

УДК 336.145.2

Логвінов П.В.

здобувач,

головний економіст відділу доходів бюджету фінансового управління  
Ужгородської міської ради

## РЕФОРМА УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ: ВИДАТКОВА ЧАСТИНА

Стаття присвячена вивченню практичних аспектів впровадження прогресивних технологій бюджетування у ході проведення «Загальної реформи публічних фінансів» у Словацькій Республіці. Особлива увага приділена технічним моментам та проблемам, що виникали у ході реформування галузі видаткової частини державних фінансів. Детально описано механізми запровадження та поширення програмно-цільового методу бюджетування на всіх рівнях бюджетів Словаччини. Приводяться аналогічні процеси та приклади практичного використання програмно-цільового методу в українському бюджетному процесі.

**Ключові слова:** програмно-цільовий метод, середньострокова структура бюджету, прогресивні технології бюджетування, видаткова частина бюджету, публічні фінанси.

### Логвінов П.В. РЕФОРМА УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ СЛОВАКІИ: РАСХОДНАЯ ЧАСТЬ

Стаття посвящена изучению практических аспектов внедрения прогрессивных технологий бюджетирования в ходе проведения «Общей реформы публичных финансов» в Словацкой Республике. Особое внимание уделено техническим моментам и проблемам, которые возникали в ходе реформирования расходной части государственных финансов. Подробно описаны механизмы внедрения и распространения программно-целевого метода бюджетирования на всех уровнях бюджетов Словакии. Приводятся аналогичные процессы и примеры практического использования программно-целевого метода в украинском бюджетном процессе.

**Ключевые слова:** программно-целевой метод, среднесрочная структура бюджета, прогрессивные технологии бюджетирования, расходная часть бюджета, публичные финансы.

### Logvinov P.V. SLOVAK REPUBLIC PUBLIC FINANCE MANAGEMENT REFORM: THE EXPENDITURE PART

The article is devoted to studying the practical aspects of the introduction of advanced technologies budgeting in the course of «general reform of public finances» in the Slovak Republic. Particular attention is paid to technical issues and problems that arose in implementing the expenditure of public finances. Described in detail the mechanisms of implementation and dissemination of program-budgeting at all levels of budgets Slovakia. Driven by similar processes and examples of practical use of program-target method in the Ukrainian budget process.

**Keywords:** program-target method, medium budget structure, advanced technology budgeting, budget expenditures, public finance.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченням особливостей здійснення бюджетного процесу країн із розвинутою економікою займаються вітчизняні фінансисти, котрими були описані теоретичні елементи та сформульовано практичні висновки, серед науковців та практиків нами виділено таких, як: В.М. Федосов [1], О.О. Молдован [2], Чугунов І.Я. [3] Запатріна І.В. [4; 5], М.П. Бадида [6], Бураченко А.Є. [7], Бугай Т.В. та Галюта А.А. [8], Жибер Т.В. [9]; зокрема підготовлено фахівцями ІБСЕД<sup>1</sup> [10], [11], [12] методичні рекомендації для впровадження окремих прогресивних елементів бюджетування.

З метою вивчення досвіду проведення реформи галузі публічних фінансів Словаччини було опрацьовано низку джерел, серед яких варто виокремити дослідження Міріам Светковської М. [13] та інформації Міністерства фінансів Словацької Республіки, підготовленої Яном Марушінець.

**Постановка проблеми.** При дослідженні вищезазначених джерел виникають розбіжності між теоретичними рекомендаціями та практичними аспектами функціонування бюджетної системи України, що може бути спричиненою відсутністю взаємозалежності наукових доробків та діяльності установ фінансово-бюджетного сектора. Наукові дослідження мають обмежену конкретику та відсутність методики для практичного використання, як правило, лише

констатуються факти чи перелічуються недоліки існуючої системи без приведення реальних механізмів їхнього усунення. Інші джерела, у вигляді методичних рекомендацій, розроблені на основі іноземного досвіду не адаптовані до реалій існуючого устрою.

**Постановка завдання.** Основним завданням є розроблення якісного вихідного матеріалу, що матиме, по-перше, наукову новизну, по-друге, якісне практичне спрямування та може використовуватися як методична основа, а по-третє, має базуватися на прикладі успішного досвіду і може бути адаптованим до наших реалій та допоможе уникнути багатьох помилок.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Після здобуття незалежності у 1993 році Словаччина пережила період макроекономічної нестабільності з подальшим проведенням двох етапів реформ. Перший етап у період з 1998 по 2002 рр. був спрямований на забезпечення економічної стабільності та створення стандартних правил діяльності у приватному секторі. Другий етап розпочався у 2002 році та активно продовжувався до 2006 року, основні зусилля зосереджені на державному секторі та публічних фінансах пов'язаних з програмуванням. Другий етап включав в себе комплексні заходи, а саме: податкову реформу, реформу соціальної сфери, реформи ринку праці, реформи пенсійної системи, судової реформи та створення нового механізму фінансової децентралізації. Варто виокремити Реформу управління публічними фінансами (Реформа), спрямованої на підвищення рівня ефективності використання бюджетних коштів, визначення пріоритетів політики та операційної ефективності державних витрат.

<sup>1</sup> Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень в рамках реалізації проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи» за підтримки Агентства з міжнародного розвитку (USAID)

Реформа галузі державних фінансів у Словаччині була обумовлена негативними показниками макрофінансового рівня та відсутністю механізмів контролю використання бюджетних коштів на всіх рівнях бюджету, також були не прогнозованими показники дефіциту та боргу бюджету. Відбувалося постійне накопичення зобов'язань державного сектору через відсутність чітких бюджетних обмежень. Надходження від приватизації державних об'єктів використовувались для покриття поточних витрат бюджету і фінансування випущених державних гарантій. Бюджет готувався за моделлю – «на один рік» та без використання макроекономічної основи. Процедура управління державними фінансами застосовувалися тільки до державного бюджету, а не включаючи позабюджетної та квазіфінансової діяльності. Важливим негативним аспектом сектору публічних фінансів, була наявність одинадцяти позабюджетних фондів котрі мали доступ до кредитних ресурсів, на які спрямовувалися лівова частина доходів бюджету.

До проведення Реформи Мінфін СР мав домінуючу роль у підготовці і процесі виконання бюджету, це дозволяло йому суттєво коригувати бюджет вже після його прийняття парламентом (за певних технічних вимог стосовно дефіциту).

У процесі підготовки бюджету використовувалися три види прогнозу податкових надходжень, що були підготовлені: 1) податковим департаментом Міністерства фінансів; 2) Академією наук СР; 3) Фінансово-політичним інститутом (при Мінфіні), що були основою для роботи в парламенті. Це призводило до невідрізнено оптимістичних показників включених у бюджет. Процес виконання бюджету контролювався одним з департаментів Мінфіну СР шляхом детально розробленої методики для постатейного бюджету, ним вимагалася більш детальна структура розпису статей видатків, ніж та, що була затверджена парламентом.

У 2000 році з перших кроків Реформи уряд приступив до вирішення цілої низки проблемних питань. Більшість позабюджетних фондів були скасовані, фінансові механізми управління були поліпшені шляхом прийняття низки нормативно-правових актів (у т.ч. закону про фінансовий контроль та внутрішній аудит). Вперше для СР розпочинається використання середньострокового бюджетування та програмно-цільового методу, що стимулювалося за рахунок впровадження «відправних точок» Програми попереднього приєднання (англ. – «Pre-Accession Economic Program») відповідно до вимог ЄС. Відбувається перегляд методології звітності відповідно до загальноєвропейських стандартів, а законодавчі зміни включали дієвий механізм забезпечення підзвітності та обмеження позик для місцевих органів влади та соціальних-медико-страхових фондів. Проблему коригування бюджету та управління витратами частково було вирішено за допомогою ухвалення закону про державний борг і бюджетні правила, чіткої позиції Мінфіну та за рахунок зовнішніх факторів (програма МВФ, вступ до ЄС).

Період з 2003 по 2005 рр. прийнято вважати стадією активізації Реформи галузі фінансів, що була розроблена і успішно реалізована за фінансової підтримки Світового банку. У цей період відбувається прийняття низки законодавчих, практичних, організаційних та технічних аспектів щодо прогресивного бюджетування, фінансового планування, управління боргом і ліквідністю, державного обліку, діяльності платіжних систем, управління державними видатками та фінансового контролю, з метою створення

прогресивної основи для управління державними фінансами на основі використовуючи досвід практики країн – членів ОЕСР та ЄС. Проект мав чітку структуру взаємопов'язаних заходів доповнюючого характеру і був розділений на такі компоненти:

а) поліпшення бюджетного процесу (підвищення фінансової прозорості звітності, вдосконалення багаторічного бюджетування і впровадження програмно-цільового бюджетування);

б) удосконалення механізму макроаналітичних та фінансових можливостей прогнозування Міністерства фінансів;

в) підтримка інтеграції Державного казначейства в управління державними фінансами та вдосконалення системи керування боргом і ліквідністю;

г) загальна координація реформи і управління проектами.

#### Загальна реформа публічних фінансів

«Загальна реформа публічних фінансів» (англ. «Public Finance Management Reform») у рамках реалізації проекту, що проводився протягом 2003–2007 рр. під егідою Світового банку. Проект було виконано Міністерством фінансів Словаччини для поліпшення якості та забезпечення прозорості механізмів розподілу бюджетних коштів, а також здійснення відповідних реанімаційних кроків фінансового спрямування. Саме в середині 2000-х років ця країна отримала відчутні результати поліпшення макроекономічних показників, що пов'язують із ефективністю проведення згаданої реформи.

Реформа галузі публічних фінансів була підтримана кількома донорами, серед яких варто виділити Організацію економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Світового банку. Ключову відповідальність було покладено на Мінфін, де було сформовано чітке бачення стосовно допомоги консультантів та активної позиції власної причетності. Внаслідок продуктивної взаємодії профільних міністерств із Мінфіном Словаччину прийнято вважати взірцевим прикладом проведення бюджетної реформи та запровадження програмно-цільового методу серед країн ЄС, а також як такої, що має найкращі показники динаміки розвитку економіки і залучення інвестицій серед учасників Вишеградської групи.

Варто відзначити процес реорганізації Мінфіну та інших міністерств, у кожному з яких було виділено посаду заступника міністра, відповідального за реалізацію Реформи.

Основа реформи видаткової частини бюджетного процесу закладено на двох базових складових, що включає в себе:

а) продуктивне витрачання коштів (програмно-цільовий метод «ПЦМ»);

б) багаторічне планування (середньострокова структура бюджету).



Рис. 1. Складові видаткової частини Реформи публічних фінансів

Джерело: розроблено автором на основі досліджень

Нижче широко розкривається суть двох основних компонентів видаткової частини, що були запроваджені у ході Реформи.

Варто зазначити, що технічно ці складові не заміняють бюджет у класичному вигляді, а фактично якісно заміщують постатейний метод та дають можливість планування, не обмежуючись календарним роком. У ході Реформи план видатків бюджетних коштів було трансформовано на трирічну перспективу та представлено програмний вигляд із конкретною метою витрат публічних коштів, можливості визначення ефективності та доцільності діяльності окремих бюджетних установ. У цей момент відбувається відмова від класичного (постатейного) методу відображення при плануванні витратної частини.

Варто відзначити, що процес комплексного запровадження програмного бюджетування тривав п'ять років від початку в 2004 році та подальшому поширенні на всі рівні бюджетів, що були сформовані у програмному вигляді на 2009 рік. Аналогічний процес триває в Україні із 2002 року, коли державний бюджет вперше було представлено у програмному вигляді по сьогоднішній час (2015 рік), коли фактично відбувається процес відмови від використання ПЦМ до 2017 року, що може розцінюватися як провал у запровадженні одного із найважливіших інструментів прогресивного бюджетування.

Система публічних фінансів регулюється низкою законів та методичних вказівок, що охоплює фрагментарно найважливіші аспекти галузі, виявилася дуже корисним фактором швидкої реалізації змін. Важливе значення має інформаційно-технічне (ІТ) забезпечення підтримки системи управління державними фінансами або відповідної взаємодії між фінансовими органами та бюджетними розпорядниками. Також наголошується на безперервному процесі навчання для ширшого обміну інформації та взаємодії відповідних рівнів менеджменту, що є не менш важливим ніж правильно прописані заходи для прискореного проведення реформи.

Словацька система публічних фінансів охоплює державні установи і затверджується Кабінетом Міністрів на 3-річний період, а парламент – приймає річний закон про бюджет центрального уряду та окремих спеціальних фондів. Галузеві міністерства готують свої докладні пропозиції по бюджету у програмній структурі цілей та показників. Можливість виділення додаткових ресурсів бюджету передбачена з резервного фонду за рішенням парламенту.

Основними помилками у ході реалізації Реформи було допущення паралельного функціонування старих (постатейного) та сучасних методів бюджетування, що перевантажують бюджетний процес і мають негативний вплив, на відміну від поступової заміни на прогресивні технології. Цей момент є характерним на сучасному етапі впровадження програмно-цільового бюджетування місцевих органів влади в Україні, оскільки, фактично, фахівцями фінансових органів виконуються подвійна робота без відповідного стимулювання. Як результат – саботування повноцінного впровадження ПЦМ та суто формальне середньострокове планування видатків.

Будь-які ініціативи реформування повинні починатися із скорочення поточного навантаження на менеджерів бюджетних коштів та обов'язкового визначення цільових показників, що дозволяють визначати продуктивні якості. Зайве «навантаження» персоналу фінансових органів та розпорядників коштів, обов'язково отримають супротив та саботаж, що також можливо без чіткого бачення усвідомлення такої потреби посадовими особами відповідного рівня.



Рис. 2. Особливості системи державних видатків Словацької Республіки

Джерело: розроблено автором на основі матеріалів Miriama Svetkovska [13]

Варто наголосити на участі ОЕСР, що у ході проведення Реформи, надавала потужну технічну підтримку Словацькій Республіці. У процесі взаємодії було визначено сім ключових інституційних особливостей, що формують ефективну систему контролю державних видатків (рис. 2) [13]:

#### Організаційні аспекти бюджетного процесу

Бюджетний рік у СР збігається з календарним роком. Бюджетний процес починається з підготовки вихідних пунктів для обговорення в Кабміні у квітні та містить дані макроекономічних і дохідних прогнозів, багаторічних показників податково-бюджетної політики, у тому числі дефіциту і боргу державного бюджету, а також витрат для окремих міністерств. Після підготовки цього документа міністерства і відомства готують докладно розкриті бюджети (кошториси) і передають їх через відповідне програмне забезпечення до Мінфіну. Після серії бюджетних слухань Мінфін формує проект бюджету і подає його на розгляд до Кабінету Міністрів до кінця серпня.

Обсяг резервного фонду складає розмір 1-3% від загального обсягу видатків, а напрям використання цих коштів визначається у ході обговорень Кабміну і Коаліційної ради у вересні. Після вирішення усіх дискусійних та суперечливих моментів Кабінетом Міністрів затверджується бюджет до 15 жовтня, після чого направляє остаточний проект в парламент для обговорення і остаточного схвалення. Парламент обговорює бюджет в комітетах і в пленумі. Річний Закон про бюджет приймається простою більшістю голосів. Оскільки більшість політичних моментів вирішуються в ході попередніх раундів дискусій, тому в подальшому, як правило, не вноситься серйозних змін до головного фінансового документу країни поданого у вигляді проекту до парламенту. Детальна схема, етапи та терміни виконання бюджету є обов'язковою складовою, вона міститься додатках закону про державний бюджет під назвою «бюджетний календар».

Щодо галузевих міністерств, які мають високу автономію щодо розподілу та реалізації державних витрат, у межах лімітів, що встановлюються Мінфіном, згідно із бюджетом, а також обмежень на виплату заробітної плати, капітальних видатків,



співфінансування та ресурсів, отриманих від ЄС, міністерства створюють власну програмну структуру витрат та відповідний розподіл ресурсів на окремі статті бюджету.

Система оплати виконується в онлайн-режимі через надсилання запитів до органу казначейства, котрі автоматично виконуються, якщо видатки не перевищують встановленої суми асигнувань на певну дату. Мінфін має право змінити асигнування інших міністерств без попереднього схвалення Парламенту під час виконання бюджету, до моменту, поки не перевищено ліміт дефіциту.

#### Середньострокова структура бюджету

До моменту запровадження технології середньострокової планування бюджету, схема доходів та витрат готувалася на щорічній основі із прив'язкою до календарного року. Це породжувало низку негативних факторів суб'єктивного характеру, оскільки міністри щорічно змагаються за розподіл ресурсів, використовуючи різні методи неформального характеру, та задовольняли вимоги залежно від їх політичного впливу. Ця ситуація жодним чином не може об'єктивно визначати першочергові потреби для виділення коштів та робить профільне міністерство, відповідальне за бюджетний процес, заручником ситуації та предметом тиску і політичних маніпуляцій. Структурний вигляд витратної частини був дуже нестабільним, а політичні пріоритети, відображені в бюджеті, значно змінювалися з року в рік.

З досвіду середньострокової технології введення бюджету в Словаччині можна резюмувати такі її переваги:

- × уникнення явища «вибивання коштів» в бюджетному процесі;
- × міністри не можуть розраховувати на отримання короткострокового ресурсу;
- × державна політика (у тому числі податково-бюджетна) отримує зиск від довіри, оскільки їхня діяльність більш прозора, передбачувана і зрозуміла;
- × влада може зосередити увагу на результатах програм, що потребують декілька років для виконання.

Середньострокове бюджетування поєднується із ще однією прогресивною технологією встановлення фінансових цілей «з низу до верху» як основи для розрахунку вартості державної політики. Наступна схема (рис. 3) дає структурний огляд цього процесу.

#### Визначення цілей та пріоритетів «згори донизу»

Відповідальність за підготовку макроекономічних і податкових прогнозів покладено на Фінансово-політичний інститут, що є структурною одиницею Міністерства фінансів СР, також відповідальною за фіскальний напрям прогнозування та визна-

чення показників дефіциту і межі загальних витрат бюджету відповідно до цілей економічного розвитку і політики. Прогнози оновлюються кожні чотири місяці, щоб відповідати бюджетному циклу, а перед оприлюдненням вони підлягають опрацюванню у макроекономічному і податковому комітеті, окрім цього органу у цих обговореннях беруть участь представники Центрального банку, Статистичного бюро Словачької академії наук та комерційні банки.

#### Програмно-цільовий метод бюджетування

Програмно-цільовий метод ведення бюджетного процесу в Словачькій Республіці поступово запроваджувалося із 2000 року, що було витребувано необхідністю підвищення операційного управління та ефективності державних витрат. На запрошення міністра фінансів було направлено радника Казначейства США, котрому було виділено місце в Мінфіні СР та надано у підпорядкування двох міністерських службовців.

Результатом їх роботи була підготовка початкової концепції ПЦМ, що поширилася на чотири міністерства у 2001 році, а через рік приєдналися інші шість. Мінфіном здійснювалися переважно методологічні консультації, але через брак часу та ресурсів не приділялося багато уваги змісту програм.

Початкова концепція запровадження ПЦМ стосувалася переважно проектів пов'язаних із використанням фондів ЄС. Проте якість та темпи поширення на «пілотні» міністерства бажали бути кращими, тоді було прийняте рішення про запровадження системи навчальних поїздок до країн з розвинутою системою ПЦМ (Великобританія, Нідерланди, Швеція), що були організовані для основного персоналу Міністерства фінансів. Важливою була методична підтримка ОЕСР та Світового банку.

На рівні експерименту у 2004 році було запроваджено використання ПЦМ для всіх центральних органів влади, що вимагало внесення змін до нормативно-правової бази управління державними фінансами, істотного перегляду методології програмного бюджетування та встановленні логічної основи для урядових програм. Програмно-технічне забезпечення (ІТ-системи) бюджетного процесу та казначейського обслуговування довелося скоригувати, для пристосування під програмну класифікацію видатків. Протягом першого року відбувається відточення структури для формування програмного вигляду бюджету, скорочення кількості програм вдвічі та усувається явище дублювання державних витрат. Надзвичайно важливою подією було запровадження «Методологія моніторингу та оцінки», що була підготовлена у 2007 році і на даний час є невід'ємною частиною системи програмно-цільового бюджетування різного рівня. Специфікою впровадження ПЦМ, була відсутність обов'язкового впровадження даної технології бюджетування у організації громадського сектору, наприклад у Фонді соціального страхування, проте для всіх міністерств було поставлено стратегічним завданням використання програмної структури видатків у галузі.

Починаючи з 2009 року технологія програмного бюджетування була розширена на всі регіональні адміністрації (8 одиниць) та місцеві органи самоврядування (близько 2900 од.). Було розроблено низку методологічних посібників для полегшення про-

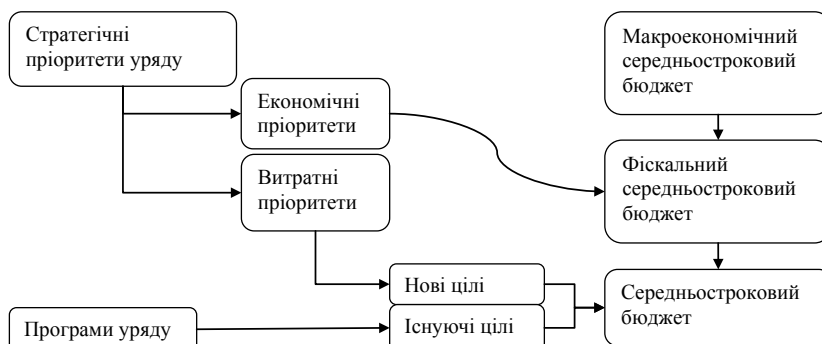


Рис. 3. Визначення цілей фінансування у середньостроковому бюджеті

Джерело: розроблено автором на основі досліджень

цесу, у матеріалах приводилися успішні (та погані) приклади програм і було запропоновано типову структуру програмного вигляду видаткової частини бюджету для одиниці самоврядування.

На сьогоднішній день система програмно-цільового бюджетування у Словаччині забезпечена такими нормативно-правовими документами:

- × Закон про бюджетні правила;
- × методичний посібник з програмного бюджетування;
- × посібник для формування цілей, завдань та вимірних показників;
- × посібник з моніторингу та оцінки програм;
- × посібник розробки структури програм для регіональних і місцевих органів влади.

Бюджет за програмною структурою не заміняє традиційний бюджет, проте суттєво його доповнює. Це інша система представлення фінансових показників поряд з нефінансовими даними, що являються основою для прийняття рішень. Класифікація програм є уніфікованою системою, що інтегрується у здійсненні бюджетного процесу та ІТ-системою казначейства.

У Словаччині є три структурні рівні програми: *програми, підпрограми та проекти*, що різняться за тривалістю у часі – необмежені та обмежені. Державний бюджет має близько 70 програм, 5 з яких виконуються спільно різними міністерствами – мультиміністерські, що створюються для координації завдань між різними міністерствами, одне з яких є головним, на котре покладено відповідальність за зведення інформації та здійснення моніторингу програм. Інші міністерства учасники мультипрограми виконують завдання у рамках своїх структур, проте вони синхронізують власні цілі та індикатори виконання відповідно до загальних цілей програми.

На найнижчому структурному рівні програми розробляються конкретні *цілі* для досягнення відповідно до методології, а вищі рівні передбачають досягнення стратегічної мети. *Мета* є більш абстрактним явищем, що в цілому описує бажаний результат від реалізації програми, тоді як цілі включають у себе конкретне значення, котрі мають супроводжуватися вимірними індикаторами, вони можуть бути короткостроковими або довгостроковими.

Типові помилки, що знижували якість програмної структури бюджету, стали передумовою підготовки Мінфіном окремого посібника з формулювання цілей і вимірних показників, у тому числі хороших і поганих прикладів. Нині існує близько 1300 індикаторів виконання, половина з них – вихідні показники, а решта – результативні. ОЕСР була цінним джерелом для створення вимірних індикаторів, технічної підтримки та можливості здійснення процесу якісного моніторингу, також розроблено низку внутрішніх джерел нефінансових індикаторів.

*Зміст* програм дозволяє міністерствам розробляти власну стратегічну політику, оскільки на даному етапі визначаються заходи для досягнення соціально-економічних цілей, а також обсяг ресурсів, що необхідні для їх виконання. Окремі міністерства активно користуються цією технологією бюджетування при розробці політичних завдань, інші – використовують програмну структуру витрат у формальній манері, просто виклавши інформацію про видатки на певний період у вигляді програмного розпису, при цьому регулюючи підконтрольну діяльність в ручному форматі. Мінфін ставить за мету заохочення повноцінного використання програмної структури шляхом консультацій та розробки методичних рекоменда-

цій, проте кожне міністерство це робить залежно від галузевої діяльності. Тобто програми, наприклад галузі освіти та оборони, будуть мати кардинально різне змістове наповнення та завдання. Окрім того, якісне використання програмно-цільової технології суттєво залежатиме від політичної волі відповідальних посадових осіб міністерства та потенціалу урядового суб'єкта. Консультації фахівців Мінфіну з галузевими міністерствами є частиною щорічного бюджетного процесу (коригування в структурі програми, визначення цілей і завдань), інші технічно складні питання вирішуються у ході офіційних переговорів на рівні міністрів.

Одним із найважливіших аспектів, пов'язаних із практичним використанням ПЦМ, є процес моніторингу та зовнішньої аудиторської роботи, що здійснюється *Національним управлінням з контролю* (типу Контрольного ревізійного управління в Україні). Цей орган із певною затримкою розпочав проведення аудиту бюджетних документів та кошторисів, що підготовлені у форматі ПЦМ, що пов'язано із концептуально іншими вимогами у процесі перевірок та самому усвідомленні даної технології бюджетування. Для цього відповідні співробітники пройшли навчання, що проводилися експертами міністерства фінансів. Проте у ході здійснення перевірок бюджету за програмною структурою виявляються моменти неякісного закладення показників якості та ефективності, що спотворює та унеможливує проведення якісного аудиту, а відповідно, не може давати об'єктивну інформацію про доцільність витрачання коштів.

Первинне впровадження програмного бюджетування в Словаччині відбувалося відносно легко і Мінфін не стикався із серйозними опором у ході введення. Швидкість та масштаби впровадження мали досить високі показники, порівняно із аналогічними процесами серед країн ЄС, а приклад нашої держави можна вважати провальним. У Словацькій Республіці мало місце саботування керівниками середньої ланки міністерств щодо процесу використання ПЦМ, оскільки на початках саме на цих посадовців відбувалося збільшення робочого навантаження без відповідного навчального компоненту реформи управління публічними фінансами.

Вирішальною для успішного проведення реформи виявилася підтримка та воля на високому політичному рівні – особливо в Мінфіні та галузевих міністерствах. Незважаючи на осіб, що змінюючись, займали посаду міністра фінансів, привід для реформи залишилися постійним, а міністерства, де впровадження ПЦМ отримувє безпосередню підтримку міністра (або заступників міністрів), показують значно кращу якість видатків, ніж інші міністерства, де ключові посадовці не усвідомлюють таку необхідність.

Програмно-цільова технологія бюджетування як ключовий елемент реформи публічних фінансів істотно підвищила прозорість та зрозумілість бюджету для «неспеціалістів», тобто пересічних громадян, що призвело до збільшення відповідальності міністрів та керівників програм. Як правило, бюджетна система що містить інформацію стосовно продуктивності підвищує ефективність експлуатації публічних коштів, що є важливою складовою політичної культури країни. Моніторинг та оцінка залишається недосконалим інструментом у ПЦМ, проте ця проблема вважається «хронічним явищем» для всіх країн, що використовують дану технологію бюджетування. Оцінка не завжди дає повноцінний зворотній зв'язок для розробки політичних рішень, проте для технології постатейного розподілу коштів

взагалі не підіймалось таке питання, фінансування відбувалось на основі політичних домовленостей, а не на оцінці ефективності програми та навіть без формулювання цілей та завдань.

На місцевому рівні впровадження ПЦМ відбувалося на рівні експерименту протягом двох років, а після – в якості обов'язкового. Це дало змогу органам самоврядування підготувати і затвердити плани економічного і соціального розвитку, що полегшило наблизити цілі та завдання цих планів до програм бюджетних витрат. Підвищення адміністративного потенціалу в результаті здійснення фіскальної децентралізації 2002–2005 років допомогло полегшити освоєння програмно-цільового методу на місцевому рівні. Впровадження ПЦМ на рівні регіонів і великих міст відбувалося без особливих труднощів, а для невеликих населених пунктів це створювало адміністративне навантаження, згодом виявлялося корисним інструментом для ефективного управління публичними коштами.

**Висновки з проведеного дослідження.** Країна, яка ще десять років тому мала надскладну систему оподаткування, місцеві групи впливу (бізнес, регіони) шматували бюджет через лобювання численних податкових пільг, а компанії виводили прибутки в офшори [2], на сьогоднішній день, завдяки проведенню низки ефективних реформ бюджетного та податкового спрямування, перебуває на етапі динамічного розвитку економіки, створює можливості якісного акумулювання як зовнішніх, так і внутрішніх інвестиційних ресурсів. Вихідні позиції Словаччини на початку процесу переходу були менш сприятливими, ніж в інших країнах регіону. Однак у нинішньому десятилітті, після тривалого періоду складних і болісних економічних реформ, саме у Словаччині сформувалася найбільш динамічна економіка, для якої є характерними не тільки стрімкі темпи зростання номінального ВВП, а й якісні структурні зрушення та висока інвестиційна активність.

Якщо на початку 90-х років Словаччина була однією із найменш заможних країн регіону, то на сьогоднішній день за показником ВВП на душу населення вона – серед лідерів, поступаючись Чехії.

Безумовно, в основі успіхів словацької економіки лежить комплексна стратегія ринкових перетворень, яка включала конверсію ВПК, структурну перебудову економіки, формування ефективних фінансових ринків з доступними ресурсами тощо. Водночас, як зазначають більшість словацьких та іноземних експертів, одним із найважливіших напрямів стратегії реформи було створення дієвого, ефективного

бюджетного та конкурентного фіскального простору. Це дало змогу не лише сформувати сприятливі умови для внутрішнього капіталу, а й залучити в країну стратегічних іноземних інвесторів [2].

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В.М. Федосов, Т.С. Бабич // *Фінанси України*. – 2008. – № 1(146). – С. 3-24. – С. 10.
2. Молдован О.О. Як провести успішну податкову реформу: досвід Словаччини для України // *Дзеркало тижня. Україна*, № 38, 15 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/yak\\_provesti\\_uspishnu\\_podatkovu\\_reformu\\_dosvid\\_slovachchini\\_dlya\\_ukrayini.html](http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/yak_provesti_uspishnu_podatkovu_reformu_dosvid_slovachchini_dlya_ukrayini.html).
3. Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету // *Фінанси України* : Науково-теоретичний та інформаційно-практичний журнал Міністерства фінансів України. – 2004. – № 9. – С. 37-44.
4. Чугунов І.Я., Запатріна І.В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету // *Фінанси України*. – 2008. – № 5. – С. 3-14.
5. Запатріна І.В. Програмно-цільовий метод бюджетування // *Фінанси України*. – 2006. – № 10. – С. 156-178.
6. Податкова база місцевого самоврядування : монографія – Ужгород, 2010. – 408, [8] с. М.П.Бадида.
7. Фінансовий потенціал регіонального розвитку : монографія – К.КНЕУ, 2013. – 342, [2] с. А.Є.Буряченко.
8. Бугай Т.В., Галюта А.А. «Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: зарубіжний досвід і можливості його використання в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_gum/Vzhdtu\\_econ/2011\\_3/43.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_gum/Vzhdtu_econ/2011_3/43.pdf).
9. Т.В. Жибер. Удосконалення процесу бюджетування в Україні // *Фінанси України*. – 2009. – № 8. – С. 76-81.
10. Щербина І.Ф. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / [Щербина І., Бабич Т., Козейчук С. та ін.] ; Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні» : матеріали тренінгів. – К. : RTI International (USAID), 2006. – 260 с.
11. Програмно-цільовий метод управління видатками бюджету : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / І.Ю. Потеряйло ; Держ. вищ. навч. закл. «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». – К., 2009. – 20 с. – укр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.disslib.org/pro>.
12. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навчальний посібник / [Під заг. ред., В.В. Зубенко] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – 4-те видання, виправлене та доповнене – К., 2013.
13. Miriama Svetkovska. «SLOVAKIA, AN OUTSTANDING EXAMPLE IN PUBLIC FINANCE MANAGEMENT REFORM». Paper to be presented at the DRUID-DIME Academy Winter 2010 PhD Conference on Comwell Rebild Bakker, Aalborg, Denmark, January 21-23, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www2.druid.dk/conferences/viewpaper.php?id=500744&cf=44>.