

## ВИСНОВОК

### за результатами огляду видатків бюджету у сфері регіонального розвитку в частині реалізації програм і проектів регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку

#### Ключові проблеми:

Протягом останніх років в Україні в цілому було сформовано нові підходи щодо формування та реалізації державної регіональної політики та визначено інструменти фінансування регіонального розвитку у регіонах завдяки Державному фонду регіонального розвитку (далі ДФРР), що передбачено статтею 24-1 Бюджетного кодексу України.

Проте практика застосування такого нового інструменту регіонального розвитку показала деякі проблеми, що викликані неповним законодавчим регулюванням формування ДФРР, підготовкою та виконанням проектів регіонального розвитку у регіонах.

**Проблема перша:** Від часу ухвалення в 2014 році Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (ДСРР-2020) в Україні так і не було профінансовано заходи для досягнення загальноукраїнських цілей, зокрема єдності українського простору, загальноукраїнської солідарності та міжрегіональної співпраці. В Державному бюджеті України не закладаються кошти на реалізацію загальноукраїнських цілей державної регіональної політики, а ДФРР не передбачає можливостей використання коштів на ці цілі, оскільки всі кошти ДФРР розподіляються за певними критеріями між регіонами. По суті держава, задекларувавши у своїх стратегічних документах певні важливі загальнодержавні цілі не визначила для цього джерел фінансування.

**Проблема друга:** Не достатньо прогнозованим є розмір ДФРР на плановий рік, адже не зважаючи на те, що стаття 24-1, частина 1 визначає розмір фонду, як 1% видатків бюджету, проте ще не було жодного року, аби ця норма була дотриманою. Але навіть у випадку дотримання цієї норми, завжди виникатиме питання визначення остаточних сум, що будуть розподілені між регіонами, лише після ухвалення бюджету, тобто в році фінансування проектів. Така ситуація створює перешкоди для відбору необхідних для реалізації проектів регіонального розвитку ще до початку року фінансування проектів.

**Проблема третя,** яка частково пов'язана із проблемою другою: перелік проектів регіонального розвитку затверджується у поточному році у якому вони мають реалізовуватись, що призводить досить часто до неможливості виконати проект до завершення бюджетного року, кошти повертаються до Державного бюджету України, або проект виконується не якісно.

**Проблема четверта:** наявність елементів непрозорого відбору проектів на фінансування, а часом лобізму окремих політичних діячів, державних службовців чи інших учасників комісій з оцінки та

відбору проектів при визначенні проектів на фінансування. На учасників комісій не поширюється положення про «конфлікт інтересів».

**Проблема п'ята:** не зважаючи на те, що кожен рік в різних регіонах України за кошти ДФРР реалізовується сотні проектів, завдяки яким будуються та реконструюються школи, дитячі садки чи лікарні, жоден з цих об'єктів не ідентифікується, як той, що збудований за кошти держави. Натомість відкриття таких об'єктів використовується з політичною метою, створюючи хибну уяву серед населення, що ці важливі об'єкти створено саме завдяки чи взагалі за кошти політика чи політиків.

**Проблема шоста:** розподіл коштів між регіонами, рівень ВРП на душу населення у яких менший 75% загальноукраїнського показника не враховує їх реальний ВРП, регіони, у яких показник значно нижчий 75% отримують кошти на розвиток у такій же пропорції, як і регіони із рівнем ВРП 73-74%. Також практика показує, що регіони, які отримують кошти додатково за цією квотою не використовують ці кошти власне для зростання, а витрачають їх передусім на вирішення поточних проблем соціального характеру.

До цього додається **низка точкових проблем**, які потребують вирішення, зокрема:

- неможливість фінансування видатків споживання проектів регіонального розвитку, які подані на розгляд державної комісії у поточному році (а не у попередньому, як визначено статтею 24-1 БКУ, що є 100% практикою усіх років існування ДФРР)
- невідповідність проектів регіонального розвитку, які подаються на фінансування з ДФРР технічним завданням на проекти, визначені у плані заходів із реалізації регіональних стратегій,
- відсутність приписів щодо реалізації регіональних стратегій не тільки за державні кошти, які надає ДФРР, а й за рахунок регіональних бюджетних програм, тощо.

## Пропозиції:

Необхідно виконати завдання, визначені планами пріоритетних дій Уряду на 2016-17 роки, а саме – підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України проект закону про внесення змін до статті 24-1 Бюджетного кодексу України, передбачивши збільшення розміру ДФРР до 1,5% видатків Державного бюджету України із можливістю спрямування третини цієї суми на реалізацію пріоритетів, визначених державною стратегією регіонального розвитку; підготувати та внести законопроект про внесення змін до законів «Про засади державної регіональної політики» та «Про стимулювання розвитку регіонів» для їх гармонізації між собою, особливо в частині використання таких інструментів, як угоди з регіонального розвитку та програми підтримки розвитку «депресивних» територій; внести зміни у нормативні акти Уряду та накази Міністерства регіонального розвитку щодо посилення об'єктивності в оцінці проектів регіонального розвитку та відхилення проектів, які не відповідають технічним завданням проектів, визначеним планами реалізації регіональних стратегій.

Метою проекту закону про внесення змін до статті 24-1 БКУ та Закону «Про засади державної регіональної політики» має бути удосконалення порядку фінансування проектів та програм регіонального розвитку, створення умов для фінансування загальнодержавних цілей, визначених ДСРР та гармонізація норм статті 24-1 із нормами Закону України «Про засади державної регіональної політики».

Для забезпечення фінансування досягнення загальноукраїнських цілей, визначених Державною стратегією регіонального розвитку, без зменшення фінансування реалізації стратегій регіонального розвитку пропонується збільшити розмір ДФРР з 1% до 1,5%. Передбачивши при цьому, що процент стосується суми доходів Державного бюджету за попередній рік. Такий підхід дає змогу планувати проекти регіонального розвитку на рік наперед, оскільки цифра стає відомою, до року планування.

До того ж пропонується збільшення коштів ДФРР з 1% до 1,5% є цілком логічним і впливає із Плану дій Уряду на 2016 рік, який так і не був виконаним в частині пункту «10. Створення умов для стабільного, передбачуваного та доступного фінансування регіонального розвитку», який і передбачав таке збільшення та запровадженні інших новацій для стабільного та прогнозованого фінансування регіонального розвитку».

Аби забезпечити реалізацію як загальноукраїнських цілей регіонального розвитку так і регіональних, пропонується третину державного фонду регіонального розвитку витратити на досягнення цілей та завдань ДСРР-2020, а дві третини коштів спрямувати на регіональний рівень, а саме на реалізацію цілей та завдань регіональних стратегій розвитку. За такого підходу ми отримаємо класичну європейську схему реалізації політики регіонального розвитку «зверху-вниз» та «знизу-вгору», що забезпечуватиме єдність українського простору та розвиток регіонів у контексті з розвитком всієї держави.

Також пропонується дещо по-новому визначити критерії розподілу коштів ДФРР між регіонами. А саме, при розподілі 20% коштів ДФРР між регіонами, рівень ВРП на душу населення у яких менше 75% середньо українського показника має враховуватись реальна різниця між цим показником і показником конкретного регіону.

Аби вирішити проблему затвердження проектів регіонального розвитку перед роком їх фінансування, поряд з нормою, що сума ДФРР розраховується від попереднього року, пропонується запровадити дві принципових новели: визначити, що Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (далі – Мінрегіон) до 1 лютого року, який передує плановому для реалізації проектів регіонального розвитку, доводить регіонам індикативний план щодо суми коштів ДФРР, на які може розраховувати регіон, а ОДА подають відібрані для фінансування проекти до 1 травня; затверджені Урядом проекти регіонального розвитку на плановий бюджетний рік подаються додатком до проекту Державного бюджету України.

Таким чином, відразу з початком нового бюджетного року, всі проекти регіонального розвитку мають можливість реалізовуватись.

До цього також варто зауважити, що саме за такого підходу утворюється логічна схема: визначено суми для регіонів за певними критеріями, базованими на чисельності населення та рівні ВРП на особу; регіони на ці суми відбирають проекти регіонального розвитку, що корелюються з відповідними регіональними стратегіями розвитку та планами їх реалізації за спеціальними процедурами на основі відкритого конкурсу проектів; комісія Мінрегіону перевіряє подані проекти на відповідність вимогам законодавства; Кабінет Міністрів затверджує перелік проектів; перелік проектів затверджується законом про бюджет; реалізація проектів відбувається відповідно до їх кошторисів та планів, починаючи з 01 січня.

Поруч з цим, пропонується запровадити норми щодо недопущення конфлікту інтересів членів комісій при розгляді проектів, а також встановити вимоги до онлайн трансляції засідання комісії.

Варто зауважити, що комісія, яка розглядає проекти регіонального розвитку на національному рівні має оцінювати та відбирати проекти, що стосуються реалізації загальноукраїнських цілей (одна третина ДФРР), а щодо проектів, поданих регіонами, комісія перевірятиме їх лише на відповідність законодавству за формальними підставами. Це сприятиме зростанню ролі регіональних комісій та розвантажить діяльність комісії національного рівня.

Необхідно ввести норму, за якою всі об'єкти, що створені, відремонтовані, реконструйовані, тощо за кошти ДФРР мають мати обов'язкове маркування за правилами, визначеними Кабінетом Міністрів України. Така норма відповідає європейській практиці і сприятиме зростанню загальноукраїнської єдності.

Пропонується вилучити введену в грудні 2016 року Верховною Радою України норму щодо обов'язкової участі у комісії понад 50% народних депутатів України як таку, що породжує конфлікт інтересів та створює загрозу відсутності кворуму на засідання комісії. Натомість пропонується запровадити норму про пряму трансляцію засідання комісії на сайті Мінрегіону як додаткову гарантію прозорості рішень, які прийматиме комісія (хоча така комісія може лише відхилити поданий регіоном проект на підставі його невідповідності законодавству; при цьому, основними рішеннями щодо фінансування того чи того проекту є рішення регіональних комісій).

**Щодо неможливості фінансування видатків споживання у проектах регіонального розвитку, які подані на розгляд державної комісії у поточному році (а не у попередньому, як визначено статтею 24-1 БКУ) пропонується** рекомендувати Міністерству фінансів протягом поточного року, за обґрунтованим поданням головного розпорядника бюджетних коштів (Мінрегіону), здійснювати перерозподіл бюджетних асигнувань, затверджених у розписі бюджету та кошторисі, в розрізі економічної класифікації видатків бюджету, а також в розрізі класифікації кредитування бюджету - щодо надання кредитів з бюджету, за наступною процедурою:

- Мінрегіон звертається до Міністерства фінансів з обґрунтуваннями необхідності перерозподілу коштів між КЕКВ;
- Міністерство фінансів вносить зміни до розпису *(до 20 числа місяця)*;
- один примірник довідки про внесення змін до розпису передається Казначейству, що є підставою для фінансування з урахуванням змін.

У цьому випадку погодження Комітету ВРУ з питань бюджету не потрібне.

На сьогодні такий перерозподіл здійснюється, оскільки у розписі державного бюджету кошти ДФРР передбачаються за КЕКВ 3210 «Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)». Зазначений КЕКВ визначається тоді, коли головний розпорядник коштів безпосередньо сам не забезпечує використання коштів. У нашому випадку Мінрегіон передає кошти розпорядникам нижчого рівня, які їх використовують. При цьому, перерозподіл між КЕКВ здійснюється після затвердження розподілу коштів між регіонами та проектами регіонального розвитку і в межах коду 3000 «Капітальні видатки». У додатку № 3 до Закону України про Державний бюджет Мінрегіону за бюджетною програмою 2761070 «ДФРР» щороку передбачаються видатки розвитку. При цьому, конкретні КЕКВ не визначаються. КЕКВ визначаються під час складання розпису державного бюджету. Паспорт бюджетної програми не затверджується, так, як це загальнодержавні видатки.

### **Додатково пропонується:**

1. Оцінювання проектів проводити на веб-порталі ДФРР (<http://dfrr.minregion.gov.ua/>) для недопущення некомпетентних (заангажованих) оцінок.
2. Відкоригувати критерії оцінювання проектів для врахування якості підготовки проектних заявок (зміни Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства "Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку" (№ 80, від 24 квітня 2015 року; зі змінами від 01.04.2016 № 80).
3. Не допускати до оцінювання проекти з не заповненою (повністю або частково) аплікаційною формою.
4. Не допускати до оцінювання проекти, що подані не у відповідності до технічного завдання плану заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку.
5. Відбір проектів-переможців здійснювати окремо по кожному технічному завданню плану заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку.