорів, головними з яких є Британське Міністерство у справах Міжнародного Розвитку в Україні (ММР), Всесвітній Банк Реконструкції і Розвитку.

## 6.4.4 Місцева економіка: приклади проектів і програм



### Івано-Франківськ: Створення Стратегічного плану економічного розвитку

#### 1. Проблема

В умовах формування ринкових відносин та демократизації суспільства командно-адміністративна система управління економікою вже втратила можливість конструктивно впливати на економічні процеси, породила згорання виробництва, масове безробіття, проблеми дефіцитів бюджетів і тим самим довела повну свою недієздатність та безперспективність. Уряд, не маючи змоги впливати на процес, фактично переклав всю відповідальність за вирішення вищевказаних проблем на плечі регіонів, які, в свою чергу, виявились не готовими до цього.

Усі ці проблеми знаходять своє відображення на муніципальному рівні. У кризовому стані опинились підприємства Івано-Франківська, які працювали в основному на військово-промисловий комплекс і найбільш постраждали в даній ситуації: АТ"Родон", ВО "Карпати", завод "Індуктор", ВО "Карпатпресмаш" та ін. Місцевий уряд опинився перед дилемою, коли він не міг впливати на підпорядковані міністерствам підприємства, і в той самий час повинен був вирішувати проблеми постійно зростаючого безробіття на території міста. Сформувалася висока соціальна напруга.

Відсутність обґрунтованої концепції перспективного економічного розвитку об'єднала усі ці проблеми у масштабне запитання: "Як місто повинно розвиватись у найближчі 10-15 років?"

Ініціаторами започаткування проекту виступили відділ економіки виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради, Асоціація Економічного Розвитку Івано-Франківщини (громадська організація) та Програма економічного розвитку Українсько-Канадського Бізнес-центру "Малий бізнес та економічний розвиток Івано-Франківщини". Така ініціатива була підтримана керівництвом міськвиконкому та міською радою, громадськими організаціями, підприємцями та науковцями міста.

Загалом у робочих групах по підготовці проекту брали участь 85 чоловік, серед них керівники підприємств та організацій, відділів та управлінь міськвиконкому, суб'єкти підприємницької діяльності міста, представники громади.

#### 2. Цілі проекту

Перед проектом стояли основні завдання:

- залучення громадськості до вирішення своїх проблем та до процесу прийняття рішень на рівні міста;

- створення Стратегічного плану економічного розвитку міста, який визначав би основні напрямки розвитку економіки міста, давав аналіз місцевої економіки та ресурсів, визначав механізм реалізації стратегії;
- створення прозорого процесу прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

### **3. Час реалізації і опис проекту**

I Етап - “Підготовка проекту Стратегічного плану економічного розвитку Івано-Франківська.”

*Термін реалізації:* до 30 квітня 1999 року.

Заходи:

- створення робочої групи з питань розробки Стратегічного плану економічного розвитку Івано-Франківська (створено та затверджено розпорядженням Міського Голови від 05.01.99 за № 3-р);
- здійснення аналізу сильних та слабких сторін, загроз та можливостей; розробка мети та бачення розвитку міста (березень 1999 року);
- визначення пріоритетів розвитку міста (березень 1999 року);
- проведення економічного аналізу та досліджень щодо розвитку міста (березень-квітень 1999 року).

II Етап - “Вивчення громадської думки щодо напрацьованого проекту Стратегічного плану економічного розвитку Івано-Франківська.”

*Термін реалізації:* травень-вересень 1999 року

Заходи:

- інформування громадськості через виготовлення та розміщення широкого спектру рекламних засобів, як відео- та аудіороликів, газетних оголошень, плакатів тощо (березень-квітень 1999 року);
- проведення круглого столу з представниками ЗМІ, де їм буде надана вичерпна інформація про проект, його мету, та корисність для громадськості (квітень 1999 року);
- проведення семінару з громадськими організаціями з питань участі громадськості у процесі економічного планування (травень 1999 року);
- анкетування з метою виявлення найактивніших учасників та їх подальшого залучення до роботи з громадськістю (квітень-травень 1999 року);
- анкетування населення з метою виявлення ставлення до стратегічного планування розвитку міста;
- проведення зустрічей-семінарів та фокусних груп з громадськістю по мікрорайонах міста.

III Етап - "Підготовка узгодженого з громадою міста проекту Стратегічного плану економічного розвитку Івано-Франківська та винесення його на розгляд міської ради".

*Термін реалізації:* жовтень-грудень 1999

Заходи:

- розробка уточненого проекту Стратегічного плану економічного розвитку Івано-Франківська з урахуванням пропозицій громадськості;
- внесення проекту Стратегічного плану економічного розвитку Івано-Франківська на розгляд міської ради;
- видання Стратегічного плану економічного розвитку Івано-Франківська;
- видання інформаційного бюлетеня Івано-Франківська на 1999-2000 роки з розміщенням Стратегічного плану економічного розвитку міста та створення сторінки в мережі Internet;
- презентація Стратегічного плану економічного розвитку та інформаційного бюлетеня Івано-Франківська.

#### **4. Адресати проекту**

Адресатом проекту можна вважати усю громаду міста Івано-Франківська, яка взяла активну участь у формуванні та обговоренні проекту Стратегічного плану економічного розвитку міста.

#### **5. Результати**

До кінцевих результатів проекту можна віднести:

- Затверджений сесією міської ради Стратегічний план економічного розвитку Івано-Франківська.
- Стратегія розвитку міста до 2010 року.
- Стратегія розвитку пріоритетних напрямків.
- Розроблені заходи розвитку пріоритетних напрямків на 2000 рік.
- Встановлення стійкого інтересу в співпраці адміністративних і громадських структур.
- Створення нових громадських об'єднань та організацій, що реально формуватимуть майбутнє міста.

#### **6. Вартість проекту**

[Інформація відсутня].





## Христинівський район: Створення кредитної спілки

Даний проект був створений в липні 2001 року в рамках Академії Локального Розвитку. Автори проекту: Санєєва Оксана, Корнега Інна, Костюк Валерій.<sup>60</sup>

### 1. Проблема

Місто Христинівка Черкаської області (населення міста становить 12 700 жителів, населення району – 40 000 ) є типовим малим містом України з проблемами, характерними для всіх малих міст. Однією з таких проблем є високий рівень безробіття, викликаний закриттям державних підприємств. Розвиток малого та середнього підприємництва в районі відбувається повільно, самі форми провадження бізнесу недостатньо розвинені, існує багато перешкод. Однією з таких перешкод є важкий доступ до джерел зовнішнього фінансування.

### 2. Цілі проекту

**Стратегічна ціль:** створення кращих умов для розвитку малого і середнього підприємництва. **Оперативна ціль:** забезпечення можливості отримання кредитів для малих і середніх підприємців в Христинівському районі.

### 3. Час реалізації і опис проекту

Тривалість проекту необмежена в часі. Проект складається з двох етапів. Перший етап (підготовка та впровадження) – тривалістю шість місяців. Другий етап – функціонування та розвиток кредитної спілки – без часових обмежень.

Проект **СТВОРЕННЯ КРЕДИТНОЇ СПІЛКИ В ХРИСТИНІВСЬКОМУ РАЙОНІ** був зосереджений навколо однієї проблеми – складні умови для розвитку малого та середнього підприємництва, оскільки неможливо отримати кредит для вказаного сектору. Результатом проекту було створення кредитної спілки - неприбуткової громадської організації, що діє на кооперативних засадах з метою соціального захисту своїх членів шляхом здійснення взаємокредитування за рахунок акумульованих заощаджень останніх.

Передумовами для реалізації проекту була наявність таких засобів, як: людські ресурси, фінансові ресурси, технічне забезпечення, приміщення.

Передумова базувалась на наявності регулювання в українському законодавстві порядку реєстрації та умов діяльності кредитної спілки.

**Стратегічною метою проекту** є створення кращих умов для розвитку малого та середнього підприємництва в Христинівському районі. Реалізувати цю мету можна, досягнувши **оперативної цілі** – забезпечення можливості отримання кредитів малим та середнім підприємцям на вигідних умовах.

**Реалізація оперативної цілі** дає можливість досягнення стратегічної цілі, а саме - покращення умов для розвитку малого і середнього підприємництва в

---

<sup>60</sup> Повний опис проекту на сайті Фонду Суспільно- Економічних Ініціатив <http://www.fise.org.pl/ar/>

Христинівському районі. Це в свою чергу призведе до наступних результатів: створення нових робочих місць, зменшення безробіття, збільшення надходжень до місцевого бюджету, підвищення рівня життя, економічного зростання.

#### 4. Адресати проекту

Адресатами проекту є члени кредитної спілки, а саме діючі підприємці та люди, що хочуть розпочати власний бізнес і діють на території Христинівського району. Місцева влада і неурядова громадська організація Спілка підприємців також зацікавлені у реалізації проекту.

#### 5. Результати

В результаті реалізації проекту створена громадська організація - Кредитна Спілка, закладений кредитний капітал, **доступними стали вигідні умови кредитування**, має місце зацікавленість послугами кредитної спілки. В майбутньому очікується:

- розширення сфери послуг та асортименту продукції в торгових точках;
- збільшення кількості підприємців;
- збільшення кількості робочих місць;
- збільшення надходжень в місцевий бюджет від малого та середнього підприємництва.

#### 6. Вартість проекту

Безпосередньо на реалізацію проекту було затрачено **1505** гривень, а сума в розмірі **3400** гривень становить кредитний фонд, який постійно збільшується за рахунок членських внесків та відсотків. Джерелами фінансування проекту були:

- субвенція – тобто дольова участь місцевої влади, яка виражалася в безкоштовному наданні приміщення для проведення зустрічей, можливість користуватися оргтехнікою, обчислена в грошовому виразі;
- спонсор – тобто кошти, залучені від підприємців та громадської організації Спілка підприємців;
- власні – вступні та пайові внески членів кредитної спілки.

### 6.4.5 Розробка стратегічного плану



**Донецьк: Розбудова стратегій місцевого розвитку в Україні з використанням польського досвіду**

*Даний проект було ініційовано в січні 2001 року АРР “Донбас” спільно з АРР Верхньої Сілезії (м. Катовіце) з участю експертів Агентства комунального розвитку міста Варшави (Польща). Автор та керівник проекту - Вячеслав Коваль, Голова правління АРР “Донбас”. Фінансова підтримка проекту: Польсько-Американсько-Українська Ініціатива про Співпрацю (ПАУСІ).*

## 1. Проблема

Реструктуризація промислового комплексу Донбасу, яка почалася із закриття нерентабельних шахт в 1996 році, проводилася без відповідної концепції і стратегії. Також не були визначені механізми соціального захисту мешканців регіону. Крім того були відсутні експертна оцінка необхідності закриття окремих виробництв і фінансове наповнення процесу реструктуризації. Проблема полягала в загальному стані існуючої нерозвинутої інституціональної мережі підтримки, яка могла б надавати експертну допомогу, консультації з регіонального розвитку і місцевого самоврядування для місцевих та регіональних представників влади. Це яскраво підтверджує нестача реальних і якісних стратегій місцевого розвитку, направлених на поліпшення соціального та економічного секторів та покращення сфери надання послуг. Дві головні причини започаткування Агентством цього проекту: це слабка регіональна конкурентоспроможність та брак інформації в області щодо регіональні перспективи.

## 2. Цілі проекту

**Головною метою проекту** було зміцнення ролі органів місцевого самоврядування в Донбаському регіоні шляхом використання спільного досвіду та експертної допомоги польських партнерів за проектом заради забезпечення місцевої влади методологією створення стратегій локального розвитку.

В межах головної мети проект мав на меті такі **часткові цілі**: розробити і надати посадовим особам, що приймають рішення на місцевому рівні, методологію регіонального планування; підвищити рівень усвідомлення крайнами діяльності органів місцевого самоврядування в напрямку розвитку громад; створити ряд стратегій місцевого розвитку для міст Донецького регіону; лобювати процес стратегічного планування для місцевого розвитку. Не менш важливими є ідеї встановлення зв'язку між громадськістю і владою; покращення міжрегіональної кооперації і міжнародних зв'язків між партнерами проекту і органами місцевої влади Донецького регіону та Сілезького воєводства.

## 3. Час реалізації та опис проекту

Реалізація проекту була поділена на два етапи – перший було розпочато в січні 2001 року, другий - в жовтні 2001 року. Слід підкреслити, що темп реалізації проекту виявився повільнішим, ніж передбачалося на початку.

Стратегії Краматорська, Єнакієве і Маріуполя являють собою певний крок уперед, зроблений з метою удосконалення програмування розвитку міст Донбасу. Слід відзначити залучення більш широкого, ніж раніше, кола громадськості до аналізу проблем, збору інформації та участі в робочих зустрічах, семінарах та тренінгах. В проекті вперше було проведено ранжування пріоритетності різних цільових настанов у розрізі ключових базових цінностей розвитку міста. Визначені першочергові завдання для програм і планів, що конкретизують стратегію та концентрують фінансові кошти та інші ресурси на напрямках, які дадуть найбільший соціальний та економічний ефект. В кожній з розроблених стратегій

створено систему оцінювання - набір індикаторів для моніторингу реалізації стратегії.

**Місто Єнакієве:** За результатами проведеної роботи були підготовлені пропозиції щодо місії міста та бажаних напрямків розвитку. Проведено ґрунтовний аналіз умов розвитку міста та окреслені значення окремих чинників для впровадження бажаних змін і ефективного господарювання. Визначені головні стратегічні цілі міста в трьох сферах: господарській, екологічній і соціальній.

**Місто Краматорськ:** Розроблений великий, змістовний аналітичний Звіт про стан міста, в якому проаналізовані існуючі умови. Проведено ґрунтовний аналіз умов розвитку міста та визначені окремі чинники, які впливають на можливості ефективного функціонування міста. На базі проведеної роботи підготовлені бажані напрямки в розвитку міста. Розроблені конкретні програми розбудови та модернізації систем інфраструктури міста з метою покращення комунальних послуг, а також плани діяльності окремих підрозділів, створених для вирішення проблем в соціальній сфері. Особливої уваги заслуговує той факт, що в процесі формування стратегії активну участь взяли представники місцевої влади. Попередні розробки стратегії лягли в основу виборчої кампанії влад міста (публікація “Вперед, Краматорськ!”).

**Місто Маріуполь:** В рамках реалізації проекту підготовлено інформацію про стан міста та передумови розвитку в усіх проаналізованих сферах. На основі проведеної роботи підготовлені пропозиції щодо місії міста та бажаних напрямків розвитку. Проведено ґрунтовний аналіз умов розвитку міста та окреслено значення окремих чинників для можливостей ефективного функціонування міста. Позитивним моментом було залучення до роботи неурядових екологічних організацій, які зробили цінний внесок у прийняття зрівноважених рішень. Зростанню громадської активності в розробці стратегії сприяло висвітлення ходу цього процесу в місцевих засобах масової інформації.

#### **4. Адресати проекту:**

Адресатами проекту були представники місцевих органів влади з Донецька, Краматорська, Маріуполя та Єнакієва, лідери громадських організацій, представники малого та середнього бізнесу цих міст.

#### **5. Результати**

Дуже важливим і позитивним явищем є залучення до розробки планів розвитку з кожним разом все більшої кількості представників місцевої спільноти та організацій, незалежних від місцевої адміністрації. Незважаючи на те, що включення нових груп до цих процесів вимагає витрат певного часу на ознайомлення їх з організаційними рамками процесу (в результаті чого знижується темп роботи і з'являється потреба пристосування планів). Це явище в майбутньому може призвести до позитивних змін. Такі зміни відбудуться в сфері прийняття відповідальності за своє майбутнє широкими колами громадськості та їх активної співпраці з місцевими органами влади.

Слід підкреслити, що програма досягла позитивного результату через усвідомлення потреби в комплексному (стратегічному) плануванні та публічній дискусії з визначенням бажаних напрямків розвитку. Відбувається прийняття демократичних рішень – утвердження ідеї самоврядування в місцевій спільноті. Отримання помірних результатів: реалізація положень, прийнятих громадськістю міст, що вимагає послідовного виконання завдань, передбачених для впровадження програм. Тільки таким чином можна створювати умови для стійкого та врівноваженого розвитку.

## **6. Вартість проекту**

[Інформація відсутня].

## 6.5 Стратегія опрацьована: що далі?

---

### 6.5.1 Затвердження стратегії Радою

Стратегія повинна бути прийнята Радою. Ми завжди наполягаємо, щоб сесія, де буде прийнята стратегія, була урочистою. Якщо є така можливість, то всі суперечки із стратегічних питань потрібно закінчити швидше. На саму сесію проект потрібно представити в такій версії, яка б запевнила консенсус всіх депутатів – як правлячих партій, так і опозиції. Опрацьований нами документ буде додатком до Ухвали про прийняття стратегії. З цього моменту документ стратегії є законодавчим актом.

Гостями такої сесії повинні бути члени конвенту розвитку гміни. Якщо можливість, ми пропонуємо знайти для членів конвенту більш урочисте місце, ніж звичайні місця для громадськості. Адже ми хочемо віддати честь тим громадянам, які для спільного блага разом з представниками влади протягом багатьох місяців працювали над формуванням стратегії. Важливим жестом було б заслуховування звіту з доробку конвенту і вручення членам конвенту письмових подяк за виконану працю (підписані бургомістром, війтом або мером).

Доброю традицією є присутність експертів, які працювали над стратегією. По можливості – всього колективу, який працюював над документом. Це також їх свято.

### 6.5.2 Продовження процесу

Ян Руткевич, перший після 1989 року бургомістр гміни Варшава-Центр, розповів нам наступну історію. Під час візиту в магістраті Нового Йорку, Руткевич вирішив скористатися досвідом цієї світової метрополії і запитав господарів, чи можна отримати екземпляр стратегії розвитку міста. Господарі усміхнулися, після чого запросили його до сусідньої кімнати. Там стояла велика шафа, в якій містилися ряди товстих книжок. На кожній з них були витиснені позначення чергових років.

*“ – Це є наша стратегія, – сказали господарі. – Щороку, починаючи від 1928 року, ми ґрунтовно актуалізуємо документ. Тут всі наші чергові актуалізації.”*

Якщо ми пишемо стратегію в 2005 році і плануємо горизонт подій до 2020 року, це не значить, що знову переглянемо стратегію у 2019 році. Стратегічне планування є процесом чергових повторень: повертаємося до питань, які вже були розглянуті (за кожним разом – з новим багажем знань). Повертаємося до чергових термінів, які наближаються, щоразу з більшим обсягом знань про майбутнє. Потрібно відразу “записати у видатки” повторюваність процесу стратегічного планування.

Ми вважаємо, що на початку кожного року, коли гміна вже має затверджений бюджет, варто зробити “стратегічний тиждень”, під час якого буде проведено підсумовування успіхів реалізації стратегії, а також справа дійде до затвердження

операційної програми на даний рік. Така операційна програма – це тільки запис всього, що з стратегічних планів буде реалізоване в даному році. Такий опис повинен бути зроблений з детальністю операційного документу: проекти мають бути представлені в повній версії, з детальними бюджетами і гармонограмами реалізації.

Варто кожні чотири роки повторювати процес стратегічного планування. Після закінчення виборчого періоду органу місцевого самоврядування, як правило, має місце таке нагородмадження необхідних поправок, що ми відчуваємо необхідність актуалізації стратегії. Звичайно, фундаментальні рішення - місія гміни, генеральний напрямок розвитку, головні стратегічні цілі – не будуть змінюватися кожні чотири роки. Але правдоподібно, що зміняться часткові цілі, і точно зміняться всі стратегічні плани і проекти.

### **6.5.3 Видаємо і розповсюджуємо стратегію**

Досить часто під час наших візитів в різних польських гмінах повторюється подібна ситуація. Коли ми питаємо про стратегію, чуємо у відповідь: “Є десь один екземпляр, але тільки секретар знає де. На жаль, до кінця тижня секретар у відпустці”. Важко реалізувати стратегію, якщо виконавці не знають її змісту, а її “місце перебування не визначене”.

Стратегія гміни не може бути видана тільки у кількох екземплярах. Дуже важливо, щоби видання мало значний тираж і розповсюдження. Що ми маємо на думці, коли кажемо про “значний тираж”? Як правило, можна прийняти наступну формулу тиражування стратегії: 500 екземплярів + (1% кількості мешканців). Йдеться про те, щоби кожна зацікавлена особа могла ознайомитися з документом стратегії. А зацікавлених осіб буде багато.

Хто прочитає нашу стратегію? Без сумніву – інвестори, що розглядають нашу гміну як місце потенційної локалізації свого підприємства. Кожен інвестор хотів би знати, як його бізнес-план узгоджується з нашими стратегічними планами.

Але наша стратегія є важлива також для мешканців. Кожен з нас буде довготермінові плани особистого життя. Оцінюємо, чи доцільно продовжувати навчання, чи краще якнайшвидше шукати роботу, бо на локальному ринку освіта не дає конкурентної переваги. Думаємо, що краще: дешево відремонтувати будинок чи, може, краще розбудувати виробничі приміщення? Чи будувати другий дім для дітей, чи допомогти їм влаштуватися в Києві? Накінець: пересічна людина хоче мати звичайну, людську впевненість в тому, що тривалий розвиток гміни в надійних руках.

Тому варто роздрукувати стратегію у формі книги і роздавати її всім зацікавленим особам. Звичайно, багато екземплярів потрапить в руки мешканців, які тільки “з цікавості” хотіли ознайомитися зі стратегією. Нічого страшного – ці екземпляри не змарновані. Нехай якнайбільше мешканців виявляє громадянську зацікавленість у місцевих справах. Завдяки таким людям, стратегія входить до суспільного вжитку і стає предметом приватних дискусій, суперечок, ідей і постулатів. Все це принесе

плоди через рік, коли конвент буде актуалізувати стратегічний план. Публікація стратегії є доречною okazією до громадської дискусії. Та в свою чергу викликає пресинг в напрямку виконання стратегічних цілей. Така стратегія є більш стійка, їй не загрожують політичні турбуленції. Нелегко новій команді, яка прийшла після виборів, викинути у смітник план, що має підтримку громадян.

Після публікації стратегії, учасники конвенту є її найкращими промоторами. Вони можуть, і навіть повинні, роздавати екземпляри документу всім зацікавленим особам, надавати інформацію з усіх питань. Це може прискорити процес суспільної акцептації стратегії, посилити дискусії. Подібну роль, як і члени конвенту, будуть виконувати депутати і члени правління. Немає кращого способу розповсюдження стратегії, ніж дати людині примірник в руку, дивитися в очі і казати:

*„— Це є стратегічний план нашої гміни, над ним ми спільно працювали протягом останніх місяців. Обов'язково прочитай! Це дуже цікавий документ!”*



# Література

---

## Правові акти

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України -, 2001 р.– N 37-38 – ст. 189
2. Закон України від 11 липня 2001 р. “Про органи самоорганізації населення” // Відомості Верховної Ради України – 2001. – № 48 – Ст.. 254.
3. Закон України від 11 липня 2002 р. “Про статус депутатів місцевих рад” // Урядовий кур’єр – 2002. – 2 серпня
4. Закон України від 14 січня 1998 р. “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”// Відомості Верховної Ради України – 1998. – № 3-4 – Ст. 15.
5. Закон України від 21 травня 1997 р. “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради України – 1997 р. – № 24 –Ст. 170.
6. Закон України від 9 квітня 1999 р. “Про місцеві державні адміністрації”// Відомості Верховної Ради України – 1999 р.– N 20-21 – ст. 190
7. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України – 2002. – № 3-4 – Ст. 27.
8. Конституція України //Відомості Верховної Ради України, 1996 р. - N 30 – ст. 141
9. Концепція адміністративної реформи в Україні // Офіційний вісник України – 1998. – 11 червня.

## Публікації українською та російською мовами

10. Визначення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості території на прикладі міст Донецької та Луганської областей (дослідження за проектом UKR 99/004 “Соціальна адаптація звільнених шахтарів в Донбасі та підтримка розвитку громад в їхніх селищах”). Агентство регіонального розвитку “Донбас”, українською мовою. Видавництво Норд Комп’ютер, 2001 р.
11. Економіка міст: Україна світовий досвід: Навч. Посібник / Вакуленко В.М., Дехтяренко Ю.Ф., Драпіковський О.І. Та ін.: За заг. Ред. В. Макухи - К.: Основи, 1997. - 243 с.
12. Життєві стратегії громадян Донбасу: перехідний стан (Соціологічне дослідження). Агентство регіонального розвитку “Донбас”, російською мовою. Видавництво Норд-Комп’ютер, 2000 р.
13. Кампо В Місцеве самоврядування в Україні.– К.,Ін Юре – 1997
14. Майбутнє старих промислових регіонів Європи на прикладі Донецького регіону України, Агентство регіонального розвитку “Донбас”, українською та англійською мовами, видавництво “Андромеда”, 1998 р.

15. Місцева громада як основа місцевого самоврядування. Агентство регіонального розвитку “Донбас”, російською та англійською мовами. Видавництво “Південь-Схід”, 1999 р.
16. Місцевий та регіональний розвиток в Україні. Досвід Закарпаття, За редакцією Мирослави Лендшел, Київський центр Інституту Схід-Захід, “Міленіум”, Київ – 2001
17. Муніципальне право України. Підручник за ред. Погорілка В. та Фрицького О. – К., 2001
18. Нудельман В., Санжировський І. Розробка Стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики / Київ. Центр Інституту Схід-Захід. - К.: Вид-во “Дата Банк Україна”, 2002. - 232 с.
19. Партнерські відносини. Пошук коштів. Розробка проєку. Управління проєктом. Агентство регіонального розвитку “Донбас”, російською мовою. Видавництво Норд-Комп’ютер, 2000 р.
20. Пархоменко В., Прошко В., Мавко П. Стратегічне планування розвитку громади. Практичний посібник. - Львів: “СПОЛОМ”, 2002. - 160 с.
21. Патоіндустріалізація, деіндустріалізація, пост-індустріалізація територій Донбасу: соціальні алгоритми формування майбутнього. Агентство регіонального розвитку “Донбас”, українською та англійською мовами. Видавництво Норд-комп’ютер, 2001 р.
22. Погляд у майбутнє (Досвід громади м. Кіркліс, Англія). Агентство регіонального розвитку “Донбас”, російською мовою. Видавництво Норд Комп’ютер, 2001 р.
23. Проблеми розвитку зовнішньоекономічних зв’язків та залучення іноземних інвестицій: регіональний аспект, Агентство регіонального розвитку “Донбас”, російською, українською та англійською мовами. Видавництво Донеччина, 1999 р.
24. Розвиток території: ринок зайнятості та місцевий розвиток (Польський досвід). Агентство регіонального розвитку “Донбас”, російською мовою. Видавництво Норд-Комп’ютер, 2000 р.
25. Розробка стратегії економічного розвитку: навчальний посібник для місцевих Рад в Україні. – Методичний посібник. Університет штату Індіана та Фундація Україна-США в рамках Програми сприяння Парламентові України;
26. Розробка стратегії місцевого розвитку. Агентство регіонального розвитку “Донбас”, українською мовою. Видавництво Норд Комп’ютер, 2001 р.
27. Розробка та реалізація Стратегій розвитку територіальних громад: вітчизняний досвід / Київ. Центр Інституту Схід-Захід; За ред. С.Максименка та ін. - К.: “Дата Банк України”, 2003. - 272 с.
28. Спеціальні економічні зони та їх вплив на соціально-економічний розвиток регіону, Агентство регіонального розвитку “Донбас”, російською мовою, Видавництво “Південь-Схід”, 1998 р.
29. Стеченко Д.М. Управління регіональним розвитком: Навч. Посіб. - К.: Вища шк., 2000. - 223 с.: іл.

30. Стратегії розвитку промислових міст Донбасу. Агентство регіонального розвитку “Донбас”, українською та англійською мовами. Видавництво Норд-комп’ютер, 2002 р.
31. Стратегічне планування економічного розвитку громад. Агентство регіонального розвитку “Донбас”, українською мовою. Видавництво Норд-комп’ютер, 2001 р.
32. Стратегія розвитку території, місцевих ініціатив та організацій. Агентство регіонального розвитку “Донбас”, російською мовою. Видавництво Норд-Комп’ютер, 2000 р.
33. Суховірський Б.І. Регіональна стратегія економічного розвитку України (теоретичні та прикладні основи геоekonomіки): Монографія. -к.:КНЕУ, 2000.-154 с.
34. Український Муніципальний Рух: 10 років поступу. Фонд Сприяння Місцевому Самоврядуванню України при Президентові України, ЛОГОС, Київ – 2001.
35. Фурман У. Проект статуту територіальної громади міста. Проект регламенту міської ради в Україні. – К., 1998.
36. Цивільний кодекс України // Офіційний Вісник України – 2003 – N 11 – ст. 461
37. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України – 2002. – № 3 – С. 51.

### **Інші публікації**

38. Berman N., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego*, Municipium, Warszawa 2000;
39. Berman N., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego*, Municipium, Warszawa 2000;
40. Blakely E.J., *Planning local economic development. Theory and practice*, SAGE Library of Social Research, London 1989;
41. Bono E. de, *Szeñж kapeluszy, czyli szeñж sposobyw myñlenia*, Wydawnictwo MEDIUM, Warszawa 1996;
42. Bocczak-Kucharczyk E. , Cousins L. , Herbst K. , Steward M. (red.), *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego*, British Know-How Fund, Warszawa 1996;
43. Brol R.: *Rozwyj lokalny — nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, PN AE we Wrociawiu nr 785, Wrociaw 1998;
44. Burton C., Michael N., *Zarz№dzanie projektem. Jak to robiz w twojej organizacji*, Wydawnictwo Astrum, Wrociaw 1999.
45. Domacski T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Hamal Books, Jydu 1999;
46. Drucker P., *Zarz№dzanie organizacj№ pozarz№dow№, teoria i praktyka*, Fundusz Wspiypracy, Warszawa 1995;
47. Evans W, Filas J., Piszczek M., Rosenberg P., Stopnicka I., *Doskonalenie metod budietowania. Poradnik dla polskich samorz№dyw*. Warszawa-Krakyw: ICMA i ARK, 1996.
48. *Finansowanie rozwoju maiych i ñrednich przedsikbiorstw*, Ministerstwo Gospodarki — Departament Rzemiosia, Maiych i ñrednich Przesikbiorstw, Warszawa 2000;

49. Fisher F., Kierowanie zmianami. Rola menedżera miasta, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1995;
50. Friedberg J., Zatrudnianie konsultantów dla potrzeb gmin: cele, zasady, metody, warunki, [w:] Rozwój gospodarczy gminy (wydruk — materiał konferencyjny), ARK, Poznań 1997;
51. Gasparski W., Projektowanie humanistyczne, [w:] Prakseologia, nr 2 (78), Warszawa 1981;
52. Gsicka G., Partnerstwo w rozwoju lokalnym, Fundusz Współpracy/Cooperation Fund, Katowice 1996;
53. Gilbert jr D. R., Kierowanie, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998;
54. Gilowska Z., System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce, Municipium, Warszawa 1998, s. 190;
55. Czekaj M., Konsekwencje WPI w Szczecinie – wpływ na budżet miasta, w: „Wieloletnie Plany Inwestycyjne dla samorządów” materiał konferencyjny powielony, Jachranka, 17-19 listopada 1999;
56. Gimpel J., U kresu przyszłości. Technologia i słońce Zachodu, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999;
57. Gordon G. L., Strategiczny plan dla gminy, Municipium, Warszawa, 1998;
58. Gorzelak Z., Jaiowiecki B., (red.) Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach, Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regio
59. Gorzelak Z., Jaiowiecki B., Refleksje o strategiach lokalnych, [w:] Gorzelak Z., J
60. Griffin R. W., Podstawy zarządzania organizacjami, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998;
61. Habuda L., Nieoperacyjny celów organizacyjnych, [w:] Prakseologia, nr 1 (65), Warszawa 1978;
62. Herbst K., Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość? Miejsce małych i średnich przedsiębiorstw w polityce regionalnej i lokalnej, PFPiRMiBP, Warszawa 1998;
63. Howie D., Nanotechnology — Progress and Prospect, Oxford Nanotechnology PLC, 1997;
64. Hunt D. V., Quality Management for Government. a Guide to Federal, State, and Local Implementation. ASQC Quality Press, Milwaukee, Wisconsin 1993;
65. Jarczewski A., Jak ziożyć Oplą, Municipium, Warszawa 1996;
66. Kasprzak W., Pelc K., Wyzwania technologiczne — prognozy i strategie, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1999;
67. Klasik A., Metodologia programowania strategicznego rozwoju powiatu (wydruk powielony); Katowice, 2000;
68. Kiosowski W., Miasta promieniują rozwojem. Model przestrzenny oddziaływania atrakcyjności inwestycyjnej miast na otaczające tereny, (wydruk powielony), Bielsko-Biała 2000;
69. Kiosowski W., Warda J., Techniki heurystyczne w procesie opracowywania strategii. Poradnik dla samorządów i organizacji pozarządowych, Warda & Kiosowski Consulting, Bielsko-Biała 2001;

70. Kotarbiński T., Dzieła wszystkie; prakseologia — cz. I, Ossolineum, Warszawa 1999, rozdz. 3.3.7. Zasady dobrego planu;
71. Kotarbiński T., Walory dobrego planu, „Nauka Polska”, 1961;
72. Kramarz M., Topicski P., Aktywizacja zawodowa mieszkańców wsi, Fundacja Idealna Gmina, Warszawa 1999;
73. Kramarz M., Topicski P., Strategie Rozwoju Gmin Wiejskich, Fundacja Idealna Gmina, Warszawa 1997;
74. Kuźnicki L. Polska w roku 2010. Projekcja optymistyczna, [w:] W perspektywie roku 2001, Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa 1995;
75. Levitas A., Gsicka G., Lokalne Fundusze Gwarancyjne, Program Inicjatyw Lokalnych, Warszawa 1995;
76. March J. G., Simon H. A., Teoria organizacji, PWN, Warszawa 1964.
77. Marchlewski W., Kontrakty, [w:] Shimanek T. (red.), Zasady, programy i formy współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, Akademia Rozwoju Filantropii, Warszawa 1998;
78. Marchlewski W., Strategie rozwoju lokalnego, [w:] Frńczak P., Jurkowski A., Kiosowski W. i in., Zasady, programy i formy współpracy Samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, Warszawa 1998;
79. Marszał T. (red.), Problemy zagospodarowania przestrzeni miast, Wydawn. Uniwersytetu Jydzkiego, Jydu 1996;
80. Martin B., In the Public Interest? Privatisation and Public Sector Reform. London-Atlantic Highlands, NJ: Zed Books, 1993;
81. McRae H., Hwiat w roku 2020, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1996;
82. Morrison D., Strategiczne podejście do zarządzania gminą, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1997;
83. Myna A., Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizm, [w:] Samorząd Terytorialny, 11, Municipium, Warszawa 1998;
84. Naisbitt J., Megatrendy, Zys I s-ka, Warszawa 1997;
85. Noworył A., Instrumenty zarządzania rozwojem miasta, Instytut Gospodarki Komunalnej i Przestrzennej, Kraków 1998;
86. Obij K., Trybuchowski M., Zarządzanie strategiczne, [w:] Koźmicki A. K., Piotrowski W. (red.), Zarządzanie. Teoria i praktyka, PWN, Warszawa 1995.
87. Osborne D., Gaebler T., Różniż Inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1994.
88. Pakoński K., Gmina jako przedsiębiorstwo, Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania AE w Krakowie, Kraków 1997.
89. Pakoński K., Gmina jako przedsiębiorstwo, Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania AE w Krakowie, Kraków 1997;
90. Parysek J., Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym, [w:] Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej, PWN, Warszawa 1995;
91. Peszko G., Społeczne koszty transportu miejskiego, [w:] Transport a ochrona środowiska, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1994;

92. Pietrasicki Z., Atakowanie problemy, Instytut Wydawniczy „Nasza Ksiegarnia”, Warszawa 1983;
93. Popenoe D., The Family Condition of America. [w:] Aaron H. J., Mann T. E., Taylor T. (red.), Values and Public Policy, Washington D.C.: Booking Institution, 1994;
94. Prawelska-Skrzypek G., Flis J., Obywatele, eksperci i politycy w procesie budowy strategii rozwoju regionalnego (maszynopis powielony w materiaiach konferencyjnych), UMCS, Lublin 2000.
95. Regis E., Nanotechnologia. Narodziny nowej nauki czyli wieiat czesteczka po czesteczce, Pryszyski i S-ka, Warszawa 2001;
96. Rezhohazy R., Le dīveloppement des communautīs, CIACO Editeur, Louvain-la-Neuve 1988;
97. Rozwyj przedsikbiorczonēci. Predsikbiorczonēj i inicjatywy lokalne, FISE, Warszawa 1995;
98. Schumacher C., Schwartz S., 100 zawodow z przyszionēci, Wydawnictwo Adamantan, Warszawa 1998;
99. Stoner A.F. , R.E.Freeman, D.R.Gilbert jr, Kierowanie, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998, s.616;
100. Socha S., Statystyka w zarzēdzaniu publicznym, [w:] Rozwyj gospodarczy gminy (wydruk powielony — materiaiy seminaryjne), Agencja Rozwoju Komunalnego, Poznac 1997.
101. Swianiewicz P. (red.), Wartoēci podstawowe samorzēdu terytorialnego i demokracji lokalnej. Municipium, Warszawa 1997;
102. Swianiewicz P., Dziemidowicz W., Atrakcyjnonēj inwestycyjna miast, Instytut Badac nad Gospodarkē Rynkowē, Gdacs 20001;
103. Szpor G., Informacja w zagospodarowaniu przestrzennym, Wydawnictwo Uniwersytetu Źlōskiego, Katowice 1998;
104. Sztando A., Oddziaiywanie samorzēdu lokalnego na rozwyj lokalny w wieietle ewolucji modeli ustrojowych gmin, Samorzēd Terytorialny, 11, Municipium, Warszawa 1998.
105. Thurow L. C., Przyszionēj kapitalizmu. Jak dzisiejsze siiy ekonomiczne ksztaitujē wieiat jutra, Wydawnictwo DolnoŹlōskie, Wrociaw 1999;
106. Toffler A., Toffler H., Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali, Zysk i s-ka, Poznac, 1996.
107. Toffler A., Toffler H., The Third Wave, Bantam Books, 1980;
108. Warda J., Kiosowski W., Kipta E., Strategia rozwoju gminy Goiuchyw, Warda & Kiosowski Consulting, Lublin 2000.
109. Wawrzycczak R., O formuiowaniu celyw, „Prakseologia”, 1981, nr 2 (78).
110. Zarzycki T., Przestrzec spoieczno-polityczna Polski, [w:] Studia regionalne i lokalne 23 (56), Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1997.
111. Ziobrowski Z. (red.), Bariery modernizacji i rozwoju miast. Identyfikacja i pokonywanie, Instytut Gospodarki Komunalnej i Przestrzennej, Krakow 1998.

## ЗМІСТ

Вступне слово.....	3
Від авторів.....	5
Вступ до українського видання.....	8
Як працювати з книжкою.....	9
1 Польська та Українська системи місцевої адміністрації.....	10
1.1 Над чим варто задуматись.....	11
1.1.1Перший крок.....	11
1.1.2Об'єкт нашого вивчення.....	15
1.2 Коротка характеристика польської системи місцевої адміністрації.....	19
1.2.1 Реформа адміністрації в постсоціалістичній Польщі.....	14
1.2.1.1 Основні принципи здійснюваних реформ.....	15
1.2.1.2 Зміни відносин власності.....	15
1.2.1.3 Основні ланки адміністративного устрою Польщі.....	16
1.2.1.3.1 Гміна.....	20
1.2.1.3.2 Повіт.....	20
1.2.1.3.4 Воеводство.....	21
1.2.1.3.5 Ефективна держава.....	21
1.2.2 Гміна - первинний суб'єкт місцевого самоврядування в Польщі.....	21
1.2.2.1 Рада гміни.....	22
1.2.2.2 Правління гміни.....	22
1.2.2.3 Структура установи гміни.....	23
1.2.2.4 Бюджет гміни.....	25
1.2.2.4.1 Доходи гміни.....	25
1.2.2.4.2 Видатки гміни.....	28
1.2.2.4.3 Підготовка проекту бюджету.....	33
1.2.2.4.4 Реалізація бюджету.....	35
1.2.3 Питання, дискусійні теми.....	36
1.2.3.1 Питання.....	36
1.2.3.2 Дискусійні теми.....	36
1.3 Стисла характеристика української системи місцевої адміністрації.....	37
1.3.1 Передусім – про законодавчі джерела.....	37
1.3.1.1 На цьому ґрунтується місцеве самоврядування.....	37
1.3.1.2 А що з державною владою?.....	38
1.3.1.3 Не плутаймо те, що плутати не слід.....	38

1.3.1.4	Погляд на адміністративну мапу.....	39
1.3.1.5	Пройдемося шаблями адміністративного поділу – район та область.....	39
1.3.2	Місьцеве самоврядування в Україні – сучасні акценти.....	40
1.3.2.1	Територіальна громада, вона ж первинний суб’єкт місцевого самоврядування.....	40
1.3.2.1.1	До речі – про населені пункти в Україні.....	41
1.3.2.1.2	Чим є територіальна громада – обриси феномену.....	42
1.3.2.1.3	Чим територіальна громада не є.....	42
1.3.2.1.4	Органи самоврядування територіальної громади.....	43
1.3.2.2	Кілька важливих зауважень.....	44
1.3.2.3	Питання місцевого значення – що це таке?.....	44
1.3.2.3.1	Компетенція територіальної громади.....	44
1.3.2.3.2	Компетенція органів місцевої влади.....	45
1.3.2.3.3	Офіційні документи місцевих органів влади.....	47
1.3.2.4	Майно територіальних громад.....	48
1.3.2.4.1	Природа комунального майна.....	48
1.3.2.4.2	Як може використовуватись майно територіальних громад... ..	49
1.3.2.4.3	Питання ефективності управління комунальним майном.....	50
1.3.2.5	Слово про міський бюджет.....	51
1.3.2.5.1	Формування бюджету.....	51
1.3.2.5.2	Міжбюджетні трансферти.....	51
1.3.3	Питання, дискусійні теми.....	53
1.3.3.1	Питання.....	53
1.3.3.2	Дискусійні теми.....	53
2	Перед тим як почнемо творити стратегію.....	54
2.1	Словничок, або: визначення понятійного апарату.....	55
2.1.1	“Стратегія”. Що це таке?.....	55
2.1.1.1	Стратегічне планування.....	56
2.1.1.2	А що ж із стратегічним управлінням?.....	58
2.1.2	“Розвиток”. Що це ?.....	59
2.1.2.1	Труднощі з визначенням “локального розвитку”.....	59
2.1.2.2	Наше визначення локального розвитку.....	60
2.1.2.3	HDI — Показник Суспільного Розвитку.....	62
2.1.2.4	Зрівноважений розвиток.....	63
2.1.2.5	Задоволення потреб, але яких?.....	63



2.1.3	Що значить “локальний”?	65
2.1.3.1	Компетенція в галузі стратегічного планування	66
2.1.4	Питання, дискусійні теми	69
2.1.4.1	Контрольні питання	69
2.1.4.2	Дискусійні теми	69
2.2	Стратегія це план на майбутнє	70
2.2.1	Світ змінюється	71
2.2.2	Глобальні технологічні прогнози	72
2.2.2.1	Прогнози нових технологій	74
2.2.2.2	Наближається четверта хвиля	74
2.2.2.3	Технологія визначає засоби	75
2.2.3	Глобальні суспільно-економічні прогнози	76
2.2.3.1	Глобалізація вже наступила	76
2.2.3.2	Послуги замість промисловості, знання замість сили	77
2.2.3.3	Зміни на ринку праці	78
2.2.3.3.1	Високоякісні робочі місця	78
2.2.3.3.2	Праця подорожує по світу	79
2.2.3.4	Швидкий прибуток, чи розвиток?	80
2.2.3.5	Видовищ!	80
2.2.3.6	Демографічні зміни в розвинутих країнах	81
2.2.4	Отже...	83
2.2.5	Питання, дискусійні теми	84
2.2.5.1	Контрольні питання	84
2.2.5.2	Дискусійні теми	84
2.3	Як не треба розробляти стратегію?	85
2.3.1	Не переписуйте у друзів	85
2.3.1.1	Стратегія бідного суспільства і молоді ринкової економіки	85
2.3.1.2	„Economy, stupid”	86
2.3.1.3	Розвиток економічний, чи ... зрівноважений?	87
2.3.2	Найчастіші помилки	87
2.3.2.1	Стратегія “екстраполяційна”	87
2.3.2.2	Стратегія під “шаблон”	88
2.3.2.3	Стратегія белькотливо-псевдонаукова	89
2.3.2.4	Стратегія-мрія	90
2.3.2.5	„Не висовуватись”	90
2.3.2.6	„Концерт побажань”	91
2.3.2.7	Стратегія “очевидності і загальних фраз”	91
2.3.2.8	„Всього по трішки”	92
2.3.3	Питання, дискусійні теми	93
2.3.3.1	Контрольні питання	93
2.3.3.2	Дискусійні теми	93
3	Приступаємо до підготовки: методологія, люди, дані	94
3.1	Зауваження перед початком роботи	95
3.1.1	Спочатку – підготовка до роботи	95

3.1.1.1	Ієрархія завдань.....	95
3.2	Вибираємо метод роботи: „по-батьківськи” чи „як партнери”?.....	96
3.2.1	Влада краще знає: управлінський метод.....	96
3.2.2	Експертний метод.....	97
3.2.3	Експертно - консультаційний метод.....	97
3.2.4	Метод менеджерсько-консультаційний.....	98
3.2.5	“Метод співучасті”.....	99
3.2.6	Питання, дискусійні теми.....	101
3.2.6.1	Питання.....	101
3.2.6.2	Дискусійні теми.....	101
3.3	Люди, з якими будемо працювати над стратегією.....	102
3.3.1	Політики, експерти, громадяни: різні ролі.....	102
3.3.1.1	Жителі.....	105
3.3.1.2	Експерти (консультанти).....	106
3.3.1.2.1	Уникнення емоційної участі в місцевих стосунках.....	106
3.3.1.2.2	Покращення процесу спілкування між окремими учасниками процесу стратегічного планування.....	107
3.3.1.2.3	Краще представлення точок зору і результатів.....	107
3.3.1.3	Місцева влада.....	108
3.3.1.3.1	Політики.....	108
3.3.1.3.2	Чиновники, менеджери.....	108
3.3.2	Конвент Розвитку Гміни.....	109
3.3.2.1	Конвент і конфлікти: що робити з “важкими партнерами”?...	110
3.3.2.2	Практичні поради: скликання конвенту і визначення його складу.....	111
3.3.2.3	Підготовка конвенту до роботи.....	113
3.3.2.4	Спеціалізація робочих груп Конвенту.....	113
3.3.3	Питання, дискусійні теми.....	114
3.3.3.1	Контрольні питання.....	114
3.3.3.2	Дискусійні теми.....	114
3.4	Вхідні дані: над чим будемо працювати?.....	115
3.4.1	Звідки брати дані?.....	115
3.4.1.1	“Готові” дані.....	115
3.4.1.2	Аналітичний звіт про передумови та напрямки господарювання простором гміни.....	115
3.4.1.3	Порівняльні дані зовнішнього характеру.....	116
3.4.1.4	Місцеві “ефемерні дані”.....	116
3.4.2	Як представити дані?.....	117
3.4.2.1	Старанний вибір форми представлення даних.....	117
3.4.2.2	Дані, представлені графічно ( графіки, схеми, карти тощо)...	118
3.4.2.3	База порівняння.....	121
3.4.3	Чому султан носить зелені підтяжки?.....	122
3.4.4	Питання, дискусійні теми.....	123

3.4.4.1	Контрольні питання.....	123
3.4.4.2	Дискусійні теми.....	123
4	Рапорт про стан гміни: найважча частина роботи.....	124
4.1	Як виникає Рапорт .....	124
4.1.1	Структура Рапорту: що значить, як її зрозуміти?.....	124
4.1.2	Експерти беруть дані у свої руки.....	127
4.1.2.1	Лише стратегічні передумови, тобто: викидаємо більшу частину роботи... ..	127
4.1.2.2	А-В-С-аналіз.....	128
4.1.2.3	Чому не SWOT-аналіз?.....	133
4.1.3	Питання, дискусійні теми.....	134
4.1.3.1	Контрольні питання.....	134
4.1.3.2	Дискусійні теми.....	134
4.2	Як писати перший розділ Рапорту: “Зовнішнє оточення і зовнішні взаємовідносини”.....	135
4.2.1	Територіальний масштаб аналізу.....	135
4.2.2	Вплив розвитку сусідніх центрів.....	135
4.2.3	Зовнішні конкуренти.....	136
4.2.4	Комунікаційні сполучення.....	136
4.2.5	Питання, дискусійні теми.....	137
4.2.5.1	Контрольні питання.....	137
4.2.5.2	Дискусійні теми.....	137
4.3	Як писати другий розділ рапорту: “Просторовий лад і урбаністика”.....	138
4.3.1	Вступ.....	138
4.3.1.1	Аналітичний звіт про передумови та напрямки господарювання простором гміни.....	138
4.3.1.2	Генеральна схема планування території.....	139
4.3.1.3	Графічне представлення інформації про просторове розміщення гміни.....	140
4.3.2	Територія гміни: що і як описувати.....	141
4.3.2.1	Функціональні сфери.....	141
4.3.2.2	Урбаністичні системи.....	142
4.3.2.3	Комунікаційна система.....	142
4.3.2.4	Інші елементи технічної інфраструктури.....	143
4.3.2.5	Структура використання території гміни.....	143
4.3.3	Охорона культурної спадщини.....	143
4.3.4	Особливо важливі об’єкти для гміни.....	144
4.3.5	Питання, дискусійні теми.....	145
4.3.5.1	Дискусійні теми.....	145
4.4	Як писати третій розділ Рапорту: “Зовнішнє середовище”... ..	146
4.4.1	Ресурси і привабливість навколишнього середовища.....	146
4.4.1.1	Охорона природи.....	146

4.4.1.2	Привабливість зовнішнього середовища.....	147
4.4.1.3	Природні багатства і ресурси, придатні для господарського використання.....	147
4.4.2	Антропогенні загрози для зовнішнього середовища та способи протидії цим загрозам.....	147
4.4.2.1	Негативний антропогенний вплив на окремі елементи навколишнього середовища.....	148
4.4.2.2	Актуальні форми протидії небажаним наслідкам впливу людини на зовнішнє середовище.....	149
4.4.3	Питання, дискусійні теми.....	150
4.4.3.1	Контрольні питання.....	150
4.4.3.2	Дискусійні теми.....	150
4.5	Як писати четвертий розділ Рапорту: „Місцева громада”.....	151
4.5.1	Демографічна характеристика.....	151
4.5.2	Якість життя.....	152
4.5.2.1	Економічний стан сімей.....	152
4.5.2.2	Переваги проживання в даному місті.....	153
4.5.2.3	Якість і естетика території гміни.....	153
4.5.2.4	Громадська безпека.....	153
4.5.2.5	Рівень доступності ринкових послуг.....	154
4.5.2.6	Суспільний клімат.....	154
4.5.3	Освіта.....	154
4.5.4	Культура і спорт.....	155
4.5.5	Охорона здоров'я та соціальна допомога.....	156
4.5.6	Ринок праці.....	157
4.5.7	Суспільна мобілізація.....	158
4.5.7.1	Місцева громадська активність.....	158
4.5.7.2	Місцева політична активність.....	158
4.5.7.3	Місцева підприємницька активність.....	158
4.5.8	Питання, дискусійні теми.....	159
4.5.8.1	Контрольні питання.....	159
4.5.8.2	Дискусійні теми.....	159
4.6	Як писати п'ятий розділ Рапорту: „Місцева економіка”.....	160
4.6.1	Зовнішні умови, в яких функціонує економіка гміни.....	160
4.6.2	Характеристика місцевого сектора економіки.....	161
4.6.2.1	Галузева структура місцевої економіки.....	161
4.6.2.2	Клімат для підприємництва.....	163
4.6.2.3	Тіньовий сектор.....	163
4.6.3	Умови функціонування місцевої економіки.....	164
4.6.3.1	Місцевий ринок нерухомості.....	164
4.6.3.2	Місцевий ринок праці.....	164
4.6.3.2.1	Функціональний анальфabetизм.....	164
4.6.3.2.2	Самокерованість.....	165

4.6.3.3	Інституції підтримки підприємців.....	165
4.6.3.3.1	Інституції комерційного ринку.....	165
4.6.3.3.2	Громадські організації, що реалізують програми підтримки бізнесу.....	166
4.6.3.4	Гміна як учасник місцевих економічних відносин.....	166
4.6.3.4.1	Гміна допомагає місцевій економіці.....	166
4.6.3.4.2	Гміна створює перешкоди для місцевої економіки.....	166
4.6.4	Питання, дискусійні теми.....	167
4.6.4.1	Дискусійні теми.....	167
4.6.4.2	Як писати шостий розділ Рапорту: „Бюджет і організаційні питання”.....	167
4.7	Бюджетні передумови.....	168
4.7.1	Вступні зауваження.....	169
4.7.1.1	Витратити мало, чи – мудро?.....	169
4.7.1.1.1	Зменшити видатки чи збільшити доходи?.....	169
4.7.1.1.2	Як розглядати фінанси гміни?.....	170
4.7.1.1.3	Порівняння реальної, а не номінальної вартості.....	170
4.7.1.1.4	Старанність гміни в питаннях доходів бюджету.....	171
4.7.1.2	Фіскальна політика гміни.....	172
4.7.1.2.1	Доходи від майна гміни.....	172
4.7.1.2.2	Господарська діяльність гміни.....	173
4.7.1.2.3	Цільове використання коштів з бюджету гміни.....	175
4.7.1.3	Бюджетна класифікація, структура бюджету по завданнях.....	175
4.7.1.3.1	Спосіб фінансування завдань.....	175
4.7.1.3.2	Одинична вартість виконання послуг.....	176
4.7.1.4	Потенціал бюджету на цілі розвитку.....	176
4.7.1.5	Інвестиційний потенціал гміни.....	177
4.7.1.5.1	Кредитоспроможність гміни.....	177
4.7.1.5.2	Коефіцієнт самостійності бюджету.....	179
4.7.1.5.3	Доступність для всієї територіальної громади і прозорість бюджету.....	181
4.7.1.6	Організаційна структура гміни.....	182
4.7.2	Основна організаційна схема гміни.....	183
4.7.2.1	Перша сфера: Управління Гміни.....	184
4.7.2.2	Структура адміністрації і вартість її утримання.....	185
4.7.2.2.1	Якість обслуговування жителів Управлінням Гміни.....	185
4.7.2.2.2	Комп’ютеризація Управління.....	186
4.7.2.2.3	Друга сфера: структура гміни поза Управлінням.....	187
4.7.2.3	Об’єкти і послуги гміни.....	188
4.7.2.3.1	Допоміжні одиниці гміни.....	188
4.7.2.3.2	Третя сфера: автономні суб’єкти, які виконують завдання гміни.....	191

4.7.2.4	Графічне представлення організаційної структури гміни.....	192
4.7.3	Питання, дискусійні теми.....	193
4.7.3.1	Дискусійні теми.....	193
5	Вибираємо стратегічні цілі розвитку гміни.....	194
5.1	План, але який?.....	195
5.1.1	Яка є суть планування?.....	195
5.1.2	План — проект — програма.....	196
5.1.3	А що зі стратегією?.....	197
5.1.4	Риси доброго плану.....	198
5.1.4.1	Доцільність.....	198
5.1.4.2	Виконавчість.....	198
5.1.4.3	Внутрішня згідність (цілісність).....	199
5.1.4.4	Легкість впровадження (оперативність концепції).....	199
5.1.4.5	Еластичність.....	200
5.1.4.6	Відповідний рівень детальності.....	200
5.1.4.7	Часова перспектива.....	201
5.1.4.8	Кінцеві терміни реалізації.....	201
5.1.4.9	Адекватність глибини опису.....	202
5.1.4.10	Раціональність плану (базування плану на аналізі).....	202
5.1.4.11	Виконавча оперативність.....	202
5.1.5	Питання, дискусійні теми.....	203
5.1.5.1	Контрольні питання.....	203
5.1.5.2	Дискусійні теми.....	203
5.2	Вибираємо цілі.....	204
5.2.1	Про різновиди стратегічних цілей... ..	204
5.2.1.1	Ціль, як “стан речей, якого ми хочемо досягти”.....	204
5.2.1.1.1	Відносне визначення.....	204
5.2.1.1.2	Безумовне визначення.....	205
5.2.1.1.3	Вимірювання цілей першого роду.....	205
5.2.1.2	Ціль, як “пункт на горизонті, що визначає напрямок нашого руху”.....	206
5.2.1.3	Ціль, як предмет (об’єкт) вибраних дій.....	206
5.2.2	Як вибирати стратегічні цілі?.....	207
5.2.2.1	Перший етап: концерт на замовлення.....	207

5.2.2.1.1	Точки зору лідерів – членів конвенту.....	207
5.2.2.1.2	Індивідуальні розмови експертів з ключовими особами.....	207
5.2.2.1.3	Дослідження громадської думки - анкетування.....	208
5.2.2.1.4	Цілі, сформульовані експертами.....	208
5.2.2.1.5	Цілі, запропоновані місцевою владою.....	208
5.2.2.2	Другий етап: селекція цілей.....	210
5.2.2.2.1	Виключення цілей неможливих, не співпадаючих з діючим законодавством, логічно суперечних або неадекватних.....	210
5.2.2.2.2	Зведення цілей до спільного знаменника.....	211
5.2.2.2.3	Ідентифікація груп суміжних цілей.....	211
5.2.2.2.4	Пошук цілей взаємно суперечних.....	212
5.2.2.2.5	Ідентифікація конкуруючих цілей.....	212
5.2.2.2.6	Створення “карти цілей”.....	212
5.2.2.3	Третій етап: побудова ієрархії цілей.....	215
5.2.2.4	Дебати над стратегічними цілями.....	217
5.2.3	Питання, дискусійні теми.....	220
5.2.3.1	Контрольні питання.....	220
5.2.3.2	Дискусійні теми.....	220
5.3	Місія гміни і стратегічне бачення.....	221
5.3.1	Місія гміни – новий погляд.....	221
5.3.1.1	Цілком інакше, ніж в комерційній фірмі.....	221
5.3.1.2	Чим повинна бути місія гміни?.....	222
5.3.1.3	Зовнішня і внутрішня місії.....	223
5.3.1.4	Місія і стратегічні цілі гміни.....	224
5.3.2	Питання, дискусійні теми.....	225
5.3.2.1	Контрольні питання.....	225
5.3.2.2	Дискусійні теми.....	225
6	Плануємо засоби реалізації стратегічних цілей.....	226
6.1	На стику стратегічного планування і стратегічного менеджменту.....	227
6.1.1	Менеджмент, зорієнтований на досягнення цілей.....	227
6.1.1.1	Десять принципів підприємницької влади Дрюкера.....	228
6.1.1.1.1	Замовлення послуг у зовнішніх виконавців.....	228
6.1.1.1.2	Передача компетенцій на нижчий рівень.....	228

6.1.1.1.3	Введення принципу конкуренції до системи надання послуг.....	228
6.1.1.1.4	Самокерування почуттям місії і мінімалізація законодавчих актів.....	229
6.1.1.1.5	Результативність діяльності замість старань.....	229
6.1.1.1.6	Влада, що керується потребами клієнта.....	229
6.1.1.1.7	Фінансування послуг з оплат, не з податків.....	229
6.1.1.1.8	Запобігання замість лікування.....	230
6.1.1.1.9	Спільне прийняття рішень і колективна реалізація.....	230
6.1.1.1.10	Використання ринкових механізмів замість адміністративних.....	230
6.1.1.2	Контрактування замість дотацій.....	230
6.1.1.2.1	Дотації.....	231
6.1.1.2.2	Контрактування послуг.....	231
6.1.1.2.3	Специфікація і стандартизація послуг.....	232
6.1.1.2.4	Контрактування – це майбутнє.....	232
6.1.2	Питання, дискусійні теми.....	233
6.1.2.1	Контрольні питання.....	233
6.1.2.2	Дискусійні теми.....	233
6.2	Проекти і стратегічні програми.....	234
6.2.1	Що таке проект?.....	234
6.2.1.1	Опис існуючої невирішеної потреби або проблеми суспільства, яка є причиною реалізації даного проекту.....	234
6.2.1.2	Назва проекту.....	235
6.2.1.3	Ціль проекту.....	236
6.2.1.4	Точно визначені часові рамки.....	237
6.2.1.5	План реалізації.....	237
6.2.1.6	Бюджет.....	238
6.2.1.7	Бенефіціанти.....	238
6.2.1.8	Результати.....	239
6.2.1.9	Моніторинг і оцінювання.....	240
6.2.1.10	Координатор.....	241
6.2.2	Як підготувати проект?.....	242
6.2.2.1	З чого починати?.....	242
6.2.2.2	Плануємо діяльність.....	242
6.2.2.2.1	Концепція проекту.....	242
6.2.2.2.2	Список завдань.....	243
6.2.2.3	Структура проекту.....	244
6.2.2.3.1	Сіткова діаграма PERT.....	244
6.2.2.3.2	Таблиця Ганта (Gantt).....	245
6.2.2.3.3	“Критичні пункти” проекту.....	248
6.2.2.3.4	Календар реалізації проекту.....	249
6.2.2.3.5	Метод критичної стежки -МКС.....	249



6.2.2.3.6	Управління ресурсами.....	250
6.2.2.3.7	Комп'ютерна допомога в створенні проекту.....	251
6.2.3	Спрощений запис проектів у стратегії.....	251
6.2.3.1	ДОО – діаграма об'єднаної оцінки.....	252
6.2.3.2	ДРОО — діаграма рейтингової об'єднаної оцінки.....	254
6.2.4	Як треба формулювати і записувати програми і політику?.....	255
6.2.4.1	Програми.....	255
6.2.4.2	Політика.....	256
6.2.5	Питання, дискусійні теми.....	257
6.2.5.1	Контрольні питання.....	257
6.2.5.1	Дискусійні теми.....	257
6.3	Партнери, які можуть допомогти.....	258
6.3.1	Партнери в Україні.....	258
6.3.1.1	Державна підтримка.....	259
6.3.1.2	Зв'язки органів місцевого самоврядування.....	261
6.3.1.3	Агентства регіонального розвитку.....	262
6.3.1.4	Організації підтримки локального бізнесу.....	265
6.3.2	Міжнародна співпраця.....	267
6.3.2.1	Польсько-Американсько-Українська Ініціатива про Співпрацю (ПАУСІ).....	268
6.3.2.2	Академія Локального Розвитку.....	270
6.3.2.3	Міжнародний Фонд Відродження.....	272
6.3.2.4	Програма „Region in Transition”.....	273
6.3.2.5	Програма TACIS IBPP.....	276
6.3.2.6	Інші партнерські організації з-за кордону.....	277
6.4	Приклади проектів і програм.....	279
6.4.1	Просторовий лад і урбаністика.....	279
6.4.2	Середовище.....	281
6.4.3	Місцева громада.....	283
6.4.4	Місцева економіка: приклади проектів і програм.....	284
6.4.5	Розробка стратегічного плану.....	288
6.5	Стратегія опрацьована: що далі?.....	292
6.5.1	Затвердження стратегії Радою.....	292
6.5.2	Продовження процесу.....	292
6.5.3	Видаємо і розповсюджуємо стратегію.....	293
	Література.....	321

# Наш редакційний колектив

---

**Варда Яцек** – експерт з питань місцевого самоврядування та стратегічного планування. Співатор польського видання підручника “Острови Шанс. Як будувати стратегії локального розвитку?”.

**Васильченко Галина Василівна** – кандидат економічних наук, доцент кафедри управління регіональним і галузевим розвитком Івано-Франківського Національного технічного університету нафти і газу. Голова правління Громадського Центру “Ділові ініціативи”.

**Васильченко Сергій Миколайович** – кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної теорії Прикарпатського університету імені Василя Стефаника. Член правління Громадського Центру “Ділові ініціативи”.

**Гречаник Василь Петрович** – кандидат технічних наук, професор кафедри фінансів Івано-Франківського Інституту права, економіки і будівництва.

**Желяк Маркіян Романович** - громадський діяч, економіст. Автор праць про підготовку Польщі до вступу в Європейську Співдружність. Тематика його наукових досліджень: європейська інтеграція і ринкова трансформація в постсоціалістичних країнах.

**Зварич Ігор Теодорович** – заслужений економіст України, доцент кафедри менеджменту Прикарпатського університету імені Василя Стефаника. Заступник голови Івано-Франківської Обласної Державної Адміністрації.

**Клосовскі Войцех** – експерт з питань місцевого самоврядування та стратегічного планування. Співатор польського видання підручника “Острови Шанс. Як будувати стратегії локального розвитку?”.

**Кулик Тетяна Павлівна** - доцент кафедри управління регіональним і галузевим розвитком Івано-Франківського Національного технічного університету нафти і газу. Член правління Громадського Центру “Ділові ініціативи”.

**Петренко Віктор Павлович** - кандидат технічних наук, завідувач кафедри управління регіональним і галузевим розвитком Івано-Франківського Національного технічного університету нафти і газу. Декан факультету управління регіональним і галузевим розвитком.

**Півнів Юрій Степанович** - начальник головного управління економіки, промисловості і розвитку підприємництва Івано-Франківської Обласної Державної Адміністрації.

**Плугатор Роман Іванович** – кандидат економічних наук, доцент кафедри менеджменту і маркетингу Прикарпатського університету імені Василя Стефаника.

**Рубановський Кирило Станіславович** - адвокат, регіональний консультант Програми Регуляторної реформи. Пошукач кафедри муніципального та фінансового права Київської Академії Муніципального Управління. Тематика його наукових досліджень: нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування; муніципальне статутне право.

**Фабяновський Кшиштоф** - ветеран польського самоврядування, співзасновник Асоціації Гмін Опольської Сілезії і Віце-президент цієї Асоціації. Бургомістр Гміни Стшельце Опольське з 1990 року. В 2002 році Гміна Стшельце Опольське в загальнопольському конкурсі виграла відзнаку “БЕЗПЕЧНА ГМІНА”.

**Науково-практичне видання**

**Яцек Варда, Войцех Клосовскі**

**“Острови надій: розробка стратегій локального розвитку”**

**Всі права захищені. Ця книга або будь-який її фрагмент не можуть бути використані з метою отримання прибутку без письмового дозволу власників авторських прав. Відтворення фрагментів цієї книги з метою цитування або для наукових потреб дозволені при умові посилання на джерело.**

Яцек Варда, Войцех Клосовскі

**В18 “Острови надій: розробка стратегій локального розвитку” - Івано-Франківськ: Видавництво “Нова Зоря”, 2003.-**

**ISBN 83-912309-0-2 (польськ.)**

**ISBN 966-8265-23-8 (укр.)**

Успішному зростанню сусідня Польща багато в чому завдячує соціально-економічному розвитку окремих громад, міст та регіонів. В цьому підручнику узагальнюється польський досвід розробки і реалізації стратегій локального розвитку, розкривається зміст та структура стратегій місцевого, регіонального соціально-економічного та культурного розвитку, описуються етапи створення та механізми реалізації таких стратегій.

Українське видання підручника стало результатом співпраці польських авторів та українських експертів з регіонального стратегічного планування в рамках проекту ПАУСІ “Розробка стратегій регіонального розвитку для України (“Острови Надій”)”. Матеріали підручника адаптовано до умов вітчизняного законодавства, структури органів державної влади та місцевого самоврядування. Вони доповнені матеріалами щодо українського досвіду планування соціально-економічного розвитку територій.

В підручнику не змінений стиль мови наших польських колег. Зроблено це з огляду на те, щоб зберегти самобутність мислення польських фахівців, зберегти тонкощі термінології, якою оперують польські спеціалісти самоврядування.

Видання розраховане на депутатів усіх рівнів, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, студентів та всіх, хто цікавиться проблемами місцевого та регіонального розвитку.

**ББК 65.9(4У)231.8(Я73)**