

doi: <https://doi.org/10.33763/finukr2020.02.025>

УДК 332.122.54:336.143

І. З. Сторонянська

доктор економічних наук, професор, заступник директора з наукової роботи ДУ "Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України", Львів, Україна, istoron@i.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0237-1409>

Л. Я. Беновська

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики ДУ "Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України", Львів, Україна, lbenovska11@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6987-5724>

МОДЕЛІ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ: СВІТОВА ПРАКТИКА

Анотація. У статті проведено поглиблений аналіз моделей фінансового вирівнювання в розвинутих країнах світу, досвід яких може бути корисним для вдосконалення вітчизняної практики вирівнювання в контексті модернізації його методичних засад за видатками, а також ідентифіковано українську модель. Виокремлено форми й види фінансового вирівнювання. З'ясовано, що для більшості країн модель фінансового вирівнювання поєднує його різні способи (вертикальне, горизонтальне, за доходами, за видатками). На вибір моделі вирівнювання впливають інституційна структура держави, особливості адміністративно-територіального устрою, рівень економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та їх фінансова спроможність, ступінь децентралізації влади, стан розроблення стандартів соціальних послуг. Окремлено проблеми переходу до фінансового вирівнювання дохідної спроможності в Україні та пошуку шляхів його вдосконалення, враховуючи досвід розвинутих країн і особливості національної бюджетної системи.

Ключові слова: фінансове вирівнювання, моделі фінансового вирівнювання, бюджет, доходи, світовий досвід.

Рис. 2. Літ. 17.

Iryna Storonyanska

Dr. Sc. (Economics), Professor, SI "Institute of Regional Research named after M. I. Dolishnyi of the NAS of Ukraine", Lviv, Ukraine, istoron@i.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0237-1409>

Liliya Benovska

Ph. D. (Economics), SI "Institute of regional research named after M. I. Dolishnyi of the NAS of Ukraine", Lviv, Ukraine, lbenovska11@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6987-5724>

FINANCIAL EQUALIZATION MODELS: WORLD PRACTICE

Abstract. Financial equalization aims to minimize territorial disproportions of development arising from the uneven formation of the revenue base of local budgets of administrative and territorial units. The reform of administrative and financial decentralization in Ukraine is accompanied by the adjustments to the model of financial equalization of territorial development. These changes take place in the direction of modernization of the model – from equalization "by expenditures" of budgets to the equalization "by revenues". The purpose of the study is to provide an in-depth analysis of financial equalization models in developed countries, the experience of which may have practical value for improving domestic equalization practices. In the article, there are thoroughly analyzed the world models of financial equalization and identified the domestic model. It is found out that the countries which use only one form of financial

© Сторонянська І. З., Беновська Л. Я., 2020

equalization are rare, for most countries the financial equalization model is a combination of different ways (vertical, horizontal, equalization by revenues, equalization by expenditures). The choice of the model of equalization by the country is influenced by the institutional structure of the state, the peculiarities of the administrative and territorial structure, the level of economic development of administrative and territorial units and their financial capacity, the level of decentralization of power, the state of standards' development of social services. It is noted that financial equalization models of many countries have undergone modifications over the last decades, with increasing focus on equalization by expenditures. In view of the world practice, in the medium and long term perspective, the expediency of strengthening the role of equalization instruments by expenditures has been proved. However, it does not mean a return to the old scheme of financing of the need to finance the existing social infrastructure.

Keywords: financial equalization, models of financial equalization, budget, revenues, world experience.

JEL classification: H62, H10, G18.

И. З. Сторонянская

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе ГУ "Институт региональных исследований им. М. И. Долишнего НАН Украины", Львов, Украина

Л. Я. Беновская

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

МОДЕЛИ ФИНАНСОВОГО ВЫРАВНИВАНИЯ: МИРОВАЯ ПРАКТИКА

Аннотация. В статье проведен углубленный анализ моделей финансового выравнивания в развитых странах мира, опыт которых может быть полезным для совершенствования отечественной практики выравнивания в контексте модернизации его методических основ по расходам, а также идентифицирована украинская модель. Выделены формы и виды финансового выравнивания. Выяснено, что для большинства стран модель финансового выравнивания сочетает его различные способы (вертикальное, горизонтальное, по доходам, по расходам). На выбор модели выравнивания влияют институциональная структура государства, особенности административно-территориального устройства, уровень экономического развития административно-территориальных единиц и их финансовая состоятельность, степень децентрализации власти, состояние разработки стандартов социальных услуг. Обозначены проблемы перехода к финансовому выравниванию доходной способности в Украине и поиска путей его совершенствования, учитывая опыт развитых стран и особенности национальной бюджетной системы.

Ключевые слова: финансовое выравнивание, модели финансового выравнивания, бюджет, доходы, мировой опыт.

Фінансове вирівнювання покликане мінімізувати територіальні диспропорції розвитку, що виникають внаслідок нерівномірності формування доходної бази місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, розв'язувати проблему невідповідності обсягів власних доходів бюджетів видатковим повноваженням місцевої влади. Практика багатьох країн засвідчує, що бюджетна й адміністративна децентралізація, імпліцитною характеристикою якої є посилення диспропорцій фінансової спроможності

територій, супроводжується коригуванням моделі фінансового вирівнювання останніх.

І Україна не є винятком. В умовах реалізації сучасних реформ система фінансового вирівнювання в країні зазнала істотних змін, пов'язаних із децентралізацією ресурсів і повноважень. Ці зміни відбувались у напрямі модернізації моделі – від вирівнювання за видатками бюджетів до вирівнювання за доходами. Однак запровадження нової системи вирівнювання хоч і сприяє зацікавленості органів місцевої влади в нарощуванні дохідної бази бюджетів, стикається з необхідністю забезпечення відповідності перерозподілу ресурсів і повноважень між органами державної, регіональної й місцевої влади, стабільності та послідовності законодавчих нововведень, обґрунтованості рівня й порядку розрахунку індексу податкоспроможності, котрий використовується для горизонтального фінансового вирівнювання, та ін. З огляду на це важливим завданням є виокремлення основних проблем переходу до фінансового вирівнювання дохідної спроможності та пошук шляхів його вдосконалення з урахуванням досвіду розвинутих країн і особливостей національної бюджетної системи.

Метою статті є поглиблений аналіз моделей фінансового вирівнювання в розвинутих країнах світу, досвід яких може бути корисним для вдосконалення вітчизняної практики вирівнювання в контексті модернізації методичних засад вирівнювання за видатками.

Практики фінансового вирівнювання, їхні особливості, переваги й недоліки висвітлено в працях таких зарубіжних вчених, як Р. Бодвей, Л. Борге, Б. П. Бхатта, А. Волошин, Б. Дафлон, І. Йоханес, С. Кандула, А. Козера, Дж. Ратзо, Л. Рене, Й. Серак, А. Торбйорн, А. Шах [1–10]. Дослідженню фінансового вирівнювання та проблем державного регулювання розвитку територій присвячено численні публікації вітчизняних науковців і практиків, зокрема О. П. Кириленко, І. О. Луніної, В. М. Опаріна, В. В. Письменного, Н. Б. Пйонтко [11–15].

В європейських країнах фінансове вирівнювання розвитку територій визначається як система інструментів і заходів щодо усунення фінансових дисбалансів. Під час такого вирівнювання відбувається перерозподіл фінансових ресурсів вертикально, тобто між ланками системи бюджетів, та горизонтально, тобто між біднішими й багатшими адміністративно-територіальними одиницями [12]. Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду міжбюджетних відносин дав підстави виокремити основні види (вертикальне та горизонтальне вирівнювання), форми (вирівнювання доходів, вирівнювання видатків, змішане вирівнювання), способи (повне та часткове вирівнювання) фінансового вирівнювання.

Зауважимо, що лише одна форма фінансового вирівнювання застосовується вкрай рідко, для більшості країн його модель поєднує різні способи (вертикальне, горизонтальне, за доходами, за видатками). Таксономія моделей фінансового вирівнювання країн – учасниць ОЕСР та України засвідчує, що переважна їх частина спрямована на подолання дисбалансів доходів бю-

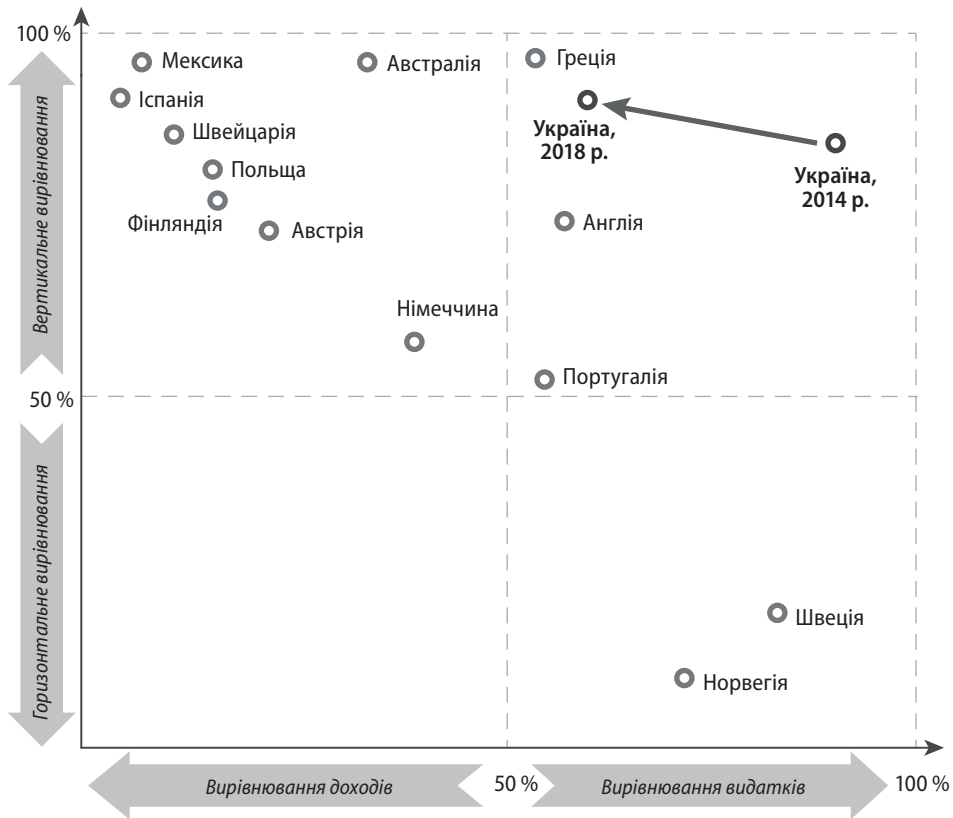


Рис. 1. Таксономічний аналіз моделей фінансового вирівнювання країн – учасниць ОЕСР за 2014 р. та України за 2014 і 2018 рр.

Побудовано на основі розрахунків авторів за: Boadway R., Shah A. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. Washington, D.C. : World Bank, 2007. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7171>; Shah A. Principles and the Practice of Fiscal Equalization Transfers with special emphasis on Solidarity or Robin Hood Programs. 2014. URL: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/Poland/pl-fiscal-equalization-anwar-shah.pdf>; Sierak J. Ocena zdolności gminy do współfinansowania projektu – polityka dochodowa jednostek samorządu terytorialnego. 2016. URL: http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/167392/Czy-gmine-stac-na-nowa-inwestycje; даними Державної казначейської служби України (URL: <https://www.treasury.gov.ua>).

джетів адміністративно-територіальних одиниць шляхом перерозподілу бюджетного ресурсу між рівнями управління (рис. 1).

Водночас протягом останніх десятиліть моделі фінансового вирівнювання багатьох країн зазнають перманентної модифікації з посиленням уваги до вирівнювання видатків. Видатки на фінансове вирівнювання є досить вагомою величиною у структурі бюджетних видатків у всіх країнах – учасниках ОЕСР. Обсяг вирівнюючих видатків у розрахунку на одного жителя теж характеризується істотною диференціацією – від 110 дол. США в Австралії до 1244 дол. у Японії (рис. 2). Зауважимо, що зазначені показники практично не корелюють із розмахом варіації регіонів за валовим регіо-

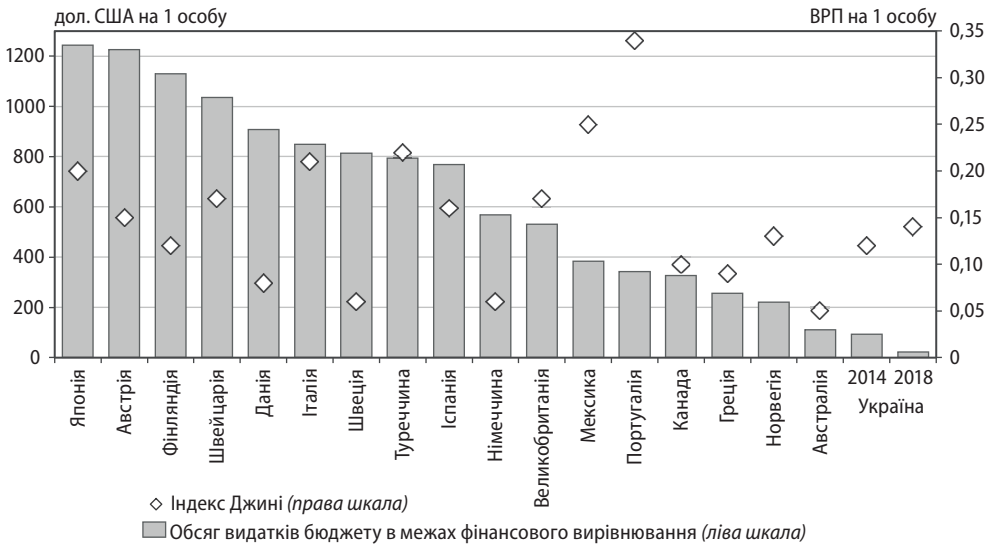


Рис. 2. Міжрегіональні диспропорції і видатки бюджету на фінансове вирівнювання у країнах – учасницях ОЕСР за 2014 р. та Україні за 2014 і 2018 рр.

Побудовано на основі розрахунків авторів за: Boadway R., Shah A. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. Washington, D.C. : World Bank, 2007. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7171>; Shah A. Principles and the Practice of Fiscal Equalization Transfers with special emphasis on Solidarity or Robin Hood Programs. 2014. URL: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/Poland/pl-fiscal-equalization-anwar-shah.pdf>; Sierak J. Ocena zdolności gminy do współfinansowania projektu – polityka dochodowa jednostek samorządu terytorialnego. 2016. URL: http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/167392/Czy-gmine-stac-na-nowa-inwestycje; даними Державної казначейської служби України (URL: <https://www.treasury.gov.ua>).

нальним продуктом (ВРП) на одну особу субрегіональних одиниць вказаних країн. Окрім цього, немає залежності між формою державного устрою (унітарна чи федеративна держава) та величиною фінансових ресурсів, котрі спрямовуються на вирівнювання.

Розглянемо докладніше моделі фінансового вирівнювання в низці розвинутих країн, досвід яких може бути корисним для України.

Німеччина. В цій країні застосовується система змішаного типу (практично в однаковій пропорції використовуються інструменти вертикального й горизонтального вирівнювання) на засадах солідарності. Політика активного вирівнювання розглядається як важливий елемент згуртованості країни, головним чином через необхідність підтримки земель колишньої НДР. Проте критики чинної системи наголошують, що навіть через 20 років не спостерігається жодних тривалих наслідків цієї політики, а дехто вважає її навіть шкідливою, оскільки вона зберігає неефективну економічну структуру східних регіонів Німеччини. Система вирівнювання, яка діяла впродовж 1990-х років, часто спричиняла ситуацію, коли найслабші східні землі мали

більші бюджетні видатки в розрахунку на одну особу, ніж заможніші землі. Це призвело до оскарження цієї системи в Конституційному суді. Як наслідок, була сформована нова модель вирівнювання, котра характеризувалася зниженням рівня перерозподілу доходів бюджету між землями.

Дослідження функціонування німецької моделі фінансового вирівнювання дало можливість виокремити низку особливостей, які становлять інтерес у контексті дискусій, що точаться навколо вітчизняної системи вирівнювання. По-перше, сучасна система здійснює вирівнювання лише на рівні земель, а за нівелювання диспропорцій на базовому рівні відповідають землі, кожна з котрих може виробляти власні підходи до вирівнювання. Це дослідження враховує лише систему нівелювання між землями.

По-друге, хоча Німеччина є федеративною державою, землі не мають власних податків. Лише муніципалітети можуть запроваджувати місцеві податки на бізнес. Тому велике значення має розподіл доходів бюджетного ресурсу між національним і субрегіональним рівнем через розщеплення основних податків: на доходи фізичних осіб (зараховується за місцем проживання особи), на прибуток (за місцем розташування підприємства), на додану вартість (25 % якого відразу перерозподіляється між багатшими й біднішими землями).

По-третє, вирівнювання проводиться і за доходами, і за видатками. Для вирівнювання доходів земель, чия податкова спроможність становить понад 120 % від середньої по країні, 75 % податкових доходів, що перевищують це значення, передається до фонду вирівнювання. Натомість землі з показником, нижчим за 80 % середнього по країні, можуть отримати трансферти з цього фонду для покриття дефіциту бюджетного ресурсу в розмірі 75 % від середньої по країні податкової спроможності. Після того здійснюється вирівнювання видатків земель, у ході якого землі з меншою за 99,5 % податковою спроможністю можуть додатково отримати до 77,5 % бюджетного ресурсу, котрого бракує [16]. Більше того, спеціальні вирівнюючі трансферти надаються посткомуністичним землям для подолання економічної відсталості, зниження структурного безробіття, покриття дефіциту бюджету, що часто призводить до спотворення початкового розподілу на заможні та бідні землі.

По-четверте, в німецькій моделі вирівнювання не використовуються дані про фінансові дисбаланси за попередні роки, вона базується на поточній щомісячній інформації про обсяги податкових надходжень земель, скоригованій за результатами цілого року. Це дає змогу уникнути часового розриву та актуалізувати розрахунки щодо вирівнюючих трансфертів.

По-п'яте, кожна земля формує власне бачення розв'язання проблеми, водночас застосовуються кілька спільних підходів. Зазвичай диференціюються межі й інструменти вирівнювання для різних груп – великих, малих міст і сільських муніципалітетів; для регулювання внутрішньорегіональних дисбалансів визначається обсяг бюджетного ресурсу як певний відсоток доходів бюджету; вирівнюючі трансферти зазвичай мають вертикальний характер.

Отже, незважаючи на те, що частка перерозподілених податкових доходів у зведеному бюджеті Німеччини є доволі незначною (від 3 до 5 % упродовж 2005–2017 рр.), ефект від фінансового вирівнювання земель є дуже відчутним та призводить практично до повного вирівнювання податкових доходів земель у розрахунку на одну особу після перерозподілу. Диференціація земель за видатками бюджетів на одну особу перебуває в межах 98,3–106,5 % від середнього по країні рівня [16]. Разом із тим німецька модель вирівнювання нерідко піддається критиці як така, що спричиняє дестимулювання економічної активності в більш розвинутих регіонах і сприяє консервуванню застарілої структури економіки східних земель.

Швейцарія. Національна модель бюджетного федералізму є унікальною, по-перше, через істотну фрагментацію – 26 федеративних утворень (кантонів) і 2500 місцевих громад за загальної чисельності населення 8 млн осіб; по-друге, через один із найвищих у світі показників децентралізації – на федеральний уряд припадає близько 30 % витрат бюджету й податкових надходжень, тимчасом як решта 70 % перебувають у розпорядженні кантонів і місцевих громад [8]. Водночас ключовою особливістю Швейцарії є дуже високий рівень диференціації між регіонами – в найзаможніших із них ВРП на одну особу та податкові доходи втричі вищі, ніж у найбідніших. Саме тому система фінансового вирівнювання, що діє в цій країні, є однією з найстаріших у Європі, а її механізми прописані в Конституції Швейцарії.

Кожних два роки вона переглядається або модифікується. Остання фундаментальна реформа системи міжбюджетних відносин у Швейцарії була проведена у 2008 р.: було поглиблено розподіл функцій і повноважень між національним та субрегіональним рівнями влади, а також змінено засади фінансового вирівнювання територій. Зокрема, було зосереджено увагу на вирівнюванні доходів (за показниками податкового потенціалу кантонів) і виробленні чітких критеріїв їх вирівнювання. Стосовно першої складової передбачається, що механізм не може призводити до зміни рейтингу доходів кантонів, а тільки згладжувати розбіжності між ними. При цьому для оцінки податкового потенціалу кантонів використовується історичний метод, тобто базою для розрахунку є кількарічний попередній період, що дає змогу нівелювати ймовірні коливання доходів від різних податків за результатами оцінювання податкового потенціалу за один рік.

Вирівнювання видатків у Швейцарії здійснюється для територій, котрі потрапляють до специфічних груп за соціально-економічними чи географічними чинниками. Наразі таких груп три: гірські території (характеризуються низькою густотою населення та складними природними умовами), міста (з огляду на структуру населення та його густоту) й великі міські агломерації, на які покладено виконання специфічних функцій (великі за швейцарськими стандартами: в найбільшому місті, Цюриху, 380 тис. жителів, у другій за розміром Женеві – 195 тис., у Базелі – 170 тис. жителів) [2; 5]. Такі критерії групування піддаються жорсткій критиці та часто називаються політичними.

Ще однією важливою зміною в сучасній моделі вирівнювання Швейцарії є відхід від субсидій цільового характеру й помітне збільшення частки дотацій, що їх кантони можуть використовувати на власний розсуд. Особливістю нової системи є створення перехідного фонду, який має надавати фінансову підтримку слабшим кантонам на тимчасовій основі. Однак відсутність чітких критеріїв розподілу коштів цього фонду призвела до того, що протягом усього часу його існування серед бенефіціарів фонду присутні також найзаможніші кантони.

Скандинавські країни. Моделі фінансового вирівнювання в Данії, Норвегії та Швеції базуються практично на однакових принципах, що значною мірою пов'язано з подібністю їхніх систем місцевого самоврядування. В усіх цих країнах місцева влада відіграє дуже велику роль у виконанні державних завдань (понад 50 % бюджетних коштів перебувають у розпорядженні субрегіонального й локального рівнів управління). Традиційно обсяги вирівнюючих трансфертів у Скандинавії були вельми істотними, діючи насамперед на основі горизонтальних механізмів. Хоча в Данії (у 2007 р.) і Швеції (у 2005 р.) відбулися реформи систем вирівнювання, котрі часто пов'язують із заміною горизонтального механізму на вертикальні трансферти з державного бюджету, це не зовсім так. Сучасні системи Скандинавських країн мають змішаний характер: фактично основна частина субсидій надходить із державного бюджету, але чимала його частина досі фінансується найзаможнішими органами місцевої влади (змінилася лише частка). Найбільш радикальним серед цих країн вирівнювання є у Швеції, а найменш жорстким – у Данії.

Слід також зауважити, що в усіх цих країнах вирівнюючі трансферти є незначними (порівняно з іншими європейськими країнами) у структурі фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні муніципалітетів і регіонів. У всіх трьох країнах помітно більша увага приділяється вирівнюванню не доходів, а видатків. При цьому використовується досить складний алгоритм для врахування об'єктивних факторів, котрі впливають на диференціацію потреб муніципалітетів у видатках. У Данії індекс потреб на 70 % визначається демографічною структурою населення та на 30 % – соціально-економічним станом муніципалітетів. У Швеції враховуються змінні, що стосуються демографічного, етнічного складу, економічного розвитку та географічного положення [3; 8].

Польща. Оскільки прообразом вітчизняної моделі місцевого самоврядування великою мірою стала польська модель, особливо цінним у контексті практичних механізмів нівелювання диспропорцій територій є дослідження системи вирівнювання саме цієї країни.

Модернізація системи вирівнювання в Польщі стала частиною реформи адміністративно-фінансової децентралізації, яка обумовила посилення диференціації фінансової спроможності адміністративно-територіальних одиниць. Незважаючи на зростання ролі місцевого самоврядування, частка міжбюджетних трансфертів, які спрямовуються для вирівнювання доходів і видатків, є чималою. Варто наголосити, що сучасна система вирівнювання Польщі націлена на вирівнювання за доходами, в ньому беруть участь усі

рівні управління – воєводства, повіти й гміни, при цьому для кожного з них розроблено власні критерії вирівнювання. Так, на повіти та гміни в межах загальної субвенції розподіляються вирівнююча (або стягується балансуюча – реверсні платежі) частина, а воєводства отримують трансферти з вирівнюючої й регіональної частин. Вирівнююча частина субвенції складається з основної та додаткової сум.

Основна сума надається: 1) гмінам, де податкові надходження на одну особу менші від 92 % середнього по країні показника (компенсація може становити до 80 % різниці між середнім рівнем податкових доходів гмін і доходом відповідної гміни); 2) повітам, де податкові доходи на одну особу нижчі за середнє значення по повітах; 3) воєводствам, де податкові доходи на одну особу менші від середнього по воєводствах показника [9]. Додаткова сума призначена для: 1) гмін із густотою населення нижчою за середню по країні (за умови дотримання першого критерію); 2) повітів, де рівень безробіття, розрахований як відношення рівня безробіття в повіті до аналогічного показника в країні, перевищує 1 : 10; 3) воєводств, у котрих чисельність жителів не перевищує 3 млн осіб.

Слід підкреслити, що для розрахунку податкових доходів у Польщі до уваги береться не реальний дохід за певний рік, а усереднений за два попередніх роки. При цьому враховуються податкові доходи адміністративно-територіальних одиниць як від місцевих податків (на нерухомість, сільське, лісове господарство, транспорт, цивільно-правові операції), так і від частки в податку на прибуток від фізичних осіб та частки в корпоративному податку. Критерії розподілу додаткових сум розроблені з огляду не тільки на істотну диференціацію власних доходів, а й на особливі потреби у видатках, пов'язані з економічною, соціальною та демографічною ситуацією на окремих територіях.

Щодо балансуючої частини (реверсних платежів) варто зазначити, що їх сплачують гміни, де податкові доходи на одну особу перевищують 150 % середнього по цих адміністративно-територіальних одиницях показника. Розмір реверсних платежів становить 20 % від перевищення понад 150 % від середнього показника; в разі подолання позначки у 200 % частка зростає. Для повітів реверсні трансферти нараховуються вже за умови перевищення податкових доходів на особу на 110 % від середнього показника по цих адміністративно-територіальних одиницях [4; 7].

При розподілі регіональної частини загальної субвенції між воєводствами враховуються рівень безробіття, мережа автомобільних доріг, ВРП на одну особу та функції у сфері залізничного пасажирського транспорту. Ця частина формується з реверсних платежів воєводств, де коефіцієнт податкових доходів на одну особу перевищує 110 % від середнього показника по цих адміністративно-територіальних одиницях.

До механізмів вирівнювання територій Польщі часто відносять також освітню субвенцію, проте з цим погодитись важко, оскільки її отримують усі гміни, незалежно від рівня доходів чи освітніх видатків. Формула розрахунку обсягів освітньої субвенції містить понад 40 показників, однак

лише кілька з них можна вважати такими, що визначаються диференціацією фінансової спроможності гмін. Зокрема, це врахування специфіки місцевості (сільська чи гірська) [4; 7].

Польська модель фінансового вирівнювання, котра створювалась (як і українська) з метою стимулювання ендегенного економічного розвитку базових територіальних одиниць, наразі піддається критиці через її переважну спрямованість на вирівнювання доходів і неврахування нею диференційованості видатків між територіями. Саме тому Міністерство фінансів Польщі працює над розробленням нового методичного підходу до фінансового вирівнювання територіальних одиниць місцевого самоврядування, котрий передбачатиме істотне посилення уваги до видаткових потреб.

Отже, кожна з існуючих форм вирівнювання має свої переваги й недоліки. Перевагою вирівнювання за доходами бюджетів є можливість урівноважити податкоспроможність адміністративно-територіальних одиниць та забезпечити зацікавленість органів місцевого самоврядування в збільшенні дохідних надходжень. Дискусійним питанням для науковців і практиків є показник податкоспроможності, за якого додатковий дохід місцевих бюджетів вилучається центральним урядом, та методика його розрахунку. Для різних країн межа вирівнювання є неоднаковою. Наприклад, у Норвегії податкові доходи кожної комуни (в розрахунку на одного мешканця) порівнюються із середніми по країні. Якщо ці доходи перевищують 134-відсотковий поріг, то частина з них вилучається до бюджету вищого рівня. Коли ж рівень податкоспроможності комуни є нижчим за 110 % від середнього по країні, вона отримує трансферти з державного бюджету, що перекривають 90 % фінансового розриву. У Швеції вирівнювання відбувається за доходами, при цьому органи місцевого самоврядування, доходи яких перевищують 115 % середнього показника, сплачують збір вирівнювання, якщо ці доходи нижчі, отримують дотацію вирівнювання. Обсяг дотації обчислюється як різниця між середнім і фактичним показником доходів у розрахунку на одну особу.

Вирівнювання за видатками теж має переваги й недоліки. До переваг належить насамперед 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 чинним стандартам таких послуг. Для розрахунку вартості послуг можуть бути використані різні види витрат – минулі, фактичні, стандартні або нормовані. Вирівнювання видатків, що базується на фактичних витратах (Італія, Німеччина), стимулює місцеві органи влади наповнювати бюджет; те, яке ґрунтується на минулих витратах (Іспанія, Мексика), обмежує можливість маневрів чи відхилень. Для розрахунку стандартних витрат використовуються індикатори потреб, котрі є індивідуальними для кожної країни та обумовлені її історичними, соціально-економічними, географічними особливостями. Кількість таких індикаторів також дуже різниться: в Данії, Норвегії застосовується близько 15 індикаторів для оцінювання видаткових потреб, у Швейцарії

рії – 24 [15]. Систематизувати методичні підходи до розрахунку видаткових потреб можна відповідно до індикаторів, які вони включають [17]:

1. Макроіндикатори (використовуються в Індонезії, Індії, Бразилії).
2. Демографічні індикатори: чисельність і густота населення (Канада), вікова структура населення (Данія, Норвегія, Нідерланди), чисельність населення, зваженого за віковими групами (Італія).
3. Сукупність індикаторів загального характеру (Австралія): географічні характеристики території, соціально-економічні показники, ступінь урбанізації, демографічні (чисельність, вікова структура населення, частка аборигенів).
4. Сукупність індикаторів, що містять специфічні характеристики соціальної сфери:
 - Швейцарія: чисельність, густота населення, частка населення у віці понад 80 років, одержувачі соціальних гарантій, іноземні громадяни, великі міста, тип території (гірська, прикордонна тощо);
 - Данія: час доїзду до місця роботи, рівень безробіття, частка сімей, забезпечених житлом низької якості чи орендованим житлом, кількість неодружених, психічно хворих, дітей низькоосвічених батьків;
 - Норвегія: чисельність розлучених, безробітних, розумово неповносправних, самотніх старших громадян, іммігрантів, час, витрачений мешканцями на подорожі, смертність;
 - Нідерланди: якість житла, висока густота населення, частка малозабезпечених домогосподарств або таких, що перебувають на соціальному забезпеченні, кількість студентів.

Варто наголосити на принциповій відмінності між аналізованими системами вирівнювання видатків та українською моделлю, котра діяла до 2015 р.: критеріями вирівнювання останньої була не потреба у видатках на функціонування соціальної інфраструктури в регіоні чи муніципалітеті, а характеристики, які можуть підвищувати/знижувати вартість суспільних послуг на конкретній території.

На підставі викладеного доходимо таких висновків. Вибір країною моделі фінансового вирівнювання залежить від багатьох чинників, зокрема інституційної структури держави (чисельності населення, особливостей адміністративно-територіального устрою); рівня економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та їх фінансової спроможності; ступеня децентралізації влади та бюджетної децентралізації; стану розроблення стандартів соціальних послуг тощо.

В умовах децентралізації в системі фінансового вирівнювання України помітно зросла роль вирівнювання за доходами місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. Попри позитивні ефекти, це спричинило посилення диференціації показників їх соціально-економічного розвитку. З огляду на світову практику, в середньодовгостроковій перспективі доцільно збільшити роль інструментів вирівнювання за видатками. Проте це не означає повернення до старої схеми фінансування соціальної інфраструктури: в основу нової системи вирівнювання за видатками має бути по-

кладено індикатори, котрі свідчитимуть про причини здорожчання вартості суспільних послуг на конкретній території, такі як частка гірських територій, густота населення, належність адміністративно-територіальної одиниці до депресивних територій тощо.

Список використаних джерел

1. *Boadway R., Shah A.* Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. Washington, D.C. : World Bank, 2007. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7171>.
2. *Borge L.-E., Rattso J.* Tax financing and tax equalization: Incentives and distribution in the welfare state. 2014. URL: <http://www.svt.ntnu.no/iso/jorn.rattso/Papers/lebjrdanmarkskatt.pdf>.
3. *Johannes I., Torbjorn Å., Bhatta B. P.* The Income Equalization System among Municipalities in Norway: Strengths and Implications. *Economies*, MDPI. 2018. Vol. 6, Iss. 2. P. 1–10. URL: <https://doi.org/10.3390/economies6020034>.
4. Nierówności dochodowe w różnych typach funkcjonalnych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego / A. Wołoszyn, A. Kozera, R. Głowicka-Wołoszyn, J. Stanisławska. *Zesz. Nauk. PTE Ziel. Gór.* 2016. No. 5. S. 123–135.
5. *Dafflon B.* Federal-cantonal equalization in Switzerland: an overview of the reform in progress. *Public Finance and Management*. 2004. Vol. 4, No. 4. P. 521–558. URL: https://www.researchgate.net/publication/265932878_Federal-Cantonal_Equalisation_in_Switzerland_An_Overview_of_the_Present_System_and_Reform_in_Progress.
6. *Dafflon B.* Solidarity and the design of equalization: setting out the issues. *Journal of Tax Research*. 2012. Vol. 10, No. 1. P. 138–164. URL: https://www.business.unsw.edu.au/research-site/publications-site/ejournaloftaxresearch-site/Documents/paper8_v10n1_Dafflon.pdf.
7. *Kańduła S.* Międzygminne nierówności dochodowe i efekty ich wyrównywania (na przykładzie gmin województwa lubuskiego). *Zesz. Nauk. PTE Ziel. Gór.* 2016. No. 3. S. 117–133. URL: <http://ptezg.pl/Files/files/zn4/kandula.pdf>.
8. *René L. Frey and Gérard Wettstein.* Reform Of The Swiss Fiscal Equalisation System. *CESifo DICE Report*. 2008. Vol. 6, No. 1. URL: <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dicereport108-forum4.pdf>.
9. *Sierak J.* Ocena zdolności gminy do współfinansowania projektu – polityka dochodowa jednostek samorządu terytorialnego. 2016. URL: <https://docplayer.pl/46577348-Wyklad-vii-ocena-zdolnosci-gminy-do-wspolfinansowania-projektu-polityka-dochodowa-jednostek-samorządu-terytorialnego.html>.
10. *Shah A.* Principles and the Practice of Fiscal Equalization Transfers with special emphasis on Solidarity or Robin Hood Programs. 2014. 11 December. URL: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/Poland/pl-fiscal-equalization-anwar-shah.pdf>.
11. *Кириленко О. П.* Міжбюджетні відносини: стан та проблеми вдосконалення. *Фінанси України*. 2000. № 6. С. 64–72.
12. *Луніна І. О.* Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до формування. *Економіка України*. 2002. № 5. С. 10–16.
13. *Опарін В. М.* Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 29–42.
14. *Письменний В. В.* Міжбюджетні трансфери як інструмент фінансового вирівнювання територій. *Економіка та держава*. 2017. № 6. С. 24–30.
15. *Пйонтко Н. Б.* Зарубіжні моделі фінансового вирівнювання та перспективи їх упровадження в Україні. *Бізнес Інформ*. 2015. № 9. С. 43–54.
16. *Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland, and the United States* / ed. by J. Clemens and N. Veldhuis. 2013. URL: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/federalism-and-fiscal-transfers-rev.pdf>.

17. Fiscal Federalism 2014: Making decentralisation work, edited by Hansjörg Blöchliger. Paris : OECD Publishing, 2014. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264174849-3-en>.

References

1. Boadway, R., & Shah, A. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability*. Washington, DC: World Bank. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7171>.
2. Borge, L.-E., & Rattso, J. (2014). *Tax financing and tax equalization: Incentives and distribution in the welfare state*. Retrieved from <http://www.svt.ntnu.no/iso/jorn.rattso/Papers/lebjrdanmarkskatt.pdf>.
3. Johannes, I., Torbjorn, Å., & Bhatta B. P. (2018). The Income Equalization System among Municipalities in Norway: Strengths and Implications. *Economies*, MDPI, 6 (2), 1–10. DOI: 10.3390/economies6020034.
4. Wołoszyn, A., Kozera, A., Głowicka-Wołoszyn, R., & Stanisławska, J. (2016). Nierówności dochodowe w różnych typach funkcjonalnych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego. *Zesz. Nauk. PTE Ziel. Gór*, 5. S. 123–135.
5. Dafflon, B. (2004). Federal-cantonal equalization in Switzerland: an overview of the reform in progress. *Public Finance and Management*, 4 (4), 521–558. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/265932878_Federal-Cantonal_Equalisation_in_Switzerland_An_Overview_of_the_Present_System_and_Reform_in_Progress.
6. Dafflon, B. (2012). Solidarity and the design of equalization: setting out the issues. *Journal of Tax Research*, 10 (1), 138–164. Retrieved from https://www.business.unsw.edu.au/research-site/publications-site/ejournaloftaxresearch-site/Documents/paper8_v10n1_Dafflon.pdf.
7. Kańduła, S. (2016). Międzygminne nierówności dochodowe i efekty ich wyrównywania (na przykładzie gmin województwa lubuskiego). *Zesz. Nauk. PTE Ziel. Gór*, 3 (4), 117–133. Retrieved from <http://ptezg.pl/Files/files/zn4/kandula.pdf>.
8. Frey, R. L., & Wettstein, G. (2008). Reform Of The Swiss Fiscal Equalisation System. *CESifo DICE Report*, 6 (1). Retrieved from <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dicereport108-forum4.pdf>.
9. Sierak, J. (2016). *Ocena zdolności gminy do współfinansowania projektu – polityka dochodowa jednostek samorządu terytorialnego*. Retrieved from <https://docplayer.pl/46577348-Wyklad-vii-ocena-zdolnosci-gminy-do-wspolfinansowania-projektu-polityka-dochodowa-jednostek-samorządu-terytorialnego.html>.
10. Shah, A. (2014, December 11). *Principles and the Practice of Fiscal Equalization Transfers with special emphasis on Solidarity or Robin Hood Programs*. Retrieved from <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/Poland/pl-fiscal-equalization-anwar-shah.pdf>.
11. Kyrylenko, O. P. (2000). Intergovernmental budgetary relations: the state and problems of improvement. *Finance of Ukraine*, 6, 64–72 [in Ukrainian].
12. Lunina, I. O. (2002). Intergovernmental relations in Ukraine: conceptual approaches to reform. *Economy of Ukraine*, 5, 10–16 [in Ukrainian].
13. Oparin, V. M. (2015). Dominants and priorities of financial equalization in Ukraine. *Finance of Ukraine*, 6, 29–43 [in Ukrainian].
14. Pysmennyi, V. V. (2017). Intergovernmental transfers as a tool for financial equalization of territories. *Economy and the state*, 6, 24–30 [in Ukrainian].
15. Piontko, N. B. (2015). Foreign models of financial equalization and prospects for their implementation in Ukraine. *Business Inform*, 9, 43–54 [in Ukrainian].
16. Clemens J., & Veldhuis, N. (2013). *Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland, and the United States*. Retrieved from <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/federalism-and-fiscal-transfers-rev.pdf>.
17. Blöchliger, H. (Ed.). (2014). *Fiscal Federalism 2014: Making decentralisation work, edited by Hansjörg*. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264174849-3-en.