

Лілія БЕНОВСЬКА

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики ДУ "Інституту регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України", Львів, Україна, Lbenovska11@gmail.com
ORSID ID: 0000-0002-6987-5727

**ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ В КОНТЕКСТІ
РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ:
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Вступ. З проведенням реформи децентралізації влади в Україні в моделі фінансового вирівнювання акцент робиться на узгодженні бюджетів на доходи з використанням окремих інструментів вирівнювання за видатками. Впровадження нової системи вирівнювання зумовлює низку проблем.

Мета – з'ясувати проблеми фінансового вирівнювання в Україні в умовах сучасних реформ та пошук шляхів його вдосконалення.

Методи. Для проведення дослідження проблем фінансового вирівнювання були використані наступні методи: абстрактно-логічний, порівняльного аналізу, графічної візуалізації, статистичний.

Результати. З'ясовано суть фінансового вирівнювання та виокремлено основні форми і види: вертикальне, горизонтальне; вирівнювання доходів, вирівнювання видатків, змішане вирівнювання; повне та часткове вирівнювання. Проаналізовано їх переваги та недоліки. З проведенням реформи децентралізації влади в Україні в моделі фінансового вирівнювання робиться акцент на вирівнюванні бюджетів "за доходами" з використанням окремих інструментів вирівнювання "за видатками".

З'ясовано проблеми фінансового вирівнювання в Україні в умовах децентралізації влади:

- зниження рівня самостійності органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень щодо напрямів використання отриманих із державного бюджету трансфертів (зростання частки субвенцій та зниження частки дотацій);
- перекидання повноважень у фінансуванні видатків місцевих бюджетів без відповідного фінансового забезпечення;
- порушення стабільності надходжень доходів місцевих бюджетів різних рівнів через часті законодавчі зміни;
- порушення принципу чіткого розмежування видаткових повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- перехід на прямі міжбюджетні відносини ОТГ та залучення їх до процесу горизонтального вирівнювання бюджетів при теперішньому низькому рівні їх податко-спроможності, що потребує збільшення фінансового ресурсу, спрямованого на базову дотацію місцевим бюджетам.

Перспективи. В подальших наукових дослідженнях пропонується зосередити увагу на дослідженні можливості посилення ролі інструментів вирівнювання за видатками. Однак це не означає повернення до старої схеми фінансування існуючої соціальної інфраструктури. В основі нової системи вирівнювання мають лежати нові стандарти соціальних послуг і розвиток мережі альтернативних провайдерів таких послуг.

Ключові слова: фінансове вирівнювання, бюджет, трансферти, розвиток територій, децентралізація.

Рис.: 4, бібл.: 12.

Лилия БЕНОВСКАЯ

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела региональной финансовой политики ГУ “Институт региональных исследований им. М.И. Долишнего НАН Украины”, Львов, Украина

ФИНАНСОВОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Введение. С проведением реформы децентрализации власти в Украине в модели финансового выравнивания акцент делается на согласовании бюджетов на доходы с использованием отдельных инструментов выравнивания по расходам. Внедрение новой системы выравнивания включает ряд проблем.

Цель – выяснить проблемы финансового выравнивания в Украине в условиях современных реформ и поиск путей его совершенствования.

Методы. Для проведения исследования проблем финансового выравнивания были использованы следующие методы: абстрактно-логический, сравнительного анализа, графической визуализации, статистический.

Результаты. Определена суть финансового выравнивания, выделены основные формы и виды: вертикальное, горизонтальное; выравнивание доходов, выравнивания расходов, смешанное выравнивания; полное и частичное выравнивание. Проанализированы их преимущества и недостатки. С проведением реформы децентрализации власти в Украине в модели финансового выравнивания делается акцент на выравнивании бюджетов “по доходам” с использованием отдельных инструментов выравнивания “по расходам”.

Проанализированы проблемы финансового выравнивания в Украине в условиях децентрализации власти:

- снижение уровня самостоятельности органов местного самоуправления в принятии решений относительно направлений использования полученных из государственного бюджета трансфертов (рост доли субвенций и снижение доли дотаций);
- перекаldывание полномочий в финансировании расходов местных бюджетов без соответствующего финансового обеспечения;
- нарушение стабильности поступлений доходов местных бюджетов различных уровней из-за частых законодательных изменений;
- нарушение принципа четкого разграничения расходных полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- переход на прямые межбюджетные отношения ОТО и вовлечение их в процесс горизонтального выравнивания бюджетов при нынешнем низком уровне их нало-

госпособности, что требует увеличения финансового ресурса, направленного на базовую дотацию местным бюджетам.

Перспективы. В дальнейших научных исследованиях предлагается сосредоточить внимание на исследовании возможности усиления роли инструментов выравнивания по расходам. Однако это не означает возвращение к старой схеме финансирования существующей социальной инфраструктуры. Новая система выравнивания предполагает новые стандарты социальных услуг и развитие сети альтернативных провайдеров таких услуг.

Ключевые слова: финансовое выравнивание, бюджет, трансферты, развитие территорий, децентрализация.

Liliya BENOVSKA

PhD (Economics), Senior Research Fellow the Department of Regional Financial Policy "Institute of Regional Research named after M. I. Dolishnyi of the NAS of Ukraine", Lviv, Ukraine, Lbenovska11@gmail.com

ORSID ID: 0000-0002-6987-5727

FINANCIAL EQUALIZATION IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION REFORM OF POWER: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

Introduction. With the conduction of the reform of decentralization of power in Ukraine in the model of financial equalization, the emphasis is placed on aligning budgets on incomes with the use of separate equalization tools by expenditures. The introduction of the new alignment system involves a number of problems.

Purpose. Solving the problems of financial equalization in Ukraine in the conditions of modern reforms and finding the ways of its improvement.

Results. The investigation of features and instruments of financial equalization in the context of conducting modern reforms in Ukraine has made it possible to identify issues that do not contribute to the reduction of vertical and horizontal budget imbalances, but also increase them.

The main problems of financial equalization of local budgets are allocated, namely: inconsistency of incomes with expenditure powers of local budgets; instability of local budget revenues over time due to frequent changes in tax and budget laws of the state; violation of the transparency of transfer of transfers; a lack of clear separation of expenditure powers between the levels of government and others.

The modernization of the modern equalization system should be aimed at creating equal financial opportunities for the sustainable development of individual territories and the country as a whole, providing macroeconomic stability and economic growth, promoting the improvement of quality of public services and their compliance with the developed state standards.

Conclusions. There are proposed the directions of perfection of the modern system of financial equalization in the part of changes in the procedure for enrollment of personal income tax to local budgets by the place of residence of the person, and not by the place of employment; changes in the approaches of calculating the index of tax capacity; a reasoning of the necessity of development and approval of new state service standards for the social sectors.

Keywords: financial equalization, budget, development of territories, decentralization.

JEL Classification: H72, H77, R51.

Постановка проблеми. Фінансове вирівнювання покликане мінімізувати територіальні диспропорції розвитку, що виникають внаслідок нерівномірності формування дохідної бази місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, вирішувати проблему невідповідності обсягів власних доходів бюджетів видатковим повноваженням місцевої влади. В умовах проведення реформи децентралізації влади, адміністративно-територіальної реформи система фінансового вирівнювання в Україні зазнала суттєвих змін, які відбувалися в напрямку переходу від вирівнювання “за видатками” бюджетів до вирівнювання “за доходами”. Однак впровадження нової системи вирівнювання хоча й сприяє зацікавленості органів місцевої влади у нарощуванні дохідної бази бюджетів, проте впирається в проблеми, пов’язані з відповідністю перерозподілу ресурсів і повноважень між органами державної, регіональної та місцевої влади, стабільністю і послідовністю законодавчих нововведень, обґрунтованістю рівня та порядку розрахунку індексу податкоспроможності, що використовується при горизонтальному фінансовому вирівнюванні. З огляду на це, важливим завданням є виокремлення основних проблем переходу до фінансового вирівнювання дохідної спроможності та пошук шляхів його вдосконалення з урахуванням накопиченого досвіду європейських країн та особливостей бюджетної системи України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика фінансового вирівнювання розвитку територій, удосконалення системи міжбюджетних відносин, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів висвітлені у наукових працях Г. В. Возняк [1], О. І. Заброцької [2], О. П. Кириленко [3], М. І. Кульчицького [2], Я. М. Казюка [4], І. О. Луніної [5], І. О. Лютого [6], В. М. Опаріна [7], Н. Б. Пйонтко

[8], В. В. Письменного [9], О. В. Шишка [10], В. М. Федосова [11], С. І. Юрія [11] І. З. Сторонянської [12] та ін. Незважаючи на численні дослідження щодо теоретичного обґрунтування та практичної реалізації міжбюджетних відносин, існує потреба виокремлення проблем фінансового вирівнювання в умовах сучасних реформ для наукового обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення фінансового вирівнювання в Україні.

Метою статті є з’ясування проблем фінансового вирівнювання в Україні в умовах сучасних реформ та пошук шляхів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. У європейських країнах фінансове вирівнювання розвитку регіонів визначається як система інструментів та заходів щодо усунення фінансових дисбалансів. Під час фінансового вирівнювання відбувається перерозподіл фінансових ресурсів по вертикалі між ланками системи бюджетів та по горизонталі між біднішими і багатшими адміністративно-територіальними одиницями [4]. Проведення аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду міжбюджетних відносин дало змогу виокремити основні види, форми, способи фінансового вирівнювання: вертикальне, горизонтальне (за напрямком руху бюджетних коштів); вирівнювання доходів, вирівнювання видатків, змішане вирівнювання (за предметом вирівнювання); повне та часткове вирівнювання (за ступенем вирівнювання).

Зауважимо, що на практиці дуже рідко зустрічаються країни, які застосовували б лише одну форму фінансового вирівнювання, для більшості країн модель фінансового вирівнювання є поєднанням різних способів (вертикального, горизонтального, вирівнювання доходів, вирівнювання витрат). Кожна з існуючих форм має свої переваги та недоліки. Перевагою вирівнювання “за дохо-

дами” бюджетів є можливість урівноважити податкоспроможність адміністративно-територіальних одиниць і забезпечити зацікавленість органів місцевого самоврядування в збільшенні дохідних надходжень. Дискусійним питанням для науковців і практиків є рівень податкоспроможності, при якому додатковий дохід місцевих бюджетів вилучається центральним урядом, та методика його розрахунку. Для різних країн межа вирівнювання є різною: для Норвегії це – сума перевищення 134% середніх податкових можливостей, та 90% для муніципалітетів нижче 110% середніх податкових можливостей; у Швеції – 85% для муніципалітетів вище 115% середніх податкових можливостей та 95% для муніципалітетів нижче середніх податкових можливостей [8].

Вирівнювання “за видатками” також має свої переваги та недоліки. Перевагою, насамперед, є те, що воно дає змогу зменшити розбалансованість у можливостях різних територій забезпечувати отримання всіма громадянами однакового обсягу послуг. Зазвичай найбільшою проблемою вирівнювання видатків бюджетів є питання оцінки якості, вартості публічних послуг та їх відповідності існуючим стандартам публічних послуг. Під час розрахунку вартості послуг можуть бути використані різні види витрат – минулі, фактичні, стандартні або нормовані. Вирівнювання видатків, що базується на фактичних витратах (Італія, Німеччина), дає місцевим органам влади стимул наповнювати бюджет; вирівнювання видатків, яке базується на минулих витратах (Іспанія, Мексика), зменшує можливість маневрів чи відхилень. Найперспективнішим варіантом, що застосовує більшість розвинутих країн світу, є використання стандартних витрат (Данія, Норвегія, Японія, Великобританія, Швеція та інші). Для розрахунку стандартних витрат необхідна розробка індикаторів потреб, яка є інди-

видуальною для кожної країни, зокрема в Данії, Норвегії використовується близько 15 індикаторів для оцінки видаткових потреб, в Швейцарії – 24 індикатори [8].

Впровадження в Україні вирівнювання “за видатками”, що побудоване на розрахунку стандартних витрат, а не фактичних чи історичних, на теперішній час є неможливим через відсутність у багатьох галузях соціальної сфери розроблених і затверджених стандартів надання послуг.

Вибір країною моделі фінансового вирівнювання залежить від багатьох чинників, зокрема: інституційна структура держави; чисельність населення; особливості адміністративно-територіального устрою; рівень економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та їх фінансової спроможності; рівень децентралізованості влади та бюджетної децентралізації; стан розроблення стандартів соціальних послуг та ін.

До проведення реформи децентралізації влади в Україні здійснювалось фінансове вирівнювання видаткових потреб. Особливістю було те, що вирівнювання було повним, а саме: з місцевих бюджетів до державного вилучався весь залишок фінансових ресурсів, розрахований як різниця між прогнозним обсягом доходів і видатків бюджету.

З введенням нової системи фінансового вирівнювання (з 2015 р. із внесенням змін до Бюджетного кодексу), запроваджено горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного мешканця (“вирівнювання доходів”). Новий механізм передбачає здійснення вирівнювання лише за двома податками для обласних бюджетів: податком на прибуток підприємств і податком на доходи фізичних осіб (ПДФО) та лише за ПДФО для бюджетів міст обласного значення, районів, ОТГ. Вирівнювання за іншими платежами не здійснюється, їх

надходження в повному обсязі залишається в розпорядженні місцевих органів влади. Механізм передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9) для підвищення рівня їх забезпеченості. Для місцевих бюджетів із рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється. Водночас із бюджетів зі значним рівнем надходжень на одного мешканця передбачена реверсна дотація до державного бюджету в обсязі 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні. Дискусійним серед науковців і практиків є питання щодо розрахунку індексу податкоспроможності: складу податків, що враховуються при розрахунку; доцільності його розрахунку за всіма рівнями бюджетів.

Позитивним чинником зміни моделі фінансового вирівнювання зі зміщенням акценту з “вирівнювання за видатками” до “вирівнювання за доходами” є можливості стимулювання місцевих органів до нарощування фінансових ресурсів. Зауважимо, що система фінансового вирівнювання в Україні є змішаного типу, адже інструменти “вирівнювання за видатками” залишаються і після проведення реформи децентралізації: поруч з базовою і реверсною дотацією, яка забезпечує горизонтальне вирівнювання доходів бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, використовуються такі інструменти, як: стабілізаційна, додаткова дотація, які є інструментами вирівнювання видаткових потреб місцевих бюджетів.

Особливістю бюджетної системи України впродовж останніх років була залежність місцевих бюджетів від державного бюджету та обмежені можливості органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого розвитку, підтвердженням цього є вагома частка міжбюджетних трансфертів

у доходах місцевих бюджетів. Незважаючи на те, що в роки проведення реформи бюджетної децентралізації відбулося значне зростання доходів місцевих бюджетів (власні доходи загального фонду місцевих бюджетів зросли більше ніж удвічі – з 68,4 млрд грн у 2014 р. до 234,1 млрд грн у 2018 р.), проте це наслідок не економічного зростання, а лише перерозподілу доходів між державним і місцевими бюджетами й інфляційних процесів. Частка трансфертів із державного бюджету місцевим децено зменшилася – з 59,1% у 2014 р. до 53,7% у 2018 р., однак залишається вагомою та майже незмінною залишається частка трансфертів у ВВП – близько 8% (рис. 1).

Дослідження особливостей та інструментів фінансового вирівнювання в умовах проведення реформ дало змогу з’ясувати низку проблем, що не лише не сприяють скороченню вертикальних і горизонтальних дисбалансів бюджетів, а й посилюють їх та слугують джерелом регіональних суперечностей:

1. Бюджетна децентралізація характеризується перерозподілом фінансових ресурсів і повноважень між центральними, регіональними, місцевими органами влади на користь останніх. Важливо, щоб цей процес не супроводжувався поглибленням вертикальних фіскальних дисбалансів – невідповідністю між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади та обсягами завдань і обов’язків, які на них покладаються. Проведене дослідження дало змогу з’ясувати, що перерозподіл доходів місцевих бюджетів відбувся на користь новостворених об’єднаних територіальних громад (ОТГ), а найбільші втрати понесли обласні бюджети, частка яких в структурі доходів без трансфертів зменшилась з 37,9% у 2014 р. до 32,4% у 2018 р. (рис. 2).

Такі структурні зміни пов’язані зі зниженням ролі обласних бюджетів у фінансовому забезпеченні розвитку територій.

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

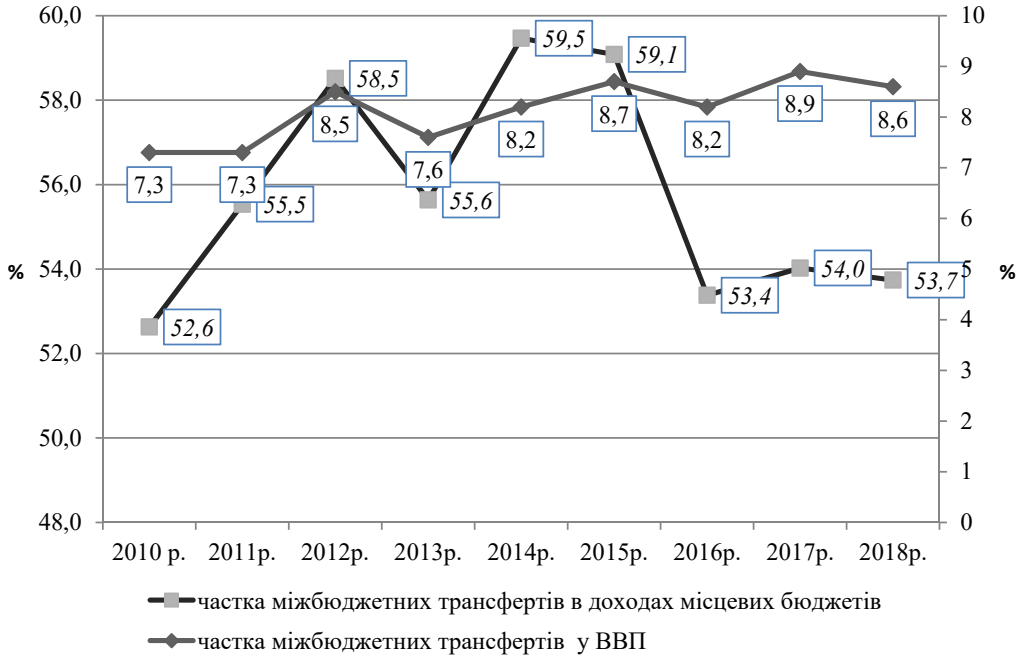


Рис.1. Трансфертне фінансування доходів місцевих бюджетів України, у 2010–2018 рр.*

* Побудовано на основі звітів Державної казначейської служби України.

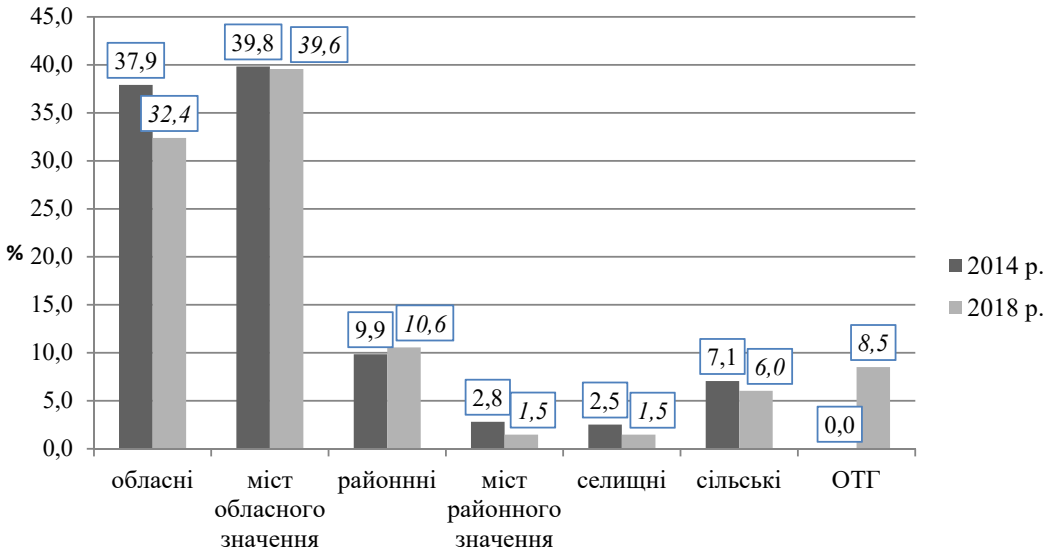


Рис. 2. Зміна структури доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у 2014–2018 рр.*

*Побудовано на основі звітів Державної казначейської служби України.

Основним чинником втрати обласними бюджетами фінансового ресурсу було скорочення у 2015 р. частки надходжень від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) (з 25% до 15%). Ці втрати, очевидно, були більшими, ніж доходи від 10% податку на прибуток підприємств (передано на регіональний рівень з 2015 р.) [12]. Непоодинокими випадками в процесі реформування в Україні стало перекладання повноважень у фінансуванні видатків місцевих бюджетів без відповідного фінансового забезпечення. Зокрема, у 2016 р. на рівень бюджетів міст обласного значення були покладені повноваження фінансування професійно-технічної освіти без відповідного фінансового забезпечення, що поставило під загрозу функціонування закладів цієї сфери (міста обласного значення, що не є обласними центрами, були фінансово неспроможними у виконанні цих повноважень). Вирішити проблему вдалося лише згодом з використанням стабілізаційної дотації з державного бюджету.

2. Важливим принципом розмежування дохідних повноважень є стабільність дохідних надходжень місцевих бюджетів та обґрунтованість їх змін. На жаль, в процесі реформування відбувається порушення стабільності надходжень доходів місцевих бюджетів різних рівнів через часті законодавчі зміни: щороку процес розробки Державного бюджету України супроводжується внесенням змін до нормативних актів, що регулюють умови розподілу бюджетного ресурсу між рівнями влади, зокрема: Законом України «Про державний бюджет 2018 року» змінено порядок зарахування екологічного податку до місцевих бюджетів (з 55% до 30% зменшено його зарахування до спеціального фонду обласних бюджетів); починаючи з 2019 р., було відмінено перерахування до обласних бюджетів 50% понадпланових надходжень митних платежів та низка ін-

ших. Такі зміни, хоч і є неминучими в процесі реформування, однак вони демотивують органи місцевого самоврядування до ефективного формування власних фінансових ресурсів та ускладнюють процеси перспективного планування бюджетів.

Стабільність і послідовність рішень у формуванні дохідних надходжень місцевих бюджетів порушується і в частині отримання міжбюджетних трансфертів. З переходом до середньострокового планування бюджетів і програмно-цільових методів формування бюджету органам місцевої влади важливо мати чітке розуміння стосовно обсягів міжбюджетних трансфертів у майбутньому періоді та порядку їх розподілу. На жаль, в Україні відбувалися часті зміни в формуванні обсягів трансфертів місцевим бюджетам, зокрема такого важливого цільового трансферту державного бюджету місцевим органам влади, як освітня субвенція: у 2017 р. обсяг освітньої субвенції було зменшено на суму видатків на комунальні послуги та оплату праці технічного персоналу загальноосвітніх навчальних закладів; починаючи з 2018 р., зміна формули освітньої субвенції суттєво вплинула на її обсяги. Важливо, з огляду на перспективність середньострокового планування бюджетів, щоб обсяг цільових трансфертів був узгодженим із рівнем інфляції в країні. Зауважимо, що обсяг освітньої та медичної субвенції, згідно зі ст. 94 Бюджетного кодексу мав би розраховуватися на підставі державних стандартів (більшість з яких на сьогодні є не затверджені та не мають вартісного виразу), а реально розраховується згідно із затвердженими посадовими окладами, тарифною сіткою і нормативами кількості штатних посад, наповненістю класів.

3. В процесі реформувань відбулось зниження рівня самостійності органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень щодо напрямів використання отриманих з

державного бюджету трансфертів. Попри те, що у структурі доходів місцевих бюджетів частка міжбюджетних трансфертів у 2018 р. становила 53,7% , що майже на 6% менше, ніж у 2014 р. (59,5%), частка дотацій у офіційних трансфертах місцевим бюджетам (в яких відсутні ознаки цільового спрямування й органи місцевого самоврядування наділені правом приймати рішення про напрями використання цих ресурсів) у 2014 р. становила 49,3%, а у 2018 р. – близько 8%. Основна частка трансфертів тепер надходить у вигляді субвенцій – 91,6% у 2018 р. (половина з яких – субвенції соціального захисту, у виконанні яких місцеві органи влади виконують агентські функції) (рис. 3).

Отже, з одного боку, через невміле планування й управління фінансовими ресурсами, політичний лобізм, корупцію в органах

влади дотації вичерпали себе як важливий інструмент фінансового вирівнювання, а з іншого – цільові субвенції обмежують самостійність місцевих органів влади у розпорядженні фінансовими ресурсами [9].

4. Дискусійним питанням серед науковців та практиків є не лише рівень податкоспроможності, при якому додатковий дохід місцевих бюджетів вилучається центральним урядом, а й питання доцільності допущення бюджету м.Києва до горизонтального вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів. Зауважимо, що до реформування бюджет міста Києва поряд з бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами брав участь у вирівнюванні. Зокрема, згідно із Законом про держбюджет на 2014 р. з бюджету м. Києва було передбачено вилучення до державно-

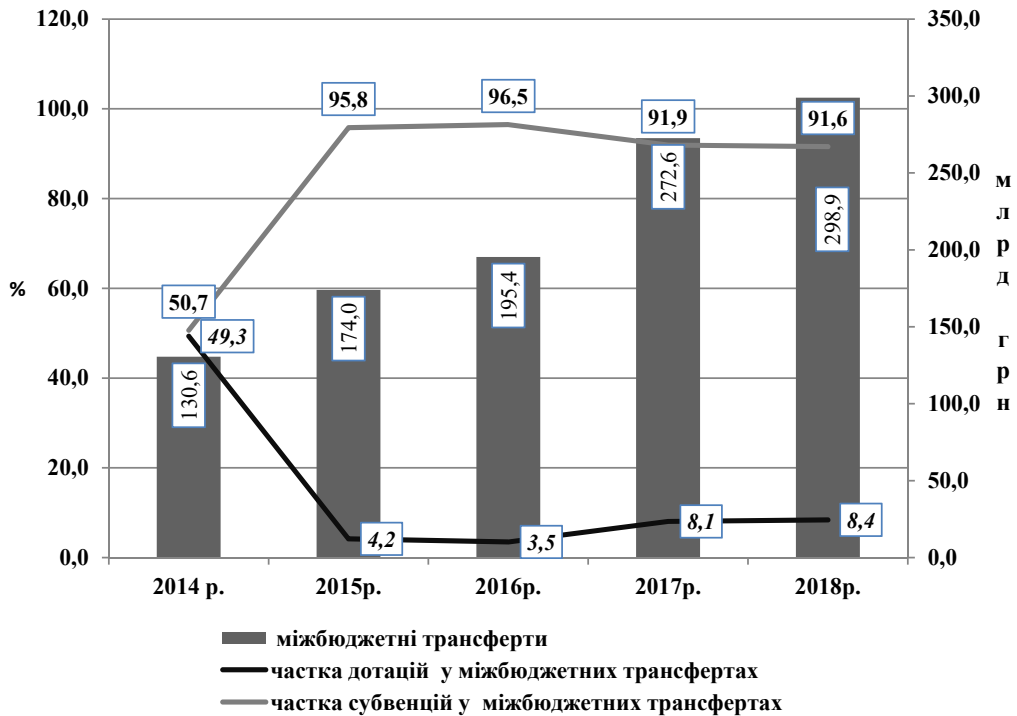


Рис. 3. Частка субвенцій та дотацій у трансфертах місцевих бюджетів у 2014–2018 рр.*

*Побудовано на основі звітів Державної казначейської служби України.

го бюджету коштів у сумі 1,1 млрд гривень¹. Починаючи з 2015 р., бюджет м. Києва (відповідно до норм статей 98 і 99 Бюджетного кодексу) не бере участі в горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності: показники доходів столичного бюджету не враховуються під час здійснення фіскального вирівнювання, а обсяг коштів, що перевищує середній показник надходжень податків на одного мешканця по Україні, не вилучається, а спрямовується на фінансування видатків для виконання м. Києвом функцій столиці відповідно до Закону України від 15.01.1999 № 401-XIV “Про столицю України – місто-герой Київ”. Згідно з розрахунками Рахункової палати, обсяги вилучення у 2017 р. могли становити близько 4 млрд гривень. Для порівняння, Законом про держбюджет на 2017 р. реверсна дотація (вилучена у всіх бюджетів, що залучені до фінансового вирівнювання), затверджена в загальному обсязі 3,9 млрд грн².

Водночас чинне законодавство не містить чіткої норми щодо спрямування неврахованих під час здійснення фіскального вирівнювання показників доходів бюджету м. Києва на фінансування видатків для виконання м. Києвом функцій столиці.

Доцільність долучення м. Києва до фінансового вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів, на наш погляд, слід розглядати не лише з урахуванням можливості великого обсягу вилученої у нього реверсної дотації до державного бюджету, а й з урахуванням асиметричності податкових надходжень на одного мешканця між столицею та іншими адміністративно-територіальними одиницями. Якщо при розрахунку середнього значення індексу податкоспроможності враховувати показники доходів м. Києва (на сьогодні, відпо-

відно до ст. 64 Бюджетного кодексу України, середній показник податкоспроможності розраховується за всіма зведеними бюджетами міст обласного значення, районів та об'єднаних територіальних громад), то значення цього показника значно підвищиться, що обумовить збільшення обсягів базової дотації з державного бюджету та кількості бюджетів, що її потребуватимуть.

5. Перехід на прямі міжбюджетні відносини ОТГ та залучення їх до процесу горизонтального вирівнювання бюджетів при теперішньому рівні їх податкоспроможності потребує збільшення фінансового ресурсу, спрямованого на базову дотацію місцевим бюджетам. Привертає увагу, що з 35 ОТГ Львівської області у 2018 р. лише 3 громади з індексом податкоспроможності вище 1,1 (сплачували реверсну дотацію) і 27 громад з індексом податкоспроможності нижче 0,9 (потребували базової дотації) (рис. 4). Зазначене свідчить, по-перше, про необхідність перегляду низки рішень про створення територіальних громад на предмет їх фінансової спроможності, ефективності роботи органів місцевого самоврядування та доцільності подальшого існування у такому вигляді; по-друге, про те, що об'єднані громади не акцентують увагу на підвищенні рівня економічної активності, а радше змагаються за бюджетний ресурс, який найчастіше спрямовують на розвиток соціальної інфраструктури.

6. Під час реформування, як і в попередній період, відбувається неодноразове порушення принципу чіткого розмежування видаткових повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Варто наголосити, що законодавство України не містить чіткого розмежування функціональних і відповідних видаткових повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. В Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено перелік

¹ Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках. Рахункова палата, Київ 2018.

² Там само.

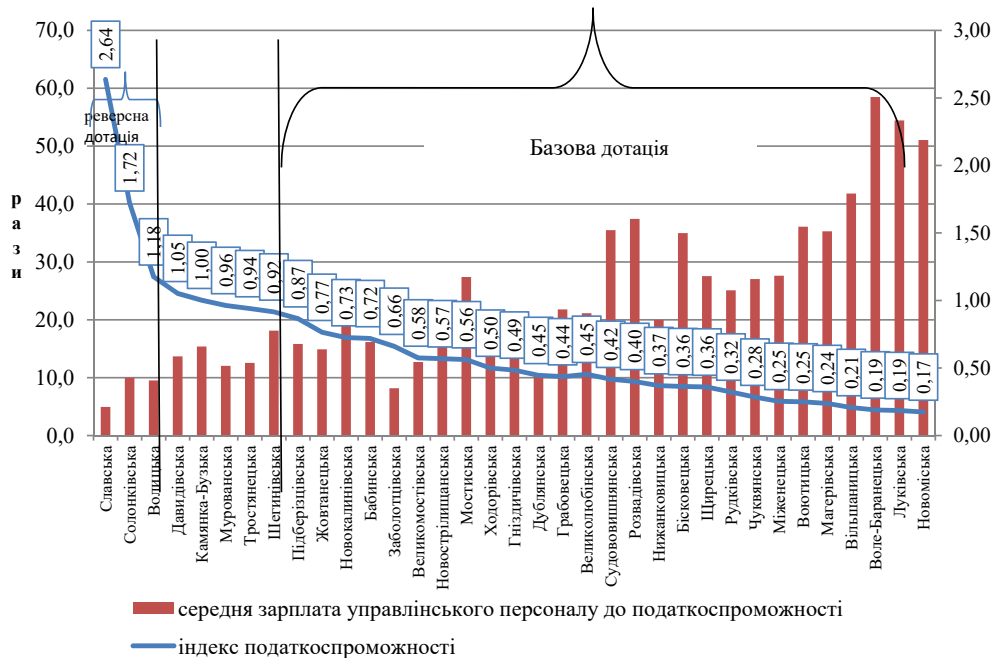


Рис. 4. Індекс податкоспроможності об'єднаних територіальних громад Львівської області у 2018 р.*

* Побудовано за даними Департаменту фінансів Львівської ОДА.

власних і делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад за галузями бюджетної сфери, який не є чітким і взаємовиключним, що створює підстави для розмиття сфер фінансової відповідальності між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади. Крім того, якщо до реформи в Бюджетному кодексі видатки поділялися на ті, що враховуються (делеговані) та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (власні), то після реформи – Бюджетний кодекс не розмежує видатки на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування і делегованих їм державою.

Висновки. Під впливом проведення реформи децентралізації, адміністративно-територіальної реформи в моделі фінансового вирівнювання робиться акцент на фінансовому вирівнюванні бюджетів

“за доходами” з використанням окремих інструментів вирівнювання “за видатками”.

Найвагоміші проблеми фінансового вирівнювання в сучасних умовах пов'язані з відповідністю перерозподілу ресурсів та повноважень між органами державної, регіональної та місцевої влади, стабільністю бюджетної політики держави та послідовністю законодавчих нововведень, обґрунтованістю рівня та порядку розрахунку індексу податкоспроможності, що використовується для горизонтального фінансового вирівнювання.

Модернізація сучасної системи фінансового вирівнювання має відбуватися в напрямку створення рівних фінансових можливостей для сталого розвитку окремих територій та країни в цілому, забезпечувати макроекономічну стабільність та економічне зростання, сприяти підвищенню якості

суспільних послуг та їх відповідності розробленим державним стандартам.

З метою зменшення кількості місцевих бюджетів з низьким індексом податкоспроможності та збалансування можливостей розвитку територіальних громад важливо:

- під час об'єднання громад дотримуватися принципів і критеріїв формування спроможних ОТГ, уникаючи значних відхилень демографічного, економічного, просторового потенціалів; перегляду конфігурації ОТГ з низькою фінансовою спроможністю на предмет доцільності їх подальшого функціонування у такому вигляді;
- змінити порядок зарахування ПДФО до місцевих бюджетів (що лежить в основі розрахунку індексу податкоспроможності для фінансового вирівнювання) за місцем проживання особи, а не за місцем її працевлаштування. Тоді податкоспроможність громад, які доволі часто є донорами робочої сили для більш економічно розвинутих громад, зросте.

Для розрахунку індексу податкоспроможності бюджетів адміністративно-територіальних одиниць використовуються офіційні дані звітності Державної служби статистики України щодо наявного населення. На жаль, ці дані часто є застарілими, адже останній перепис населення проводили ще у 2001 р., а значні зміни чисельності часто спричинені процесами міграції, урбанізації, не врахуванням внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованих територій тощо. Тому для об'єктивної оцінки індексу податкоспроможності бюджетів важливо провести новий перепис населення.

У середньо- та довгостроковій перспективі вважаємо за доцільне посилити роль інструментів вирівнювання за видатками. Однак, це не означає повернення до старої схеми фінансування соціальної інфраструктури. В основі нової системи ви-

рівнювання мають лежати нові стандарти соціальних послуг та розвиток мережі альтернативних провайдерів таких послуг.

З переходом до середньострокового планування місцевих бюджетів необхідно забезпечити стабільність, прогнозованість обсягів трансфертів місцевим органам влади та прозорість порядку їх розподілу.

Список використаних джерел

1. Возняк Г. В. *Бюджетне вирівнювання: теоретико-методологічні аспекти*. Фінанси України. 2017. № 4. С. 42–54.
2. Кульчицький М. І., Заброцька О. В. *Фінансове територіальне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин* : монографія. Львів : Львівський нац. ун-т ім. Франка, 2015. 335 с.
3. Кириленко О. П. *Досягнення стратегічних орієнтирів удосконалення міжбюджетних відносин в Україні*. Фінанси України. 2013. № 8. С. 19–28.
4. Луніна І. О. *Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування*. Економіка України. 2002. № 5. С. 10–16.
5. Лютій І. О. *Теоретико-методологічні засади бюджетної політики*. Фінанси України. 2009. № 12. С. 13–19.
6. Казюк Я. М. *Порівняльні характеристики інструментів фінансового вирівнювання: європейський досвід*. Науковий вісник академії муніципального управління. 2013. Вип 2. С. 160–171.
7. Опарін В. М. *Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні*. Фінанси України. 2015. № 6. С. 29–42.
8. Пйонтко Н. Б. *Зарубіжні моделі фінансового вирівнювання та перспективи їх упровадження в Україні* Бізнесінформ. 2015. № 9. С. 43–54.
9. Письменний В. В. *Теоретико-методологічні аспекти формування місцевих бюджетів* : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. С. 468.
10. Шишко О. В. *Методологічні засади системи фінансового вирівнювання європейських країн*. Наукові праці НДФІ. 2007. № 3. С. 48–60.

11. Бюджетна система : підручник / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ : Центр учбов. літератури ; Тернопіль : Економічна думка, 2012. 871 с.

12. Сторонянська І. З., Бенювська Л. Я. Особливості фінансового вирівнювання розвитку територій в умовах бюджетної децентралізації. *Фінанси України*. 2018. № 6. С. 58–74.

References

1. Voznyak, H. (2017). *Biudzhette vyryvniuvannia: teoretyko-metodolohichni aspekty* [Fiscal equalization: theoretical and methodological aspects]. *Finansy Ukrayiny – Finance of Ukraine*, 4, 42–54 [in Ukrainian].

2. Kulchyczkyj, M. I., Zabroccka, O. V. (2015). *Finansove terytorialne vyryvniuvannia v systemi mizhbiudzhetnykh vidnosyn* [Financial territorial equalization in the system of intergovernmental fiscal relations]. Lviv: Lvivskyj natsionalnyi universytet im. Franka [in Ukrainian].

3. Kyrylenko, O. P. *Dosiahnennia stratehichnykh oriientyryv udoskonalennia mizhbiudzhetnykh vidnosyn v Ukraini* [Achievement of strategic guidelines for the improvement of intergovernmental fiscal relations in Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 8, 19–28 [in Ukrainian].

4. Lunina, I. O. (2002). *Mizhbiudzhetni vidnosyny v Ukraini: konceptualni pidkhody do reformuvannia* [Intergovernmental relations in Ukraine: conceptual approaches to reform]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 5, 10–16 [in Ukrainian].

5. Lyutyj, I. O. (2009). *Teoretyko-metodolohichni zasady biudzhetnoi polityky* [Theoretical and methodological foundations of fiscal policy]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 12, 13–19 [in Ukrainian].

6. Kazyuk, Ya. M. (2013). *Porivnialni kharakterystyky instrumentiv finansovoho vyryvniuvannia: yevropeyskyi dosvid* [Comparative characteristics of financial equalization instruments: European experience]. *Naukovyi visnyk akademii munitsypalnoho upravlinnia – Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Governance*, 3, 160–170 [in Ukrainian].

7. Oparin, V. M. (2015). *Dominanty ta priorityety finansovoho vyryvniuvannia v Ukraini* [Dominants and priorities of financial equalization in Ukraine]. *Finansy Ukrayiny – Finance of Ukraine*, 6, 29–43 [in Ukrainian].

8. Piontko, N. (2015). *Zarubizhni modeli finansovoho vyryvniuvannia ta perspektyvy yikh uprovadzhennia v Ukraini* [Foreign models of financial equalization and prospects for their implementation in Ukraine]. *Biznesinform*, 9, 43–54 [in Ukrainian].

9. Pysmennyi, V. V. (2018). *Teoretyko-metodolohichni aspekty formuvannia miscevykh biudzhativ* [Theoretical and methodological aspects of the formation of local budgets]. Ternopil: TNEU [in Ukrainian].

10. Shyshko, O. V. (2007). *Metodolohichni zasady systemy finansovoho vyryvniuvannia yevropeyskykh krain* [Methodological principles of the system of financial equalization of European countries]. *Naukovi praci NDFI – Scientific Works of NDFI*, 3, 48–60 [in Ukrainian].

11. Fedosov, V. M., Yuriy, S. I. (2012). *Biudzhetna systema* [Budget system]. Kyiv, Centr uchbovoi literatury; Ternopil: Ekonomichna dumka [in Ukrainian].

12. Storonianska, I., Benovska, L. (2018). *Osoblyvosti finansovoho vyryvniuvannia rozvytku terytoriy v umovakh biudzhetnoi detsentralizatsii* [The peculiarities of financial equalization of the development of territories in the conditions of budgetary decentralization]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 6, 58–74 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 29.01.2019.