

**ФІНАНСИ, БАНКІВСЬКА СПРАВА ТА СТРАХУВАННЯ**DOI: [10.26565/2311-2379-2024-106-13](https://doi.org/10.26565/2311-2379-2024-106-13)

УДК 332.122.54:336.143

**Н. Б. ЯРОШЕВИЧ\***

кандидат економічних наук, доцент,

доцент кафедри фінансів

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3836-067X>, e-mail: [natalia.b.yaroshevych@lpnu.ua](mailto:natalia.b.yaroshevych@lpnu.ua)**І. Ю. КОНДРАТ\***

кандидат економічних наук, доцент,

доцент кафедри фінансів

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7401-3128>, e-mail: [iryana.y.kondrat@lpnu.ua](mailto:iryana.y.kondrat@lpnu.ua)

\*Національний університет «Львівська політехніка», вул. С. Бандери, 12, м. Львів, 79013, Україна

**СИСТЕМА ГОРИЗОНТАЛЬНОГО ФІСКАЛЬНОГО ВИРІВНЮВАННЯ В КОНТЕКСТІ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ЄДНОСТІ ТА СПРАВЕДЛИВОСТІ  
БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Стаття присвячена визначенню особливостей системи горизонтального фіскального вирівнювання та обґрунтуванню пропозиції щодо її вдосконалення в частині забезпечення реалізації принципів рівності та справедливості бюджетної системи України. Проведено розрахунок індексу податкоспроможності та реверсної і базової дотації для 1439 територіальних громад України на 2022 рік з врахуванням можливого включення бюджету м. Київ у систему горизонтального фіскального вирівнювання та на 2023 рік на основі даних про населення у територіальних громад станом на початок 2022. Встановлено, що вилучення з системи вирівнювання громади з найбільшим податковим потенціалом штучно підвищує податкоспроможність всіх інших громад, чим занижує обсяги базової дотації для «реципієнтів» дотації, і знижує можливість виконання ними делегованих їм повноважень без залучення боргового фінансування та посилює і так значну нерівномірність розвитку між столицею та регіонами. Залучення бюджету м. Києва у систему вирівнювання горизонтальних фіскальних дисбалансів відповідатиме критеріям справедливості і повноти, відповідно до принципів побудови бюджетної системи України, істотно знизить навантаження на «донорів» реверсної дотації і при цьому створить мінімальне (3% від загальної потреби у базових дотаціях) додаткове навантаження на державний бюджет. Співставлення планових на 2023 рік та розрахункових даних показало, що обсяг розрахункової реверсної дотації є істотно вищим від запланованого обсягу дотації по окремих громадах, зокрема по Харківській МТГ (в 2,1 рази) та Запорізькій МТГ (в 2,5 рази), що робить можливим припущення про недотримання Міністерством фінансів затвердженої методики розрахунку при планування міжбюджетних трансфертів на 2023. Додаткового дослідження потребують причини істотних відмінностей у річних темпах зростання надходження ПДФО (від 14,8% до 45%) у бюджети різних територіальних громад, що робить неспівмірним податковий потенціал громади з її дотаційною потребою чи дотаційним потенціалом. Вдосконалення системи горизонтального вирівнювання фіскальних дисбалансів в Україні запропоновано шляхом імплементації в законодавство України правових норм ЄС, в результаті чого зарахування ПДФО до місцевого бюджету має здійснюватися за місцем проживання громадянина - платника податку, а не податкового агента.

Ключові слова: **горизонтальне вирівнювання фіскальних дисбалансів, індекс податкоспроможності місцевого бюджету, реверсна дотація, базова дотація, податок на доходи фізичних осіб.**

*JEL Classification: H70, H73, H24, R59.*

**Постановка проблеми.** Реформою децентралізації в Україні передбачено перехід з 2015 року до вирівнювання горизонтальних фіскальних дисбалансів виключно дотаціями «солідарності»: обсяг коштів, які вилучають із «багатих» місцевих бюджетів у вигляді реверсної дотації має відповідати обсягу дотацій для «бідних» громад шляхом надання їм базової дотації. При цьому державний бюджет до якого вилучається реверсна дотація і з якого перераховується базова дотація має лише відігравати роль посередника. З 2018 року обсяг



міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам з державного бюджету постійно знижується (від 8,6% від ВВП у 2018 році до 2,6% від ВВП у 2022 році) за рахунок зниження обсягів субвенцій. Натомість обсяг дотацій зростає, як в абсолютному, так і у відносному вираженні (від 3,4% від загального обсягу міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам у 2015 році до 11,9% у 2022 році), що спричиняє надмірне навантаження та антистимулюючу дію для спроможної меншості громад – «донорів» дотації. Це дає підстави говорити про високу актуальність вирішення проблем рівності і справедливості чинної в Україні системи вирівнювання.

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідники J. Buchanan (Buchanan, 1950) та R. Musgrave (Musgrave, 1961) ще у 1950-1960-х роках минулого століття довели необхідність вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, оскільки це запобігає неефективній міграції громадян до громад з високим рівнем доходу. На цьому висновку базується концепція фіскального федералізму, яка набуває все більшого поширення і застосовна як до союзів держав, так і для регіонів однієї держави. Механізм трансфертів передбачає перерозподіл податкових надходжень від бюджетів громад з високою фінансовою спроможністю до бідніших, що дозволяє громадам-одержувачам надавати більше суспільних благ. Дослідження R. Boadway та F. Frank (Boadway & Frank, 1982) та W. Oates (Oates, 1988) також виявили позитивну кореляцію між державними витратами на фінансування місцевих суспільних благ та чисельністю населення в громадах. Аналіз впливу різних видів трансфертів ЄС на продуктивність, дохід і транспортні витрати регіонів, проведений Y. Blouri та M. Ehrlich (Blouri & Ehrlich, 2020) показує, що загалом система трансфертів ЄС покращує загальний добробут. При цьому щодо підвищення загального добробуту система горизонтального вирівнювання є найбільш ефективною. Дослідження M. Кульчицького та O. Забродської (Кульчицький & Забродська, 2015) відзначають позитивний вплив трансфертів до місцевих бюджетів на індекс економічної свободи в Україні.

Проте вплив державних трансфертів на економічний розвиток є неоднозначним, а проблеми фінансового вирівнювання завжди є дискусійними. Переваги і недоліки систем вирівнювання обговорювали багато економістів, зокрема J. Buchanan (Buchanan, 1950) та R. Musgrave (Musgrave, 1961).

Дослідження M. Henkel, T. Seidel та J. Suedekum (Henkel, Seidel & Suedekum, 2018) підтверджують, що система трансфертів вирівнювання фіскальних дисбалансів зменшує розбіжності між регіонами, але ціною зниження темпів зростання ВВП держави. За результатами вивчення досвіду Канади, Німеччини, Австралії та Японії, D. Albouy (Albouy, 2012) стверджує, що застосування нецільових державних трансфертів місцевим бюджетам при вирівнюванні їх доходної спроможності в кінцевому результаті негативно впливають на формування місцевого фіскального потенціалу. Також дотації можуть усугубити різницю в доходах, яку з допомогою дотацій прагнуть усунути (Kline & Moretti, 2014), оскільки трансферти дають поштовх для розвитку лише промислових агломерацій, який на відміну від сільськогосподарських регіонів продовжується і після відміни трансфертів. Дотації, як правило, призводять до збільшення видатків місцевих бюджетів, а вигода від них виникає тоді, коли трансфери виділяються безпосередньо місцевим жителям (McMillan, Shah & Gillen, 1980).

Система горизонтального фіскального вирівнювання дисбалансів між 16 федеральними землями (Länderfinanzausgleich) ФРН, основою якої є фіскальний федералізм, що базується на міжрегіональній солідарності, загалом сприяє стійкості фінансової системи Німеччини (Werner, 2008), проте значний рівень вирівнювання створює певні негативні наслідки, зокрема землі-«донори» дотації втрачають стимули до нарощування податкових надходжень через надто велике вилучення ресурсів на користь земель-«реципієнтів», тоді коли землі-«реципієнти» також втрачаються стимули до розвитку через постійне отримання ресурсів без зусиль з їх боку.

О. Бориславська та інші (Бориславська та ін., 2012) відзначають загальну європейську тенденцію, дотичну і до України, щодо квазіфедералізації регіональних систем та децентралізації більш централізованих федерацій, яка призводить до еволюції міжбюджетних відносин між центральними й регіональними та місцевими органами. Н. Пйонтко (Пйонтко, 2015) показує, що в Україні й досі спостерігається високий рівень централізації фінансових ресурсів, що зменшує можливості використання досвіду Німеччини, Франції, Швейцарії чи

запозичення окремих елементів скандинавських моделей фінансового вирівнювання для використання на теренах України.

В. Письменний та Х. Палац (Письменний & Палац, 2014) систематизують наслідки недосконалої політики фінансового вирівнювання в Україні в період до реформи децентралізації і на прикладі Швеції демонструють можливості впровадження в Україні моделі вирівнювання скандинавських країн, що базується на врахуванні видаткових потреб органів місцевого самоврядування.

Ф. Ткачик (Ткачик, 2022) зауважує, що процес збалансованого та чіткого розмежування обов'язків між центром і регіонами в контексті надання суспільних благ та послуг можна покращити лише імплементуючи механізми фіскального федералізму. Л. Бенювська (Бенювська, 2019) відзначає, що на сучасному етапі розвитку найвагоміші проблеми фінансового вирівнювання пов'язані з обґрунтованістю рівня та порядку розрахунку індексу податкоспроможності, що використовується для горизонтального фінансового вирівнювання. В. Кравців і І. Сторонянська (Кравців & Сторонянська, 2020) відзначають, що впровадження в Україні нової системи вирівнювання хоч і сприяє зацікавленості органів місцевої влади у нарощуванні дохідної бази місцевих бюджетів, проте пов'язане з виникненням численних ризиків, серед яких ризик порушення соціальної справедливості. С. Власюк (Власюк 2015) зазначає, що саме створення рівних умов для розвитку міст, урбанізованих територій, а також для сільських територій, сіл і селищ слід вважати індикатором успіху реформи. В. Письменний (Письменний, 2018) відзначає, що за попередньою системою вирівнювання, коли не лише державний бюджет виступав «донором» для фінансування галузей освіти, охорони здоров'я, соціального захисту й соціального забезпечення на місцях, але й бюджети м. Києва й м. Севастополя, міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, бюджети районних рад передбачали дотації вирівнювання бюджетам районів у містах, бюджетам сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, система вилучення коштів, хоч і не сприймалося економістами позитивно, проте забезпечувала більш рівномірний розвиток.

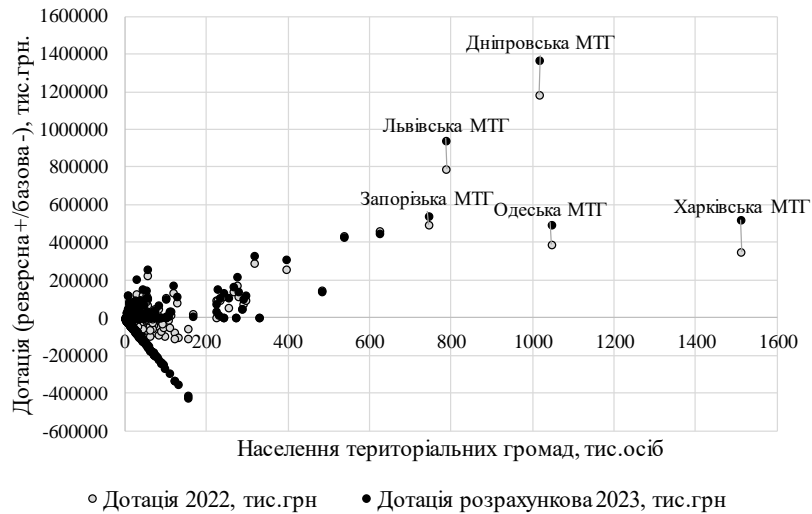
Незважаючи на достатню обґрунтованість пропозицій щодо розвитку територіальних громад, питання подальших шляхів розвитку механізму горизонтального фіскального вирівнювання все ще залишаються далекими від розв'язання, що актуалізує потребу в подальших дослідженнях у цій сфері.

**Мета та завдання.** Мета статті полягає у визначенні особливостей системи горизонтального фіскального вирівнювання та обґрунтуванню пропозиції щодо її вдосконалення в частині забезпечення реалізації принципів рівності та справедливості бюджетної системи України

**Основні результати дослідження.** Реформою децентралізації 2015-2020 років передбачено створення умов регіонального розвитку шляхом утворення 1469 територіальних громад, через укрупнення (об'єднання) бюджетів понад 11000 малих населених пунктів, закріплення за ними більшого відсотка загальнодержавних податків та делегування їм більшого обсягу видаткових повноважень з метою вирішення на місцях переважної більшості питань. Система державних трансфертів також була реформована: вирівнювання вертикальних фіскальних дисбалансів здійснюється шляхом надання місцевим бюджетам цільових трансфертів з державного бюджету – субвенцій; вирівнювання горизонтальних фіскальних дисбалансів здійснюється шляхом надання місцевим бюджетам нецільових трансфертів – дотацій. Для зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів систему регулювання горизонтальних фіскальних дисбалансів було змінено з вирівнювання «за видатками» до вирівнювання «за доходами», в результаті чого питома вага дотацій істотно знизилася, а субвенцій, відповідно, зросла (Ярошевич & Якимів, 2023).

Кількість громад – «реципієнтів» дотації є значною – у 2022 році базову дотацію отримували 1071 територіальна громада, що становить 75% від загальної їх кількості, тоді коли реверсну дотацію перераховували 207 громад, що становить 15% від загальної їх чисельності. Через наявність відповідної ресурсної бази – промислового потенціалу, висококваліфікованих кадрів, розвинених інституцій, порівняно кращої демографічної ситуації – найбільші фінансові ресурси традиційно накопичуються саме у бюджетах обласних центрів, які після місцевих виборів 2020 року стали міськими територіальними громадами і зараз є найбільшими «донорами» реверсної дотації. При цьому 45% всіх сплачених реверсних дотацій припадає на

10 найбільших «донорів» – міських громад: Дніпровську (12,4%), Львівську (8,2%), Запорізьку (5,1%), Одеську (4,1%), Харківську (3,7%), а також Криворізьку, Полтавську, Вінницьку, Маріупольську, Енергодарську (рис. 1), що спричиняє значне навантаження на них і має антистимулюючу функцію.



**Рис.1. Планова дотація 2022 року та розрахункова дотація 2023 року**  
**Fig. 1. Scheduled grant in 2022 and estimated grant in 2023**

*Джерело: розраховано та побудовано авторами на основі (Open budget, 2020-2021; Чисельність населення по містах України, 2022)*

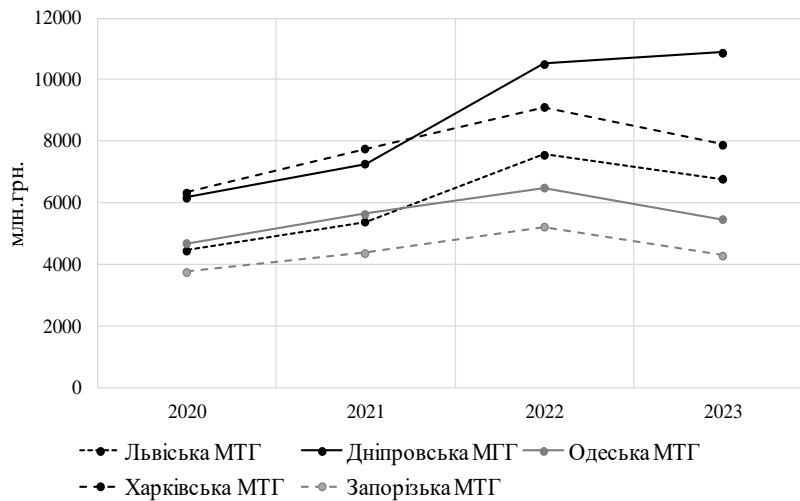
Відповідно до чинної формули вирівнювання, обсяг дотації залежить від показника надходження додатку на доходи фізичних осіб (ПДФО) на одну особу. Тому незважаючи на лідирування Харківської міської територіальної громади (МТГ) по надходженню ПДФО у бюджет та перевищенню надходження ПДФО у бюджет Одеської МТГ над Львівською МТГ і Запорізькою МТГ у 2020 році (рис. 2) в перерахунку на показник ПДФО на 1 особу, і Харківській МТГ і Одеській МТГ у 2022 році заплановано значно нижчі обсяги реверсної дотації ніж Дніпровській, Львівській та Запорізькій МТГ (рис. 3).

Також, відповідно чинної методики розрахунку дотації в основу розрахунку середнього рівня надходжень ПДФО на 1 жителя застосовуються дані про фактичне надходження ПДФО до бюджету не за звітний рік, а за рік, передуючий звітному. Тобто для розрахунку дотації на, наприклад, 2022 рік застосовуються дані про надходження ПДФО за 2020 рік.

Розрахунок дотацій, проведений для 1439 територіальних громад – всіх громад окрім тих, що перебувають на тимчасово окупованих територіях (всього в Україні 1469 територіальних громад) на даних про фактичне надходження ПДФО на 2021 рік, на основі чисельності населення територіальних громад станом на 01.01.2022, а не 01.01.2023, як би це мало бути за чинною методикою (у зв'язку з відсутністю публічних даних про чисельність населення по територіальних громадах у 2022-2023 роках – після початку повномасштабного військового вторгнення) показує, що розрахунковий обсяг дотацій істотно відхиляється від запланованого обсягу дотації по окремих МТГ (рис 1; рис 2), зокрема по Харківській МТГ та Запорізькій МТГ, в яких розрахунковий обсяг дотації склав 522,7 млн.грн і 542,5 млн.грн, відповідно, що в 2,1 рази для Харківської МТГ і в 2,5 для Запорізької МТГ є вищим від планового (рис. 3) значення на 2023 рік.

При цьому нами проведено розрахунок без врахування процесів міграції у зв'язку з повномасштабним російським вторгненням в Україну в 2022 році. Якщо припустити, що фактично отриманий рівень ПДФО (рис. 2) у бюджети Харківської МТГ та Запорізької МТГ був досягнутий при меншій кількості населення у громадах, то розрахунок показника надходжень

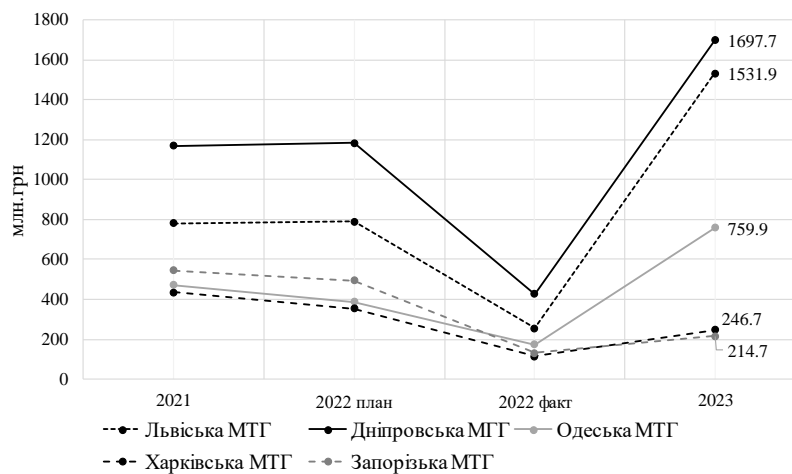
ПДФО на 1 особу лише збільшується, а отже розрахунковий обсяг дотації збільшується, і розрив між розрахунковою та запланованою урядом реверсною дотацією цим МТГ також зростає.



**Рис. 2. Динаміка надходження ПДФО у бюджети територіальних громад 5-ти великих «донорів» реверсної дотації у 2020-2023 роках**

**Fig. 2. Dynamics of PIT revenues to the budgets of municipalities of 5 major reverse grant donors in 2020-2023.**

Джерело: розраховано та побудовано авторами на основі (Open budget, 2020-2023)



**Рис. 3. Динаміка реверсної дотації з бюджетів 5-ти великих донорів реверсної дотації у 2021-2023 роках**

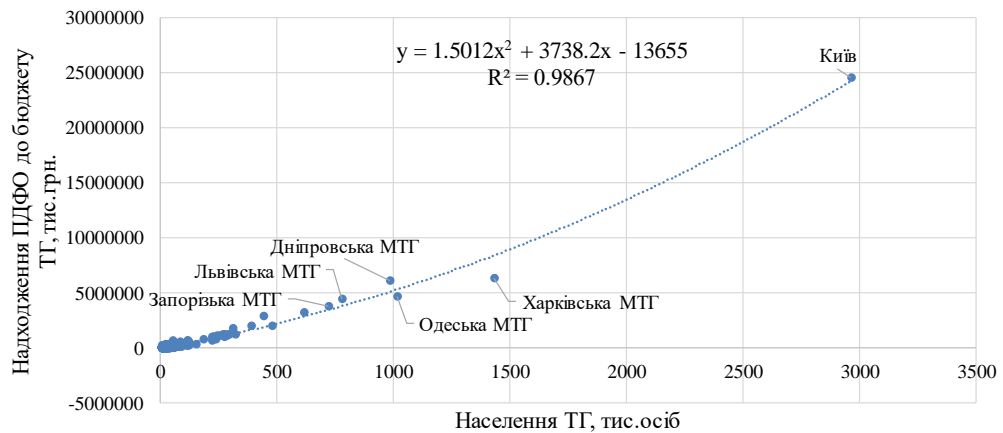
**Fig. 3. Dynamics of the reverse grant from the budgets of 5 major reverse grant donors in 2021-2023**

Джерело: розраховано та побудовано авторами на основі (Open budget, 2021-2023)

Таким чином можна припустити, що при плануванні міжбюджетних трансфертів на 2023, Міністерство фінансів не дотримувалося затвердженої методики розрахунку, оскільки

результатом розрахунку дотацій за даними про фактичне надходження ПДФО з врахуванням меншої кількості населення буде істотно вищий рівень реверсної дотації для, як мінімум, двох великих «донорів» дотації – Харківської МТГ і Запорізької МТГ. Зауважимо також, що середній рівень надходжень ПДФО на 1 жителя, який використано при розрахунку базової/реверсної дотації на 2023 рік складає для бюджетів територіальних громад 5044,1 грн (Проект Державного бюджету на 2023 рік, 2022). Звідси слідує, що рівень надходжень ПДФО на 1 жителя розраховано, виходячи з загальної кількості населення в територіальних громадах України 38,7 млн. осіб, що вже є істотно вищим від розрахованого експертним методом показника населення України в 33,8 млн. громадян (з врахуванням населення, що емігрувало за кордон після повномасштабного вторгнення) (Кількість українців та їх міграція за кордон через війну, 2023).

Причини істотних відмінностей у річних темпах зростання надходження ПДФО (від 14,8% до 45%) у бюджети різних територіальних громад (рис.1), а також причини значного відхилення надходження ПДФО окремих громад, зокрема Харківської МТГ та Одеської МТГ (рис. 4), від тенденції надходжень ПДФО по Україні загалом, що описується поліноміальною функцією залежності надходження ПДФО у бюджети територіальних громад від чисельності населення територіальної громади і побудована за даними 2021 року (рис. 4), потребують додаткового дослідження.



**Рис. 4. Графічна інтерпретація функції залежності обсягів надходжень ПДФО до бюджету територіальної громади, залежно від кількості населення територіальної громади у 2021 році**

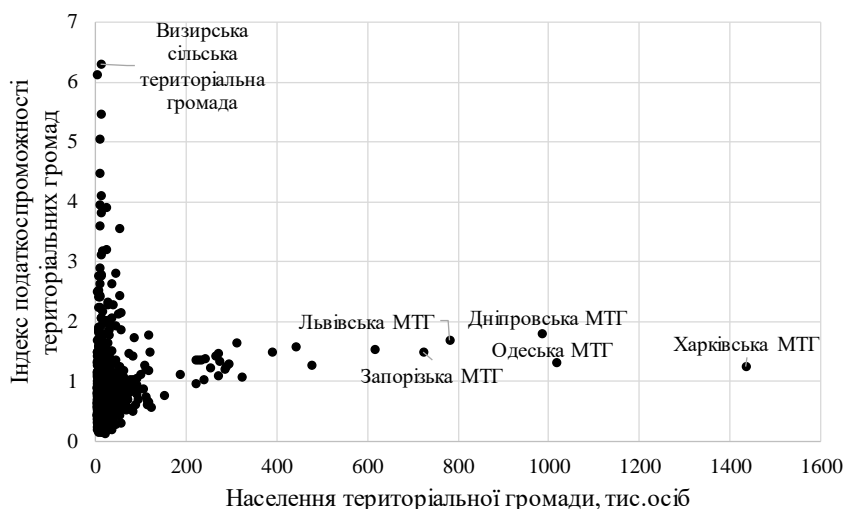
**Fig. 4. Graphical interpretation of the function of dependence of PIT revenues to the municipality budget on the population of the territorial community in 2021**

*Джерело: розраховано та побудовано авторами на основі (Open budget, 2021; Чисельність населення по містах України, 2021)*

При цьому громаду з найбільшою податкоспроможністю за надходженнями ПДФО – місто Київ – столицю України, з системи горизонтального вирівнювання виключено. Слід зазначити, що до реформи децентралізації 2015 року, бюджет м. Києва був залучений у систему вирівнювання разом з усіма іншими місцевими бюджетами. Вилучення м. Києва з формули вирівнювання призводить до збільшення навантаження на «донорів» реверсної дотації, а також на державний бюджет, та штучно підвищує податкоспроможність всіх інших громад, чим занижує обсяги базової дотації для реципієнтів дотації, знижуючи їх можливості надання суспільних послуг, гарантованих державою без залучення боргового фінансування.

Надходження ПДФО у бюджет м. Києва істотно перевищують надходження ПДФО у бюджети інших територіальних громад (рис. 4), що зумовлено багатьма факторами: (1) порівняно вищим рівнем заробітної плати в м.Київ; (2) низьким рівнем безробіття; (3) значною кількістю платників податків – юридичних осіб зареєстрованих в м. Києві (понад 20% від

загальної кількості платників податків - юридичних осіб) і (4) зарахуванням ПДФО з трудових доходів працівників великих підприємств, зареєстрованих в м. Києві (НАК «Нафтогаз України», «Укрпошти», «Укрзалізниця» тощо) у бюджет м. Києва. В Україні, всупереч ст.9 Європейської Хартії про місцеве самоврядування, ПДФО, який сплачується податковим агентом - юридичною особою (її філією, відділенням, іншим відокремленим підрозділом) чи представництвом нерезидента - юридичної особи, зараховується до відповідного бюджету за місцезнаходження податкового агента, а не за місцем проживання (реєстрації) фізичної особи-платника податку (Бюджетний кодекс, 2010). В результаті чого найвищі індекси податкоспроможності в Україні мають громади, на території яких зареєстровано велика кількість податкових агентів зі сплати податку на доходи фізичних осіб (рис. 5), зокрема, найвищий індекс податкоспроможності (6,3) при розрахунку дотацій у 2022 році мала Визирська сільська територіальна громада з населенням 9,753 тис.осіб, на територія якої зареєстрована 115 підприємств (Інформаційна довідка Визирської сільської ради, 2023)



**Рис. 5. Індекси податкоспроможності територіальних громад в Україні при розрахунку дотації на 2022 рік**

**Fig. 5. Indices of the tax capacity of municipalities in Ukraine while calculating the grant for 2022**

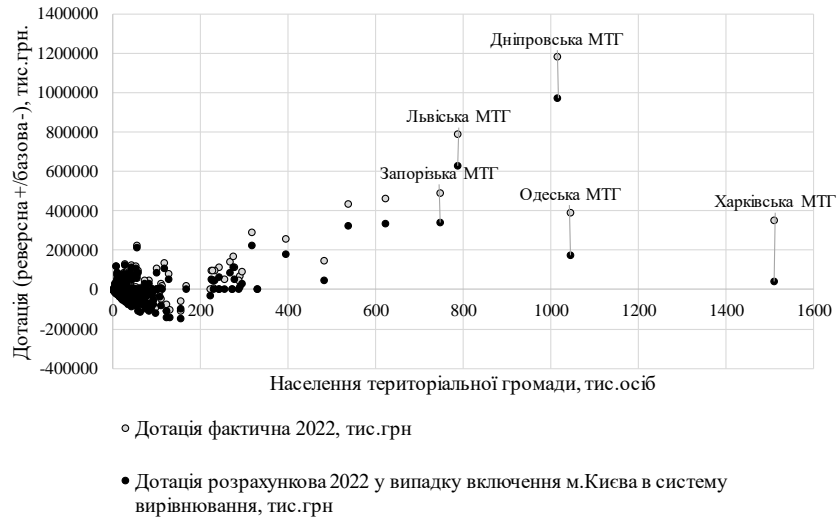
*Джерело: розраховано та побудовано авторами на основі (Open budget, 2020; Чисельність населення по містах України, 2022)*

Тому в законодавство України доцільно було б імплементувати правові норми ЄС, і відповідно до ратифікованої Україною Хартії про місцеве самоврядування здійснювати зарахування ПДФО до місцевого бюджету за місцем проживання громадянина - платника податку, а не податкового агента. В цьому випадку структура надходжень ПДФО, а також структура «донорів» та «реципієнтів» дотації може істотно змінитися.

Отже, ПДФО з доходів мешканців усіх громад – працівників великих підприємств, що працюють по території усієї держави, але зареєстровані в м. Києві зараховується в бюджет м. Києва. При цьому соціальні послуги громадяни-працівники великих державних підприємств, зареєстрованих у Києві, отримують за кошти бюджету громади за місцем свого проживання, а не за рахунок бюджету Києва. Така система розподілу посилює і так значну нерівномірність розвитку між столицею та регіонами, порушує принципи єдності і справедливості бюджетної системи України, передбачені статтею 7 Бюджетного кодексу (Бюджетний кодекс, 2010).

Включення до формули вирівнювання найбільшого «донора» – бюджету міста Києва призведе до зростання показника середнього рівня надходжень ПДФО на 1 жителя, який становитиме 3766,18 грн, тоді коли при розрахунку базової/реверсної дотації на 2022 рік цей

показник встановлено для бюджетів територіальних громад – 3391,91 грн (Аналіз вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів в умовах воєнного стану, 2023), в результаті чого конфігурація «донорів», «реципієнтів» і бюджетів громад щодо яких вирівнювання не здійснюється (індекс податкоспроможності яких є вищим 0,9, але нижчим 1,1) істотно зміниться в напрямку зменшення кількості «донорів». Проте включення до формули вирівнювання бюджету м. Києва дасть змогу зменшити навантаження на інших «донорів» реверсної дотації, що демонструє рис. 6.



**Рис. 6. Фактична і розрахункова дотація у 2022 році у випадку включення м. Києва в систему горизонтального фіскального вирівнювання**

**Fig. 6. The actual and estimated grant in 2022 if Kyiv is included in the horizontal fiscal equalization system**

*Джерело: розраховано та побудовано авторами на основі (Open budget, 2020-2022; Чисельність населення по містах України, 2022)*

При цьому потреба у базовій дотації покриватиметься реверсною дотацією на 62,7%, що дуже неістотно збільшить навантаження на державний бюджет (реверсна дотація у 2022 році покривала 66% потреби у базовій дотації, решту необхідної суми перераховується з державного бюджету), але істотно знизить навантаження на «донорів» реверсної дотації – питома вага громади у загальному обсязі реверсної дотації становитиме: Дніпровська МТГ – 7,7%; Львівська МТГ – 5%; Запорізька МТГ – 2,7%; Одеська МТГ – 1,4%; Харківська МТГ – 0,3%. На Київську МТГ припаде відповідно 46,1% загального обсягу реверсної дотації.

В результаті система вирівнювання фіскальних дисбалансів відповідатиме критеріям справедливості і повноти, відповідно до принципів побудови бюджетної системи, згідно з Бюджетним кодексом України.

**Висновки.** Чинна система горизонтального фіскального вирівнювання посилює нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів України, чим обумовлює різні можливості фінансування видатків місцевих бюджетів щодо надання суспільних послуг, гарантованих державою та веде до зниження фінансової стійкості публічних фінансів.

Вилучення з системи вирівнювання громади з найбільшим податковим потенціалом штучно підвищує податкоспроможність всіх інших громад, чим знижує обсяги базової дотації для «реципієнтів» дотації, і знижує можливості їх розвитку без залучення боргового фінансування та посилює і так значну нерівномірність розвитку між столицею та регіонами.

Механізм розрахунку податкоспроможності громад, що лежить в основі горизонтального фінансового вирівнювання, потребує вдосконалення підходу до формули розрахунку шляхом врахування всіх громад, тобто долучення до системи вирівнювання бюджету міста Київ. В



результаті система вирівнювання фіскальних дисбалансів відповідатиме критеріям справедливості і повноти, відповідно до принципів побудови бюджетної системи у Бюджетному кодексі України, істотно знизить навантаження на «донорів» реверсної дотації. При цьому потреба у базовій дотації покриватиметься реверсною дотацією на 62,7%, що дуже неістотно (на 3% від загальної потреби у базових дотаціях) збільшить навантаження на державний бюджет.

Вдосконалення системи горизонтального фіскального вирівнювання шляхом забезпечення реалізації принципів рівності та справедливості бюджетної системи України дасть змогу підвищити ефективність діяльності місцевого самоврядування, досягнення більш повного задоволення суспільних потреб і реалізації інтересів територіальних громад.

Система горизонтального вирівнювання України потребує подальшого реформування шляхом імплементації в законодавство України правові норми ЄС, і відповідно до ратифікованої Україною Хартії про місцеве самоврядування, зарахування ПДФО до місцевого бюджету має здійснюватися за місцем проживання громадянина – платника податку, а не податкового агента. В цьому випадку структура надходжень ПДФО, а також структура «донорів» та «реципієнтів» дотації може істотно змінитися.

Додаткового дослідження потребують причини істотних відмінностей у річних темпах зростання надходження ПДФО (від 14,8% до 45%) у бюджети різних територіальних громад потребують, що робить неспівмірним податковий потенціал громади з її дотаційною потребою чи дотаційним потенціалом.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Buchanan J. Federalism and Fiscal Equity. *American Economic Review*. 1950. Vol. 40, No. 4. P. 583-599.
2. Musgrave R.A. Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism. New York: National Bureau of Economic Research, 1961. P. 97–134.
3. Boadway R., Frank F. Equalization in a Federal State: an Economic Analysis. *Economic Council of Canada : Ottawa*, 1982.
4. Oates W. E. On the measurement of congestion in the provision of local public goods. *Journal of Urban Economics*. 1988. Vol. 24. P. 85–94. DOI: [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(88\)90048-4](https://doi.org/10.1016/0094-1190(88)90048-4)
5. Blouri Y.M., Ehrlich M. On the optimal design of place-based policies: A structural evaluation of EU regional transfers. *Journal of International Economics*. 2020. Vol. 125: P. 103319. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2020.103319>
6. Кульчицький М.І., Заброцька О.В. Фінансове територіальне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин: Монографія. Львів: Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка, 2015. 335 с.
7. Henkel M., Seidel T., and Suedekum J. Fiscal transfers in the spatial economy. Discussion Paper №322. Edited by Normann, H.-T. Düsseldorf: Düsseldorf Institute for Competition Economics, 2018. URL: <https://d-nb.info/1204591490/34>
8. Albouy D. Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization. *Journal of Public Economics*. 2012. Vol. 96: P. 824–839. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.015>
9. Kline P., Moretti E. Local economic development, agglomeration economies and the big push: 100 years of evidence from the Tennessee Valley Authority. *Quarterly Journal of Economics*. 2014. Vol. 129. P. 275–331. DOI: <https://doi.org/10.1093/qje/qjt034>
10. McMillan M., Shah A., & Gillen D. The Impact of Provincial-Municipal Transportation Subsidies. *A Report prepared for the Alberta Transportation Minister*. Edmonton: Alberta Transportation, 1980.
11. Werner J. Fiscal Equalisation among the states in Germany. Working Papers 02-2008. Langen: Institute of Local Public Finance, 2008. URL: <https://www.researchgate.net/publication/5164384>
12. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. *Центр політико-правових реформ*. К., 2012. 212 с.

13. Пйонтко Н. Б. Зарубіжні моделі фінансового вирівнювання та перспективи їх упровадження в Україні. *Бізнес Інформ*. 2015. № 9. С. 43–54.
14. Письменний В.В., Палац Х.П. Сучасні виклики системи фінансового вирівнювання територій: досвід України і скандинавських країн. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Економічні науки»*. 2014. № 3. С. 112–122.
15. Ткачик Ф.П. Податкові домінанти фінансового вирівнювання розвитку територій в умовах воєнного стану. *Причорноморські економічні студії*. Випуск 74., 2022. С.203–209. DOI: <https://doi.org/10.32843/bses.74-30>
16. Беновська Л.Я. Фінансове вирівнювання в контексті реформи децентралізації влади: проблеми та перспективи. *Світ фінансів*. 2019. № 2 (59). С. 85–97.
17. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2020. 531 с.
18. Власюк О.С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні. *Регіональна економіка*. 2015. №1. С. 5–18.
19. Письменний В.В. Теоретико-методологічні аспекти формування місцевих бюджетів: Монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 468 с.
20. Ярошевич Н.Б., Якимів А.І. Вирівнювання вертикальних фіскальних дисбалансів в Україні. *Електронний науково-практичний журнал «Інфраструктура ринку»*. 2023. № 75. С. 188–194. DOI: <https://doi.org/10.32782/infrastruct75-34>
21. Open budget. Державний веб-портал бюджету для громадян Міністерства фінансів України. 2022. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=26000000000>
22. Чисельність населення по містах України. *Мінфін: вебсайт*. 2022. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/reference/people/town/>
23. Проект державного бюджету на 2023 рік. Попередній аналіз від Всеукраїнської Асоціації ОТГ, враховані пропозиції. 16 вересня 2022. *Всеукраїнська Асоціація ОТГ: вебсайт*. 2022. URL: <https://hromady.org/proekt-derzhavnogo-byudzhetu-ukra%D1%97ni-na-2023-rik-poperednij-analiz-vid-vseukra%D1%97nsko%D1%97-asociaci%D1%97-otg-vraxovani-propozicii%D1%97/>
24. Кількість українців та їх міграція за кордон через війну – дослідження Громадської мережі ОПОРА. 5 липня 2023. *Громадянська організація ОПОРА : вебсайт*. 2023. URL: <https://www.oporua.org/viyna/kilkist-ukrayintiv-ta-yikh-migratsiia-za-kordon-cherez-viinu-doslidzhennia-gromadianskoyi-merezhi-opora-24791>
25. Бюджетний кодекс України: Постанова Верховної ради України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
26. Інформаційна довідка Визирської сільської ради. *Визирська громада: вебсайт*. 2023. URL: <https://vyzirska-gromada.gov.ua/istorichna-dovidka-09-58-07-27-11-2019/>
27. Аналіз вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів в умовах воєнного стану: сучасний стан та оцінювання нових підходів. *Проект USAID «Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування»*. 2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/>

Стаття надійшла до редакції 31.12.2023

Стаття рекомендована до друку 30.05.2024

## REFERENCES

1. Buchanan, J. (1950). Federalism and Fiscal Equity. *American Economic Review*, 40, 583-599.
2. Musgrave, R.A. (1961). Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism. New York: National Bureau of Economic Research.
3. Boadway, R., Frank, F. (1982). Equalization in a Federal State: an Economic Analysis. *Economic Council of Canada : Ottawa*.
4. Oates, W.E. (1988). On the measurement of congestion in the provision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, 24, 85-94. doi: [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(88\)90048-4](https://doi.org/10.1016/0094-1190(88)90048-4)
5. Blouri, Y.M., Ehrlich, M. (2020). On the optimal design of place-based policies: A structural evaluation of EU regional transfers. *Journal of International Economics*, 125, 103319. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2020.103319>

6. Kulchytskyi, M.I., Zabrotska, O.V. (2015). Financial territorial equalization in the system of interbudgetary relations: Monograph. Lviv: Lviv: Ivan Franko Lviv National University. (in Ukrainian)
7. Henkel, M., Seidel, T., & Suedekum, J. (2018). Fiscal transfers in the spatial economy. Discussion Paper №322. Edited by Normann, H.-T. Düsseldorf: Düsseldorf Institute for Competition Economics. Retrieved from <https://d-nb.info/1204591490/34>
8. Albouy, D. (2012). Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization. *Journal of Public Economics*, 96, 824-839. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.015>
9. Kline, P., & Moretti, E. (2014). Local economic development, agglomeration economies and the big push: 100 years of evidence from the Tennessee Valley Authority. *Quarterly Journal of Economics*, 129, 275-331. doi: <https://doi.org/10.1093/qje/qjt034>
10. McMillan, M., Shah, A., & Gillen, D. (1980). The Impact of Provincial-Municipal Transportation Subsidies. *A Report prepared for the Alberta Transportation Minister*. Edmonton: Alberta Transportation.
11. Werner, J. (2008). Fiscal Equalisation among the states in Germany. Working Papers 02-2008. Langen: Institute of Local Public Finance. Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/5164384>
12. Boryslavska, O., Zaverukha, I., Zakharchenko, E., Kurinnyi, O., Shkolyk, A., & Toppervin, N. (2012). Decentralization of public power: experience of European countries and prospects of Ukraine Kyiv: LLC «Sofia». (in Ukrainian)
13. Pyontko, N. B. (2015). Foreign models of financial equalization and prospects for their implementation in Ukraine. *Business Inform*, 9, 43-54. (in Ukrainian)
14. Pysmennyi, V.V., Palats, Kh.P. (2014). Modern challenges of the system of financial equalization of territories: the experience of Ukraine and Scandinavian countries. *Bulletin of Zaporizhzhya National University. Series «Economic Sciences»*, 3, 112-122. (in Ukrainian)
15. Tkachyk, F.P. (2022). Fiscal Dominants of Financial Equalization of Territorial Development in Martial Law. *Black Sea Economic Studies*, 74, 203-209. doi: <https://doi.org/10.32843/bses.74-30> (in Ukrainian)
16. Benovska, L.Ya. (2019). Financial equalization in the context of decentralization reform: challenges and prospects. *The world of finance*, 2(59), 85-97. (in Ukrainian)
17. Kravtsiv, V.S., Storonyanska, I.Z. (Eds.). (2020). Territorial communities in conditions of decentralization: risks and mechanisms of development: monograph. Lviv: Derzhavna ustanova «Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M.I. Dolishnoho NAN Ukrainy. (in Ukrainian)
18. Vlasyuk, O.S. (2015). Through decentralization: challenges, risks and priorities of reforming regional development in Ukraine. *Regional economy*, 1, 5-18. (in Ukrainian)
19. Pismennyi, V.V. (2018). Theoretical and methodological aspects of the formation of local budgets: Monograph. Ternopil: Ternopil National University of Economics. (in Ukrainian)
20. Yaroshevych, N.B., Yakymiv, A.I. (2023). Equalization of vertical fiscal imbalances in Ukraine. *Market infrastructure*, 75, 188-194. doi: <https://doi.org/10.32782/infrastructure75-34> (in Ukrainian)
21. Openbudget Local budgets. (2022). State budget web portal of the Ministry of Finance of Ukraine for citizens. Retrieved from <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=26000000000> (in Ukrainian)
22. Population by cities of Ukraine as of January 1, 2022. (2022). *Ministry of Finance of Ukraine*. Retrieved from <https://index.minfin.com.ua/ua/reference/people/town/> (in Ukrainian)
23. Draft State Budget of Ukraine for 2023. (2022). Preliminary analysis from the All-Ukrainian Association of United Territorial Communities, proposals taken into account. All-Ukrainian Association of United Territorial Communities. Retrieved from <https://hromady.org/proekt-derzhavnogo-byudzhetu-ukra%D1%97ni-na-2023-rik-poperednij-analiz-vid-vseukra%D1%97nsko%D1%97-asociaci%D1%97-otg-vraxovani-propozici%D1%97/> (in Ukrainian)
24. The number of Ukrainians and their migration abroad due to the war — research by the Public Network OPORA. (2023). *Public organization OPORA*. Retrieved from <https://www.oporaua.org/viyina/kilkist-ukrayintsiv-ta-yikh-migratsiia-za-kordon-cherez-viinu-doslidzhennia-gromadianskoyi-merezhi-opora-24791> (in Ukrainian)
25. Budget Code of Ukraine. (2010). Resolution of the Supreme Consul of Ukraine from July 8 2010, №2456-VI. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (in Ukrainian)

26. Information reference of Vyzyr village council. (2023). Vyzyr community. Retrieved from <https://vyzyrska-gromada.gov.ua/istorichna-dovidka-09-58-07-27-11-2019/> (in Ukrainian)

27. Analysis of the equalization of the income capacity of local budgets in the conditions of martial law: the current state and evaluation of new approaches. (2023) Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/> (in Ukrainian)

The article was received by the editors 31.12.2023

The article is recommended for printing 30.05.2024

**N. YAROSHEVYCH\***, Ph.D. (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3836-067X>, e-mail: [nataliia.b.yaroshevych@lpnu.ua](mailto:nataliia.b.yaroshevych@lpnu.ua)

**I. KONDRAT\***, Ph.D. (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7401-3128>, e-mail: [iryna.y.kondrat@lpnu.ua](mailto:iryna.y.kondrat@lpnu.ua)

\* Lviv Polytechnic National University, 12 Bandera St., Lviv, 79013, Ukraine

### THE SYSTEM OF HORIZONTAL FISCAL EQUALIZATION IN THE CONTEXT OF ENSURING THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF UNITY AND FAIRNESS OF THE BUDGET SYSTEM OF UKRAINE

The article is dedicated to defining the peculiarities of the system of horizontal fiscal equalization and substantiating the proposal for its improvement in terms of ensuring the implementation of the principles of equality and fairness of the budget system of Ukraine. The tax capacity index and reverse and basic grants were calculated for 1439 municipalities of Ukraine for 2022, taking into account the possible inclusion of the Kyiv city budget in the horizontal fiscal equalization system. This index is also computed for 2023 based on the population of territorial communities as of the beginning of 2022. It has been established that the exclusion from the equalization system of municipalities with the highest tax potential artificially increases the tax capacity of all other municipalities, thereby reducing the amount of the basic grant for grant recipients, and reduces their ability to fulfill responsibilities without attracting debt financing, and exacerbates the already significant development disparities between the capital and the regions. The involvement of the Kyiv city budget in the system of equalizing horizontal fiscal imbalances will satisfy the criteria of fairness and completeness in accordance with the principles of the budget system of Ukraine, significantly reduce the burden on the donors of the reverse grant and at the same time create a minimal (3% of the total need for basic grants) additional burden on the state budget. The comparison of the scheduled data for 2023 and the estimated data has shown that the amount of the estimated reverse grant is significantly higher than the scheduled amount of the grant for certain municipality, in particular for Kharkiv UTC (2.1 times) and Zaporizhzhia UTC (2.5 times), which suggests that the Ministry of Finance did not comply with the approved calculation methodology when planning interbudgetary transfers for 2023. The reasons for significant differences in the annual growth rates of PIT revenues (from 14.8% to 45%) to the budgets of different municipalities require additional research, as this makes the tax potential of a municipalities disproportionate to its grant need or grant potential. It is suggested to improve the system of horizontal equalization of fiscal imbalances in Ukraine by implementing EU legal norms into Ukrainian legislation, as a result of which personal income tax should be transferred to the local budget at the place of residence of the taxpayer, not at the place of registration of the tax agent.

Keywords: **horizontal equalization of fiscal imbalances, tax capacity index of the local budget, reverse grant, basic grant, personal income tax.**

JEL Classification: H70, H73, H24, R59.

**Як цитувати:** Ярошевич Н.Б., & Кондрат І.Ю. (2024). Система горизонтального фіскального вирівнювання в контексті забезпечення реалізації принципів єдності та справедливості бюджетної системи України (2024). *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна серія «Економічна»*, (106), 131-142. <https://doi.org/10.26565/2311-2379-2024-106-13>

**In cites:** Yaroshevych N., & Kondrat I. (2024). The system of horizontal fiscal equalization in the context of ensuring the implementation of the principles of unity and fairness of the budget system of Ukraine. *Bulletin of V. N. Karazin Kharkiv National University Economic Series*, (106), 131-142. <https://doi.org/10.26565/2311-2379-2024-106-13> (in Ukrainian)