

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

**АНАЛІЗ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ
СПРЯМОВАНИХ НА ПІДТРИМКУ ВПО
(НА ПРИКЛАДІ РІВНЕНСЬКОЇ ТА ВОЛИНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ)**

2023

липень

Аналіз місцевих бюджетних програм спрямованих на підтримку ВПО (на прикладі Рівненської та Волинської областей). – Рівне.: Аналітичний центр ШПА ПОЛІС, 2023. – 15 с.

Підготувала: Олександра Лось, стажерка ШПА ПОЛІС

Рецензентка: Наталія Малиновська, кандидатка політичних наук

Керівник напрямку: Віталій Лебедюк, директор ШПА ПОЛІС

Висловлені думки належать авторці і не обов'язково збігаються з позицією ШПА ПОЛІС. За всі помилки та неточності, якщо вони є у фінальній версії, несе відповідальність лише авторка.

Будь-яке використання матеріалів, розміщених у цьому виданні, дозволене за умови згадки першоджерела.

Зміст

Вступ	4
Методологія дослідження.....	5
Результати дослідження.....	6
Аналіз обласних програм, спрямованих на забезпечення ВПО житлом... 7	
Аналіз обласних програм спрямованих на підтримку ВПО.....	11
Висновки	14
Рекомендації	15

Вступ

Окупація територій України росією у 2014 році стала причиною переміщення тисяч людей з територій, на яких почались бойові дії. Перед місцевими органами влади, які приймали біженців, постали нові виклики задля допомоги цим людям, їхній інтеграції. Проте програми з допомоги ВПО не мали масового характеру, а подекуди зовсім були відсутні.

Згідно зі звітом щодо регіональних інтеграційних програм для внутрішньо переміщених осіб, що опублікувала Норвезька рада у справах біженців, окремі інтеграційні програми для ВПО у 2020 році були лише у Донецькій та Тернопільській областях, а до 2020 – у Дніпропетровській та Луганській областях¹. У Волинській та Рівненській областях до 2022 року окремих програм, які були б направлені на ВПО, не було. Такі результати є наслідком того, що до повномасштабного вторгнення не було загального розуміння проблеми інтеграції ВПО та потреби гендерно орієнтованого бюджетування цих програм, оскільки кількість ВПО не була великою. Так, станом на 05.05.2021 року у Волинській області знаходилось 3124 особи в статусі переселенця, а станом на 29.03.2023 року їхня кількість вже була 54 457 осіб. У Рівненській області станом на 05.05.2021 проживало 3038 осіб у статусі переселенця, а 29.03.2023 – 54 636 осіб². Відбулось зростання у 17 разів у Волинській області та у 18 разів у Рівненській.

Після повномасштабного вторгнення обласні програми, у яких в назві напряду вказується про ВПО, з'явилися у Закарпатській, Львівській, Одеській, Рівненській, Полтавській та Чернігівській областях. У інших областях

¹ Звіт щодо регіональних інтеграційних програм для внутрішньо переміщених осіб. URL: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/05_2021_nrc_idp_integration_policies_ukr.pdf (дата звернення: 07.02.2023).

² Найбільше ВПО у східних областях — результати дослідження Руху ЧЕСНО. URL: <https://www.chesno.org/post/5625/> (дата звернення: 28.05.2023).

(крім Кіровоградської та Чернівецької областей) є оновленні програми соціального захисту населення, де прописані заходи щодо допомоги внутрішньо переміщеним особам. У Кіровоградській області, станом на 17.05.2023 року, на офіційних сайтах відсутня інформація, щодо програм із соціального захисту населення чи програм, дотичних до допомоги внутрішньо переміщеним особам. У Чернівецькій області на 2019 – 2021 роки була обласна комплексна програма соціальної підтримки окремих категорій громадян, проте на офіційному сайті Чернівецької ОДА, станом на 17.05.2023 року, відсутня інформація про програму на 2022 рік. Інші програми, які могли бути дотичними до ВПО теж відсутні.

Такі показники свідчать про проблеми впровадження програм, орієнтованих на допомогу для внутрішньо переміщених осіб. Тому метою нашого дослідження є здійснити аналіз цільових програм, щодо ВПО. Обрано для порівняння Волинську та Рівненську область, оскільки вони мали схожі стартові позиції із кількістю ВПО та зараз, після 24.02.2022, ця кількість зросла майже однаково.

Методологія дослідження

Основні методологічні положення дослідження.

Аналіз програм здійснювався враховуючи наступні критерії:

- наявність програм, спрямованих на допомогу ВПО;
- наявність статистичних даних, щодо кількості та соціальної структури ВПО;
- гендерний підхід у бюджетуванні програм;
- огляд завдань програми, які вона покликана вирішити;
- наявність регулярної звітності, щодо ходу виконання програм.

Для аналізу обирались програми, що мали схоже цільове спрямування та були дотичними до захисту внутрішньо перемішених осіб під час російсько-української війни.

Результати дослідження

Згідно зі Звітом про внутрішнє переміщення в Україні від Міжнародної організації з міграції станом на 23 серпня 2022 року кількість ВПО в Україні становила 6 мільйонів 975 тисяч осіб. Серед них кількість жінок була 70% та 30% чоловіків. Жінки-ВПО частіше повідомляли про додаткові категорії потреб, такі як предмети гігієни (33%), фінансова підтримка (79%) та непродовольчі товари (38%)³.

Станом на грудень 2022 року у Рівненській області проживало 37 515 офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб⁴. Інформація щодо гендерного розподілу відсутня.

У Волинській області станом на листопад 2022 року офіційно зареєстровано було 60 330 осіб. Інформація щодо кількості чоловіків та жінок опубліковувалась станом на 1 липня 2022 року та становила 22 823 чоловіків та 37 149 жінок на загальну кількість 59 972 зареєстрованих осіб. Також зазначалось, що кількість осіб працездатного віку становить 29 821 та 1 108 осіб що потребують працевлаштування, 7648 осіб, які досягли пенсійного віку, 2 177 осіб з інвалідністю⁵.

³ Звіт про внутрішнє переміщення в Україні. MOM. URL: https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/IOM_Gen%20Pop%20Report_R8_UKR.pdf (дата звернення: 10.02.2023).

⁴ Де на Рівненщині проживає найбільше переселенців. Начальник ОВА назвав дані : Суспільне. URL: <https://suspilne.media/339910-de-na-rivnensini-prozivaе-najbilse-pereselenciv-nacalnik-ova-nazvav-dani/> (дата звернення: 10.02.2023).

⁵ Внутрішньо переміщені особи на території Волині. URL: <https://www.voladm.gov.ua/article/vnutrishno-peremischeni-osobi-na-teritoriyi-volini/> (дата звернення: 10.02.2023).

Статистична інформація щодо гендерного розподілу не ведеться у жодній з областей, що ускладнює розуміння демографічного зрізу ВПО та, відповідно, їхніх потреб.

Аналіз обласних програм, спрямованих на забезпечення ВПО житлом

Програму⁶ забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб у Рівненській області на 2022 – 2024 роки було затверджено 29 серпня 2022 року. На урядовому рівні це закріплювалось Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2022 р. № 495 «Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб⁷».

Головною передумовою затвердження програми, місцева влада називає: «низький рівень забезпеченості в області внутрішньо переміщених осіб житлом та недостатнє забезпечення можливостей для реалізації прав на житло, встановлених Законом України». Також у програмі вказується, що станом на 15 серпня 2022 року з заявами щодо надання житлових приміщень звернулося 358 родин з-поміж ВПО. Згадується, що загалом станом на серпень 2022 року у Рівненській області було обліковано 76210 внутрішньо переміщених осіб, а на постійне проживання залишилось 49408 осіб. Цілі програми є наступними:

- поліпшення житлових умов внутрішньо переміщених осіб;
- збільшення зайнятості населення шляхом закріплення на робочих місцях спеціалістів та фахівців з високим рівнем кваліфікації;

⁶ Про затвердження Програми забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб у Рівненській області на 2022-2024 роки. URL: <https://ror.gov.ua/upload/content/2022/November/PKGCpMOy.pdf> (дата звернення: 12.02.2023).

⁷ Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2022 р. № 495. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.05.2023).

- покращення соціального стану та демографічної ситуації.

Прямо визначених цілей, спрямованих на посилення гендерної рівності, або цілей, конкретно орієнтованих на поліпшення становища жінок або чоловіків, у програмі не вказано.

Програма передбачає виконання таких завдань:

- визначення обґрунтованих потреб у житлі для ВПО, формування реєстрів потенційних одержувачів;
- створення належних умов для надання безоплатної правової допомоги ВПО;
- розвиток місцевих житлових програм, співпраця з органами місцевого самоврядування.

Учасниками програми можуть бути ВПО, які перебувають на обліку громадян, що потребують житла для тимчасового проживання.

Станом на 20 квітня 2023 року, звіт щодо виконання цієї програми за 2022 рік, на офіційній сторінці Рівненської ОДА відсутній. Проте, можемо зробити висновки, щодо виконання окремого завдання зі звітної інформації інших цільових програм. У звіті за 2022 рік про хід виконання завдань Обласної програми соціального захисту населення Рівненської області⁸ вказується, що було здійснено заходи з надання консультаційно-правової допомоги (64 800 гривень), що перегукується з одним із завдань Програми забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб. Моніторинг виконання решти завдань ускладнюється через відсутність релевантної інформації.

У Волинській області діє «Комплексна програма надання позик окремим категоріям громадян у Волинській області на 2022 – 2026 роки

⁸ Звіти про виконання обласних програм. URL: <https://ror.gov.ua/zviti-pro-vikonannya-oblasnih-program> (дата звернення: 12.04.2022).

«Власний дім⁹». Програма спрямована на виконання Стратегії розвитку Волинської області на період до 2027 року, а саме частини стратегічної цілі – розвиток людського капіталу та підвищення якості життя населення (оперативна ціль – створення умов для комфортного та безпечного проживання мешканців). У пункті про визначення проблеми, яку має розв’язати програма, наведено дані, які демонструють негативну динаміку пов’язану зі зниженням кількості економічно активного населення. «З 2010 року економічно активне населення зменшилось на 57,1 тис. осіб і у 2020 році становило 417 тис. осіб проти 474,1 тис. осіб у 2010 році. Відповідно зменшилось зайняте населення з 2010 (433,6 тис. осіб) по 2020 рік на 80,7 тис. осіб і на 01 січня 2021 року становило 352,9 тис. осіб».

Метою програми є «створення фінансових передумов розвитку сільської місцевості шляхом надання дешевих позик населенню для досягнення диверсифікації економічної діяльності, забезпечення гендерної рівності; гарантованих соціальних стандартів і покращення умов проживання у селі; збереження сільського населення як носія української ідентичності, культури й духовності».

Завдання програми:

- забезпечення доступності до власного житла громадян, які потребують покращення житлових умов шляхом будівництва чи придбання;
- реконструкція та модернізація наявного житлового фонду та його інженерне облаштування;

⁹ Комплексна програма надання позик окремим категоріям громадян у Волинській області на 2022 – 2026 роки «Власний дім». URL: <http://agrovolyn.gov.ua/article/kompleksna-programa-nadannya-pozyk-okremym-kategoriyam-gromadyan-u-volynskiy-oblasti-na-2022> (дата звернення: 12.04.2022).

- розвиток «зеленого» туризму шляхом надання кредитної підтримки мешканцям села на будівництво та облаштування садиб «зеленого туризму»;
- зменшення об'єктів незавершеного будівництва, які можливо добудувати та перепрофілювати під житло;
- отримання коштів від повернення позик до відповідного бюджету в якості відновлювального ресурсу, що спрямовується на подальше виконання Програми.

Завдання програми створені з дотриманням принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Це простежується у звітній інформації: «З 2019 року за програмою «Власний дім» отримали позики 312 забудовників (2019 рік – 162, 2020 рік – 107, 2021 рік – 43). За гендерною ознакою: 161 позичальниця жіночої статі, 152 позичальники чоловічої статі». Що стосується зайнятості позичальників, то усі вони були працездатного віку. В розрізі професій: працівники галузі працівники галузі освіти, місцевого самоврядування – 78 позичальників; працівники охорони здоров'я – 31 позичальник, працівники галузей сільського господарства та ОСГ (особисте селянське господарство) – 64 позичальники; службовці та інший персонал органів місцевого самоврядування – 91 позичальник, працівники, що надають послуги соціального та побутового обслуговування, правоохоронних органів, ветерани АТО/ООС тощо – 48 позичальників».

Згідно зі звітом про виконання Комплексної програми надання позик окремим категоріям громадян у Волинській області на 2022 – 2026 роки у 2022 році Управління агропромислового розвитку Волинської облдержадміністрації у 2022 році коштом бюджетів всіх рівнів передбачено 9 364,3 тис. грн: з державного бюджету – 2 810 тис. грн; з обласного – 3 550, 0 тис. грн; з бюджетів територіальних громад – 3004,3 тис. грн. У 2022 році профінансовано 7 534 тис. грн. Введено в експлуатацію 15 житлових

будинків, підключено до інженерних мереж 12 помешкань. Інформація, щодо гендерного розподілу позик відсутня.

Аналіз обласних програм спрямованих на підтримку ВПО

У Рівненській області наявна Обласна програма матеріальної підтримки найбільш незахищених верств населення на 2023-2025 роки¹⁰ прийнята 25 жовтня 2022 року. Одним пунктом з мети Програми є «здійснення заходів соціально-побутового характеру, спрямованих на надання допомоги ВПО».

Завдання Програми:

- надання матеріальної допомоги, в тому числі на лікування, внутрішньо переміщеним особам;
- здійснення заходів соціально-побутового характеру, спрямованих на надання допомоги ВПО;
- задоволення продовольчих потреб цивільного населення;
- надання медичної допомоги;
- організація розміщення, проживання, облаштування місць розміщення громадян.

Всього на реалізацію Програми планується витратити 263 222,0 тисяч гривень. Що стосується додаткових джерел фінансування допомоги ВПО, то у звіті за 2022 рік про хід виконання завдань Обласної програми соціального захисту населення Рівненської області¹¹ вказується, що всі кошти (91 110 гривень), виділені на підтримку діяльності інститутів громадянського суспільства (одне із завдань Обласної комплексної програми соціальної

¹⁰ Про Обласну програму матеріальної підтримки найбільш незахищених верств населення на 2023-2025 роки. URL: <https://ror.gov.ua/upload/content/2022/December/jkSkOssb.pdf> (дата звернення: 07.04.2023).

¹¹ Звіти про виконання обласних програм. URL: <https://ror.gov.ua/zviti-pro-vikonannya-oblasnih-program> (дата звернення: 12.04.2022).

підтримки Захисників та Захисниць України на 2023 – 2025 роки¹²), були спрямовані на допомогу внутрішньо переміщених осіб.

Враховуючи, що заходи реалізації Програми припадають на 2023-2025 роки, то звіту про хід виконання ще не опубліковано.

У Волинській області наявна схожа програма та має назву «Регіональна програма підтримки осіб, які брали участь у захисті Батьківщини та членів їхніх сімей на 2020-2023 роки, тимчасово переміщених осіб у 2022 – 2023 роках¹³». Це відредагована назва минулої програми, яка орієнтувалась лише на захисників та захисниць. Загальний обсяг фінансових ресурсів, необхідних для реалізації Програми становить 21 470,0 тис. гривень.

В основному Програма спрямована на забезпечення соціальної підтримки та захисту військовослужбовців області, а також їхніх сімей. Обґрунтування проблеми, заходи, щодо реалізації Програми, також стосуються лише захисників¹⁴.

В оновленій програмі додаються заходи, спрямовані на підтримку внутрішньо переміщених осіб:

- організація тимчасового перебування тимчасово переміщених осіб (дітей) у санаторно-курортних та інших закладах області;
- проведення ремонтних робіт у гуртожитку Волинського обласного навчального центру АПК з метою розміщення внутрішньо переміщених осіб.

¹² Про Обласну комплексну програму соціальної підтримки Захисників та Захисниць України на 2023 – 2025 роки. URL: <https://ror.gov.ua/upload/content/2022/December/SEKKVyip.pdf> (дата звернення: 07.04.2023).

¹³ Про продовження терміну дії та внесення змін до Регіональної програми підтримки учасників антитерористичної операції/ООС та членів їхніх сімей на 2020-2022 роки, підтримки тимчасово переміщених осіб у 2022 році. URL: <https://new.volynrada.gov.ua/resolutions/pro-prodovzhennya-terminu-diyi-ta-vnesennya-zmin-do-regionalnoyi-programy-pidtrymky-uchasnykiv-antyterorystychnoyi-operacziyi-oos-ta-chleniv-yihnih-simej-na-2020-2022-roky-pidtrymky-tymchasovo-peremi/> (дата звернення: 19.02.2023).

¹⁴ Проект регіональної програми підтримки учасників антитерористичної операції/ООС та членів їх сімей на 2020 – 2022 роки. URL: <https://voladm.gov.ua/article/proekt-regionalnoyi-programy-pidtrimki-uchasnykiv-antiteroristichnoyi-operaciyioos-ta-chleniv-yih-simej-na-2020-2022-roki/> (дата звернення: 19.02.2023).

Окремих пунктів, які б стосувалися посилення гендерної рівності або цілей, конкретно орієнтованих на поліпшення становища жінок або чоловіків, у програмі не вказано.

Згідно зі звітом «Про підсумки роботи органів соціального захисту населення області у 2022 році та завдання на 2023 рік», на реалізацію програми були використані кошти у сумі 13 526,2 тис. грн. З них:

- проведено заходи з організації відпочинку для сімей загиблих (зниклих безвісти) учасників антитерористичної операції та родин загиблих «майданівців» у комунальних санаторно-курортних закладах області на суму 682,1 тис. грн, 114 осіб;
- забезпечена робота обласного мобільного соціального офісу на суму 47,8 тис. грн;
- організовано тимчасове перебування 702 тимчасово переміщених осіб (дітей) у санаторно-курортних закладах області на суму 12 296,3 тис. грн, у зв'язку з військовою агресією російської федерації.

За допомогою на проживання, передбаченою постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 року № 332 «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам», минулого року звернулись 42 тис. внутрішньо переміщених осіб. Фінансування допомоги здійснено в повному обсязі на суму 805,1 млн грн¹⁵. Інформація щодо гендерного розподілу отриманих допомог відсутня.

¹⁵ Про підсумки роботи органів соціального захисту населення області у 2022 році та завдання на 2023 рік.
URL: <https://voladm.gov.ua/article/pro-pidsumki-roboti-organiv-socialnogo-zahistu-naselelnya-oblasti-u-2022-roci-ta-zavdannya-na-2023-rik/> (дата звернення: 22.03.2023).

Висновки

Актуальність здійснення гендерно орієнтованого аналізу бюджетних програм щодо внутрішньо переміщених осіб під час російсько-української війни на регіональному рівні потребує постійного моніторингу. Поодинокі випадки впровадження регіональних інтеграційних програм для внутрішньо переміщених осіб до 2022 року в Україні свідчать про недостатнє розуміння місцевими органами влади важливості вироблення відповідної політики. Дотримання гендерно орієнтованого підходу сприяє ефективному використанню бюджетних коштів. Що, своєю чергою, впливає на якість надання послуг. Це свідчить про необхідність подальшого розвитку та впровадження гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі на регіональному рівні з метою забезпечення гендерної рівності та соціальної справедливості.

Проаналізовані програми Рівненської та Волинської областей вказують на ряд проблем, які існують у цій сфері. Жоден з етапів, які пропонує ГОБ для здійснення гендерно орієнтованого бюджетування, не було повністю впроваджено у жодній з областей. Робота над аналізом ускладнювалася через відсутність статистичних даних, звітів, баз даних із демографічними характеристиками осіб, що отримали допомогу. Це вказує на низький рівень виконання місцевою владою власних обов'язків.

Рекомендації

Для того, щоб покращити бюджетні програми обраних нами областей рекомендуємо:

1. Забезпечити регулярну систему збору та аналізу гендерної статистики щодо стану соціально незахищених верств населення.
2. Провести відповідне навчання для працівників органів влади, які залучені до вироблення та формування бюджетних програм у Рівненській та Волинській областях.
3. Здійснювати моніторинг усіх етапів гендерно орієнтованого бюджетування у процесі реалізації завдань програм та висвітлювати це у відповідній звітній документації.