

РЕКОМЕНДАЦІЇ
ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ФОРУМУ
"ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА: ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ"

9 жовтня 2007 року в м. Києві відбувся Фінансово-економічний форум «Фіскальна політика: перспективи розвитку місцевого самоврядування», організатором якого виступив Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень за підтримки проекту «Реформа місцевих бюджетів» (USAID/RTI).

В роботі Форуму взяли участь представники органів державної влади (Міністерства фінансів України, Міністерства економіки України, Секретаріату Президента України) Державної податкової адміністрації, працівники органів місцевого самоврядування, міжнародних структур та організацій, неурядових організацій, науковці та експерти.

Захід був спрямований на професійне обговорення актуальних фінансово-економічних проблем, визначення напрямів реформ в бюджетно-податковій і інших пов'язаних сферах та передбачав обговорення наступних питань:

1) Принципи, проблеми та перспективи формування ресурсного потенціалу місцевого самоврядування, у тому числі:

- Чи достатньо запропонованих у проекті Податкового кодексу норм для зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів та які часові рамки етапів податкової реформи?

- Які системні зміни необхідно внести в Бюджетний Кодекс та в підготовлений Урядом проект Закону про державний бюджет на 2008 рік для покращення стану місцевих бюджетів?

2) Вектор та взаємозв'язки нагально необхідних реформ, у тому числі:

- криза житлово-комунального господарства в Україні та можливість її подолання через удосконалення управління фінансами галузі;

- роль та місце реформи місцевих фінансів серед адміністративної, територіальної та галузевих реформ;

- Яким чином координувати реформи у найбільш ефективний спосіб?

Обговоривши окреслені питання, учасники Форуму дійшли таких висновків:

Головним завданням місцевого самоврядування має бути надання жителям територіальних громад якісних послуг та забезпечення доступу громадян до цих послуг.. Усі інші завдання є похідними, включаючи збирання доходів, виділення земель і таке інше.

Отже, перелік послуг та повноважень—це каркас системи місцевого самоврядування. Але виконання цих повноважень і надання послуг вимагає ресурсного забезпечення і це має бути постійно у полі зору Уряду.

Проте, учасники Форуму одностайно погоджуються, що збільшення питомої ваги місцевих бюджетів не може бути метою ні економічною, ні політичною, адже питома вага – це лише похідна від побудови бюджетної системи, лише «математика». Навпаки, така політика принижує місцеве самоврядування, відводить від розуміння різниці між задекларованими та реальними повноваженнями у доволі вузьку площину бюджетного балансу, а тому є головною причиною того, що вже багато років Україна будує, але не може збудувати міцне місцеве самоврядування.

Учасники Форуму відмічають, що існує значна відмінність у методології складання бюджету на державному та місцевому рівні, що порушує принцип єдності бюджетної системи, закладений у Бюджетному Кодексі України. Тобто, на державному рівні використовуються певні елементи програмно-цільового методу, однак для місцевих бюджетів аналогічну методологію не розроблено, отже вони формуються лише за постатейним методом.

Однорічний бюджетний цикл перетворився у фактор нестабільності місцевих бюджетів та між бюджетних відносин. В той же час, спроби впровадження фіскальних, адміністративно-територіальної та інших реформ здійснювалися відокремлено, без врахування важливих для комплексного реформування ключових аспектів взаємопов'язаних сфер.

Така ситуація унеможливорює створення ефективних бюджетних механізмів реалізації як місцевої, так і державної стратегії розвитку, стримує галузеві реформи, яскравий приклад якої – реформа ЖКГ. Ця галузь є найвагомішою серед власних повноважень місцевого самоврядування та одночасно найменш потужною фінансово. Так, у 2006 році частка видатків на ЖКГ склала усього 4,2% , що є меншим не лише за видатки інших галузей, а і за обсяг коштів, що передані з місцевих бюджетів до державного.

Таким чином, передача усе нових і нових повноважень і трансфертів, зокрема субвенцій, в існуючій системі не покращує надання послуг органами місцевого самоврядування.

Тому, усі політичні заяви про підтримку місцевого самоврядування нічого не варті, поки не будуть підкріплені реальною відповідальністю і ресурсами.

Учасники Форуму вважають, що досягти системних зрушень у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування можливо тільки тоді, коли питання надання якісних послуг стане метою державної та регіональної бюджетної політики.

В той же час, на думку учасників Форуму досягнення цієї мети можливе лише за наявності:

А) Плану змін на перспективу (стратегії);

Б) Стабільності податкового законодавства , закладеної у податковому кодексі і прозорих між бюджетних відносин на основі середньострокового бюджетного циклу (ресурсна стабільність);

В) Сформованої системи управління в центрі і на місцях, яка радикально не змінюється після кожних виборів (Інституційна рамка).

Прийняття податкового кодексу, або ж іншого документу, який би визначив податкову систему має стати необхідною умовою для нової якості бюджетної системи.

Модель проведення адміністративно-територіальної реформи має чітко встановити що таке громада, де її межі, який її потенціал у наданні послуг. Потрібно провести реформи або хоча б мати календарний план реформ (дорожню карту) в основних бюджетних сферах: освіті, охороні здоров'я, ЖКГ, соціальному забезпеченні та інших сферах, які будуть делеговані місцевому самоврядуванню чи закріплені за ним.

За умови проведення цих необхідних структурних змін, можливо будувати нову систему бюджетних взаємовідносин, які б забезпечували вищу якість надання публічних

послуг органами місцевого самоврядування. Основні риси такої нової системи є наступними:

- значна частин власних доходів (до 30 відсотків);
- прозора і проста система міжбюджетних трансферів;
- сильна роль громадських організацій у вирішенні бюджетних питань;
- взаємна відповідальність центрального уряду і органів місцевого самоврядування за доходи і за видатки
- запровадження дієвого і прозорого механізму вирішення суперечок і конфліктів з бюджетних питань
- оцінка стану відносин між державним і місцевими бюджетами не за кількістю повноважень, а за якістю виконання тих повноважень, що є та фінансовою спроможністю їх виконувати
- прозорість та доступність інформації про бюджет

В той же час, проведення структурних змін не можливо, якщо в країні не буде відповідальної влади, яка не буде змінювати політику на протилежну і яка буде розуміти що робили її попередники і що вона робить сама. Така влада можлива лише за наявності висококваліфікованих кадрів, які є носіями «інституційної пам'яті». Тому, потрібно захистити працівників державної служби і місцевого самоврядування від суто політичних ротацій. Отже, Уряду, що буде сформований за результатами дострокових виборів до Верховної Ради, вкрай необхідно провести адміністративну реформу. Для цього доцільно в Уряді мати уповноваженого з цієї реформи, який би мав широкі повноваження на її проведення, підкріплені політичної згодою Президента України, Прем'єр-міністра та Парламентської коаліції.

Враховуючи усе вищевикладене, учасники Форуму надають такі рекомендації:

1) Визначити питання надання якісних послуг за ціль державної та регіональної бюджетної політики.

2) розробити план змін (дорожню карту реформ) на середньострокову перспективу, та координаційні заходи виходячи з наступної ієрархії реформ:

- адміністративна,
- територіальна;
- реформи в основних бюджетних сферах: освіті, охороні здоров'я, ЖКГ та інших;
- податкова;
- бюджетна.

3) Встановити в Уряді уповноваженого з адміністративної реформи, який би мав широкі повноваження на її проведення, підкріплені політичної згодою Президента України, Прем'єр-міністра та Парламентської коаліції.

4) законодавчо закріпити:

- систему стандартів надання послуг на всіх рівнях влади та органами місцевого самоврядування;
- повноваження і відповідальність органів місцевого самоврядування в частині надання послуг;

- відповідальність Уряду у забезпеченні місцевого самоврядування ресурсами необхідними для дотримання встановлених стандартів надання послуг населенню;
- механізм вирішення суперечок і конфліктів з бюджетних питань;
- середньостроковий бюджетний цикл;
- програмно-цільовий метод на рівні місцевих бюджетів.

5) врахувати в проєкті Податкового кодексу України пропозиції, розроблені експертами Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень та Асоціації міст України та громад (Додаток 1) та в частині вдосконалення адміністрування плати за землю та залучення до оподаткування підземного простору, зокрема, щодо:

- запровадження елементів визначення бази оподаткування виходячи з ринкової ціни земельних ділянок;
- залучення до оподаткування земель житлової забудови;
- віднесення плати за землю до місцевих податків і надання відповідних повноважень зі встановлення ставки податку і надання пільг і звільнень місцевим;
- вдосконалення адміністрування податку та усунення можливостей уникати сплати податку шляхом використання неузгодженостей, що існують в чинному законодавстві.

Учасники Форуму звертаються до органів державної влади та громадських організацій з пропозицією врахувати вищенаведені висновки під час здійснення законодавчої роботи та розробки і реалізації державної політики стосовно надання публічних послуг громадянам, бюджету, податків та розвитку регіонів.