

**Парламентське дослідження
щодо особливостей правового регулювання функціонування
парламентських бюджетних офісів у зарубіжних державах та
перспективних засад функціонування парламентського бюджетного
офісу в Україні***

Вступ. Особливе місце у законодавстві посідає правове регулювання відносин, спрямованих на збалансованість, повноту, обґрунтованість, ефективність, результативність бюджетної системи. Розгляд та затвердження державного бюджету в парламентах більшості держав, контроль за його виконанням відбувається за особливою процедурою, як і оцінка впливу на показники бюджету та відповідність проектів законів чинному законодавству, що регулює бюджетні відносини.

В Україні відповідно до Регламенту Верховної Ради України¹ певні аспекти підготовки й аналізу на етапі складання та розгляду Бюджетної декларації, розгляду проекту закону про Державний бюджет України, оцінки впливу на показники бюджету проектів законів, а також здійснення безпосереднього контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить до повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. Разом із тим експертиза впливу законопроектів на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини, координується Кабінетом Міністрів України та фактично проводиться Міністерством фінансів України, а експертизу проекту закону про Державний бюджет України та контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата України.

Натомість у переважній більшості держав-членів ЄС задля посилення прозорості й достовірності офіційних урядових прогнозів щодо економіки та державних фінансів при парламентах або незалежно від них функціонують незалежні фіскальні інституції (далі – НФІ), які відіграють важливу наглядову роль у формуванні фіскальної політики й забезпеченні неупередженого аналізу державних фінансів. Практика створення таких інституцій у державах ЄС поширилася в 2011 році, що пов'язано з прийняттям Директиви Ради 2011/85/ЄС від 8 листопада 2011 року про вимоги до бюджетних рамок держав-членів, якою встановлено, що моніторинг відповідності числовим фіскальним правилам держави повинен підтримуватися на національному рівні незалежними органами або органами, наділеними функціональною автономією, та Договором про стабільність, координацію та управління в економічному і валютному союзі (також відомий як фіскальний пакт)².

¹ Про Регламент Верховної Ради України: Закон України № 1861-VI від 10.02.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#n771> (дата звернення: 26.06.2023)

² 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: 26.06.2023).

В умовах приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС, враховуючи необхідність проведення виваженої фінансово-бюджетної політики, яка сприятиме відновленню фінансової та боргової стійкості, забезпечення фінансової прозорості та передбачуваності розвитку бюджетної системи, аналіз діяльності парламентських бюджетних офісів у державах-членах ЄС та інших зарубіжних державах на предмет можливості створення аналогічної структури в Україні видається особливо актуальним.

Основна частина. У Регламенті (ЄС) № 473/2013 Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2013 року про спільні положення щодо моніторингу й оцінки проектів бюджетних планів та забезпечення виправлення надмірного дефіциту бюджету держав-членів у зоні євро³ (далі – Регламент № 473/2013) підкреслено, що міцність державних фінансів 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 і від синхронізованого моніторингу своєї бюджетної політики. Регламентом визначено роль НФІ у розробці незалежних (неупереджених і реалістичних) макроекономічних прогнозів та моніторингу дотриманням фінансових правил.

Під «незалежними органами» у Регламенті № 473/2013 розуміються органи, які є структурно незалежними або органи, наділені функціональною автономією по відношенню до бюджетних органів держави-члена, що регламентовано в національних правових положеннях, включаючи:

- незалежність від бюджетних органів відповідної держави або від будь-якого іншого державного чи приватного органу;
- здатність до вчасної публічної комунікації;
- призначення членів на основі їх досвіду та компетентності;
- достатність ресурсів та наявність належного доступу до інформації для виконання своїх повноважень.

Загалом у світі НФІ дедалі більше набувають популярності. **Найпоширенішими моделями є: фінансова рада та парламентський бюджетний офіс** (далі – ПБО). Фінансова рада, як правило, є самостійною юридичною особою, структурно незалежною одиницею від парламенту держави й уряду та характеризується колегіальністю при прийнятті рішень (Франція, Велика Британія). Натомість ПБО, користуючись відносною незалежністю від парламенту, функціонує у структурі його апарату (Канада, Італія, США, Португалія, Австрія, Греція, Ірландія, Іспанія).

Проте відомі й інші форми, у тому числі наділення додатковими функціями щодо бюджетного контролю інших незалежних інституцій у державі. Це, наприклад, Державна рада Нідерландів, що є незалежним радником уряду та парламенту з питань законодавства й управління, а також органом, що забезпечує оцінку всіх проектів законів, внесених до Парламенту,

³ 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: 26.06.2023)

і з 1 січня 2014 року наділена повноваженнями контролю за дотримання європейських фіскальних правил відповідно до Закону про стійкі державні фінанси⁴. Структурний підрозділ Державної ради забезпечує аналіз проекту бюджету на відповідність європейським бюджетним угодам та звітує двічі на рік у рамках незалежного бюджетного нагляду.

Рада з питань бюджетної відповідальності Словаччини⁵ була створена в 2012 році як незалежний орган для моніторингу й оцінки економічного розвитку Словацької Республіки та виконання правил бюджетної відповідальності. Згідно зі статтею 55а Конституції Словацької Республіки⁶ Рада з питань бюджетної відповідальності діє з метою захисту довгострокової стійкості державних фінансів. Повноваження регламентуються Конституційним законом про бюджетну відповідальність⁷. Рада складається з трьох членів. Голова Ради обирається та звільняється з посади Національною Радою (парламент Словаччини) більшістю у три п'ятих голосів депутатів за поданням уряду. Один член ради обирається та звільняється Національною радою більшістю голосів присутніх депутатів за поданням Президента. Іншого члена ради обирає та звільняє Національна рада більшістю голосів присутніх депутатів за поданням голови Національного банку.

Перший класичний ПБО утворено в США внаслідок конфлікту між законодавчою та виконавчою гілками влади. Суперечка призвела до прийняття у липні 1974 року Закону США про контроль Конгресу США за бюджетом і конфіскацією⁸, який часто називають Бюджетним законом. Бюджетний закон підтвердив конституційний контроль Конгресу над бюджетом, встановивши нові процедури контролю за вилученням коштів та запровадивши формальний процес, за допомогою якого Конгрес міг розробляти, координувати та впроваджувати свої власні бюджетні пріоритети незалежно від Президента. Крім того, було утворено нові законодавчі інституції для впровадження нового бюджетного процесу в Конгресі: бюджетні комітети Палати представників і Сенату для нагляду за виконанням бюджетного процесу та Бюджетний офіс Конгресу (Congressional Budget Office⁹) для надання бюджетним комітетам і Конгресу об'єктивної, неупередженої інформації про бюджетні й економічні питання, який розпочав свою діяльність 24 лютого 1975 року¹⁰. Бюджетний закон 1974 року залишається базовим для бюджетних процедур і сьогодні, хоча до нього неодноразово вносилися зміни, зокрема положеннями Закону про збалансований бюджет та контроль за надзвичайним дефіцитом 1985 року,

⁴ Begrotingstoezicht. URL: <https://www.raadvanstate.nl/begrotingstoezicht/> (дата звернення: 26.06.2023).

⁵ Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. URL: <https://www.rrz.sk/co-robime/> (дата звернення: 26.06.2023).

⁶ ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/> (дата звернення: 26.06.2023).

⁷ ÚSTAVNÝ ZÁKON z 8. decembra 2011 o rozpočtovej zodpovednosti. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2011/493/> (дата звернення: 26.06.2023).

⁸ Public law. 1974. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg297.pdf> (дата звернення: 26.06.2023).

⁹ Congressional Budget Office. URL: <https://www.cbo.gov/about/history> (дата звернення: 27.04.2023).

¹⁰ History. URL: <https://www.cbo.gov/about/history> (дата звернення: 26.06.2023).

Закону про виконання бюджету 1990 року та Закону про збалансований бюджет 1997 року¹¹ тощо.

Бюджетний офіс Конгресу США (далі – БОК США) є самостійною структурною одиницею Конгресу США та складається з: Директора, заступника Директора та офісу директора. У складі офісу директора функціонує дев'ять відділів¹², 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 інформаційних послуг; відділ мікроекономічних досліджень; відділ національної безпеки; відділ податкового аналізу. Директор призначається спікером Палати представників і тимчасовим президентом Сенату 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. Директор може бути звільнений будь-якою з палат. Заступник директора та решта співробітників призначаються Директором самостійно виключно на основі професійної компетентності. Директор має право використовувати тимчасово (не більше одного року) послуги експертів чи консультантів або їх організацій за контрактом як незалежних підрядників. Директор також уповноважений, за погодженням із керівником будь-якого департаменту, агентства, установи, або регуляторного органу чи комісії, використовувати його послуги, приміщення та персонал із фінансовим відшкодуванням або без нього.

У пам'ятці для персоналу¹³ БОК США підкреслюється важливість того, щоб його робота була об'єктивною, неупередженою та незаангажованою. Посадові особи БОК США дотримуються суворих правил, впроваджених федеральним законом до всіх державних службовців США¹⁴, які запобігають виникненню конфлікту інтересів та обмежують їх політичну діяльність.

Згідно з вимогами законодавства БОК США регулярно готує та публікує прогнози бюджетних й економічних результатів. Ці базові прогнози охоплюють 10-річний період, який використовується в бюджетному процесі Конгресу. Звіти про ці прогнози зазвичай описують відмінності між поточними та попередніми прогнозами, порівнюють економічний прогноз БОК США з іншими прогнозами та показують бюджетні наслідки деяких альтернативних політик. Конкретні правила розробки базових прогнозів регламентуються законодавством США та розробляються БОК США за погодженням із бюджетними комітетами Палати представників та Сенату Конгресу США. Базові прогнози не є прогнозами бюджетних чи економічних

¹¹ Laws and Rules of the Congressional Budget Process. URL: <https://budgetcounsel.com/laws-and-rules> (дата звернення: 20.04.2023).

¹² Organization and Staffing. URL: <https://www.cbo.gov/about/organization-and-staffing> (дата звернення: 27.04.2023).

¹³ 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).

¹⁴ 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).

результатів. Вони радше є оцінкою того, як бюджет та економіка розвиватимуться відповідно до законодавства. Економічні прогнози БОК США охоплюють основні економічні змінні, зокрема щодо валового внутрішнього продукту, безробіття, інфляції та відсоткових ставок за кредитами.

БОК США також зобов'язаний готувати кошторис витрат щодо майже кожного законопроекту, який схвалюється повним складом Палати представників або Сенату, а також публікує оцінку витрат на інших стадіях законодавчого процесу, якщо цього вимагає відповідний комітет або керівництво Конгресу. Оцінки витрат зазвичай надають інформацію, як законопроект вплине на дискреційні витрати, обов'язкові витрати або доходи держави протягом наступних 5 або 10 років, залежно від типу витрат, і описують методологію проведення оцінки.

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

Аналітичні звіти БОК США охоплюють всі основні сфери федеральної політики, включаючи програми витрат, податковий кодекс, бюджетні та економічні проблеми. Більшість звітів пишеться 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, з оцінкою бюджетних та економічних наслідків кожного варіанту та обговоренням його переваг і недоліків. БОК США 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, БОК США проводить власну оцінку наслідків запропонованого проекту, використовуючи власні економічні прогнози та методи оцінки. Такий підхід дозволяє Конгресу порівнювати різні пропозиції та прогнози. БОК США 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 та на інших етапах законодавчого процесу. Найпоширенішим запитом є попередня оцінка впливу законопроекту.

У БОК США працює близько 275 співробітників, здебільшого економісти або аналітики з питань державної політики з вищою освітою, а також юристи, фахівці з інформаційних технологій, редактори та фахівці з інших галузей знань, які сприяють виконанню місії інституції.

Фінансування БОК США здійснюється з державного бюджету. БОК США на 2024 рік просить асигнування у розмірі \$70,8 млн, що більше, ніж \$63,2 млн, які отримано у 2023 році. Цей запит відображає значний інтерес до роботи інституції з боку керівництва Конгресу США, його комітетів та членів. Таке збільшення бюджету обґрунтовується, у тому числі, необхідністю посилити здатність краще реагувати на потреби Конгресу, профінансувавши збільшення штату.

Посаду парламентського спеціаліста з питань бюджету у структурі апарату парламенту **Канади** засновано у грудні 2006 року у відповідь на критику щодо точності та достовірності фінансальних прогнозів федерального уряду¹⁵. Перше призначення відбулося в 2008 році. Бюджетний розпорядник, діяльність якого регламентується Законом про парламент Канади¹⁶, є незалежним і позапартійним, уповноваженим підтримувати парламент шляхом проведення аналізу, включаючи аналіз макроекономічної та фінансальної політики, сприяти більшій прозорості та підзвітності в бюджетних питаннях з метою покращення якості парламентських дебатів.

У 2017 році повноваження Бюджетного розпорядника (*De directeur parlementaire du budget*) суттєво розширено, до його функцій було включено:

- аналіз проекту державного бюджету, звіту про фінансову стійкість, кошторисів уряду й іншої економічної та фінансальної інформації, підготовленої міністром фінансів;

- підготовку звітів з особливо важливих питань, що стосуються фінансів або економіки держави, які перераховані в річному плані роботи;

- проводити дослідження та аналіз питань, що стосуються фінансів або економіки держави, на запити профільних комітетів із питань фінансів, державних рахунків, урядових операцій і кошторисів Палати громад та Сенату;

- розглядати оцінки уряду, проводити дослідження та аналіз цих оцінок на запити уповноважених комітетів Парламенту;

- оцінювати фінансову вартість будь-якої пропозиції у межах компетенції парламенту на запити комітетів парламенту;

- протягом 120 днів перед загальними виборами надавати політичним партіям, за запитом, оцінку фінансової вартості запропонованих заходів виборчої кампанії, які вони планують реалізувати.

Бюджетний розпорядник призначається Генерал-губернатором Канади після консультацій із Таємною Радою Короля та схвалення його кандидатури резолюцією Сенату й Палати Громад. Претендент на посаду повинен мати підтверджений досвід із питань федерального бюджетування та бюджету провінцій. Бюджетний розпорядник обіймає посаду протягом 7 років. Він може бути призначений повторно, але не може перебувати на посаді загалом більше 14 років.

¹⁵ Histoire. Office of the Parliamentary budget officer. URL: <https://www.pbo-dpb.ca/fr/history--historique> (дата звернення: 20.04.2023).

¹⁶ Parliament of Canada Act. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-1/index.html> (дата звернення: 20.04.2023).

Бюджетний розпорядник уповноважений наймати будь-яких посадових осіб і службовців, залучати тимчасово будь-яких агентів і довірених осіб, радників і консультантів, яких він вважає необхідними для належного виконання роботи своїм офісом, укласти угоди, контракти чи інші домовленості у зв'язку з діяльністю його офісу.

Загалом в офісі Бюджетного розпорядника працює близько 40 співробітників¹⁷, серед яких економісти, фінансові аналітики, юристи та інші спеціалісти.

Серед держав-членів ЄС ПБО не є поширеною формою НФІ. ПБО утворені лише у 6 із 27 держав-членів ЄС: Австрії, Греції, Ірландії, Іспанії, Італії та Португалії. Одночасно у чотирьох із цих держав (Австрія, Ірландія, Іспанія, Португалія), окрім ПБО, додатково функціонують інші форми незалежних фіскальних інституцій. Основні характеристики ПБО за даними бази Міжнародної організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР)¹⁸ наведені у формі таблиці у додатку до парламентського дослідження.

Австрія. У 1970 році було утворено Комітет сприяння управлінню державним боргом, який здійснював аналіз та надавав урядовим установам Австрії рекомендації щодо управління боргом, а з 1997 року проводив моніторинг дотримання Австрією вимог до фіскальної системи у ЄС.

У 2012 році проведено комплексну реформу процесу бюджетування відповідно до Федерального органічного закону про бюджет¹⁹, який посилив роль парламентського нагляду у бюджетному процесі. У зв'язку з цим президентом однієї з палат парламенту (Національної ради) у липні 2012 року утворено ПБО²⁰ для консультування Національної ради в прийнятті резолюцій та з питань моніторингу управління бюджетом. ПБО мав забезпечити незалежну експертизу з бюджетних питань для парламенту. Основою правового статусу ПБО є політична угода всіх політичних груп в австрійському парламенті щодо створення незалежного ПБО, яку деталізовано в офіційній заяві Бюджетного комітету²¹. Продукти та послуги ПБО визначаються угодою між головою ПБО та речниками з питань бюджету від політичних груп. Незважаючи на те, що незалежність консультативного мандата не гарантується законодавством чи адміністративним розпорядженням, де-факто вона завжди дотримується.

Мандат ПБО охоплює, зокрема, повноваження:

¹⁷ Le directeur parlementaire du budget. URL: <https://www.pbo-dpb.ca/fr/about--a-propos> (дата звернення: 26.06.2023).

¹⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development. INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS (IFI) DATABASE. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/ifi-database.htm> (дата звернення: 26.06.2023).

¹⁹ Federal Organic Budget Act 2013 – BHG 2013. URL: https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:a90a9f6a-8afe-4b6a-acfc-d0ecd8648b8a/BMF-BHG_2013_English.pdf (дата звернення: 26.06.2023).

²⁰ Request 4402. Administrative assistance to the committees responsible for budgetary affairs. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/529505> (дата звернення: 26.06.2023).

²¹ Informationen zu den Grundlagen und Aufgaben des Budgetdienstes, seine Aktivitäten sowie die Lebensläufe. URL: <https://www.parlament.gv.at/fachinfos/budgetdienst/ueber-uns/index.html> (дата звернення: 26.06.2023).

- надавати підтримку Бюджетному комітету у формі письмової експертизи, аналізу та коротких досліджень з бюджетних питань, представлених урядом відповідно до Закону про федеральний органічний бюджет (наприклад, проект фінансової основи та бюджету, звіти);
- готувати короткі інформаційні повідомлення на запити членів Бюджетного комітету;
- підтримувати інші парламентські комітети щодо фінансової оцінки впливу нового законодавства;
- проводити консультації з парламентом щодо цільового бюджетування та гендерного бюджетування.

ПБО є підрозділом у парламентській адміністрації і не має формальної незалежності від неї. Однак з моменту свого створення підрозділ безпосередньо спілкується з членами парламенту та їхнім персоналом, його аналізи не підлягають затвердженню за межами ПБО та надсилаються безпосередньо електронною поштою членам Бюджетного комітету. Усі продукти ПБО розміщені у відкритому доступі на веб-сайті парламенту.

ПБО аналізує бюджет і структуру видатків під час обговорення бюджету. Протягом року здійснюється низка регулярних звітів від Міністерства фінансів Австрії (наприклад, про щомісячне виконання бюджету, державний борг, субсидії, державні підприємства, зобов'язання держави) або Міністерства державних послуг Австрії (фінансова оцінка впливу нового законодавства), які подаються до Бюджетного комітету. Усі звіти аналізуються ПБО, коли вони вносяться до порядку денного Бюджетного комітету.

ПБО може зробити оцінку фінансового впливу нового законодавства, яку має надати уряд до кожного проекту. Однак відповідні повноваження залежать від наявності ресурсів і на практиці обмежуються законодавством, яке має великий вплив на бюджет (наприклад, податкове законодавство).

Як консультанти представники ПБО беруть участь у засіданнях Фіскальної консультативної ради (незалежного органу, відповідального за моніторинг фіскальної дисципліни державних установ Австрії, утвореного у 2012 році²²).

Продукти та послуги ПБО орієнтовані на процедуру й порядок денний Бюджетного комітету та пленарні засідання парламенту. Голова ПБО є постійним експертом у Бюджетному комітеті, і його можуть попросити пояснити результати аналізу ПБО або інші питання порядку денного.

Офіс ПБО включає шість експертів (3 економісти, 2 експерти з бізнес-адміністрування, 1 юрист) і 2 асистентів. Для того, щоб компенсувати піки потужності або для конкретних проектів, регулярно організовуються тимчасове стажування або обмін персоналом із відповідними установами – Рахунковою палатою, Австрійським інститутом економічних досліджень, Статистичним управлінням Австрії, університетами тощо.

²² The Fiscal Advisory Council. URL: <https://www.fiskalrat.at/en/organization.html> (дата звернення: 26.06.2023).

Ірландія. У 2011 році на тимчасовій основі в Ірландії утворено незалежний публічний орган – Ірландську фіскальну консультативну раду (Irish Fiscal Advisory Council)²³. Її діяльність на постійній основі наразі регламентовано Законом про фіскальну відповідальність²⁴. Утворення ПБО в Ірландії (The Parliamentary Budget Office²⁵) у 2017 році пов'язано з переглядом бюджетного нагляду парламентом Ірландії у відповідності до рекомендацій ОЕСР. На відміну від ПБО Ірландська фіскальна консультативна рада зосереджена на певних законодавчих оцінках та їх оприлюдненню: схваленні макроекономічних прогнозів уряду, оцінці його прогнозів, моніторингу дотримання фіскальних правил та оцінці загальної фіскальної позиції уряду.

Відповідно до Закону про Комісії парламенту Ірландії²⁶ ПБО уповноважений надавати обом палатам парламенту фіскальну та економічну інформацію, аналіз і поради, які є незалежними та неупередженими, 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. Для виконання відповідних функцій керівник ПБО може письмово звертатися до урядових органів для надання йому інформації.

ПБО є структурним підрозділом органу, що забезпечує роботу обох палат парламенту, та складається з Директора й служби. Всі працівники ПБО є державними службовцями й призначаються за наявності необхідних знань, навичок та кваліфікації керівником органу, що забезпечує роботу обох палат парламенту, який може доручити Директору самостійно формувати службу. Для надання консультацій із технічних питань ПБО має зовнішню консультативну групу (EAG), що включає експертів з академічних кіл та приватного сектору. Вони надають ПБО безкоштовну технічну та методологічну допомогу на безоплатній основі.

Греція. ПБО Греції заснований у 2010 році Законом 3871/2010 щодо фіскального управління і відповідальності²⁷ та діє відповідно до статті 36А Регламенту парламенту Греції та Спеціального положення про внутрішню діяльність й організацію. З метою підтримки та посилення фіскальної стабільності цим Законом встановлено загальні принципи фіскальних правил. Одним із принципів визначено здійснення незалежної оцінки.

ПБО є незалежною фіскальною установою та внутрішнім незалежним підрозділом парламенту Греції на рівні директорату, який розташований у приміщенні парламенту та безпосередньо підпорядкований спікеру Палати представників. Як вказано у статті 30А Регламенту парламенту Греції, ПБО

²³ Irish Fiscal Advisory Council. URL: <https://www.fiscalcouncil.ie> (дата звернення: 26.06.2023).

²⁴ FISCAL RESPONSIBILITY ACT 2012. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2012/act/39/enacted/en/index.html> (дата звернення: 26.06.2023).

²⁵ 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: 26.06.2023).

²⁶ Houses of the Oireachtas Commission (Amendment) Act 2018. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/act/41/enacted/en/html> (дата звернення: 26.06.2023).

²⁷ ΝΟΜΟΣ 3871 Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη. URL: <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/132210/nomos-3871-2010> (дата звернення: 26.06.2023).

виконує консультативну роль і надає наукову підтримку спікеру Палати представників і головам двох комітетів Палати (Постійного спеціального комітету з фінансового звіту й загального державного балансу та контролю за виконанням державного бюджету та Постійного комітету з питань економіки) з питань:

- моніторингу виконання державного бюджету;
- збору інформації про державний бюджет, аналізу й оцінки компонентів державного бюджету, а також прогнозів державних доходів і видатків, аналізу довгострокової стійкості державних фінансів;
- забезпечення роботи зазначених комітетів шляхом надання всієї необхідної інформації та даних;
- підготовки та подання до зазначених комітетів звітів про відповідність бюджетним цілям припущень, що лежать в основі макроекономічних оцінок та бюджетних прогнозів;
- підготовки та подання до зазначених комітетів звітів про проект державного бюджету.

ПБО видає щоквартальні проміжні та річні звіти, а також звіти з будь-яких питань, запитуваних у письмовій формі лише спікером Палати представників або головами двох комітетів Палати. Ці звіти оприлюднені на сайті ПБО (www.pbo.gr). ПБО також готує звіти про державний бюджет і проект бюджету, які подає спікеру Палати представників та зазначеним парламентським комітетам, тоді як керівник ПБО подає річний звіт про діяльність спікеру Палати представників наприкінці кожного фінансового року.

Міністерство фінансів Греції, інші міністерства, децентралізовані адміністрації й інші органи уряду Греції зобов'язані надавати за запитом ПБО будь-яку інформацію.

Штат ПБО на сьогодні складається з 12 осіб. Це економісти зі ступенями магістра та/або доктора філософії: координатор (1), Науковий комітет (4), науковий персонал (5) та дві особи персоналу адміністративного секретаріату (2). Керівник ПБО (координатор) призначається рішенням Регламентного комітету за пропозицією спікера Палати представників після публічно оголошеного відкриття вакансії.

Координатор ПБО оголошує публічний конкурс на заміщення посад Наукового комітету, оцінює кваліфікацію тих, хто висловив зацікавленість, і дає рекомендацію Постійному спеціальному комітету з фінансового звіту й загального державного балансу та контролю за виконанням державного бюджету для проведення остаточного відбору, список відповідних кандидатів, кількість яких, зазвичай, вдвічі перевищує кількість вакансій.

Термін повноважень усіх членів ПБО становить п'ять років.

Іспанія. ПБО Іспанії (Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales) утворено на підставі Закону 37/2010²⁸ з метою надання технічної допомоги

²⁸ Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-17568> (дата звернення: 26.06.2023).

щодо моніторингу та контролю за виконанням державного бюджету. У своїй діяльності ПБО керується постановою Рад Конгресу депутатів і Сенату²⁹. Створення ПБО зумовлено необхідністю сформулювати в рамках обох палат парламенту ефективний механізм технічних консультацій щодо моніторингу й контролю за виконанням державного бюджету та тих аспектів, які впливають на доходи і витрати, керуючись принципами незалежності, об'єктивності та прозорості. Ієрархічно ПБО підпорядковується Генеральному секретаріату Конгресу депутатів (одна з палат парламенту) для надання технічних консультацій щодо моніторингу й контролю за виконанням загальних державних бюджетів.

ПБО виконує такі функції:

- моніторинг і контроль за виконанням загального державного бюджету і його витратами, технічна допомога органам парламенту, членам парламенту і парламентським групам у всіх консультаціях, які вони проводять щодо бюджету, станом його виконання, а також стосовно державних доходів і витрат;

- збір та систематизація економічної й бюджетної інформації, підготовленої іншими державними та приватними установами;

- моніторинг будь-якої законодавчої діяльності, яка впливає на державні доходи та витрати;

- будь-які інші завдання, доручені йому секретаріатами палат парламенту за їх власною ініціативою або за запитом відповідних бюджетних комітетів.

У своїх матеріалах ПБО не може надавати пропозиції, а лише включає всю інформацію, про яку відомо, і всі відповідні дані, які йому доступні, а також усю альтернативну інформацію, яку він вважає за необхідне вказати.

Періодично уряд зобов'язаний надавати ПБО інформацію, необхідну для виконання ним своїх функцій:

- щомісячний звіт про виконання загального державного бюджету;

- піврічний звіт про ступінь виконання реальних інвестицій, здійснених національним державним сектором;

- річний звіт про завершення виплат попереднього бюджетного періоду.

У цьому звіті особлива увага приділяється рівню виконання інвестицій, які були затверджені у загальних державних бюджетах за попередній рік.

Надання відповідної інформації урядом не відмінює його зобов'язання перед парламентом у поданні регулярної інформації щодо виконання загального державного бюджету. ПБО також має право отримувати доступ до бюджетної та бухгалтерської інформації Національної генеральної адміністрації, включно з державними корпораціями, органами управління та загальними службами соціального забезпечення безпосередньо або за допомогою запиту до їхніх безпосередніх контролерів даних.

²⁹ Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. URL: <https://www.congreso.es/es/cem/19072011ofpresuccgg> (дата звернення: 26.06.2023).

Директор ПБО призначається колегіями палат парламенту на спільному засіданні за пропозицією голови Конгресу депутатів, після заслуховування прес-секретарів серед осіб, які володіють визнаним професійним авторитетом в економічній, фінансовій або бюджетній сферах. Директору ПБО підпорядковуються 2 підрозділи:

відділ бюджетного моніторингу, який відповідає за моніторинг і контроль за виконанням загального державного бюджету та техніко-економічні консультації з бюджетних питань;

відділ економічної оцінки та консультацій, який відповідає за моніторинг законодавчої діяльності, що впливає на державні доходи та видатки, а також за збір і систематизацію економічної й бюджетної інформації, підготовленої іншими державними та приватними установами.

Італія. Передумовою утворення ПБО в Італії (Parliamentary Budget Office³⁰) та прийняття Закону щодо впровадження принципу збалансованості бюджету³¹, який регламентує діяльність ПБО, стало внесення змін до Конституції Італії³² стосовно обов'язку держави забезпечити збалансованість бюджету та прийняття Конституційного закону про запровадження в Конституції принципу збалансованості бюджету³³, яким встановлені інструменти забезпечення конституційного принципу шляхом утворення в парламенті незалежного органу для аналізу й перевірки фінансових тенденцій та оцінки дотримання бюджетних правил.

ПБО аналізує, перевіряє та оцінює:

- макроекономічні та фіскальні прогнози й макроекономічний вплив найважливіших законодавчих заходів, зокрема підтверджує макроекономічні прогнози уряду, викладені у планових документах;
- тенденції розвитку державних фінансів, у тому числі за підсекторами, та дотримання фіскальних правил;
- активацію та використання коригувальних механізмів, передбачених новою європейською системою фіскальних правил, зокрема механізму коригування та авторизації у випадку виняткових обставин;
- довгострокову стійкість державних фінансів;
- додаткові економічні та фінансові питання, пов'язані з виконанням зазначених обов'язків у сфері економіки та державних фінансів.

ПБО також готує аналізи та звіти на вимогу парламентських комітетів, відповідальних за державні фінанси. Якщо під час виконання своїх функцій ПБО висловлює оцінки, які суттєво відрізняються від оцінок уряду, на прохання принаймні однієї третини членів парламентського комітету,

³⁰ Parliamentary Budget Office. URL: <https://en.upbilancio.it/about-the-pbo> (дата звернення: 26.06.2023).

³¹ 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: 26.06.2023).

³² COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione:1947-12-27~art81-com6> (дата звернення: 26.06.2023).

³³ 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: 26.06.2023).

відповідального за питання державних фінансів, член уряду пояснює причини, чому він підтверджує свої власні оцінки або вважає, що вони спростовують оцінки ПБО.

Для виконання своїх функцій ПБО уповноважений законом на отримання інформації від державних органів, установ та організацій і має доступ до усіх баз даних у сфері економіки й державних фінансів. Із цією метою ПБО укладено ряд угод з урядовими установами та іншими експертними інституціями: Міністерством економіки і фінансів, Регіональним інститутом економічного планування Тоскани, Податковим агентством тощо³⁴.

ПБО складається з правління, яке, своєю чергою, складається з трьох членів, один з яких є Президентом ПБО. Призначаються члени правління спільним рішенням президентів Сенату та Палати депутатів зі списку з десяти кандидатів, які визначаються бюджетними комітетами обох палат парламенту більшістю у дві третини відповідних членів. Такі суб'єкти обираються серед тих, хто висловить свою зацікавленість, відповідно до повідомлення, опублікованого на вебсайтах італійського парламенту. Заяви можуть подавати особи із визнаною незалежністю та 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. Структура та правила організації служби ПБО визначаються актами правління, узгодженими з головами обох палат парламенту. Президент призначає керівника служби, який підбирає персонал служби на основі критеріїв заслуг і компетентності. Можуть бути залучені тимчасово до роботи у службі персонал за контрактом. Максимальна чисельність персоналу служби визначена законом і складає 13 осіб у перші три роки утворення ПБО.

ПБО працює відповідно до річного плану роботи.

Португалія. Технічний підрозділ бюджетної підтримки Португалії (Unidade Técnica de Apoio Orçamental)³⁵ утворено у 2006 році відповідно до Постанови Зборів Республіки № 53/2006 від 7 серпня 2006 року³⁶ як спеціальний структурний підрозділ у складі служб Зборів Республіки та безпосередньо підпорядкований постійному парламентському комітету з бюджетних і фінансових питань, який надає оцінку в кінці трирічного періоду діяльності ПБО. Постановою Зборів Республіки № 57/2010 від 23 червня 2010 року³⁷ ПБО визнано постійним парламентським органом, встановлено мінімальні та максимальні обмеження кількості аналітиків і розширено його повноваження. Це розширення мало на меті охопити всі підсектори періодичного моніторингу державного боргу та визначило змінні, які слід

³⁴ Cooperation agreements, The Parliamentary Budget Office. URL: <https://en.upbilancio.it/cooperation-agreements> (дата звернення: 26.06.2023).

³⁵ Assembleia da República. URL: <https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/utao-sobre.aspx> (дата звернення: 26.06.2023)

³⁶ Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006. URL: <https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/utao-sobre.aspx> (дата звернення: 26.06.2023)

³⁷ Resolução da Assembleia da República n.º 56/2010. URL: <https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/utao-sobre.aspx> (дата звернення: 26.06.2023)

включити до регулярного моніторингу виконання бюджету. У подальшому у 2014 та 2018 році повноваження ПБО знову були переглянуті й розширені.

Відповідно до Закону про Збори Республіки³⁸ та Постанови Асамблеї Республіки № 20/2004³⁹ регламентовано структуру та компетенцію служб Зборів Республіки. Так, ПБО є одним із чотирьох підрозділів Директорату парламентського забезпечення, що підзвітний парламентському комітету, до компетенції якого належать бюджетні та фінансові питання, уповноважений виконувати підготовку досліджень і технічних робочих документів з питань управління бюджетом і державними фінансами шляхом проведення:

- технічного аналізу проекту закону про державний бюджет та змін до нього;
- технічної оцінки загального державного рахунку;
- технічного спостереження за виконанням бюджету в державних і національних рахунках;
- технічного аналізу змін до Програми стабільності та зростання або еквівалентного документа середньострокового бюджетного програмування;
- оцінки й моніторингу приватно-державного партнерства, концесійних контрактів та контрактів на фінансову ребалансацію, укладених будь-якою державною організацією, зокрема витрат, пов'язаних з їх укладенням, процесом переговорів і внесенням змін до договору та їх виконанням;
- технічного дослідження впливу законодавчих ініціатив на бюджет, які президент Асамблеї Республіки вирішує подати із власної ініціативи або на вимогу компетентного парламентського комітету;
- технічного моніторингу державного боргу, боргу за контрактами та інвестиціями, що здійснюється суб'єктами, які входять до сектору загального державного управління;
- інших завдань, покладених на нього парламентським комітетом, відповідальним за бюджетні та фінансові питання, або які передані йому президентом Асамблеї Республіки чи іншими парламентськими комітетами або за запитом профільного парламентського комітету.

ПБО може за згодою постійного парламентського комітету, до складу якого він входить, запитувати у компетентних служб й органів Міністерства фінансів та державного управління усю необхідну йому інформацію, у т.ч. ту, що стосується державного бізнес-сектору.

Загальна чисельність ПБО складає 7 осіб – керівник, адміністративний асистент та 5 аналітиків. Основними принципами в роботі є відкритість та неупередженість. Дотримання цих принципів забезпечується публікацією всіх звітів (як періодичних, так і не періодичних) та можливістю залучення зовнішніх експертів.

³⁸ Lei Orgânica da Assembleia da República Lei n.º 77/88 de 1 de Julho. URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1988-163036603> (дата звернення: 26.06.2023)

³⁹ Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004 Estrutura e competências dos serviços da Assembleia da República. URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/resolucao-assembleia-republica/2004-114896441> (дата звернення: 26.06.2023)

Відповідно до статті 75а Закону про бюджетну систему⁴⁰, оскільки схвалені урядом законодавчі ініціативи із бюджетними наслідками супроводжуються кількісними визначеннями їхнього впливу на видатки або доходи за поточний рік і наступні роки, а також мають потенційний вплив на консолідований баланс державних адміністрацій, парламентські групи, представлені в Асамблеї Республіки, можуть також вимагати від ПБО проведення технічного дослідження для аналізу будь-яких поправок до державного бюджету, з аналізом потенційного впливу на доходи або видатки, щоб сприяти ефективності парламентських дебатів. Законом при цьому регламентовано максимальну кількість пропозицій від парламентських груп залежно від їх чисельності. У випадку, якщо ПБО не може підготувати відповідне технічне дослідження вчасно, то може видати звіт з обґрунтуванням причин із зазначенням заходів, які необхідно вжити для того, щоб у майбутньому причина, що перешкоджає, не повторилася, повідомивши при цьому відповідний парламентський комітет та президента Асамблеї Республіки.

Аналізуючи національну систему правового регулювання бюджетних відносин, варто звернути увагу на певних аспектах функцій Верховної Ради України. Так, відповідно до Бюджетного кодексу України⁴¹ контроль за дотриманням бюджетного законодавства, що спрямований на забезпечення ефективного й результативного управління бюджетними коштами, здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками. Хоча контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата, функції безпосереднього контролю за виконанням Державного бюджету також залишаються за парламентом.

До повноважень комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, відноситься (статті 92, 152, 154, 156, 157, 158, 159, 161, 162, 232² Регламенту Верховної Ради України):

- розгляд бюджетної декларації і пропозицій, що надійшли, підготовка й подання на розгляд Верховної Ради проекту постанови Верховної Ради щодо Бюджетної декларації та представлення доповіді із відповідних питань на засіданні Верховної Ради України головою цього комітету;
- представлення доповіді голови комітету щодо відповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік вимогам Бюджетного кодексу України на пленарному засіданні із представленням проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік;
- розгляд пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, висновку Рахункової палати і підготовка висновків та

⁴⁰ Lei de Enquadramento Orçamental Lei n.º 151/2015. URL: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2015-105756679> (дата звернення: 26.06.2023).

⁴¹ Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 26.06.2023).

пропозицій до нього, а також таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи;

– представлення на пленарному засіданні із розгляду у першому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік доповіді голови комітету щодо висновків і пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік та результатів його розгляду;

– підготовка та представлення на пленарному засіданні головою комітету висновку до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовленого до другого читання, щодо врахування Бюджетних висновків Верховної Ради України;

– підготовка проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік до третього читання й порівняльної таблиці змін проекту до третього читання та представлення його на пленарному засіданні головою комітету;

– розгляд проекту закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України;

– розгляд висновків та пропозицій Рахункової палати та підготовка і подання на розгляд Верховної Ради України проекту постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України; представлення на пленарному засіданні головою комітету доповіді про виконання закону про Державний бюджет України;

– попередній розгляд щорічного звіту про діяльність Рахункової палати;

– попередній розгляд законопроектів і підготовка висновку щодо впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, за результатом експертного висновку, підготовленого Міністерством фінансів України.

Відповідно до статті 91 Регламенту Верховної Ради України у разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень до бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту, проекту іншого акта подаються пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення його збалансованості. Разом із тим не всі зареєстровані законопроекти супроводжуються точними і виваженими пояснювальними записками та фінансово-економічним обґрунтуванням, про що свідчать Рекомендації Місії Європейського Парламенту⁴². І хоча відповідно до статті 93 Регламенту Верховної Ради України попередній розгляд кожного законопроекту здійснює комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, головний

⁴² Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України № 1035-VIII від 17.03.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text> (дата звернення: 26.06.2023).

комітет на власний розсуд визначає, чи потребує законопроект фінансово-економічного обґрунтування, і додає за наслідками його підготовки до розгляду в першому читанні до власного висновку висновок комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету.

Методика проведення фінансово-економічних розрахунків під час підготовки проектів актів затверджена лише для актів Кабінету Міністрів України⁴³ та законопроектів, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України.

Таким чином, для законопроектів, що вносяться іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, відсутні єдині вимоги до підготовки фінансово-економічного обґрунтування та механізми додаткової перевірки точності фінансово-економічного обґрунтування проекту.

Висновки. Основним покликанням НФІ є забезпечення стійкості державних фінансів. Утворення відповідної інституції в окремих випадках відбувалося внаслідок: конфлікту між законодавчою та виконавчою гілками влади, як відповідь на критику щодо точності та достовірності фіскальних прогнозів уряду, комплексної реформи процесу бюджетування або перегляду політики бюджетного нагляду у відповідності до рекомендацій ОЕСР.

Функціональне навантаження комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, вимагає значних кадрових та фахових ресурсів. Підготовка аналізу щодо впливу на довгострокову стійкість державних фінансів і наслідків для бюджету законодавчих ініціатив, а також їх оцінка потребують також розробки методологічних підходів або утворення інституції, що буде на постійній основі здійснювати такі функції.

Утворення окремої незалежної інституції, ключовою функцією якої було б надання об'єктивного й незаангажованого аналізу достовірності бюджетних прогнозів та регулярних оцінок виконання бюджету, є довготривалим і фінансово-затратним процесом. Доцільним на сучасному етапі видається розглянути утворення НФІ у структурі Апарату Верховної Ради України, спроможної забезпечити додатковий інструмент щодо незалежного моніторингу бюджетної політики.

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що універсальний підхід до оптимальної моделі парламентського бюджетного офісу, його функцій, структури тощо як у міжнародній практиці, так і в державах-членах ЄС відсутній. Водночас дорожньою картою утворення парламентського бюджетного офісу в Україні задля посилення інституційної спроможності парламенту та покращення ефективності у бюджетній і фінансовій сферах, як це передбачено проектом Плану відновлення України, можуть бути наведені підходи держав-членів ЄС, положення Регламенту № 473/2013 та рекомендації ОЕСР щодо основних принципів ефективності НФІ⁴⁴, серед яких:

⁴³ Методика проведення фінансово-економічних розрахунків під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів України та проекту закону, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України: Наказ Міністерства фінансів України № 428 від 21.03.2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0297-08#Text> (дата звернення: 26.06.2023).

⁴⁴ Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions. URL: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/ifi-good-practices.htm> (дата звернення: 26.06.2023).

- важливість розуміння відповідальності під час визначення національної інституційної моделі НФІ, її ролі і завдань;
- законодавча визначеність повноважень керівних органів НФІ; оплачуваність посади керівника; наявність права у керівництва НФІ 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;
- 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.

***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.*

Основні характеристики парламентських бюджетних офісів держав-членів ЄС

Характеристики / держави	Австрія	Греція	Іспанія	Ірландія	Італія	Португалія
Форма інституції	ПБО/ НІ	ПБО	ПБО/ НІ	ПБО/НІ	ПБО	ПБО/ НІ
Дата утворення ПБО	2012	2010	2010	2011	2014	2006
Правова основа ПБО	Політична угода політичних груп парламенту	Закон; Регламент парламенту; Спеціальне положення про внутрішню діяльність та організацію	Закон; Постанова Рад Конгресу депутатів і Сенату	Закон	Конституційний закон; закон; угоди	закони; постанови Зборів Республіки
Повноваження ПБО: проведення дослідження з бюджетних питань, представлених урядом	+	+	+	-	+	+
оцінка звітів уряду	+	+	+	-	-	-
моніторинг виконання бюджету	-	+	+	-	-	+
аналіз довгострокової стійкості державних фінансів	-	+	+	+	+	+
підготовка інформації на запити членів	+	+	+	+	+	+

бюджетного комітету						
підготовка інформації на запити парламентарів	-	-	-	-	-	-
проведення оцінки впливу нового законодавств	у межах наявних ресурсів	-	+	-	-	+
інші повноваження	+	+	+	+	+	+
Підпорядкованість ПБО	Парламентська адміністрація	Спікер Палати представників	Генеральний секретаріат Конгресу депутатів	Керівник органу, що забезпечує роботу обох палат парламенту	Президенти обох палат парламенту	Парламентський комітет, до компетенції якого належать бюджетні та фінансові питання
Кількісний склад ПБО	9	12	відсутні дані	10	40	7
у тому числі керівник/члени Правління	1	5	1	1	3	1
Термін повноважень ПБО	не визначено	5 років	не визначено	не визначено	6 років	не визначено
Обсяг фінансування ПБО (2020 рік)	900000 євро	500000 євро	відсутні дані	880000 євро	6000000 євро	відсутні дані