U.S.-UKRAINE
ПАРТНЕРСТВО ГРОМАД
COMMUNITY PARTNERSHIPS
УКРАЇНА-США

АСПЕКТИ самоврядування

Число 3(11) - 2001

ЧАСОПИС УКРАЇНСЬКО-АМЕРИКАНСЬКОЇ ПРОГРАМИ "ПАРТНЕРСТВО ГРОМАД"

Інформаційні технології
Розвиток туризму

ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ

Досвід інших країн
Вікас Нат
Моделі цифрового управління 2

Мерлі Нортон
Семирічний проект НАТК у Польщі успішно завершено 13

Паростки успіху
Володимир Царакаєв
Роль телекомунікацій та сучасних інформаційних технологій у місцевому економічному розвитку 17

Валерій Кочуєв, Володимир Сергєєв
Інформаційні технології: сучасний стан та досвід розвитку 20

Проблема
Вячеслав Довбенко
Роль інформаційних технологій у розвитку підприємств виробничого профілю 22

Геннадій Чуйко
Інформаційна політика українських місцевих органів влади в глобальній мережі: загальні міркування 28

РОЗВИТОК ТУРИЗМУ

Огляд ситуації
Віра Андрушків
Міркування про можливості розвитку туризму в Україні 31

Інтерв'ю
Ганна Морозова
Рецепт свята по-бердянськи 40

Паростки успіху
Расті Брукс
Історико-культурний туризм у південно-західній Україні: влада, бізнес та НУО об'єднують свої зусилля задля економічного розвитку 44

Григорій Спектор
СПК «Джерело»: десять років паровозного туризму в Україні 48

СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАД

Проблема
Геннадій Чуйко
Усвідомлення та захист регіональних інтересів як елемент розвитку територіальної громади міста Херсона 50

Інтерв'ю
Олександр Швець
Малі міста вирішують великі проблеми 52

Проблема
Вадим Прошко
Бюджетний кодекс як останній цвях у домовину місцевого самоврядування 56

Знати як
Стефен М.Баро
Фінансування початкової та середньої освіти у Польщі: варіанти, що можуть бути застосовані у 2000 році й надалі 58

Руслан Краплич
Моделі співпраці трьох секторів суспільства задля регіонального розвитку 79

Часопис засновано Фундацією "Україна-США". Свідоцтво про реєстрацію №5166, серія КВ. Наклад 2500 прим. Розповсюджується безкоштовно. Часопис може друкувати матеріали, не поділяючи точки зору автора. За точність наведених даних відповідають автори. Передрук – тільки з дозволу редакції. ● *Адреса Фундації "Україна-США":* 733 15th Street, NW, Suite 1026, Washington, DC 20005; тел: (202) 347-4264, факс: (202) 347-4267, ел. пошта: usuf@usukraine.org, сторінка у WWW: www.usukraine.org. ● *Адреса редакції:* 01015, Київ, вул. Московська, 40-а; Фундація "Україна – США"; тел: (38044) 290-6563, факс: (38044) 290-6464, ел. пошта: cppinfo@usukraine.kiev.ua

МОДЕЛІ ЦИФРОВОГО УПРАВЛІННЯ. ЯК ПОКРАЩИТИ УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ, ЩО РОЗВИВАЮТЬСЯ

Вікас Нат,
стипендіат-дослідник Inlaks (Лондонська Економічна Школа),
політичний аналітик ПРООН (Програма розвитку ООН)[1]

Управління за допомогою цифрових технологій у країнах, що розвиваються, може багатьом видаватися віддаленою перспективою, але присутність його, безперечно, відчувається вже досить виразно. Поява так званих суспільств знань, каталізатором якої є розвиток інформаційних і комунікаційних технологій, створює передумови для того, щоб люди відігравали більш активну роль у процесах розвитку своїх суспільств. Перетворення, що відбуваються, є унікальними і безпрецедентними у багатьох відношеннях. Вони мають потенціал залучити до активного соціально-політичного життя тих, хто досі був відчужений від процесу прийняття рішень. Члени суспільств знань отримуватимуть більше інформації щодо соціально-політичних процесів, які впливають на їхнє життя, і матимуть змогу вирішувати на власний розсуд, хто і як саме має ними керувати. Ми входимо в "новий чудовий світ"[2]*, де не буде лідерів, що керують народом, а буде народ, який дозволятиме лідерам керувати собою.*

У цій статті зроблено спробу розглянути, як цифрові технології сприяють переходу управління в країнах, що розвиваються, до більш чутливих, керованих самими людьми моделей.

Наймогутніша зброя на землі – громадська думка. Ніколи цього не забувайте.
Поль Краузер

Ера радикальних перетворень

Поступове проникнення інформаційних і комунікаційних технологій (ІКТ) в усі аспекти людського існування призводить до багатовимірних і часто непередбачуваних змін. Змінюються шляхи взаємодії індивідуумів між собою та з суспільством, а також шляхи залучення індивідуумів до процесу еволюції суспільства. Створюються нові моделі спілкування, сам принцип дії яких дозволяє всім без винятку людям спілкуватися швидко й ефективно. Теоретично особа, яка має доступ до будь-яких вузлів ІКТ, може дістатися інформаційної супермагістралі. Безпосереднім наслідком поширення ІКТ в країнах, що розвиваються, є поява двостороннього каналу спілкування між окремими особами та їхнім оточенням. Канали спілкування контролюються користувачами і дають їм майже необмежений доступ до інформації, що зберігається у віддалених базах даних та інших інституціях накопичення знань. В той же час, ці комунікаційні канали служать засобом поширення інформації серед ширших верств суспільства.

Ці якості ІКТ (тобто, неексклюзивність[3] за принципом дії, контроль їх самим користувачем та двосторонність) стають каталізаторами перетворення існуючих суспільств у суспільства знань. Працівники мереж знань або члени суспільств знань будуть краще обізнані щодо подій у місцевому і глобальному масштабі. Їхні думки і дії в більшій мірі ґрунтуватимуться на знаннях, що є універсальними, об'єктивними, своєчасними і такими, що надходять з різних джерел.

Виникнення ІКТ зробило можливим існування мереж знань

ІКТ – це сукупність різноманітних засобів зберігання та передачі інформації. До них, окрім Інтернету, належать місцеве радіо, радіостанції, що транслюють свої програми через Інтернет, місцеві мережі, телецентри, інформаційні кіоски (довідкові веб-сторінки), мобільні телефони та програмне забезпечення, призначене для розповсюдження інформаційних матеріалів через Інтернет. Є

---

[1] *Погляди, викладені у цій статті, є поглядами автора, і вони не відбивають поглядів організації, в якій він працює. Більш детальну інформацію про цифрове управління можна отримати на веб-сайті, присвяченому цифровому управлінню – http: // www.digitalgovernance.org, або написавши листа авторові на адресу V.Nath@lse.ac.uk*

[2] *Автор натякає на роман-антиутопію Олдоса Гакслі «Чудовий новий світ» (прим.ред.).*

[3] *Йдеться про те, що будь-хто зацікавлений може бути включений до такого обміну інформацією й можливості перешкоджати поширенню інформації майже відсутні.*

три аспекти трансформації традиційного механізму обміну інформацією у суспільстві засобами ІКТ.

- По-перше, вони прискорюють обіг інформації. Завдяки цьому міжрегіональні й міжнародні потоки інформації стають набагато більш швидкими.
- По-друге, вони розширюють ареал одержувачів і провайдерів інформації. В ідеалі, будь-хто, маючи доступ до ІКТ, може бути як провайдером, так і одержувачем.
- По-третє, вони створюють досі небачені структури обміну інформацією, які усувають традиційні ієрархічно-бюрократичні перепони на шляху потоків інформації. Це стає можливим завдяки таким природним якостям мереж ІКТ, як рівність і неексклюзивність.

Укорінення мереж ІКТ у суспільстві призводить до далекосяжних змін у динаміці розвитку інформації і знань.

- Знання перестають бути замкнутими в приватних сферах чи географічних кордонах – вони стають суспільним надбанням, що знаходиться у вільному обігу.
- Знання миттєво передаються від первинного джерела до численних користувачів і знищити первинну інформацію стає вже неможливим.
- Мережі знань стають каталізаторами руху потоків інформації і знань у тих напрямках, де їх найкраще сприймають, цінують, збагачують і використовують.

Безпосереднім наслідком існування мереж знань є те, що ті, хто краще справляються зі знаннями і застосовують їх творчо, отримуватимуть найбільшу користь в сенсі інтелектуальної, економічної і політичної переваги. Більше того, одні й ті ж знання можуть мати різну цінність для різних користувачів, і саме від здатності кінцевого користувача розпізнати і охопити різноманітні аспекти знань залежить ефективність їхнього використання. Як ми побачимо у подальших розділах, цей аспект мереж знань має суттєвий вплив на характер нових моделей цифрового управління.

ІКТ – виток можливостей

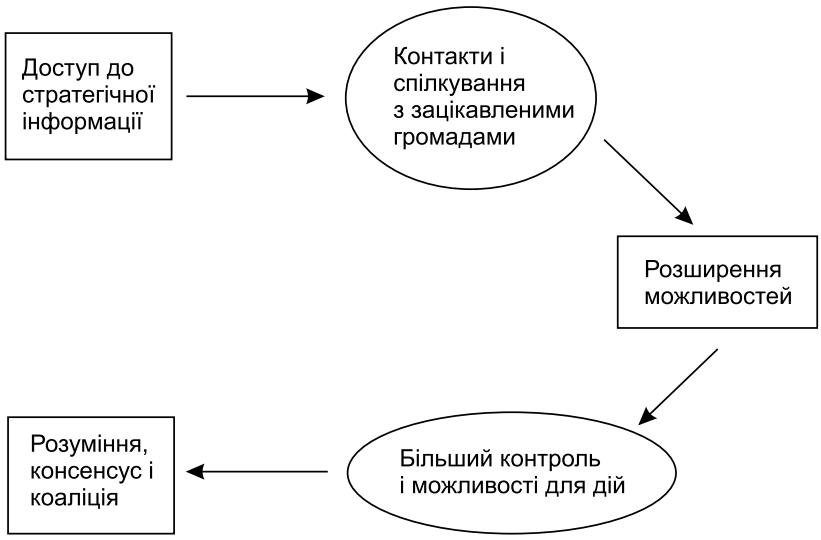
Знання розширюють можливості, нестача знань їх зменшує. Організований Світовим банком форум під назвою “Голоси бідних”, який отримав відгуки від 60 000 людей у 60 країнах, засвідчив, що люди бажають мати доступ до знань і можливостей, щоб боротися проти умов, які породжують бідність, а не лишатися об’єктом благодійності. А знання не є дефіцитним ресурсом – вони здатні необмежено поширюватися і помножуватися в процесі використання.

В умовах розширення сфери обміну інформацією через ІКТ окремі особи і громади, що перед тим були відрізані від інформаційного материка, тепер дістали можливість засвоювати знання з різних джерел і оцінювати власну ситуацію в загальному контексті. Вони можуть розширити свій кут зору, ділитися між собою своїми турботами і знаходити союзників в інших громадах. Одним з прикладів цього є проект греблі Нармада в Індії, де завдяки ефективному використанню ІКТ громади, які були стурбовані висотою греблі, об’єднали свої зусилля, і голоси місцевих жителів набули достатньої ваги, щоб вплинути на рішення державних органів.

Отже, поява відкритих комунікаційних каналів, що дають змогу спілкуватися і входити до ширшої інформаційної сфери, є щаблиною до надання нових можливостей окремим особам і громадам у країнах, що розвиваються. Цей процес розширення можливостей є неексклюзивним в тому сенсі, що кожний індивідуум є одержувачем та джерелом поширення знань у мережевому світі.

На схемі (див. нижче) показані різні етапи процесу розширення можливостей індивідуумів і громад у суспільствах знань. Процес розширення можливостей є безпрецедентним, бо часто-густо відбувається сам собою, може мати місце будь-де і переростати у тиху революцію розширення можливостей, здатну радикально трансформувати існуючі процеси управління. Однак через швидке зростання обсягів інформації у суспільстві і різницю у сприйманні інформації різними людьми та реакціях на неї така трансформація частково відбувається неочікуваними шляхами.

Процес розширення можливостей у суспільствах знань



Мережі знань і управління

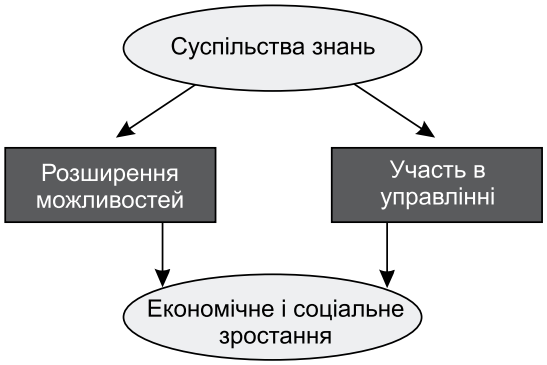
Управління в ширшому сенсі можна визначити як спосіб організації та функціонування суспільства. Це визначення поширюється також на спосіб, в який влада здійснює управління економічними і соціальними ресурсами. Таке визначення управління є вірним для всіх щаблів – від місцевого управління до загальнодержавного і міжнародного управління. Тому інформаційна архітектура стає одним з ключових складників творення режимів управління.

Доступ до інформації та поширення інформації в суспільстві є критично важливими факторами для формування структур управління. Ними визначається базова природа механізмів управління, хто їх контролює та міра відкритості і об'єктивності процесів управління. Краще пояснити нерозривний зв'язок між інформацією і управлінням нам допоможуть такі три факти:

- Доступ до інформації і знань є істотним для формування думки і прийняття обґрунтованих рішень. Зваженість і обґрунтованість рішень залежить від якості інформації та своєчасності її отримання.
- Зосередження обігу інформації і знань у межах однієї замкнутої групи відкриває можливості маніпулювання ними для корисливих цілей.
- Розподіл інформації споріднений з розподілом влади. Тому впровадження механізмів, що сприяють рівноправному доступу до інформації нерідко наштовхується на опір з боку груп, яким загрожує втрата влади через ці процеси.

Традиційні відношення управління та інформації спираються на добуванні й накопичуванні інформації та її використанні, внаслідок чого в суспільстві виникають ієрархічні структури. Далі влада розподіляється нерівномірно поміж цими ієрархічними структурами, і перекоси в розподілі влади є пропорційними до обсягів стратегічної інформації, що осідає на кожному щаблі ієрархії.

Мережі знань



Ізоляція великих груп населення від політичних процесів є одразу і причиною, і суттю неефективних і недіалогічних структур управління. Такі структури управління нерідко захоплюють нечисленні групи, які використовують своє економічне і політичне домінування для досягнення власних цілей. Вільний та справедливий обіг інформації за таких режимів відсутній, тому користуються нею для корисливих цілей. Головні принципи ефективного управління порушуються, коли людей виключають з процесу прийняття рішень, що впливають на їхній розвиток, і коли люди мають обмежені можливості щодо зміни таких форм управління. Ось чому громадяни та інші споживачі урядових послуг часто ставлять вимоги більшої відкритості уряду у своїй діяльності і врахування думок та поглядів людей. Поява мереж знань може відігравати ключову роль у тому, щоб управління ставало більш зрозумілим для людей завдяки трансформуванню інформаційної архітектури механізмів управління. В такий спосіб мережі, про які йдеться, стають новітніми моделями сприяння розвитку і дозволяють людям вирішувати питання, які раніше були поза їхніми можливостями.

Функціонування мереж знань ґрунтується на принципі: доступ до інформації розширює можливості, а стратегічне використання інформації громадянами може стати ключем до справді народного і зрозумілого управління. Унікальною властивістю таких мереж є їхня здатність надавати інформацію потрібну користувачам. Вони виконують задачу розміщення стратегічної інформації для активних споживачів і скеровування важливої інформації до потенційних користувачів.

Управління за допомогою цифрових технологій

Управління за допомогою цифрових технологій, або цифрове управління – це популярний термін, який означає зосередження уваги на нових формах управління, що розвиваються – електронних. Добре управління спирається на дві опори – інформацію і знання, та на визнання цього тими, хто приймає рішення. Перетворення у цифрову форму всього обсягу знань у мережі, що об'єднує усіх індивідуумів, включаючи тих, хто приймає рішення, надає усім демократичну свободу доступу до цих знань і користування ними, відкриває шлях для цифрового управління.

Впровадження цифрового управління – це спосіб забезпечити звичайним громадянам рівні права брати участь у процесах прийняття рішень, які прямо чи опосередковано їх стосуються, і впливати на ці процеси таким чином, щоб найефективніше поліпшувати умови свого існування і якість життя. За нової форми управління громадяни перестануть бути пасивними споживачами послуг,

які їм пропонують, і відіграватимуть вирішальну роль у прийнятті рішень щодо того, яких послуг вони потребують і які структури найкращим чином можуть такі послуги надавати.

ІКТ можуть впливати на процес управління різними шляхами і різною мірою, починаючи з поліпшення існуючих механізмів надання послуг і аж до повної трансформації усього механізму і природи послуг як таких. Ця роль може бути такою:

- технічна роль, в сенсі автоматизації виконання одноманітних завдань, які раніше виконувалися людьми;
- сприяюча роль, тобто сприяння загальній участі у процесах приймання рішень і впровадження їх у життя;
- новаторська роль, пов'язана з впровадженням нових послуг і механізмів надання цих послуг.

Виконуючи ці ролі, ІКТ вносять істотні і далекосяжні зміни в саму природу управління, перетворюють його на своєрідний громадський інтерфейс, забезпечуючи вищий ступінь звітності і прозорості процесів управління, як ми побачимо у наступних розділах. Розробка альтернативних механізмів виконання цих завдань потребуватиме значно більше часу, ресурсів і зусиль.

Моделі цифрового управління

Моделі цифрового управління в країнах, що розвиваються, поки що перебувають у стадії розгортання і безперервних модифікацій з метою повного оволодіння потенціалом мереж знань. Проте, вже сформувалося кілька родових моделей, які дістають дедалі більше визнання і поширення. Ці моделі будуються на природних якостях ІКТ, а саме: можливості рівного доступу до інформації для всіх учасників цифрової мережі і розосередження інформації по всій цифровій мережі. Простіше кажучи, у моделях цифрового управління інформація не є зосередженою в якомусь одному вузлі, навпаки, вільно тече через усі вузли – це і є докорінна відмінність порівняно з традиційними ієрархічними моделями потоків інформації, які призводять до нерівномірного розподілу інформації і, як наслідок, викривлених владних відносин.

Тут треба зазначити, що внаслідок відмінностей у базових умовах, а також різних уявлень і сподівань щодо доброго управління ці моделі управління докорінно відрізняються від тих, що є популярними у розвинених країнах. Ось п'ять виявлених родових моделей цифрового управління у країнах, що розвиваються. Ці моделі обговорюватимуться в даній статті:

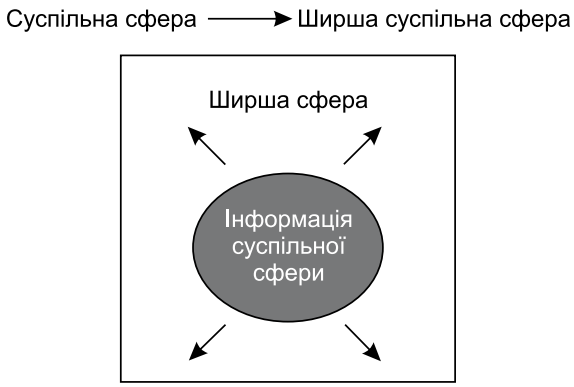
- модель ширшого розповсюдження;
- модель критичного потоку;
- модель порівняльного аналізу;
- модель мобілізації і лобіювання;
- модель інтерактивного обслуговування.

Залежно від місцевої ситуації й функцій управління названі моделі можуть мати певні відмінності. У наступних розділах розглядаються функціонування та застосування цих моделей.

Модель ширшого розповсюдження

Основний принцип

Модель ширшого розповсюдження



В основі цієї моделі лежить розповсюдження вже наявної в громадському чи державному секторі інформації, яка має відношення до кращого управління, серед ширших верств суспільства із застосуванням ІКТ та інших засобів.

Обґрунтуванням цієї моделі слугує те, що добре інформовані громадяни краще розуміють механізми управління і мають ширші можливості робити зважений вибір і користуватися зі своїх прав і обов'язків. Суспільство, в якому всі громадяни є однаково інформовані, з більшою вірогідністю гарантуватиме, що зміст і форми управління не викривлятимуться на користь привілейованої меншості.

Модель ширшого розповсюдження відкриває для людей альтернативний канал доступу до інформації, а також посвідчує достовірність інформації, що надходить із зовнішніх джерел. Широке застосування цієї моделі поступово виправляє ситуацію браку інформації, люди починають бути обізнаними щодо дій уряду, що дозволяє їм досягати порозуміння й приймати рішення про подальші дії.

Застосування

Ось деякі ситуації, коли можна скористатися з моделі ширшого розповсюдження:

- розміщення законів та інших нормативних документів в Інтернеті;
- оприлюднення в Інтернеті прізвищ, адрес, номерів факсів та адрес електронної пошти посадових осіб місцевої державної адміністрації;
- розміщення в режимі он-лайн ключової інформації щодо урядових планів, бюджетів, витрат та показників діяльності;
- оприлюднення в режимі он-лайн ключових судових рішень і юридичних повідомлень, що мають значення для простих громадян і створюють прецеденти для майбутніх дій (приміром, рішення, що стосуються навколишнього середовища, вироки в справах "Держава проти Громадянина" тощо).

Ця модель є першим кроком до більш розвинених форм моделей цифрового управління. Водночас вона є найважливішою з них, оскільки служить каталізатором вільного доступу до інформації та надходження її до всіх сегментів суспільства й підмурівком кращого управління. Тому національні уряди повинні активно впроваджувати цю модель, якщо вони бажають створити сприятливе середовище для ширшої участі своїх громадян у процесі державного управління.

Проте, модель втрачає свою ефективність, якщо вільний рух інформації не заохочується або ж інформація не є об'єктивною. Жорсткий урядовий контроль та намагання цензурувати інформацію, яка поширюється за допомогою такої моделі, є згубними для останньої. Отже, обов'язком як державних, так і громадських організацій є забезпечити подальше розповсюдження такої моделі.

Організації та проекти, створені на основі цієї моделі

Індія

Довідник офіційних веб-сайтів уряду Індії: http://goidirectory.nic.in/ministry.htm

Національний центр інформатики – це офіційна веб-сторінка уряду Індії. Вона вміщує інформацію про міністерства (їхні проекти і плани), закони та законодавчі акти Індії, контактні дані органів місцевої влади та ключових посадових осіб.

Бразилія

Офіційна веб-сторінка національного уряду Бразилії: http://www.brazil.gov.br

Веб-сторінка подає вичерпну інформацію про уряд Бразилії, а також лінки до інформаційних служб для громадян.

Південна Африка

Мережа "Чептер 2": http://www.advocacy.org.za

Мережа "Чептер 2" є інформаційним центром з питань соціальної справедливості в Південній Африці. Вона подає інформацію про кампанії захисту прав людини, матеріали політичних досліджень, результати аналізу поточної політики і моніторингу законодавства для громадських організацій, які займаються питаннями захисту соціальної справедливості.

Міжнародні

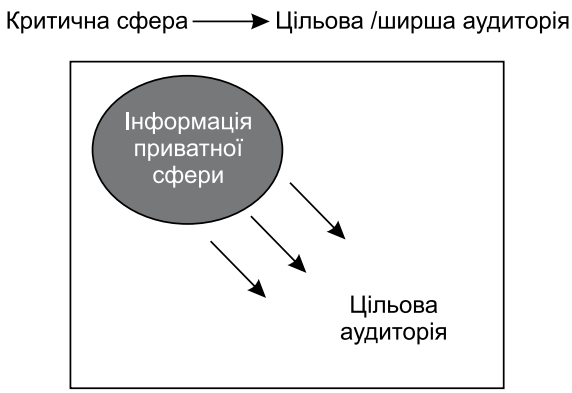
Бюлетень переговорів з питань Землі: http://www.iisd.ca/voltoc.html

Служба повідомлень, яка інформує громадян усього світу про хід переговорів з питань екології планети, про процеси і рішення в цій галузі. Надзвичайно цінне джерело інформації як для простих людей, так і для урядовців країн, що розвиваються.

Модель критичного потоку

Основний принцип

Модель критичного потоку



Модель ґрунтується на передачі критично важливої інформації цільовій аудиторії або на розповсюдженні такої інформації серед широкої громадськості з використанням ІКТ. Модель вимагає далекоглядності при оцінці важливості певної інформації та стратегічного її використання. Вона може також включати виявлення користу-

вачів, для яких наявність певної інформації є критично важливою, щоб ініціювати процес прийняття доцільних урядових рішень.

Сила моделі критичного потоку полягає у вихідній характеристиці ІКТ – незалежності від обмежень відстані і часу. Завдяки цьому зменшується ризик корисливого управління, яке раніше було можливим через неодночасність одержання інформації різними користувачами.

Застосування

Ось деякі ситуації, коли можна скористатися з цієї моделі:

- подання інформації про корумпованість того чи іншого міністерства чи урядовця до відома електорату або відповідного органу влади;
- подання результатів досліджень, звітів по запитах та експертизах, виконаних на замовлення уряду, до відома тих, кого вони стосуються;
- подання документальних даних про порушення громадянських прав та кримінальні справи проти державних урядовців до відома громадських організацій та зацікавлених громадян;
- подання до відома місцевих громад наявної інформації про стан навколишнього середовища. Наприклад, інформації про витоки радіоактивних речовин, скидання рідких відходів до річок, екологічний статус ("зелений рейтинг") окремих компаній тощо.

Модель критичного потоку є більш спрямованою з точки зору її інформаційного змісту та намічених користувачів. Зосереджуючи увагу на критичному аспекті інформації, вона викриває найслабші місця механізмів управління та прийняття рішень. Вона інформує людей про конкретні випадки неспроможності держави та поганого управління, щоб спонукати їх до спільних координованих дій. В той же час, збуджуючи інтерес громадськості, ця модель дозволяє чинити тиск на відповідні державні установи й окремих урядовців, примушуючи їх брати до уваги інтереси й думки мас в процесі прийняття рішень. Завдання створення таких моделей стоїть скоріше перед організаціями громадянського суспільства, які наглядають за урядовою політикою та діями. Уряд може бути незацікавленим у тому, щоб ділитися такою інформацією.

Ця модель не спрацьовує у випадках, коли державні механізми не сприяють публічним дебатам і цензурують всіляку інформацію критичного напрямку. Вона також непридатна там, де уряд здійснює жорсткий контроль над усією інформацією, і вона лишається доступною тільки для обмежених вищих ешелонів влади.

Організації та проекти, що користуються цією моделлю

Індія

Центральний комітет пильності (Індія): http://cvc.nic.in

Ініціатива в сфері контролю за діями посадовців засобами електронних комунікацій. Ця веб-сторінка надає громадянам вільний доступ до інформації про урядовців, яких було притягнуто до судової відповідальності за звинуваченнями, пов'язаними з корупцією, і яких було покарано. Люди можуть також надсилати скарги проти будь-якого державного службовця, котрий підлягає юрисдикції комітету.

Бангладеш

Портал прав людини: http://www.banglarights.net

Мережа захисту прав людини Бангладеш активно сприяє реформам у сфері прав людини як у Бангладеш, так і за межами країни і допомагає жінкам, дітям та меншинам в їхній боротьбі проти соціального гноблення.

Індія

Реєстрація землі і майна в штаті Андхра Прадеш: http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/cardcs.htm

Земля – головний ресурс і привід для конфліктів у місцевостях, де існує велика напруженість в земельному питанні. У країнах, що розвиваються, інформація стосовно землі, як-от плани володінь тощо, доступна лише вибраним особам, що призводить до зловживань. Офіси реєстрації земель по всьому штату Андхра-Прадеш в Індії зараз мають комп'ютеризовані служби, де громадяни можуть виконати усі реєстраційні операції протягом однієї години замість кількох днів, потрібних за старої системи.

Міжнародні проекти

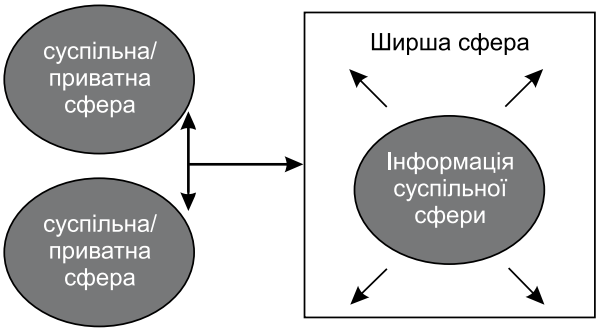
Новини про корупцію організації "Transparency International" ("Міжнародна прозорість"): http://www.transparency.org/press_moni.html

Пілотний проект "Transparency International" під назвою "Щоденні новини про корупцію", який подає інформацію про корупцію з усього світу.

Модель порівняльного аналізу

Основний принцип

Модель порівняльного аналізу



Ця модель – попри те, що її застосовують досить рідко – є надзвичайно ефективною і поступово стає популярною. Модель порівняльного аналізу ґрунтується на дослідженні інформації, наявної в громадському або приватному секторі, та порівнянні її з давно відомою інформацією для вироблення стратегічних висновків і аргументів. Модель передбачає безперервне нагромадження нових знань і використання їх як бази для оцінювання змін у існуючих практиках управління, впливу на них чи сприяння ним. Порівняння можуть робитися в певному часовому проміжку, щоб отримати картину колишньої і теперішньої ситуації (аналіз "до – після"), або між двома різними ситуаціями – для оцінки ефективності початих дій (аналіз "з – без"). Сила цієї моделі – у безмежних можливостях ІКТ накопичувати інформацію, зберігати, повертатися до неї і миттєво передавати її, долаючи будь-які географічні та ієрархічні бар'єри.

Застосування

Ось деякі ситуації, коли можна скористатися з цієї моделі:

- для оцінки ефективності поточної політики шляхом ретельного збирання і дослідження результатів урядової політики і дій в минулому;
- коли треба знайти попередні прецеденти, особливо у випадках прийняття судових чи юридичних рішень, щоб застосувати їх для впливу на майбутні рішення. Це може стати в нагоді для розв'язання суперечок щодо патентів, прав володіння громадським майном та ін.;
- для сприяння прийняттю обґрунтованих рішень на всіх щаблях завдяки наявності допоміжної інформації і рації для майбутнього способу дії;
- для оцінки діяльності конкретного урядовця чи міністерства.

Країни, що розвиваються, можуть ефективно використовувати цю модель, оскільки ІКТ відкривають доступ до глобальних і місцевих інформаційних продуктів з порівняно невеликими витратами. Організації нагляду і групи моніторингу можуть використовувати цю модель, щоб відслідковувати інформацію про попередню діяльність кандидатів на виборах і ділитися нею з електоратом. Однак модель спирається на наявність інформації для порівняння і спроможність користувачів робити аналіз, знаходити переконливі аргументи чи відшукувати яскраві графічні ілюстрації. Ця модель втрачає свою ефективність за відсутності значного інтересу з боку громадянського суспільства та короткої суспільної пам'яті.

Організації та проекти, що користуються цією моделлю

Індія

Порівняння наслідків катастроф

Після руйнівного землетрусу в районі затоки Кач (Індія) у 2001 році висновки щодо ефективності практики усунення наслідків лиха виводилися шляхом порівняння з потужним землетрусом у Латурі (Індія) в 1993 році. Великі обсяги інформації про обидва землетруси відкривають широкі можливості для порівнянь для усіх верств населення. Приклад такого порівняння двох стихійних лих, проведеного посадовцем Індійської адміністративної служби (IAC), можна знайти на сайті http://www.cddc.vt.edu/digitalgov/Latur-Gujarat.htm.

Порівняння даних про катастрофи може допомогти людям краще зрозуміти, що кількість загиблих і масштаби руйнувань визначаються не тільки масштабами самого лиха, але також залежать від готовності урядових інституцій та ефективності урядової політики в питаннях боротьби з наслідками лиха.

Індія

Проект "зелених рейтингів": http://www.oneworld.org/cse/html/eyou/eyou31.htm

Центр науки і навколишнього середовища в Індії оцінює, наскільки "зеленими" є індійські промислові підприємства. Проект "зелених рейтингів" – це спроба незалежного і чесного порівняльного дослідження екологічної поведінки компаній з позицій підтримки відповідальних виробників і спонукання тих, чиї показники гірші, до виправлення. Звіти про показники діяльності компаній подаються через Інтернет та інші засоби масової інформації, супроводжуючись проханням до громадськості над-

силати свої пропозиції для виявлення “найзеленіших” керівників, головних міністрів штатів тощо.

Філіппіни

Vote.ph: http://www.vote.ph

Vote.ph – це позапартійний негалузевий довідник і центр оперативної інформації про виборних урядовців і кандидатів на виборах як загальнодержавного, так і місцевого рівня. Його призначення – інформувати виборців про кандидатів у їхніх місцевостях і сповіщати про обраних посадовців.

Міжнародні проекти

Показники людського розвитку: http://www.undp.org/hdro/indicators.html

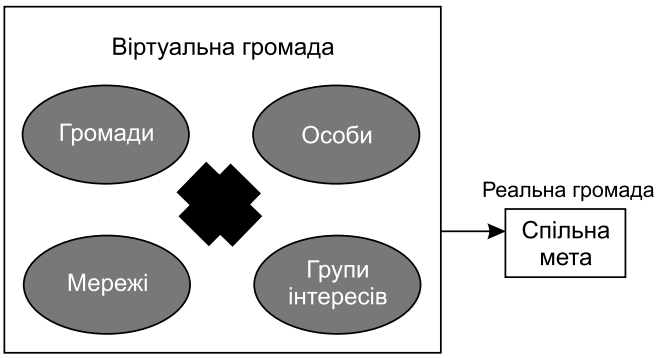
Звіт про людський розвиток ПРООН оприлюднює статистичну інформацію щодо грамотності, стану здоров’я, національного доходу тощо. Це дозволяє порівнювати досягнення різних країн у підвищенні свого індексу людського розвитку і на основі цього виробляти політичні рекомендації.

Модель мобілізації і лобіювання

Основний принцип

Модель мобілізації і лобіювання

Формування мереж для спільних дій



Модель мобілізації і лобіювання – одна з найчастіше застосовуваних моделей цифрового управління, до якої вдаються організації громадянського суспільства в країнах, що розвиваються, аби впливати на процес прийняття рішень на міжнародному рівні. Основою цієї моделі є планований, націлений потік стратегічної інформації, спрямований на залучення впливових союзників для підсилення дій у реальному світі. Вона потребує застосування активних підходів формування віртуальних громад, які мають спільні цінності і проблеми, що сприяє активним обмінам інформацією між такими громадами і зв’язує їх з реальними заходами.

Сила цієї моделі полягає у різноманітності мобілізованої віртуальної громади, а також в ідеях, навичках і ресурсах, накопичуваних через віртуальні форми створення мереж. Ця модель здатна успішно долати географічні, інституційні та бюрократичні перешкоди на шляху до спільних узгоджених дій. Модель є також потужним знаряддям для певних видів діяльності, таких як проведення кампаній проти конкретних осіб або органів, що приймають рішення.

Застосування

Ось деякі приклади можливого застосування цієї моделі:

- ініціювання громадського обговорення глобальних проблем, тем майбутніх конференцій, угод тощо;
- формування груп тиску на тих, хто приймає рішення, з метою ознайомлення їх із своїми спільними проблемами;
- підсилення голосів меншин, традиційно відчужених від процесу прийняття рішень;
- залучення ширших верств до участі у процесах прийняття рішень;
- збирання інформації про міжнародний досвід розв’язання конкретних проблем за відсутності аналогічної місцевої інформації, яка була б корисною для вироблення рішень.

Модель стала надзвичайно популярною з того часу, як її було використано для ініціювання дебатів напередодні зборів Всесвітньої торговельної організації (ВТО) в Сіетлі (1999). Тоді було створено кілька віртуальних громад для захисту інтересів країн, що розвиваються, в рамках угоди ВТО. Демонстрація об’єднаних зусиль громадянського суспільства в Сіетлі багато в чому стала наслідком інтенсивних кількамісячних дискусій у віртуальних мережах напередодні саміту. Дискусії у віртуальних мережах стимулювали вироблення планів дій на регіональному рівні, які зрештою злилися у глобальний рух.

Модель мобілізації і лобіювання сприяє розширенню участі окремих осіб і громад у розв’язанні політичних проблем та обговоренні їх. Ця модель також є ефективним засобом стримування органів влади й окремих урядовців від дій, які можуть викликати негативну реакцію місцевої та світової громадськості. Уряди можуть ефективно використовувати цю модель для заохочення громадських дебатів і зондування громадської думки з конкретних питань в рамках стратегії доброго управління.

Організації та проекти, що користуються цією моделлю

Міжнародні проекти

Центр незалежних засобів масової інформації: http://www.indymedia.org/

Центр було засновано різними незалежними і альтернативними організаціями ЗМІ для забезпечення висвітлення для широкої громадськості подій зустрічі ВТО в Сіетлі в 1999 році. Центр виконував функції збирання, класифікації і розповсюдження інформації для журналістів і постачав найсвіжіші звіти, фотознімки, аудіо - і відеозаписи через свою веб-сторінку.

Кібергромада активістів "Ґрінпіс": http://cybercentre.greenpeace.org//t/s

Кібергромада "Ґрінпіс" має своїх членів більш ніж у 170 країнах і швидко зростає. Це спроба створити віртуальні громади для мобілізації міжнародної підтримки в боротьбі проти певних сумнівних дій і політики урядів в питаннях навколишнього середовища. Члени громади отримують актуальні матеріали кампанії засобами електронної пошти і можуть надсилати листи ключовим особам, які приймають рішення у корпораціях і політичних структурах, завантажувати з Інтернету комплекти робочих матеріалів, надсилати електронні картки друзям і колегам, брати участь у дискусіях он-лайн, грати активну роль у кампаніях захисту навколишнього середовища.

Індія

Панчаяти (органи місцевої влади в Індії): http://www.panchayats.org

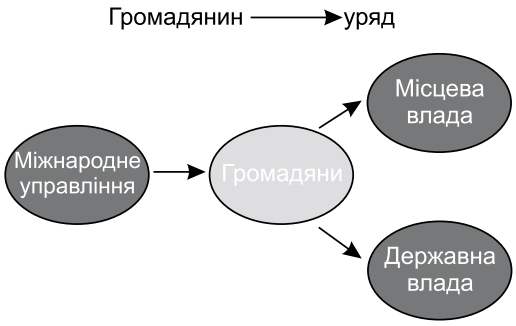
Дискусійний форум індійських посадовців, де обговорюються політичні питання та дослідження конкретних прикладів стратегії життєдіяльності на місцевому рівні й децентралізованого управління природними ресурсами. Участь в дискусіях можуть брати всі бажаючі, що сприяє плідному спілкуванню практиків, активістів і політиків.

Модель інтерактивного обслуговування / модель "Уряд – Громадянин – Уряд" (У – С – У)

Основний принцип

Модель інтерактивного обслуговування, яка багато в чому є поєднанням попередніх моделей цифрового управління, відкриває шляхи для безпосередньої участі окремих громадян у процесах управління. ІКТ, як уже зазначалося вище, здатні залучати до мережі знань кожного громадянина і забезпечувати громадян каналами для інтерактивного спілкування. Ця модель повністю використовує потенціал ІКТ щодо забезпечення активної загальної участі в процесах управління задля більшої їх ефективності й прозорості, а також дозволяє заощаджувати час і кошти в процесі прийняття рішень.

Модель надання послуг



Модель інтерактивного обслуговування забезпечує громадянам безпосередній доступ до різноманітних послуг, що їх пропонує уряд. Вона створює інтерактивний канал Уряд – Споживач – Уряд (У – С – У) для виконання таких функцій, як обирання урядовців (електронне голосування); заповнення податкових декларацій, урядові закупи, оприлюднення питань, що викликають занепокоєння і поширення досвіду; проведення опитувань з проблем, що становлять загальний інтерес, і розгляд скарг.

Ця модель часто використовується в розвинених країнах, тож її часто пропонують відтворювати країнам, що розвиваються. Такі форми передачі рішень можуть виявитися не дуже ефективними. Модель знаходиться в більшій залежності від технологій порівняно з іншими моделями. Це ускладнює її відтворення у країнах, що розвиваються, де відсутній індивідуальний і надійний доступ до ІКТ.

Застосування

Ось деякі ситуації, де може бути доцільним застосування цієї моделі:

- впровадження інтерактивного каналу спілкування з розробниками політичної стратегії, наприклад, для проведення відеоконференцій і діалогу он-лайн;
- проведення електронного голосування на виборах урядовців та інших посадових осіб;
- проведення громадських дебатів і опитувань з проблем загального значення перед тим, як братися до формулювання політики і розробки законодавчої бази;
- подання скарг, зворотній зв'язок і спілкування громадян з відповідними державними органами;
- здійснення адміністративних функцій он-лайн, якот стягнення різних зборів, оформлення податкових документів, державні закупівлі, платежі та ін.;
- проведення відеоконференцій і обговорень онлайн з розробниками політичної стратегії.

Організації та проекти на основі цієї моделі

Філіппіни

Митна реформа на Філіппінах: http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/philippinecustomscs.htm

Митне бюро Філіппін розробило он-лайнову систему митного оформлення імпортованих товарів, сплачування мита і видачі дозволів на відправлення товарів з портів. Нова система дозволила зменшити витрати бізнесменів, обмежити можливості для зловживань, а також збільшити надходження коштів.

Індія

"Ґ'яндут": http://www.gyandoot.net/gyandoot/intranet.html

"Ґ'яндут" – це місцева комп'ютерна мережа в окрузі Дхар штату Мадх'я Прадеш, яка об'єднує сільські інтернет-кафе, що задовольняють повсякденні потреби населення. Цей веб-сайт пропонує місцевим мешканцям кілька послуг в сфері цифрового управління: надання копій схем розподілу земель, реєстрація заяв, подання скарг. Це крок до створення моделей електронного управління з віддаленого центру.

В напрямку доброго управління

Моделі цифрового управління призводять до трансформації наявних форм управління, змінюючи природу відносин між громадянами і владою та вводячи нових агентів і нові механізми впливу на процеси управління. Вони сприяють демократичному контролю над економічною і соціальною політикою уряду з боку громадян і організацій громадянського суспільства, а це є ключова умова забезпечення процесу доброго і чуйного управління.

Запровадження цифрового управління призводить до змін у стосунках між громадянами і владою, які окреслено нижче.

- Відкриваються шляхи для вертикальних і горизонтальних потоків інформації, які охоплюють ширші верстви громадянського суспільства. Досягається вища щільність інформаційних потоків між урядом і громадянським суспільством або всередині самого громадянського суспільства. Серед громадян поступово вкорінюється право висловлювати свою думку.
- Ускладнюється присвоєння інформації вузьким колом для власної політичної вигоди за рахунок необізнаності громадян. Влада перестає бути зосередженою винятково серед вибраних і рівномірніше поширюється серед громадян, опозиційних партій і громадських організацій.
- Зростають можливості впливу на політиків і членів громадянського суспільства через колективну думку, безпосередню участь, участь у громадських дебатах і використання правозахисних засобів.
- Розробники політичних стратегій більшою мірою змушені прислухатися до громадян і можуть ефективно залучати їх до процесів вироблення рішень. Вони розуміють, що їхні дії завжди під контролем зростаючої кількості відповідних громадських організацій, а люди мають більші можливості отримувати чи знаходити будь-яку інформацію. Знищувати інформацію стає дедалі складніше; вона архівується, нарощуючи інституційну пам'ять суспільства.

Широке застосування моделей цифрового управління сприяє тіснішій взаємодії (синергії) представницьких форм демократії з формами безпосередньої участі. Це стає можливим завдяки тому, що інформація, якою раніше оперували представники громадян у сфері управління, тепер є доступною для самих громадян. Тому люди краще розуміються на політичних питаннях, які їх цікавлять, а також на можливих наслідках діяльності їхніх представників. Ця форма інформаційного егалітаризму породжує ефективну систему громадського контролю, в рамках якої громадяни наглядають за діями людей, яким доручено обстоювати їхні інтереси в державних структурах. Тут закладено потенціал, який може послужити каталізатором народної демократії на місцевому, регіональному і національному рівні.

	Традиційні засоби	ІКТ
Режим участі	Через представників	Особа/ колектив на місці
Форми участі	Пасивна/ реактивна	Активна/ інтерактивна
Вплив участі	Опосередкований	Безпосередній/ негайний

Як видно з порівняльної таблиці, залучення населення до механізмів управління, що підтримується засобами ІКТ, суттєво відрізняється від традиційних форм управління. Режим управління змінюється з "представницького" на "на індивідуальній основі" і з "пасивного" на "активний". Люди вже не знаходяться в тотальній залежності від інформації, яку їм надають їхні лідери чи політи-

ки традиційними засобами, коли виникає потреба формування власної думки з конкретних питань. Вони мають змогу користуватися різними джерелами інформації і можуть активно вступати в діалог з політиками, які приймають рішення, з проблем, що їх цікавлять.

Оскільки за допомогою моделей управління з підсиленням ІКТ окремі особи можуть безпосередньо контактувати з урядовцями і особами, які приймають рішення, вплив є негайним – індивідууми отримують більший доступ до механізму влади і контролю над ним. Відповідно, в існуючих механізмах державного управління виникають зони демократичного інформування з боку громадян. Завдяки цьому процес влади стає більш чутливим і підзвітним стосовно громадськості.

Прикінцеві зауваги

Моделі цифрового управління мають своїм наслідком створення потенціалу для далекосяжних змін у структурах управління країн, що розвиваються. Але запроваджувати їх слід обережно і продумано. Просте відтворення популярних моделей електронного управління з Півночі не буде ефективним і може призвести до ще більшої маргіналізації людей по той бік цифрового вододілу.

Творчий підхід полягає в використанні інформації та поєднанні її з можливостями ІКТ для створення спеціалізованих дешевих моделей цифрового управління. Рішення часто-густо можуть бути знайдені шляхом аналізу причин невдач управління самими громадянами та творчого використання моделей цифрового управління для вивчення найслабших місць управління з метою поступового його поліпшення. Маленькі успіхи – це важливі віхи на шляху до доброго управління.

Література

Digital Governance website, http://www.digitalgovernance.org
(Веб-сторінка з питань цифрового управління)

ECOSOC 2000. Report of the Secretary General on the theme of Role of Information Technology in the context of a knowledge based global economy.

(Економічно-соціальна Рада 2000. Доповідь Генерального секретаря на тему: “Роль інформаційних технологій в контексті глобальної економіки на основі знань”)

InfoDev. 2000. The Networking Revolution: Opportunities and Challenges for Developing Countries. *The World Bank Group, Washington DC.*

(“Революція мереж. Можливості і виклик для країн, що розвиваються”. Група Світового банку, Вашинґтон)

McConnell International, 2000. Risk E-business: seizing the opportunity of Global E-Readiness. McConnell International, LLC http://www.mcconnellinternational.com/ereadiness/EreadinessReport.htm

(Мак-Коннелл Інтернешнл, 2000 рік. “Ризикуйте в електронному бізнесі: скористайтеся з можливостей глобальної електронної готовності”).

*Nath, V. «*ICT enabled Knowledge Societies for Human Development»*, Information Technology in Developing Countries. Volume 10, No. 2, August 2000.*

(Нат В. “Суспільства знань з використанням ІКТ для людського розвитку”, *“Інформаційні технології в країнах, що розвиваються”, том 10, № 2, серпень 2000 року)*

UNDP 1999. Human Development Report 1999. New York.

(Програма розвитку ООН, 1999 рік. Доповідь про людський розвиток за 1999 рік, Нью-Йорк.)

World Bank’s E-governance Site http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/

(Сайт Світового банку з питань електронного управління)

СЕМИРІЧНИЙ ПРОЕКТ НАТК У ПОЛЬЩІ УСПІШНО ЗАВЕРШЕНО

Мерлі Нортон,
директор відділу розробки міжнародних та внутрішніх програм НАТК.

Червень 1991 року в Польщі видався чудовим: сонячна, з помірною кількістю опадів погода сприяла доброму врожаю. На зелених лугах випасалися череди корів. Жінки доглядали дітей, поралися по господарству, сапали городи. Чоловіки, повернувшись з роботи, вечорами працювали на своїх полях. Звивистими польовими дорогами до містечка тягнулись підводи з фермерами та їхніми родинами.

Але зміни назрівали. Польща нарешті звільнилась від кількадесятилітнього панування Радянського Союзу, коли на виборах переконливо перемогла "Солідарність". У серпні 1991 року заколотники спробують усунути російського президента Михайла Горбачова, і Борис Єльцин особисто керуватиме обороною будинку російського парламенту.

Національна асоціація телефонних кооперативів (НАТК) є неприбутковою організацією, що представляє 545 малих та сільських телефонних кооперативів, а також комерційних компаній.

Метою діяльності асоціації є забезпечити, щоб американці, які проживають у сільській місцевості, отримували телекомунікаційні послуги нарівні з мешканцями міст.

НАТК надає своїм членам широкий спектр послуг, серед яких варто згадати надзвичайно ефективну програму зв'язків з урядовими структурами, консультації правників та фахівців телекомунікаційної галузі, різноманітні освітні програми, періодичні та спеціальні видання, програми зв'язків з громадськістю, національні та регіональні конференції.

Малі та сільські телефонні кооперативи США обслуговують менше 5% абонентів країни, але охоплюють понад 40% її території.

Члени НАТК обслуговують від кількох десятків до понад 50 тисяч абонентів. У найменшому кооперативі працює 2 осіб, а в найбільшому – понад 400. Щорічний доход кооперативів становить від кількох десятків тисяч доларів до 40 мільйонів. Багато які з них також мають дочірні підприємства, що надають послуги кабельного телебачення та стільникового зв'язку.

Окрім 545 основних членів, до складу НАТК входять ще й 384 асоційованих членів (компанії-постачальники, виробники обладнання, а також фірми, що надають юридичні, фінансові та інженерні послуги), 117 дочірніх підприємств та 31 іноземний кооператив з Канади, Мексики, Філіппін та острова Палау. Детальнішу інформацію про НАТК див. на сайті www.ntca.org

Польський народ нарешті отримав можливість приєднатися до вільного світу. Але для цього Польщі необхідно було здійснити масштабні внутрішні реформи і модернізувати більшість компонентів інфраструктури, з телекомунікаціями включно. Навіть у містах телефонне обладнання було застарілим і неефективним. У сільській місцевості ситуація була ще гіршою: на 100 жителів тут припадало менше трьох телефонів, а комутація здійснювалася вручну.

Починаємо з нуля

"По селах було дуже мало телефонів. Я пам'ятаю сільську Америку кінця 1940-х – початку 1950-х рр., так от поляки починали звідти, де ми були багато років тому", – згадує Боббі Клемонс, колишній менеджер телефонного кооперативу "Бледсоу" (Пайквілл, штат Теннессі), який першим з членів НАТК побував у Польщі.

З ним погоджується Тадеуш Сліз, управляючий телефонного кооперативу "Віст" у Лонці: "До відкриття кооперативу в нашому селі було всього декілька телефонів. У поліції, у священика, в школі та в мера. Більше їх ніхто не мав. Люди навіть не переймалися тим, щоб установити телефон, оскільки знали, що ТПСА [державна телефонна компанія-монополіст] не планує розвивати мережу в нашій місцевості".

Сестра Стефанія Ґрицман є директором дитячого будинку для дітей-інвалідів у Лонці. Вона каже: "Найбільшою проблемою для нас був зв'язок із зовнішнім світом … Виходячи з того, що в нас так багато хворих людей, ми повинні були би зв'язуватися з лікарем [або] швидкою допомогою телефоном, але в нас його ніколи не було. Я пам'ятаю багато випадків,

коли ми змушені були їздити по селу і просити людей подзвонити, оскільки в нас не було іншого виходу".

Втім, жителям Лонки ще відносно пощастило – у сусідньому селі на 1500 мешканців було всього два телефони. Телефоніст у Лонці працював до третьої години пополудні, а отже до наступного ранку село лишалося фактично відрізаним від світу. Питання приватності дзвінків також було невирішеним. "Зв'язок здійснювався через телефоніста, отже, коли хтось дзвонив … то жителі села дізнавалися про це раніше від самого абонента", – згадує Станіслав Кручек, адміністратор «Віста». А Генрик Мазур, начальник цеху молокозаводу в с. Блазова, каже, що йому годинами доводилось чекати дзвінків.

Як вирішити проблему телефонізації

Сьогодні всі ці люди є абонентами телефонних кооперативів у Лонці та сусідньому з ним Тичині, які загалом обслуговують понад 10 тисяч клієнтів. (Обидва селища знаходяться поблизу міста Жешува в південно-східній частині Польщі, неподалік від кордонів з Україною та Словаччиною.)

Кооператив «Віст» у Лонці почав діяти в жовтні 1991 року, а тичинський – у червні 1992 року. Вони стали першими сільськими телефонними кооперативами Центральної та Східної Європи. Завдяки їм, кожен абонент тепер може дзвонити в будь-яку точку світу прямо з дому, а не йти для цього на пошту і замовляти розмову через телефоністку. Раніше в черзі на підключення телефону доводилося чекати по 20 і більше років, а сьогодні всі, хто може собі це дозволити, приєднуються до мережі протягом 2-3 днів.

Ці дивовижні переміни відбулися завдяки партнерству між НАТК, місцевим керівництвом і громадами Польщі та фінансовій підтримці Агентства США з міжнародного розвитку (АМР США). Загалом АМР США виділило НАТК чотири ґранти для роботи в Польщі та Болгарії. (На жаль, болгарський проект виявився менш успішним внаслідок нестабільного курсу уряду та занепаду економіки.)

Ще одним партнером НАТК була компанія "Нортел" («Нозерн телеком» з дослідницького осередку «Траєнґл», що в Північній Кароліні), яка вийшла на польський ринок на початку 1990-х рр. Тісні ділові стосунки між варшавським представництвом "Нортел" та міжнародною програмою НАТК зав'язалися після того, як перше подарувало кооперативу "Віст" комутаційний пристрій DMS-10. Через деякий час аналогічне обладнання було придбане тичинським кооперативом. З тих пір обидва кооперативи значно розширили свою технічну базу. Приміром, "Віст" зараз має три комутатори та шість дистанційних комутаційних пристроїв, виготовлених на заводі "Нортел" у Північній Кароліні.

Допомогли американці

Менеджери та працівники організацій-членів НАТК, а також штатні працівники асоціації неодноразово виїжджали в одно-двотижневі відрядження (причому на добровільних засадах) з метою надання методичної допомоги польським колегам. Зокрема, вони провели консультації з таких питань як менеджмент, організаційна структура, інженерне забезпечення, планування, нарахування та збирання платежів, тарифікація, технічне будівництво, інвестиційні практики, додаткові послуги, відносини між наглядовою радою та менеджером, урегулювання спорів, кредитування, лобіювання, інформування членів кооперативу, бізнес-плани, зонування, пов'язане з пунктами оплати, комп'ютерні мережі, набір та підготовка персоналу. Американські спеціалісти також допомогли розробити й укласти угоди про приєднання до загальної мережі та розподіл прибутків, написали бізнес-плани, підготували менеджерів та працівників, взаємодіяли з місцевим керівництвом, брали участь в офіційних семінарах, присвячених різноманітним аспектам функціонування галузі в умовах надання послуг багатьма операторами.

Вони також розповіли про становлення та успіхи своїх телефонних кооперативів. Поляки були страшенно вражені тим, що більшість американських сільських громад не мали телефонного зв'язку зі світом аж до 1950-1960-х рр. Виявилось, що вони самі, хоча й за підтримки уряду, створювали телефонні мережі. Це водночас і здивувало, і надихнуло польських ентузіастів, які вирішили скористатися американською моделлю і відразу ж почали вкладати в розвиток кооперативів як кошти, так і працю.

Досить важкою справою виявилось укладення прийнятних угод щодо приєднання до мережі та розподіл прибутків з ТПСА та Міністерством телекомунікацій, що регулює національний ринок послуг зв'язку. НАТК довелося переконувати урядовців, що вихід на ринок багатьох операторів буде вигідним для всіх і не становитиме жодної конкурентної загрози. Дискусії відбувалися не лише під час особистих зустрічей, але й на офіційних семінарах, присвячених різним питанням функціонування системи з багатьма операторами. В семінарах НАТК узяли участь більше 500 працівників міністерства телекомунікацій та ТПСА.

"Доки ми не зустрілися з [експертами] НАТК, ми не мали ні найменшого уявлення про те, з чого і як слід починати. Нас просто відлякували усі ці складні угоди про приєднання до телефонної мережі та розподіл прибутків. Справи пішли після того, як у нашому селі побували [експерти] НАТК. Вони допомогли нам зустрітися з працівниками ТПСА і розробити прийнятну для нас угоду про приєднання до телефонної мережі. Раніше ми взагалі не знали, як до цього підступитися. Щиро зізнаюсь, що без цієї підтримки НАТК не було б ні кооперативу "Віст", ні тичинського кооперативу", — каже Тадеуш Сліз.

На політичному фронті

Крім того, НАТК активно співпрацювала з політичними лідерами. 1990 року віце-маршал Сенату Юзеф Сліш побував у компанії "Гарді телекомюнікейшенс" (Лост-Рівер, штат Західна Вірджинія) і повернувся звідти з твердим наміром запровадити телефонні кооперативи в Польщі. Експерти НАТК допомагали йому в розробці закону про телекомунікації, який тоді розглядався польським Сенатом. Зокрема, йшлося про створення спеціального урядового агентства з питань розвитку телекомунікацій у сільській місцевості.

Агентство було створено весною того ж року, а його керівник Станіслав Попьолек відвідав НАТК та два телефонні кооперативи в Північній Кароліні вже через кілька тижнів після того, як обійняв цю посаду. Міністр Попьолек згодом зарекомендував себе принциповим союзником у процесі укладення вигідних угод щодо приєднання.

Дружня підтримка

Величезну роль у налагодженні справи відіграли поїздки польських та болгарських фахівців до американських колег з кооперативів-членів НАТК, під час яких гостям навіть надавали можливість попрацювати в тамтешніх кооперативах. Американська сторона робила все можливе, щоб познайомити колег зі Східної Європи не лише зі своїми професійними здобутками, але й з американськими культурними традиціями та побутом, влаштовуючи "барбек'ю", пікніки, вечірки.

Крім того, НАТК надала серйозну навчально-методичну допомогу в процесі становлення чотирьох приватних сільських телефонних мереж ("Телекомунікація дембіцка СА" в Дембіці, "Телефони бжескє" в Бжеско, "Пшедшембьорство телекомунікаційне РЕТЕЛ" у Лапах та "Полска телефоніка вєйска" у Мєльці).

Нова ера

Сьогодні ці два кооперативи та чотири приватні телефонні компанії загалом обслуговують понад 30 тисяч ліній. Це сприяє процвітанню місцевої економіки, створенню робочих місць, зростанню сільськогосподарського виробництва. Ось що говорить Тадеуш Сліз: "Важко розповісти словами про те, як змінилося життя завдяки телефонному кооперативу. Порівняйте нинішній рівень економічної діяльності нашого села з тим, що був до встановлення телефонів, і ви побачите, якого прогресу ми досягли. Майже кожне друге господарство має власний родинний бізнес, займаючись деревообробкою або виробництвом меблів, і продає свою продукцію в Україну. Такі підприємства ростуть як гриби, і завдяки їм рівень безробіття у нас нижчий, ніж у середньому в Польщі. Всі вони мають телефони. Тим же, хто тільки відкриває свою справу, кооператив може встановити телефон протягом двох днів".

Завдяки наявності якісних телекомунікаційних послуг було створено новий банк для кредитування підприємців-початківців, приватний молокозавод, фармацевтичну фабрику та підприємство з обслуговування автобусів.

"Телефон стає дедалі важливішим, він є однією з найголовніших речей у житті людей. Адже коли немає зв'язку, не може бути й мови про функціонування виробництва. Спілкуватися з постачальниками важко, інформація надходить непрямим шляхом, а це забирає багато часу", — пояснює Генрик Мазур, менеджер молокозаводу в Блазовій.

Телефон має велике значення для сільського господарства. Фермери кажуть, що тепер вони заощаджують до восьми годин на тиждень, які раніше витрачалися на закупівлю в місті реманенту, добрив тощо. Сьогодні вони можуть замовити все це телефоном. Крім того, телефон дозволяє їм знаходити покупців, які пропонують найвищі ціни за сільськогосподарську продукцію.

Фермер і абонент кооперативу "Віст" Станіслав Пачка 15 років стояв у черзі на встановлення телефону від державної компанії. 1992 року він його нарешті отримав, але від кооперативу. "Це як ланцюгова реакція – все взаємопов'язане. Одне сплітається з іншим, політика з економікою. Якщо немає спілкування, немає зв'язку, то все рухається і розвивається зі швидкістю слимака. Завдяки телефонам все прискорюється: спілкування, розміщення замовлень, виклик спеціалістів, передача розпоряджень. Все це відбувається набагато швидше", — зауважує він.

Окрилені успішним здійсненням телефонізації, громади взялися за вирішення інших інфраструктурних проблем, як-от вивезення відходів, поліпшення якості води, газопостачання.

"Коли ми в 1990 році починали цю міжнародну програму, ми навіть і не думали, що вона може так добре

спрацювати в Польщі, — говорить виконавчий віце-президент НАТК Майкл Е. Бреннер. – Соціально-економічна ситуація виявилась просто ідеальною, а крім того, існував величезний, хоча й прихований попит. В усякому разі, ми недооцінили те, наскільки сильним було бажання людей телефонізувати свої громади. У селах навіть були створені спеціальні комітети, яким громада доручила шукати можливості для проведення телефонних ліній. Скажіть мені, чи багато ви знаєте місць, де менеджер закладає власний будинок, аби дістати додаткові кошти для кооперативу?"

Разом з тим проект НАТК сприяв поширенню демократії в країні. Адже нестача телефонів була одним з наслідків радянської політики обмеження вільного обігу інформації та ідей.

"[Телефонізація] допомагає демократизації Польщі, адже люди бачать, як їхні голоси [на виборах] впливають на їх життя … тепер вони знають, що, діючи, вони можуть змінити ситуацію на краще", — пояснює Тадеуш Сліз.

У виборах 1994 року в Тичині взяли участь 45% виборців, тоді як середній показник по країні становив всього 30%. Тичинський менеджер Казімеж Яворскі вважає, що люди реально відчули, що значать їхні голоси завдяки телефонному кооперативу.

НАТК завершила виконання свого польського проекту в жовтні 1997 року. Зараз асоціація працює ще в кількох країнах і сподівається започаткувати проект у сусідній з Польщею Україні. Тичинський кооператив створив навчальний центр та фундацію, метою діяльності яких є поширення інформації про розбудову телефонних мереж у сільській місцевості та надання допомоги громадам, що бажають створити такі мережі.

"Люди, які на самому початку виступали проти кооперативу, тепер не уявляють свого життя без телефону. Особливо полюбили його літні пані, які тепер дзвонять одна одній, аби дізнатися про кулінарні рецепти!" – жартує Тадеуш Сліз.

Мер Тичина Казімеж Щепанські, який доклав немало зусиль до створення місцевого телефонного кооперативу, з оптимізмом дивиться в майбутнє. "Мені здається, що світ поступово перетворюється в одне велике село. Добре, що після багатьох років існування усіляких бар'єрів ми нарешті знайшли своє місце в ньому," — посміхаючись, каже він.

РОЛЬ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ ТА СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У МІСЦЕВОМУ ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ

Володимир Царакаєв,
завідуючий відділом інформаційних ресурсів виконкому Бердянської міської ради

Характерною ознакою нинішнього етапу розвитку є процес інтенсивного впровадження та використання майже в усіх країнах світу передових інформаційних технологій на базі сучасних комп'ютерних і телекомунікаційних засобів, створення мереж з комп'ютерними базами даних, розвитку індустрії інформації.

Світовий досвід переконливо свідчить, що рівень розвитку нації багато в чому визначається рівнем розгортання інформатизації. Сьогодні в розвинутих країнах є нормою, що персональний комп'ютер для людини і вдома, і на роботі такий же невід'ємний атрибут, як телефон, телевізор, радіоприймач. Підключений до телекомунікаційної мережі комп'ютер дозволяє людині мати доступ до різноманітних інформаційних ресурсів, здійснювати дистанційне спілкування з іншими людьми.

Не підлягає сумніву той факт, що інформатизація стимулює розвиток високотехнологічної продукції, яка є каталізатором науково-технічного прогресу, розвиток якого виводить суспільство на новий, більш якісний рівень життя людей.

Україна як молода незалежна держава також не стоїть осторонь цього процесу. Сьогодні інформатизація все ширше охоплює майже всі сфери нашого суспільства, яке стало відкритим для спілкування та взаємовигідних зв'язків із світовою спільнотою. Але до недавнього часу цей процес розгортався практично стихійно, без керованості, ефективної координації та суттєвої фінансової підтримки з боку органів державної влади. Починаючи з 1998 року, становище дещо змінилося. Так Верховна Рада України прийняла відповідні закони України («Про Концепцію національної програми інформатизації», «Про Національну програму інформатизації», «Про затвердження завдань Національної програми інформатизації на 1998-2000 роки») та постанову «Про затвердження завдань Національної програми інформатизації на 2000-2002 роки».

Враховуючи особливе значення, яке надається розгортанню процесів інформатизації в країнах світу загалом та в Україні зокрема, керуючись вже прийнятими законами України, які стосуються інформатизації, та з метою прискорення цих процесів Бердянська міська рада вирішила цього року створити в структурі міського виконавчого комітету відділ інформаційних ресурсів, який був би організаційним і координаційним центром розробки та впровадження програми інформатизації міста. Основними напрямками діяльності відділу є:

- створення та розвиток міської системи інформаційних ресурсів, формування в місті єдиного інформаційного простору;
- проведення єдиної технічної політики в сфері інформатизації міста, розробка її нормативно - правової бази, підготовка та впровадження стандартів і регламентів з питань інформатизації та обміну інформацією;
- забезпечення єдиної політики з впровадження інформаційних технологій, засобів і систем, експертиза та контроль за їхнім створенням і застосуванням;
- формування міських інформаційних ресурсів, створення і ведення міського регістру баз і банків даних;
- координація діяльності з розробки та реалізації проектів міських, регіональних та державних програм у сфері інформатизації;
- розробка загальних вимог і правил забезпечення безпеки інформації та порядку доступу до неї;
- формування та розвиток єдиної телекомунікаційної мережі міста, що забезпечує обмін інформацією і взаємодію користувачів системи;

- залучення інвестицій для розвитку інформаційних технологій і мереж у системах міського управління;
- моніторинг ринку інформаційних продуктів і послуг у місті.

Відділ розробив концепцію управління системою інформаційних ресурсів міста, яку розглянуто на засіданні міськвиконкому в серпні. Це базовий документ, на основі якого повинні прийматися організаційні рішення в галузі розробки та використання міських інформаційних ресурсів.

Крім інших заходів, до концепції закладається:

- паспортизація ресурсів території (нерухомість, земельні ділянки, інженерні комунікації, фізичні й юридичні особи, природні, інформаційні ресурси тощо);
- автоматизоване ведення містобудівного, земельного, майнового й інших міських кадастрів;
- ведення баз даних об'єктів комунальної власності з відповідним оформленням передачі прав користування і володіння;
- інформаційне забезпечення міських органів влади й управління;
- інформаційне забезпечення процесів прийняття обґрунтованих управлінських рішень;
- формування й розвиток єдиного телекомунікаційного середовища для забезпечення процесів обміну інформацією між користувачами системи.

Потрібно відзначити, що впровадження інформаційних технологій є об'єктивним процесом, і, на нашу думку, найбільш важливо будувати політику міської влади таким чином, щоб, створюючи необхідну для функціонування системи нормативно-правову базу, впроваджуючи організаційні заходи, програмно-технологічні засоби, найефективнішим чином використовувати наявні й ті, що щойно з'явилися, інформаційні ресурси.

Підсумуємо: міська інформаційна система повинна забезпечувати найбільш ефективне використання земельних, майнових, людських, виробничих ресурсів з метою максимального наповнення міського бюджету.

Такий підхід до використання комп'ютерних технологій можна побачити в діяльності Бердянського міського управління земельних ресурсів. Відділ розробив та впровадив комп'ютерну програму «Геостатус-2000», яка стала інструментом обліку, контролю й аналізу правового режиму використання земельних ділянок.

В базі даних є інформація про рішення міської ради з земельних питань, дані про земельні ділянки та землекористувачів, дати та номери державної реєстрації правовстановчих документів на землю. Така система дозволяє накопичувати, систематизувати та обновляти інформацію про правовий режим земельних ділянок, розподіл їх за власниками, землекористувачами, категоріями земель, а також вести статистичну звітність про розподіл земель за власниками та користувачами, контролювати своєчасність оформлення правовстановчих документів та їх державної реєстрації, видавати попередження та протоколи за затвердженими формами, дає можливість швидко отримувати інформацію тощо.

У комплексі з іншими заходами з інвентаризації земель, їх грошової оцінки ця система дозволила збільшити за перше півріччя цього року майже на 1,5 млн. грн. надходження до міського бюджету від сплати за землю, довести їх частку в доходній частині міського бюджету до 30%. Так, якщо на 01.07.00 року надходження складали 2 361 тис. грн., то на цей же період поточного року надійшло 3 830 тис. грн.

Чималу увагу приділяють й у міському управлінні комунальної власності інформаційному підкріпленню своєї роботи. Тут інформатизовано діяльність кожного з відділів.

Відділ обліку комунальної власності створив і постійно оновлює базу даних об'єктів комунальної власності міста, що дозволяє оперативно отримувати інформацію про всі види власності, що на цей час знаходяться на балансі комунальних підприємств.

Впровадження програми з нарахування й контролю одержання орендної плати у відділі оренди дозволяє мати щоденну картину надходження орендної плати від кожного з 500 орендарів і, відповідно, вживати належних заходів щодо її своєчасного стягнення з недбайливих орендарів. Зазначена програма дозволяє мати повну об'єктно-часову картину орендних відносин, що без допомоги комп'ютерного забезпечення було б практично неможливо.

З метою покращання розрахунків за житлово-комунальні послуги, підвищення рівня обслуговування населення виконком разом з підприємством Бердянський інформаційний центр, місцевим відділенням Промінвестбанку впроваджують систему спрощення процесу розра-

хунків на основі єдиної міської інформаційної бази та розподілених по районах міста пунктів прийому платежів.

Ми вважаємо, що використання інформаційних технологій має великий освітній потенціал. З цією метою розпочато розробку бази даних та опрацювання у цифровому форматі фондів міського художнього музею. Кінцева мета проекту – видання оптичного диску музею, розміщення його галереї в мережі Інтернет.

Водночас шукаємо можливість також підключити до Інтернету нашу центральну бібліотеку, що дозволить її читачам безкоштовно користуватись безмежними електронними ресурсами світової інформаційної мережі.

Безумовно, впровадження сучасних інформаційних технологій потребує кваліфікованих спеціалістів. Тому в місцевих учбових закладах – Бердянському інституті підприємництва та Азовському регіональному інституті управління – відкрито факультети з підготовки спеціалістів відповідного фаху. Отже, плани розвитку інформаційних систем та сучасних комп'ютерних технологій у місті не залишаться без необхідної кадрової підтримки.

Ми розуміємо, що системні роботи з впровадження в місті інформаційних технологій, пошук ефективних способів використання інформаційних ресурсів поки що знаходяться на початковому етапі. Темпи зміни технологій, технічних, програмних засобів у світі дуже високі. Передбачити конкретні шляхи їх розвитку дуже важко. Проте в «Стратегічному плані розвитку міста до 2010» року вектор розвитку інформаційних технологій передбачається дуже значним. Це буде запорукою того, що наша діяльність ставатиме ефективнішою, рішення більш обґрунтованими, а життя городян кращим.

ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ДОСВІД РОЗВИТКУ

Валерій Кочуєв,
директор Східноукраїнського регіонального навчального центру Програми партнерства громад, м. Донецьк

Володимир Сергєєв,
директор рекламно-інформаційної агенції "ІНКА", м. Артемівськ

Починаючи з 1998 року, Президент України, Кабінет Міністрів і Верховна Рада неодноразово приймали різні законодавчі акти, спрямовані на розвиток інформаційної сфери в Україні. Серед них і національна програма інформатизації, але суттєвого прогресу у цій галузі поки що не відбувається.

Мова йде, перш за все, про стан інформаційно-аналітичної роботи в органах державного управління і місцевого самоврядування, що не відповідає сучасним вимогам. У більшості обласних і районних державних адміністрацій, міст обласного підпорядкування, вже не кажучи про малі міста, питання інформатизації й досі не включені до пріоритетних питань місцевої політики. Таким чином, процес прийняття управлінських рішень зводиться до очікування вказівок "згори" й інтуїтивних рухів місцевого керівництва. Сталою практикою залишається проведення численних нарад, засідань, збирання телефонних і паперових звітів. Тисячі службовців вимушені весь свій робочий час віддавати рутинній роботі, яка ніколи не закінчується, а навпаки – має тенденцію до зростання.

Вибратися з цієї "колії" вдається сьогодні лише деяким, найбільш успішним органам місцевої влади. Але й ці, так би мовити, піонери, маючи власне сучасне обладнання і кадрове забезпечення, в умовах відсутності розвиненої інформаційно-комп'ютерної мережі на рівні регіонів і держави, не можуть повною мірою користуватися перевагами сучасних комунікаційно-інформаційних технологій.

Виходить так, що і на вищому державному рівні і в значної частини місцевих органів влади є й розуміння, й бажання, і потенціал працювати на сучасному рівні. Чому ж тоді так повільно відбуваються зміни?

Попри все, процес інформатизації, нехай і спорадично, все ж таки розвивається. Його детермінантою й надалі будуть виступати світова глобалізація, ринкові перетворення і зміни у суспільстві.

Відчуваючи потребу наших клієнтів, працівників органів місцевої влади і органів самоврядування міст Східноукраїнського регіону, у методичній і організаційній підтримці щодо використання сучасних комп'ютерно-інформаційних технологій у практиці управління, наш центр спільно з Донецькою обласною державною адміністрацією, провів низку семінарів-тренінгів за темами:

- Переваги використання сучасних комп'ютерних технологій та ресурсів мережі Інтернет у роботі органів місцевої влади;
- Створення єдиної політики електронних комунікацій між органами місцевої влади у Донецькій області.

Програма передбачала розповідь про досвід роботи Артемівського (Донецької області) міськвиконкому по створенню локальних мереж електронних комунікацій у місті.

Що дає комп'ютеризація міста? Для чого це потрібно міськвиконкому? – ці питання були першими у слухачів. А потім, і це дуже симптоматично, слухачі ставили лише питання про те, як аналогічну систему можна запровадити в їхньому місті. Начальник інформаційно-аналітичного відділу Артемівського міськвиконкому Володимир Москаленко детально і послідовно розповів своїм колегам про політику міської ради і міського голови Олексія Реви щодо визначеної проблеми, підкресливши головне: інформатизація є не одноразовим актом – заплатили гроші один раз і все – а процесом, який потребує постійного вдосконалення й уваги. Головним аргументом на

користь створення інформаційно-аналітичного відділу виконкому є покращання управління містом, економія коштів міського бюджету.

Ще одним завданням семінару було надати інформацію про застосування тих чи інших комп'ютерних технологій в управлінській діяльності. Корпоративним проектам та їх технічному забезпеченню, досвіду використання програмних систем у роботі держадміністрацій, створенню інформаційної сторінки міста в мережі Інтернет була присвячена презентація Євгена Чигиринського, представника корпорації "АМІ" – приватного підприємства, що працює на теренах Східноукраїнського регіону.

Працівники місцевої влади, присутні на семінарі, погодились, що інформаційно-комп'ютерні технології є справою дуже важливою й своєчасною. Проте найгостріше стояло питання: де взяти кошти, аби придбати необхідну техніку, завантажити її роботою? Своїм досвідом з цього приводу поділився міський голова Алчевська Луганської області Микола Кириченко. Але найбільшу зацікавленість викликали проекти "Інформаційна система "Місто" і "Вибори" та "Автоматизована система комплексного обслуговування населення з комунальних платежів" (для міст з населенням 90–120 тис.), представлений агенцією "ІНКА" з м. Артемівська. Один перелік можливостей, що їх надають ці взаємопов'язані інформаційні системи, примушує ставитися до них з повагою. Це:

- загальний облік міського житлового фонду;
- облік всіх мешканців (можливість вводу та виводу графічної інформації);
- облік комунальних та всіх інших платежів;
- облік зайнятості населення;
- пенсійне забезпечення, надання субсидій.

Проект передбачає підключення до єдиної мережі всіх комунальних служб міста, відділів субсидій, відділів реєстрації актів громадянського стану, паспортного столу, БТІ та надалі всіх інших служб міста. Проект створює базу для переходу відділів та служб виконавчої влади, бюджетних організацій і підприємств міста на безпаперовий, електронний документообіг.

Підраховано, що проект окупиться через 15 місяців і дасть значний економічний ефект у місті.

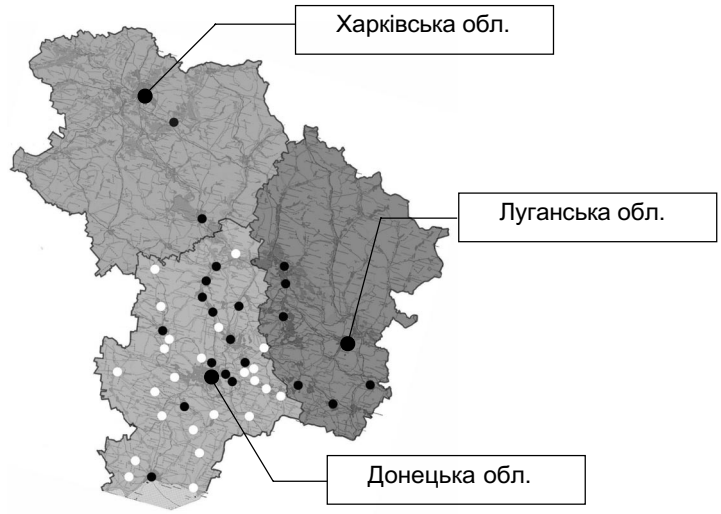
А методи співпраці, що характерні для Артемівської міської влади та агенції "ІНКА", значною мірою пояснюють, де і як знайти гроші на здійснення такого роду проектів.

Окремим блоком було запропоновано практичне навчання слухачів роботі у режимі on-line. Досвідчений тренер Едвін Славенко, разом з працівниками інформаційно-аналітичного відділу облдержадміністрації представили слухачам загальні принципи єдиної політики в галузі електронних комунікацій, навчили учасників семінару листуванню електронною поштою, користуванню ресурсами всесвітньої мережі Інтернет.

Як наслідок і цього навчання, і заходів, вжитих облдержадміністрацією і місцевими органами влади, кількість користувачів електронною поштою серед міськвиконкомів міст Донецької області значно зросла.

На ресурсах облдержадміністрації електроні поштові скриньки зараз мають 12 міськвиконкомів та 11 райдержадміністрацій області. Всього в області біля 30 міських рад та 17 райдержадміністрацій мають діючу електронну адресу.

На малюнку 1 проілюстровано тенденцію в розвитку електронних комунікацій у регіоні.



● - міськвиконкоми, в яких були електронні скриньки в 2000 році

○ - міськвиконкоми, в яких електронна пошта з'явилася в 2001 році

Ясно, що зроблено лише перші кроки і позитивні тенденції у справі створення сучасної інформаційно-комп'ютерної мережі між органами влади у Східноукраїнському регіоні треба наполегливо підтримувати і закріплювати. Таке завдання й надалі буде залишатися одним з пріоритетних у навчально-тренінговій діяльності нашого центру.

РОЛЬ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМСТВ ВИРОБНИЧОГО ПРОФІЛЮ*

Вячеслав Довбенко
канд. екон. наук, доцент, Національний університет «Львівська політехніка»

У сучасних умовах поряд з традиційними чинниками економічного розвитку все більшу роль відіграють інформаційні ресурси.

При розгляді етапів становлення економічних спільнот автори підручника «Світова економіка» зазначають, що за умов постіндустріальної (ноосферно-космічної) цивілізації домінуючим видом виробництва стає інформаційне з інтелектуальним (духовним) характером праці та відповідним переважаючим типом власності [1, с.16]. «Нинішня модель так званого агресивного економічного розвитку є абсолютно тупиковою, передусім через вичерпаність природних ресурсів планети» [1, с.17], водночас «трансформація центра світової економіки відбувається в напрямі поступового, але неухильного формування постматеріальних, постекономічних структур, з яскраво вираженою тенденцією гуманітаризації економічних процесів» [1, с.21].

Спрямованими на розвиток є програми та інші стратегічні документи міжнародних інституцій. Так у «Стратегії Світового банку в питаннях допомоги Україні» зазначається необхідність забезпечення ефективного керівництва, прозорості та підзвітності в державному секторі, а також розбудови різнобічних, орієнтованих на ринок інституцій, які є ключовими для вирішення завдань розвитку України [2, с.2]. Водночас даний документ поряд з вірно окресленими напрямками, що вимагають уваги до їх втілення в життя, зокрема, спрямованими на розвиток громадянського суспільства, сільського господарства, енергетики та ресурсозбереження, забезпечення стабільності фіскальної системи, охорону довкілля, не містить реальних механізмів та інструментів контролю й моніторингу їх реалізації, якими повинно стати безперечно застосування конкретних інформаційних технологій (ІТ), їх поширення, ознайомлення з ними підприємницьких структур та окремих членів суспільства.

Вже назвою своєї книжки «Information Technology. The Trillion-Dollar Opportunity» («Інформаційні технології. Можливості вартістю у триліони доларів») американські автори Г.Л.Поппель та Б.Голдстайн засвідчили особливу привабливість ведення бізнесу в сфері ІТ та їх вмілого використання на практиці. Вони зазначають, що комплекс індустрії ІТ, який є найбільшим у світі, включає комп'ютерну техніку, системи зв'язку, бази даних та знань і пов'язані з ними області діяльності [3, с.23]. Всі підприємства й окремі особи в сучасних умовах все більшою мірою користуються послугами індустрії ІТ та стають залежними від неї. Дані автори справедливо стверджують, що ІТ стимулює взаємозв'язки багаточисельних секторів економіки (видавничої справи, виробництва конторського обладнання та комп'ютерної техніки, систем телезв'язку та побутової техніки, організації розваг тощо) [3, с.25]. При цьому кінцевим результатом світових тенденцій, що проявляються у набутті інформаційним продуктом (програмними засобами, базами даних та експертними службами) стратегічного значення внаслідок збільшення його відносної цінності, зростанні здатності до взаємодії на різних рівнях в економіці, ліквідації проміжних ланок та глобалізації, стає конвергенція, у ході якої зникають відмінності між виробами та послугами, інформаційним продуктом та засобами, використанням інформаційних продуктів у побуті та для ділових цілей, інформацією і розвагами, а також між окремими режимами роботи (передачею звукових, цифрових та відеосигналів). Внаслідок цього провідні позиції у світі займають ті фірми, які мають значні фінансові ресурси та надприбутки у сфері ІТ і які, як правило, проникають в інші галузі економіки [3, с.29-34].

Все більшого поширення у сучасному світі набуває інтерактивний маркетинг. Він вимагає від потенційного споживача швидкої реакції на пропозиції підприємств,

---

* *На думку редакції, ця стаття може особливо бути цікавою для працівників відділів / управлінь економічного розвитку.*

відзначається гнучкістю при відборі пропозицій та компонуванні окремих елементів замовлень, сприяє встановленню економічно доцільних та стійких зв'язків між підприємством та його клієнтами. Перевагою інтерактивного маркетингу є відносно невеликі витрати на рекламу, можливості формування комунікаційних систем, зокрема, шляхом надання послуг інтерактивного телебачення, організації форумів та презентацій в мережі Інтернет.

Особливо актуальним напрямком застосування ІТ підприємствами виробничої сфери в Україні є обмін досягненнями у сфері нових технологій та створення нових перспективних продуктів. Дані питання повинні розглядатись на професійному рівні з визначенням необхідного рівня економічної безпеки передачі конкретних даних як підприємствами між собою, так і підприємствами стороннім користувачам (можливо, потенційним клієнтам).

Для створення механізму, який би стимулював розвиток підприємств, важливо створити необхідні умови для розвитку виробничої діяльності. Загальні підходи до розв'язання даного питання, що мали місце в попередні роки, показали свою повну неспроможність. Чому саме? Відомо, що ще за часів централізованої планової економіки мав місце гіпертрофований розвиток саме виробничої сфери і виробництва засобів виробництва. Проте увага приділялась не якісним аспектам розвитку, як це має місце за умов ринкової економіки, що відзначається дієвим й жорстким механізмом конкуренції, а кількісним. У планових завданнях, що ставились перед підприємствами завжди чільне місце посідали кількісні показники (тонни металу, кількість верстатів, капітальні вкладення тощо). Якісні показники відігравали другорядну роль. Більшість підприємств за таких умов були неконкурентоспроможними на світовому ринку.

Після здобуття незалежності економічна політика нашої держави не була достатньо цілеспрямованою та стабільною. Приватизація здійснювалась і продовжує здійснюватись надто повільно і непослідовно при постійних змінах «правил гри». Затягується правова реформа, а чинні норми законодавства є нестабільними. Політика інфляційного шоку в 1992-1995 рр. себе не виправдала, оскільки вона, зокрема, була розтягнута на декілька етапів. В результаті ряд підприємств і навіть галузей стратегічного характеру було практично загублено. Нечітке законодавство, особливо у сфері відносин власності й її правового регулювання, недостатні розміри майнової відповідальності спокушали й спокушають керівників і «тіньовий» сектор задовольняти власні інтереси за рахунок очолюваних ними підприємств.

Як наслідок, деформації та диспропорції, успадковані від планової економіки не були подолані, а у ряді випадків додались нові труднощі, пов'язані, зокрема, із зростанням економічної залежності від зовнішнього ринку.

Чи створені в Україні на даний момент умови для розвитку підприємств? Доводиться констатувати, що ні. Так, питома вага збиткових підприємств (великі і середні) до загальної їх кількості по Львівській області у 1997 р. становила 51,6%, 1998 р. – 56,1%, 1999 р. – 53,3%. Серед малих підприємств відсоток збиткових був нижчим, відповідно – 33,0, 37,5 та 36,7% [4, с.105] (проте частка даних підприємств є невеликою і становить лише 25% від загальної кількості підприємств та 8,9% до загального прибутку, отриманого всіма суб'єктами господарської діяльності [4, с.23-144]). Подібну невтішну картину маємо і в цілому по Україні, де за даними Держкомстату частка збиткових підприємств зросла у 1999 р. порівняно з попереднім роком з 55 до 56%, а загальна сума збитків даних підприємств досягла 21114 млн. грн. [5, с.73]. Повністю збитковими галузями економіки вже протягом двох років залишаються сільське господарство, торгівля та громадське харчування та житлово-комунальне господарство. Позитивні тенденції 2000 та 2001 рр. дещо покращують загальну картину, проте кардинально її не змінюють.

Для розуміння загального стану, що склався на підприємствах України, розглянемо їхні баланси за окремими елементами по ряду галузей (таблиця 1). Представлення даних балансу у відсотках дає змогу краще оцінити якісний стан економіки через призму підприємств.

Дані свідчать про велику частку в активі балансу залишкової вартості основних засобів, яка по представлених галузях коливається в межах від 51,2% (промисловість) до 77,3% (сільське господарство), а по економіці в цілому становить 55,4%. Це могло би свідчити про високу фондоозброєність праці та виробництва, але, знаючи технічний рівень вітчизняних підприємств, можемо лише констатувати, що наявні основні засоби у багатьох випадках лише переобтяжують баланс. До цього можемо лише додати, що недосконалою є й структура основних засобів, в ній, як правило, переважає пасивна їх частина (будівлі й споруди). Невиправдано великою залишається дебіторська заборгованість, особливо серед підприємств транспорту та зв'язку й промисловості, відповідно 30,7 та 24,2% до підсумку по балансу. На низькому рівні залишається ліквідність підприємств особливо на підприємствах промисловості й транспорту та зв'язку, оскільки значні розміри кредиторської заборгованості (34

та 34,1%) не покриваються ліквідними активами.

Особливо ж непокоїть незначна частка нематеріальних активів. Навіть у промисловості вона становить всього 0,7% до підсумку за активом балансу. В економіці розвинутих країн відбулись якісні зрушення в технологічному базисі саме завдяки інноваціям та їх своєчасній реалізації, тому у сучасних умовах на підприємствах виробничого профілю діяльності, а особливо тих, де переважає наукомістка та високотехнологічна продукція, сформувалась нова прогресивна структура активу балансу.

Таблиця 1

Баланси підприємств окремих галузей економіки України на кінець 1999 р., %
(розраховано на основі даних 5, с.70-71)

	Всього	У тому числі			
		промисловість	сільське господарство	будівництво	транспорт та зв'язок
Актив					
Основні засоби					
залишкова вартість	55,4	51,2	77,3	69,2	54,4
Нематеріальні активи					
залишкова вартість	0,5	0,7	0,1	0,1	0,3
Незавершені капітальні вкладення	5,4	8,5	4,3	9,2	3,0
Довгострокові фінансові вкладення	2,2	1,5	0,4	0,5	0,8
Обігові кошти в запасах	8,8	11,0	12,9	5,3	5,3
Дебіторська заборгованість	24,7	24,2	3,8	13,8	30,7
Грошові кошти	0,8	0,6	0,1	0,4	1,7
Інші активи	2,2	2,2	1,1	1,3	3,9
Баланс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Пасив					
Статутний фонд	40,7	25,5	68,6	59,7	41,3
Фінансування капітальних вкладень	1,7	1,8	3,0	3,3	1,3
Спеціальні фонди і цільове фінансування	6,2	6,9	3,8	7,6	8,1
Амортизаційний фонд	1,2	0,6	5,5	0,5	1,0
Нерозподілений прибуток	0,5	0,6	0,1	0,2	0,7
Збитки звітного року	- 4,5	- 4,5	- 6,0	- 1,7	- 3,8
Довгострокові пасиви	3,4	4,2	5,8	0,9	3,3
Короткострокові кредити	1,4	2,0	0,5	0,2	0,6
Кредиторська заборгованість	33,2	34,1	14,8	18,7	34,0
Інші пасиви	16,1	28,8	4,0	10,3	13,4
Баланс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Виходити з нинішньої ситуації в економіці, на нашу думку, необхідно за рахунок цілого комплексу взаємопов'язаних заходів, які би створювали відповідні умови для розвитку конкурентоспроможних підприємств й окремих перспективних напрямків забезпечення розвитку (дані пріоритетні напрямки швидше всього повинні розвиватись за рахунок здійснення відповідних цільових програм). Отже, повинен запрацювати механізм співпраці державних, регіональних, місцевих та недержавних інституцій і бізнесу з метою реалізації спільних цілей, якими могли би стати відновлення ряду втрачених позицій у сфері високих ресурсозберігаючих технологій та швидкої реалізації кращих з відповідних розробок у виробництві.

Забезпечити реальне функціонування даного механізму повинні сучасні ІТ. При цьому постає питання про джерела коштів під відповідні комп'ютерні мережі, бази даних та ІТ. На нашу думку, це питання слід вирішувати з використанням зарубіжного досвіду таким чином:

1) на етапі розробки сформульованих перспективних наукових ідей та ризикових наукових розробок максимально залучати вільні кошти корпорацій шляхом звільнення їх від оподаткування;

2) на етапах реалізації перспективних наукових розробок надавати підприємствам, які організують випуск відповідної продукції, субвенції.

Можливі варіанти цільового виділення бюджетних чи позабюджетних коштів під виконання державних замовлень або ж замовлень на рівні регіону, міста або ж району.

Елементами механізму залучення інвестицій за конкретними напрямками можуть стати й величини дисконтних ставок (або ж нормативів ефективності капітальних вкладень), які застосовуються при реалізації проектів того чи іншого спрямування. При цьому, наприклад, вкладення в обов'язкові природоохоронні заходи діставатимуть нульову ставку. Суспільно бажані з позицій національної безпеки вкладення в розвиток конкретних пріоритетних напрямків теж повинні мати нижчі за звичну величину ставки дисконтування (наприклад, 0.05, 0.1 тощо). Ризикові вкладення корпоративного сектору в розвиток наукових досліджень можуть оцінюватись за допомогою реальних дисконтних ставок, щоб справедливо оцінити доцільність інвестування конкретних напрямків залежно від рівня їх значимості, перспективності, рівня ризику їх реалізації й подальшого застосування у сфері споживання.

Чотири головні підпори сучасної ринкової економіки становлять конкуренція, свобода, власність та стабільність. На даному етапі можемо лише констатувати, що дані передумови цивілізованого функціонування ринку в Україні ще не діють належним чином, оскільки для цього ще немає відповідних умов. З метою прогнозування розвитку подій в економіці й організації постійного своєчасного моніторингу ходу економічних процесів та перетворень необхідно забезпечити широке й ефективне застосування ІТ на всіх рівнях управління як економікою, так і в межах конкретних підприємств (їх об'єднань). Лише з їх допомогою в найбільш стислі терміни й з максимальною результативністю можливо своєчасно виявити критичні відхилення пропозиції від попиту щодо конкретних товарів (контрактів), розглянути можливі альтернативні варіанти виправлення становища та відповідно слідкувати за їх виконанням.

Для створення умов функціонування механізму розвитку підприємства важливо розглядати як внутрішні, так і зовнішні умови його діяльності. Як основні завдання можуть, за досвідом США, бути розроблені стратегічні плани підвищення рівня заробітної платні, включені до комплексного стратегічного плану. Даний план базується на чотирьох засадах, покликаних забезпечувати ринковий підхід до справи економічного розвитку, а саме: поліпшення конкурентоспроможності бізнесу, забезпечення здатності регіонів до виконання регіональних економічних завдань, концентрація уваги на стратегічно важливих галузях та системність підходу до вирішення поставлених завдань.

Підвищення конкурентоспроможності бізнесу полягає у наданні допомоги компаніям та підприємствам, що дозволяє їм розробляти, вдосконалювати й поліпшувати високоякісну й нову продукцію, а також швидше й ефективніше, аніж конкуренти, постачати її на ринок. Вища конкурентоспроможність фірм уможливлює одержання вищої доданої вартості на ринку, а завдяки їй – зростання заробітної платні працівників та підвищення життєвого рівня працівників та їх родин. Для підтримки розвитку підприємств на місцевому рівні важливо поєднати ресурси регіону (області) з ресурсами, що є на місцях, з метою допомоги підприємствам та групам підприємств у баченні перспектив та можливостей їх використання і вирішення проблем з допомогою регіональних інституцій. Зміст концентрування уваги на стратегічно важливих галузях та підприємствах полягає в тому, що наявних у суспільства ресурсів не вистачає на все одразу, отож рішення про те, де застосування цих дефіцитних ресурсів дасть якнайвищу віддачу, повинні бути виваженими. Розробка ж єдиного стратегічного плану та організація програм і послуг з підтримки консенсусного плану є справою ключового значення в забезпеченні стратегічної спрямованості системи заходів економічного розвитку [6].

Ще один важливий момент полягає у формуванні чітких інвестиційних пріоритетів для залучення інвестицій на стратегічно важливі напрями, розвиток яких створює умови для загального сталого розвитку економіки. Роль ІТ є при цьому неоціненною.

Пріоритетним завданням на нинішньому етапі в Україні, на нашу думку, є розвиток будівництва на новій прогресивній технологічній базі та із створенням екологічно безпечних сучасних об'єктів (тут можна нагадати досвід США при виході з глибокої депресії кінця 20-х початку 30-х років минулого століття), які забезпечують при їх експлуатації економію енергетичних та інших матеріальних ресурсів.

В основу нових підходів сприяння спорудженню сучасних об'єктів повинен бути покладений принцип змагальності та залучення інвестицій на зворотній основі. При цьому важливо активізувати залучення іноземного капіталу та забезпечити вирішальну роль у фінансуванні інвестицій саме внутрішніх джерел, насамперед коштів населення і підприємств, що є можливим лише за умов налагодження функціонування механізму регулювання інвестиційних потоків у відповідні високоефективні проекти, які служили б послідовному виконанню сформульованих на національному рівні програмних завдань. Для цього, зрозуміло, важливо на основі широкого застосування ІТ забезпечити про-

зорість процесу залучення й використання капіталу й достатній рівень мотивації його учасників.

Гнучкими й динамічними підприємницькими структурами, які демонструють ефективне використання можливостей застосування ІТ є не окремі підприємства, а корпорації, які відповідно до вітчизняного законодавства представляють одну з найбільш поширених договірних форм об'єднань підприємств. Сама ідея створення корпорації полягає в об'єднанні коштів потенційних інвесторів з метою реалізації перспективних інвестиційних проектів, спрямованих на розвиток діяльності (у випадку підприємств виробничого профілю насамперед виробничої діяльності). У свою чергу розвиток є можливим лише за умов незадоволеного попиту на відповідні конкретні товари (продукти, технології, послуги тощо) на ринку.

Інформаційний вибух, що стався наприкінці XX століття вимагає адекватного реагування всіх учасників ринку на його наслідки. Перед особливо важливими завданнями при цьому, як це випливає, зокрема, з даних таблиці 1, опинилась переважна більшість вітчизняних виробничих підприємств. Маючи деформовану структуру активу балансу, значні суми кредиторської заборгованості, вони у своїй масі не становлять особливого інтересу для потенційних інвесторів. На самих же підприємствах у ході сертифікатної приватизації, як правило, не сформувалось перспективного ядра далекоглядних господарників, здатних приймати ефективні стратегічні рішення. Контрольним пакетом акцій при цьому заволоділи переважно старі кадри управління, які за роки радянської системи господарювання не звикли брати на себе тягар самостійних рішень, не спроможні зміцнювати потенціал розвитку підприємства. Подібний розподіл колишньої суспільної власності у поєднанні з недосконалим законодавством про управління корпораціями надав керівному складу підприємств (корпорацій) додаткові владні важелі. Даний стан міг бути доречним лише при адекватному зростанні відповідальності керівництва, однак в Україні ситуація змінилась таким чином, що за рахунок розробки відповідних положень статутів підприємств менеджмент на практиці значно звузив коло своїх зобов'язань. Подібна ситуація є протиприродною і, звичайно, загальмувала розвиток як підприємництва загалом, так і виробничого підприємництва зокрема. Лише у небагатьох випадках, на тих підприємствах, де до влади прийшли ініціативні, морально чисті й свідомі керівники, їхня діяльність здійснюється успішно.

Міжнародне виробництво під впливом інтернаціоналізації та глобалізації та внаслідок широкого розповсюдження ІТ розвивається внаслідок взаємодії різних ресурсів, що застосовуються на підприємствах різних типів. Найяскравішими прикладами поєднання ресурсів, цінностей, технологій та знань є транснаціональні корпорації, спільні підприємства, вільні економічні зони, групи з управління реалізацією інвестиційних проектів. На вказані форми міжнародної співпраці припадає зараз до 50% обігу світової економіки. Необхідно відзначити, що Україна до останнього часу не відзначилась особливими успіхами у налагодженні міжнародної співпраці, особливо у сфері наукомістких продуктів, зокрема, ІТ. Тому більшість вітчизняних підприємств є неконкурентоспроможними не тільки на світовому, але й на внутрішньому ринку внаслідок лібералізації зовнішньоекономічних зв'язків.

Для українських підприємств виробничого профілю особливо важливо налагодити співпрацю на міжнародному рівні на пріоритетних напрямках розвитку науки і техніки, насамперед, у тих областях, де ще є конкурентоспроможні розробки й зберігся людський і виробничий потенціал для їх швидкого впровадження у виробництво й виходу з ними на ринок. Особливої уваги потребує питання реалізації переваг власності та максимально повного використання науково-технічного потенціалу, який закладено у нематеріальних активах. Підприємствам виробничого профілю доцільно здійснити негайну інвентаризацію з допомогою ІТ своїх нематеріальних активів і зробити певні висновки стосовно закупівлі ряду ліцензій, патентів, «ноу-хау» і т. ін., продажу частки прав на використання конкурентоспроможних власних інновацій тощо та забезпечити оптимальні комбінації (поєднання) наукового та технологічного потенціалу з метою підвищення конкурентного статусу.

Найбільш актуальним вбачаємо обґрунтування розміру коштів, які слід спрямовувати на розвиток. В основі розрахунку розміру таких коштів у кожному конкретному випадку лежить прогноз щодо майбутніх прибутків. На нашу думку, не слід обмежуватись лише даним джерелом. Поряд з прибутком слід розглядати й усі можливі інші джерела, зокрема, амортизацію й кошти в розмірі 5% від амортизації на вдосконалення основних фондів, адже за умов технічного прогресу сьогодення слід вибирати, як правило, не варіант простої заміни зношеного обладнання на нове, а спрямовувати дані кошти насамперед на закупівлю тих технологій (й відповідного «ноу-хау»), які дають змогу отримати переваги у конкурентній боротьбі. За умов високої привабливості вкладень у перспективні інвестиційні проекти підприємств, над створенням яких ще треба навчитись працювати, покращання

інвестиційного клімату, все більше значення для підприємств матиме участь у міжнародних програмах та проектах з розробки нових та вдосконалення існуючих автоматизованих систем, телекомунікацій та ІТ. Переваги участі у спільних міжнародних проектах можуть бути підсилені з допомогою світової телекомунікаційної мережі (СВІФТ), яка дозволяє своєчасно, на якісно новому рівні залучати відповідні кошти під реалізацію ефективних проектів розвитку.

На місцевому рівні з метою створення кращих умов для розвитку підприємств доцільно налагодити роботу систем їх постійного обміну інформацією з допомогою мережі Інтернет та сучасних ІТ з державними та недержавними інституціями у сфері підприємництва, наріжним каменем якої виступало би бачення перспектив діяльності підприємства на ринку. Подібний підхід дав би змогу висвітлити різноманітні, зокрема, й альтернативні підходи до розв'язання багатьох проблем. Одночасно це дало б змогу взаємно погоджувати наміри дій і спільно підтримувати життєво важливі для конкретної місцевості (або регіону) проекти, що включатиме також можливості забезпечення високого рівня прозорості процедури проведення відбору учасників виконання даних проектів, зокрема, шляхом оголошення торгів (тендерів).

Примітки:

1. Світова економіка: Підручник/ А.С.Філіпенко, О.І.Рогач, О.І.Шнирков та ін. – К.: Либідь, 2000. – 582 с.

2. Стратегія світового банку в питаннях допомоги Україні: Огляд можливих перспектив. 8 травня 2000 р. Мережа Інтернет.

3. Поппель Г., Голдстайн Б. Информационная технология – миллионные прибыли: Пер. с англ. – М.: Экономика, 1990. – 238 с.

4. Статистичний щорічник Львівської області за 1999 рік . Львів, 2000

5. Статистичний щорічник України за 1999 рік. : К.: Техніка, 2000 р

6. Міллер Р. Економічний розвиток: спроба вияснити непорозуміння, що часто виникають навколо цього життєво важливого поняття // Аспекти самоврядування, Число № 2, 1998

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНСЬКИХ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ГЛОБАЛЬНІЙ МЕРЕЖІ: ЗАГАЛЬНІ МІРКУВАННЯ

Геннадій Чуйко,
тренер Південноукраїнського регіонального навчального центру, експерт херсонського обласного відділення Комітету виборців України з питань внутрішньої політики та місцевого самоврядування

У надзвичайно цікавій теоретичній розвідці Йоанни та Єжи Регульских[1] є перелік з п'яти головних монополій, на яких трималася комуністична система органів місцевої влади: 1) політича монополія, 2) принцип однорідності державної влади, 3) монополія державної власності, 4) монополія централізованого контролю за громадськими фінансами, 5) монополія централізованого громадського управління.

Можливо, варто було б додати, або виокремити з третьої та п'ятої монополій, ще одну надзвичайно важливу монополію, а саме монополію на громадські інформаційні ресурси, яка існувала за комуністичних часів. Її формальне повалення відбулося з самого початку реформи місцевого самоврядування, проте закоріненість в психології урядовців в Україні виявилася надзвичайно сильною.

Вкоріненість поняття про монополію на інформацію в психологію українського управлінця демонструє такий, на перший погляд, незначний факт. Під час проведення семінарів для представників органів місцевого самоврядування у Південноукраїнському регіональному навчальному центрі тренери постійно отримують запитання такого змісту: «Як впливати (контролювати, як варіант) на ті засоби масової інформації, в яких місцеве самоврядування не є засновником?»

Вибори 1998 року були, мабуть, останніми в Україні, в яких глобальна мережа Інтернет використовувалася хіба що для передачі інформації до Центрвиборчкому та електронного листування. Прогнози на вибори 2002 свідчать, що ситуація буде іншою – використаня Інтернету у виборчих технологіях, зокрема й на локальному рівні, зросте в геометричній прогресії.

Тому інформаційна політика органів місцевого самоврядування та місцевих адміністрацій в глобальній мережі стає цікавим об'єктом дослідження, принаймні на рівні обласних центрів, де зосереджено головний потенціал локальних українських Інтернет-ресурсів.

Ситуація в Херсоні

Херсон є адміністративним центром області, тому три органи державної влади чи місцевого самоврядування розглядають його як власний ареал діяльності: міська рада та міськвиконком (МР), обласна рада (ОР), обласна державна адміністрація (ОДА). Необхідно зазначити, що населення Херсона складає третину населення області. Тут також зосереджена значна частина її господарчого комплексу. Перетинання інтересів трьох різних органів влади на одному об'єкті управління, незважаючи на взаємну волю до координації та співробітництва, об'єктивно призводить до певних складнощів у їх роботі, і навіть до певної конкуренції в окремих напрямах.

Зокрема, це проявляється в інформаційній політиці МР, ОР та ОДА. Щодо традиційних засобів масової інформації вона приблизно однакова: кожна з установ контролює або співпрацює з «власними» газетами (наприклад, для МР – це власна газета «Херсонський вісник» та частково приватний тижневик «Гривна», ОР – власна газета «Наддніпрянська правда» та зблокований з нею тижневик «Новий день», ОДА – «Поле», «Новий погляд», приватна «Площа Свободи», частково приватна «Булава»).

Вказані вище органи влади та самоврядування ділять ефірний час на обласному телебаченні та радіо (не в

[1] *Реформа місцевого самоврядування в Центральній та Східній Європі: успіхи та невдачі// Аспекти самоврядування, 1999, №3(5), с.2-12*

рівних пропорціях, але якось ділять). Через ці джерела вони розповсюджують власний інформаційний продукт переважно в межах Херсона як спільного об'єкту управління («кондомініуму»), тобто для внутрішнього споживання. Зовнішній інформаційний продукт (через канали загальнодержавних газет, радіо та телебачення, а також інші канали) кожен орган намагається формувати самостійно.

Наприкінці серпня 2000 року з'явився Указ Президента України[2], який стосувався доступу до глобальної комп'ютерної мережі Інтернет. Наведемо тут деякі цитати з цього Указу:

«З метою розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет, забезпечення широкого доступу громадян до цієї мережі, ефективного використання її можливостей для розвитку вітчизняної науки, освіти, культури, підприємницької діяльності, зміцнення міжнародних зв'язків, належного інформаційного забезпечення здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень, повнішого задоволення потреб міжнародного співтовариства в об'єктивній, комплексній інформації щодо різних сфер суспільного життя в Україні, а також вирішення інших завдань...

постановляю:

1. Установити, що розвиток національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет (далі – мережа Інтернет), забезпечення широкого доступу до цієї мережі громадян та юридичних осіб усіх форм власності в Україні, належне представлення в ній національних інформаційних ресурсів є одним з пріоритетних напрямів державної політики в сфері інформатизації, задоволення конституційних прав громадян на інформацію, побудови відкритого демократичного суспільства, розвитку підприємництва».

Час, що сплинув після отримання зазначеного Указу, розставив згадані органи влади на різні позиції щодо використання можливостей глобальної мережі Інтернет:

- МР відшукала певні невеличкі кошти, створила робочу групу з власних та запрошених з херсонських університетів та провайдерських фірм фахівців. Врахувавши, зокрема, й закордонний досвід (міста Тусон (штат Аризона), з муніципалітетом якого Херсонська міська рада знаходиться в партнерських стосунках), робоча група опрацювала концепцію. Прийнята робочою групою і затверджена міськвиконкомом концепція розвитку інформаційного ресурсу міської ради передбачала три етапи послідовного розвитку та ускладнення функцій міського інформаційного порталу, який починався з об'єднання наявних херсонських ресурсів (сайтів). Приблизно через півроку портал KhersonOnline з'явився в глобальній мережі і отримав непогану пресу в загальнодержавних та міжнародних джерелах[3].
- ОДА застосувала інший підхід до створення власного інформаційного засобу в мережі. Робота була виконана за мінімальні кошти або, можливо, й на ентузіазмі. Проектанти користувалися непрофесійним програмним забезпеченням, змісту та рекламі власного сайту великого значення не надавали. Тому створений сайт виявився досить обмеженим за змістом, головним чином демонструючи фотографії керівників ОДА з відповідними підписами. Проте, принаймні відзвітувати про створення власного інформаційного продукту в глобальній мережі – таку формальну можливість ОДА отримала. Міська рада негайно приєднала цей сайт до власного порталу.
- ОР взагалі вирішила не форсувати створення власного сайту або порталу. Обґрунтувати таке рішення можна різними об'єктивними причинами, серед яких найголовнішими можна вважати брак коштів, відсутність відповідних фахівців, а також переконання, що Інтернет в Україні все ще не є серйозним фактором інформаційної діяльності. Частково це переконання базується на тому, що регулярний Інтернет-доступ в Україні, за оптимістичними оцінками, мають лише близько 400 тисяч абонентів, ще приблизно така ж кількість – користується Інтернетом час від часу. Це складає менше ніж 1,5% населення (для порівняння: в США та державах ЄС ця цифра в 20-35 разів вища). Експертні оцінки для Херсона та області показують, що кількість користувачів складає від 6000 до 8000 тисяч осіб, причому до 80% з них зосереджені в обласному центрі.

---

[2] *Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні // Указ Президента України від 31.08.2001 року.*

[3] *Неизведанная страна в Сети // Chip. Компьютерный журнал, 2001,№3, с.112-114., http://www.online.kherson.ua*

Для повноти картини варто ще сказати, що один з перших політичних сайтів в області був розроблений обласним комітетом Комуністичної партії України. Проте надалі він втратив інтерес до Інтернету. Один із лідерів обласного комітету КПУ сформулював причини так: «Наш електорат комп'ютерів не має, отже, Інтернетом не цікавиться». Авторитет фракції КПУ в обласній раді вважають досить високим. До того ж, формально ОР не мусить навіть звітувати за виконання президентського Указу, оскільки належить до іншої, представницької гілки влади.

З іншого боку, на ОР чинним українським законодавством про вибори покладаються досить важливі функції щодо забезпечення виборчого процесу на терені, який уже на виборах 1998 року в області мав комп'ютерну інформаційну підтримку через мережу Інтернет, щоправда, забезпечену іншою установою.

Досить серйозні інформаційні ресурси має в обласному центрі також місцевий осередок Комітету виборців України (КВУ). Комітет має два сайти: загальний[4], присвячений його діяльності, моніторингу засобів масової інформації та електоральної діяльності в області, а також аналітичний[5] , присвячений щотижневим оглядам місцевих газет. Ресурси решти громадських та партійних осередків області починають з'являтися лише зараз і ще не мають ані помітного числа користувачів, ані серйозного впливу.

Висновки

Херсонська ситуація виглядає досить типовою для решти обласних центрів України, принаймні в деяких важливих моментах. По-перше, ситуація «кондомініуму», описана вище, є типовою для таких центрів. По-друге, певна конкуренція поміж органами місцевого самоврядування, які представляють, або, принаймні, повинні представляти, територіальні громади та їх інтереси, з одного боку, та адміністраціями, які відстоюють на місцях інтереси центральної виконавчої влади, з іншого боку, є об'єктивним віддзеркаленням конфліктів на лінії «центр-регіони». Ця конкуренція не може не поширюватися на засоби масової інформації, одним з яких є також світова мережа Інтернет.

Показово, що після оприлюднення ситуації з розвитком Інтернет-ресурсів херсонських органів влади на одному з семінарів регіонального навчального центру, де, зокрема, були присутні представники обласної адміністрації, міської ради та обласної ради цього міста, у вигляді ситуаційної вправи (case-study), досить швидко можна було спостерігати реакцію цих установ. Обласна державна адміністрація оперативно покращила дизайн та зміст власного сайту, куди почали надходити офіційні пресові огляди відповідної служби адміністрації, організувала електронну розсилку прес-релізів управління внутрішньої політики. Причому, варто відмітити, не лише в контрольовані, але також в умовно «опозиційні» видання та Інтернет-ресурси. На сайті з'явилася невеличка електронна база даних стосовно промислового потенціалу області.

Міська рада зробила додаткові інвестиції у власний Інтернет-портал, розробила і протестувала офіційний сайт виконкому міської ради як головний елемент цього порталу, скорегувала перспективний план розвитку ресурсу.

Обласна рада не зрушила з власної позиції, що була подана вище, і жодних кроків для створення власних інформаційних ресурсів в Інтернеті поки що не здійснила. Хоча ОР продовжує вивчення ситуації і не приховує цього.

Проте ці заходи не порушили головного принципу інформаційної політики згаданих органів взагалі, і в мережі Інтернет зокрема. Попри формальне включення сайту обласної державної адміністрації до міського порталу, справжньої взаємодії між органами регіональної влади або тісної співпраці у розвитку та створенні регіональних інформаційних ресурсів ми в Херсоні не спостерігаємо. Аналіз ситуації змушує вважати цей стан досить довготривалим фактором регіональної інформаційної політики в мережі Інтернет. Принаймні доти, доки не буде усунутий, або хоча б суттєво пом'якшений головний конфлікт поміж центром та регіонами.

Психологічна вкоріненість догматів інформаційної монополії у свідомості функціонерів місцевих адміністрацій та органів самоврядування, про яку згадувалося у вступі, конфлікт поміж гілками місцевої влади, який тісно зрощений з конфліктом «центр-регіони», а також досить швидкий розвиток українського сегменту Інтернету – є комплексом тих вирішальних факторів, який дозволяє прогнозувати перенесення вивченої нами ситуації з обласного рівня на рівень районних центрів вже у найближчому майбутньому. Можна сперечатися відносно того, добре це чи погано для розвитку реформи органів місцевого самоврядування в Україні, але підґрунтям для таких дискусій, як нам здається, повинен бути максимально точний прогноз. Як спробу такого прогнозу і варто розглядати цю статтю.

---

[4] *http://www.politics.kherson.ua*

[5] *http://notabene.online.kherson.ua/*

МІРКУВАННЯ ПРО МОЖЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Віра Андрушків,
директор Програми партнерства громад Фундації Україна-США

«Туристи не їдуть до міст, які втратили душу. Міста з добре збереженими пам'ятками минулого приваблюють туристів, а ті, що їх не зберегли, – ні».
Артур Фроммер

Мої перші поїздки в Україну були туристичними. Перший візит відбувся 1983 р., протягом 1987-1991 рр. я проводила екскурсії для туристичних агенцій Кобаснюк і Сковп. Після проголошення незалежності була координатором програми обміну при Школі бізнесової адміністрації Вейнського університету в Детройті (Мічіґан) – здійснюючи обміни викладачів Львівського державного університету ім. Івана Франка і Львівського політехнічного університету та студентів Львівського інституту менеджменту. Викладала українську мову і культуру у Вейнському і Мічіґанському університетах та була директором програми літніх курсів при Гарвардському університеті.

Часті поїздки, а особливо в компанії з американцями, надали мені можливість відчути Україну не лише через власну призму, а бачити її очима іноземців.

Отже, мене цікавить туризм не лише як важливий фактор економічного розвитку, але також як важливий чинник вироблення української ідентичності та іміджу України. Саме тому вирішила подати деякі свої думки про можливості розвитку цієї галузі.

Україна має великий потенціал для розвитку туризму. Її природна краса, гори, моря та багата й цікава історична спадщина та культура – це невикористаний потенціал України.

Статистика

Щоб обговорити можливості для розвитку туризму, хочу подати деякі важливі статистичні дані про цей сектор.

За даними веб-сторінки Комерційних послуг США – USA Trade.gov, Україна є корисним об'єктом для тих компаній, які займаються розвитком туристичної інфраструктури, тому що більшість туристичних готелів і турбаз застаріли, а тому потребують ремонту та відбудови.

За даними 1998 р., туризм становив 8.6% ВНП. В Криму надходження від туризму складали 40% бюджету. Державна прикордонна служба повідомляє, що 12 млн. іноземців відвідали Україну в 1998 р., що становить на 2 млн. менше, ніж у 1997 р., але в 5 разів більше порівняно з 1995 роком.

Державний комітет туризму нарахував у 1998 р. 6,2 млн. відвідувачів України в категорії туристів. Згідно з цими даними, Україна займає місце серед 25 найбільш відвідуваних країн світу, проте слід зазначити, що 30% всіх туристів приїжджають з Росії. Крім туристів з СНД, Україну відвідують туристи з Угорщини, Польщі, Німеччини, Австрії, США та Канади. Наприклад, в 1998 р. Україну відвідали 48000 громадян США.

За статистичними даними, пересічний турист перебуває в Україні 4 дні і витрачає за цей час $600. Містом, яке найбільше приваблює туристів, є Київ (30% всіх, хто приїжджає до України). Далі слід назвати Крим (30%), Карпати разом зі Львовом (20%), Одесу, Чернігів і Кам'янець-Подільський.

Західну Україну відвідує багато туристів зі США та Канади, а Крим тепер став популярним місцем для німців з середніми або нижчими за середні доходами.

В 1994 р. відбулася перша Міжнародна туристична конференція України, яка залучила 260 туристичних фірм з 27 країн. І цього року, 16-18 жовтня в Києві відбудеться конференція в справах туристичної індустрії.

Отже, як показують статистичні дані, Україні варто працювати в напрямку розвитку туризму як одного з найперспективніших секторів економіки.

Фактори, які сприяють розвиткові туризму

Туризм, як і бізнес, розвивається там, де зустрічає найменше перешкод. Не один турист може описати пригоди та неприємності, які зустрів під час паспортного і митного контролю в Україні.

До недавнього часу також існувала проблема складного процесу отримання візи. Цього року, наприкінці липня, напередодні святкування 10-ліття Незалежності України було введено спрощений спосіб отримання візи. Тепер стало можливим дістати чотирьохсторінкову візову анкету просто з веб-сторінки посольства України в США. В цей же час скасовано вимогу щодо медичного страхування, яке раніше було необхідним при в'їзді на територію України.

В'їзд в Україну повинен бути привітним і простим. Навіть якщо приміщення аеропорту понурі, то принаймні ставлення людей повинно бути гостинним. Добре оформлений напис «Вітаємо!» різними мовами світу одразу повинен зустріти туриста.

Складний доступ до митних декларацій — ще одна проблема, з якою стикається іноземний турист. Ці анкети повинні знаходитись на видному місці або навіть бути розданими на борту літака.

А вже при виїзді з України туристові не завадило б побачити напис такого змісту: «Дякуємо за відвідини!» або «Повертайтесь до нас знову!».

До вищевикладених проблем можна також додати проблему відсутності доступу до телефонів-автоматів при в'їзді туристів в Україну. Адже в аеропорту Бориспіль неможливо купити телефонну картку. Тож доцільно було б здійснювати продаж таких телефонних карток в приміщенні аеропорту чи розмістити там телефонні автомати іншого виду, послугами яких можна б було користуватися просто за гроші.

Як повідомив Андрій Григорович Шкатюк, директор департаменту цивільної авіації Міністерства транспорту України, цієї весни після семирічних старань та багаточисельних перепон в Державному міжнародному аеропорту Бориспіль було офіційно відкрито одну з найкращих в Європі злітно-посадкових смуг. Тим самим Україна здійснила ще один крок на шляху реалізації надзвичайно перспективного потенціалу, визначеного її географічним розташуванням. Тепер Україна має потенціал стати транзитним центром авіаційного сполучення Європи. Чи це не одне з найважливіших досягнень України на шляху до дальшого економічного розвитку у сфері туризму? Тепер слід розширити термінал та розвинути сферу послуг. Саме тоді Бориспіль стане справжнім транзитним аеропортом між Європою та Азією. На сьогоднішній день також серйозно постала проблема необхідності усучаснення інших аеропортів головних міст України.

Прийшов час подолати анахронізм, що панує на авіалініях України та є спадком сов'єтських часів. Чи можна, взагалі, говорити про сервіс, коли пасажири не мають жодної можливості отримати допомоги зі своїм багажем; коли пілот та екіпаж першими залишають салон літака, а пасажири виходять після них? Очевидно, що поняття сервісу тут не існує.

Їзда поїздами – це, взагалі, окрема тема для дискусії. Проте варто зупинитися на ідеї перетворення України в транзитний пункт Європи. Це б значно спростило в'їзд туристів з європейських країн і в цей же час відкрило б українські кордони із західним світом та Європейським Союзом. Україна стала би «брамою в Європу».

Можна виділити різні види туризму: історико-культурний туризм (туризм спадщини), пригодницький, відпочинковий, релігійний, оздоровлювальний, екологічний. Для кожної з цих категорій можна придумати безліч можливостей та зацікавити в такий спосіб іноземців. Але це можливо лише за умови наявності відповідної інфраструктури, реклами, доступу до інформації і системи добре обдуманих екскурсій.

На сучасному етапі найбільш популярним видом туризму в Америці став історико-культурний туризм. Його популярність пояснюється тим, що туристи зацікавлені історією та багатогранними проявами культури. Знайомство з ними називають «listening to different voices» – прислухання до різноманітних голосів. Україна має багату й цікаву історію, а, значить, може розвинути ще й такий вид туризму, як туризм спадщини. Можна творити історичні та меморіальні дошки на території, що простягається на кілометри – дошки про події козацької доби, визвольної боротьби, часи УРСР, період тоталітаризму, Другу світову війну, про дисидентів, жертви Чорнобиля тощо. Це все багата спадщина України. Прикра або щаслива – неважливо. Важливо зберегти її для наступних поколінь, щоб і вони мали нагоду почути ці голоси та пізнати своє минуле. Чи всі українці чули про Биківню – місце поховання наших предків? Це місце, яке не славиться ані гігантськими пам'ятниками, ані якимись іншими туристичними об'єктами, де все просто і скромно, справляє по-справжньому незабутнє враження на людину, яка колись відвідала його. Так чому б не прислухатися до цього голосу? Переконана, що пам'ятати про такі місця – це наш обов'язок перед прийдешніми поколіннями.

Від катівні до Биківні
Кров'ю зрошена земля
Відтоді як до Вкраїни
Дотяглась рука Кремля.

Шлях той бито людом битим,
Що прирекли на загин.
Знавіснілії бандити
«Вірний партії загін».

Інженери, агрономи,
Вчитель там чи машиніст,
Чим бо кращий, тим скоріше -
Геть на плаху, геть під ніж!

Нищили без криміналу,
Не шукали і причин...
Кров безвинних протікала
Дно цинкованих машин.

Якщо вбиті в цьому лісі -
Раптом встали – як один,
То на всіх дерев не стало б,
Не дістало б і стеблин...

Злочин той –
Страшний, кривавий,
Не забути, не простить.
Голос страчених волає!
Попіл в серце стугонить!

Важливо розрізнити та поділити екскурсії чи туристичні об'єкти на такі, що вже готові до прийняття туристів, такі, що вимагають допрацювання, і ті, що не готові зовсім. В такий же спосіб муніципальні власті США розвивають туризм в американських містах, працюючи з цими трьома категоріями туристичних об'єктів одночасно.

Створення іміджу України

Музеї – це скарби українського народу. А їх вдосконалення є необхідною складовою розвитку туризму. Перш за все, необхідно зробити музеї доступними для туристів: культурні пам'ятки повинні містити написи кількома мовами, а зміст цих написів повинен бути усучаснений та доповнений тими фактами, що були заборонені під час панування радянської влади. Адже в багатьох краєзнавчих музеях навіть немає згадки про голодомор 1932-1933 р. та про деякі інші важливі події в Україні.

Кожний музей в Америці має крамничку для туристів. Тут можна купити сувеніри, репліки цікавих ювелірних пам'яток, копії картин, плакати, мистецькі альбоми, різьби, вишивки, тканини та дитячі іграшки, щоб турист мав можливість засвоїти культурні надбання народу. Думаю, що Україні доцільно було б запозичити цей досвід для розвитку туризму. Адже всі ці сувеніри слугують не лише згадкою про подорож для туриста, але також рекламою української культури, яка може зацікавити та привабити інших та схилити їх відвідати Україну.

Рекламою також може бути професійно зроблене відео про багатства певного музею.

Ще й сьогодні не завжди доступні брошури, які б містили репродукції картин, розміщених в певному музеї. Але ж для цього існують якісні поліграфічні друкарні, які б могли це зробити.

Скансони та відкриті музеї приваблюють туристів своєю автентичністю. Я з великою приємністю згадую відвідини та розповіді екскурсоводів про ці об'єкти. Щоб зробити ці музеї живими відтвореннями минулого, варто запозичити інтерактивний підхід до давніх ремесел. Чому б не мати можливості спробувати виробити свічку з воску, чи прясти нитки з льону, чи ткати килим? Не тільки цікаво спостерігати за цим процесом, цікаво також спробувати його власноруч. Хотілось би також побачити зразки давніх ремесел – ткацтва, вишивання, гончарства, різьби.

На Хортиці цікаво було б оглянути не тільки музей, а ще й послухати козацькі думи у виконанні бандуриста, спробувати їхати верхи на коні, плисти чайкою по Дніпру, варити куліш і т.д.

Взагалі, на мою думку, водні ресурси України (її ріки та озера) можна було б використати у туристичних та спортивних цілях, влаштувати екскурсії човнами, вітрильниками чи водними лижами. Проте очевидно те, що для цього необхідно створити відповідні умови та розробити рекламу.

Речі традиційного українського побуту. Експонат музею в м.Ромни

Фестивалі (календар)

Майже кожне місто, кожне село проводить фестивалі чи свята, які здатні привабити іноземних туристів. Пересічний іноземний турист, звичайно, не знає про День міст Києва або Львова, про фестиваль певного села тощо. Цей ресурс, на мою думку, також невикористаний. Майже відсутня реклама цих чудових можливостей. На веб-сторінках про Україну слід помістити календар з інформацією про ці фестивалі та свята. Навіть якщо немає можливості надати туристам відповідні послуги через відсутність певної інфраструктури, можна використовувати цю нагоду, наприклад, влаштувавши автобусні поїздки протягом дня. Українські фестивалі завжди мають чудові різноманітні музичні й танцювальні ансамблі та колективи. Цим автентичним українським колоритом можна привабити іноземних туристів.

Необхідно подбати також про низку інших потреб: слід встановити кіоски, намети чи павільйони, де туристи могли б відпочити, поїсти та забавитися, а також відповідні смітники, щоб площі були чистими і безпечними (і не було побитого скла, як це завжди буває після жвавого святкування). Зрозуміло також, що треба подбати і про інші послуги (такі, як біотуалети).

Обов'язковою частиною будь-якого фестивалю повинні бути мистецькі виставки – такі, які можна побачити на Андріївському узвозі, де дійсно на згадку про Україну можна придбати різноманітні українські сувеніри.

На мою думку, варто також розпочати рекламу в посольствах, що знаходяться в Києві. Організувати екскурсії до міст, які влаштовують фестивалі, і розмістити про це відповідну рекламу. Адже більшість працівників посольств рідко виїжджають за межі Києва, а за умови наявності цікавої програми українська культура та звичаї обов'язково б зацікавили представників інших держав своїм багатством та автентичністю.

Таким чином, можна запропонувати поїздки до Кам'янця-Подільського на фестиваль семи культур, на Сорочинський ярмарок, до «Лесиних джерел» у Звягелі та на фестиваль гумору «Любителів сала» в Ромнах.

Доступ до інформації

Кожна область, кожний регіон, кожне місто повинні мати туристичні інформаційні центри, де б доступною була інформація про готелі, туристичні екскурсії, музеї, ресторани, фестивалі, концерти, санаторії, кемпінги, можливості щодо розваг. На жаль, сьогодні в містах України немає таких пунктів (кіосків), які б надавали туристичну інформацію та пропонували туристам список ресторанів з адресами, телефонами, короткою характеристикою кухні й страв та розважальної програми.

Отже, на сучасному етапі в Україні майже відсутній доступ до такої інформації:

- список готелів з контактними телефонами, адресами та цінами;

- список можливих екскурсій та їх ціни;
- інформація стосовно ресторанів, їх кухні, робочих годин та музичних колективів;
- інформація стововно музеїв та їх робочих годин.

Такі туристичні інформаційні центри повинні бути доступними, що підвищить їх ефективність, а тому слід розмістити їх на видному і добре позначеному місці: при важливій дорозі або в центрі міста.

В деяких містах такі туристичні інформаційні центри можуть бути представлені малими кіосками, що розповсюджують брошури та інформацію про всі послуги та привабливі місця міста та околиці. Готелі, аеропорти та вокзали також повинні мати такі інформаційні брошури. Для найбільш ефективної реклами слід також створити веб-сторінку з інформацією про готелі, музеї, театри, ресторани, магазини тощо, а також зробити її доступною, подавши рекламу про неї на різних об'єктах (плакатах, брошурах, картках, сувенірах і т.д.). Такий спосіб розповсюдження інформації є дуже ефективним і тому його навіть виділяють в окремий тип реклами, який називають вірусовою.

Зрозуміло, що туристичний інформаційний центр є частиною відділу економічного розвитку міста. В ньому задіяні представники міської влади, підприємці, культурні діячі, історики, комерційні палати та громадяни. Ефективний туризм вимагає партнерства всіх ланок – від місцевої адміністрації до підприємців, від діячів культури, істориків і журналістів до окремих громадян. Всі вони повинні співпрацювати, щоб досягти бажаного результату: привабити іноземних туристів цікавими місцями свого міста та заохотити їх відвідати його, надавши їм безліч можливостей витратити гроші.

Розвинути туризм в Україні – значить забезпечити приріст ВНП і в такий спосіб пожвавити економічні процеси, що відбуваються в Україні, піднести економіку.

Найбільша кількість туристів приїжджає в Україну влітку, в період, коли філармонії та оперні театри перебувають на гастролях. Але ж не всі туристи рвуться в казино... Багато з них цікавляться культурною програмою певного міста, проте влітку вони не завжди мають можливості відвідати заклади культури. Буває так, що по великих містах немає цікавої культурної програми (навіть у Києві). Пригадую саме такий час у 1993 р., коли я запопадливо шукала можливості передивитись українські фільми в Києві. Це непросто знайти і тепер. В той час висловила своє здивування своїм знайомим і мені посприяли приватним сеансом українських фільмів на кіностудії О. Довженка. Я вже й у той час подумала, що цей чудовий Довженковий сад просто марнується, кіностудія заледве існує, і є прекрасні можливості проводити там екскурсії, висвітлювати класичні фільми, влаштовувати зустрічі з режисерами, а опісля коктейль чи шампанське при столиках в Довженковім саду, залучити камерний ансамбль для створення приємної атмосфери.

Взагалі, слід було б організувати український кінофестиваль і періодично висвітлювати класичні фільми О.Довженка, які показують навіть в американських університетах, а українська молодь їх просто не бачила.

Оздоровчі центри

Україна має прекрасні можливості приваблювати туристів своїми санаторіями, джерельними водами та оздоровчими центрами. Багато таких санаторіїв надають дійсно якісні послуги – масажі, купелі тощо. Я з приємністю згадую своє перебування в Трускавці. Всупереч тому, що саме приміщення санаторію було застаріле, атмосфера та процедури діяли на мене позитивно.

Зрозуміло, що необхідна якісна реклама. Я дуже зраділа, коли побачила рекламу про Трускавець англійською мовою. Однак, я була дещо здивована словом «balneological». Слід зазначити, що це слово не розповсюджене на Заході, а тому є незрозумілим. Думаю, необхідно вивчити стиль реклами відносно певних об'єктів. Скажімо, вдалим відносно оздоровчих центрів є вираз «health spa» – це зрозуміло і привабливо.

Доцільно було б обрати найбільш сучасний пансіонат, який відповідає західним критеріям, і розпочати рекламу його послуг в аеропортах, періодичних виданнях, через засоби масової інформації, в посольствах і т.д.: «Get away weekend – Health spa – Refresh yourself and be pampered!» or «Best relief from the stresses of everyday life». А також українською мовою: «Проведіть вихідні на лоні природи серед чудодійних мінеральних вод. Там про вас потурбуються» та «Відпочиньте від щоденних стресів».

Туризм для учасників конференцій

Україна потрохи набирає досвіду використання конференцій в туристичних цілях. «Conference tourism» - це великий бізнес в Америці. Міста інтенсивно працюють з організаціями з метою заохотити їх влаштувати конференцію в своєму місті. Досвід Філадельфії показує, в яких масштабах здійснюється планування та реклама в цілях розвитку туризму. Місцева влада, підприємці та громадяни спільно працюють над цим, пропонуючи знижки на

різні ресторани, послуги та туристичні об'єкти. Мер міста Філадельфії висилає листи до учасників конференції з такими словами: «Знаю, що Ви нещодавно відвідали наше місто під час конференції. Сподіваюся, що Ви знову завітаєте до нас і додаю талон на 15% знижки на певні готелі м. Філадельфії».

Американські міста часто приваблюють туристів мистецькими виставками. Виставка Сезана в Філадельфійському музеї стала вже легендою про успішний вклад $100 млн. доларів в економіку Філадельфії.

Місто Детройт також мало колосальний успіх з виставкою Ван Ґоґа.

Вашинґтон, який щорічно має 21 млн. відвідувачів, тепер розвиває ще й інший підхід до туризму, а саме історико-культурний туризм. Суть цього туризму полягає в тому, щоб не просто відвідати відомі пам'ятники та музеї міста, а в тому, щоб подивитися специфіку таких районів та «почути їх голоси». Таким чином, влаштовуються екскурсії до різних районів Вашинґтона і в цей спосіб туристи мають нагоду побачити значно більше, ніж сам центр столиці. Комісія з історико-культурного туризму наполегливо працює в напрямку розвитку таких екскурсій: організовує рекламу, готує брошури про певні райони (такі як Adams Morgan, Foggy Bottom і т.д.). Звичайно, існують райони міста, де туристи не можуть почувати себе безпечно. Тому, наприклад, до Anacostia організовано автобусну екскурсію, під час якої група туристів має нагоду побувати у баптистській церкві та почути у виконанні хору автентичні гімни та пісні афроамериканців. Зараз працюють над створенням музею афроамериканської моди. В залі при церкві туристи отримують полуденок і мають нагоду вникнути в життя і отримати яскраві враження про культуру певної етнічної групи саме від мешканців цього району.

На мою думку, туризм в Україні можна було б розвинути також шляхом використання багатьох інших українських багатств: наприклад, влаштовувати екскурсії місцевостями, багатими на корисні копалини; місцями колишніх шахт ядерних ракет (м. Первомайськ); відкрити дегустаційні центри в пунктах, які виробляють прекрасні українські вина, тощо. Більш ефективно слід було б використати територію заповідника «Асканія Нова» – наприклад, створити там новий вид екскурсій, який в США називається «спостерігання за птахами». Адже мало кому з іноземців пощастило почути спів солов'я або жайворонка, прославлений класичною українською літературою. Варто було б пам'ятати і про сумні події історії України – такі, як річниці горезвісного Бабиного Яру, куди щороку у вересні можна б було організовувати екскурсії, присвячені пам'яті загиблих.

Для залучення більшої кількості іноземців слід було б раціонально використати спадщину сов'єтського періоду. Чому б, скажімо, не зібрати по всій території України пам'ятники лідерам тоталітарного режиму, а також прапори, герби та інші атрибути сов'єтської влади та не зосередити їх в одному музеї? Або використати як об'єкти для екскурсій вироби важкої промисловості (промисловості групи «А»), що є спадщиною тих часів.

Необхідно зосередити увагу на туризмі як інструменті створення іміджу України. Вагомий внесок у розвиток туризму робить Інститут туризму, який налагоджує контакти з іноземними інститутами так званого «бізнесу гостинності». Сьогодні функціонують ще й інші організації, такі як організація «Корінні кияни».

Бібліографія

1. *Airport*, журнал, що видається Державним міжнародним аеропортом «Бориспіль».

2. *Air Ukraine*, журнал, що вміщує інформацію про політичні, економічні та культурні події в Україні.

3. *Culture and Commence*. Partners in Heritage Tourism for the District of Columbia. Report of March 5, 1998 Conference.

4. *Culture Shock!: Ukraine*, Meredith Dalton, Paperback, Graphic Arts Center Publishing Company, October 1999.

5. *Culture Shock! Ukraine*, Meredith Dalton, Paperback, Graphic Arts Center Publishing Company, June 2001.

6. *Hiking Guide to Poland and Ukraine*, Tim Burford, Bradt Publications, 1994, Bucks, England, 372 pages.

7. *Hippocrene Language and Travel Guide to Ukraine*, Linda Hodges, George Chumak, Paperback, Hippocrene Books, Inc., June 2000.

8. *Kyiv Post*. Special Supplements are dedicated to different regions of Ukraine: cultural, economic, political and travel information.

9. *Language and Travel Guide to Ukraine*, Linda Hodges, George Chumak, Paperback, Hippocrene Books, Inc., June 1994.

10. *Panorama (Панорама)*, magazine on travel and tourism in Ukraine.

11. *The Ukrainian*, political, cultural and business magazine.

12. *UKRAINIAN Phrasebook and Dictionary*, Olesj P. Benyukh and Raisa I. Galushko. Hippocrene Language Studies, Hippocrene Books, Inc., 1994, New York, NY. 205 pages.

13. *Welcome to Ukraine*, monthly published Ukrainian magazine that contains lots of information on culture, history, places of interest and calendar of events.

14. *What's On* contains information on culture, leisure and sports in Ukraine.

15. *Київ: культура і розваги* (Kyiv Cult), щомісячний журнал з новинами культури і розваги.

16. *Київ. Туристичний путівник*, «Центр Європи», Київ-Львів, 2001, 532 ст.

17. *Львів. Туристичний путівник*, «Центр Європи», Львів, 1999, 670 ст.

18. *Міжнародний туризм*, журнал, який виходить двічі на тиждень і присвячений відпочинку та подорожуванню.

19. *Перлини Західної України*, Ужгород, 2001.

20. *Село - мов писанка. Путівник з зеленого туризму*, Київ, 2001, 64 ст.

Веб-сторінки, що містять інформацію на тему розвитку туризму

http://pages.prodigy.net/l.hodges/ukraine.htm

http://www.worldrover.com/guides/ukraine_guide.

http://www.travel-library.com/europe/ukraine/

http://www.amazon.com/exec/obidos/tg/browse/

http://members.aol.com/ccmukraine/pastbook.htm

http://www.alljudaica.com/detail.asp?bid=1864

http://www.solutionsmith.com/bookstore.htm

http://www.erie.net/~frank/

http://www.searchmalta.com/bookstore/europe/belarus/travel.shtml

http://books-maps.com/UA

http://www.travelnotes.org/Europe/ukraine.htm

http://odessa.lk.net/english/books/guides.html

http://www.internationalist.com/travel/Ukraine.html

http://www.traveldesk.com/index/Air_Ukraine_International.html-p

http://www.atrium.com/destinations/destination-Ukraine.html

http://shopping.yahoo.com/Books/Travel/Europe/Former_Soviet_Republics

www.allrussiahotels.com

http://www.vtourist.com/Europe/Ukraine/

http://travel.discovery.com/dest/lpdb/euro/ukra/intro.html

http://www.ce-review.org/books/ukrainebooks.html

http://www.michander.com/sape/uabookcd.html

http: //www.wumag.ua

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ТУРИЗМ В УКРАЇНІ

Туристична діяльність в Україні регулюється такими законами та нормативними документами:

- Конституція України;
- Закон "Про туризм" від 15 вересня 1995 року (з поправками, внесеними 29 травня 2001 року; див. нижче);
- Інші джерела:

1) Про Національну раду по туризму, 322-96-п, 1303/1996
2) Про Програму розвитку туризму в Україні до 2005 року, 702-97-п, 28/06/1997
3) Про затвердження Інструкції про умови і правила провадження підприємницької діяльності, пов'язаної з організацією іноземного та зарубіжного туризму (ліцензійні умови), та контроль за їх дотриманням, z0053-99, 29/01/1999
4) Про затвердження Положення про порядок формування та використання коштів Фонду розвитку туризму України, z0158-96, 05/04/1996
5) Про затвердження Положення про пошуково-рятувальні служби суб'єктів туристичної діяльності, що спеціалізуються на організації туристичних подорожей з використанням активних форм пересування туристів, z0370-96, 22/07/1996
6) Про затвердження Інструкції про порядок видачі суб'єктам підприємництва спеціальних дозволів (ліцензій) на діяльність, пов'язану з наданням туристичних послуг, а також Інструкції про умови і правила здійснення підприємницької діяльності, пов'язаної з наданням туристичних послуг, z0428-96, 07/08/1996
7) Інструкція про умови і правила здійснення підприємницької діяльності, пов'язаної з наданням туристичних послуг, та контролю за їх дотриманням, z0429-96, 07/08/1996

8) Про затвердження Типової програми підготовки та підвищення кваліфікації фахівців, z0478-98, 27/07/1998
9) Про затвердження Правил користування готелями та надання готельних послуг в Україні, z0531-96, 16/09/1996
10) Про податок на додану вартість на туристичні послуги, v2719225-97, 10/04/1997
11) Про оподаткування податком на додану вартість послуг з туризму, v5628225-98,14/05/1998
12) Про Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року , 973/99 , 10/08/1999
13) Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з організації іноземного, внутрішнього, зарубіжного туризму, екскурсійної діяльності, z0103-01,17.01.2001
14) Про порядок підтвердження туристичного характеру поїздки іноземців з країн, у яких діють представництва Державного комітету України по туризму, та про внесення доповнень до Положення про порядок видачі референсу суб'єктам туристичної діяльності України, z0778-99, 11/11/1999
15) Про утворення структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій з питань туризму, 2142-99-п, 25/11/1999
16) Методичні рекомендації щодо використання туристського ваучера, v0040309-96, 16/08/1996
17) Щодо питання оподаткування ПДВ туристичних послуг, v2332225-99, 08.07.1999
18) Про податок на додану вартість при продажу путівок, v2558225-00, 17.05.2000

У 2000 році було створено *Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України.*

ЗАКОН УКРАЇНИ "Про туризм" визначає загальні правові, організаційні, виховні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України в галузі туризму. Метою Закону є створення правової бази для становлення туризму як високорентабельної галузі економіки та важливого засобу культурного розвитку громадян, забезпечення зайнятості населення, збільшення валютних надходжень, захист законних прав та інтересів туристів і суб'єктів туристичної діяльності, визначення їх обов'язків і відповідальності.

Дія цього Закону поширюється на підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, фізичних осіб, діяльність яких пов'язана з наданням туристичних послуг, а також на громадян, які їх отримують.

ТУРИЗМ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ, СТАТИСТИЧНІ ДАНІ*

Туристичні послуги

Український сектор туризму можна охарактеризувати як слабко розвинутий, проте з добрим потенціалом для зростання в майбутньому. На рівень та якість туристичних послуг в Україні негативно вплинули 70 років комуністичного правління. Однак відкриття кордонів та поява середнього й вищого класу, кількість представників яких стрімко збільшується, стимулюють попит на туристичні послуги світової якості, тим самим створюючи нові можливості для американських компаній.

Туристичний бізнес в Україні регулюється «Законом про туризм», прийнятим 1997 року. Урядовим агентством, що відповідає за розробку та втілення в життя рішень щодо туризму, є Державний комітет України молодіжної політики, спорту і туризму (до грудня 1999 року Державний комітет України з туризму)

За останні три роки туризм став одним з основних рушіїв української економіки. Так, 1998 року туризм дав 8,6% ВВП (3,8 мільярда доларів США). Лише в Криму доходи від туризму складають 40% державного бюджету автономії.

Сьогодні ліцензії Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму на надання туристичних послуг в Україні мають близько 2500 фірм. Майже 93% з них є приватною або колективною власністю, і лише 7% належать державі. Близько 10% туристичних фірм України зареєстровані як спільні підприємства. У квітні 2000 року в Києві вперше відкрилось представництво американської туристичної компанії - «Карлсон Вагонліт». Решта потужних американських чи міжнародних компаній поки що не представлені на українському туристичному ринку.

---

* *Матеріал вміщено на сайті Міністерства торгівлі США «BISNIS» (Інформація для тих, хто хоче вести бізнес у країнах СНД). www.bisnis.doc.gov/bisnis/country/000613services-ua.htm*

Загалом же туризм в Україні поділяється на три категорії: виїзний, в'їзний та внутрішній. Майже 75% туристичних фірм спеціалізуються на виїзному туризмі, близько 20% - на в'їзному і решта 5 % - надають послуги українським споживачам, що подорожують в межах країни.

За даними української служби прикордонного контролю, в 1999 році до зарубіжних країн виїжджали 12,3 мільйона українців (в 1998 – 12,6 мільйона). Українці переважно подорожували до Польщі (3,9 мільйона), Росії (3,2 мільйона), Угорщини та Молдови (по 1,1 мільйона до кожної). Що ж до країн «великої сімки», то 124 тисячі українців відвідали Німеччину, і лише 37,5 тисяч - США. Українці зазвичай полюбляють погрітися на сонечку, тому іншими улюбленими місцями відпочинку для них є Туреччина, Ізраїль, Італія та Іспанія. Подорожуючи до європейських країн, США та Канади, українці, як правило, користуються послугами туристичних фірм. Подорожувати ж до Росії та країн СНД вони, навпаки, здебільшого воліють самостійно. Переважна кількість українських туристичних фірм купує тури в іноземних операторів, і лише жменька найпотужніших компаній пропонує свій власний продукт. До таких гігантів українського туристичного ринку належать фірми «Сам», «Гамалія», «Яна», «Супутник-Україна», «Світ подорожей».

1999 року Україну відвідали майже 11 мільйонів іноземців (у 1998 році таких було 12 мільйонів, а в 1997 - 14,6 мільйона). В 1999 році лише 5,2 мільйона іноземців побували в Україні як туристи. Більшість з тих, хто відвідав Україну, є громадянами Росії, Німеччини, Австрії, США та Канади. Проте слід відзначити, що 75% приїжджих в Україну становлять громадяни Росії та СНД, що задовольняються нижчою якістю послуг і тим самим сповільнюють розвиток сектору. Найпопулярнішими туристичними центрами в Україні є Київ (близько 30% відвідувачів), Крим (30%), Карпатський регіон зі Львовом включно (20%), Одеса, Чернігів і Кам'янець-Подільський. Більшість західних туристів віддають перевагу самостійним подорожам або круїзним турам. Приїжджі з США та Канади, які представляють більш як 2-мільйонну українську діаспору, традиційно відвідують Західну Україну.

Крим – колишня радянська туристична Мекка – стає популярним місцем відпочинку для представників середнього та нижчого класів Німеччини. В Криму також є багато оздоровчих курортів (так званих «санаторіїв»), що пропонують високоякісні й недорогі послуги. Все більш популярними, особливо серед американських та західноєвропейських туристів, стають круїзні тури вниз по Дніпру до Одеси та Ялти. Карпати, що були центром лижного туризму в радянські часи, продовжують приваблювати аматорів гірських лиж з України, Росії та країн Балтії. Проте інфраструктура лижного туризму тут не відповідає міжнародним стандартам. Деякі туристичні фірми пропонують екзотичні тури на кшталт польоту на гелікоптері над саркофагом ЧАЕС чи поїздок на військові бази в Севастополі та неподалік від Києва.

В Україні налічується близько 1400 готелів та понад 2000 санаторіїв і туристичних баз, де можна розміщувати туристів. Проте якість та кількість послуг у готелях далекі від того, на що звикли розраховувати західні туристи. Ціни ж є дуже високими порівняно з пропонованими послугами. Крім того, в Україні діють різні тарифи на проживання в готелях для українців, громадян Росії/СНД та решти іноземців. Часом американському туристові доводиться платити за номер у десять разів більше, ніж українцеві. Сьогодні Україна є однією з небагатьох країн світу, де немає жодного діючого 5-зіркового готелю. Це відлякує західних туристів. Українська віза коштує від 50 до 150 доларів США, що збільшує вартість туристичної путівки і знову ж таки відлякує іноземного туриста.

Діловий туризм є слабкорозвиненим не так через брак інфраструктури, як через нерозуміння його потенціалу лідерами місцевої туристичної галузі. Між тим, колишні будинки відпочинку комуністичних лідерів та палаци з'їздів, хоча й потребують відновлення та відповідного маркетингу, є чудовим місцем для проведення різноманітних міжнародних ділових зустрічей.

Рейси в Україну здійснюють усі великі європейські авіакомпанії. Американські компанії поки що не здійснюють прямих польотів в Україну, здебільшого пропонуючи стикові рейси своїх європейських партнерів.

Транспортна інфраструктура України (як національна, так і в регіонах) не відповідає міжнародним вимогам, що створює додаткові перешкоди для розвитку туризму. Зокрема, слід відзначити низьку якість послуг на внутрішніх авіалініях та поганий стан автошляхів у цілій країні.

Ознакою позитивних перемін є нещодавно введена в дію комп'ютеризована база даних Української туристичної інформаційної системи (УТІС), від чого може виграти туристичний ринок України в цілому. Перша в Україні онлайнова інформаційна служба дозволяє туристичним фірмам замовляти квитки, номери в готелях, оцінювати якість готельних послуг та вивчати туристичний потенціал окремих міст і регіонів.

З огляду на все сказане вище, можна стверджувати, що туристичні послуги в Україні ще не досягли міжнародного рівня, але мають значний потенціал для розвитку.

РЕЦЕПТ СВЯТА ПО-БЕРДЯНСЬКИ

Інтерв'ю з Павлом Кузьміновим, заступником Бердянського міського голови

Г.М. Пане Кузьмінов, природно, що пріоритетним напрямком економічного розвитку Бердянська вважають туризм і курортну справу. Як змінювалась ситуація в цих галузях у місті протягом останніх років?

П.К. Аби нашому читачеві стало зрозумілим, наскільки світ у Бердянську перевернувся, я хотів би нагадати, скільки людей приїжджали відпочивати до Бердянська за совєтських часів. До 1991 року Бердянськ щороку відвідували близько 700 тис. осіб. Сюди включені як ті, хто приїжджав на так званий організований відпочинок, тобто купував путівки до санаторіїв, баз відпочинку й піонерських таборів, так і неорганізовані туристи, які прибували до Бердянська, ставили на узбережжі намети й відпочивали. Методика підрахунку була дуже проста. Міська влада рахувала кількість проданих щодня буханок хліба й, порівнюючи показники з тими, що були взимку, робила висновки щодо кількості прибулих. Причому брали найменший показник. Існували підрахунки, що, можливо, кількість візитерів сягала й мільйона. Але зупинилися на найменшій доведеній цифрі.

З 1991 року ми відчули різке зменшення кількості приїжджих. І така ситуація, що, звичайно, негативно позначалася на добробуті корінних мешканців Бердянська, тривала до 1999 року. У 1998 році владу в міськвиконкомі здобула молода й реформістськи налаштована команда Валерій Баранова. Практично з перших же кроків зусилля нової адміністрації були спрямовані на популяризацію й уприваблення туристичних і курортних можливостей Бердянська не тільки по всій Україні, а й далеко за її межами.

Що, на Ваш погляд, стало причиною зменшення кількості приїжджих? Чи лише економічні негаразди, чи щось іще мало суттєве значення?

Мені здається, існує ціла низка причин, чому люди перестали їздити до нас. Перш за все у певної категорії громадян у 1991-95 роках з'явилась можливість заробляти досить значні гроші. Одночасно були відкриті кордони, й у багатьох з'явилась реальна можливість відпочити в Анталії чи на Кіпрі. Ось тут і виявилося, що за рівнем цін наші курорти не набагато дешевші, проте значно менш привабливі за рівнем сервісу. Цей перекіс залишається чинним до певної міри ще й сьогодні, хоч ми намагаємося виправити його. Ми чітко розуміємо, що тепер на ринку ми змагаємося не лише з селищем Приморським, Ялтою чи Феодосією, а й з Золотими Пісками у Болгарії чи іншими відомими у світі курортами.

Ми намагаємося представити наші можливості на ринку, роблячи наголос на тих унікальних якостях, яких немає у наших конкурентів. Я маю на увазі репутацію Бердянська не просто як курорту, а сімейного й дитячого курорту завдяки теплому морю з піщаним дном й грязям, яким за цілющими властивостями можуть дорівнятися дуже мало інших у світі. За допомогою цих грязей лікують надзвичайно широкий спектр захворювань, починаючи від гінекологічних і до захворювань опорно-рухового апарату. Це цілий перелік, близько двох десятків захворювань, і після лікування в нас хворі відзначають дуже серйозні позитивні результати.

Отже, значною мірою завдяки зусиллям міської влади у 2000-му році кількість тих, хто приїхав на відпочинок до Бердянська, виявилася вищою за всі попередні 10 років. Вона сягнула 300 тис. осіб. З них 176 тис. були "організовані", тобто ті, хто придбав путівки до різних закладів відпочинку, й 124 тис. – ті, хто відпочивав, наймаючи квартиру у приватному секторі, чи й у наметах на березі моря.

Який саме внесок у цей успіх зробила міська влада?

Ми зрозуміли: щоб люди поїхали до нас, потрібно міняти інфраструктуру міста. Адже в кожному відомому туристичному центрі є так званий "даун-таун" – центр міста, що має своє яскраве обличчя. Починаючи від першого року роботи нової команди, в Бердянську також послідовно відтворюється й просто створюється такий центр із власним обличчям. За основу ми взяли те, що склалося історично й що представляє неповторний стиль Бердянська, й етап за етапом почали відновлювати й прикрашати місто. Цього року було введено до ладу вже третю чергу цього проекту – Приморську площу.

Людям це дуже подобається. Деякі говорять, що це шматочок Європи в Україні. Тут чисто й затишно. На відрізку приблизно в 500 м зосереджено понад 20 кафе й ресторанів, де наші гості можуть посидіти й відпочити від денної спеки. Навкруги багато музики. Адже відпочинок, крім сонця й моря, передбачає ще й можливість відвідати якісь видовища, отримати задоволення від товариського життя, зустрічей з цікавими людьми.

Ми, працівники місцевої влади, намагаємося задовольнити ці потреби. Якщо у 1999 році протягом літнього сезону в Бердянську відбулося 14 різноманітних фестивалів, то в цьому році – 17.

Міський голова дав завдання нашій команді підготувати такий розклад, щоб кожної п'ятниці, суботи та неділі, починаючи з червня і аж по 17 вересня, коли ми святкуємо День міста, на Приморській площі відбувалася якась культурна акція. Для цього на відбудованій Приморській площі споруджена спеціальна сцена з відкритим глядацьким залом, для якого було закуплено 1000 пластикових стільців. Треба відзначити, що цей майданчик має популярність серед наших пенсіонерів, яких у Бердянську доволі багато – біля 40 відсотків населення. На цій сцені протягом сезону виступали і відомі українські естрадні артисти, й симфонічні колективи, й місцеві групи.

Але ж все це вимагає коштів. Як ви виходите з цього становища, особливо зважаючи на те, що ваші заходи на площі безкоштовні для відвідувачів?

Звичайно ж, міський бюджет, особливо в цьому році, коли він складений за формулами, що мало враховують подібну специфіку, й на культуру було заплановано зовсім мізерні кошти, не може витримати фінансування подібних заходів. Але ми знаходимо вихід. На початку переговорів з артистами ми часто чуємо: добре, платіть нам по 500 баксів на день й ми вам будемо "крутити кіно". Ми відповідаємо, що заплатити стільки не можемо, але ж у нас є наше тепле море, наш ласкавий пісок, наша гарна погода й наша бердянська любов до всіх, хто допомагає місту. Приїжджайте до нас, у нас є холодне пиво "Славутич" запорізького виробництва, ми наловимо вам найсмачніших креветок, повеземо вас на острів і влаштуємо вам незабутній відпочинок. Спочатку співбесідники сприймають це з недовірою, але вже після першого досвіду самі пропонують продовження співпраці.

Відновлений центр Бердянська

Тож фестивалі нам вдаються – від Пивного фестивалю до найбільш, на мій погляд, серйозного – міжнародного кінофестивалю "Бригантина", який буде проходити цього року вже вчетверте за участю багатьох цікавих і відомих акторів.

Отже, можна зробити висновок, що умови, які пропонують у Бердянську, можуть задовольнити досить вибагливі смаки?

Бердянськ є перш за все унікальним природним комплексом. Місто було засноване біля природної піщаної мілини, або Бердянської коси, яка простягається у відкрите море на 18 км. Найвужче місце коси – біля 50 м, найширше - 1500 м. Тут розташований маяк, який вказує шлях суднам до Бердянської гавані. А крім того, тут є понад півсотні закладів відпочинку – санаторіїв, дитячих таборів, пансіонатів. Тож діапазон цін досить широкий – від 25 гривень на добу на одну особу (це дерев'яний будиночок з триразовим харчуванням) і аж до 300 умовних одиниць за номер на добу.

А веде хтось статистику, які номери користуються найбільшим попитом? Тобто, чого не вистачає, що треба розвивати: недорогі заклади з відповідно нижчим рівнем сервісу чи заклади класу «люкс»?

На жаль, ми тільки зараз прийшли до розуміння доцільності такого підходу, і цього року запросили групу науковців, які збираються провести такі дослідження. Я знаю, що вже розроблені відповідні анкети, які дозволять вивчити попит і в майбутньому ще краще підготуватися до курортного сезону. Досі ніхто не звертав уваги на ці питання.

Але ж це дуже важливо знати для планування розвитку, що Бердянськ, як мені відомо, веде. І в першу чергу в цьому повинні бути зацікавлені власники закладів відпочинку: санаторіїв, готелів, пансіонатів.

Серед директорів багато тих, хто працював на цих посадах ще за радянської влади, і їм досить важко перебудуватися й зрозуміти: якщо ти й заробив якусь суму грошей за літо, то її треба вкладати в розвиток, щоб майбутній рік приніс удвічі більше.

Я можу навести прикрий приклад. Цього року міськвиконком одержав запрошення від однієї з російських туристичних фірм узяти участь у туристичному ярмарку, що проходив у травні в Москві. Я зібрав директорів закладів відпочинку й запропонував їм виділити гроші, аби купити виставкову площу й представити можливості Бердянська на цьому ярмарку. У відповідь я почув, що за даними їхніх реєстраційних журналів, тільки 12 відсотків їхніх клієнтів з Російської Федерації. Тож вони не роблять ставку на цей контингент і не зацікавлені бути представленими на цьому ярмарку.

Але ж у такому випадку це і є ресурс, яким можна скористатися для підвищення попиту?

Так. Але ніхто не дав ні цента. Врешті-решт, стенд все ж таки був представлений завдяки російській фірмі, яка витратила на це біля 3 тис. доларів. Як результат – всі місця до дитячого табору "Червона гвоздика", який називають ще азовським "Артеком" на весь сезон (а це близько 2800 путівок) було продано.

До нашого стенду підходили москвичі старшого віку, підводили своїх дітей, розповідали, як Бердянськ їм подарував здоров'я й говорили, що вони хочуть приїхати до нас, але вже давно не мають свіжої інформації про наш курорт.

Бюджет міста, тим більше складений за формулою, не має коштів на таку інформаційну діяльність.

Давайте поставимо питання так: а хто одержав кошти від продажу тих 2800 путівок, про які щойно йшлося?

Табір – муніципальне підприємство. Правда, з точки зору надходжень до бюджету він мало що дає. Минулого року приніс всього 30 тис. гривень. Але для нас важливо, щоб він існував, навіть якщо він даватиме нульовий прибуток. Адже саме завдяки цьому табору міськвиконком має можливість щороку оздоровити 360 дітей-сиріт.

Чи були спроби власників або директорів окремих закладів об'єднатися, аби вирішити якісь з наявних проблем, налагодити транспортне або інформаційне обслуговування відвідувачів. Чи сприяє їм у цьому міськвиконком?

В Бердянську немає муніципального транспорту, лише приватний, а, отже, немає і проблем. Якщо ж мова йде про те, яке транспортне сполучення з містом, то тут проблема існувала завжди. Прямий поїзд до Бердянська йде більше доби. Аеропорт зараз закритий. Ми намагаємося вирішити питання про відновлення польотів, але поки що без особливих результатів.

Але якщо велика група приїжджає на відпочинок, фірма-агент влаштовує так, що цю групу спеціально зустрічають автобуси в Мелітополі або Запоріжжі, сполучення з якими більш зручне.

А якщо це не велика група, а просто сім'я з чотирьох осіб і їде вона без путівки? Куди вона може звернутися, щоб дізнатися, як їм краще дістатися до міста?

У нас є три фірми радіотаксі. Можна подзвонити їм і вони зустрінуть з поїзда…

А звідки можна одержати інформацію хоча б і про ці фірми?

Ми створили міську інформаційну службу, де можна одержати будь-яку інформацію. Не тільки про номери телефонів, але й де можна поїсти піцу.

Чи є номер цієї інформаційної служби на веб-сторінці міста?

Чесно кажучи, не знаю. Не цікавився.

А які основні плани розвитку галузі?

Раніше ми мали розрізнені плани. Зараз, значною мірою завдяки Програмі партнерства громад, ми намагаємося створити стратегічний план розвитку міста, який би комплексно визначав мету розвитку нашого міста й шляхи досягнення цієї мети. У нас працюють групи з написання плану розвитку туристичної галузі, залучення громадян до розв'язання проблем міста й розвитку сфери надання комунальних послуг.

Загін велосипедної міліції у Бердянську

Стосовно розвитку туристичної складової ми маємо план на період 10 років, який включає в себе заходи від освітлення всіх закладів відпочинку до поліпшення стану питної води, оскільки багатьох приїжджих він не задовольняє, й побудови луна-парку, проведення фестивалів тощо.

А чи включає цей план заходи з безпеки?

Так, звичайно. Багато баз зараз звертаються за послугами з охорони до приватних структур. Хороший приклад в цьому подає "Ореанда" – база, що не так давно була викуплена приватним власником. Сьогодні її територія – зразкова з точки зору забезпечення безпечного відпочинку. Мова йде не тільки про запобігання можливим правопорушенням, а й про чистий пісок, де немає небезпеки порізатися об скло, чи добре опоряджену територію, де безпечно гуляти й о другій ночі.

Цього року створений загін велосипедної міліції у складі 9 осіб. П'ятеро з них будуть патрулювати на косі, а ще четверо в центрі міста. Цей загін має красиву форму, виглядає дуже презентабельно.

Населення підтримує зусилля міської влади? Чи розуміють люди, що ці заходи, врешті-решт, спрямовані на покращання їхнього добробуту?

Так. Візьмемо, наприклад, такий факт. В цьому році вперше за сто років існування Бердянська як курорту з коси почали вивозити сміття. До цього, уявіть собі, сто років все сміття залишалося тут, закопувалося в пісок. Протягом весни звідси вивезли неймовірну кількість сміття. Два місяці тривала акція, під час якої учні шкіл і професійно-технічних училищ просто вручну збирали сміття з пляжів у великі поліетиленові мішки. Так місто готувалося до прийому цьогорічних гостей.

Я б хотів особливо підкреслити, що справжня робота з розвитку міста почалася після 1998 року. Нинішнє керівництво міста – це справжні патріоти й вони працюють для його добра. Можу сказати про себе. Я випускник Міжнародних навчальних програм Canadian-Ukrainian Parliamentary Program та Junior Faculty Development Program. Я мав можливість залишитися працювати за кордоном або в Києві. Але я працюю в Бердянську. Я щасливий, що мене помітив Валерій Олексійович Баранов і запропонував мені посаду свого заступника. Тут я справді відчуваю, що можу бути корисним для свого міста й своєї країни. І мені дуже приємно працювати в цій молодій команді, з людьми, які хочуть і вміють працювати по-новому.

Тож, якщо згадати, що ми скоро маємо йти на вибори, люди, як на мене, вже повинні думати, за кого вони будуть голосувати й оцінювати кандидатів за їхніми вчинками, а не за пустими гаслами.

Інтерв'ю вела Ганна Морозова

ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНИЙ ТУРИЗМ У ПІВДЕННО-ЗАХІДНІЙ УКРАЇНІ: ВЛАДА, БІЗНЕС ТА НУО ОБ'ЄДНУЮТЬ СВОЇ ЗУСИЛЛЯ ЗАДЛЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Расті Брукс,
доктор філософії
Міжнародний центр демократичного врядування,
Інститут врядування ім. Карла Вінсона
Університету Джорджії

Вступні зауваження

Історико-культурний туризм* — це стара концепція, котру включено до нової стратегії економічного розвитку з метою збереження та маркетингу культурних, історичних, географічних та природних пам'яток громад або регіонів. Згідно з цією концептуальною характеристикою, історико-культурний туризм охоплює екотуризм, культурний туризм, сільськогосподарський туризм та природний туризм. Таке розширене визначення історико-культурного туризму ставить на меті забезпечити якомога більші можливості для тривкого економічного розвитку.

Расті Брукс (ліворуч) за допомогою перекладача представляє проект розвитку історико-культурного туризму у п'яти містах південно-західної України представникам п'яти міст. Праворуч на фото – Олександр Мазурчак, Кам'янець-Подільський міський голова.

Історико-культурний туризм поєднує різнорідні пам'ятки та враження, що дають уявлення про певну цілісність, і які можуть бути осягнуті, повністю або частково, туристами, що бажають відчути аромат місцевості та помилуватися її природою. Що ж таке історико-культурний туризм? Це поїздки до пам'яток природи, історії та культури, що дають можливість – через поєднання приємного з корисним – ознайомитися з минулим краю і водночас побачити, як місцеві та регіональні мистецтва, природне середовище та культура співвідносяться з сучасністю. В чому полягає своєрідність історико-культурного туризму? Він фокусується на історичній автентичності, тривкому розвитку, оригінальному місцевому мистецтві та культурі, унікальних природних умовах та місцевих традиціях. Він знайомить приїжджого з автентичними місцями та об'єктами, завдяки яким зберігаються історична пам'ять та місцева культура, та подіями, які дозволяють побачити життя громади таким як воно є і завжди було.

Для чого потрібен історико-культурний туризм? Він підтримує рівновагу між власне туризмом та діяльністю зі збереження місцевої культури, природи, історичної пам'яті та рукотворного середовища. Відвідуючи історико-культурні пам'ятки, туристи допомагають місцевій громаді охороняти, зберігати та увічнювати природні, культурні та історичні багатства на радість нинішнього та прийдешніх поколінь.

Проблеми

Історико-культурний туризм — це стратегія, що підтримує рівновагу між збереженням та охороною, з одного боку, та популяризацією спадщини певної місцевості — з іншого. Історико-культурний туризм вирішує питання розвитку громад та регіонів та потужності їхніх історичних, природних та культурних ресурсів. Історико-культурний туризм гарантує автентичність, а не компромісність недоречного будівництва, з чим так часто пов'язаний розвиток туризму; він зачіпає важливі культурні питання без експлуатації місцевої культури. Історико-культурний туризм зважає на те, чим саме місцеві жителі готові поділитися зі світом, а які "особливі місця" хочуть залишити недоторканими. Історико-культурний туризм – це спосіб

** В оригіналі "heritage tourism". В перекладі з англійської "heritage" означає "спадщина".*

залучити туристів, зацікавлених у знайомстві з унікальними місцями, традиціями, мистецтвом, кухнею, природою, промисловістю, святами, історією та людьми певної території.

Програми історико-культурного туризму особливу увагу приділяють налагодженню нових та зміцненню вже існуючих зв'язків між культурними закладами, торговцями та ремісниками, туристичними компаніями та регіональними маркетинговими кампаніями, а також, звичайно, між місцевим, регіональним та національним урядами. Ось саме ці підвалини зацікавлення та організаційної стабільності прагне закласти в південно-західній Україні Міжнародний центр демократичного врядування (МЦДВ) Університету Джорджії. МЦДВ вже налагодив зв'язки з колегами, вищими учбовими закладами та посадовцями місцевого й обласного рівня в Західній Україні. Ужгород, Львів, Івано-Франківськ, Кам'янець-Подільський та Чернівці є для МЦДВ як базою налагоджених стосунків, так і перспективним в сенсі економічного розвитку регіоном. Зараз МЦДВ надає навчально-методичну допомогу та проводить прикладні дослідження з метою покращання процесів прийняття рішень в органах місцевої влади Західної України, зокрема рішень, що стосуються тривкого розвитку та екологічного менеджменту. МЦДВ вбачає велику потребу у розробці проектів, що здатні забезпечити механізм для надання додаткової навчально-методичної допомоги та проведення прикладних досліджень, що сприятимуть активному залученню громадян до процесів управління, розвитку громади та місцевої економіки через відповідні НУО. Водночас МЦДВ має намір працювати з навчальними закладами та іншими організаціями Західної України, аби забезпечити взаємодію влади, бізнесу та громадських організацій задля тривкого розвитку на основі історико-культурного туризму.

Виходячи з цього, МЦДВ працюватиме з селищами та містами Західної України над розробкою стратегій, залучатиме до роботи якомога ширше коло людей, які можуть сприяти розвиткові історико-культурного туризму на основі широкого спектра інтересів та через цілий ряд стратегій громадського захисту. МЦДВ вважає неефективним підхід, коли директиви спускаються згори вниз, і натомість є прихильником процесів, що починаються на найнижчому рівні і залучають до планування будь-яких проектів якомога більшу кількість місцевих та регіональних органів влади, компаній, громадян та НУО. В Україні МЦДВ розробляє проекти, що забезпечують селища та міста інструментами, необхідними для розвитку історико-культурного туризму в найоптимальніший для їхніх ресурсів спосіб, а не пропонують їм наперед визначені консультантами рецепти туризму.

Хороший історико-культурний туризм, як його розуміють у МЦДВ, об'єднує представників місцевих та регіональних органів влади, підприємств, що працюють у галузі туризму, митців та ремісників, екологічні організації, тих, хто зацікавлений у розвитку сільського господарства, традиційних галузей промисловості, та активістів охорони історичного середовища для того, щоб звернути увагу мешканців та відвідувачів селищ та міст Західної України на важливість збереження та розвитку історичних пам'яток, довкілля та культури. Якщо культурно-історична спадщина є основою того, що місто або селище пропонує своїм гостям, то захист цієї спадщини є першочерговою справою. Отже, серйозною проблемою для історико-культурного туризму є гарантувати, щоб приплив туристів не зашкодив саме тим якостям місцевості, які в першу чергу приваблюють туристів. Місцевість, що розвиває свій потенціал щодо історико-культурного туризму, створює нові можливості, які дозволяють туристам познайомитись з невідомим для них місцем, лісом, лугом, людьми чи епохою. Якщо певна місцевість має варті уваги історичні, культурні та природні пам'ятки, вони стають маркетинговою наживкою, на яку клюють туристи й інвестори.

Можливості

Стратегії та програми розвитку історико-культурного туризму є відносно новим явищем для усього світу. З самого початку вони ставили на меті показати мешканцям та гостям певної місцевості важливість історії, довкілля та культури і водночас створити можливості для економічного розвитку місцевості, використовуючи саме ці фактори: історію, довкілля, культуру й туризм.

Викладачі МЦДВ брали участь у розробці проектів історико-культурного туризму в Сполучених Штатах, Хорватії, Мексиці та Австралії. Спираючись на набутий досвід, ми пропонуємо наступні п'ять стратегій, що здатні забезпечити успіх програми історико-культурного туризму в Західній Україні. Ось вони:

1. Допомагати органам влади, бізнесу та недержавним організаціям (НДО) дотримуватися автентичності та якості (надаючи навчально-методичну підтримку та проводячи прикладні дослідження). Варто розповідати лише справжню історію місцевості. Автентичність додає реальної цінності та привабливості, адже кожна місцевість є унікальною по-своєму. Туристів притягує її особливий шарм. Не є винятком і Західна Украї-

на, для якої характерна велика різноманітність не лише природних ландшафтів, але й культурного також.

2. Допомагати органам влади виробляти та здійснювати рішення щодо охорони та захисту історичних, культурних і природних ресурсів. Оберігаючи будівлі, довкілля, окремі місця та особливі властивості, що приваблюють туристів, ми зможемо захистити екологічне, історичне та культурне майбутнє Західної України. Важливим компонентом знайомства з людьми, що населяють цей край, та інструментом економічного розвитку є збереження традиційного мистецтва, ремесел, музики та танців.

Кам'янець-Подільський. Фестиваль.

3. Допомагати органам влади, бізнесу та НДО у відродженні пам'яток, проводячи навчання з цього питання. Туристів цікавить історична драма Західної України, подана через долі людей, а не просто імена та дати. Важливим є процес інтерпретації пам'яток, що робить ознайомлення з ними творчим та цікавим. Отже, необхідно вивчати відповідні методи інтерпретації.

Кам'янець-Подільський. Фортеця. Внутрішній двір.

4. Допомагати органам влади та НДО знаходити відповідність між інтересами селища чи міста та масштабами і стратегією історико-культурного туризму. Кожна місцевість має власні пріоритети та можливості. А для успіху туристичних програм потрібно, щоб вони відповідали загальновизнаним місцевим та регіональним потребам і користувалися загальною підтримкою.

5. Надавати безпосередню допомогу органам влади, бізнесу та НДО в розбудові партнерств. Кінцевий успіх залежить від активної участі органів влади, керівників бізнесу, туристичних компаній, захисників довкілля, майстрів мистецтв та історико-культурних товариств. Саме цей важливий досвід співпраці МЦДВ може внести в програму. В цьому сила МЦДВ.

Потенціал

Стимулювання тривкого розвитку Західної України на основі її унікального історико-культурного та природного середовища може бути одним з головних завдань програм економічного розвитку. Історико-культурний туризм може зробити селище чи місто більш привабливим для туристів, а відтак збільшити валютні надходження до його бюджету. МЦДВ може надавати навчально-методичну допомогу та проводити прикладні дослідження, аби допомогти їм у цьому.

За даними ВТО, унікальна спадщина, створена внаслідок змішування місцевих культур, мов, мистецтв та музичних традицій, є важливим елементом туристичного асортименту, який пропонується в усіх країнах Європи та світу. Історико-культурний туризм, який став невід'ємною частиною туристичної індустрії, надає можливість дізнатися про минуле та сучасність певної громади, ознайомившись з її унікальною природою, історичними пам'ятками, музеями, театрами, фестивалями, митцями, етнічним розмаїттям тощо. На думку багатьох експертів, найшвидші темпи зростання обіцяє саме цей сегмент туристичного ринку. Це відкриває величезні можливості перед містами і селищами Західної України.

Для успіху історико-культурного туризму в Західній Україні потрібні стратегії, спрямовані на вирішення кількох важливих питань. МЦДВ та його партнери в Західній Україні здатні розробити модель стратегічного планування та організаційну структуру, які допоможуть не лише роз-

в'язати ці питання, але й сформулювати стратегії та створити партнерства конче необхідні для успішної реалізації програми.

Діяльність МЦДВ у Західній Україні зосереджується на таких цілях:

1. Спираючись на природні та культурні ресурси, створити значні й тривкі центри історико-культурного туризму, потужний потенціал яких дозволятиме позитивно впливати на економічний розвиток міст і селищ Західної України.

2. Суттєвим чином зміцнити наявні пункти історико-культурного туризму з тим, щоб збільшити їхні можливості щодо поширення економічного впливу на селища та міста Західної України і зокрема підтримати програми розвитку великих міст та Карпатського регіону.

Кам'янець-Подільський. Експонат нового музею археології.

3. Розвивати плідні партнерства між місцевими та регіональними органами влади, організаціями державного та приватного сектору, місцевими та національними агентствами шляхом вироблення спільного бачення розвитку унікальної історико-культурної спадщини Західної України як бази для залучення туристів, а також плану втілення цього бачення в життя.

4. Гарантувати якість та цілісність інтерпретації та збереження історії та культури Західної України з тим, щоб пропонувати туристам автентичні враження.

5. Поліпшити та активізувати процеси розвитку історико-культурного туризму на місцевому та регіональному рівні, включаючи розвиток інфраструктури (розміщення приїжджих та інші послуги), управління, планування та туристичних послуг, для підтримки заходів щодо розвитку таких зон історико-культурної спадщини, як басейн Дністра.

6. Стабілізувати економіку Західної України шляхом збереження її унікальної історико-культурної спадщини та довкілля.

Західна Україна має багату історію та культуру, прекрасну природу. Цьому краю, як і окремим його регіонам, є чим пишатися і поділитися з іншими. Зазвичай туристи прагнуть добре збалансованого відпочинку, що включає знайомство з місцевою кухнею, придбання сувенірів, розваги, переживання "духу місця". Історико-культурний туризм – це, як було визначено вище, поїздка з метою ознайомлення з місцем, довкіллям та заходами, що автентично репрезентують традиції минулого, у приємний, захоплюючий і водночас пізнавальний спосіб.

Висновки

Програми історико-культурного туризму (подібні до тієї, яку планується реалізувати в Західній Україні) мають розроблятися таким чином, щоб допомагати містам і селищам регіону розвивати нові об'єкти історико-культурного туризму або істотно зміцнювати наявні культурні та природні активи та центри історико-культурного туризму. Рекламна підтримка цих центрів дозволить залучити до них нових відвідувачів, що, в свою чергу, стимулюватиме розвиток місцевої економіки, створюватиме нові робочі місця, плекатиме патріотичну гордість та сприятиме визнанню багатої культурної спадщини міст і селищ Західної України. Ось чого можна досягти, розвиваючи історико-культурний коридор вздовж Дністра. Такого роду діяльність щодо економічного розвитку громад може принести величезну користь Львову, Ужгороду, Кам'янцю-Подільському та Чернівцям. Саме на це спрямована діяльність Міжнародного центру демократичного врядування Університету Джорджії, що розбудовує партнерства для успішної роботи в Україні.

СПК "ДЖЕРЕЛО": ДЕСЯТЬ РОКІВ ПАРОВОЗНОГО ТУРИЗМУ У УКРАЇНІ

Григорій Спектор,
редактор бюлетеня "Транспрес"

Поєднання непоєднуваного

Туризм – це галузь, яка за наявності значних інвестицій та серйозного підходу до справи здатна приносити величезні прибутки. Навіть у розвинутих країнах туризм дає до 25% надходжень до держбюджету.

Проте в Україні туристична галузь працює, так би мовити, на експорт. Більшість туристичних фірм України зайняті виїзним туризмом, тобто вони вивозять громадян України в інші країни з вигодою для себе і для тих країн. За оцінками експертів, українські туристи, що виїжджають за кордон, щороку вивозять із країни не менше трьох мільярдів доларів. Ці гроші успішно зміцнюють економіку інших країн, створюють там робочі місця.

В Україну приїжджає майже вполовину менше туристів, ніж виїжджає з неї. Справжньої індустрії туризму ми ще не маємо. Географія іноземного туризму обмежена декількома значними містами, де створено більш-менш прийнятні умови для приїжджих. Решта ж України з її природними багатствами й рукотворними пам'ятками, унікальними лікувальними можливостями, багатющою культурою залишається білою плямою на туристичній карті світу. Між тим, навіть зараз середній іноземець витрачає на просторах СНД по 400 доларів на добу.

Однак, окрім природи та витворів архітектури і мистецтва, традиційним засобом залучення заможних туристів є пам'ятки інженерної думки взагалі і транспорту зокрема.

Вітрильники, пароплави, паровози, літаки, бойові кораблі і танки стають окрасою багатьох престижних закордонних турів. Замість стандартних п'ятизіркових зручностей все більше заможних людей віддають перевагу "подорожі в минуле" колісним пароплавом чи старовинним експресом.

У цивілізованих і багатих країнах історична техніка зберігається в «живому» стані. На радість нащадкам заслужені літаки, паровози, автомобілі, танки «своїм ходом» відкривають паради і фестивалі, беруть участь у ювілеях та кінозйомках… І заробляють на своє утримання, і виховують патріотизм.

В Україні цього практично немає. У держави просто не вистачає коштів на відновлення та збереження історичної техніки. Збереглися лічені її одиниці. Єдиний підводний човен має стати музеєм на воді. Паровози, гармати і танки де-не-де стоять на п'єдесталах. Але техніка на п'єдесталі безповоротно вмирає. Про неї згадують лише в дні свят. Туристи до неї байдужі.

Відомо, що вихід з безвихідних ситуацій нерідко знаходять ентузіасти-аматори. Декілька київських інтелігентів, що не працювали раніше ні в музейній, ні в туристській, ні в транспортній сфері, знайшли сміливе і несподіване рішення. Вони придумали, як воскресити унікальну вітчизняну техніку й ефективно використовувати її для оригінальних турів. Потрібно всього лише взяти стародавні красені-паровози, причепити до них комфортабельні вагони і їздити по мальовничих куточках України, які звичайний пасажир фірмового експреса проминає вночі.

Так народилася ідея туристичного поїзда "Джерело".

"ДЖЕРЕЛО" розводить пари

Від ідеї до її реалізації шлях неблизький. Працівники СПК "Джерело" витратили кілька років на те, щоб знайти і реанімувати унікальні паровози Ер 788-75, Ем 735-72, Л-541, Со-4371, ФД 20-2714, Со-173146, Су-252-21. Пасажирські вагони, що майже відпрацювали свій ресурс, були модернізовані таким чином, щоб задовольнити вимоги вибагливих іноземців. Було розроблено цілу низку оригінальних турів, зібрано і виховано унікальний колектив професіоналів туристичного бізнесу міжнародного класу. Так було створено єдиний на всьому пострадянському просторі фірмовий туристичний поїзд "Джерело". У справу вклали кошти, накопичені ще в золоті часи комсомольсько-молодіжних підприємств кінця 1980-х рр. Близько 200 тисяч гривень витратили на порятунок паровозів, майже стільки ж – на ремонт вагонів.

Але ці кошти могли б стати інвестиціями у металобрухт, якби не розуміння і підтримка з боку керівництва і рядових залізничників "Укрзалізниці", Південно-Західної та Львівської залізниць.

Адже для кожного туру залізничники повинні прокласти зручний індивідуальний графік прямування, оснастити, відремонтувати й обслуговувати туристичний поїзд.

Залізничній галузі вистачає власних турбот. Один туристський поїзд погоди тут не робить. Але керівники залізниць зрозуміли, що ініціатива дилетантів-ентузіастів – не утопія. Це реальна можливість показати світу справжню Україну, що, як і раніше, входить до п'ятірки світових залізничних держав, її краєвиди і пам'ятки.

Перші тури "Джерела" пройшли по Закарпаттю, Прикарпаттю і Волині. Львівська залізниця стала своєрідним полігоном для відпрацювання туристичної стратегії "Джерела". Дуже допоміг тут генеральний директор "Укрзалізниці" Георгій Кирпа. Професіонал і патріот безпомилково зрозумів, що поїзд "Джерело" хоч трохи, але допомагає підняти престиж України у світі. Постійних пасажирів "Джерела" уже не дивує, що в кожному новому турі вони бачать прекрасні пам'ятки архітектури – вокзали не просто відреставровані, але й доведені до європейських стандартів обслуговування пасажирів. Це одне зі свідчень того, що Україна відроджується.

Залізничникам будь-якого рівня – від колійного обхідника до генерального директора "Укрзалізниці" – приємніше бачити легендарні паровози на ходу, а не на паровозному цвинтарі. Тому допомагають "Джерелу" від душі. Масштаб і величезна складність задач реструктуризації залізничного транспорту не заважає керівництву "Укрзалізниці" тримати в полі зору і маленький поїзд "Джерело". Адже справа ця робиться для загального добра.

Втім, це аж ніяк не благодійність, а нормальне партнерство гіганта з невеличкою, але надійною і платоспроможною фірмою. За останні п'ять років СПК "Джерело" заплатило залізницям майже мільйон гривень. Не зайвими є і збережені робочі місця, і додаткові обсяги робіт.

Крім того, розвиток залізничного туризму дозволяє компенсувати сезонну нерівномірність пасажирських перевезень, повніше використовувати можливості залізниць.

За десять років роботи в міжнародному залізничному туризмі фірма налагодила ділові стосунки з 60 туристичними фірмами і клубами 17 країн світу, показавши Україну туристам із Японії, Австралії, Швеції, Чехії, Великобританії, Німеччини, Польщі, Австрії. Паровози "Джерела" беруть участь не тільки в турах, але й у святах, кінозйомках, фестивалях.

Захопившись ідеєю збереження історичної транспортної техніки і залізничного туризму в Україні, СПК «Джерело» зуміло не просто створити туристичний поїзд цілком європейського класу, а й міцно закріпитися серед визнаних у світі туристичних фірм.

Ефект велосипеда

Знайти своє місце на ринку міжнародного туризму складно. Але ще складніше втримати його.

СПК «Джерело» не має наміру "залишати ринг", а тому постійно шукає нові можливості для зростання, розробляє нові тури, рекламує свої послуги за кордоном і через мережу Інтернет.

Сподіватися на внутрішній залізничний туризм найближчим часом не варто – наші співгромадяни поки що не мають ні коштів, ні інтересу до власної країни. Тож СПК "Джерело" змушене орієнтуватися на роботу з інтуристами. А їм весь час треба пропонувати щось особливе.

Тому, поряд із фірмовими паровозними ретро-турами, фірма постійно розробляє нові ексклюзивні тури для аматорів опери, військової історії, орнітології, авіації, одночасно враховуючи інтереси і національні особливості своїх клієнтів. Це дозволяє з оптимізмом працювати на насиченому туристичному ринку, розширювати коло партнерів-туроператорів і клієнтів.

Турпоїзд "Джерело" – не просто комфортний готель на колесах із першокласним рестораном, перекладачами, гідами, охороною. Це ще й пересувний храм української культури, де з радістю виступають чудові фольклорні ансамблі, виставляють свої вироби майстри народних промислів.

Можливість побачити мальовничі куточки України, не зазнаючи дискомфорту, дуже важлива. Адже, крім Києва і декількох міст, більшість населених пунктів нашої країни не спроможні забезпечити мінімально прийнятний для іноземних туристів рівень сервісу. Повна автономність туристичного поїзда дозволяє показати українську глибинку й у будь-якій точці забезпечити належний рівень туристичних послуг.

Закономірно, що СПК «Джерело» кожного року запрошують брати участь в одному з найпрестижніших у світі Лондонському туристичному ярмарку, а матеріали про його поїзд вміщені у кращих туристичних каталогах світу поряд із легендарним "Східним експресом".

Залізнична мережа України дозволяє відвідати практично будь-яку точку України. Відстань від будь-якого населеного пункту України до найближчої залізничної станції, на яку туристична група прибуває поїздом «Джерело», не перевищує 30-40 км.

Ділові партнери «Джерела» забезпечують можливість не просто потрапити в потрібне місце, навіть якщо там немає залізничної станції, але зробити цей шлях по-справжньому цікавим – на вітрильнику або на теплоході, на вузькоколійці або кіньми, на комфортабельному автобусі.

Інтерес до поїзда "Джерело" виявили Українська спілка промисловців і підприємців та посольства іноземних держав в Україні. Адже завдяки йому можна показати інвестиційну привабливість України і налагодити перспективні ділові зв'язки в українській «глибинці». Справжній інвестор не буде обмежуватися тільки столицею та обласними центрами. Його цікавить величезний потенціал провінції. Серйозний бізнесмен хоче все побачити власними очима, а не на фото. А тижнева ділова поїздка до кількох міст на поїзді "Джерело», звичайно ж, набагато зручніша, ніж мандрівка автомашиною чи автобусом.

Отже, "Джерелу" є чим займатися в близькій і далекій перспективі. Буде добре, якщо розумній, патріотичній і суто ринковій ініціативі допоможуть. Але ще важливіше, щоб не перешкоджали.

УСВІДОМЛЕННЯ ТА ЗАХИСТ РЕГІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ЯК ЕЛЕМЕНТ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ МІСТА ХЕРСОНА

Геннадій Чуйко,
тренер Південноукраїнського регіонального навчального центру Фундації Україна-США, Херсон

Процес перерозподілу порівняно великої регіональної власності (в Херсоні останніми часами приватизовано "Херсонобленерго", Херсонський комбайновий завод, Херсонський нафтопереробний комбінат та інші помітні для створення місцевого бюджету підприємства) для територіальної громади став каталізатором усвідомлення власних економічних та регіональних інтересів. Про це свідчить контент-аналіз першої (за накладами) десятки херсонських періодичних видань за рік (від 1.06.2000 до 1.06.2001).

Проте аналіз змісту публікацій вказує на певні стереотипи, які існують в масовій свідомості, і підтримуються частиною локальних засобів масової інформації. Ці стереотипи, перш за все, стосуються інституцій, які повинні віддзеркалювати та захищати інтереси територіальної громади, зокрема й у процесах зміни власників великих об'єктів у регіоні. Частина херсонських ЗМІ, особливо з тих, що фінансуються або іншими шляхами підтримуються державною виконавчою владою, намагається довести громаді, що головним виразником та захисником її інтересів можна і треба вважати регіональні державні адміністрації (обласну або районні).

Укоріненість такого помилкового стереотипу в масовій свідомості показує хоча б такий відомий з соціологічних досліджень (Херсонський обласний комітет виборців України, 2001 р.) факт, що приблизно 90% громадян міста Херсона не можуть назвати прізвища їхнього депутата міської ради. Хоча саме органи місцевого самоврядування є природними і єдиними представниками територіальної громади та її інтересів, включно з економічними інтересами. У той час як місцеві державні адміністрації за своїм статусом є перш за все виразниками інтересів центру та провідниками його політики на місцях.

Проте інші соціологічні дослідження (Міжнародна фундація виборчих систем, 05.12.2000 року) в масштабах України вказують на щонайменше 90% рівень невдоволення населення. Причому, якщо в своїх виборчих настановах депутатам населення на перше місце ставить підвищення життєвого рівня та заробітної плати, то на друге – саме економічний розвиток регіону. Отже, регіональні економічні інтереси знаходяться серед пріоритетів територіальних громад України загалом і Херсона зокрема.

Між тим, участь територіальних громад в процесах регіональної приватизації треба визнати обмеженою юридично та незадовільною з суспільної точки зору. Цю тезу можна підтвердити на прикладі процесів банкрутства великих локальних підприємств, які поступово стають дедалі типовішими для зміни власників (відчуження) регіонального майна. В Херсоні ці процеси детально відслідковуються тимчасовою комісією міської ради, яка має офіційну назву Комісія по розробці рекомендацій та заходів щодо виходу підприємств міста з кризи.

Формально банкрутство підприємства відбувається тоді, коли воно не може вчасно задовольнити законні претензії кредиторів внаслідок відсутності ліквідних активів. Підприємству нічим розрахуватися з бюджетом (державним або місцевим) або кредиторами. Юридично будь-який кредитор може звернутися в суд і змусити банкрута розрахуватися власним майном, тобто здійснити його перерозподіл, зміну власників. Арбітражний суд повинен призначити арбітражного керуючого підприємством-банкрутом, а комітет кредиторів визначає деталі процесу перерозподілу майна.

Проте юридична практика банкрутств показує, що кредитори в процесі банкрутства не знаходяться в рівних умовах. Такі кредитори, як податкові служби та Пенсійний фонд, що презентують інтереси держави та місцевих адміністрацій, на практиці домінують в процесі над кредиторами, які презентують інтереси територіальної громади. До останніх можна віднести органи самоврядування (заборгованість банкрута перед місцевим бюджетом звичайно є меншою від заборгованості вищевказаним державним органам), трудовий колектив, який звичайно презентується профспілковим комітетом, і який має претензії до банкрута по заробітній платні, та місцеві бізнес-структури.

Дослідження вищезазначеної комісії херсонської міської ради показують, що арбітражний керуючий, який є фактично фінансовим диктатором підприємства-банкрута, практично завжди є представником державних кре-

диторів, отже, перш за все, дбає про інтереси місцевих адміністрацій та держави. І лише виходячи з більш або менш розвиненого почуття належності до територіальної громади, про її інтереси, та й то, якщо вони не конфліктують з інтересами головних кредиторів. А такі протиріччя, на жаль, є досить типовим явищем. Те саме можна сказати про іншу ключову фігуру процесу банкрутства – голову комітету кредиторів. Ця посада практично завжди обіймається креатурами адміністрацій і не узгоджується з територіальною громадою.

Територіальна громада, яку презентують трудові колективи підприємств та депутатський корпус органів місцевого самоврядування, є зацікавленою, по-перше, у появі ефективних власників регіонального майна, по-друге, у збереженні підприємств-банкрутів як цілісного господарчого комплексу, і нарешті, у збереженні робочих місць на таких підприємствах, як і в цілому комплексі інших місцевих інтересів. На жаль, доводиться констатувати, що інтереси виконавчої влади як кредитора часто не співпадають з інтересами територіальної громади, що є приводом до певних конфліктів як по лінії "центр-регіони", так і по лінії "адміністрація-органи самоврядування".

Є в області і приклади такої приватизації, коли підприємства-банкрути перестають існувати як цілісні комплекси, випадаючи з конкурентної боротьби не лише в глобальних масштабах, але навіть і в масштабах країни. Сумна історія Херсонського целюлозно-паперового комбінату, який перестав існувати як такий і перетворився на конгломерат різнорідних дрібних підприємств, не пов'язаних поміж собою навіть технологічно, є прикладом такої "приватизації на знищення конкурента". Надзвичайно схожі, навіть у дрібних деталях, сценарії "банкрутств" або "санації" відбуваються на ВАТ "Дніпро" (напівпровідникові мікросхеми) та Новокаховському "Південелектромаші". Проте, варто відмітити, що опір трудових колективів та органів місцевого самоврядування (Новокаховської та Херсонської міських рад, зокрема) у цих випадках виглядає значно потужнішим, ніж це було ще рік-два тому.

Зрозуміло, що така примусова приватизація через банкрутство, яка фактично спрямована на знищення галузевого конкурента, є неприйнятною для територіальної громади і викликає більш або менш усвідомлений протест з її боку. Зокрема можна вказати на заворушення на Херсонському бавовняному комбінаті, спричинені чутками про "приватизацію по типу целюлозно-паперового комбінату". Гостра реакція на ці процеси є підтвердженням усвідомлення громадою власних інтересів і накопичення колективного досвіду. Поки що, на жаль, переважно негативного досвіду.

Головним висновком нашого дослідження проблеми є те, що в процесах приватизації регіонального майна склався виразний диспаритет можливостей поміж центром та регіонами, який віддзеркалюється на місцях диспаритетом можливостей адміністрацій та органів місцевого самоврядування, причому не на користь територіальних громад. Останні, проте, поступово починають усвідомлювати як цей диспаритет, так і власні інтереси. Треба визнати таке усвідомлення та перші спроби захисту економічних інтересів територіальних громад важливими елементами розвитку цих громад як таких.

Законодавчо виправити такий диспаритет можна, проте, лише в межах парламентського процесу, який розпочинається виборчою кампанією 2001-2002 року. Результати цього процесу та законодавче оформлення економічних інтересів територіальних громад повинні стати індикатором їх розвитку, оскільки автор переконаний, що саме з таких елементів самоорганізації поступово і складається майбутнє українське громадянське суспільство.

МАЛІ МІСТА ВИРІШУЮТЬ ВЕЛИКІ ПРОБЛЕМИ

Малі міста в Україні складають дві третини від загальної кількості міст і є визначальною складовою місцевого самоврядування України. Про проблеми, сучасний стан та перспективи розвитку малих міст в. о. заступника директора Центральноукраїнського регіонального навчального центру Олександр Швець розмовляє з Христинівським міським головою Валерієм Данилевським. (Христинівка: населення 14 тис., 40% - пенсіонери, 4 тис. – зайняте населення)

Валерій Данилевський,
Христинівський міський голова

Певно, що малі міста в Україні схожі одне на одне і мають спільні особливості. Які проблеми є типовими для малих міст України?

Спілкуючись з представниками малих міст, я виявив, що проблеми дійсно схожі. Наприклад, в Україні існує загальна проблема відмирання малих міст. Кількість населення постійно зменшується, і це особливо помітно на прикладі невеликих міст. Якщо ситуація буде розвиватися так само й надалі, через декілька років таке місто, як Христинівка, може перетворитися на село або взагалі припинити своє існування.

Для малих міст України характерні 4 основні категорії проблем, а саме: адміністративні, фінансові, кадрові та нормативні.

Христинівка – типове мале місто і може слугувати прикладом загальних проблем, характерних для малих міст України.

Адміністративні проблеми – це проблеми управління. Наше місто не має свого архітектора, своєї міліції, своєї податкової, хоча в місті проживає третина населення району і сконцентрована вся промисловість. Виконком міської ради, згідно своїх повноважень, має здійснювати контроль усіх сфер міського господарства, але реально не має механізмів впливу. Скажімо, міські освітні заклади знаходяться на балансі міського бюджету, але призначити керівника закладу міський голова не може – не має повноважень.

Фінанси — це основа самоврядування. До прийняття Бюджетного Кодексу місто збирало близько 2,5-3 млн. податків, що залучаються до місцевих бюджетів, з яких саме місто мало близько 1 млн. Диспропорції при розподілі коштів районною адміністрацією завдавали значної шкоди міському господарству. Закладені в Бюджетний кодекс нормативи відрахувань до місцевого бюджету дають надію на гарантовану частку надходжень до бюджету міста. Раніше у міського голови не було стимулу розвивати податкову базу, підприємництво, бо громада не мала з цього ніякого зиску. Щоб профінансувати якісь місцеві проекти, міська влада мусила вдаватися до хитрощів, заощаджуючи певні кошти, приховуючи їх від райфінвідділу. Такі заходи носили поодинокий характер. За відсутності правил гри, відсутній сенс працювати.

В Україні левова частина бюджетних коштів розкрадається через базові ради. До прийняття Бюджетного кодексу розподіл фінансів був надзвичайно корумпованим процесом. Якщо міський голова відмовлявся грати в “чиновні ігри”, він наражався на небезпеку тиску з боку рад вищого рівня. Прикладом може слугувати те, що три чверті малих міст в Україні позбавлені можливості розвитку, оскільки взагалі не закладають бюджету розвитку.

Одним з недоліків Бюджетного кодексу, на мою думку, є те, що цей документ урівнює малі міста з селами та селищами. Нормативно центри районного значення не визначені як суб’єкти формульних розрахунків. На балансі міст знаходяться соціальна інфраструктура, комунальне господарство, освітні заклади, які відсутні в селах. Місто має розраховувати на цільові дотації з боку району, а це ще один з важелів тиску на міську владу.

Актуальною для міст залишається проблема нормативної неврегульованості майнових питань. Недосконалість

законодавства не дає змоги місту чітко визначитись з проблемою використання майна на користь громади.

Компетентність та сталість кадрового ресурсу місцевого самоврядування багато в чому визначає ефективність роботи місцевих органів влади. Який сучасний стан кадрового забезпечення апарату управління малих міст?

Про плинність управлінського складу малих міст свідчать такі цифри: 35-37% загальної кількості міських голів в Україні були обрані на другий термін. Аналогічна ситуація і з депутатським корпусом. Міський голова, обійнявши посаду і не маючи практичного досвіду роботи, має мало часу для дієвої реалізації місцевих проектів. Дуже гостро стоїть питання навчання для муніципальних службовців малих міст України. Власне, тільки Академія державного управління при Президентові України та Програма партнерства громад намагаються заповнити вакуум з цього питання.

Актуальним є також навчання депутатського корпусу, який багато в чому визначає політику на місцевому рівні. Міська рада Христинівки складається з 32 депутатів, з яких тільки 5-8 — займають активну громадську позицію. Сорок відсотків депутатів мають недостатній рівень знань, що відображається на глибині розуміння муніципальних проблем. Низький рівень заробітної платні суттєво впливає на підбір кваліфікованого персоналу до апарату виконкому. Ми вже три роки шукаємо досвідченого юриста, але на заробітну платню, що ми пропонуємо, ніхто не хоче йти. Ця проблема є характерною взагалі для місцевого самоврядування України.

Декілька слів хотілося б сказати про нормативні проблеми. На мою думку, існує повне ігнорування місцевого самоврядування з боку держави. Декілька статей Конституції, що гарантують місцеве самоврядування, не виконуються. Більше того, Закон про державні адміністрації передбачає дублювання функції органів самоврядування та державних адміністрацій. Голова адміністрації приймає певне рішення, а виконком – протилежне. Керівник підприємства, якого це стосується, не може визначитись, яке з рішень приймати до виконання. Це є суттєвою проблемою для рад базового рівня України. Міський голова також не має механізмів контролю за виконанням рішень міськради чи виконкому. Наприклад, в нашому місті було розроблено положення і прийнято відповідне рішення про ДНД. Керівники одних підприємств приймають його до виконання, інших — ні. В даному разі міська влада позбавлена можливості впливати на ситуацію.

Ми підняли тему впливу міської влади. Які ж можуть бути засоби впливу на перебіг подій у місті?

Ми намагаємося відшукувати дієві механізми роботи з громадськістю, що базуються на принципах співпраці. В Христинівці міська влада зацікавлена в тісній взаємодії з бізнесом, оскільки 10% надходжень до міського бюджету формують надходження від фізичних осіб та підприємницьких структур. Якщо в підприємств є проблема неплатежів до міського бюджету, то підприємці зацікавлені у своєчасній сплаті податків. Міська влада намагається йти назустріч підприємницькій ініціативі за умови не порушувати правил ведення бізнесу. Задля забезпечення обміну інформацією та коригування спільної діяльності в Христинівці було вирішено щотижня проводити зустрічі міського голови з правлінням Спілки підприємців. Підприємці мають змогу висловити свої пропозиції та заслухати звіт міського голови про ситуацію в місті. Партнерські відносини позитивно впливають на бізнесовий клімат у місті.

Незважаючи на значні проблеми, з якими стикаються малі міста України, місто Христинівка живе активним життям, намагаючись знаходити вихід із скрутного становища. Що допомагає у вирішенні проблем міста?

Коли приходить нова людина на керівну посаду в місті, надзвичайно важко провадити реформи за відсутності інформації про наукові підходи вирішення проблем. Відчутну допомогу в цьому місто отримує від Програми партнерства громад (ППГ) Фундації "Україна-США", що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку. Знання, здобуті на семінарах в Центральноукраїнському регіональному навчальному центрі (ЦУРНЦ), дали змогу підходити до вирішення будь-якої проблеми з наукової точки зору, володіючи інформацією про свіжі законодавчі напрацювання та, що найбільш корисно, ознайомитись та ефективно використати досвід міст-сусідів.

Одним з прикладів позитивної співпраці міста та Програми є проведення конкурсу з продажу права на отримання земельних ділянок під забудову (як результат семінару в ЦУРНЦ). Певний час в місті існувала проблема розподілу земельних ділянок. Недосконале законодав-

ство та зловживання призвели до виникнення соціальної напруги в місті. Отримавши відповідні знання, міська влада вийшла з ініціативою про проведення відкритого конкурсу з продажу ділянок. При визначенні процедури проведення заходу було враховано досвід міст Вінниці, Черкас та Харкова. Ми зробили запит до цих міст та, отримавши розширені відповіді, випрацювали свій власний механізм проведення конкурсу. Результат – чесне й відкрите проведення розподілу земельних ділянок та отримання додаткових коштів до місцевого бюджету.

Міській владі також вдалося частково вирішити питання формування бюджету. Оскільки цього року малі міста не були визначені взагалі як суб'єкти бюджетного законодавства, наше місто знаходилось у глухому фінансовому куті. Відвідавши семінар, я дізнався про особливості роботи на тимчасовому кошторисі. Впровадження такої системи роботи з часом пом'якшило позицію адміністрації і дозволило говорити про зміну розподілу коштів на користь міського бюджету.

Міська влада також прогнозує певний економічний ефект від заснування в місті кредитної спілки.

Активність співпраці влади з громадськістю свідчить про ступінь відкритості влади. Як виконком Христинівки інформує громаду міста про дії влади та враховує її думку при прийнятті рішень?

Міська влада вирішила активно надавати інформацію та залучати громадськість до вирішення проблем міста. Ми виступили співзасновниками місцевого радіомовлення та заснували інформаційну сторінку міської ради, в якій публікуються найважливіші рішення виконкому та сесії міської ради, матеріали депутатських комісій, міського голови та просто інформація депутатів ради. В місті проводяться громадські слухання з питань бюджету, а міський голова регулярно звітує про стан господарства міста перед мешканцями. При проведенні громадських слухань ми врахували позитивні напрацювання міста Черкаси з даного питання. Звіти виконкому про виконання бюджету, деталізовані за статтями витрат, систематично оприлюднюються в місцевих засобах масової інформації. Всі сесійні засідання проходять відкрито, і пересічний громадянин міста має змогу висловити своє бачення щодо вирішення певної проблеми в сесійній залі міської ради. Поточна інформація про видатки відкрита для всіх громадян міста. Будь-який представник громади може завітати до бухгалтерії міської ради та ознайомитись з поточними даними бюджету. Виконком міської ради покращив форми роботи з головами вуличних комітетів. Міська влада розглядає вуличні комітети як дієвий механізм інформування громади про діяльність виконкому та отримання зворотної інформації.

Ми намагаємося активно використовувати потенціал робочих груп для вирішення нагальних проблем міста. Одним з прикладів такої співпраці є створення робочої групи з представників громадськості міста для вирішення проблеми покращання роботи дитячих садків. Рішенням виконкому було створено відповідну групу та визначено коло її повноважень. Результати роботи групи були заслухані й проаналізовані на засіданні виконкому за участю представників дошкільних закладів міста. Винесене відповідне розширене рішення. Звіти контролюючих органів міста, як-то санепідемстанції та інших, свідчать, що стан утримання даних виховних закладів суттєво покращився. Аналогічні робочі групи були створені і для вирішення питання впорядкування міських територій.

Певні сфери міського господарства є надзвичайно інертними до будь-яких нововведень. Чи має місто певні здобутки у вирішенні таких складних питань, як освіта та житлово-комунальне господарство?

Певний час тому в місті було створено позашкільний комунальний заклад "Школа мистецтв". Міська влада виділила приміщення під дану установу і намагається всіляко її підтримувати. Директор закладу вирішила організувати при "Школі мистецтв" молодіжний клуб "Лідер" для старшокласників. До викладання запрошуються експерти з різних регіонів. Робота клубу дозволяє залучити молодь до активного громадського життя і сприяє підвищенню загального рівня її знань та розширенню кругозору.

Цього року виконком виступив з ініціативою запровадження премії міського голови обдарованим дітям міста "Обдаровані діти – надія України". Премії надаються із заощаджених коштів міського бюджету не тільки обдарованим дітям, але й викладачам міста, що навчали дітей. Міський голова особисто вручав премії та грамоти дітям та викладачам. Інформацію про можливість такої ініціативи отримано при обміні досвідом з колегами з інших міст на семінарах у РНЦ.

Житлово-комунальне господарство є сферою найбільш інертною до будь-яких нововведень та рефор-

мування. Містом ведеться підготовча робота по заснуванню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Обмін досвідом з колегами з міста Сміла дозволив випрацювати власне бачення механізмів функціонування ОСББ, прийнятних для Христинівки. В місті з'явились активісти створення приватних ЖЕКів. Провівши аналіз стану ЖКГ міста, міська влада відмітила суттєве покращання надання комунальних послуг населенню в певних сферах: робота ритуальної служби міста, удосконалено механізм інформування громадян про формування тарифів на комунальні послуги та інше.

Адаптуючи кращі зразки світового досвіду, місто намагається "йти в ногу" з часом. Одним з прикладів такого поступу є робота по створенню вебсайту міста. В чому Ви вбачаєте корисність використання Інтернет-ресурсів для міста?

Створюючи веб-сайт міста, ми сподіваємося подати детальну інформацію про інфраструктуру міста та висловити свої пропозиції щодо співпраці з потенційними інвесторами. Ми вбачаємо в цьому чи не єдину можливість для Христинівки донести до потенційного інвестора інформацію про наявні ресурси. Через певний час багато міст будуть мати власні сайти і надавати свої пропозиції щодо співпраці, але виграє той, хто починає перший.

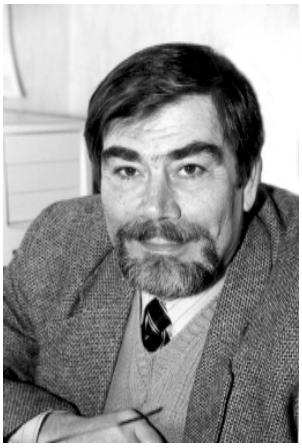
Закінчуючи нашу бесіду, я хотів би дізнатися про Ваше бачення майбутнього малих міст України.

Один зі шляхів виходу з кризового становища для українських малих міст я вбачаю в ефективному навчанні муніципальних службовців найнижчого рівня. Міським головам було б набагато легше працювати, якби працівники виконкомів та представники рад були відповідно підготовлені та обізнані з ефективними технологіями вирішення тих чи інших проблем. Я задоволений тим, що Програма партнерства громад звернула увагу на малі міста. Провадження навчання для цього прошарку міст є надзвичайно перспективним та потрібним видом діяльності, а в майбутньому, можливо, буде змога дійти до рівня селищ і сіл.

Власне для мене участь у ППГ дала змогу уникнути тих помилок, які я обов'язково зробив би. Озброюючись знаннями, міська влада отримує можливість пом'якшувати негативні процеси в містах, виживати в тих умовах, в яких інші може і не вижили б. Знання, які ми отримуємо у вас, ми не маємо можливості отримати ніде.

Освітня діяльність ППГ дозволяє муніципальному службовцю стати свідомим своєї ролі в системі муніципального управління і, окрім того, формує активну громадянську позицію. Саме усвідомлення кожним службовцем своєї ролі в системі місцевого самоврядування дозволить говорити про реформи місцевого самоврядування України та тривкість досягнутих результатів.

БЮДЖЕТНИЙ КОДЕКС ЯК ОСТАННІЙ ЦВЯХ У ДОМОВИНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



Вадим Прошко,
радник ППГ з питань місцевого самоврядування

Є два безсумнівно позитивні моменти, пов'язані з прийняттям Бюджетного кодексу.

По-перше, сам процес прийняття супроводжувався такою блискучою піарівською кампанією, що місцеві зацікавлені особи, іноземні спостерігачі та вболівальники зараз абсолютно впевнені в тому, що цей кодекс є вирішенням мало не всіх проблем в Україні.

По-друге, спроба підійти до вельми суперечливого розподілу повноважень між Києвом, областями, районами, містами, селами, повноваженнями власними, делегованими тощо не з загальнополітичними, а з прискіпливо бухгалтерськими мірками призвела до прояснення всієї цієї мішанини, прояснення часом не надто приємного.

За чотири роки призабувся святковий настрій з приводу затвердження Закону про місцеве самоврядування, який тоді, у стані ейфорії, називали мало не муніципальною конституцією. Тепер можна забути більшу частину другої глави цього закону, ту, де йдеться про повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування. Ця глава не пройшла через бухгалтерську перевірку – записаний в законі розподіл на забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної освіти, як власного повноваження, та забезпечення доступності і безоплатності тієї ж освіти як повноваження делегованого міг існувати рівно до того моменту, коли під ці повноваження стало потрібно підкладати реальні кошториси з різних частин бюджету.

Держава устами Кодексу заявила, що освіта, охорона здоров'я, культура, спорт – це її, держави, завдання, а органи місцевого самоврядування виконуватимуть цю роботу, оскільки вони ближчі до громадян.

Є, втім, проблеми. За логікою і за законодавчими актами, зокрема Європейською хартією місцевого самоврядування, якщо повноваження делегуються, то разом з повноваженнями делегуються і фінансові кошти, необхідні для виконання цих повноважень, причому у повному обсязі. Кожен міський голова точно знає, скільки грошей треба витратити на зарплату вчителю, на опалення школи, на закупівлю наочних посібників, меблів, на поточні та капітальні ремонти, на електрику і т.д., щоб навчати одного школяра. Так формується поняття мінімальної бюджетної забезпеченості. Мінімальної, бо гроші можна ще витрачати на басейн, на шкільний автобус, екскурсії та інтернети і ще Бог знає на що.

Кодекс має щодо цього свою, бухгалтерськи-чесну точку зору: "Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо." (Ст. 94). Тобто – всім порівну, по стільки, скільки є. Причому не варто вважати, що місто зможе доповнити визначену суму за рахунок щедрого дарунку до свого бюджету – прибуткового податку з громадян. Якщо вже цей податок передано на місця, то це вірна ознака того, що найближчим часом його ставки суттєво зменшать. Окрім того, три роки, протягом яких показники міста переглядатись не будуть, – не надто довгий період. Тож доведеться заганяти у клас по сорок учнів, бо в сільрадах, де їх набирається по десятеро, теж треба вчити і там спрацьовуватимуть коефіцієнти. Я не за те, щоб у селах і школи, і лікарні геть занепали, я до того, що міський голова, рада повинні бути егоїстами, до цього їх закликає Європейська хартія: "здійснювати регулювання і управління … в інтересах місцевого населення".

Кодекс дещо вільно трактує – мусить трактувати – визначення делегування як передачу "окремих повноважень органів виконавчої влади" (вираз Конституції). Місто Бердянськ опублікувало в Інтернеті свій бюджет-2001, складений під впливом проекту Кодексу. Ці дані можна використати для визначення загального обсягу доходів місцевого бюджету, які не враховуються при визначенні обсягів трансфертів, тобто є власними доходами. Загалом це – 30,5% загального бюджету міста.

Бердянськ – місто курортне, приморське, з дорогою землею та великою кількістю охочих орендувати міське майно. Для інших міст ця цифра буде, скоріш за все, суттєво меншою.

Вважаючи, що робочий час посадовців міськвиконкому витрачається на різні функції пропорційно фінансуванню, можна зробити висновок – 70-80% робочого часу працівників виконкому витрачаються на роботу, за яку вони звітують обласному керівництву, 20-30 – на роботу, за яку вони підзвітні громаді.

Один робочий день на тиждень мер є міським головою, чотири – підлеглим губернатора, виконуючи "окремі повноваження".

З цієї точки зору абсолютно логічними є деякі пропозиції про зміни у діючому законодавстві щодо можливості усунення з посади міського голови Указом Президента, та про визначення Кабміном умов оплати працівників виконавчих органів місцевого самоврядування. Хто платить, той і музику замовляє…

Вражає повна неповага до рад, які за Хартією є, власне, єдиними суб'єктами місцевої влади. У будь-якого європейця, звичного до того, що в місцевому бюджеті розписано мало не придбання кожного олівця, викличе мозковий параліч положення Кодексу, згідно з яким про пере- чи недовиконання бюджету в межах плюс-мінус 15% раді взагалі можна не повідомляти.

Отже вимальовується така схема: міський голова в основному виконує розпорядження обласної адміністрації і є, фактично її підлеглим, а у вільний залишок часу трошки працює з радою над місцевими програмами. Функціонально це є копією обласних адміністрацій часів суміщення посад голови адміністрації та голови ради. Очевидно, ми прямуємо саме до цих зразків, і аж ніяк не до європейських.

Автор є невиправним оптимістом. Автор категорично не погоджується (в глибині душі) з запропонованим заголовком. Як уже відзначалось, фінансово прорахований підхід просто висвітив реальний стан справ. І підказує очевидний вихід. Місцеве самоврядування в Україні мусить відмовитись від виконання складних, регламентованих конституційними гарантіями та дорогих функцій – таких як освіта, охорона здоров'я. Тим більше, що в більшості європейських країн ці функції і не входять до компетенції органів місцевого самоврядування. Зробити це дуже просто. Варто лише підпорядкувати міські органи освіти та охорони здоров'я напряму обласним адміністраціям. При бажанні можна призначити у місті губернаторового намісника, який буде координувати та невсипно контролювати діяльність цих структур.

А органам місцевого самоврядування залишити водоканал, сміття, благоустрій, дороги, місцеві соціальні, культурні, спортивні програми – все те, чим і займаються їхні європейські колеги.

Тоді й виявиться, що домовина, у яку забили останнього цвяха – порожня.

Формули, за якими розраховувались цьогорічні асигнування на освіту, не критикує хіба що той, хто про них зовсім нічого не знає. У статті Стефена М.Барро розглянуто досить докладно ситуацію, що склалася у фінансуванні освіти у Польщі два роки тому. На наш погляд поради, які дає автор, можуть виявитися корисними й для України.

ФІНАНСУВАННЯ ПОЧАТКОВОЇ ТА СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ У ПОЛЬЩІ: ВАРІАНТИ, ЩО МОЖУТЬ БУТИ ЗАСТОСОВАНІ У 2000 РОЦІ Й НАДАЛІ*

Стефен М. Барро

Система фінансування початкової та середньої освіти в Польщі, як і загальна система бюджетних відносин між урядами різних рівнів, частиною якої вона є, зараз зазнає ґрунтовної та напрочуд стрімкої трансформації. Структура фінансування шкіл, яка ще кілька років тому була надзвичайно централізованою, стала однією з найменш централізованих у Європі і продовжує реформуватися в цьому ж напрямку. З огляду на масштаб та темпи змін, зовсім не дивно, що багато питань стосовно конструкції нової системи лишаються невирішеними. Найпомітнішими серед них є питання розподілу коштів центрального уряду місцевим органам, відповідальним за роботу початкових та середніх шкіл. Обговорення механізмів розподілу триває, а поки що асигнування коштів відбувається за тимчасовими схемами. Чекають свого вирішення й менш нагальні, але не менш фундаментальні питання стосовно функцій, обмежень та відносин між окремими учасниками нової багаторівневої системи фінансування освіти.

У цій статті я спробую дати попередню оцінку деяких моментів польської системи фінансування освіти. Я зосереджусь на механізмах асигнування коштів та відповідних аспектах системи і головним чином розглядатиму три блоки питань, які є центральними для моделі розподілу коштів у польській системі початкової та середньої освіти:

- чи важливо для Польщі розробити схему асигнування коштів, яка враховує розбіжності у показниках фіскальної потужності, фіскальних зусиль та витрат на одного учня для різних громад, і якщо так, то як це найкраще зробити;
- яким чином відмінні потреби різних категорій учнів мають бути виражені у формулах субвенцій на освіту;
- чи повинні субвенції на освіту враховувати - і якщо так, то як саме - такі фактори, як розміщення школи в міській чи сільській місцевості, кількість учнів та вчителів, географічні розбіжності в цінах, та інші чинники, що впливають на різницю в витратах на освіту.

Також я розгляну ряд більш спеціальних питань фінансування шкільної освіти, як-от витрат на середні професійно-технічні навчальні заклади, фінансування транспортних витрат учнів та пом'якшення шокових наслідків бюджетних реформ. Нарешті, я прокоментую концепцію ваучерів на освіту – практику вільного (незалежно від місця проживання учня – *прим. пер.*) запису до шкіл та умови фінансування приватних шкіл.

Подекуди я пропоную методи емпіричного аналізу, які могли би з'ясувати окремі важливі питання фінансування освіти. Такі методи є звичними для США та інших країн з децентралізованими системами фінансування освіти, але, схоже, їх поки що не застосовували в Польщі.

Поточна ситуація

Перш ніж приступити до обговорення окреслених вище питань, я спробую коротко охарактеризувати чинну систему розподілу коштів в галузі освіти та пропозиції на наступний 2000 фінансовий рік за станом на 15 серпня 1999 року.

Фінансування освіти в 1999 році

Отже, основні риси польської системи фінансування початкової та середньої освіти за станом на середину 1999 року:

** Друкується зі скороченнями. Повний текст редакція може надіслати електронною поштою на замовлення.*

Початкова освіта. Початкові школи адмініструються і утримуються 2489 фінансово незалежними ґмінами (муніципалітетами). Більша частина їхніх витрат фінансується за рахунок субвенцій центрального уряду, а решта – з доходів самих ґмін. (Дошкільна підготовка, яка також належить до компетенції ґмін, не покривається субвенціями на освіту.)

У 1999 році субвенції на початкову освіту розподілялися за формулою, яка, хоча й базувалася передусім на кількості учнів початкових шкіл, передбачала додаткові витрати на дітей-інвалідів та представників національних меншин, асигнувала більше коштів (у розрахунку на одного учня) сільським ґмінам та муніципалітетам малих міст, виділяла більші фонди місцевостям з більшою кількістю висококваліфікованих вчителів, включала доплати для окремих категорій учнів, певних категорій ресурсів та функцій. Крім того, формула була доповнена положенням, що гарантує кожній ґміні отримання субвенції на суму не меншу, ніж попереднього року, причому з урахуванням інфляції. (Теоретично ці субвенції, хоч їх і нараховують, виходячи з показників освітньої галузі, вважаються загальною допомогою ґмінам і можуть використовуватися з будь-якою метою.)

Загальні доходи, які ґміни можуть залучати для підтримки освіти, включають запроваджувані ними місцеві податки, збори та інші надходження місцевого характеру, частку загальнодержавного прибуткового податку, зібраного на території ґміни, та субвенції загального призначення центрального уряду (окремо від субвенцій на освіту), котрі частково розподіляються за формулою вирівнювання потужності.

Середня освіта. Середні школи тепер адмініструються та утримуються 373 повітами. Повіти великих міст ще кілька років тому взяли на себе відповідальність за утримання ряду середніх шкіл, але лише цього року всі повіти стали повністю відповідати за функціонування закладів середньої освіти. Зокрема, повіти нещодавно взяли під свій контроль професійно-технічні навчальні заклади, якими раніше опікувалися кураторії воєводств (регіональні управління освіти, що діяли як адміністративні філії Міністерства освіти) або відповідні галузеві міністерства (сільського господарства, транспорту, мистецтв тощо).

Оскільки повіти поки що мають дуже обмежені повноваження щодо стягнення податків та зборів, вони одержують кошти на утримання середніх освітніх закладів у вигляді субвенцій центрального уряду. Проте майже 75 об'єднаних ґмін-повітів, включаючи великі і деякі середні міста, очевидно, здатні знайти власні джерела фінансування як початкових, так і середніх шкіл. (Школи також можуть акумулювати додаткові кошти, здаючи в оренду частину своїх приміщень та збираючи внески від батьків.)

Формула нарахування субвенцій на 1999 рік передбачає стандартну суму для кожного учня середньої школи (ліцею) та іншу за розміром стандартну суму на кожного учня професійно-технічного навчального закладу, якщо останній підпорядковано уряду великого міста. Субвенції ж для учнів, що навчаються в професійно-технічних закладах, які раніше були підпорядковані кураторіям чи галузевим міністерствам, нараховані на основі старих показників фінансування для кожного типу закладу (всього їх близько 50, відповідно до професій, яким у них навчають). Більше того, дана формула передбачає, що субвенції повітам повинні дорівнювати 95-110% від рівня фінансування попереднього року[1]. Окрім спеціальних поправок, передбачених для шкіл, де навчаються учні-інваліди, формула не включає жодних диференційованих категорій та коригуючих факторів, застосованих у формулі для початкової освіти.

Інші особливості. Нинішня система має ще кілька характерних рис, які безпосередньо впливають на поточні та перспективні питання фінансування шкільної освіти:

- традиційна структура освіти (8 років початкової школи та 4 роки загальної середньої (або професійно-технічного навчання різної тривалості)) ось-ось має бути замінена новою структурою (6-3-3, з проміжним рівнем нижчих середніх шкіл (гімназій)), якою опікуватимуться ґміни;
- система вільного запису до шкіл дозволяє багатьом учням, особливо середніх шкіл, відвідувати школи не тих громад, в яких вони проживають;
- польський уряд делегує надзвичайні повноваження щодо розподілу фінансових та матеріальних ресурсів, включаючи питання приймання на роботу та оплати праці вчителів, безпосередньо дирекціям шкіл;
- загальнонаціональні норми умов (включно з кількістю годин) та оплати праці вчителів визначені Національною хартією вчителів, але місцеві

[1] *Оскільки до 1999 року повіти не несли відповідальності за середню освіту, то за показники фінансування попереднього року було взято реальні загальні видатки на середню освіту в 1998 році в тих закладах, які згодом стали середніми школами повіту.*

громади можуть доплачувати вчителям з власних фондів;

- формула субвенцій передбачає часткову (50%) підтримку для учнів приватних шкіл, але механізм передачі цих коштів приватним школам поки що врегульований дуже приблизно.

Пропозиції на 2000-й бюджетний рік

Завдяки тісній співпраці з Міністерством освіти Польщі (МОП), проекту «Демократичне врядування та державне управління» (ДВДУ) вдалося розробити ряд альтернативних формул нарахування субвенцій і змоделювати розподіл коштів відповідно до кожної з них. Водночас МОП сформулювало ще кілька варіантів і змоделювало їх функціонування[2].

За станом на середину серпня МОП було визнано більш-менш слушними такі рекомендації радників ДВДУ:

- об'єднати окремі формули субвенцій для початкової та середньої школи в єдину формулу субвенції на освіту (це дозволить зменшити існуючий перекіс у субсидуванні (в розрахунку на одного учня) на користь початкових шкіл);
- спростити частину формули, що стосується початкової освіти, видаливши з неї поправки на рівень кваліфікації вчителів та коефіцієнти для певних представників національних меншин та категорій ресурсів та об'єднавши видатки на виконання окремих функцій в основній субвенції в розрахунку на одного учня;
- усунути коефіцієнт для малих міст, але залишити коефіцієнт для сільської місцевості (хоча МОП розмірковує над тим, щоб змінити останній);
- скасувати нижній поріг субвенцій для ґмін (МОП розглядає можливості збереження цієї норми, хоча й в обмеженому вигляді);
- скасувати верхню і нижню межу асигнувань повітам, прив'язані до фінансових показників попереднього року.

Попри рекомендації ДВДУ, МОП має намір і далі нараховувати субвенції для фінансування різного роду воєводських та галузевих професійно-технічних навчальних закладів на основі попередніх показників витрат, але готовий розглянути альтернативні пропозиції радників проекту щодо стандартного коефіцієнта для професійно-технічних шкіл (приблизно 1,2 від розміру субвенції на загальну середню освіту). Крім того, МОП нещодавно запропонувало додати до формули коефіцієнт транспортних витрат учнів, що може збільшити асигнування на кожного учня на 7-10%.

Хоча всі названі мною питання будуть обговорюватися нижче, основну увагу я приділятиму довгостроковим аспектам розробки нової системи фінансування. Отже, почну з теми, яка взагалі не фігурує у дискусіях щодо бюджету-2000: чи буде Польща враховувати різні фінансові можливості своїх громад при розробці нової багаторівневої системи фінансування освіти.

Багаторівнева система фінансування освіти: місцеві фонди, фіскальна потужність та вирівнювання

Місцева бюджетна автономія

Як фахівця, що вивчав формули асигнування коштів у країнах з децентралізованою, багаторівневою системою фінансування освіти, мене не могло не вразити те, чого бракує всім формулам, що нині розглядаються МОП. Жодна з них не враховує того факту, що відтепер державні школи Польщі мають фінансуватися не лише субвенціями центрального уряду, але й коштами з власних ресурсів органів місцевої влади. Таким чином, ці формули мало чим відрізняються від формул, які можна було б розробити для реформованої і модернізованої, але досі повністю централізованої системи фінансування освіти. Кожна з них прив'язує субвенції до кількості учнів, наявності специфічних освітніх потреб та до таких «географічних» факторів, як знаходження у сільській місцевості – тобто до змінних, доречних як для централізації, так і децентралізації. І жодна не відбиває можливостей (фіскальної потужності) та готовності (фіскальних зусиль) автономних територіальних одиниць – на даний момент ґмін, а незабаром, можливо, й повітів – виділяти кошти на освіту з власних джерел.

Легко зрозуміти, чому польські владні структури поки що не торкаються міжурядових аспектів фінансування освіти. Багаторівнева система, яку тут створено недавно,

---

[2] *Хоча польський Закон про доходи органів місцевого самоврядування детально описує, як саме мають виділятися субсидії центрального уряду (не на освіту) органам місцевої влади, він делегує МОПу (тобто, урядові) право визначати своїми «рішеннями» (аналогічно американському регулюванню), як розподіляти субсидії на освіту (див. стаття 35 цього Закону, 1998).*

залишається недорозвиненою і в багатьох відношеннях обмеженою. Хоча ґмінам вже кілька років дозволено доповнювати субвенції центрального уряду на початкову освіту своїми власними коштами, повіти (не ґміни-повіти), яким досі не дозволено збирати власні податкові надходження, навряд чи здатні допомогти закладам середньої освіти. Крім того, власні доходи ґмін обмежуються лімітами, встановленими центральним урядом для місцевих податків. Отже, фінансові моделі, яких можна було б чекати від повністю реалізованої системи поділу на центральні та місцеві асигнування, лише починають формуватися, а пов'язані з ними політичні питання ще навіть не розглядалися.

Що ж це за очікувані моделі та політичні питання? Як вони пов'язані з системою? Основним потенційно небезпечним наслідком фіскальної децентралізації є те, що вона може призвести до нерівності небажаного ступеня та типу. Наскільки нам відомо з досвіду інших країн, коли фіскально автономні місцеві громади беруть на себе значну частку відповідальності за фінансування освіти, коли ці громади мають різні економічні та демографічні характеристики, і коли деякі з них мають набагато кращі можливості щодо генерування місцевих доходів, ніж решта, – це часто спричиняє значні відмінності як у витратах на одного учня, так і в податках, які змушені платити громадяни, аби фінансувати державні школи.

Щоб утримувати цю нерівність у прийнятних межах, центральні та регіональні уряди країн з децентралізованою системою освіти (США, Канада, Великобританія) послуговуються однією з двох стратегій, часом поєднуючи окремі їх елементи. Одна з них полягає в тому, щоб включити до механізмів розподілу коштів певні вирівнюючі заходи, які дозволяють до певної міри нейтралізувати наслідки нерівних можливостей місцевих громад щодо фінансування освіти. Основні типи вирівнюючих формул будуть описані нижче. Інша стратегія полягає в тому, щоб обмежити свободу дій місцевих органів влади і гарантувати доповнення субвенцій на освіту центрального та регіональних урядів. Часом цього досягають через обмеження місцевих податків (як це робиться у Польщі з податками ґмін); в деяких випадках – через запровадження процедурних обмежень, як-от проведення референдуму з питань стягнення місцевих податків, які перевищують певний установлений рівень. Отже, цього року чи в найближчому майбутньому Польщі необхідно розглянути питання про можливу нерівність у витратах та стратегії її подолання.

Оцінка ситуації в Польщі

Поки що рано з певністю говорити про можливі обсяг та різновиди моделей фінансування освіти місцевими органами влади, а також про співвідношення між видатками, з одного боку, та фіскальними можливостями й зусиллями місцевих урядів з іншого. Так само рано судити про те, наскільки важливо включити заходи щодо бюджетного вирівнювання до системи фінансування. Тим не менше, вже зараз зрозуміло, що проблемою потенційної нерівності не нехтують, а наявні дані дозволяють провести відповідний аналіз і оцінити тенденції, що нині формуються.

Вже зараз можна помітити суттєві відмінності у видатках на одного учня початкової школи, які здійснюють різні ґміни. Як відомо, ґміни вже кілька років користуються правом виділяти асигнування на освіту з власних джерел і реалізують його дуже по-різному, особливо у містах. За даними МОП про видатки окремих ґмін у 1997 році (МОП, 1999а, с. 8, 10), деякі міські ґміни (включаючи центральні райони Варшави) витрачають на освіту більше 150% від середнього для країни рівня, тоді як окремі сільські ґміни витрачають лише 80-85% від цього показника. Це свідчить про те, що ґміни з найвищими показниками видатків витрачають на одного учня початкової школи у 1,9 раза більше, ніж ґміни з найнижчим рівнем видатків. У майбутньому цей розрив може збільшуватися, особливо, якщо повноваження щодо мобілізації власних доходів отримають ще й повіти.

Щоб отримати більш повну і сучасну інформацію про обсяги та моделі видатків у різних громадах і створити базу для вивчення тенденцій у цій галузі, було б корисно оцінити розподіл видатків на одного учня за останній рік, дані про який ми маємо, тобто 1998.

Але самого лише факту суттєвої нерівності витрат у розрахунку на одного учня не досить для обґрунтування переходу на вирівнювальну формулу розподілу асигнувань. Такі формули розробляються, аби компенсувати нерівність у видатках, спричинену різними можливостями місцевих бюджетів. Якщо всі чи більшість ґмін мають приблизно однакові можливості мобілізувати кошти на освіту з власних джерел, а витрати на одного учня і досі дуже відрізняються, то в такому разі – принаймні згідно з деякими теоріями – уряду взагалі немає сенсу вдаватися до вирівнювальних заходів. У такій гіпотетичній ситуації розбіжності у видатках передусім були б зумовлені різним ступенем бажання місцевої влади платити за освіту (часом це ще називають місцевим «розумінням» освіти), а не різницею між місцевими фінансовими ресурсами. Отже, незалежно від того, що може показати аналіз витрат, питання про наявність істотних розбіжностей у фіскальних можливостях польських ґмін та взаємозв'язок між цими можливостями та видатками залишаються відкритими.

Очевидно, що польські ґміни мають дуже різні дохідні бази. Зокрема, сільські ґміни не лише мають дуже обмежені можливості щодо мобілізації коштів за рахунок місцевих податків, але й отримують незначні надходження з загальнонаціонального податку на прибуток. Однією з причин цього є те, що фермери звільнені від сплати цього податку. Отже, якщо брати до уваги саму лише дохідну базу, то можна було б дійти висновку про необхідність вирівнювання можливостей фінансування освіти.

Однак у польській ситуації варто розглянути ще один важливий фактор – окрім субсидій на освіту, ґміни також одержують субсидії на загальні потреби, які розподіляються на вирівнювальній основі. Я не знаю всіх деталей процесу розподілу субсидій на загальні потреби, однак, наскільки я зрозумів, ґміни, потенційні податкові надходження яких у розрахунку на одного мешканця менші від 85% середнього показника по країні, мають право на отримання 90% різниці між власне їхнім показником потенційних надходжень на одного мешканця та 85% від стандартної суми. Це означає, що навіть теоретично найбідніша ґміна з нульовою податковою базою зможе отримувати близько 76,5% (0,9 x 85%) від середнього по країні показника надходжень. Якщо це тлумачення служне, то субсидія на загальні потреби може компенсувати суттєву частину того, що інакше могло б стати надзвичайною бюджетною нерівністю. Таким чином, важливим питанням фінансування освіти є те, наскільки значними залишаються відмінності у бюджетних можливостях після врахування субсидій на загальні потреби.

З огляду на те, що значні коливання в бюджетній потужності ґмін існуватимуть навіть після врахування вирівнювальних субсидій на загальні потреби, та беручи до уваги позитивне співвідношення між розміром витрат на одного учня та обсягом місцевого бюджету в розрахунку на одного учня, – є всі підстави розглянути запровадження вирівнювальних заходів, включаючи введення вирівнювальної формули для освітніх субсидій. Основні засоби, які використовуються з цією метою (в тому числі й в країнах з децентралізованою системою фінансування освіти), розглядаються нами в наступному розділі.

Вирівнювальні формули

Вивчаючи різні типи вирівнювальних формул, що використовуються в Великобританії, багатьох штатах США та провінціях Канади, спочатку можна виявити велике розмаїття підходів, однак майже всі вони є варіантами двох основних схем - *формули фінансування основних витрат* (foundation formula) та *формули гарантованого доходу* (яку ще називають формулою гарантованої податкової бази або вирівнювання бюджетних можливостей). Остання часто може поєднуватися з першою або формулою рівномірного (простого) субсидування (flat-grant formula), що нині застосовується в Польщі. Такий випадок поєднання більш адекватно описують як *формулу вирівнювального доповнення місцевого бюджету* (equalized local supplementation). Смисл усіх цих термінів стане більш зрозумілим у ході подальшого обговорення.

Формула фінансування основних витрат. Цей механізм фінансування, який використовується переважно в трьох вищеназваних країнах, покладає значну частку відповідальності за фінансування шкіл на фінансово автономні органи місцевого самоврядування. По суті ця формула гарантує можливість фінансувати певний базовий рівень затрат на одного учня (зазвичай у розрахунку на середньостатистичного учня) для кожної одиниці місцевого самоврядування, що докладає зусиль, аби фінансувати принаймні певний установлений мінімум видатків на освіту. За цією формулою субсидії центрального уряду (звичайно, в разі потреби) компенсують різницю між установленим основним рівнем видатків та видатками, які дозволяє здійснювати встановлений мінімум місцевих бюджетних можливостей. Оскільки останній показник пропорційний показникові потужності місцевого бюджету в розрахунку на одного учня, то розмір субсидії на одного учня повинен зменшуватися в міру збільшення обсягу видатків місцевого бюджету на одного учня. Саме це негативне співвідношення між субсидіями та потужністю місцевих бюджетів забезпечує вирівнювальний характер формули фінансування основних витрат.

Якщо бути точними, то формула фінансування основних витрат надає субсидію середньостатистичному учню (а у випадках, де не користуються середньостатистичною методикою, — реальному учню):

$$S = F - r_0 B \quad (S \geq 0),$$

де F – це гарантований основний рівень видатків на одного середньостатистичного учня, B – обсяг місцевого бюджету в розрахунку на одного учня, а r_0 - встановлений мінімум місцевих бюджетних зусиль.[3]

[3] *У деяких штатах США, що використовують формулу основних витрат, коефіцієнт r_0 позначає необхідний рівень зусиль, або мінімально необхідну ставку оподаткування, які повинні докладати округи, аби мати право на отримання допомоги від уряду штату. Допомога може бути скасована або пропорційно скорочена для округів, які не запроваджують у себе необхідний рівень оподаткування. Але в інших випадках цей коефіцієнт є просто засобом для обчислення допомоги, на яку має право розраховувати кожний округ, а самі округи можуть знижувати ставки оподаткування на свій розсуд.*

У польській ситуації значення B можна оцінити (принаймні на сьогодні) в такий спосіб, як воно оцінюється для обчислення субсидій на загальні потреби, тобто як максимальний показник місцевих надходжень на одного учня (включаючи загальнонаціональні податки), дозволений обмеженнями центрального уряду на ставки місцевих податків. Місцеві податки, отже, можна оцінити, виразивши місцеві витрати на освіту як частку від B.[4] У майбутньому, проте, бажано було б розробити більш точний індекс податкової спроможності, прив'язаний до податкової бази та економічних ресурсів громад. (Складні питання оцінки бюджетної спроможності виходять за рамки цього дослідження.)

Характерною рисою формули основних витрат є те, що кожна громада змушена покладатися виключно на свої власні ресурси, щоб фінансувати витрати на освіту понад установлену основну суму F. Тобто, якщо кожна громада мобілізує на освіту кошти, що дорівнюють установленому рівню r_0, то в такому разі кожна громада, бідна чи заможна, зможе витрачати на одного учня принаймні суму F; але якщо деякі громади вирішують збирати коштів на суму $r > r_0$ і витрачати на одного учня більше F, то додаткові витрати на одного учня, що є наслідком кожного відсотка бюджетних зусиль понад норму r_0, будуть відрізнятися прямо пропорційно потужності місцевого бюджету.[5]

Згідно з визначенням, сукупні видатки громади на учня E є сумою субсидії на одного учня S та видатками на одного учня L , які орган місцевого самоврядування мобілізує з власних джерел доходів. Останні виражаються як L = rB. Таким чином,

$$E = S + L = F - r_0B + rB = F + (r - r_0)B$$

Це рівняння показує, що сукупні видатки на одного учня дорівнюють встановленій сумі основних видатків плюс додатковим видаткам на одного учня, які громада може профінансувати за рахунок місцевих податків r, що перевищують встановлене мінімальне значення r_0. Сума додаткових видатків на одного учня $(r - r_0)B$, мобілізована завдяки місцевому оподаткуванню вище встановленого рівня r_0, різнитиметься прямо пропорційно бюджетним видаткам громади на одного учня B. Це означає, що за рівного нарощування бюджетних зусиль заможна громада отримає набагато істотніше підвищення видатків, ніж бідна. Отже, можна стверджувати, що формула основних витрат лише почасти забезпечує вирівнювальну дію.

Аби продемонструвати це в цифрах, припустимо, що рівень основних витрат F на одного учня встановлено на позначці 2000 злотих, а встановлений показник місцевих податків r_0 = 0,2. Бюджетні можливості B середньої громади при встановленому коефіцієнті дозволяють їй витрачати на одного учня 600 злотих або 30% від F. Це означає, що для середньої громади 70% основних витрат (1400 злотих) на учня покриваються субсидією. Припустимо, однак, що існують бідні громади, для яких той самий показник місцевого оподаткування 0,2 приносить лише 200 злотих видатків на одного учня (і разом з тим 1800 злотих субсидії), і заможні громади, яким той же рівень оподаткування дає 1800 злотих на учня (а, отже, і лише 200 злотих субсидії). Якщо ж бідна, середня та заможна громада вирішують збільшити свої податкові зусилля на 50% вище встановленого мінімуму, аби мобілізувати додаткові кошти на освіту (приміром, вони встановлюють r = 0,3, або $r - r_0$ = 0,1), і в результаті цього отримують збільшення видатків на одного учня відповідно на 100, 300 і 900 злотих і сукупні видатки на одного учня 2100, 2300 та 2900 злотих. Таким чином, навіть попри вирівнювання доступу до основного рівня видатків, заможна громада має можливість витрачати на одного учня на 38% більше, ніж її небагаті сусіди.

---

[4] Проблемою цього визначення є те, що деякі з місцевих (тобто несубсидованих) фондів фінансування освіти формуються не так із доходів місцевого бюджету, як із внесків батьків учнів. Було б доцільно зарахувати ці внески як частину місцевих податків, але в такому разі визначення податкової потужності як максимуму потенційних місцевих податкових надходжень стає неточним, оскільки це визначення не охоплює родинних фінансових ресурсів (прибутків), з яких походять ці внески.

[5] Є один суттєвий виняток. Заможні громади, здатні мобілізувати коштів на суму, що перевищує основний показник місцевих доходів на одного учня, навіть докладаючи мінімуму податкових зусиль r_0 , – і які, таким чином, не отримають за такою формулою ніяких субсидій – зможуть витрачати на одного середньостатистичного учня суму більшу ніж F, а отже й більше, ніж багато громад, навіть не стягуючи податків вище рівня r_0 . Поява таких щасливих громад залежить від того, наскільки при визначенні показника F були враховані показники бюджетної потужності найзаможніших громад. Зокрема, будь-яка громада, для якої $B > F/ r_0$, зможе витрачати на одного учня суму більшу від F навіть тоді, коли її бюджетні зусилля щодо фінансування освіти дорівнюють або менші r_0 .

Хоча багато штатів США використовують для розподілу державної допомоги на освіту (субсидій) серед навчальних округів формулу саме такого типу, деякі з них дійшли висновку, що вона призводить до неприйнятно великих розбіжностей у видатках на одного учня серед різних округів (особливо в випадках, де рівень основних витрат становить (це зроблено з бюджетних чи інших причин) лише частку середнього по країні рівня видатків на одного учня). У Сполучених Штатах, де питання фінансування освіти стали предметом судових розглядів, такого висновку дійшли суди деяких штатів, і уряди цих штатів змушені відреагувати на це. Задля компенсації деякі штати запровадили ефективнішу вирівнювальну формулу гарантованого доходу або, що по суті є тим самим, додали положення про вирівнювальні доповнення до формул фінансування.

Формула гарантованого доходу або вирівнювального доповнення. Головним принципом формули є те, що кожній громаді дозволено мобілізувати кошти на освіту, так ніби вона має принаймні встановлений мінімум бюджетних видатків на одного середньозваженого учня. Щоб досягти цього, центральний уряд доповнює кошти, зібрані на місці, зменшуючи розмір субсидії в міру зростання місцевих надходжень до бюджету.

Формула вирівнювального доповнення може використовуватися в поєднанні або з формулою основних витрат, або з тим типом формули рівних ґрантів, який зараз застосовується в Польщі. В попередньому випадку вирівнюється можливість збільшувати витрати на одного учня вище встановленого основного рівня витрат; в останньому – збільшувати витрати на одного учня вище рівня базової субсидії центрального уряду. В кожному випадку застосовується один принцип: доповнююча частина формули забезпечує те, що називають «рівний дохід від рівних зусиль». Це означає, що кожній громаді, незалежно від рівня доходів, гарантується, що вона зможе витрачати на одного учня не менше встановленої величини (чи встановленої величини на учня вище основного рівня видатків) за кожний відсоток зусиль, яких вона докладає для підтримки освіти (або кожного відсотка додаткових зусиль, яких вона докладає понад необхідний мінімум).

Розглянемо, як Польща може вирівняти можливості місцевих громад щодо доповнення існуючих субсидій. Нехай S_0 представляє базову субсидію на середньозваженого учня. Припустимо, що національний уряд вирішує дозволити кожній громаді генерувати доповнюючі кошти, вважаючи, що її бюджетні видатки на одного учня нібито становлять B_0, де B_0 дорівнює величині більшій від реальних бюджетних можливостей більшості, якщо не всіх громад. Громада, де $B < B_0$, а коефіцієнт оподаткування дорівнює r, може забезпечити з власних джерел збільшення видатків на одного учня на суму rB, що менше від гарантованого доходу rB_0. Щоб компенсувати цю різницю, держава повинна надати субсидію S_x (на додаток до S_0), яка дорівнює $r(B_0 - B)$ на одного учня.

Легко переконатися, що ця додаткова субсидія є формою доповнюючого ґранта. Згідно з визначенням L = rB, тобто r = L/B. Отже, ми можемо записати:

$$S_x = r(B_0 – B) = (L/B)(B_0 – B) = L(B_0/B – -1).$$

Тобто, в разі застосування формули вирівнювального доповнення держава доповнює місцеві доходи L за коефіцієнтом доповнення B_0/B – - 1. Останній є змінною величиною, що зменшується по мірі збільшення доходів місцевого бюджету. Приміром, для небагатої громади, де B становить тільки 20% від B_0, коефіцієнт доповнення дорівнюватиме 4,0, тобто до кожної 1000 злотих, виділених з місцевого бюджету, держава додаватиме 4000 злотих. Коли B становитиме 50% від B_0, цей коефіцієнт зменшиться до 0,2 (200 злотих державних коштів на кожну тисячу з місцевого бюджету), а при $B \geqslant B_0$, звичайно ж, не буде ніякого доповнення.

При застосуванні формули вирівнювального доповнення сукупна субсидія на одного учня, яку отримає громада, виражатиметься так:

$$S = S_0 + S_x = S_0 + r(B_0 – B) \quad \text{або} \quad S = S_0 + L(B_0/B – -1)$$

А її сукупні видатки на одного учня виражатимуться як

$$E = S + L = S_0 + rB_0 = S_0 + L(B_0/B).$$

При використанні формули такого типу розмір субсидії для кожної громади залежатиме не тільки від зовнішніх, непідконтрольних їй факторів, але й від фінансової політики, вираженої показниками r або L, яку веде громада. По суті, кожний додатковий злотий, виділений громадою з власних доходів, тягне за собою доповнення до субсидії (B_0 /B – - 1) і веде до збільшення видатків на одного учня на B_0 /B злотих. Інакше кажучи, громада може одержати додатковий злотий видатків на учня, мобілізуючи з власних ресурсів тільки частку B/B_0 від додаткового злотого. Така можливість мобілізувати додаткові кошти на збільшення видатків менш=е ніж за повну ціну (зі «знижкою») спонукає органи місцевої влади витрачати на освіту більше, ніж вони витрачали б за відсутності доповнюючого ґранта. Таким чином, формула гарантованого доходу одночасно призводить до двох наслідків: вона вирівнює можливості громад генерувати додаткові кошти на освіту і створює стимули для збільшення загальних видатків на освіту.

Як було показано вище, доповнююча формула є відкритою, тобто такою, що теоретично припускає необмежене доповнення центральним урядом коштів, зібраних громадами, але на практиці штати США, які користуються цією формулою, зазвичай накладають обмеження як на величину місцевих видатків, яка доповнюється урядом штате, так і на ставки місцевого оподаткування, при яких штати гарантують встановлений мінімум доходу. Більше того, аби якось стабілізувати розміри щорічних доповнюючих виплат, формула такого типу часто застосовується з певним запізненням, тобто сума доповнюючого ґранта обчислюється на основі даних про місцеві податки за попередній рік. Якщо Польща збирається обрати цю формулу фінансування, їй варто включити до неї і ці положення.

Учні з особливими потребами та диференційовані освітні потреби

У Польщі давно застосовується принцип, коли на учнів, навчання яких, на відміну від «звичайних» чи «нормальних» учнів, вимагає додаткових ресурсів чи послуг, повинні виділятися додаткові кошти. Цей метод асигнування додаткових коштів є одним з найпоширеніших у світі; його називають методом урахування «учня з особливими потребами» (weighted student – в дослівному перекладі з англійської означає важчий учень, учень з додатковою вагою), коли з метою асигнування коштів вважається, що кожен такий учень еквівалентний більш ніж одному звичайному учневі. Основними питаннями, що постають у зв'язку з розрахунками витрат на учнів з особливими потребами, звичайно ж, є визначення категорій учнів, яким виділяються додаткові кошти та розміри цих додаткових асигнувань.

Формули субсидій, чинні для бюджету на 1999 рік, та ті, що запропоновані МОП і експертами ДВДУ для бюджету 2000 року, беруть до уваги дві категорії учнів з додатковими потребами: учнів з вадами та учнів, що походять з національних меншин. (Нижче ми окремо розглянемо додаткові видатки, які враховують інші фактори, ніж навчання учнів з особливими потребами, як-от розміщення школи в сільських районах чи невелика кількість учнів та вчителів у школі). Наступні зауваження стосуватимуться надбавок для учнів з вадами, з числа національних меншин та з бідних або малозабезпечених родин. Проте спочатку я проаналізую той тип диференційованих додаткових витрат, якому в Польщі, як на мене, не приділяють достатньої уваги – йдеться про диференційовані надбавки для учнів різних класів початкової та середньої школи.

Диференціювання надбавок для учнів різних класів

Існуючі в Польщі формули асигнування коштів прямо не передбачають різних надбавок учням різних класів. Однак, асигновані в 1999 році субсидії були розраховані за окремими формулами для початкової та середньої школи, і розмір субсидії для учня початкової школи приблизно на 9% вищий, ніж для учня середньої школи (Levitas, Herczynski та Herbst, 1999). З урахуванням коштів, мобілізованих з місцевих доходів, різниця на користь початкової школи, можливо, стає ще більшою. Це різко контрастує з тенденцією, типовою для решти країн-членів ОЕСР, які на середню освіту витрачають більше, ніж на початкову (в середньому на 38% більше, OECD, 1998).

Експерти ДВДУ та МОП пропонують для бюджету 2000 року об'єднати окремі формули для початкової та середньої освіти в одну формулу і, отже, вирівняти базові субсидії для учнів початкової та середньої школи, але це не конче призведе до усунення різниці в загальних витратах на учня на користь початкової школи. Проте рекомендація радників ДВДУ щодо запровадження нового надбавочного коефіцієнта (1,2) для шкіл професійної освіти (це питання обговорюватиметься нижче), можливо, дозволить зменшити існуючий перекіс у бік початкових шкіл.

Реструктуризація польської освіти, що відбуватиметься протягом 1999-2000 навчального року і включатиме введення окремих шкіл нижчого середнього рівня (гімназій) та перехід до нової структури класів 6+3+3 замість старої 8+4, — лише ускладнює і підкреслює важливість питання диференційованих видатків для учнів різних класів. Тепер можна піднімати питання про те, чи повинні відрізнятися субсидії на учня для 6-річних початкових шкіл та 3-річних гімназій, а також для гімназій та середніх шкіл вищого рівня. Однак поки що про це говорять небагато.

Будь-яка різниця в субсидіях має враховувати педагогічні чи політичні оцінки того, наскільки відрізняються ключові змінні освітніх ресурсів, що визначають величину витрат на одного учня. Ці змінні включають кількість шкільних годин чи уроків на день, кількість навчальних годин чи уроків на вчителя на день, кількість учнів у класах, рівень кваліфікації (а отже, й середньої зарплатні) вчителів, кількість обслуговуючого персоналу та розподіл інших ресурсів (лабораторій та інших спеціалізованих засобів чи обладнання, типових для середніх шкіл).

Легко переконатись, як у більшості країн різниця в цих змінних перетворюється у значні диференціали в видатках на учнів початкової та середньої школи. У Франції, наприклад, вчителі середньої школи мають менше годин на день і отримують вищу зарплатню, ніж учителі початкової

школи, тоді як учні середньої школи мають більше уроків на день і навчаються у менших за кількістю учнів класах, ніж учні початкової школи. Внаслідок цього у Франції на одного учня середньої школи витрачають у 1,8 раза більше, ніж на учня початкової школи (OECD, 1998). В інших країнах ОЕСР ці відмінності не такі разючі, але характеризуються тією ж тенденцією. Деякі країни йдуть ще далі й диференціюють видатки на учнів різних класів в межах початкового та середнього рівня освіти. Наприклад, деякі штати США на учнів 1-3 класів асигнують більше, ніж на учнів 4-6 класів, вважаючи, що більші ресурси потрібні саме тоді, коли діти вчаться читати.

Наскільки я знаю, в Польщі деякі фактори, що можуть впливати на різницю в видатках, і передусім кількість уроків на день для одного вчителя, описані в Хартії вчителів. Решту «норм» оприлюднило Міністерство освіти (MEN, 1999b), хоча останні, здається, не є категоричними. Втім такі нормативи, радше, можуть бути продиктовані традицією, ніж професійною оцінкою оптимальних для освіти параметрів. Чому, приміром, МОП вимагає, щоб класи вищої середньої школи були більшими, ніж початкові, якщо міністерства освіти в інших країнах переконані, що вони мають бути меншими? Не думаю, що Польща обов'язково повинна копіювати іноземні зразки, але тим не менше польським посадовцям було б корисно ознайомитися з відповідними нормативами країн ОЕСР і особливо з їх обґрунтуванням, а потім з'ясувати, чому так відрізняється від них польська система розподілу ресурсів.

Надбавки для учнів з вадами

Як чинні формули субсидування, так і ті, що запропоновані експертами МОП та ДВДУ для бюджету 2000 року, передбачають надбавки для учнів з вадами. Проте ці надбавки розраховуються виключно виходячи з типу школи чи умов навчання. Зокрема, зараз ці коефіцієнти надбавок дорівнюють 1,5 для учнів спеціальних класів початкової школи, 4,0 – для учнів з вадами, що навчаються в об'єднаних класах (integrated) початкової школи, і відповідно 3,5 та 2,0 для учнів спеціальних класів середніх шкіл та спеціальних професійно-технічних закладів. До уваги не беруться ні тип вад учнів, ні ступінь їхньої серйозності.

Такі механізми є далеко не ідеальними як з точки зору якості освіти, так і ефективності розподілу ресурсів. Це створює штучні стимули до навчання учнів у не завжди адекватних з педагогічної точки зору умовах. Це не дозволяє місцевим педагогам знаходити нові методики навчання, які відповідають зразкам, описаним у чинній формулі. Приміром, на кожну дитину з вадами, що навчається в об'єднаному класі початкової школи, виділяється надбавка за коефіцієнтом 4,0, але це робиться не тому, що таким дітям надаються спеціальні послуги чи ресурси (приміром, спеціальні вчителі), що коштують дорожче, а через те, що об'єднані класи мають бути меншими, ніж звичайні.

Однак, ця формула не заохочує, якщо взагалі не виключає, альтернативний і, можливо, дешевший підхід, коли дітям з вадами, що навчаються в об'єднаних класах, просто надаються додаткові послуги в цьому ж класному приміщенні або за його межами (як це часто робиться в США). Більше того, політика польського уряду, за якою надбавки для учнів з вадами прив'язуються до наперед визначених моделей надання освітніх послуг таким учням, схоже, суперечить філософії децентралізації. А роблячи фінансування залежним від рішення місцевих структур про розміщення учнів, уряд порушує принцип, згідно з яким коефіцієнти формули, що представляють місцеві потреби та витрати, не повинні бути об'єктом маніпуляції місцевих органів влади.

Альтернативним підходом, на який варто звернути увагу посадовцям МОП, є асигнування надбавок на основі окремих типів вад, а не умов навчання чи надання послуг. Такий підхід застосовують багато штатів США; деякі з них мають до 20 різновидів надбавок для учнів з вадами. Основною перевагою такого підходу є те, що він дозволяє точніше розрізняти вартість навчання учнів з різними типами вад, що, в свою чергу, має покращити співвідношення між спеціальними освітніми потребами та ресурсами, потрібними, аби їх задовольнити. Крім того, багато хто вважає, що такий підхід заохочуватиме місцеві структури гнучкіше й більш адекватно розподіляти учнів по школах і створюватиме кращі умови для інновацій, ніж система, прив'язана до наперед визначених моделей навчання.

Проте заради справедливості слід відзначити, що деякі штати виділяють кошти, виходячи з типу шкіл чи умов навчання, як у Польщі, або поєднуючи асигнування за типами вад та умовами навчання. Більше того, деякі штати взагалі не користуються механізмом надбавок, а натомість надають основні ґранти (categorical grant) для спеціальної освіти. В деяких випадках такі ґранти розподіляються на основі стандартних для всього штату факторів вартості, в інших – уряд штату повністю або частково покриває витрати місцевих органів влади на реалізацію ухвалених програм. Слід зазначити, що останній варіант вимагає від влади штату значних зусиль щодо контролю та моніторингу.

Наскільки я знаю, польський уряд вже має чи ось-ось має отримати дані, необхідні для того, аби асигнувати видатки відповідно до типу та ступеня тяжкості вад учнів. Центральна статистична служба (ГУС) натомість має систему збирання даних (на рівні шкіл), за якою учні,

що мають спеціальні освітні потреби, класифікуються за 15 категоріями вад. Вони, зокрема, включають різні ступені розумової відсталості, середні та тяжкі дефекти зору та слуху, вади рухової системи, аутизм тощо. До 1999 року такі дані збирались тільки в спеціальних школах для дітей з вадами, а відтоді вони збираються і в усіх звичайних школах. ГУС зможе узагальнити ці дані на рівні окремих ґмін і згодом вони стануть придатні для інтегрування в алгоритм нарахування субсидій.

Відкритим, звичайно, ж залишається питання про те, які саме надбавки мають бути додані різним категоріям вад. Загалом, можна сказати, що обчислити ці надбавки можна на основі педагогічних норм або вивести з емпіричного аналізу коштів, які витрачались на навчання різних категорій учнів з вадами в минулому. Необхідно проконсультуватися з польськими фахівцями в галузі спеціальної освіти, визначити чинні норми та наявність даних про різні моделі навчання та потрібні для цього ресурси, а також те, які додаткові дослідження треба провести, аби добути інформацію, якої бракує. Для початку можна також скористатися приблизно і суб'єктивно визначеними надбавками, які протягом кількох років будуть уточнюватися на підставі емпіричного досвіду. Це теж є розважливим рішенням.

Незалежно від того, чи зазнають кількісних змін чинні надбавки для учнів з вадами, необхідно вирішити питання про доцільність запровадження певного сертифікату чи уповноваження на послуги, пов'язані з додатковими коштами, що виділяються для навчання учнів з вадами. Тобто, гарантій на надання учням додаткових освітніх ресурсів, адекватних додатковим коштам, які завдяки їм отримують ґміни через формулу субсидування. Експерти ДВДУ неодноразово піднімали це питання. У США існує строга, юридично санкціонована схема отримання мандату на обслуговування дітей з вадами, яка не залежить від механізму функціонування, але, можливо, це взагалі унікальний випадок. Для деяких країн такої проблеми просто не існує, тому що їхні програми спеціальної освіти і організаційно, і фінансово відокремлені від системи початкової та середньої освіти. Мені важко щось порадити Польщі стосовно цього питання, окрім того, що воно заслуговує на серйозну увагу.

Надбавки для національних/мовних меншин

Існуюча формула субсидій для початкової освіти передбачає надбавку 0,2 (на 20% більше субсидії) для кожного учня, котрий сам заявить, що він належить до національної меншини. Експерти МОП та ДВДУ пропонують залишити цей фактор незмінним. Додаткові кошти, очевидно, призначені для покриття витрат на проведення деяких уроків рідною мовою учня.

Для середніх шкіл не передбачено ніяких додаткових коштів на учнів з національних меншин – вважається, що на цьому рівні учні більше не потребують навчання рідною мовою, добре розуміючи польську. Цей аргумент видається дещо дивним, оскільки: (a) незнання польської мови не є, per se, критерієм для визначення статусу меншини в початковій школі; тобто, деякі учні – представники національних меншин – можуть і не потребувати навчання іншою мовою і (b) щойно прибулі учні – вихідці з національних меншин (іммігранти) як молодшого, так і середнього шкільного віку потребуватимуть навчання ще й знайомою для них мовою. Це означає, що відповідним фактором при нарахуванні надбавок per se має бути недостатнє володіння польською мовою, а не статус національної меншини. Втім, можливо, я не досить чітко зрозумів визначення «національної меншини», і всі ці проблеми можуть бути розв'язані звичайним уточненням цієї концепції.

Я не знаю, чи надбавку в 0,2 визначено, виходячи з емпіричного аналізу додаткових витрат, необхідних для навчання учнів з числа національних меншин, основну частину яких, очевидно, складають витрати на проведення уроків зрозумілою їм мовою. Але в будь-якому разі вона виглядає прийнятною і відповідає міжнародним стандартам фінансування додаткових витрат на освіту учнів з особливими потребами.

Як і в випадку з учнями з вадами, постає питання про те, чи повинні учні з числа національних меншин якимось чином отримувати право (гарантії) на послуги, адекватні виділеним на це додатковим коштам. Тобто, чи повинні громади, що отримують надбавки за коефіцієнтом 0,2, зобов'язуватись витрачати ці надходження на учнів з числа національних меншин, і чи повинні бути створені механізми звітування та нагляду, аби заохочувати належне використання додаткових коштів?

Надбавки для учнів з бідних та малозабезпечених родин

Експерти ДВДУ підняли питання про забезпечення додаткових освітніх ресурсів, виходячи з припущення, що навчання учнів з бідних або малозабезпечених родин вимагає більших зусиль, але неясно, наскільки серйозно розглядається цей варіант.

Заходи щодо бідності фігурують і в формулах асигнування коштів ряду інших країн (Великої Британії, приміром, чи штатів США). Британська формула асигнування освітніх дотацій центрального уряду місцевим управлінням освіти (МУО) містить ряд факторів, націлених на те, щоб урахувати додаткові потреби «суспільно занед-

баних» учнів. Серед них відсоток мешканців зони МУО, що отримують соціальну допомогу, відсоток мешканців, що народилися за кордоном, та відсоток неповних родин. Тепер кілька прикладів американських підходів. У штаті Іллінойс (за станом на 1994 рік) дозволялись надбавки для малозабезпечених учнів (дані брались з перепису населення); штат Мічіґан асигнував надбавки для учнів, які мали право на безкоштовні шкільні обіди (такі визначались на основі загального доходу родини), але тільки для округів з нижчим рівнем витрат, де кількість таких учнів перевищувала певний поріг; у штаті Пенсильванія передбачені надбавки для дітей, що отримують соціальну допомогу (за програмою допомоги дітям на утриманні), причому надбавка збільшується відповідно до відсотка таких учнів у окрузі (Gold та інші, 1995). Однак у Сполучених Штатах основним засобом вирішення проблем освіти учнів з бідних родин є надання окремих ґрантів (дотацій) на програми «компенсаторної освіти», метою яких є надання додаткових коштів школам, де навчається багато малозабезпечених учнів. Такі програми реалізуються як федеральним урядом США, так і урядами деяких штатів. У польській ситуації можна розглянути обидва підходи (надбавки і ґранти).

У Польщі, схоже, немає нових даних про кількість малозабезпечених учнів по ґмінах та повітах (останні дані, наскільки я зрозумів, датовані 1988 роком). Варто також розглянути питання про доцільні заходи щодо уповноваження на виконання програм допомоги малозабезпеченим учням. Якщо відповідь виявиться негативною, то здійснення таких програм, можливо, доведеться відкласти на довший строк, доки не будуть зібрані відповідні нові дані.

Відмінності між містом і селом: різниця у собівартості навчання

Експерти з фінансування освіти загалом погоджуються, що механізм асигнування коштів має враховувати різницю у собівартості навчання. Різниця в собівартості може бути наслідком географічних відмінностей у цінових показниках, як-от різниця в зарплатні та вартості життя між окремими регіонами або містом та селом. Це також може бути викликано ефектом масштабу, приміром, вищою собівартістю утримання малих шкіл. Існуюча і пропоновані формули нарахування субсидій не включають якихось певних механізмів коригування витрат, але містять коефіцієнти для сільських районів та малих міст, які можуть бути потрактовані як дозвіл на диференціювання витрат. (Втім, існує й альтернативна точка зору, згідно з якою ці фактори введено для компенсації слабких фіскальних можливостей, але про це дивіться нижче.)

Чинні коефіцієнти для сільських районів та малих міст

Алгоритм обчислення субсидії на початкову освіту (для бюджету на 1999 рік) включає коефіцієнт надбавки 0,33 для кожного учня, що навчається в школі сільської ґміни або сільської частини змішаної місько-сільської ґміни (а це близько 38% від усіх учнів початкової школи) та дещо нижчий коефіцієнт 0,18 для учнів, що навчаються у ґмінах малих міст. Експерти ДВДУ рекомендують видалити коефіцієнт для малих міст з формули бюджету на 2000-й рік, вважаючи його невиправданим, але залишають у своїх розробках коефіцієнт для сільської місцевості, хоча й дещо змеменшений (0,3). В певний момент МОП також погодилось видалити коефіцієнт для малих міст, але зараз знову його розглядає. Але набагато важливішими, ніж це короткотермінове питання формули для бюджету-2000, є наступні питання: з якою метою вводяться такі коефіцієнти? наскільки ефективними вони є? чи існують якісь кращі альтернативи?

Найпереконливішим аргументом на користь надбавок для сільської місцевості є те, що сільські громади змушені нести вищі витрати, утримуючи малі школи (негативний ефект масштабу). Але застосування єдиного коефіцієнта для компенсації негативного ефекту є надто приблизним методом. Адже не всі сільські школи є малими, і не в усіх малих школах навчається однаково мала кількість учнів. Цю проблему можна вирішити більш точно й ефективно, включивши до формули поправку для малих шкіл та малих громад (див. нижче).

Другим загальноприйнятим аргументом є те, що сільські ґміни змушені платити вищу ціну за деякі освітні ресурси. Експерти часто згадують положення про те, що сільські ґміни повинні платити вчителям на 10% більше, ніж отримують учителі несільських громад. Якщо таке положення справді існує, то відповідним чином мають бути відкориговані й субсидії сільським ґмінам, однак сама емпірична база диференціалу зарплат заслуговує спеціального дослідження. Можливо, менш привабливі умови життя в сільських ґмінах примушують їх пропонувати вчителям вищу зарплатню, заохочуючи їх працювати в селах. Однак в інших країнах більш типовою є ситуація, коли ціна ресурсів в міських районах є вищою, ніж у сільських (і це відбито в їхніх формулах фінансування). Це головним чином зумовлено тим, що в міських районах кваліфікованого вчителя можна привабити лише вищою платнею, враховуючи вищу вартість життя в містах взагалі й житла зокрема. Більше того, міські школи часто змушені нести витрати на охорону та соціальну допомогу учням, загалом вищі, ніж деінде. Як бачимо, аргумент, згідно з яким вищі субсидії сільським районам продиктовані ви-

щою ціною ресурсів у цій місцевості, не витримує серйозної перевірки.

Можливим третім аргументом є те, що сільські громади повинні нести вищі витрати на перевезення учнів. Теоретично транспортні витрати мають покриватися не з освітньої субсидії, а за рахунок місцевих фінансових ресурсів (хоча тут також можливі зміни — зауваги щодо транспортних витрат див. нижче). Але з огляду на ту свободу в використанні субсидій з освітньою включно, яку надано ґмінам, з певністю можна стверджувати, що додаткові фонди, отримані за рахунок сільського фактора і внесені в загальний фонд, будуть витрачатися з-поміж багатьох інших речей і на перевезення учнів. Без коефіцієнта 1,3 сільським ґмінам, безперечно, було б значно складніше покривати свої вищі від середнього рівня транспортні витрати.

Нарешті, як я вже згадував, експерти вважають, що сільський фактор слід розглядати не як фактор вартості, а скоріше як приблизний метод компенсації малих, порівняно з містами, бюджетних можливостей сільських громад. Немає сумніву, що бюджетні можливості сільських громад в середньому є незначними, однак спроба подолати цю нерівність шляхом застосування фіксованого коефіцієнта для сільської місцевості є невдалою заміною для механізму прямого врегулювання відмінностей у бюджетних можливостях. Перефразуючи те, що я сказав про малі школи, можна констатувати: не всі сільські ґміни мають малі бюджетні надходження (деякі з них, приміром, мають можливість оподаткувати значні промислові підприємства); не всі ґміни зі слабкими бюджетними можливостями є сільськими; всім цим ґмінам бракує бюджетних надходжень у різній мірі. Очевидно, що якщо Польща обере одну з розглянутих вище вирівнювальних формул, то зникнуть усі підстави для запровадження сільського коефіцієнта.

Отже, я переконаний, що тих цілей, яким покликані слугувати коефіцієнти для малих міст та сільських районів, краще досягти, впливаючи безпосередньо на основоположні фактори, тобто додаючи до формули субсидування поправку для малих шкіл, коефіцієнт для громад з незначними бюджетними можливостями, дотації (або ґранти) на перевезення учнів і, можливо, прямі географічні цінові диференціали.

Корегування ефектів малого масштабу та малочисельності

Проблема негативного ефекту масштабу є універсальною і в багатьох країнах її прагнуть вирішити безпосередньо у формулі асигнування коштів. Собівартість навчання у малих школах зазвичай вища, ніж у великих з двох причин: (1) фіксовані витрати (наприклад, адміністративні) розкидаються на меншу кількість учнів; (2) невеликі набори спричиняють формування малочисельних класів. Так само собівартість навчання в малих ґмінах чи повітах буде, як правило, вищою, ніж у більших адміністративних одиницях, і не лише тому, що малі ґміни мають малі школи, але й тому, що часто змушені будуть витрачати на одного учня більше, аби виконувати свої функції в галузі освіти.

Проте нинішня і пропонована формули субсидування освіти в Польщі не містять поправок ні для малих шкіл, ні для малих громад. Тільки сільський фактор, та й то, як ми показали вище, дуже приблизно, слугує перерозподілу коштів на користь малих громад та їхніх шкіл. Розподіл коштів був би набагато ефективнішим, якби принаймні частина грошей, що нині асигнуються за критерієм «сільськості», натомість розподілялася за критеріями розмірів шкіл чи громад. Розглянемо альтернативні варіанти розподілу, змодельовані на основі методів, що використовуються різними штатами США.

Фактор малої громади. Один з методів передбачає введення в формулу субсидування надбавок для кожного учня, що вчиться в школі ґміни, кількість учнів у якій менша від установленої межі малочисельності. Розмір такої надбавки можна було б визначити для кожного з кількох типів ґмін (за розмірами) чи точніше розраховувати за неперервною змінною шкалою. Ось приклад такої формули надбавок за змінною шкалою:

$$w = k(M - N)/M, \quad w \geq 0,$$

де w – надбавка для ґміни, k – максимально допустима надбавка для найменшої ґміни, N – кількість учнів у ґміні, а M – межа малочисельності, нижче якої ґміна отримує право на надбавку. Недоліком цього методу є те, що він не завжди забезпечує точну відповідність між малими ґмінами та малими школами (див. нижче).

Фактор малої школи. Такого ж типу розрахунок можна провести і для кожної школи, кількість учнів у якій нижча певної межі; в результаті цього надбавки будуть розподілені серед тих шкіл ґміни, які на це заслуговують. Приміром, початкові школи, де навчається менше 150 учнів, отримують право на більшу субсидію на кожного учня та надбавки, що сягають коефіцієнта, скажімо, 1,0 (подвійна надбавка) у випадку шкіл, де навчається 50 чи менше учнів. Такий метод нарахування надбавок можна застосувати і у випадку малих гімназій чи середніх шкіл, можливо, дещо піднявши межу малочисельності.

Метод нарахування надбавок на рівні шкіл, безперечно, дозволяє краще узгоджувати видатки та потреби, ніж коректування на рівні ґмін. Аби переконатися в цьому, припустимо, що початкова школа вважається «малою», якщо вона має менше 150 учнів. Ґміна, що нараховує 400

учнів, може мати дві початкові школи по 200 учнів у кожній, жодна з яких не отримуватиме надбавок, тоді як інша ґміна з 400 учнями матиме одну школу з 200 учнями і чотири сільські школи по 50 учнів у кожній, які матимуть право на надбавки. Формула, що враховує лише фактор малих громад, трактуватиме ці дві ґміни однаково, тоді як формула, що враховує фактор малих шкіл, адресуватиме кошти тільки другій ґміні, перед якою справді стоїть проблема малих шкіл.

Ще одним аргументом на користь коректування за фактором малих шкіл є те, що Польща вже має всі необхідні дані. Центральне управління статистики (ГУС) традиційно збирає дані про кількість учнів у окремих школах. На основі цих даних ГУС чи міністерство освіти здатні розрахувати надбавки для окремих шкіл за однією з формул описаного вище типу і узагальнити ці результати на рівні ґмін.

Застосування поправки для малих шкіл лише у випадку «географічно ізольованих» малих шкіл. Є дві підстави для запровадження цього обмеження. По-перше, це дозволить асигнувати додаткові кошти лише «необхідним» малим школам, тобто розташованим у таких районах, де в одній школі реально можна зібрати лише невелику кількість учнів. Це позбавить додаткових коштів ті малі школи, які існують виключно завдяки місцевій традиції чи місцевій політиці. Друге, це обмеження дозволить уникнути потенційних зловживань, до яких може призвести додаткове фінансування малих шкіл, тобто усунути стимули до дальшого утримання економічно невигідних малих шкіл та стримування процесу об'єднання шкіл. Деякі американські штати визначають географічну ізоляцію в термінах відстані між школами: школа, віддалена від найближчої більше ніж на 15 км, отримує право на надбавки. Польща могла б запровадити аналогічний критерій або визначити «необхідність» на основі аналізу кожного конкретного випадку і, можливо, затвердити порядок закриття зайвих малих шкіл протягом найближчих років.

Малочисельність населення як критерій для надбавок. Згідно з цим методом кількість учнів у школі чи ґміні до уваги не береться, а натомість додаткові кошти асигнуються районам з низьким показником густоти учнів (числом учнів на 1 квадратний кілометр). Можна визначити межу такої густоти, нижче якої громади отримують право на надбавки, або запровадити змінну шкалу для обчислення надбавки як функції від густоти. Аргументом на користь застосування такого методу буде, звичайно ж, те, що в малонаселених районах і школи, очевидно, будуть малими. Позитивним моментом використання фактору малонаселеності є те, що центральний уряд муситиме платити надбавки не за малу кількість учнів у школах per se, що, як уже говорилось, може створювати небажані стимули, а за низьку густоту населення. Недоліком цього методу є можливість неадекватного розподілу коштів. Наприклад, більшість населення може бути скупчена в одній частині ґміни, що в цілому дає загальну малу густоту населення.

Можливі способи коректування географічних цінових диференціалів

Більшість експертів у галузі фінансування шкіл вважають, що при асигнуванні коштів на освіту, в принципі, було би бажано враховувати різницю цін на освітні ресурси серед громад. Втім, погляди їхні розходяться, коли йдеться про те, як досягти цього практично. З урахуванням коефіцієнта різниці цін величина базової субсидії на учня вже не буде однаковою для всіх гмін S_0, а стане змінною величиною $S = CS_0$, де C є індексом вартості або коефіцієнтом коректування вартості для конкретної громади. (При застосуванні вирівнювальної формули фінансування основних витрат основна сума субсидії на учня $F = CF_0$ буде, таким чином, вищою для громад з вищою собівартістю освітніх ресурсів.)

У кількох європейських країнах до коректування цінових диференціалів вдаються у виняткових випадках, коли виділяють додаткові кошти, аби компенсувати вищі ціни у своїх найбільших містах. Так, у Франції існує «паризький коефіцієнт» при нарахуванні зарплатні для вчителів, котрий, звичайно ж, передбачений і в механізмі асигнування коштів. Уряд Великобританії включив у формулу асигнування коштів місцевим органам влади досить великий (25%) коефіцієнт для центрального Лондона, менший для дальнього та ще менший для периферійних районів метрополії. Деякі штати США теж мають подібні коефіцієнти для великих міст, але не всі з них пішли далі, ввівши в формули субсидування детальніші цінові індекси для окремих регіонів чи навіть громад. Так, штат Флорида фактично користується індексом споживчих цін для окремих округів, штат Огайо коректує асигнування відповідно до загального індексу зарплатні в округах, а Техас застосовує економетрично виведені індекси собівартості освіти для окремих навчальних округів.

Я не мав нагоди розглянути, які саме методи коректування цін можуть бути застосовані в Польщі і чи доцільно їх застосовувати взагалі. Для початку варто було б з'ясувати, чи обчислені індекси вартості життя чи середньої зарплатні на субнаціональному рівні, і якщо так, то оцінити різницю між містом та селом та різними регіонами. Аналіз показників заробітної платні вчителів покаже, наскільки значними є географічні розбіжності у собівартості. Якщо такі будуть виявлені, то аналіз факторів, пов'язаних з різницею в оплаті праці, допоможе визначити

адекватний коефіцієнт коректування. Однак треба бути уважним і вирізняти штучно створені розбіжності в оплаті праці (приміром, те, чого вимагає Хартія вчителів) і реальну цінову різницю. Далі, очевидно, що не слід обчислювати коефіцієнт, спираючись на розмір реальної зарплатні вчителів, як це було зроблено в формулах 1999 та попередніх років. При визначенні адекватного коефіцієнта можна виходити з оцінок (можливо, виведених економетрично) показників зарплатні, яку необхідно запропонувати, аби найняти вчителя певної кваліфікації в різних частинах країни. Сьогодні питання географічної різниці собівартості освіти в Польщі переважно є темою для досліджень, але в майбутньому воно може стати реальним питанням політики міністерства освіти.

Деякі специфічні питання середньої освіти

Децентралізація системи фінансування освіти на рівні початкових шкіл у Польщі почалася раніше і просувається швидше, ніж на рівні середніх. Ґміни адмініструють і фінансують початкові школи вже протягом кількох років, а повітові органи влади (за винятком великих міст) взяли на себе аналогічні функції стосовно середніх шкіл лише цього року. Далі, повіти (за винятком тих, що об'єднані з ґміною) і досі не отримали повноважень добувати кошти на освіту з власних джерел. Можливо, саме через цю різницю в часі формула субсидії для середньої освіти є менш розробленою. Тут я розгляну два її недоліки. По-перше, формулі бракує надбавок на учнів та інших коректуючих факторів, представлених у формулі для початкових шкіл; і друге, розмір субсидії для середніх професійно-технічних навчальних закладів визначено на основі собівартості навчання в них у попередній період. Я також коротко зупинюсь на побічній дії процесу децентралізації, яка головним чином виявляється на рівні середньої школи, а саме на фінансових ускладненнях, що виникають, коли учні середньої школи ходять до школи не того повіту, в якому живуть.

Надбавки та корегуючі коефіцієнти для середньої школи

На відміну від субсидій ґмінам на утримання початкових шкіл у 1999 році, субсидії повітам на утримання середніх шкіл не враховують ні особливих потреб деяких категорій учнів, ні географічного фактору, як-от розташування в сільській місцевості (виняток становлять лише вищі суми асигнувань для учнів спеціальних шкіл). Вони базуються на низці простих нормативів коштів, що виділяються на одного учня, розроблених для різних типів шкіл. Більше того, через обмеження, накладені на субсидії для середніх шкіл (мінімум 95%, максимум 100%), багато повітів було профінансовано практично на основі традиційних бюджетних показників їхніх закладів.

Теоретично здається, що доцільні у випадку з початковими школами коефіцієнти (пов'язані з потребами та собівартістю), мають бути так само доцільними й у випадку з середніми школами. Якщо такі чинники, як приналежність до національних меншин, вади учнів (але не такого ступеня тяжкості, як у спеціальних школах) та малозабезпеченість (гіпотетично) враховуються на рівні початкових шкіл та гімназій, то невже вони перестають діяти по досягненні учнями рівня середньої школи? Те ж саме можна сказати і про собівартість – якщо вартість початкової освіти у ґмінах різниться внаслідок факторів сільської місцевості, малої кількості учнів, диференціалів цін у різних районах, то треба сподіватися, що собівартість середньої освіти у різних повітах буде відмінною з тих же причин. Приміром, необхідність коректування ефектів масштабу у середніх школах має бути принаймні не меншою, ніж у початкових. Адже середні навчальні заклади, особливо професійно-технічні, повинні нести великі фіксовані витрати на спеціальне обладнання, класи, майстерні тощо.

Тепер, коли окремі формули нарахування субсидій для початкових та середніх шкіл планується об'єднати в одну, настає зручний момент, аби розглянути, які саме надбавки та коректуючі коефіцієнти слід застосовувати тільки для учнів початкових шкіл, які – тільки для учнів середньої школи, а які – для учнів початкових та середніх шкіл. До останньої категорії – і я гадаю, що в цьому багато хто зі мною погодиться – належатимуть поправки на собівартість.

Фінансування закладів професійного навчання

Заклади професійно-технічного навчання, які раніше підпорядковувалися кураторіям воєводств або галузевим міністерствам, були передані повітам у 1999 році. МОП виділило субсидії на основі кількості учнів у цих закладах, але не можна стверджувати, що ці субсидії були асигновані за формулою. Кожний навчальний заклад певного типу (відповідно до роду професійних занять всі вони поділені на 50 різних типів) було профінансовано на рівні того бюджету, який він мав у минулому. В перехідний період, коли ці заклади передавалися повітовим органам влади, такі дії ще можна було зрозуміти, але не може не викликати занепокоєння те, що МОП, схоже, схильний фінансувати професійно-технічну освіту в такому ж обсязі й у 2000 році й не збирається нічого міняти протягом наступних років.

Розмір субсидії на одного учня професійно-технічних навчальних закладів у 1999 році був у середньому на 14% вищий, ніж на учня загальноосвітньої середньої школи (ліцею), але дуже коливається (часом сягаючи коефіцієнта 4) серед закладів, що готують фахівців для різних галузей. Особливо високі субсидії, нараховані на основі

витрат попередніх років, були надані закладам, які раніше фінансувалися міністерствами сільського господарства та транспорту. Витрати на одного учня в закладах цього типу в середньому вдвічі перевищують витрати в закладах, що раніше підпорядковувалися кураторіям, і навіть вищі за витрати у закладах, які протягом уже кількох років утримуються великими містами. Диференціали такої величини породжують сумніви щодо того, наскільки адекватно були визначена собівартість навчання для різних груп закладів і чи є виправданими такі розбіжності взагалі. МОП варто було б провести дослідження собівартості навчання у колишніх галузевих навчальних закладах, аби, по-перше, визначити, чи їхні показники собівартості відповідають дійсності, а, по-друге, виявити специфічні фактори - вищі коефіцієнти на утримання персоналу, вищі капітальні затрати, мала кількість учнів тощо - що впливають на диференціали собівартості навчання.

Експерти ДВДУ пропонують МОП відмовитись від фінансування на традиційному рівні і запровадити єдину для всіх учнів професійно-технічних навчальних закладів субсидію незалежно від типу закладу. Вони вважають, що надбавка для учня закладу професійно-технічної освіти має дорівнювати 0,2 (тобто, 1,2 від основної суми субсидії для учня загальноосвітньої середньої школи). По суті, цей метод дозволив би перевести цілий масив професійно-технічних закладів на обслуговування за принципом формульного субсидування, як це вже було зроблено з аналогічними закладами, що адмініструються повітовими органами влади великих міст, а саме на фінансування за єдиною ставкою на учня незалежно від спеціальності та фактичної собівартості навчання. Такий підхід цілком узгоджується з двома основними принципами децентралізації освіти в Польщі: (1) місцева влада має самостійно вирішувати, які суми асигнувати на окремі програми чи навчальні заклади та (2) субсидії центрального уряду не мають залежати від рішень, прийнятих органами місцевої влади. Однак, на мою думку, перед остаточним ухваленням цієї пропозиції варто уважніше розглянути окремі її аспекти.

Так, згаданий множник 1,2 для професійно-технічних навчальних закладів викликає в мене занепокоєння через те, що в двох найбільших підрозділах польської професійної освіти, що складаються з закладів, які до 1999 року адмініструвалися великими містами та кураторіями і де навчається 82% учнів цього сектора освіти, середня собівартість навчання є нижчою, а не вищою від вартості навчання в середніх школах (ліцеях). За даними МОП (1999a, с. 35-36), 1999 року середній розмір субсидії для цих двох категорій закладів становив відповідно 1644 та 1721 злотий на учня, тоді як на учня ліцею виділено було 1736 злотих. Постає питання, наскільки необхідним чи адекватним є цей множник для закладів професійно-технічного навчання. Можливо, поясненням цьому є якісь незнайомі мені причини, пов'язані з планами щодо серйозних освітніх реформ, але в такому разі бажано було б розповісти про них і про передбачені цим витрати на учня. Інакше застосування множника 1,2 може створити умови і прецедент для невиправдано високих асигнувань протягом наступних років.

Тільки колишні заклади галузевих міністерств, в яких навчається 18% учнів цієї категорії, отримали більші субсидії, ніж ліцеї, але вони виявились настільки високими (в середньому більше 3400 злотих на учня), що середній показник субсидії для професійно-технічних навчальних закладів виріс до 1986 злотих на учня, а це на 14% (але не на 20%) більше від суми, яку отримують ліцеї. Мені здається, що коли б закладів галузевих міністерств не існувало взагалі, то ніхто б не пропонував виділяти професійно-технічним школам великих міст та колишніх кураторій субсидію на 20% вищу, ніж для ліцеїв. Отже, ставлю запитання: чи не можна було б знизити — можливо, поступово — показники фінансування для колишніх шкіл галузевих міністерств до більш виваженого рівня, водночас уникаючи різкого підвищення витрат на решту закладів професійно-технічного навчання?

Торкаючись проблем фінансування, варто також розглянути один аспект, де децентралізація, можливо, зайшла надто далеко. Деякі професійно-технічні навчальні заклади є дуже спеціалізовані; їх може бути 1-2 на цілий регіон чи навіть країну. В такому разі неясно, чому відповідальність за їх утримання мають нести повіти, в яких вони знаходяться. Чи не краще перекласти її на плечі воєводств чи навіть центрального уряду? Якщо ж адміністрування спеціалізованих шкіл і далі залишатиметься в межах компетенції повітів, то в такому разі їм, можливо, слід надавати окремі ґранти, щоб покривати витрати на обслуговування фактично всього регіону чи цілої країни.

Учні-резиденти й учні-нерезиденти

Відповідно до політики вільного набору, учні в Польщі мають право ходити до школи, що належить до іншої громади, і, наскільки я зрозумів, цим правом користується значна кількість учнів середніх шкіл. Зокрема, цілком природно, коли учні сільських повітів, сусідніх з містами, навчаються у ліцеях цих міст, або коли інші учні перетинають кордони своїх повітів, аби вчитися в певних закладах професійно-технічного навчання. Ці тенденції переміщень детально аналізуються експертами ДВДУ (Levitas, Rafuse, Marks, 1998; Levitas and Herczynski, 1999).

Коли б середня освіта й надалі повністю фінансувалася централізовано, як це було раніше, то ці переміщен-

ня студентів між повітами не мали б жодних фінансових наслідків. Кожен повіт отримував би кошти на всіх учнів, що навчаються в його школах незалежно від того, де вони проживають. Але за нового децентралізованого режиму об'єднаного центрального та місцевого фінансування з'являються проблеми. Оскільки школи фінансуються з місцевого бюджету, витрати падають на плечі платників податків тих повітів, до яких належать школи. Отже, якщо школи певного повіту відвідують «сторонні» учні, то мешканцям цього повіту доводиться частково покривати витрати на навчання учнів-нерезидентів. Водночас платники податків у рідних повітах цих учнів (включаючи і їхніх батьків) уникатимуть сплати певної частки місцевих витрат. Ця несправедливість може стати ще більшою після того, як повіти отримали повноваження на збирання власних податків і взяли на себе більшу відповідальність за фінансування середньої освіти. Більше того, як відзначають Левітас та Герчинскі (1999), обов'язок навчати нерезидентів нарівні з резидентами, не отримуючи компенсації, очевидно, призведе до того, що повіти не надто охоче доповнюватимуть субсидії центрального уряду власними додатковими коштами.

Тут принцип відкритого набору незалежно від кордонів громад частково суперечить принципу децентралізації фінансування освіти. Перший може безперешкодно працювати лише тоді, коли тягар місцевих податків не має нічого спільного з кількістю учнів, що навчаються в місцевих школах. Останній передбачає, що кожна громада збирає місцеві податки задля вигоди своїх мешканців (учнів, платників податків, виборців), які, таким чином, мають більші, якщо не виключні, права на послуги, що фінансуються за рахунок місцевих податків. Втім, це не означає, що ці принципи не можна узгодити.

Вже згадувані нами автори вказують на два основні підходи до вирішення цієї проблеми: (1) об'єднання повітів (або створення управлінь середньої освіти, що об'єднують школи кількох повітів) з метою зменшення кількості міжповітових переміщень; (2) переведення коштів з повітів, де учні проживають, до повітів, у яких вони навчаються. Перший підхід може виявитися корисним у небагатьох окремих випадках, але загалом він є надто громіздким для проблеми, яка вирішується набагато простішими засобами. Переведення ж платежів видається концептуально виваженим, придатним до здійснення на практиці і не таким уже складним підходом, як характеризують його попередні дослідження ДВДУ. На мою думку, зовсім не обов'язково змінювати цілу систему субсидування середніх шкіл. Кожний повіт продовжуватиме отримувати субсидії на всіх учнів, що ходять до його шкіл. Варто лише доповнити систему новими елементами, а саме: кожна школа муситиме виявити учнів-нерезидентів, а повіти, в школах яких навчаються нерезиденти, пред'являтимуть «рідним» громадам цих учнів рахунок до оплати місцевої частки витрат на навчання.

На практиці ж, очевидно, мають існувати загальні правила, можливо, вписані в закон чи розпорядження міністерства освіти, що регулюють зобов'язання повіту щодо оплати навчання учнів, які ходять до шкіл інших повітів. МОП також могло б взяти на себе функції розрахункового центру по здійсненню таких операцій, звільнивши повіти від численних двосторонніх розрахунків. Крім того, можна було б запровадити норми, за якими б додаткові витрати в тих випадках, коли їх не бажають чи не зобов'язані нести повіти, покриватимуть батьки. У Сполучених Штатах трансфери між різними навчальними округами та оплата навчання за межами своєї громади є досить звичним явищем і не вважається обтяжливою практикою. То чому б такі положення не запровадити і в Польщі?

Оплата транспортних витрат учнів

Досі вартість проїзду учнів до школи та назад не покривалася освітньою субсидією. Вважалося, що ці витрати ґміни повинні фінансувати з власних ресурсів. Але нещодавно МОП запропонувало доповнити алгоритм бюджету 2000 року коефіцієнтом транспортних витрат. Цього можна досягти, включивши до формули показник кількості учнів, які потребують транспортних послуг, і помноживши це число на величину надбавки 0,07-0,1 (тобто 7-10% від суми базової субсидії на одного учня).

Транспортний коефіцієнт для формули бюджету 2000 року можна було б визначити, спираючись на емпіричні дані щодо кількості учнів, які потребують транспортних послуг. Дані минулих років про кількість учнів, які користувались безкоштовним проїздом, очевидно, виявляться непридатними - адже відбулася значна реструктуризація сфери освіти. Зокрема, експерти вважають, що створення гімназій спричинило одночасне різке збільшення кількості учнів, які потребують безкоштовних транспортних послуг. Наскільки я зрозумів, у наступні роки МОП має намір перейти до обчислення дійсної кількості учнів, що користуються транспортними послугами, а, можливо, навіть знайти альтернативний і точніший показник транспортних потреб.

Попри те, що включення транспортного коефіцієнта в загальну формулу субсидування є цілком реальною справою, кращим рішенням, можливо, було б виділяти кошти на проїзд учнів у вигляді окремих ґрантів. По-перше, це дозволило б уникнути об'єднання субсидій для двох різних послуг, цінові та інфляційні тенденції яких можуть суттєво різнитися. По-друге, це дозволило б уникнути ускладнення формули субсидування суто технічними факторами, які

доречно було б включити в спеціальну формулу транспортних витрат учнів. Серед таких факторів, приміром, могли б бути обсяг транспортних послуг, виражений в учне-кілометрах чи кількості маршруто-кілометрів. І, потретє, бажано було б виділяти кошти на проїзд, спираючись на принципи спільного покриття витрат (cost-sharing) або відшкодування вже понесених витрат, а ці операції краще здійснювати, маючи окрему формулу.

Незалежно від того, який метод оберуть у Польщі, виділення центральним урядом субсидій на транспортні витрати учнів є серйозним кроком уперед. Перевезення учнів є важливою функцією, пов'язаною з освітою, фінансування якої часто падає на плечі громад (зокрема в сільських районах) з низькими бюджетними можливостями. Таким чином, фінансування транспортних витрат робить систему фінансування освіти більш справедливою (і, між іншим, частково вирішує проблему нинішнього дуже приблизного сільського коефіцієнта).

Обмеження й положення, що допомагають пом'якшити наслідки застосування нових підходів

Формули асигнування коштів на 1999 рік містять кілька обмежень. Алгоритм для початкової освіти зумовлює, що кожна ґміна має отримати субсидію на суму не меншу від субсидії 1998 року (загальної, а не в розрахунку на одного учня), до того ж помножену на інфляційний коефіцієнт (8,1%). Сума субсидії на утримання середніх шкіл для повіту може коливатися в межах 95-110% від суми видатків на середню освіту попереднього року (очевидно, з поправкою на інфляцію). Левітас, Герчинскі та Гербст (1999) вважають, що наслідки запроваджених обмежень для фінансування початкової освіти виявивилися досить незначним. Хоча понад 1000 ґмін отримали більші субсидії, ніж вони могли б отримати за відсутності обмежень, їхні «доходи» склали лише 1,5% від загальних коштів, виділених на початкові школи. Проте запровадження обмежень при нарахуванні субсидій на утримання середніх шкіл мало серйозніші наслідки: 46% повітів, субсидії для яких були обмежені 110-відсотковим бар'єром, втратили близько 7,5% від суми, яку могли отримати за відсутності обмежень; 12% повітів, субсидії для яких були обмежені 95% порогом, отримали на 8,5% більше, ніж вони мали б за відсутності обмежень. Експерти ДВДУ рекомендують виключити всі ці обмеження з алгоритму для бюджету 2000.

Запровадження таких обмежень, звичайно ж, можна пояснити бажанням запобігти чи обмежити щорічні коливання величини субсидій, зокрема марнування коштів, яке може статися, коли формула функціонуватиме вільно. Обмеження, прив'язане до формули для початкової освіти, є майже класичним прикладом «безболісного» запобігання збиткам. Встановлення нижньої межі для кожної ґміни (в розмірі реальної субсидії попереднього року з урахуванням інфляції) дозволяє уникнути зменшення асигнувань нижче попереднього рівня, яке могло б статися за точного застосування формули. Ця умова стосується загальної суми субсидії, а не розміру субсидії на одного учня, що означає, що субсидія може залишатися незмінною, навіть якщо кількість учнів у ґміні різко скоротиться.

Така нічим не обмежувана умова не витримує жодної критики. Очевидно, що це призводить до викривлень у розподілі коштів та породжує нерівність – принаймні до такого висновку можна дійти, провівши перехресний аналіз даних. Дві ґміни могли мати ідентичні показники, на основі яких розраховувалася формула бюджету на 1999 рік, але одна з них могла отримати більшу субсидію лише на підставі вищого фінансування в минулому. Гірше того, це обмеження не є ні тимчасовим, ні перехідним. Оскільки нижню межу фінансування встановлено на рівні 100% реального обсягу фінансування попереднього року, то окремі ґміни ще довго зможуть користатися перевагами цього недосконалого положення. Якщо воно зберігатиметься й далі, а кількість учнів початкових шкіл зменшуватиметься, то дедалі більша кількість ґмін, очевидно, отримуватиме субсидії відповідно до умови про нижню межу, тобто на рівні фінансування попередніх років, а не з урахуванням коефіцієнтів основної формули.

Проте недосконалість цього підходу не заперечує доцільності інших засобів компенсації втрат внаслідок зміни механізму фінансування. Раптові зміни обсягу бюджету є згубними для будь-яких організацій, а для місцевих шкіл особливо. Різке скорочення фінансування порівняно з попереднім роком, особливо без своєчасного попередження, може порушити роботу шкіл, завдати шкоди як учням, так і вчителям. Отже, як на мене, цілком логічно розглянути заходи щодо пом'якшення наслідків реформи фінансування. Звичайно, за умови, що це не призведе до надмірних чи надто тривалих розбіжностей між реальними обсягами асигнувань та нарахованими за формулою.

Розглядаючи цю проблему, варто розрізняти два типи змін, що можуть спричинити скорочення субсидії нижче рівня попереднього року: (1) зміни в ситуації на місцях, приміром, зменшення кількості учнів чи зміни в структурі учнів; (2) зміни в самій формулі. Зміни в кількості учнів, очевидно, належать до прогнозованих факторів, на які відповідні органи влади можуть заздалегідь відреагувати. Більше того, прямий зв'язок між зменшенням кількості учнів у ґміні та скороченням субсидії буде очевидним для всіх сторін. Зміни у формулі субсидування,

навпаки, скорше нагадуватимуть «грім серед ясного неба». Місцеві урядовці сприйматимуть це приблизно так: у нас нічого не змінилося, а варшавські чиновники вирішили урізати нам субсидію порівняно з минулорічною. Навіть якщо субсидію скорочено через зменшення кількості учнів, можна буде довести, що слід пом'якшити фінансові наслідки такого рішення, можливо, надаючи ґмінам можливість пристосуватися до нових реалій протягом року чи навіть більше. Але, звичайно ж, цей аргумент є більш переконливим тільки в разі зміни самого алгоритму.

На мою думку, МОП слід серйозно розглянути можливість внесення в алгоритм пом'якшувальних механізмів. Такі механізми можуть зробити нову систему фінансування, що стрімко міняється, більш стабільною й прогнозованою. Це дозволить зменшити кількість випадків закриття шкіл з фінансових причин, а вимушена адаптація до змін стане менш болісною для учнів та вчителів. Причому, це водночас допоможе усунути підстави для запровадження положень, які порушують комплексність формульного процесу асигнування коштів. Я маю на увазі жорстку нижню межу субсидування ґмін та збереження попередніх обсягів фінансування для професійно-технічних навчальних закладів.

Основною рисою прийнятного механізму пом'якшення шокових наслідків є те, що він має просто полегшувати процес переходу і нічого більше. Він жодним чином не повинен стримувати процес наближення субсидії до рівня, що вимагається основною формулою, і не затягувати цей процес. Існуючий норматив щодо субсидій для початкових шкіл не задовольняє цим вимогам, оскільки не допускає їхнього скорочення. Обмеження, запроваджені для середніх шкіл, навпаки, відповідають цьому критерію і представляють один з можливих механізмів пом'якшення. 95-відсотковий поріг обмежує скорочення субсидій на середню освіту 5% щорічно, але (якщо я правильно зрозумів) дозволяє скорочувати їх такими темпами, аж доки не буде досягнуто рівня фінансування, встановленого формулою. Звичайно ж, цей поріг може бути нижчим 95%, що гарантує швидші темпи наближення до формульної суми субсидії.

Нижче пропонується кілька зауважень стосовно альтернативних механізмів пом'якшення шокових наслідків реформи.

- Виразивши поріг субсидії для органів місцевої влади в розрахунку на одного учня, а не для загальної суми, МОП може пом'якшити наслідки зміни алгоритму і водночас матиме можливість швидко реагувати на зміну кількості учнів.
- Якщо ж ставиться завдання спростити фінансові механізми пом'якшення впливу різкого скорочення кількості учнів, то для розрахунку субсидій МОП може встановити кількість учнів у кожній громаді на рівні, що перевищує реальну кількість, чи, скажімо, 96% від кількості учнів попереднього року.
- Замість встановлення фіксованих темпів скорочення субсидування (у %) МОП міг би запровадити вимогу, що гарантувала б наближення до рівня, визначеного формулою протягом певного періоду, приміром, 2 років. Наприклад, максимальний щорічний показник скорочення субсидії (загальної чи в розрахунку на одного учня) можна було б встановити на рівні 3% плюс половина різниці між обрахованою сумою субсидії та реальною попереднього року.

Аби полегшити перехідний процес, коли змінюється сама формула, можна розрахувати субсидії за новою та старою формулами на 1-2 роки і дозволити кожній громаді отримувати більше суми, нарахованої за новою формулою, або 95% від суми, нарахованої за старою формулою.

Вибір школи, приватні школи, асигнування для шкіл та питання ваучерів

Коли я почав знайомитися з польською системою фінансування освіти, мене здивувало те, як часто тут говорять про ваучери. Спочатку я зробив неправильний висновок. Мені здалося, що реформатори системи освіти, розпочавши, але не завершивши процес радикальної децентралізації управління освітою, дещо розчарувалися в своїх ідеях і вирішили відмовитися від децентралізації на користь альтернативної стратегії ваучерів, що повністю виключає органи місцевого самоврядування. Але незабаром я зрозумів, що термін «ваучер» використовується тут у багатьох сенсах, часто далеких від його класичного значення. Тепер я так розумію це питання.

У Польщі є деякі прихильники (в уряді і міністерстві освіти зокрема) справжньої ваучерної системи. Це дасть кожній родині можливість «купувати» освіту для своїх дітей (звичайно, в межах певної суми) в будь-якій школі, державній чи приватній, на свій розсуд. Ваучери можуть мінімізувати роль уряду в системі освіти до виконання функцій фінансування та адміністрування ваучерної системи. Очевидно, прибічники ваучерів мріють про значною мірою приватизовану систему освіти, де комерційні приватні школи, некомерційні приватні школи та, можливо, автономні фінансовані урядом школи змагатимуться за споживача на ринку освітніх послуг. Про систему такого типу багато говорять у всьому світі, але досі її ніде не створено. Проте жодних конкретних пропозицій щодо створення такої системи в Польщі поки що не розроблено.

Далі, дехто з урядовців та освітян, не підтримуючи приватизацію освіти загалом, скористався певними моментами ваучерного підходу, щоб висловити свої погляди на ряд питань освітньої політики. До цих питань належать: асигнування коштів за типами шкіл та для окремих шкіл та визначення оплати праці вчителів та інших аспектів навчання. Цікаво, що деякі пропозиції, висунуті під рубрикою «ваучери», передбачають рецентралізацію повноважень – зокрема асигнування коштів для шкіл - котрі щойно були делеговані ґмінам та повітам. Ваучерна термінологія фігурувала навіть в ході дискусій щодо розробки алгоритмів урядових субсидій ґмінам та повітам (йшлося про те, який компонент субсидії може бути названий «ваучером»).

Нижче я розгляну деякі з питань, які нібито пов'язують з ваучерами. Щоб уникнути ще більшої плутанини з польським розумінням та застосуванням ваучера, я намагатимусь використовувати цей термін лише в його класичному значенні, про яке вже казав.

Вибір школи

У Польщі вже тепер практикують відкриту політику набору учнів, яка дає батькам широкі можливості щодо вибору школи для своїх дітей. Як ми вже говорили, цей підхід дозволяє учням вільно перетинати кордони територій і навчатися в школах, що адмініструються не їхніми рідними ґмінами чи повітами. Ця політика також передбачає право навчатися в приватній школі, отримуючи часткову фінансову підтримку від держави (див. нижче).

Значно рідше, однак, говорять про те, що школи також можуть користуватися свободою добору учнів. Вони можуть запроваджувати певні стандарти для учнів, вимагати від претендентів складання вступних іспитів. Ентузіасти ваучерної системи у Польщі, можливо, не розуміють, що її запровадження позбавить школи цього права. Приміром, ваучерні експерименти, які нині проводяться у кількох американських містах, забороняють школам приймати дискримінаційні рішення при доборі учнів навіть на основі здібностей. Школа, кількість бажаючих вступити до якої перевищує кількість наявних місць, змушена буде обирати учнів шляхом жеребкування. Як бачимо, Польща зараз має вільніший ринок (принаймні з точки зору надавача освітніх послуг), ніж могла б мати в разі запровадження ваучерної системи.

Одним з найбільш розрекламованих моментів ваучерів є те, що вони дають родинам можливість вільно обирати школи для своїх дітей. Але оскільки в Польщі батьки вже зараз можуть вільно обирати будь-яку державну школу, а приватних шкіл поки що дуже мало, то ваучерна система найближчим часом навряд чи зможе суттєво розширити можливості для вибору. Тим не менше, слід розглянути питання, наскільки зможе розширитися цей вибір протягом довшого терміну, якщо учням дозволять на однакових фінансових умовах навчатися як у приватних, так і державних закладах.

Державне фінансування приватних шкіл

Нинішню ситуацію з державним фінансуванням приватних шкіл можна охарактеризувати виключно як суперечливу. У приватних школах Польщі навчається менше 1% від загальної кількості учнів початкових шкіл та близько 5% від загального числа учнів середніх шкіл. В алгоритмі субсидії 1999 року кількість учнів приватних шкіл враховувалася при обчисленні субсидій для кожної з територій. Але на кожного учня приватної школи виділялася тільки половина суми, асигнованої на учня державної школи. Органи місцевої влади мали сплачувати приватним школам за кожного учня 50% від тої суми, яку вони витрачають на учня державної школи. Однак МОП і досі не спромігся визначити, як мають розраховуватися ці 50% (приміром, які витрати державних шкіл мають враховуватися), і території на практиці досить вільно вирішують, скільки саме коштів давати приватним школам (Levitas, Herczynski, 1999). В результаті цього фактичне державне фінансування приватних шкіл покриває набагато менше, ніж 50% їхніх витрат. І ця різниця має покриватися за рахунок плати за навчання. Не зовсім зрозуміло, що мало на увазі МОП, пропонуючи у формулі субсидування для 2000 року асигнувати учням приватних шкіл повну суму і водночас вимагаючи від органів місцевої влади виділяти приватним школам половину коштів, які виділяються на учня державної школи.

Що станеться, якщо польські приватні школи фінансуватимуться на тому ж самому рівні й на тих же умовах, що й державні? Зокрема, уявімо, що приватні школи отримують таку ж субсидію на одного учня, що й державні (можливо, безпосередньо від центрального уряду), або кожний повіт та ґміна зобов'язуються асигнувати на кожного учня приватної школи в сукупності ті ж самі кошти, що й на учня відповідного типу державних шкіл – тобто, на кожного учня виділяються не тільки однакові субсидії центрального уряду, але й кошти, отримані з місцевих ресурсів. Як це може вплинути на процес вибору школи і який відсоток учнів навчатиметься в приватних школах після того як усе владнається?

На це питання відповісти непросто. Прихильники ваучерів стверджують, що на новий принцип розподілу коштів підприємці, громадські об'єднання, релігійні організації та інші потенційні надавачі послуг відреагують стрімким збільшенням кількості нових приватних шкіл. Скептики говорять, що попит на такі послуги поки що низький (хоча

цей аргумент є тимчасовим, оскільки багато родин поки що не мають коштів на оплату навчання в приватних школах). Вирішальну роль тут можуть відіграти такі фактори, як (1) рішення польської католицької церкви створити мережу фінансованих урядом католицьких шкіл (більшість приватних шкіл у Європі адмініструються церквою) та (2) пристосування положень Хартії вчителів до фінансованих урядом приватних шкіл.

Однак я хотів би підкреслити, що для того, щоб забезпечити польським сім'ям повний, вільний та рівний доступ як до приватних, так і державних шкіл, не потрібна ніяка ваучерна система. Альтернатива їй очевидна, але про неї тут навдивовижу мало говорять. Я маю на увазі стандартний західноєвропейський підхід, коли уряд фінансує приватні школи (точніше ті з них, що погоджуються задовольняти певні вимоги уряду) на тому ж рівні, що й державні. Наприклад, у Франції приватні школи sous contrat – тобто ті, що підлягають урядовому регулюванню – головним чином фінансуються національним урядом, а крім того отримують додаткові кошти від органів місцевої влади. Приблизно така ж схема діє в Іспанії. В Німеччині більшість приватних початкових та середніх шкіл не лише отримують однакові з державними школами кошти (від Lander), а ще й не мають права стягувати плату за навчання. Ця заборона є реалізацією юридичного принципу, за яким право родин вільно обирати між державною та приватною школою не має навіть найменшою мірою залежати від їх фінансових можливостей. У Нідерландах приватні школи, більшість яких пов'язані з католицькими чи протестантськими парафіями, повністю фінансуються урядом і не стягують плати за навчання (Barro, 1996). Обравши одну з цих моделей або поєднавши окремі принципи різних моделей, польський уряд міг би поширити свою відкриту політику набору фактично на всі освітні заклади. Зважаючи на те, що учнів приватних шкіл тут уже зараз частково субсидують, а незабаром можуть субсидувати повністю, зробити ще один крок до фінансування державних та приватних шкіл на фактично однакових умовах буде неважко.

Ваучери та виділення коштів окремим школам

Схоже, що найбільше плутанини з польською концепцією ваучерів виникає, коли йдеться про виділення коштів для окремих державних шкіл.

Хоча я не маю досить інформації, щоб детально обговорювати питання асигнування коштів на рівні шкіл, все ж спробую прокоментувати кілька моментів.

Звичайно ж, Польща ще не готова скасувати нову децентралізовану систему фінансування освіти, яка навіть не встигла набрати остаточного вигляду, і натомість запровадити першу в світі національну програму ваучерної освіти. Розуміючи це, деякі прибічники ваучерів схильні вдатися до стратегії введення окремих елементів ваучерної програми до системи розподілу державних коштів.

Так, в ході розробки алгоритму субсидії було запропоновано, щоб усі школи, державні та приватні, отримували однакову суму коштів на одного учня – суму, що має характеризуватися (ну звичайно!) як ваучер на освіту (Levitas and Herczynski, 1999). Автори пропозиції вважали, що це сприятиме створенню чесного й відкритого ринку, на якому кожен учень матиме рівні можливості щодо освітніх послуг, а школи на рівних умовах змагатимуться за учнів. Не зовсім ясно, чого хочуть ті, хто вносять ці пропозиції: вирівнювання видатків на одного учня в межах цілої країни чи окремих територій, рівномірного розподілу всіх коштів на освіту чи лише субсидій центрального уряду, фінансування за рахунок однакових асигнувань на кожного учня поточних витрат чи й капітальних також. Деякі з цих моментів виписані дуже нечітко, інші ж трактуються окремими авторами дуже по-різному. Втім доволі очевидним є те, що будь-який з такого роду планів може призвести до скасування чи різкого обмеження щойно набутих повітами та ґмінами повноважень щодо контролю за асигнуванням коштів для шкіл і поставити під сумнів існування надбавок та коригуючих коефіцієнтів чинного та пропонованого алгоритмів нарахування субсидій.

Очевидним також є те, що такі пропозиції витікають з деяких непорозумінь чи надто буквального трактування ідеї ваучерів. Ваучерна система зовсім не означає, що кожен учень має отримувати ваучер однакової грошової вартості. Навпаки, її можна легко адаптувати до потреб учнів з відмінними освітніми потребами. Деякі прихильники ваучерів у США наполягають на тому, щоб учні з вадами, з малозабезпечених родин та з числа мовних меншин могли отримувати ваучери вищої грошової вартості, ніж звичайні учні. Це дозволить їм оплачувати додаткові навчальні послуги. Ну і, звичайно ж, усі закордонні ваучерні моделі диференціюють видатки на навчання для учнів різних класів. Виходить, що нелогічно і несправедливо запроваджувати ваучери однакової грошової вартості по всій країні. Адже, даючи такі ваучери учням як великих міст, де вартість навчання є високою, так і районів з нижчою собівартістю освіти, уряд фактично гарантує першим гірші, а не рівні освітні можливості, що, власне, суперечить намірам ваучерної програми.

---

[6] *І це не фантазія. Фактично саме такі дії вимагаються від органів місцевої влади в Нідерландах, де майже дві третини учнів навчаються у повністю фінансованих державою приватних школах (переважно церковних).*

Іншою проблемою є те, що в ході обговорення механізму асигнувань коштів на рівні шкіл мало уваги приділяється поясненню диференціації витрат на одного учня серед різних шкіл. Головною причиною зазвичай є різний рівень кваліфікації та досвіду вчительського складу, тобто утримання більш кваліфікованих і досвідчених вчителів обходиться дорожче. Доки польські школи змушені будуть зберігати існуючий штат вчителів, платити вчителям за встановленою шкалою, не збільшувати кількість годин вище певної межі (як цього вимагає Хартія вчителів), дотримуватися національних чи місцевих норм щодо кількості учнів на одного вчителя, доти зберігатиметься різниця у витратах на одного учня серед різних шкіл, і урядові так чи інакше доведеться врегульовувати її через систему фінансування. Деякі реформатори, і не лише прихильники ваучерів, прагнуть пом'якшити або взагалі усунути ці обмеження. На їхню думку, ефективність значно підвищиться, якщо школам дозволять самостійно вирішувати питання комплектування, оплати та використання персоналу. Не торкаючись достоїнств цих ідей, дозволю собі лише зауважити, що не зовсім чесно пропонувати однакові кошти на одного учня і не говорити про серйозні зміни, до яких може призвести таке вирівнювання – тобто про необхідність ґрунтовної модифікації цілої системи освітніх кадрів та правил формування штату шкіл.

Розуміючи, що рішення про уніфіковану субсидію в розрахунку на одного учня для всіх шкіл може позбавити органи місцевої влади багатьох повноважень, які вони отримали в процесі децентралізації, і, можливо, дозволить усунути деякі законні розбіжності в фінансуванні окремих шкіл, деякі реформатори пропонують двоступінчатий підхід до асигнування коштів на рівні шкіл, згідно з яким більшу частину коштів можна розподіляти у вигляді однакових ґрантів на кожного учня, а решту – вже на розсуд місцевої влади. Кілька версій підходу відображають різні погляди на джерела, обсяги та методи використання цих двох грошових кошиків. Проте всі вони видалися мені недоцільними. Фактично такого ж результату можна досягти і без двоступінчатої системи, обумовивши, що кожна школа повинна отримати не менше певної частки (приміром, 80%) від середньої суми асигнувань на учня в ґміні чи повіті.

На жаль, до пропозицій МОП щодо алгоритму бюджету-2000 потрапили деякі не надто продумані ідеї. Приміром, у проекті постанови, датованій липнем 1999 року (MEN, 1999b), пропонується застосовувати термін «ваучер» до базової субсидії на одного учня, розрахованої для кожної ґміни чи повіту. (Базова субсидія – це стандартна сума, що виділяється на учня, до якого не застосовуються жодні надбавки, коефіцієнти чи поправки на географічні фактори). Звичайно, сам по собі термін є абсолютно безневинним; не такою, однак, виглядає дещо туманно сформульована пропозиція встановити таку ж базову суму як обов'язковий мінімум асигнувань на учня для кожної школи. Окрім вже обговорених вище проблем, дана пропозиція може призвести до дивних і, очевидно, непланованих наслідків. По-перше, багато повітів змушені будуть перерозподілити кошти – без жодних серйозних на те підстав – професійно-технічним навчальним закладам, які раніше фінансувалися на рівні, нижчому від суми базової субсидії. По-друге, це дасть окремим територіям – тим, що мають вигоди від надбавок та коефіцієнтів, включених до алгоритму субсидії – більшу свободу дій стосовно розподілу ресурсів окремим школам порівняно з іншими ґмінами чи повітами. І хоча мене запевнили, що цю пропозицію буде відхилено, важко гарантувати, що в майбутньому не будуть розроблені інші рекомендації з не менш сумнівними наслідками.

Загалом же, я переконаний, що не варто було включати питання ваучерних концепцій до обговорення алгоритму субсидування. Це внесло до дискусії відволікаючі, сторонні фактори. Більше того, сфокусувавшись на пропозиціях щодо однакового фінансування учнів для всіх шкіл, фахівці не змогли серйозно проаналізувати весь комплекс питань асигнування коштів на рівні шкіл. На мою думку, МОП міг би вирішити ці питання ефективніше, по-перше, підійшовши до них не з ідеологічної точки зору (всі дебати щодо ваучерів були заідеологізовані), і, по-друге, розглянувши дотичні до цієї проблеми питання вчительського складу та Хартії вчителів.

Вересень 1999 р.

Членам робочих груп, що працюють над стратегічними планами розвитку міст, можливо, буде цікаво познайомитися з деякими інструментами місцевого розвитку, що можуть бути втілені за умови політичної волі влади та активної участі громади. Частина українських міст вже мають досвід втілення окремих з наведених моделей. Запрошуємо Вас поділитися цим досвідом, написати, що вдалося, а що ні. Хоч автор статті й звертається в першу чергу до представників недержавних організацій, ця інформація може придатися й активним та зацікавленим органам місцевого самоврядування. За додатковою інформацією про наведені моделі звертайтеся до автора статті за електронною поштою: vrc@ukrwest.net

МОДЕЛІ СПІВПРАЦІ ТРЬОХ СЕКТОРІВ СУСПІЛЬСТВА ЗАДЛЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Руслан Краплич,
президент Волинського ресурсного центру,
голова Наглядової ради
Фундації імені князів-благодійників Острозьких

Аналізуючи результати соціологічних досліджень, здійснених незалежними компаніями, а також ресурсними центрами України[1], можна зробити висновок, що більшість громадських і благодійних організацій (їх кількість перевищила у 2000 році 21000) діють ізольовано від місцевої влади та бізнесу. Більш успішними вважаються ті недержавні організації (НДО), що отримували фінансову або технічну допомогу від міжнародних донорів. Окремі з них вважають отримання гранту найбільшим досягненням. Однак практика показує, що відсутність співпраці громадських організацій з місцевою владою й бізнесом у вирішенні соціальних проблем чи захисті інтересів громадян призводить до поступового "вмирання" ізольованої НДО, а іноді, в окремих регіонах, і сектора в цілому. Незалежність третього сектора насамперед полягає в можливості приймати самостійні, не нав'язані кимось, рішення та в наявності кількох джерел фінансування.

В своїй роботі НДО має керуватися принципом доцільності. Якщо вирішення конкретних проблем громадян залежить від місцевої влади, є можливість вирішити цю проблему, залучивши до її розв'язання місцевих депутатів або чиновників, то не може бути сумнівів у тому, що слід співпрацювати. Якщо проблема буде вирішена – то це стане демонстрацією рівноправного партнерства, а ніяк не узалежнення НДО від влади. Практика показує, що іноді, виражаючи "опозиційність", намагаючись усюди підкреслити своє первинне прагнення бути "незалежними", лідери деяких організацій прикривають таким чином бездіяльність. Дієві громадські організації шукають шляхи розв'язання проблем громадян і для того, аби ці проблеми вирішувати ефективно, залучають не тільки кошти, але й партнерів, які допомагають (сприяють) покращанню існуючої ситуації.

Моделі регіонального розвитку, представлені у цій статті, розроблені й ініційовані громадськими та благодійними організаціями. Їх реалізація можлива лише за умов тісної партнерської праці з місцевими владою, бізнесом, окремими активними громадянами. Ці модельні довгострокові програми спрямовані на вирішення різних проблем і роль НДО у цьому процесі є рівнозначною, якщо здійснюються професійно.

Моделі регіонального розвитку за участю секторів влади, бізнесу, НДО

Продовольчий банк

І етап. Знати число магазинів і гуртовень, колгоспів, фермерів, продуктових заводів. Знати права споживачів. Вивчити термін зберігання продуктів харчування. Знати адреси соціально незахищених, кому необхідні продукти.

ІІ етап. Переговори з директорами магазинів, продуктових ринків, гуртовень, колгоспів, фермерів, продуктових заводів, укладення угод про співпрацю.

ІІІ етап. Пошук фінансування для адміністрування (бізнес, влада, громадяни, фонди).

IV етап. Набір волонтерів, їх навчання та дії, спрямовані на пошук фінансів, переговори з власниками продуктів, розподіл продуктів.

---

[1] *Ресурсні центри для неприбуткових організацій – це, як правило, організації, що мають на меті розвиток інших організацій громадського сектору. Для цього вони надають інформаційні, навчальні, консультативні послуги.*

V етап. Отримання і розподіл продуктів – звіт. Буклети про успішну діяльність (постійно).

VI етап. Відкриття благодійного магазину "Спожити сьогодні" з ціною 25-50% вартості продуктів (для найбідніших).

VII етап. Відкриття їдальні для бездомних і бідних (з досвіду Фонду "Доброта" м. Донецьк).

Програма "Наша лікарня" (спільно з завідуючими відділеннями і головним лікарем)

I етап. Переговори з лікарями.

Знати середньостатистичну кількість хворих на місяць. Скільки вони вносять власних коштів на ліки, їжу, постіль і т.п.? Розробити систему тарифів на сплату внесків (категорії: одинокі, інваліди, бездомні, безробітні, студенти тощо). В середньому внесок складає 20 грн. з людини.

II етап. Реєстрація Фонду. Навчання персоналу. Визначення членів наглядової ради: зав. відділеннями лікарні, бізнесмени, представники НДО, ЗМІ. Організація офісу.

III етап. PR-кампанія. Просування. Збір внесків від бізнесу та влади. Формування "залізного капіталу" – 25-50 тис. грн. Збір медикаментів (що втрачають термін дії) з приватних аптек.

IV етап. Збір внесків від пацієнтів, які потрапили в лікарню. Розподіл Наглядовою радою надходжень. Публікація звіту в ЗМІ.

V етап. Співпраця з міжнародними партнерами. Отримання та розподіл гуманітарної допомоги.

Кредитна спілка (мешканці одного населеного пункту, працівники однієї галузі або навіть підприємства)

I етап. Поінформування та відбір 60-100 членів, які готові сплачувати щомісячні внески та потребують додаткових коштів.

II етап. Реєстрація у місцевій держадміністрації та відділенні Національного банку. Навчання та стажування членів правління в модельних кредитних спілках.

III етап. Надання кредитів (позик) для членів спілки. (Можна оголошувати пропозиції на придбання побутової техніки, меблів, інших товарів першої необхідності).

IV етап. Проведення широкої PR-кампанії та залучення нових членів.

V етап. Після залучення більше 100 членів та повернення позик (кредитів) членами спілки – обладнання власного приміщення.

VI етап. За результатами річної роботи зробити звіт (випустити друкований звіт) на відкритих зборах членів кредитної спілки.

Відкритий конкурс проектів, спрямованих на вирішення місцевих соціальних проблем (місцеві законодавча та виконавча влади)

I етап. Проведення зустрічі провідних громадських організацій регіону, які вже мають ефективні приклади вирішення соціальних проблем, з головами депутатських комісій, активними депутатами. Мета зустрічі – переконати впливову частину депутатського корпусу в необхідності державного стимулювання НДО.

II етап. Підготовка та затвердження документів щодо відкритого конкурсу соціальних проектів.

(Положення та розпорядження про конкурс і конкурсну комісію, дати початку та проведення тощо).

III етап. Проведення консультативного засідання із залученням активістів місцевих НДО та громадян для визначення найактуальніших проблем населеного пункту (регіону). Визначення пріоритетів розв'язання цих проблем за шкалою терміновості та важливості.

IV етап. Документальне оформлення пріоритетів у розв'язанні соціальних проблем та визначення можливої суми бюджетних чи позабюджетних коштів для їх вирішення.

V етап. Визначення складу експертної ради, що буде розглядати проекти та надавати фінансування, з числа компетентних осіб (наприклад, працівники ресурсних центрів). Отримання їх згоди на роботу в експертній раді для розгляду проектів.

VI етап. Навчання НДО писати проекти, оцінювати їх ефективність, звітувати.

VII етап. Оголошення відкритого конкурсу соціальних проектів у ЗМІ. Особливою умовою участі в конкурсі є забезпечення з боку НДО додаткових коштів чи інших ресурсів для вирішення проблеми, на яку спрямовано проект. Визначення процедури оцінки проектів.

VIII етап. Розгляд поданих на конкурс проектів незалежною радою експертів, визначення кращих проектів та підписання контрактів з переможцями конкурсу.

IX етап. Надання частинами (один раз на три місяці) фінансування для реалізації проекту та отримання й аналіз проміжних і заключних звітів за проектами.

X етап. Підготовка публічного звіту за результатами конкурсу проектів. Демонстрація результатів, досягнених НДО у вирішенні соціальних проблем.

Громадська приймальня або бюро добрих порад (місцева влада, НДО)

З досвіду м. Рівного

І етап. Набір волонтерів (працівників)-консультантів (наприклад, студентів-юристів, які потребують практики) для роботи в приймальні (бюро), підготовка приміщення.

ІІ етап. Підготовка порадника для консультанта, що буде містити відповіді на найактуальніші питання громадян (житло, робота, сім'я, власність, соціальна допомога, відшкодування, свобода особи, освіта, податки, консьюмерство тощо).

ІІІ етап. Підготовка консультантів для роботи в бюро (приймальні).

IV етап. Оголошення про діяльність такого бюро (приймальні) у ЗМІ, через об'яви (плакати) на вулицях і т. д.

V етап. Після того, як відвідувачів стає дуже багато, випуск брошур та плакатів з відповіддю на найактуальніші питання громадян. Поширення плакатів (брошур) з порадами у громадських місцях (біля центрів зайнятості, ринків, лікарень, автобусних і залізничних вокзалів тощо).

Центр волонтерів

І етап. Визначення пріоритетних соціальних проблем, які можна вирішувати за допомогою волонтерів, а також організацій, що потребують додаткових людських ресурсів для розв'язання цих проблем.

ІІ етап. Визначення можливостей мотивації волонтерів та здійснення набору волонтерів з числа студентів, безробітних, пенсіонерів тощо.

ІІІ етап. Проведення навчання волонтерів роботі в спеціальних організаціях. (Навчання організацій роботі з волонтерами).

IV етап. Активне залучення волонтерів до роботи в організаціях, оцінка їх роботи, додаткове мотивування (винагородження).

V етап. Створення нових робочих місць в організаціях, де волонтери себе зарекомендували справжніми професіоналами.

Центр активізації громади (заклади культури, НДО)

З досвіду м. Кіровограда

І етап. Зустріч працівників закладів культури (клуб, бібліотека) із активістами громадських і благодійних організацій для визначення можливостей співпраці та взаємодоповнення діяльності.

ІІ етап. Проведення навчання (стажувань) з питань організації спільної діяльності, управління, залучення фінансування тощо.

ІІІ етап. Надання закладами культури для НДО приміщень під офіс та для проведення заходів. Підписання відповідної угоди.

IV етап. Проведення спільних заходів, спрямованих на активізацію громадян і громадських організацій. (При цьому заклад культури повноцінно функціонує, а НДО отримує приміщення для проведення заходів).

Фонд територіальної громади (місцеві влада, бізнес, НДО, громадяни) смт. Гриців

І етап. Визначення складу засновників з боку місцевої влади, бізнесу, громадських чи благодійних організацій та визначення суми внесків (ресурсів) кожної зі сторін.

ІІ етап. Навчання персоналу фонду. Визначення програм, які будуть підтримуватися. Визначення процедури надання фінансування.

ІІІ етап. Утворення наглядової ради (експертної комісії) з представників трьох секторів. Навчання їх оцінці проектів.

IV етап. Залучення фінансування з місцевих та міжнародних джерел для розв'язання соціальних та інших проблем місцевості.

V етап. Оголошення конкурсу проектів для НДО та територіальних громад. Визначення переможців та надання їм фінансової або технічної допомоги за проектами.

VI етап. Публікація річного звіту про виконані проекти та соціальний ефект від діяльності Фонду та його грантерів.

Примітка: залучення фінансування для подальшого його надання іншим організаціям чи особам є постійною діяльністю Фонду територіальної громади.

Кондомініум (Товариство власників житла)

З досвіду Харкова, Львова, Одеси

І етап. Проведення зборів мешканців багатоквартирних будинків і утворення товариства власників житла. Обрання керівників від кожного будинку.

ІІ етап. Розробка плану роботи товариства будинковими керівниками. Визначення пріоритетів у вирішенні проблем багатоквартирних будинків (ремонт, впорядкування території тощо).

III етап. Визначення суми внесків від мешканців будинків для утримання житла та прибудинкової території. Укладання угод із компанією (підприємцем), що буде здійснювати ремонтні роботи та матеріально-технічне забезпечення товариства.

IV етап. Впорядкування будинків та прибудинкової території силами мешканців будинків без сторонньої допомоги.

V етап. Утворення асоціації, в яку об'єднаються усі товариства власників житла, що знаходяться в населеному пункті.

VI етап. Участь у роботі над муніципальним планом оздоблення та упорядкування території міста (питання, що стосуються прибудинкових територій, фасадів будинків, дитячих та спортивних майданчиків, територій для вигулу домашніх тварин тощо).

Асоціація виробників (кластери)

З досвіду м. Хмельницького

I етап. Поінформування керівників виробничих підприємств про можливості об'єднання в Асоціацію та вигоди від цього.

II етап. Проведення переговорів з керівниками виробничих підприємств та залучення їх до Асоціацій.

III етап. Визначення пріоритетів діяльності Асоціації виробників (вивчення попиту на продукцію, відкриття магазину, пошук сировини, нових ринків збуту продукції, модернізація обладнання, тощо).

IV етап. Реалізація початкового плану самоінвестування за рахунок внесків підприємств-членів Асоціації. (Наприклад, для реалізації своєї продукції підприємства вкладають невеликі внески, за які мають змогу орендувати значні площі в магазинах будь-якого міста).

V етап. Складання спільного паспорта майна та товарів усіх підприємств-членів Асоціації.

VI етап. Залучення зовнішніх інвестицій, кредитів для модернізації та збільшення виробництва усіх підприємств-членів Асоціації. (Майно Асоціації, тобто, у всіх її членів, є предметом більшої застави ніж майно одного підприємства, а тому мова йде про значну інвестицію для усіх підприємств, що входять до Асоціації).

VII етап. Розвиток спільного виробництва та збуту продукції, збільшення кількості членів Асоціації.

Примітка: Асоціація як громадська організація, що призначена захищати та виражати інтереси своїх членів не розглядається Антимонопольним комітетом як об'єкт контролю. Окрім того, Асоціація не є платником податків.

Дорадчо-консультативний комітет громади

З досвіду м. Бахчисарая

I етап. Оголошення через ЗМІ рішення місцевої влади створити дорадчо-консультативний комітет громади та запрошення громадян-активістів до участі в ній.

II етап. Проведення засідання дорадчо-консультаційного комітету громади з питань визначення пріоритетних проблем місцевості (за шкалою: терміновість – важливість).

III етап. Вироблення спільних рішень влади та активних громадян у спеціальних робочих групах.

IV етап. Оприлюднення спільних рішень та ходу їх реалізації через ЗМІ.

V етап. Вироблення стратегічного плану розвитку регіону.

Примітка: залучення до таких дорадчо-консультативних комітетів громади бізнесменів сприятиме економічному розвиткові регіону.

Програма (Фонд) підтримки села

I етап. Визначення потенційних учасників програми, проведення переговорів з керівниками сільськогосподарських підприємств та фермерами про участь, підписання угод.

II етап. Сплата внесків у вигляді врожаю (зерно, овочі, фрукти тощо) сільськогосподарськими підприємствами та фермерами.

III етап. Реалізація сировини (її переробка та подальша реалізація) або обмін на товари, техніку, необхідні членам програми.

IV етап. Проведення відкритого конкурсу бізнес-планів серед учасників програми (після попереднього короткотривалого навчання).

V етап. Надання безповоротної допомоги переможцям конкурсу бізнес-планів, учасникам програми (сільськогосподарським підприємствам, фермерам). Підписання угоди про подальшу співпрацю та сплату внесків для продовження програми.

VI етап. Отримання звіту про дію програми та залучення нових учасників.

Примітка: ця програма може бути суміщена із діяльністю асоціації виробників та продовольчим банком.

Програма "Наше місто" (село)

з досвіду м. Івано-Франківська, Надвірної

І етап. Визначення пріоритетів у вирішенні проблем міста (села) шляхом залучення місцевих активістів громади, бізнесу та за участю муніципальної влади.

ІІ етап. Встановлення розміру індивідуальних премій для переможців програми. Визначення джерел фінансування програми (влада, благодійні організації, бізнес) та додаткових ресурсів (громадські організації, ЗМІ, активні громадяни).

ІІІ етап. Оголошення через ЗМІ конкурсу на краще вирішення місцевої проблеми.

IV етап. Відкриття пункту сприяння (консультацій) вирішенню проблеми. (Наприклад пункт безкоштовної роздачі насіння у проекті "Рівне – місто квітів").

V етап. Виконання робіт з вирішення місцевої проблеми.

VI етап. Оцінка результатів вирішення проблеми міста (села) незалежною радою експертів з числа представників місцевої влади, бізнесу, НДО. Визначення переможців (активістів) та представлення їх у ЗМІ.

VII етап. Публічне винагородження переможців (активістів) грошовими та іншими призами.

Примітка: прикладом такої програми є озеленення міста, конкурс зовнішньої квіткової декорації житла та прибудинкової території.

Після проведення Волинським ресурсним центром у співпраці з Аналітично-інноваційним центром підтримки бізнесу "Євро-Волинь" у м. Луцьку 1-го Форуму регіонального розвитку 15 травня 2001 року місцевим приватним інвестором та Млинівською районною державною адміністрацією (Рівненська область) розпочато експеримент з впровадження 5-ти моделей розвитку села. В межах цього експерименту Аналітично-інноваційний центр надасть 5-ти сільським громадам невеликі зворотні гранти. Результатом виконання цих проектів буде не лише вирішення конкретних соціальних та економічних проблем селян, але й вивчення усіх переваг та труднощів, що виникнуть на шляху впровадження перших моделей розвитку села у регіоні. Таким чином до середини 2002 року буде напрацьовано досвід з втілення конкретних моделей регіонального розвитку на умовах рівноправної співпраці трьох секторів суспільства (бізнес, НДО, влада) в одному із сільських районів Рівненщини. Відтак, у скорому майбутньому ми зможемо поділитися своїм позитивним досвідом з іншими регіонами України.