

УДК 338.1

Філяк М.С.*кандидат економічних наук
Львівського університету бізнесу і права***Завадовська Ю.Ю.***здобувач
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С.З. Гжицького*

ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЧАТКОВОГО СТАНУ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА ІНІЦІАТИВНИХ ГРУП У ГРОМАДАХ, ЩО ПРИЙНЯЛИ ВПО, У 2015 Р.

Стаття представляє короткий авторський огляд аналізу результатів дослідження початкового зрізу ситуації у 34 місцевих громадах – партнерах проекту «Інтеграція ВПО у громадах України», наукові результати якого ще не публікувалися у наукових виданнях. Проаналізовано основні фактори ресурсної забезпеченості ініціативних груп та основні визначники успішності їх управління, зокрема, у контексті трудової міграції та ставлення до ВПО. Визначено ключові фактори довгострокової успішності ініціативних груп.

Ключові слова: адаптація, приймаюча громада, ВПО, ініціативна група.

Філяк М.С., Завадовская Ю.Ю. ХАРАКТЕРИСТИКА НАЧАЛЬНОГО СОСТОЯНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ И ИНИЦИАТИВНЫХ ГРУПП В ОБЩИНАХ, КОТОРЫЕ ПРИНЯЛИ ВПЛ, В 2015 Г.

Статья представляет краткий авторский обзор анализа результатов исследования начального срезка ситуации в 34 местных общинах – партнерах проекта «Интеграция ВПЛ в общинах Украины», научные результаты которого еще не публиковались в научных изданиях. Проанализированы основные факторы ресурсообеспеченности инициативных групп и основные определители успешности их управления, в частности, в контексте трудовой миграции и отношения к ВПЛ. Определены ключевые факторы долгосрочной успешности инициативных групп.

Ключевые слова: адаптация, принимающая община, ВПЛ, инициативная группа.

Filiak M.S., Zavadovska Y.Y. DESCRIPTION OF INITIAL STATE OF INFRASTRUCTURE AND INITIATIVE GROUPS IN THE COMMUNITIES THAT ACCEPTED IDPS AS OF 2015.

The paper presents a brief overview of the author's analysis of the initial survey results in 34 local communities – partners of the project "IDP community integration in Ukraine", the scientific results of which have not been published in scientific journals. The basic factors of resource management of initiative groups have been analyzed, as well as the main success factors of their management, in the context of work migration and treatment of IDPs. Key success factors identified for long-term efficiency of initiative groups.

Key words: adaptation, host community, IDP, initiative group.

Постановка проблеми. Наприкінці 2015 р. в рамках міжнародного проекту було проведене дослідження [1] для того, щоб, зокрема, проаналізувати початковий стан соціально-економічних умов у партнерських громадах та виявити шляхи найбільш успішної адаптації переселенців у 34 приймаючих громадах різних регіонів України, які прийняли вимушених мігрантів із зони конфлікту. Хоча подібні проблеми частково досліджені за кордоном, вони, однак, не цілком розкриті в українських дослідженнях.

Виклад основного матеріалу дослідження. Результати статистичного аналізу та анкетування структуровані у три розділи: стан інфраструктури, потенціал ініціативної групи та ресурси громади. Розподіл відповідей на запитання «Стан основних об'єктів соціальної та дозвільної сфери: клуб» показав, що у половині приймаючих громад клуб відсутній, а у 38% він знаходиться у нормальному стані. Ще 6% громад засвідчили, що клуб не працює. Загалом це свідчить про те, що майже у половині приймаючих громад, куди переїхали вимушені переселенці, рівень розвитку інфраструктури був незадовільним, інакше кажучи, це маленькі села без клубу, тоді як у інших 38% клуб в порядку. Таким чином, основним мотивом переселенців було зовсім не переміщення у поселення з розвинутою інфраструктурою, а у половині випадків – бажання виїхати подальше, часом до родичів або у віддалене маленьке село. Треба зауважити, що у окремих маленьких віддалених селах зазвичай слабкий соціальний капітал, тому роботу з

розвитку там проводити методом ініціативних груп недоречно, дуже дорого. Недивно, що частина переселенців після першого потрясіння вирішила переміститися у поселення із кращими можливостями.

Розподіл відповідей на запитання «Стан основних об'єктів соціальної та дозвільної сфери: будинок культури» показав, що будинок культури як більш масштабний та широко функціональний об'єкт організації культурного життя у місті, великому селі майже в 60% громад був до початку прийому переселенців у нормальному стані, а у понад 17% був у поганому стані, а ще у 6% громад не працював. Зазвичай саме на такі громади і може бути спрямована дія проекту із соціально-економічної інтеграції новоприбулих, адже ситуація з культурною інфраструктурою, яку необхідно виправляти, не є катастрофічно поганою.

Розподіл відповідей на запитання «Стан основних об'єктів соціальної та дозвільної сфери: школа» показав, що майже у всіх (понад 90%) із 34 дослідних громад школа до прийому переселенців була у нормальному стані, тому заходи з інтеграції могли б лише передбачати у частині ремонту пристосування шкіл до більшої кількості відвідувачів або надання їм функції громадських центрів для роботи з переселенцями. Водночас розподіл відповідей на запитання «Стан основних об'єктів соціальної та дозвільної сфери: дитячий майданчик» показав, що ситуація з «дитячою» інфраструктурою у 34 громадах до прийому переселенців була не катастрофічно поганою,

тому зусилля з інтеграції у частині ремонту варто було зосередити на, по-перше, відновленні функціональності дитмайданчиків, що тоді були у поганому стані, а по-друге, на розширенні можливостей майданчиків у нормальному стані. Однак цього зроблено фактично не було, оскільки неможливо було б визначити рівень зростання користування майданчиком з боку переселенців та їхніх дітей, наприклад, не було організовано механізм обліку користувачів дитячих майданчиків, тому вони майже не були серед об'єктів відновлення у цих громадах.

Розподіл відповідей на запитання «Стан основних об'єктів соціальної та дозвільної сфери: побутокомбінат» показав, що у більшості громад вони були відсутні, тоді як понад 25% громад підтримують їх функціонування у нормальному стані. Досить велика доля (близько 9%) відповідей «Інше» вказує на те, що громада користується індивідуальними послугами замість централізованих, що пропонуються побутокомбінатами. Отже, ці установи не стали об'єктами першочергового відновлення, оскільки переселенці не дуже прагнули користуватися ними, тому ці форми організації побуту можна вважати малоактуальними для приймаючих територіальних громад.

Розподіл відповідей на запитання «Стан основних об'єктів соціальної та дозвільної сфери: позашкільні, спеціальні, вищі навчальні заклади» показав, що майже в 30% такі професійні та вищі навчальні заклади відсутні (скоріше, у малих поселеннях), а у решті 56% громад вони знаходяться у нормальному стані. Оскільки складно отримати прямий значний ефект від вкладення у такий тип закладу з метою покращення адаптації переселенців, ці навчальні установи майже не стали об'єктами втручання. Треба відзначити, що навіть у ситуації масового прийому переселенців із зони конфлікту навчальні заклади виявилися загалом підготовленими як інфраструктурно, так і щодо технічного оснащення.

Структура доходів населення вивчалася на етапі початкової оцінки-діагностики громад-партнерів з метою виявлення економічних можливостей, сильних та слабких сторін громади з огляду на перспективу створення економічних проектів та робочих місць для переселенців. Отже, розподіл відповідей на запитання «Основні джерела доходів для мешканців громади: сільське господарство» показує, що у більшості (понад 75%) дослідних громад сільське господарство було вказано як одне з основних джерел доходу населення. Ймовірно, йшлося про працю на присадибних ділянках, у фермерських господарствах. Це дивно, оскільки понад половину громад – це міста, з них біля 20% є промисловими вузлами. Скоріше за все, в таких містах населення навчилося підстраховувати власний бюджет за рахунок присадибних ділянок, але в ретроспективі перспектива створення робочих місць для ВПО на етапі стабілізації саме у сільському господарстві виявилася малореальною через велику розпорошеність малих господарств та відсутність ініціативи, бажання та організаційного механізму для їх координації на тому етапі.

Розподіл відповідей на запитання «Основні джерела доходів для мешканців громади: сезонні роботи» показав, що понад 70% населення дослідних 34 громад до прийому переселенців працювали на сезонних роботах, тобто подекуди були внутрішніми трудовими мігрантами та це вважали основним джерелом свого доходу. Оскільки інтеграція ВПО у приймаючі громади на рівні соціуму загалом відбу-

лася успішно, можна припустити, що саме звичка населення бачити у собі сезонних працівників та самим виступати у такій ролі зумовила відсутність серйозних конфліктів у процесі прийому та адаптації внутрішньо переміщених осіб. Водночас розподіл відповідей на запитання «Основні джерела доходів для мешканців громади: приватне підприємництво» показав, що у понад 80% мешканців приймаючих громад приватне підприємництво вказано як одне з ключових джерел доходу. Водночас дивно виглядає низький рівень ініціативи щодо заснування власного бізнесу у громадах України, традиційно охоплених трудовою міграцією, де схильність до підприємництва вивчалася як альтернативна можливість до трудової міграції та була виявлена на дуже низькому рівні. Ми можемо припустити, що трудові мігранти здебільшого є найманими працівниками та шукають саме роботи по найму, а підприємці схильні до власного бізнесу, тому здебільшого не є сезонними, трудовими мігрантами. Отже, у створенні можливостей працевлаштування переселенців варто враховувати насамперед їхню схильність та минулий досвід, а також диференціювати щодо психологічного статусу найманого працівника чи типового підприємця. Водночас розподіл відповідей на запитання: «Основні джерела доходів для мешканців громади: народні ремесла» засвідчив, що здебільшого народні ремесла не є джерелом доходів для мешканців приймаючих громад у цьому промисловому регіоні, який прийняв багатьох ВПО у часи загострення збройного конфлікту на Сході. Таким чином, у періоді 1–3 років безперспективними для економічного відродження цих громад і адаптації ВПО в них є програми відродження чи культивування народних ремесел з комерційною метою. Одночасно розподіл відповідей на запитання «Основні джерела доходів для мешканців громади: робота за кордоном» вказує на те, що понад 40% опитаних мешканців приймаючих громад вказали роботу за кордоном (ймовірно, сусідня країна) як одне з основних джерел доходу до масового притоку ВПО. Таким чином, ці території можуть вважатися такими, що охоплені явищем трудової міграції, а для неї варто використовувати превенційні, профілактичні заходи у цій сфері.

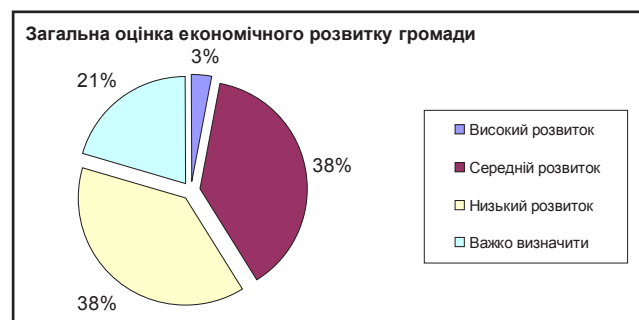


Рис. 1. Розподіл відповідей на запитання «Загальна оцінка економічного розвитку громади» (N = 34; у % до загальної кількості)

Як бачимо, близько 40% громад оцінили себе як такі, що мають низький рівень економічного розвитку (ймовірно, порівняно з найбільшими промисловими та адміністративними центрами регіону), але стільки ж громад оцінюють себе на середньому рівні економічного розвитку. Така ситуація часто характеризується середньо-низькими рівнями доходів, низькими рівнями залучення робочого капіталу та оборотності основних засобів, середньо-низьким рівнем

технологічності виробництва, стагнаційними процесами місцевої економіки. Отже, додаткові робочі місця у половині цих громад становитимуть велику проблему через їх відсутність чи безперспективність. Як ми побачили у ретроспективі, суттєва частка переселенців вирішила виїхати з приймаючих громад через 1–2 роки, шукаючи кращих економічних можливостей. Треба зауважити, що зусилля зі стабілізації будуть малоперспективними, якщо акцентуватиметься увага на створенні робочих місць у громадах, оскільки це складно зробити на масовому рівні за такого стану розвитку місцевих економік, ринку праці. Хоча створення робочих місць на тимчасовій основі, зокрема кооперативів та підприємництва, у період «перечікування кризи» є результативними, потрібними заходами у громадах.

Дослідження *рівня розвитку управління громадою*, наприклад, вивчення механізмів дії місцевих ініціативних груп, здійснювалося для виявлення у партнерських громадах потенціалу впровадження місцевих ініціатив такими групами з метою швидшої та більш ефективної адаптації вимушених переселенців. Як бачимо (рис. 2), механізми виявлення та аналізу проблем населення у більшості приймаючих громад були традиційно малорозвинутими та здебільшого обмежувалися неформальним опитуванням думки і використанням даних статистики у документах. Таким чином, у громадах до масового притоку переселенців майже не проводилося цілеспрямованої роботи щодо залучення громадськості до участі у плануванні та управлінні.



Рис. 2. Розподіл відповідей на запитання «Яким способом виявляються та аналізуються потреби / проблеми громади?» (N = 34; у % до загальної кількості)

Розподіл відповідей на запитання «Скільки рішень прийнято за участю громади за останніх 5 років?» виявив, що здебільшого у приймаючих громадах із залученням до участі було прийнято декілька рішень, хоча існують окремі партнери (їх одиниці), де цей процес широко практикується, а рішень значно більше. Громади загалом поклалися на звичний спосіб управління – делегування функцій менеджменту службовцям сільської ради та виконкому.

Розподіл відповідей на запитання «Як виглядає співпраця секторів громади: спільне прийняття рішень» показав, що, хоча понад 70% громад вказали, що до прийняття переселенців вони практикували спільне прийняття рішень представниками різних суспільних прошарків у громаді, не конкретизовано, наскільки часто та відкрито це робилося. У ретроспективі практика роботи ініціативних груп була більше закритою, ніж навпаки, хоча ВПО до

процесів реалізації проектів залучалися досить активно (як з їхньої власної волі, так і через вимогу зовнішньої програми стабілізації території).

Наступним з метою конкретизації цієї залежності розглянемо пару: розподіли відповідей на запитання «Як виглядає співпраця секторів громади: реалізація проектів» та на запитання «Як виглядає співпраця секторів громади: реалізація окремих заходів». Вони показали, що окремі заходи реалізуються меншою мірою (58,8% громад) шляхом міжсекторного співробітництва, ніж у випадку реалізації проектів (70,6%), що не дивно з огляду на природу цих заходів. Ці відповіді послугували достатньою підставою для запуску в приймаючих громадах механізму планування розвитку із залученням громади до участі, хоча у ретроспективі треба погодитися, що ширша громадськість насправді була охоплена недостатньо, а заходи були зосереджені переважно на базі об'єктів соціальної інфраструктури та носили технічний характер. З іншого боку, ця практика дала можливість ініціативним групам для зміцнення та зростання.

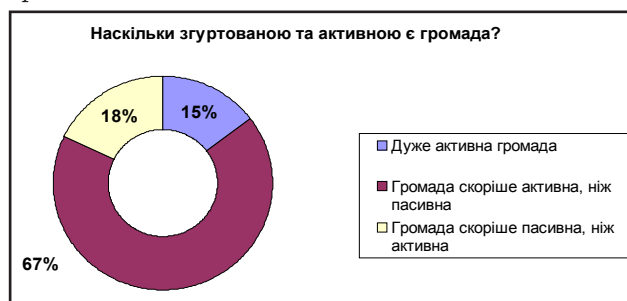


Рис. 3. Розподіл відповідей на запитання «Наскільки активною та згуртованою є громада?» (N = 34; у % до загальної кількості)

Наведений вище розподіл є досить типовим для «середньої» ситуації в Україні. Треба, однак, зауважити, що інтеграція ВПО відбулася швидше, краще і часто у більших масштабах у більш активних громадах з числа приймаючих. Таким чином, ми підтверджуємо вже багаторазово озвучену науковцями тезу про те, що «вища за середню якість місцевого людського капіталу є передумовою успішності процесів з розвитку», але конкретизуємо цю фразу таким додатком «а також успішності та адекватності швидкого реагування громади на гострі кризові ситуації у регіоні».

Розподіл відповідей на запитання «Чи наявні конфлікти в громаді між основними зацікавленими сторонами» показав, що здебільшого відсутність таких конфліктів у громаді є виключною, однозначною умовою можливості початку співпраці з нею у програмі територіального розвитку. Хоча у 6% партнерів такі конфлікти мали місце до притоку переселенців, вони все ж стали партнерами через інші фактори, такі як кількість ВПО, що прибули до громади з власної волі. Згодом, у ретроспективі, у 2–3 громадах згадані конфлікти загострилися та вимагали втручання програми, переговорів. Отже, ми ще раз підтверджуємо тезу про виключний, однозначний характер умови щодо відсутності таких конфліктів між основними зацікавленими сторонами як передумову успішності будь-яких ініційованих процесів розвитку громади.

Розподіл відповідей на запитання «Чи наявні конфлікти в громаді: релігійні конфлікти» засвідчив, що аналогічно попередньому розподілу цей пункт за

звичайних умов став би виключною умовою участі, а громада з наявним релігійним конфліктом була б виключена з конкурсу партнерів програми територіального розвитку. Однак частина таких громад була включена до програми стабілізації територій, а потім виявилось, що релігійні протиріччя не відіграли суттєвої ролі у процесах розвитку, ймовірно, тому, що не зачіпали питання майна релігійних громад або якихось гострих ідеологічних протиріч. Таким чином, ми рекомендуємо переглянути вищевказану виключну умову та дозволяти за умов детальнішого аналізу підтримку процесів розвитку територій також і у громадах, де наявні, серед іншого, релігійні конфлікти.

Відповідь на питання «Чи надавала влада підтримку проектам громади?» показала, що влада у різних проявах у майже 80% випадків сприяла проектам громади. Позитивна відповідь на це запитання була суттєвою передумовою участі громади у програмі з розвитку до часу тривання конфлікту на Сході, і часто пасивність влади у підтримці проектів громади мала результатом провал нових ініціатив, зокрема ненадання власного внеску співфінансування місцевих проектів. Однак на даних територіях та у період АТО навіть у громадах, де влада не надавала підтримку проектам раніше, у ретроспективі виявилось, що всі залучені органи влади виявили підтримку та надали співфінансування проектам швидкого реагування для ВПО. Таким чином, теза про несумісність процесів розвитку та пасивності влади може бути переглянута з огляду на характер ситуації: зокрема, у випадку реакції на надзвичайні умови органи влади виявляють високу здатність мобілізації ресурсів та потенціалу для допомоги громадам.

Розподіл відповідей на запитання «Скільки жінок скористалося результатами проектів громади?» показав, що у цій оцінці ефективності залучення жінок до проектів громади, які відбувалися ще перед припливом переселенців, понад дві третини громад охопили групу від 350 до 894 бенефіціарів жіночої статі, а отже, їхні ініціативні групи виявляли здатність досягнення широкого покриття цільових груп результатами проекту. Також це посилює тезу про активну позицію жінок у складі груп самоврядування та планування на місцевому рівні.

Аналіз потенціалу підтримки ініціативної групи (та її можливих проектів) з боку громади та влади за різними типами активів показав, що у половині громад власні активи є, а у половині їх немає, хоча дослідження до 2014 р. (мирного часу) вказують на те, що тоді громади більшою мірою декларували наявність активів для проектів, а цього разу вирішили залишити свої активи поза увагою. ВПО переважно не володіли на момент переїзду якимись суттєвими ресурсами, які можна було б використати для проектів громади, що і не дивно з огляду на евакуаційний характер цього міграційного переміщення.

Висновки. В більшості громад-партнерів ініціативні групи вже до масового притоку переселенців були добре сформовані, а в інших – переважно на середньому рівні. Треба сказати, що ступінь розвиненості ініціативної групи не був виключною умовою участі у програмі, а громади обиралися переважно на базі кількості або частки прийнятих ВПО. Таким чином, ми стверджуємо, що міцність та якість ініціативної групи є прямою запорукою успішності та адекватності реагування територіальної громади на гострі кризові зовнішні процеси та на події надзвичайного характеру. В ретроспективі, дійсно, виявилось, що добре сформовані групи (більшість партнерів) вчасно

та якісно впоралися із численними нештатними та кризовими ситуаціями у виконанні програми, тоді як групи середнього рівня потребували періодичного втручання експертів та зазвичай не дотримувалися планових термінів виконання робіт, а слабкі групи вимагали постійної участі експертів та менеджменту з підтримки.

Ілюструючи економічний потенціал громади, який міг бути використаний для підтримки проектів із стабілізації територій та адаптації ВПО, треба зауважити, що громада часто здатна мобілізувати приватні, особисті, зовнішні ресурси, зокрема у частині співфінансування вищих органів влади, для реалізації проектів з адаптації ВПО. Це підводить нас до висновку про те, що територіальні громади готові долучитися до потрібних справ здебільшого особистими внесками, а не майном громади чи бенефіціарів, а також успішно залучити ресурси влади вищих рівнів у таких ситуаціях. Водночас це явище показує загальну матеріальну слабкість територіальних громад, які мають покладатися на добру волю особисто мешканців або влади, але не на власні бюджети та організаційний потенціал.

Дослідження розподілу корисності (охоплення бенефіціарів) проектів громади за гендерною ознакою виявило, що результатами інфраструктурних проектів приймаючих громад у мирний час скористалися більшою мірою жінки, а не чоловіки, причому жінки отримали таку користь масово, а чоловіки – лише незначною мірою. У подальшому програма наголошувала на необхідності ширшого залучення чоловіків до проектів громад, але це загалом не було виправлено, зокрема через нагальний характер інших завдань з першочергової стабілізації та технічної допомоги, що стояли перед громадами-партнерами.

Аналіз можливостей співфінансування зовнішніх проектів інфраструктурного розвитку за рахунок джерел території показує оптимістичну картину щодо готовності додатково фінансувати місцеві проекти з боку влади районного рівня навіть у більших обсягах, ніж цього вимагає (зазвичай на рівні 10%) зовнішня донорська програма. Ці дані повністю підтвердилися на практиці, і громади залучили суттєву кількість зовнішніх коштів для розширення тих проектів, що були розпочаті та профінансовані в рамках програми стабілізації територій, що прийняли ВПО. Позитивна відповідь на це запитання із показником не нижче 10% від бюджету проекту, що фінансується програмою, зазвичай є виключною умовою участі громади у проекті територіального розвитку в мирний час, але з огляду на надзвичайний характер ситуації у перелік партнерів потрапили також ті громади, що не були здатні забезпечити фінансовий внесок влади, хоча і програма з тієї ж причини знизила рівень фінансових вимог до 0%. Однак виявилось, що усі громади-партнери успішно залучили кошти співфінансування в обсягах понад 10% за результатами реалізації програми у 2016 р. Ймовірно, спрацювала позитивна мотивація: оскільки органи влади побачили результативність проекту та його нагальну необхідність, на звернення громади були виділені необхідні кошти та ресурси.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Початковий зріз ситуації у громадах-партнерах проекту. Робочі матеріали проекту «Інтеграція ВПО у громадах України». Міжнародна організація з міграції, 2015.
2. Migration and Development Brief, Issue 24. The World Bank. Migration and Remittances Team, Development Prospects

- Group. April 13, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief24.pdf>.
3. MPI Fact Sheet. October 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.migrationpolicy.org/programs/migrants-migration-and-development>.
 4. Gaining from Migration: Towards a New Mobility System by J. Dayton-Johnson, L.T. Katseli, G. Maniatis, R. Münz and D. Papademetriou. September 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dev/migration-development/publications-gaining-from-migration.htm>.
 5. Jose Antonio Ocampo. International Migration and development. United Nations DESA [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.un.org/esa/population/migration/turin/Turin_Statements/OCAMPO.pdf.