

Аналітична записка

з питань порівняльного законодавства щодо особливостей створення та діяльності незалежних фіскальних інституцій (парламентських бюджетних офісів) при парламентах у розвинутих державах світу*

Анотація. Проведено порівняльний аналіз та узагальнення законодавства зарубіжних держав щодо особливостей утворення та діяльності незалежних фіскальних інституцій, парламентських бюджетних офісів, інших подібних установ (закладів) у розвинутих державах світу в межах поставлених у зверненні питань за такими напрямками:

правові засади діяльності незалежних фіскальних інституцій, парламентських бюджетних офісів, інших подібних установ (закладів);
їх моделі, структура;
обсяг повноважень інституцій;
кількісний склад, джерела та обсяги фінансування установ (закладів).
Проаналізовано законодавство США, Великої Британії, Канади, Італії, Австралії, Ірландії, Франції та Португалії.

Вступ. Створення незалежних фіскальних інституцій при парламентах (Independent Fiscal Institutions, IFI) (далі – IFI) набувають популярності в усьому світі. Хоча такі установи мають суттєві відмінності з точки зору своєї компетенції, завдань та інституційних форм, вони зазвичай відіграють важливу наглядову роль у формуванні фіскальної політики й забезпеченні неупередженого аналізу державних фінансів. Відзначається, що в державах, де створені IFI, посилюється прозорість і достовірність офіційних урядових прогнозів щодо економіки й державних фінансів.

База даних Міжнародної організації економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) (далі – OECD) містить детальну інформацію про 36 національних IFI у 30 країнах світу, чотири субнаціональні та одну регіональну IFI¹. Водночас, у світі наразі існує понад 50 подібних установ. Їх спільними ознаками є: незалежність, функціонування на постійній основі, наявність повноважень щодо аналізу й оцінки законопроектів про бюджет або будь-якої іншої законодавчої пропозиції у фіскальній сфері, у тому числі на предмет узгодженості з фіскальними правилами (якщо такі є), до введення закону в дію.

Інституції з наведеними характеристиками відомі під різними назвами в залежності від моделі утворення. Виділяється дві основні моделі IFI: фіскальна рада та парламентський бюджетний офіс. Фіскальна рада зазвичай є самостійною юридичною особою, структурно незалежною одиницею від парламенту держави та уряду й характеризується колегіальністю при прийнятті рішень (Франція, Велика Британія). Натомість, парламентський бюджетний офіс, користуючись відносною незалежністю від парламенту, функціонує у структурі його апарату

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development. INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS (IFI) DATABASE. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/ifi-database.htm> (дата звернення: 20.04.2023)

(Австралія, Італія, США). Одночасно дві моделі функціонують в Ірландії і Португалії без дублювання повноважень установ. Особливості моделей IFI обумовлені правовими традиціями держав та історичним контекстом їх заснування. Зазвичай політична система держави визначає підходи до вибору моделі IFI з огляду на необхідність збереження принципу незалежності інституції.

Основна частина.

Одну з перших IFI було створено в США внаслідок конфлікту між законодавчою й виконавчою гілками влади. Суперечка призвела до прийняття в липні 1974 року Закону США про контроль Конгресу США за бюджетом і конфіскацією², який неформально називають Бюджетним законом. Однак найстарші інституції функціонують у Данії (1962), Бельгії (1936), Нідерландах (1945) та Австрії (1970). Нерідко впровадження діяльності IFI на постійній основі здійснювалося в декілька етапів: утворення структурної одиниці на тимчасовій основі; проведення оцінки її діяльності по завершенню визначеного періоду; прийняття рішення про доцільність та ефективність запропонованої інституції, її моделі та внесення відповідних змін до основних законів держави, що регламентують її фінанси, бюджет тощо.



Рис. 1. Держави, в яких функціонують IFI (позначені на карті синім)

Починаючи з 2011 року, поширення практики утворення IFI у державах Європейського Союзу (далі – ЄС) пов’язане із прийняттям Директиви Ради 2011/85/ЄС від 8 листопада 2011 року про вимоги до бюджетних рамок держав-членів, якою встановлено, що моніторинг відповідності фінансовим правилам країни повинен підтримуватися на національному рівні незалежними органами або органами, наділеними функціональною автономією, згідно з Договором про

² Public law. 1974. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg297.pdf> (дата звернення: 27.04.2023)

стабільність, координацію та управління в економічному і валютному союзі (також відомий як фіскальний пакт)³.

У Регламенті (ЄС) 473/2013 Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2013 року про спільні положення щодо моніторингу та оцінки проектів бюджетних планів та забезпечення виправлення надмірного дефіциту держав-членів у зоні євро⁴ (далі – Регламент) підкреслено, що міцні державні фінанси найкраще забезпечити на етапі планування, а грубі помилки слід виявляти якомога раніше. Держави-члени повинні отримати вигоду не лише від встановлення керівних принципів і бюджетних цілей, а й від синхронізованого моніторингу своєї бюджетної політики. Регламентом визначено роль незалежних органів у розробці незалежних (неупереджених і реалістичних) макроекономічних прогнозів та моніторингу дотримання фіскальних правил.

Під «незалежним органом» у Регламенті розуміється орган, який є структурно незалежним, або орган, наділений функціональною автономією по відношенню до бюджетних органів держави-члена, статус якого підкріплений національними правовими положеннями, що забезпечують високий ступінь функціональної автономії та підзвітності, включаючи:

- незалежність від бюджетних органів відповідної держави-члена або від будь-якого іншого державного чи приватного органу;
- здатність до вчасної публічної комунікації;
- призначення членів на основі їх досвіду та компетентності;
- достатні ресурси й належний доступ до інформації для виконання своїх повноважень.

На основі дослідження практики діяльності IFI у різних державах OECD у 2014 році розроблено Рекомендації щодо основних 22 принципів ефективності та сталості IFI⁵. Принципи уніфікують отриманий досвід і передову практику та спрямовані на зміцнення основних цінностей, які IFI популяризують, і в межах яких вони працюють. Певним чином відповідні принципи збігаються з ознаками незалежного органу, наведеними в Регламенті. Окрім того, до принципів включено:

- важливість розуміння відповідальності під час визначення національної інституційної моделі IFI, її ролі і завдань;
- законодавчу визначеність повноважень керівних органів IFI; оплачуваність посади керівника; наявність права у керівництва IFI самостійно наймати персонал на основі відкритого конкурсу;
- визначеність повноважень інституції у законодавстві; можливість підготовки аналітики й досліджень за власною ініціативою та автономія у визначенні програми роботи в межах повноважень;

³ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (2012). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A42012A0302%2801%29> (дата звернення: 20.04.2023)

⁴ Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0473&qid=1678366629058> (дата звернення: 20.04.2023)

⁵ Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions. URL: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/ifi-good-practices.htm> (дата звернення: 20.04.2023)

– типові завдання, які виконують незалежні фіскальні інституції, можуть включати (але не обмежуватися ними): економічні й фіскальні прогнози (на коротко- та середньостроковий період або довгострокові сценарії); базові прогнози (за умови незмінності політики); аналіз бюджетних пропозицій виконавчої влади; моніторинг фіскальних правил та офіційних цілей; аналіз витрат на основні законодавчої пропозиції; аналіз бюджетних пропозицій виконавчої влади; моніторинг дотримання фіскальних правил або офіційних цілей; оцінку вартості основних законодавчих пропозицій; аналітичні дослідження з окремих питань;

– достатність часу для проведення аналізу, необхідного для роботи парламенту;

– прозорість інституції; розробка механізмів зовнішнього оцінювання її роботи.

У 2015 році 23 IFI держав-членів ЄС підписали угоду про утворення Мережі незалежних фіскальних установ ЄС⁶ (далі – Мережа), що є платформою для обміну думками, досвідом та об'єднанням ресурсів у сферах спільних інтересів. Мережа підтримує зусилля з перегляду та зміцнення фіскальної системи ЄС, прагнучи краще використовувати синергію між правилами та інституціями, а також між різними рівнями управління, дотримуючись при цьому принципу субсидіарності та посилюючи підзвітність.

Правові засади функціонування IFI

Правовими засадами діяльності IFI у досліджуваних державах є нормативні акти вищої юридичної сили, положеннями яких визначено статус установи, її повноваження, структуру, вимоги до досвіду й компетентності працівників IFI, порядок їх обрання (призначення), порядок діяльності та звітування установи, в окремих випадках також передбачені обсяги фінансування інституції. Такі акти різняться в залежності від моделі IFI. Так, у Канаді – це акт, що регламентує діяльність парламенту⁷. В Австралії – це спеціальний Закон про парламентську службу⁸, у Великій Британії – Закон про бюджетну відповідальність і державний аудит 2011 року⁹. Закон США 1974 року¹⁰, який і сьогодні залишається базовим для бюджетних процедур, регламентує діяльність інституцій у Конгресі, зокрема Бюджетного офісу Конгресу для надання бюджетним комітетам і Конгресу об'єктивної, неупередженої інформації про бюджетні та економічні питання.

Передумовою утворення IFI в Італії та прийняття Закону щодо впровадження принципу збалансованості бюджету¹¹, який регламентує

⁶ EU Independent Fiscal Institutions. URL: <https://www.euifis.eu/pages/about> (дата звернення: 20.04.2023)

⁷ Parliament of Canada Act. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-1/index.html> (дата звернення: 20.04.2023)

⁸ Parliamentary Service Act 1999. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00092/Download>

⁹ Budget Responsibility and National Audit Act 2011. URL: https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Budget-Responsibility-and-National-Audit-Act-2011.pdf (дата звернення: 20.04.2023)

¹⁰ Public law. 1974. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg297.pdf> (дата звернення: 20.04.2023)

¹¹ LEGGE 24 dicembre 2012, n. 243 Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione. (13G00014). URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-12-24;243!vig=> (дата звернення: 20.04.2023)

діяльність IFI, стало внесення змін до Конституції Італії¹² щодо обов'язку держави забезпечити збалансованість бюджету та прийняття Конституційного Закону про запровадження в Конституції принципу збалансованості бюджету¹³. Ним встановлюються інструменти забезпечення відповідного конституційного принципу, у тому числі шляхом утворення в парламенті відносно незалежного органу для аналізу й перевірки фінансових тенденцій та оцінки дотримання бюджетних законів.

Діяльність двох IFI в Португалії регламентовано Законом про рамки бюджету¹⁴, Статутом ради державних фінансів¹⁵, резолюціями Асамблеї¹⁶, а в Ірландії – Законом про Комісії Парламенту Ірландії¹⁷ та Законом про фіскальну відповідальність¹⁸.

Порядок виконання IFI своїх обов'язків, необхідний зміст ключових публікацій і прогнозів додатково регламентуються у Великій Британії Хартією бюджетної відповідальності¹⁹, в Австралії – Законом про хартію бюджетної чесності 1998 року²⁰, в Ірландії – Законом про Міністрів і секретарів (із поправками) 2013 року²¹.

Незважаючи на те, що зазвичай порядок отримання IFI необхідної інформації регламентується законом, поширеною практикою є укладання IFI меморандумів з урядовими установами та іншими експертними інституціями, такими як міністерство фінансів, податкова, пенсійна, митна служби тощо. Предметом регулювання відповідних меморандумів є: порядок надання та обсяг інформації, охоплення ключових обов'язків кожної установи, координація процесу прогнозування та процес обміну інформацією (Велика Британія²²,

¹² COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione:1947-12-27~art81-com6> (дата звернення: 20.04.2023)

¹³ LEGGE COSTITUZIONALE 20 aprile 2012, n. 1 Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. (12G0064). URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:2012-04-20;1~art5> (дата звернення: 20.04.2023)

¹⁴ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. URL: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/151-2015-70262477> (дата звернення: 27.04.2023)

¹⁵ Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro. URL: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/54-2011-146915> (дата звернення: 27.04.2023)

¹⁶ Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de agosto. URL: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-assembleia-republica/53-2006-538625> (дата звернення: 27.04.2023)

¹⁷ Houses of the Oireachtas Commission (Amendment) Act 2018. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/act/41/enacted/en/html> (дата звернення: 27.04.2023)

¹⁸ FISCAL RESPONSIBILITY ACT 2012, URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2012/act/39/enacted/en/index.html> (дата звернення: 27.04.2023)

¹⁹ Charter for Budget Responsibility Autumn 2022 update. URL: https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Charter_for_Budget_Responsibility_AS22_FINAL_as_published_in_draft.pdf (дата звернення: 20.04.2023)

²⁰ Charter of Budget Honesty Act 1998, URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00126> (дата звернення: 20.04.2023)

²¹ MINISTERS AND SECRETARIES (AMENDMENT) ACT 2013. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2013/act/29/enacted/en/html> (дата звернення: 27.04.2023)

²² Memorandum of understanding between the Office for Budget Responsibility, HM Treasury, the Department for Work & Pensions and HM Revenue & Customs. URL: https://obr.uk/docs/dlm_uploads/MoU_2017_updateWebPDF.pdf (дата звернення: 20.04.2023)

Італія²³, Ірландія²⁴). У Великій Британії механізми керівництва та управління ІФІ викладені більш детально в Рамковому документі²⁵, підготовленому органом, відповідальним за розробку й реалізацію державної фінансової та економічної політики Уряду і погодженому з ІФІ.

Законодавство щодо ІФІ не є сталим, воно часто змінюється, наділяючи відповідні інституції ширшими повноваженнями або уточнюючи їх зміст. Так, до Закону 1974 року США неодноразово вносилися зміни, зокрема положеннями Закону про збалансований бюджет та контроль за надзвичайним дефіцитом від 1985 року, Закону про виконання бюджету від 1990 року та Закону про збалансований бюджет від 1997 року²⁶.

Моделі та структури ІФІ

Незалежно від інституційної моделі, головними ознаками ІФІ є їх незалежність, об'єктивність, неупередженість, компетентність.

Посадові особи ІФІ здебільшого за посадою є державними службовцями, незалежними, позапартійними, із суворими стандартами щодо конфлікту інтересів, вони не можуть здійснювати будь-яку іншу професійну, приватну чи консультативну діяльність, займати будь-які інші державні посади. Обираються або призначаються на основі конкурсу на визначений законом термін. Можуть бути звільнені з посади суб'єктом призначення за неналежне виконання своїх обов'язків. Термін повноважень керівних органів ІФІ відповідно до досліджень ОЕСД не прив'язаний до виборчого циклу, що посилює незалежність інституцій.

Як зазначалося вище, найпоширенішими у світі є дві моделі ІФІ: структурна одиниця офісу вищого законодавчого органу держави або самостійна структурно незалежна одиниця від парламенту та уряду. Проте, існують практики поєднання обох моделей або функціонування ІФІ у складі інших державних органів. У Франції створені Фіскальною радою комітети обох палат Парламенту є відповідальними за фінанси, уповноважені здійснювати моніторинг виконання законів про фінанси та контролюють їх виконання, здійснюють оцінку будь-якого питання, що стосується державних фінансів. Надання допомоги у виконанні відповідних повноважень Парламенту з моніторингу та оцінки здійснює Рахункова палата.

Парламентські бюджетні офіси (Parliamentary Budget Offices, PBO) (далі – PBO) утворені в: США (Congressional Budget Office²⁷ – Бюджетний офіс Конгресу); Австралії (Parliamentary Budget Office²⁸ – окремий департамент Австралійської парламентської служби); Канаді (De directeur parlementaire du

²³ Cooperation agreements, The Parliamentary Budget Office. URL: <https://en.upbilancio.it/cooperation-agreements/> (дата звернення: 20.04.2023)

²⁴Memorandum of Understanding between the Council and the Department of Finance. URL: <https://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2022/02/Fiscal-Council-and-Department-of-Finance-Endorsement-MOU.pdf> (дата звернення: 27.04.2023)

²⁵ Office for Budget Responsibility and HM Treasury: framework document 2019. URL: https://obr.uk/docs/dlm_uploads/OBR_HMT_framework_document_2019_update_web.pdf (дата звернення: 20.04.2023)

²⁶ Laws and Rules of the Congressional Budget Process. URL: <https://budgetcounsel.com/laws-and-rules/> (дата звернення: 20.04.2023)

²⁷ Congressional Budget Office. URL: <https://www.cbo.gov/about/history> (дата звернення: 27.04.2023)

²⁸ Parliamentary Budget Office. URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_departments/Parliamentary_Budget_Office/About_the_PBO (дата звернення: 20.04.2023)

budget²⁹ – посада парламентського спеціаліста з питань бюджету у структурі апарату Парламенту Канади); Італії (Parliamentary Budget Office³⁰ – Парламентська бюджетна служба).

РВО зазвичай складаються із однієї особи (далі – Бюджетний розпорядник) або декількох осіб (далі – Правління), що призначаються, та окремої служби, яка формується Бюджетним розпорядником або самостійно керівником служби. Також, наприклад, окрім служби, Бюджетний розпорядник Канади уповноважений залучати до роботи осіб, які володіють технічними чи спеціальними знаннями, необхідними для належного виконання роботи РВО.

Порядок призначення Бюджетного розпорядника / членів Правління й термін виконання ними своїх повноважень різняться в кожній державі.

Так, бюджетний розпорядник РВО Австралії призначається головуєчими палат Парламенту за результатами схвалення його кандидатури Об'єднаним комітетом з державних рахунків і аудиту строком на 4 роки. Бюджетний розпорядник може бути призначений повторно, але не повинен перебувати на посаді в цілому більше 8 років.

Бюджетний розпорядник РВО Канади призначається Генерал-губернатором Канади після консультацій із Королівською Таємною Радою Канади та схваленням кандидатури резолюцією Сенату й Палати Громад. Обіймає посаду протягом 7 років. Може бути призначений повторно і не може перебувати на посаді загалом більше 14 років.

РВО Італії складається з персоналу, керівника служби та Правління, що, своєю чергою, складається із трьох членів, один із яких діє як Президент. Призначаються члени Правління спільним рішенням Президентів Сенату Республіки та Палати депутатів зі списку із десяти суб'єктів, які обираються більшістю з бюджетних комітетів обох палат Парламенту. Такі суб'єкти обираються серед тих, хто висловить свою зацікавленість відповідно до повідомлення опублікованого на вебсайтах італійського парламенту. Заявки можуть подавати особи з підтвердженими знаннями й досвідом у сферах економіки та державних фінансів на національному та міжнародному рівнях. Члени Правління призначаються на шість років і не можуть бути переобрані повторно. Структура та правила організації РВО Італії визначаються актами Правління, узгодженими з головами обох палат Парламенту. Президент призначає керівника служби, який, своєю чергою, підбирає персонал служби.

РВО США є самостійною структурною одиницею Конгресу США та складається із: Директора, заступника Директора та офісу директора. У складі офісу Директора функціонує дев'ять відділів³¹, а саме: відділ бюджетного аналізу (бюджетно-аналітичний); відділ фінансового аналізу; відділ аналізу охорони здоров'я; відділ аналізу праці, доходів та довгострокового аналізу; відділ макроекономічного аналізу; відділ менеджменту, ділових та

²⁹ Le directeur parlementaire du budget. URL: <https://www.pbo-dpb.ca/fr/about--a-propos> (дата звернення: 20.04.2023)

³⁰ Parliamentary Budget Office. URL: <https://en.upbilancio.it/about-the-pbo/> (дата звернення: 20.04.2023)

³¹ Organization and Staffing. URL: <https://www.cbo.gov/about/organization-and-staffing> (дата звернення: 27.04.2023)

інформаційних послуг; відділ мікроекономічних досліджень; відділ національної безпеки; відділ податкового аналізу. Директор призначається спікером Палати представників і тимчасовим президентом Сенату США терміном на 4 роки після розгляду рекомендацій, отриманих від комітетів з питань бюджету Палати представників і Сенату, незалежно від політичної приналежності та виключно на основі його придатності виконувати свої обов'язки. Може бути звільнений будь-якою із палат. Заступник директора й решта співробітників призначаються Директором самостійно, виключно на основі професійної компетентності. Директор може використовувати тимчасові (не більше одного року) або періодичні послуги за контрактом експертів чи консультантів або їх організацій як незалежних підрядників. Директор також уповноважений, за погодженням із керівником будь-якого такого департаменту, агентства, установи, або регуляторного органу чи комісії, використовувати його послуги, приміщення та персонал із відшкодуванням або без нього.

У пам'ятці для персоналу³² РВО США підкреслюється важливість того, щоб робота РВО була об'єктивною, неупередженою й незаангажованою. Посадові особи РВО дотримуються суворих правил, упроваджених федеральним законом до всіх державних службовців США³³, що запобігає виникненню конфлікту інтересів та обмежує їхню політичну діяльність.

Фіскальні ради (Fiscal council) (далі –FC) утворені у Франції (Le Haut Conseil des finances publiques³⁴ – Вищої рада державних фінансів) та Великій Британії (Office for Budget Responsibility – Офіс бюджетної відповідальності).

FC зазвичай є колегіальним і незалежним органом по відношенню до Уряду та Парламенту. Рішення FC приймаються більшістю голосів. У більшості випадків FC має власний технічний персонал із повним доступом до всіх необхідних даних та інформації від уряду.

FC Франції складається з експертів у галузі економіки й державних фінансів. Очолює її керівник Рахункової палати. До складу FC, крім її голови, входить десять членів, чотири з яких призначаються керівником Рахункової палати із числа членів Рахункової палати; чотири експерта з навичками у сфері мікроекономічних прогнозів і державних фінансів – відповідно головуючими обох палат парламенту та комітетами з питань фінансів обох палат парламенту; один член призначається президентом Економічної, соціальної та екологічної ради (консультативний орган Уряду, який здійснює оцінку державної політики економічного, соціального чи екологічного характеру й надає висновки до відповідних законопроектів Уряду); один член – Генеральний директор Національного інституту статистики та економічних досліджень. Окрім Генерального директора Національного інституту статистики та економічних досліджень, члени FC призначаються на п'ять років, кожні тридцять місяців відбувається ротація і склад оновлюється наполовину. Нові члени FC

³² CBO's memo to staff. URL: https://www.cbo.gov/sites/default/files/Public_Policy_Issues_Memo_Rivlin_1976.pdf (дата звернення: 27.04.2023)

³³ ETHICS IN GOVERNMENT ACT OF 1978, URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title5/pdf/USCODE-2010-title5-app-ethicsing.pdf> (дата звернення: 27.04.2023)

³⁴ Le Haut Conseil des finances publiques. URL: <https://www.hcfr.fr/> (дата звернення: 20.04.2023)

визначаються шляхом жеребкування. Члени ФС не можуть виконувати виборні державні функції, а також вимагати чи отримувати вказівки від уряду чи будь-якої іншої державної чи приватної особи.

ФС Великої Британії складається з виконавчого комітету, що несе відповідальність за виконання функцій ФС, і невиконавчого комітету, який оцінює якість та ефективність роботи виконавчого комітету й раз на п'ять років запрошує незалежних експертів для проведення перевірки якості звітів ФС. Виконавчий комітет складається із трьох членів, призначених Канцлером казначейства за згодою Комітету Палати громад Парламенту. Невиконавчий комітет складається із не менше двох членів, які призначаються Канцлером казначейства. Членом виконавчого комітету може бути призначена лише особа, що має знання й досвід у відповідній сфері, терміном на 5 років. Одна й та сама особа може бути призначена повторно, але не більше двох раз. Для здійснення внутрішнього контролю створюється також Наглядова рада у складі Голови ФС, членів виконавчого й невиконавчого комітетів.

ФС Великої Британії уповноважений наймати персонал відповідно до самостійно визначених правил, погоджених із Міністром державної служби. Незалежність IFI Великої Британії забезпечується самостійністю у: визначеній методології, за якою IFI робить свої прогнози, оцінки та аналізи; судженнях, зроблених при розробці цих прогнозів; визначенні змісту публікацій IFI, які готуються повністю на розсуд IFI за умов виконання мінімальних вимог, що містяться в законі; визначенні робочої програми, за якою IFI може ініціювати дослідження та проводити додатковий аналіз.

У Португалії та Ірландії функціонують одночасно дві моделі.

У Португалії функціонує Рада з державних фінансів – O Conselho das Finanças Públicas³⁵ (далі – CFP) і Технічний підрозділ бюджетної підтримки – Unidade Técnica de Apoio Orçamental³⁶ (далі – УТАО).

CFP є юридичною особою публічного права, що складається з Вищої ради, виконавчого комітету, ревізора й технічної служби. Члени Вищої ради призначаються Радою Міністрів на основі спільної пропозиції Голови Рахункової палати та Голови Банку Португалії терміном на 7 років. Ревізор призначається наказом Міністра фінансів за спільною пропозицією Голови Рахункової палати та Керуючого Банку Португалії.

УТАО – це спеціальний структурний підрозділ у складі Директорату парламентського забезпечення, який працює під керівництвом постійного парламентського комітету з бюджетних і фінансових питань та надає цьому комітету підтримку шляхом підготовки досліджень і технічних робочих документів із питань управління бюджетом і державними фінансами.

³⁵ O Conselho das Finanças Públicas. URL: <https://www.cfp.pt/pt/cfp/sobre-o-cfp> (дата звернення: 27.04.2023)

³⁶ Assembleia da República. URL: <https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/utao-sobre.aspx> (дата звернення: 27.04.2023)

В Ірландії функціонує Ірландська фінансова консультативна рада – Irish Fiscal Advisory Council³⁷ (далі – IFAC) та Бюджетний офіс Парламенту – The Parliamentary Budget Office (далі – PBO)³⁸.

IFAC є незалежним статутним органом, що складається із членів Ради та Секретаріату. Члени Ради призначаються Міністром фінансів терміном на 4 роки на основі їх досвіду та компетентності у внутрішніх і міжнародних макроекономічних і фінансових питаннях.

PBO є структурним підрозділом органу, що забезпечує роботу обох Палат Парламенту, складається із Директора та служби. Всі працівники PBO є державними службовцями і призначаються керівником органу, що забезпечує роботу обох Палат Парламенту, який може доручити Директору самостійно формувати службу. Для надання консультацій з технічних питань PBO має зовнішню консультативну групу (EAG), що включає експертів із академічних кіл та приватного сектору, які надають PBO технічну й методологічну допомогу на безоплатній основі.

Повноваження IFI

Аналіз інституційної спроможності IFI досліджуваних держав дозволив виділити спільні риси їх повноважень, що зустрічаються певною мірою в більшості з них, а саме:

- підготовка офіційного макроекономічного прогнозу, який міститься в основі бюджету та фінансового прогнозу (Велика Британія) або альтернативного макроекономічного прогнозу (Канада, Італія, Португалія, Ірландія);
- оцінка, аналіз коротко- та середньострокових макроекономічних прогнозів (Канада, Франція, Італія, США, Португалія, Ірландія);
- перевірка, аналіз прогнозів Уряду (Австралія, Канада, Франція, Італія, Велика Британія, США, Португалія, Ірландія);
- аналіз довгострокової фінансової стійкості (Австралія, Канада, Франція, Італія, Велика Британія, США, Португалія, Ірландія);
- оцінка, аналіз фінансових прогнозів або підготовка альтернативних (Канада, Італія, Португалія, Ірландія);
- участь в оцінці (перевірці) дотримання фінансових правил (Франція, Італія, Велика Британія, Португалія, Ірландія);
- здійснення оцінки фінансової політики (Австралія, Італія, Канада);
- здійснення аналізу економічних і фінансових питань за власною ініціативою (Австралія, Канада, Франція, Італія, Велика Британія, США, Португалія, Ірландія).

Доцільно більш детально зупинитися на основних завданнях інституцій у досліджуваних державах.

Австралія. IFI готує калькуляції витрат щодо політики або аналізу питань, що стосуються бюджету, на запити депутатів Парламенту. Особливістю IFI Австралії є те, що до її функцій не належить підготовка економічних прогнозів або підготовка бюджетних оцінок окрім тих, які прямо передбачені Законом.

³⁷ Irish Fiscal Advisory Council. URL: <https://www.fiscalcouncil.ie/> (дата звернення: 27.04.2023)

³⁸ The Parliamentary Budget Office. URL: <https://www.oireachtas.ie/en/how-parliament-is-run/houses-of-the-oireachtas-service/parliamentary-budget-office/about-the-pbo/#EAG> (дата звернення: 27.04.2023)

Виконуючи свої функції, IFI повинно використовувати економічні прогнози й параметри, а також фіскальні оцінки, що містяться в останніх відповідних звітах Уряду. IFI також здійснює: підготовку звіту після кожних виборів щодо передвиборчих зобов'язань парламентських партій, який включає витрати на всі виборчі зобов'язання цієї партії, що суттєво впливають на бюджетний сектор і фіскальні оцінки сектору загального державного управління на поточний фінансовий рік і наступні три фінансові роки; підготовку калькуляції публічно оголошеної політики під час тимчасового періоду загальних виборів.

Італія. IFI аналізує, перевіряє та оцінює макроекономічні й фіскальні прогнози і макроекономічний вплив найважливіших законодавчих заходів. Зокрема: підтверджує макроекономічні прогнози уряду, викладені у планових документах; аналізує, перевіряє та оцінює тенденції державних фінансів, у тому числі за секторами, та дотримання фіскальних правил; забезпечує активацію та використання коригувальних механізмів, передбачених новою європейською системою фіскальних правил (зокрема, механізму коригування та авторизації у випадку виняткових обставин); забезпечує довгострокову стійкість державних фінансів. IFI Італії також готує аналізи та звіти на вимогу Парламентських комітетів, відповідальних за державні фінанси. Якщо під час виконання своїх функцій IFI Італії висловлює оцінки, які суттєво відрізняються від оцінок Уряду, на прохання принаймні однієї третини членів парламентського комітету, відповідального за питання державних фінансів, Уряд пояснює причини, чому він вважає, що підтверджує свої власні оцінки або вважає, що вони узгоджуються з оцінками IFI. Повноваження щодо оцінки публічно оголошеної політики аналогічні повноваженням IFI Австралії.

Франція. IFI забезпечує узгодженість траєкторії повернення до збалансування державних фінансів відповідно до своїх європейських зобов'язань, а також: оцінює реалістичність прогнозів Уряду щодо макроекономічних показників і державних фінансів і приймає рішення щодо узгодженості річних цілей, представлених у всіх проектах законів, які впливають на державні фінанси, із багаторічними цілями державних фінансів; перевіряє дотримання цільових показників видатків на державне управління щодо багаторічних керівних принципів, визначених у законі про програмування державних фінансів; ухвалює рішення щодо багаторічних програмних законопроектів, що стосуються певних секторів державної діяльності (наприклад, оборони, науки), які мають вплив на державні фінанси, зокрема на їх узгодженість із цільовими показниками державних витрат, передбаченими законом про програмування державних фінансів. IFI Франції відповідає за надання висновку щодо макроекономічних припущень (зокрема, прогнозів зростання та інфляції) та державних фінансів (доходів, витрат, державного балансу), які використовуються Урядом для підготовки основних текстів, що регулюють державні фінанси. Висновки IFI обов'язково додаються до законопроектів, внесених Урядом до Парламенту.

Велика Британія. Основним завданням IFI є перевірка та звіт про сталість бюджету. Із цією метою IFI Великої Британії здійснює: двічі протягом кожного фінансового року фіскальні та економічні прогнози й оцінку продуктивності

досягнення цілей фіскальної політики; раз на фінансовий рік – оцінку точності фіскальних й економічних прогнозів, аналіз стійкості та ймовірних ризиків. Прогнози розраховуються на період щонайменше 5 фінансових років, для чого використовуються порівняльні показники за попередні 2 фінансові роки. IFI також вивчає витрати на податкову політику й політику соціального забезпечення.

США. Згідно з вимогами законодавства IFI регулярно готує й публікує прогнози бюджетних та економічних результатів, які ґрунтуються на припущенні, що законодавство про федеральні видатки і доходи залишатиметься в цілому незмінним. Ці базові прогнози охоплюють 10-річний період, який використовується в бюджетному процесі Конгресу. Звіти про ці прогнози зазвичай описують відмінності між поточними й попередніми прогнозами, порівнюють економічний прогноз IFI з іншими прогнозами та показують бюджетні наслідки деяких альтернативних політик. Конкретні правила розробки базових прогнозів регламентуються законодавством США або розробляються IFI за погодженням із бюджетними комітетами Палати представників та Сенату Конгресу США. Базові прогнози не є прогнозами бюджетних чи економічних результатів. Вони радше є оцінкою того, як бюджет та економіка розвиватимуться відповідно до законодавства. Економічні прогнози IFI охоплюють основні економічні змінні – валовий внутрішній продукт, безробіття, інфляцію та відсоткові ставки, – а також широкий спектр інших економічних показників. Відповідно до законодавства IFI готує кошторис витрат майже для кожного законопроекту, який схвалюється повним складом Палати представників або Сенатом, а також публікує оцінку витрат на інших стадіях законодавчого процесу, якщо цього вимагає відповідний комітет або керівництво Конгресу. IFI готує оцінку витрат, що зазвичай включає інформацію, як законопроект вплине на дискреційні витрати, обов'язкові витрати або доходи протягом наступних 5 або 10 років залежно від типу витрат, та описує методологію проведення оцінки.

IFI також надає Конгресу бюджетні прогнози, що виходять за рамки стандартного 10-річного періоду. Ці прогнози, які зосереджені на наступних 30 роках, показують вплив демографічних тенденцій, економічного розвитку й витрат на охорону здоров'я на федеральні витрати, доходи та дефіцит. Комітету з питань бюджету та Комітету з питань асигнувань IFI надає регулярні звіти про дії Конгресу, що впливають на видатки й доходи. Ці звіти містять інформацію про те, чи відповідають законодавчі дії рівням видатків і доходів, визначеним у бюджетних резолюціях.

Аналітичні звіти IFI охоплюють всі основні сфери федеральної політики, включаючи програми витрат, податковий кодекс, бюджетні та економічні проблеми. Більшість звітів пишуться на прохання голови або члена комітету чи підкомітету, або на прохання керівництва однієї з партій у Палаті представників чи Сенаті. Часто звіти представляють набір варіантів змін у федеральній програмі або податкових правилах, що розглядаються, із оцінкою бюджетних та економічних наслідків кожного варіанту та обговоренням його переваг і недоліків. IFI також публікує щорічний звіт про п'ятирічний план Міністерства

оборони, відомий як «Оборонна програма на наступні роки» (Future Years Defense Program). У звіті розглядаються витрати за планом і довгострокові бюджетні наслідки.

Після того, як Президент подає бюджет, IFI проводить власну оцінку наслідків запропонованої політики, використовуючи власні економічні прогнози й методи оцінки. Такий підхід дозволяє Конгресу порівнювати різні пропозиції та прогнози. IFI випускає довідники, в яких розглядаються варіанти скорочення бюджетного дефіциту, та виконує численні запити щодо технічної допомоги під час розробки комітетами законопроектів, обговорення поправок до законопроектів і на інших етапах законодавчого процесу. Найпоширенішим запитом є попередня оцінка впливу законопроекту.

Канада. IFI готує звіти з особливо важливих питань, що стосуються фінансів або економіки країни, які перераховані в річному плані роботи IFI, і на запити профільних комітетів з питань фінансів, державних рахунків, урядових операцій та кошторисів Палати громад і Сенату, а також проводить дослідження та аналіз питань, що стосуються фінансів або економіки країни, на запити комітетів Парламенту, уповноважених розглядати оцінки уряду, проводить дослідження й аналіз цих оцінок. IFI Канади здійснює аналіз проекту державного бюджету, звіту про фіскальну стійкість, кошторисів уряду та економічної і фіскальної інформації, підготовленої Міністром фінансів, також на запити комітетів Парламенту оцінює фінансову вартість будь-якої пропозиції в межах компетенції Парламенту. IFI протягом 120 днів перед загальними виборами на запит надає політичним партіям оцінку фінансової вартості запропонованих заходів кампанії, яку вони планують реалізувати.

Португалія. СФР контролює дотримання численних бюджетних правил і затверджує макроекономічні прогнози, що містяться в основі документів бюджетного програмування. Із цією метою СФР наділена такими повноваженнями: оцінка прийнятих Урядом макроекономічних сценаріїв та відповідності бюджетних прогнозів цим сценаріям; оцінка дотримання встановлених бюджетних правил; аналіз динаміки державного боргу та еволюція його стійкості; аналіз динаміки розвитку існуючих зобов'язань, із особливим акцентом на пенсійних системах і системах охорони здоров'я, державно-приватних партнерствах і концесіях; оцінка фінансового стану автономних регіонів і місцевих органів влади; оцінка економічного й фінансового стану суб'єктів державного сектору; аналіз податкових витрат; контроль виконання бюджету.

УТАО відповідає за підготовку досліджень і технічних робочих документів із питань управління державним бюджетом та фінансами, виконуючи: технічний аналіз урядових законопроектів про Державний бюджет та поправок до них; технічну оцінку загальних рахунків державного бюджету; технічний моніторинг виконання бюджету в державному бухгалтерському обліку та національному обліку; технічний аналіз змін до Програми стабільності та зростання або еквівалентного документу для середньострокової бюджетної програми; оцінку та моніторинг договорів державно-приватного партнерства, концесійної та фінансової ребалансації, укладених будь-яким державним

органом, зокрема витрат, пов'язаних із цими договорами, переговорним процесом, внесенням змін до договорів та їх виконанням; технічне дослідження бюджетних наслідків законодавчих ініціатив, які Голова Асамблеї вирішує подати на розгляд Асамблеї за власною ініціативою або за запитом компетентного парламентського комітету; технічний моніторинг державного боргу, боргових зобов'язань та інвестицій, здійснених органами державного управління; іншу роботу, яку доручають виконувати парламентський комітет із бюджетних та фінансових питань, Президент Асамблеї Республіки чи інші парламентські комітети. Парламентські групи, представлені в Асамблеї Республіки, можуть вимагати проведення технічного дослідження для аналізу будь-яких поправок, представлених під час обговорення Державного бюджету, із потенційним впливом на доходи або видатки, щоб сприяти ефективності парламентських дебатів.

Ірландія. РВО уповноважений надавати обом Палатам Парламенту Ірландії незалежну й неупереджену фіскальну та економічну інформацію, аналіз і поради стосовно: макроекономічних показників; подій, що впливають на державні фінанси; управління державними фінансами та фінансових наслідків пропозицій, що впливають на державні фінанси; а також надавати інформацію на запити комітетів Парламенту. IFAC, на відміну від РВО, зосереджується на: оцінюванні й затвердженні офіційних економічних прогнозів уряду (макроекономічних прогнозів, підготовлених Міністерством фінансів); оцінюванні бюджетних прогнозів, підготовлених Міністерством фінансів; оцінюванні фіскальної позиції уряду та моніторингу фіскальних правил.

Варто підкреслити, що задля реалізації своїх завдань законодавчо закріплений доступ IFI або порядок його реалізації до необхідної інформації та баз даних із економіки чи державних фінансів, що знаходяться в розпорядженні державних установ. Відповідний доступ або є безумовним, або здійснюється за зверненням, або потребує регламентації окремим актом. УТАО Португалії може звертатися до компетентних служб та органів Міністерства фінансів і державного управління з метою отримання всієї необхідної інформації лише за згодою постійного парламентського комітету.

Законодавство зарубіжних держав також визначає рамки прозорості відповідних інституцій у формі: складання робочих планів; періодичних звітувань про діяльність; публікації звітів про діяльність та фінансової звітності, а також робочих планів, досліджень, аналізів, оцінок, здійснених IF; розвитку каналів комунікацій. Водночас не всі дослідження, аналізи, оцінки, здійснені IFI, підлягають публікації.

У більшості держав IFI щорічно планують свою діяльність і можуть самостійно визначати завдання, що стосуються цілей аналізу, перевірок та оцінок; проведення та публікації досліджень, які покращують розуміння громадськістю бюджету й фіскальної політики (Австралія, Італія, Великої Британії, Канада). Водночас законодавством Австралії та Канади встановлена необхідність узгодження відповідних робочих планів. Так, річний план Австралії розглядається Об'єднаним комітетом із державних рахунків та аудиту

Парламенту, а IFI Канади складає план вже після консультацій зі спікером Сенату та спікером Палати громад.

РВО підпорядковуються Парламенту й щорічно звітують перед ним про свою діяльність. Так, наприклад, РВО Канади звітує перед спікером Сенату та спікером Палати громад. Об'єднаний комітет із державних рахунків та аудиту Парламенту Австралії уповноважений розглядати фінансування, діяльність і ресурси РВО включно з їх проектами кошторису, ініціювати перегляд кадрового забезпечення РВО після виборів Парламенту. УТАО Португалії підзвітний парламентському комітету, до компетенції якого належать бюджетні й фінансові питання.

Щорічні звіти IFI Великої Британії направляються до Парламенту та органу, відповідального за розробку й реалізацію державної фінансової та економічної політики Уряду, а IFAC Ірландії – Міністру фінансів, який, своєю чергою, зобов'язаний передати копію обом палатам Парламенту Ірландії. Усі звіти, складені СФР Португалії, надсилаються Президенту Республіки, Асамблеї Республіки, Уряду, Рахунковій палаті та Банку Португалії та розміщуються на вебсайті СФР.

Майже всі IFI мають офіційні вебсайти, де регулярно розміщується інформація про проведені дослідження та аналізи, що значно підвищує прозорість роботи IFI й заохочує її зовнішню перевірку. Так, наприклад, IFI США на інформаційному порталі розміщує щомісячний аналіз федеральних витрат і загальних доходів за попередній місяць і фінансовий рік; заяви інституції, оголошені на слуханнях у Конгресі; технічні описи й пояснення аналізів; незалежні дослідження аналітиків; книги діаграм, візуальні звіти, слайди й інфографіку про бюджет та економіку; іншу технічну інформацію про бюджет та економічні прогнози; презентації на різні теми; інтерактивні інструменти, які дозволяють Конгресу і громадськості моделювати й порівнювати альтернативні сценарії для основних програмних і бюджетних сфер.

Кількісний склад, джерела та обсяги фінансування IFI

Кількісний склад інституцій у середньому складає 40 осіб і детально наведений в розрізі досліджуваних держав на Рис. 2. Найбільший кількісний склад IFI США, який має близько 275 співробітників, здебільшого – це економісти або аналітики з питань державної політики з вищою освітою, а також юристи, фахівці з інформаційних технологій, редактори й фахівці з інших галузей знань, які сприяють виконанню місії інституції. Фінансування інституцій здійснюється з державного бюджету. Передбачуваний обсяг фінансування IFI в Австралії, Італії, Ірландії визначений законами, що регламентують діяльність інституцій. У США визначений законом рівень винагороди керівних органів IFI, в Італії – рівень винагороди членів Правління відповідно до Президента IFI. Члени IFI Франції не отримують винагороди, проте мають право на відшкодування витрат на відрядження. Фактичний обсяг фінансування детально наведений в розрізі досліджуваних держав на Рис. 3.

Слід зазначити, що, наприклад, IFI США на 2024 рік просить асигнування в розмірі \$70,8 млн, що більше \$63,2 млн, які отримано у 2023 році. Цей запит

відображає значний інтерес до роботи інституції з боку керівництва Конгресу США, його комітетів і членів. Таке збільшення бюджету обґрунтовується, у тому числі, необхідністю посилити здатність краще реагувати на потреби Конгресу завдяки фінансуванню збільшення штату, а саме: 7 штатних одиниць для проведення більшої кількості аналітичних досліджень у сферах зміни клімату й інфраструктури, оборони та внутрішньої безпеки, безпеки доходів та імміграції, а також довгострокових прогнозів; 2 штатні одиниці для підтримки старших аналітиків, коли попит на аналіз певної теми зростає або коли необхідна додаткова допомога для складних оцінок; 2 штатні одиниці для підтримки зусиль організації у вирішенні кадрових та інших питань.

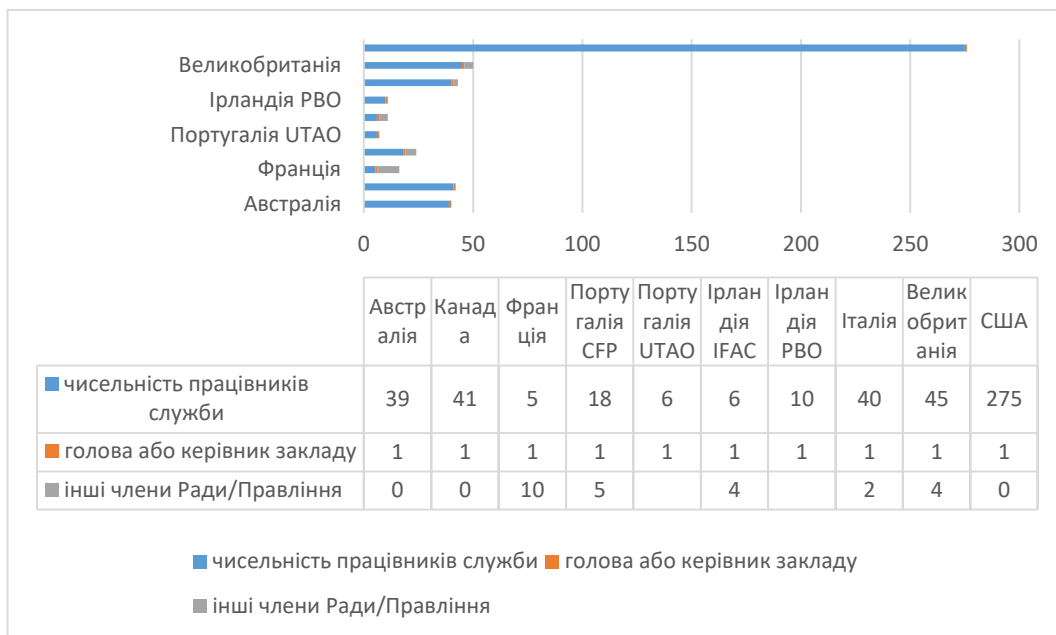


Рис. 2. Кількісний склад IFI

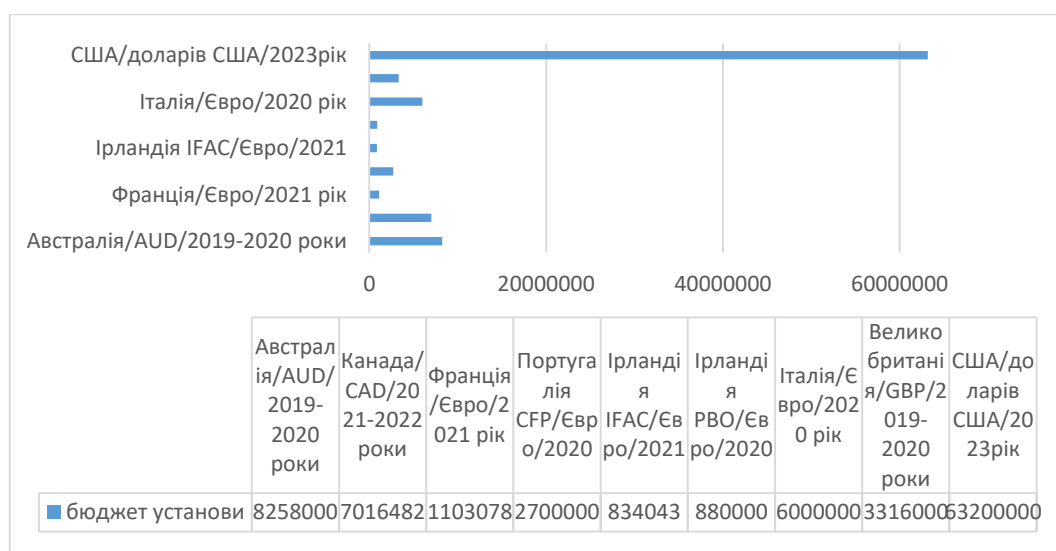


Рис. 3. Обсяг фінансування / валюта / фінансовий рік

Висновки. IFI відіграють важливу наглядову роль у формуванні фіскальної політики й забезпеченні неупередженого аналізу державних фінансів. Необхідність утворення відповідних інституцій передбачена правом ЄС.

Водночас, відсутній єдиний підхід до ефективної моделі IFI, обсягу повноважень, порядку призначення керівних органів, необхідних ресурсів і порядку доступу до інформації для виконання своїх повноважень тощо. У державах зі змішаними формами правління (подібних Україні) IFI функціонує у формі ФС або шляхом поєднання одночасно ФС та РВО.

Спільними принципами діяльності IFI є незалежність, об'єктивність, неупередженість, компетентність, що досягаються різними способами, притаманними тій чи іншій державі.

Завдяки вивченню та уніфікації досвіду й передової практики функціонування IFI, OECD розробила рекомендації щодо принципів для незалежних фіскальних інституцій, орієнтовані на держави, що створили або розглядають можливість створення ефективної моделі IFI. Ці рекомендації могли б бути взяті за основу для утворення подібної інституції в Україні.

Слід, однак, підкреслити, що відповідальний національний підхід для ефективної та сталої роботи IFI, рекомендований OECD, полягає, насамперед, не у відтворенні моделі IFI іншої держави, а в забезпеченні широкої дискусії серед представників законодавчої і виконавчої влади та інституцій, відповідальних за формування й реалізацію політики у сфері фінансів, бюджету, економіки тощо щодо визначення власної інституційної форми, з урахуванням національних потреб, інституційного середовища, політичної системи й досвіду зарубіжних держав.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*