



Економічні горизонти

ISSN 2522-9273 (print)
ISSN 2616-5236 (online)

Economies' Horizons,
No. 3(6), pp. 65–77.

DOI: [https://doi.org/10.31499/2616-5236.3\(6\).2018.156318](https://doi.org/10.31499/2616-5236.3(6).2018.156318)

Домашня сторінка: <http://eh.udpu.edu.ua>

УДК 336.14(477)

Горизонтальне вирівнювання обласних бюджетів у системі міжбюджетного фінансового забезпечення регіонів України

С. В. Бойко¹, к. е. н., доцент

Л. В. Шірінян², д. е. н., професор

Стаття надійшла: 10.09.2018
Стаття прийнята: 26.09.2018

Бойко С. В., Шірінян Л. В. Горизонтальне вирівнювання обласних бюджетів у системі міжбюджетного фінансового забезпечення регіонів України. *Економічні горизонти*. 2018. № 3(6). С. 65–77. DOI: [10.31499/2616-5236.3\(6\).2018.156318](https://doi.org/10.31499/2616-5236.3(6).2018.156318).

Анотація. Метою дослідження є дослідження фінансової складової міжбюджетних відносин в Україні в частині забезпечення та вдосконалення горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в умовах децентралізації. Досліджуються зміни горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів у двох періодах: дореформеному та періоді бюджетної децентралізації. *Методологія* дослідження базується на теорії публічних фінансів, зокрема теорії бюджетного (фіскального) федералізму. Аналіз базується на оцінюванні статистичних даних уповноважених органів про розподіл коштів державного бюджету по областях України. Часовий інтервал дослідження становить чотири роки (2015–2018 рр.), що зумовлено часом впровадження реформи децентралізації в Україні та наявністю оприлюдненої статистичної інформації. Використано програмні пакети MS Excel 2016 та SSPSS Statistics 17.0, StatGraphics Plus 5.0. для економіко-статистичних розрахунків. Економіко-статистичний аналіз проведено із застосуванням методів узагальнення, табличного та графічного, а також кластерного та кореляційного аналізу. Обмеженнями у проведеному дослідженні є неповнота статистичних даних, що підлягають оприлюдненню Державною службою статистики України, Державною казначейською службою України та Міністерством фінансів України. *Результати.* Доведено, що дотація вирівнювання була основним інструментом вирівнювання дохідної частини місцевих бюджетів за допомогою якого формувалося близько четвертої їх частини та близько половини офіційних трансфертів, після реформування горизонтального вирівнювання зменшення абсолютного обсягу становило 11,5 разів, відносних показників – 15 разів. Детальний аналіз виявляє існування дисбалансів горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні у 2015–2018 роках. Доведено, що система горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні є неефективною за критерієм фіскальної ефективності та суперечить базовим принципам бюджетної децентралізації. Сформовано чотири кластери бюджетів за обсягами базової дотації (на душу населення): I кластер бюджетів для середніх за обсягами дотації: обласні бюджети Вінницької, Житомирської, Чернігівської, Кіровоградської, Хмельницької, Миколаївської та Черкаської обл.; II кластер бюджетів з найменшими розмірами базової дотації (бюджети Луганської та Сумської

¹ Національний університет харчових технологій; доцент кафедри фінансів; ідентифікатор ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1333-0397>; e-mail: svitlanaboyko@ukr.net.

² Національний університет харчових технологій; завідувач кафедри фінансів; ідентифікатор ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8349-2113>; e-mail: ladashirinyan@ukr.net.

обл.) або змінними напрямками горизонтального вирівнювання (бюджети Донецької, Харківської, Одеської та Львівської обл.); III кластер бюджетів з максимальними за розмірами обсягами базової дотації: обласні бюджети Волинської, Рівненської, Херсонської, Івано-Франківської, Тернопільської, Закарпатської та Чернівецької обл.; IV кластер обласних бюджетів, що перераховували реверсну дотацію до Державного бюджету України: обласні бюджети Дніпропетровської, Запорізької, Київської та Полтавської обл. *Практичне значення.* Обґрунтовано напрями удосконалення горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні: запровадження індексу горизонтального вирівнювання; незмінність підходів до горизонтального вирівнювання на три роки, що відповідатиме вимогам середньострокового бюджетного планування та сталого розвитку регіонів; розширення меж інтервалу значення індексу горизонтального вирівнювання. *Перспективи подальших досліджень* полягають у обґрунтуванні механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в контексті реалізації політики децентралізації.

Ключові слова: базова дотація, реверсна дотація, бюджетне вирівнювання, валовий регіональний продукт, децентралізація, індекс податкоспроможності, кластерний аналіз.

JEL Classification: H 61, H 71, H 77, H 81

Horizontal equalization of regional budgets in the system of interbudget financial provision of regions of Ukraine

Svitlana V. Boiko¹, Doct. Ec. Sc., Professor

Lada V. Shirinyan², Cand. Ec. Sc.

Received: 10 September 2018

Accepted: 26 September 2018

Boiko, S. V. and Shirinyan, L. V. (2018), "Horizontal equalization of regional budgets in the system of interbudget financial provision of regions of Ukraine", *Economies' Horizons*, No. 3(6), pp. 65–77, doi: [https://doi.org/10.31499/2616-5236.3\(6\).2018.156318](https://doi.org/10.31499/2616-5236.3(6).2018.156318).

Abstract. *The purpose of the study* is to investigate a financial component of interbudget relations in Ukraine in part of providing and improving the horizontal equalization of regional budgets under the conditions of decentralization. We aim to measure horizontal fiscal imbalance in Ukraine before and after implementation of the decentralization reform: the changes in the horizontal levelling of regional budgets in pre-reform period and during a period of budgetary decentralization. *The methodology of the research* is based on the theory of public finance, in particular on the theory of fiscal federalism. Study uses the estimation of the statistical data of the authorized bodies related to the distribution of the state budget funds over the regions of Ukraine. The time interval of the research is four years (2015-2018) due to the starting time of implementation of the decentralization reform in Ukraine and the availability of published statistical information. Software packages MS Excel 2016 and SSPSS Statistics 17.0, Stat-Graphics Plus 5.0 are used for economic-statistical calculations. Such analysis is conducted using the methods of synthesis, tabular, graphic, cluster and correlation analysis. The constrains of the study are related to the incomplete statistical data of the State Statistics Service of Ukraine, the State Treasury Service of Ukraine and the Ministry of Finance of Ukraine. *Results.* It is proved that the equalization subsidy was the main tool for equalizing of the revenue part of local budgets. It formed about a quarter of revenue of local budgets and about half of official transfers of local budgets. It is found out that horizontal imbalance is much lower after the decentralization reform in Ukraine: after reforming the horizontal equalization, the absolute volume of the horizontal equalization decreased by 11.5 times, relative indicators decreased by 15 times. A detailed analysis reveals the existence of imbalances in the

¹ National University of Food Technologies; Associate Professor at the Department of Finance; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1333-0397>; e-mail: svitlanaboyko@ukr.net.

² National University of Food Technologies; Head of the Department of Finance; ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-8349-2113>; e-mail: ladashirinyan@ukr.net.

horizontal equalization of regional budgets in Ukraine in 2015–2018. Furthermore, the present system of horizontal equalization is ineffective according to the criterion of fiscal efficiency and contradicts a basic approach of budget decentralization. Four budget clusters are identified based on the criterion of distribution of basic subsidy: 1-st cluster of budgets with average size of basic subsidy (budgets of Vinnytsia, Zhytomyr, Chernigiv, Kirovograd, Khmelnytsky, Mykolayiv and Cherkasy regions); 2-nd cluster of budgets with minimum amounts of basic subsidy (budgets of Luhansk and Sumy regions), and with the change of directions of horizontal equalizations (budgets of Donetsk, Kharkiv, Odesa and Lviv regions); 3-rd cluster of budgets with maximum size of the basic subsidy (regional budgets of Volyn, Rivne, Kherson, Ivano-Frankivsk, Ternopil, Zakarpattia and Chernivtsi regions); 4-th cluster of budgets of those who transferred a reverse grant to the State Budget of Ukraine (budgets of Dnipropetrovsk, Zaporizhzhia, Kyiv and Poltava regions). *Practical meaning.* The directions of improvement of the horizontal equalization of regional budgets in Ukraine are substantiated, among them: introduction of the index of horizontal equalization; constance of approaches to horizontal equalization for three years according to requirements of medium-term budget planning and sustainable development of regions; extending the interval of the index of horizontal levelling. *The prospects for further study* are related to the justification of the mechanism of financial provision of local government in the context of implementation policy of decentralization.

Keywords: basic subsidy, reverse subsidy, budget equalization, gross regional product, decentralization, taxability index, cluster analysis.

1. Вступ.

Реформування державної політики в Україні у сфері місцевого самоврядування відбувається у напрямі децентралізації, що передбачає передачу повноважень та фінансових ресурсів від Уряду до органів місцевого самоврядування. Відповідно до задекларованої політики децентралізації, одним з її завдань було визначено: «створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень» (*Cabinet of Ministers of Ukraine, 2014*).

Одним із ключових питань бюджетної політики є створення ефективної моделі побудови місцевих бюджетів (до яких належать також обласні, районні бюджети та бюджети міст), оскільки механізм міжбюджетних відносин впливає на добробут населення. Дані останніх років свідчать про зростання кількості місцевих бюджетів (1288 у 2018 році, 793 у 2016 році) і зменшення районних бюджетів (450 у 2018 році, 461 у 2016 році), що пов'язано з процесом децентралізації і створенням об'єднаних територіальних громад, які можуть формувати свої самостійні бюджети. Саме тому в

умовах децентралізації виникає нова проблема оптимізації міжбюджетних відносин в частині реалізації бюджетів різних рівнів. У цьому контексті актуальною стає проблема забезпечення горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в умовах децентралізації.

2. Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми.

Дослідженню проблем міжбюджетних відносин і фінансового вирівнювання, в тому числі горизонтального вирівнювання бюджетів присвячено численні праці вітчизняних вчених, зокрема А. Буряченка та І. Філімошкіної (*Buriachenko and Filimoshkina, 2018*), О. Вінницької та І. Бержанір (*Vinnytska and Berzhanir, 2017*), Г. Возняк (*Vozniak, 2016*), М. Кульчицького та О. Заброцької (*Kulchytskyi and Zabrotska, 2015*), В. Опаріна (*Oparin, 2015*), Н. Пйонтка (*Piontko, 2015*), Ю. Раделицького (*Radelytskyi, 2018*), І. Сторонянської та Л. Бенівської (*Storonianska and Benivska, 2018*), Л. Шірінян та С. Еш (*Shirinyan and Esh, 2018*) та інших. Даній проблематиці присвячено праці західних науковців: Н. Акаї та М. Саката (*Akai and Sakata, 2002*), М. Арзагі та Й. Хендерсон (*Arzaghi*

and Henderson, 2005), Т. Баскаран та Т. Фелд (*Baskaran and Feld, 2012*), Х. Давооді та Х. Зоу (*Davoodi and Zou, 1998*), В. Танзі (*Tanzi, 1995*) та інших. Незважаючи на вагомий доробок вітчизняних та зарубіжних вчених з проблем фінансового вирівнювання місцевих бюджетів, підсумки перших років бюджетної децентралізації окреслюють нові проблеми, які потребують пошуку шляхів їх розв'язання.

3. Методи дослідження.

Методологія дослідження базується на фундаментальних положеннях теорії публічних фінансів, зокрема теорії фінансового (фіскального) федералізму. Економіко-статистичний аналіз проведено із застосуванням методів узагальнення, табличного та графічного, а також кластерного та кореляційного аналізу. Економіко-статистичний аналіз проведено з використанням програмних пакетів MS Excel 2016 та SSPSS Statistics 17.0, StatGraphics Plus 5.0.

Таблиця 1. Кількість місцевих бюджетів, з якими здійснювалися взаємовідносини державного бюджету в 2015-2018 роках

Назва бюджетів	2015	2016	2017	2018
Місцеві бюджети, всього	11800	793	998	1288
Бюджети міст обласного значення	223	148	148	148
Бюджети об'єднаних територіальних (селищних) громад	8799	159	366	665
Районні бюджети	2753	461	459	450
Бюджети міста Києва	25	25	25	25

Джерело: Наведено за даними (*Shirinyan and Esh, 2018*).

При розподілі грошових коштів відбувається кругообіг: місцеві бюджети перераховують частину (або і повністю) відрахувань від державних податків і зборів до державного бюджету, що формує його доходи. Саме тому централізація породжує певну залежність місцевих бюджетів від державного бюджету і призводить до проблеми пошуку оптимального розподілу доходів місцевих бюджетів Л. Шірінян та С. Еш (*Shirinyan and Esh, 2018*).

Дані для обласних бюджетів свідчать про зміни, що відбулися останніми роками в частині фінансового забезпечення обласних бюджетів, серед яких є такі: частка зарахування податку на доходи фізичних

Обмеженнями у проведеному дослідженні є неповнота статистичних даних, що підлягають оприлюдненню Державною службою статистики України, Державною казначейською службою України та Міністерством фінансів України.

4. Формулювання цілей дослідження.

Метою статті є дослідження фінансової складової міжбюджетних відносин в Україні в частині забезпечення та вдосконалення горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в умовах децентралізації.

5. Виклад основних результатів та їх обґрунтування.

За роки незалежності в Україні сформовано механізм міжбюджетних відносин, до якого входять місцеві бюджети, трансферти, територіальні громади. Державний бюджет постійно взаємодіє з місцевими бюджетами (табл. 1).

осіб зменшилася з 25 % до 15 %; запроваджено зарахування 10 % податку на прибуток підприємств та 100 % податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; частка зарахування рентної плати за спеціальне використання води зменшилася з 50 % до 45 %, рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення – з 50 % до 25 % (*The Verkhovna Rada of Ukraine, 2010*). Поряд зі зміною пропорцій зарахування до обласних бюджетів загальнодержавних податків та зборів суттєві зміни відбулися у горизонтальному вирівнюванні, що набуває особливої актуальності у контексті

утвердження положень бюджетної децентралізації.

Досвід горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів в Україні дозволяє зробити висновок про радикальне реформування системи міжбюджетних трансфертів у контексті бюджетної децентралізації. До 2015 року в Україні чинною була система міжбюджетних трансфертів, що об'єднувала дотації вирівнювання; додаткові дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткові дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів); інші додаткові дотації та інші субвенції (*The Verkhovna Rada of Ukraine, 2010*). В

структурі міжбюджетних трансфертів найбільша питома вага припадала на дотації вирівнювання, тобто інструмент горизонтального вирівнювання. Дотації вирівнювання перерахувалися до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя, районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, інших бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти. Питома вага дотацій вирівнювання у офіційних трансфертах місцевим бюджетам у 2007-2014 роках становила близько 50 % з коливаннями від 38,15 % у 2007 році до 55,32 % у 2010 році (рис. 1). Важливість дотацій вирівнювання для фінансового забезпечення місцевих бюджетів підтверджується іншим відносним показником: питома вага дотацій вирівнювання у доходах місцевим бюджетам у 2007-2014 роках становила близько 25 % з коливаннями від 17,36 % у 2007 році до 27,38 % у 2010 році (рис. 1).

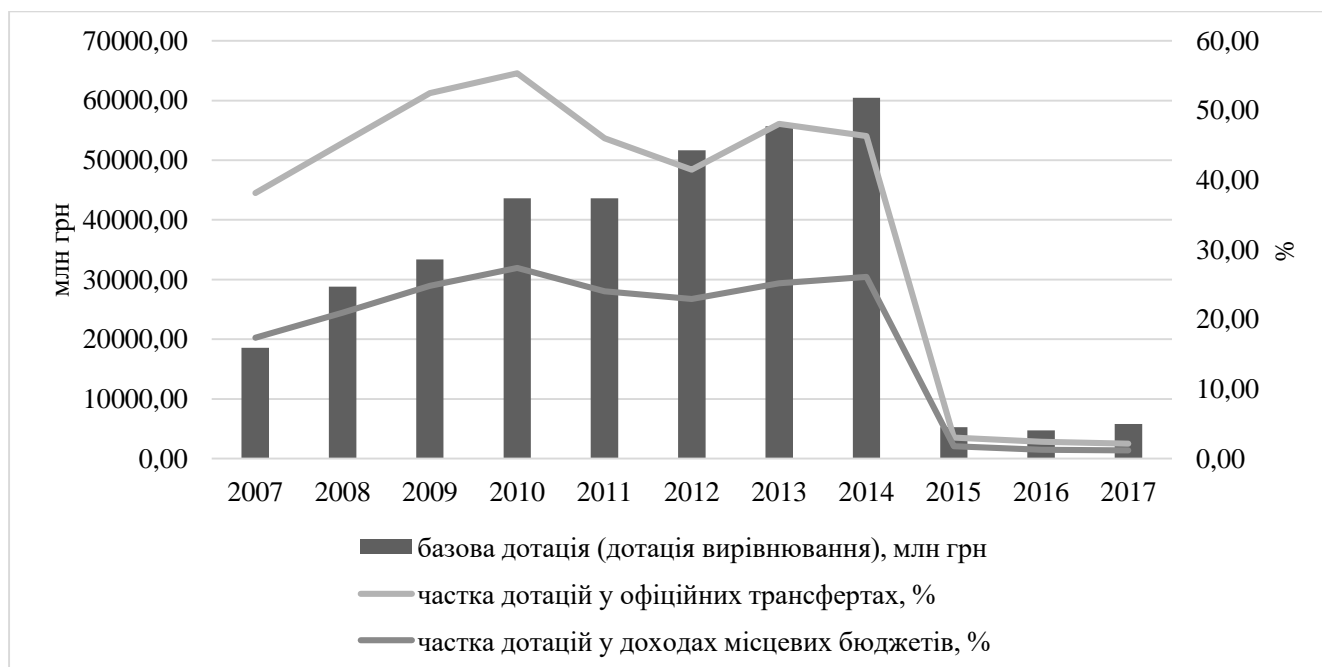


Рис. 1. Динаміка обсягів горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів в Україні за допомогою дотації вирівнювання у 2007-2014 рр. та базової дотації у 2015-2017 рр.

Джерело: сформовано та розраховано авторами за даними Державної казначейської служби України (*The State Treasury of Ukraine, 2018*)

Реалізація децентралізації відбувалася з одночасним реформування системи міжбюджетних трансферів, що полягало у формуванні наступного їх складу: базова дотація; субвенції (освітня, на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, медична, на здійснення державних програм соціального захисту, на виконання інвестиційних проєктів, на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах тощо); реверсна дотація; додаткові дотації (*The Verkhovna Rada of Ukraine, 2010*).

Таким чином, у 2007-2014 роках, що передували бюджетній децентралізації та реформі міжбюджетних трансферів, дотація вирівнювання була основним інструментом вирівнювання дохідної частини місцевих бюджетів за допомогою якого формувалося близько четвертої їх частини та близько половини офіційних трансфертів. Фіскальним результатом реформування горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів стало зменшення його абсолютного обсягу у 11,5 разів (60480,78 млн грн у 2014 році проти 5261,88 млн грн у 2015 році), відносних показників у 15 разів (частка у офіційних трансфертах зменшилася з 46,31 % у 2014 році до 3,02 % у 2015 році; частка у доходах місцевих бюджетів – з 26,10 % у 2014 році до 1,79 % у 2015 році) (див. рис. 1).

Порівняння складу міжбюджетних трансфертів у частині горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів свідчить не лише про трансформацію дотації вирівнювання у базову та реверсну дотації, а також реформування фундаментальних та прикладних положень горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів. У першу чергу, варто зазначити про застосування індексу податкоспроможності як основного критерію для горизонтального вирівнювання: значення індексу в межах 0,9-1,1 –

вирівнювання не здійснюється; менше 0,9 – надається базова дотація; більше 1,1 – надається реверсна дотація (*The Verkhovna Rada of Ukraine, 2010*). За даними про виконання обласних бюджетів в Україні у 2015-2018 роках проведемо дослідження сучасного стану горизонтального вирівнювання (табл. 2).

Аналіз обсягів горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні у 2015-2018 роках виявляє проблему нерівномірності такого вирівнювання. У 2015-2016 роках базову дотацію отримували вісімнадцять з двадцяти чотирьох обласних бюджетів, проте у 2017-2018 роках їх кількість зменшилася до сімнадцяти за рахунок виключення з переліку обласного бюджету Одеської області. Реверсна дотація передавалася до Державного бюджету України у 2015 році шістьма обласними бюджетами, що було максимальним значенням за досліджуваній період у 2016-2018 роках – припинено вирівнювання обласного бюджету Донецької області, 2017 році – обласного бюджету Одеської області, 2018 році – обласного бюджету Львівської області. Запровадження тандему «базова дотація – реверсна дотація» для обласних бюджетів передбачає з одночасним перерахування базової дотації регіонам з низьким рівнем податкоспроможності, перерахування реверсної дотації регіонами з високим рівнем податкоспроможності. Особливістю фінансових потоків у системі горизонтального вирівнювання обласних бюджетів у першому році реалізації політики децентралізації стало покриття 48,83 % базової дотації за рахунок реверсної дотації та, відповідно, 51,17 % коштів Державного бюджету України. У 2016 році за рахунок реверсної дотації покривалося 61,64 %, 2017 році – 68,69 %, 2018 році – 70,42 %. Таким чином, реформування горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні призвело до перерозподілу коштів від одних регіонів до інших та нівелювання вимоги фінансової самостійності.

Таблиця 2. Динаміка обсягів горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні у 2015-2018 роках, млн грн

Обласний бюджет певної області	2015	2016	2017	2018
1. Вінницька область	-72,81	-46,10	-41,48	-27,46
2. Волинська область	-76,15	-69,44	-60,17	-59,51
3. Дніпропетровська область	325,28	392,05	453,34	359,29
4. Донецька область	42,44	0,00	0,00	0,00
5. Житомирська область	-58,27	-39,99	-41,32	-35,18
6. Закарпатська область	-115,79	-99,51	-106,14	-125,86
7. Запорізька область	14,97	40,87	81,30	209,70
8. Івано-Франківська область	-90,87	-101,01	-115,50	-130,41
9. Київська область	36,58	45,02	58,69	106,44
10. Кіровоградська область	-34,85	-23,95	-27,36	-26,06
11. Луганська область	-24,82	-15,13	-21,54	-96,52
12. Львівська область	-44,90	-15,86	-29,02	0,00
13. Миколаївська область	-33,12	-34,82	-25,78	-6,39
14. Одеська область	-10,23	-13,01	0,00	17,37
15. Полтавська область	81,45	19,35	28,32	39,17
16. Рівненська область	-72,43	-58,49	-67,37	-88,91
17. Сумська область	-8,46	-13,02	-16,05	-2,12
18. Тернопільська область	-68,80	-54,10	-90,83	-112,69
19. Харківська область	4,52	12,24	2,81	-11,99
20. Херсонська область	-76,98	-61,24	-70,73	-79,81
21. Хмельницька область	-75,86	-45,04	-52,76	-64,74
22. Черкаська область	-36,39	-26,14	-21,88	-11,15
23. Чернівецька область	-87,72	-77,94	-96,84	-126,82
24. Чернігівська область	-46,13	-31,85	-24,38	-33,88
25. Всього обсяг базової дотації	-1034,59	-826,65	-909,15	-1039,51
26. Всього обсяг реверсної дотації	505,24	509,53	624,47	731,97
27. Сальдо горизонтального вирівнювання	-529,35	-317,12	-284,68	-307,53

Примітка: від'ємне значення – базова дотація, додатне значення – реверсна дотація

Джерело: сформовано та розраховано авторами за даними Державної казначейської служби України (*The State Treasury of Ukraine, 2019*) та Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 № 2246-VIII (*The Verkhovna Rada of Ukraine, 2017*).

Важливою проблемою сучасного стану горизонтального вирівнювання обласних бюджетів є нерівномірність горизонтального вирівнювання у розрахунку на душу населення (табл. 3).

За даними таблиці 3 і за допомогою використання програмних пакетів MS Excel 2016 та SSPSS Statistics 17.0 авторами проведено кластерний аналіз обласних бюджетів. За рівнем горизонтального вирівнювання у розрахунку на 1 особу застосовано метод Варда з нормалізованими

значеннями евклідових відстаней у програмному забезпеченні StatGraphics Plus 5.0. Як результат такого аналізу виявлено, що сукупність даних про обсяги горизонтального вирівнювання обласних бюджетів у розрахунку на 1 особу слід вважати однорідною, що підтверджується розрахованими значеннями коефіцієнт кореляції Пірсона ($r_{2015/2016} = 0,9568$; $r_{2015/2017} = 0,9443$; $r_{2015/2018} = 0,8715$; $r_{2016/2017} = 0,9840$; $r_{2017/2018} = 0,9413$).

Таблиця 3. Динаміка обсягів горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні у 2015-2018 роках, грн на 1 особу

Обласний бюджет певної області	2015	2016	2017	2018
1. Вінницька область	-45,41	-28,90	-26,20	-17,50
2. Волинська область	-73,21	-66,77	-57,96	-57,46
3. Дніпропетровська область	99,37	120,57	140,48	111,31
4. Донецька область	9,91	0,00	0,00	0,00
5. Житомирська область	-46,37	-32,04	-33,29	-28,55
6. Закарпатська область	-92,13	-79,21	-84,51	-100,26
7. Запорізька область	8,48	23,32	46,76	121,75
8. Івано-Франківська область	-65,86	-73,21	-83,86	-94,86
9. Київська область	21,22	26,08	33,95	60,87
10. Кіровоградська область	-35,77	-24,78	-28,52	-27,43
11. Луганська область	-11,20	-6,88	-9,83	-44,62
12. Львівська область	-17,82	-6,30	-11,54	0,00
13. Миколаївська область	-28,46	-30,08	-22,43	-5,60
14. Одеська область	-4,29	-5,47	0,00	7,32
15. Полтавська область	56,52	13,52	19,96	27,86
16. Рівненська область	-62,43	-50,39	-57,99	-76,68
17. Сумська область	-7,54	-11,72	-14,56	-1,94
18. Тернопільська область	-64,50	-50,91	-86,02	-107,42
19. Харківська область	1,66	4,53	1,05	-4,48
20. Херсонська область	-72,18	-57,73	-67,09	-76,33
21. Хмельницька область	-58,44	-34,89	-41,15	-50,93
22. Черкаська область	-29,15	-21,09	-17,83	-9,17
23. Чернівецька область	-96,73	-85,95	-107,01	-140,34
24. Чернігівська область	-44,06	-30,74	-23,79	-33,49
25. Максимальне значення	99,37	120,57	140,48	121,75
26. Мінімальне значення	-96,73	-85,95	-107,01	-140,34
27. Середнє значення	-27,43	-21,21	-22,14	-22,83

Примітка: від'ємне значення – базова дотація, додатне значення – реверсна дотація.

Джерело: сформовано та розраховано авторами за даними Державної казначейської служби України (*The State Treasury of Ukraine, 2018*), Державної служби статистики України (*The State Statistics Service of Ukraine, 2018*) та Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 № 2246-VIII (*The Verkhovna Rada of Ukraine, 2017*).

Побудована дендрограма обласних бюджетів в Україні за обсягами горизонтального вирівнювання у 2015-2018 роках дає змогу виявити чотири основних кластери (рис. 2 та рис. 3).

Згідно із результатами проведеного кластерного аналізу обласних бюджетів в Україні за обсягами горизонтального

вирівнювання у 2015-2018 роках сформовано чотири кластери:

- I кластер об'єднує обласні бюджети, що одержували середні за розмірами обсяги базової дотації: обласні бюджети Вінницької, Житомирської, Чернігівської, Кіровоградської, Хмельницької, Миколаївської та Черкаської областей;

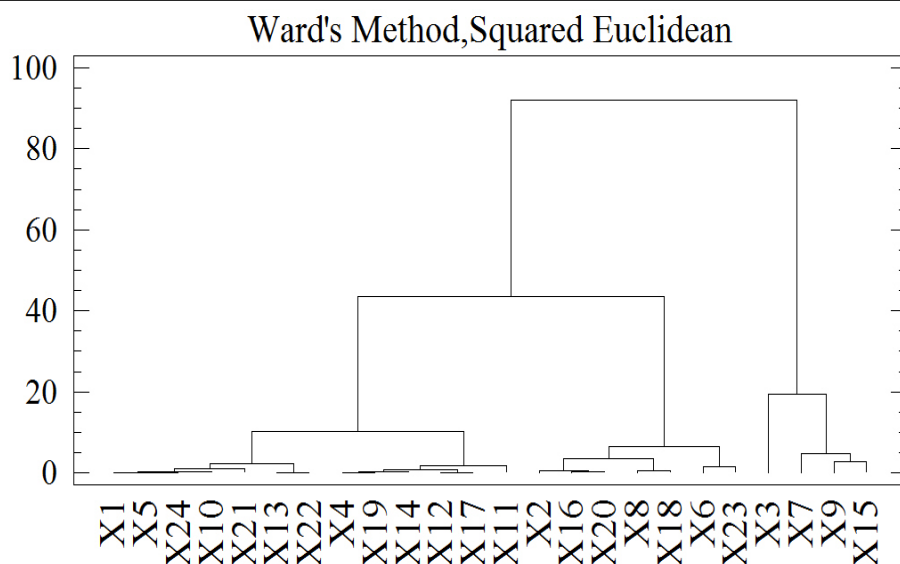


Рис. 2. Дендрограма обласних бюджетів в Україні за обсягами горизонтального вирівнювання у 2015-2018 роках

Примітки: номер обласного бюджету (X_i) відповідає порядковому номеру обласних бюджетів у табл. 1 та 2.

Джерело: сформовано та розраховано авторами за даними Державної казначейської служби України (*The State Treasury of Ukraine, 2018*), Державної служби статистики України (*The State Statistics Service of Ukraine, 2018*) та Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 № 2246-VIII (*The Verkhovna Rada of Ukraine, 2017*).

- II кластер об'єднує обласні бюджети, що одержували найменші розміри базової дотації (бюджети Луганської та Сумської областей) або змінювали напрями горизонтального вирівнювання (бюджети Донецької, Харківської, Одеської та Львівської областей);

- III кластер об'єднує обласні бюджети, що одержували максимальні за розмірами обсяги базової дотації: обласні бюджети Волинської, Рівненської, Херсонської, Івано-Франківської, Тернопільської, Закарпатської та Чернівецької областей. Найвищий рівень базової дотації був характерним для західних регіонів та затверджений Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» їх розмір перевищував 100 грн на одну особу (*The Verkhovna Rada of Ukraine, 2017*);

- IV кластер об'єднує обласні бюджети, що перераховували реверсну дотацію до Державного бюджету України: обласні бюджети Дніпропетровської, Запорізької, Київської та Полтавської областей.

Лідерство за розмірами перерахованої реверсної дотації у 2015-2017 роках незмінно належало Дніпропетровській області.

Систематизація і аналіз фактичних показників дає змогу зробити висновок, що чинна система горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні є неоптимальною:

- по-перше, вона є неефективною за критерієм фіскальної ефективності;

- по-друге, вона суперечить утвердженню бюджетної децентралізації, оскільки у 2015 році всі без виключення обласні бюджети були учасниками горизонтального вирівнювання.

На нашу думку, існує потреба у вдосконаленні горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в умовах децентралізації. З цих позицій ми пропонуємо розв'язання наведеної проблеми за допомогою удосконалення системи аналітичного забезпечення і моніторингу міжбюджетних відносин і пропонуємо відповідні напрями

удосконалення горизонтального вирівнювання обласних бюджетів:

- напрям 1 щодо визначення індексу горизонтального вирівнювання;

- напрям 2 щодо постійності індексів у разі малих відхилень і тривалістю до трьох років;

- напрям 3 щодо інтервалів значення індексу горизонтального вирівнювання.



Рис. 3. Регіональний розподіл обласних бюджетів в Україні за обсягами горизонтального вирівнювання у 2015-2018 роках

Джерело: побудовано авторами за рис. 2.

Розглянемо наведену пропозицію більш детально.

Напрямок 1. Зміна базового показника для визначення підстави застосування горизонтального вирівнювання обласних бюджетів.

Основним недоліком чинної системи горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні є застосування двох індексів податкоспроможності, окремо за податком на доходи фізичних осіб ($ІП_{ПДФО}$), окремо за податком на прибуток підприємств приватного сектору економіки ($ІП_{Пприб}$). Суперечливості горизонтального вирівнювання виникають у випадках набуття індексами податкоспроможності суперечливих значень. Лише у 2018 році для дев'яти обласних бюджетів значення індексів податкоспроможності мали суперечливі значення: Вінницька область

($ІП_{ПДФО} = 0,933$, $ІП_{Пприб} = 0,611$), Житомирська область ($ІП_{ПДФО} = 0,904$, $ІП_{Пприб} = 0,424$), Кіровоградська область ($ІП_{ПДФО} = 1,000$, $ІП_{Пприб} = 0,448$), Миколаївська область ($ІП_{ПДФО} = 1,081$, $ІП_{Пприб} = 0,807$), Одеська область ($ІП_{ПДФО} = 1,070$, $ІП_{Пприб} = 1,294$), Полтавська область ($ІП_{ПДФО} = 1,317$, $ІП_{Пприб} = 0,691$), Харківська область ($ІП_{ПДФО} = 1,071$, $ІП_{Пприб} = 0,829$), Черкаська область ($ІП_{ПДФО} = 0,933$, $ІП_{Пприб} = 0,748$), Чернігівська область ($ІП_{ПДФО} = 0,925$, $ІП_{Пприб} = 0,351$).

У ЄС для таких цілей застосовують валовий регіональний продукт на душу населення (Kozyrieva and Tur, 2016, p. 37). Дискусії про застосування валового регіонального продукту мають місце у вітчизняній фаховій економічній літературі (Oparin and

Piontko, 2017, р. 31-32; Dalievska, 2016, р. 276).

Індекс горизонтального вирівнювання ($I_{ГВ}$) доцільно розраховувати як відношення валового регіонального продукту на душу населення до валового внутрішнього продукту на душу населення в Україні.

$$I_{ГВ} = \frac{\text{Валовий регіональний продукт на душу населення}}{\text{Валовий внутрішній продукт на душу населення}}$$

Запровадження єдиного базового показника (індексу горизонтального вирівнювання) ліквідує існуючу суперечливість та система горизонтального вирівнювання відповідатиме вимогам обґрунтованості, публічності, прозорості.

Напрямок 2. Запровадження горизонтального вирівнювання обласних бюджетів з незмінними значеннями індекса на три роки, що відповідатиме вимогам середньострокового бюджетного планування (Ministry of Finance of Ukraine, 2018) та сталого розвитку регіонів. Зміна значення

індексу горизонтального вирівнювання, на нашу думку, можлива у випадку його відхилення на 15 %, оскільки саме таке граничне значення застосовується у сучасній практиці бюджетного менеджменту України (The Verkhovna Rada of Ukraine, 2010).

Напрямок 3. Розширення меж інтервалу значення індексу горизонтального вирівнювання для обласних бюджетів, коли вирівнювання не відбувається. Чинні межі становлять 0,9-1,1 (The Verkhovna Rada of Ukraine, 2010), проте вважаємо даний інтервал не достатнім для стимулювання економічної активності та інвестиційної привабливості регіонів. У короткостроковій перспективі рекомендовано збільшити меж інтервалу індексу горизонтального вирівнювання до 0,8-1,2, середньостроковій – 0,75-1,25. За даними Державної служби статистики України про динаміку валового регіонального продукту (The State Statistics Service of Ukraine, 2018), визначимо перспективи горизонтального вирівнювання відповідно до запропонованого у нашому дослідженні індексу (рис. 4).



Рис. 4. Перспективний регіональний розподіл обласних бюджетів в Україні за напрямками горизонтального вирівнювання

Джерело: побудовано авторами за даними Державної служби статистики України (The State Statistics Service of Ukraine, 2018).

6. Висновки.

Формування бюджетної політики України в сучасних умовах вимагає врахування впливу процесів децентралізації на оптимальність міжбюджетного фінансового забезпечення регіонів України.

У роботі виявлено нерівномірність використання горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні у 2015-2018 роках. Показано, що в структурі міжбюджетних трансферів найбільша питома вага припадає на дотації вирівнювання. На основі критерію розподілу за обсягами базової дотації виявлено чотири кластери.

Запропоновано удосконалення системи аналітичного забезпечення і моніторингу міжбюджетних відносин. Напрямами удосконалення горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні є:

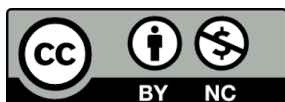
запровадження індексу горизонтального вирівнювання для визначення підстави застосування горизонтального вирівнювання обласних бюджетів; незмінність підходів до горизонтального вирівнювання на три роки, що відповідатиме вимогам середньострокового бюджетного планування та сталого розвитку регіонів; розширення меж інтервалу значення індексу горизонтального вирівнювання для обласних бюджетів, коли вирівнювання не відбувається до 0,8-1,2 у короткостроковій перспективі, 0,75-1,25 – середньостроковій.

У подальших дослідженнях вимагає кількісного обґрунтування механізм забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування в контексті реалізації політики децентралізації.

References

- Akai, N. and Sakata, M. (2002), "Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States", *Journal of Urban Economics*, vol. 52, no. 1, pp. 93–108, doi: [https://doi.org/10.1016/S0094-1190\(02\)00018-9](https://doi.org/10.1016/S0094-1190(02)00018-9).
- Arzaghi, M. and Henderson, J. (2005), "Why countries are fiscally decentralizing?", *Journal of Public Economics*, vol. 89, pp. 1157–1199, doi: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.10.009>.
- Baskaran, T. and Feld, T. P. (2012), "Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: is there a relationship", *Public Finance Review*, vol. 41, no. 4, pp. 421–445, doi: <https://doi.org/10.1177%2F1091142112463726>.
- Buriachenko, A. Ye. and Filimoshkina, I. O. (2018), "Fiscal decentralization and financial capacity of the local government in Ukraine", *Finance of Ukraine*, vol. 5, pp. 56–68.
- Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of authority in Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Accessed 30 August 2018).
- Dalievskaya, T. A. (2016), "Gross tax regional product as an instrument for budget regulation of interbudget relations", *Actual problems of economics*, vol. 5, pp. 275–279.
- Davoodi, H. and Zou, H. (1998), "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross Country Study", *Journal of Urban Economics*, vol. 43, pp. 244–257, doi: <https://doi.org/10.1006/juec.1997.2042>.
- Kozyrieva, O. V. and Tur, O. V. (2016), "The policy of aligning the socio-economic development of the regions in the European Union", *Business inform*, vol. 9, pp. 34–39.
- Kulchytskyi, M. I. and Zabrotska, O. V. (2015), *Finansove terytorialne vyrivniuvannia v systemi mizhbiudzhethnykh vidnosyn* [Financial territorial equalization in the system of inter-budgetary relations], SE "Institute of Regional Studies named after MI Dolishni NAS of Ukraine", Ivan Franko Lviv National University. Lviv, Ukraine, 335 p.
- Official site of Ministry of Finance of Ukraine (2018), "The Verkhovna Rada supported medium-term budget planning", available at: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/verkhovna-rada-pidtrymala-serednostrokovye-biudzhethne-planuvannia?category=novini-ta-media> (Accessed 30 August 2018).
- Official site of State Statistics Service of Ukraine (2018), "Statistical information", available at: <http://www.ukrstat.gov.ua> (Accessed 30 August 2018).
- Oparin, V. M. and Piontko, N. B. (2017), "The State Fund for Regional development in the system of financial equalization", *Finance of Ukraine*, vol. 7, pp. 25–42.

- Oparin, V. M. (2015), "Dominants and priorities of financial equalization in Ukraine", *Finance of Ukraine*, vol. 6, pp. 29–43.
- Piontko, N. B. (2015), "Foreign models of financial equalization, prospects for implementation in Ukraine", *Business inform*, vol. 9, pp. 43–54.
- Shirinyan, L. and Esh, S. (2018), "Inter-budgetary relations in Ukraine in modern conditions", *Scientific Works of National University of Food Technologies*, vol. 24, no. 4, pp. 111–119.
- Storonianska, I. Z. and Benovska, L. Ya. (2018), "The peculiarities of financial equalization of the development of territories in the conditions of budgetary decentralization", *Finance of Ukraine*, vol. 6, pp. 58–74.
- Tanzi, V. (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *The World Bank Research Observer*, pp. 295–316.
- The State Treasury of Ukraine (2019), "Reporting", available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu> (Accessed 30 August 2018).
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1540> (Accessed 30 August 2018).
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2018", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19> (Accessed 30 August 2018).
- Vinnytska, O. A. and Berzhanir, I. A. (2017), "Principles of formation of local budget revenues in the conditions of decentralization", *Economies' Horizons*, no. 2 (3), pp. 47–52, doi: [https://doi.org/10.31499/2616-5236.2\(3\).2017.128705](https://doi.org/10.31499/2616-5236.2(3).2017.128705).
- Vozniak, H. V. (2016), *Biudzhetna polityka rozvytku rehioniv Ukrainy: suchasna paradyhma ta oriientyry podalshykh reform* [Budget policy for the development of the regions of Ukraine: modern paradigm and guidelines for further reforms], SE "Institute of Regional Studies named after MI Dolishni NAS of Ukraine", Lviv, Ukraine, 520 p.



Цей твір ліцензовано на умовах Ліцензії Creative Commons «Із Зазначенням Авторства — Некомерційна 4.0 Міжнародна» (CC BY-NC 4.0).
This is an open access journal and all published articles are licensed under a Creative Commons "Attribution-NonCommercial 4.0 International" (CC BY-NC 4.0)