

Інформаційна довідка щодо функціонування спеціалізованих служб із бюджетних питань (бюджетних офісів), створених при парламентах держав-членів ЄС*

Вступ. Із метою забезпечення фіскальної прозорості, передбачуваності розвитку бюджетної системи, а також проведення виваженої фіскально-бюджетної політики аналіз діяльності спеціальних служб із бюджетних питань – парламентських бюджетних офісів (далі – ПБО) у державах-членах ЄС на предмет можливості створення аналогічної структури в Україні видається особливо актуальним. Принагідно зазначимо, що Дослідницькою службою Верховної Ради України було проведено низку досліджень із дотичних питань¹.

Основна частина. Важливу роль у формуванні політики у сфері державних фінансів у державах-членах ЄС відіграють незалежні фіскальні установи, створені в різних формах.

Так, в **Австрії** у 2012 році проведено комплексну реформу процесу бюджетування відповідно до Федерального органічного закону про бюджет², за результатом якого утворено ПБО³. Завданням ПБО є забезпечення незалежної експертизи з бюджетних питань для парламенту, а саме: надання підтримки Бюджетному комітету парламенту у формі письмової експертизи, аналізу та коротких досліджень із бюджетних питань, представлених урядом відповідно до Федерального органічного закону про бюджет (наприклад, проект бюджету, звіти); підготовка коротких інформаційних повідомлень на запити членів Бюджетного комітету парламенту; підтримка інших парламентських комітетів щодо фінансової оцінки впливу нового законодавства; проведення консультацій із парламентом щодо цільового бюджетування та гендерного бюджетування. Крім того, ПБО аналізує бюджет і структуру видатків під час обговорення бюджету. Низка регулярних звітів від Міністерства фінансів Австрії та Міністерства державних послуг Австрії, які подаються до Бюджетного комітету, аналізуються ПБО. ПБО також перевіряє оцінку фінансового впливу нового законодавства, яку має надати Уряд до кожного проекту. Однак, відповідні повноваження залежать від наявності ресурсів, на практиці сфера його діяльності обмежується законодавством, яке має значний вплив на бюджет (наприклад, податковим законодавством).

¹ Парламентське дослідження щодо удосконалення порядку оцінювання впливу законопроекту на показники бюджетів. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/econ_fin_policy/parliam_rs-fpol/74098.html; Парламентське дослідження про порядок підготовки фінансово-економічного обґрунтування законопроекту. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/econ_fin_policy/parliam_rs-fpol/74095.html; Парламентське дослідження щодо особливостей правового регулювання функціонування парламентських бюджетних офісів у зарубіжних державах та перспективи функціонування в Україні. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/econ_fin_policy/parliam_rs-fpol/73900.html; Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо особливостей створення та діяльності незалежних фіскальних інституцій (парламентських бюджетних офісів) при парламентах у розвинутих державах світу. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/public_vl/analytical_notes-publ/73729.html

² Federal Organic Budget Act 2013 – BHG 2013. URL: https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:a90a9f6a-8afe-4b6a-acfd0ecd8648b8a/BMF-BHG_2013_English.pdf

³ ECPRD Request 4402. Administrative assistance to the committees responsible for budgetary affairs. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/529505>

Парламентський бюджетний офіс **Греції**, заснований у 2010 році, є незалежною фіскальною установою, виступає підрозділом Парламенту Греції на рівні директоратів і підпорядковується Спікеру Палати представників⁴. ПБО виконує консультативну роль і надає наукову підтримку Спікеру Палати представників і головам двох комітетів Палати (Постійного спеціального комітету з фінансового звіту, загального державного балансу, контролю за виконанням державного бюджету та Постійного комітету з питань економіки) із питань: моніторингу виконання державного бюджету; збору інформації про державний бюджет; аналізу та оцінки компонентів державного бюджету; прогнозів державних доходів і видатків, аналізу довгострокової стійкості державних фінансів тощо. Міністерство фінансів, інші міністерства, децентралізовані адміністрації та інші органи Уряду Греції зобов'язані надавати за запитом ПБО будь-яку інформацію.

В **Італії** ПБО утворено в 2014 році⁵ на виконання Закону про впровадження принципу збалансованості бюджету⁶. Повноваженнями ПБО є аналіз, перевірка та оцінка: макроекономічних і фіскальних прогнозів; макроекономічного впливу найважливіших законодавчих заходів; тенденцій розвитку державних фінансів; використання коригувальних механізмів, передбачених європейською системою фіскальних правил; стійкості державних фінансів; інших економічних та фінансових питань. ПБО також готує аналізи та звіти на вимогу парламентських комітетів, відповідальних за державні фінанси. Для виконання своїх функцій ПБО уповноважений законом на отримання інформації від державних органів, установ та організацій і має доступ до всіх баз даних у сфері економіки й державних фінансів.

В **Ірландії** у 2011 році на тимчасовій основі утворено незалежний публічний орган – Ірландську фіскальну консультативну раду⁷, діяльність якої регламентовано Законом про фіскальну відповідальність⁸. ПБО в Ірландії⁹ було утворено в 2017 році відповідно до рекомендацій ОЕСР. Наразі ПБО є структурним підрозділом органу, що забезпечує роботу обох палат парламенту та уповноважений надавати їм незалежну й неупереджену фіскальну та економічну інформацію щодо: макроекономічних показників; подій, що впливають на державні фінанси; управління державними фінансами та фінансових наслідків; пропозицій, що впливають на державні фінанси; запитів комітетів парламенту. Для виконання відповідних функцій керівник ПБО може

⁴ ΝΟΜΟΣ 3871 Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη. URL: <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/132210/nomos-3871-2010>

⁵ Parliamentary Budget Office. URL: <https://en.upbilancio.it/about-the-pbo/>

⁶ 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=>

⁷ Irish Fiscal Advisory Council. URL: <https://www.fiscalcouncil.ie/>

⁸ Fiscal Responsibility Act 2012. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2012/act/39/enacted/en/index.html>.)

⁹ 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>

письмово звертатися до урядових органів для надання йому необхідної інформації¹⁰.

Незалежну фіскальну установу **Литви** – Департамент моніторингу бюджетної політики (далі – Департамент) – було створено в рамках зобов'язань Литви щодо стійкої фіскальної політики відповідно до правил ЄС після приєднання Литви до Європейського валютного союзу. Департамент був створений у складі Національної аудиторської служби¹¹ Конституційним законом про імплементацію Фіскального договору (2014) для моніторингу зобов'язань Литви щодо сталої фіскальної політики, яким визначено його обов'язки. Департамент має досить широкий мандат для сприяння стійкості державних фінансів і стабільності економічного розвитку. Департамент схвалює макроекономічні прогнози, що використовуються для фіскального планування; оцінює бюджетні прогнози; оцінює фіскальні правила *ex ante* та *ex post*; оцінює проекти річних бюджетів; здійснює моніторинг фіскальної політики та виконання бюджету.

Бюджетна рада в **Угорщині** створена в 2009 році. Вона є органом, що підтримує законодавчу діяльність Національних Зборів. Її діяльність регулюється Основним законом Угорщини¹² та Законом про економічну стабільність Угорщини¹³. Бюджетна рада бере участь у підготовці закону про державний бюджет у порядку, встановленому законом. Для ухвалення закону про державний бюджет необхідна попередня згода Бюджетної ради з метою забезпечення дотримання положень статті 36 Основного закону Угорщини. На Бюджетну раду покладено завдання: розробки коментарів до проекту закону про державний бюджет; планування та аналізу виконання бюджету; підготовки висновку щодо використання державних коштів та стану державних фінансів; кожні шість місяців надавати висновок щодо стану виконання Закону про державний бюджет та очікуваного розвитку державного боргу тощо. Бюджетна рада зобов'язана переглядати законопроекти, що містять поправки до Закону про державний бюджет Угорщини і вносять зміни в його дохідну або у видаткову частину та/або збільшують розмір дефіциту.

У **Франції** Вища рада державних фінансів (ВРДФ) є незалежною від Уряду та Парламенту, вона підпорядкована Рахунковій палаті¹⁴. Закон від 28 грудня 2021 року про модернізацію управління державними фінансами¹⁵ зміцнив і доповнив повноваження ВРДФ, і тепер вона також оцінює: реалістичність прогнозів державних фінансів (доходів і видатків) у фінансових документах; відповідність цільових показників видатків загального державного управління у світлі багаторічних керівних принципів, визначених у законі про програмування

¹⁰ Houses of the Oireachtas Commission (Amendment) Act 2018. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/act/41/enacted/en/html>

¹¹ OECD Review of Lithuania's Independent Fiscal Institution. URL: <https://www.oecd.org/lithuania/lithuania-independent-fiscal-institution-review-2019.htm>

¹² Magyarország Alaptörvénye. URL: <https://njt.hu/eli/Alaptv?datum=now>

¹³ Magyarország gazdasági stabilitásáról 2011. évi CXCV. törvény. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/2011-194-00-00>

¹⁴ Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP). URL: <https://www.hcftp.fr/>

¹⁵ LOI organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044589827/>

державних фінансів; відповідність багаторічних програмних законопроектів, що стосуються певних секторів державної діяльності (наприклад, оборона, наукові дослідження, допомога на розвиток), цільовим показникам державних видатків тощо. Всі документи, що стосуються державних фінансів, передаються на розгляд ВРДФ. Її висновки охоплюють як наступний фінансовий рік або наступну багаторічну програму державних фінансів, так і попередній фінансовий рік. Висновки оприлюднюються одночасно із законопроектами, яких вони стосуються, до того, як вони будуть направлені до парламенту. Перед парламентськими дебатами Голова ВРДФ зазвичай заслуховується фінансовими комітетами Національної Асамблеї та Сенату¹⁶.

Фіскальна рада **Естонії** є незалежним дорадчим органом, який оцінює економічні прогнози, що служать основою фіскальної політики Естонії, а також спостерігає за дотриманням бюджетних правил і законодавства Європейського Союзу в бюджетній сфері. Річний план роботи Фіскальної ради обов'язково передбачає підготовку висновку щодо загальної державної бюджетної пропозиції, відображеної в бюджетній стратегії та програмі стабільності Естонії, а також підготовку висновку щодо досягнення цільових показників державного бюджету¹⁷. Також на замовлення комітетів Естонського Парламенту (Рійгікогу) Правовий та дослідницький департамент Канцелярії Рійгікогу замовляє експертизи або інші прикладні дослідження в університетах та інших наукових установах Естонії, що містять довідкову інформацію, необхідну для роботи парламенту, у тому числі з питань бюджету¹⁸.

У **Данії** Офіс Генерального аудитора та аудитори державних рахунків створені і фінансуються парламентом Данії. Водночас вони мають незалежний від нього статус. Офіс Генерального аудитора є повністю незалежним аудиторським органом парламенту, що перевіряє цільове використання бюджетних коштів. Аудитори державних рахунків перевіряють річний звіт Офісу Генерального аудитора і представляють парламенту свої висновки щодо бюджету Данії¹⁹.

В **Європейському Парламенті** аналогічні функції виконує відділ бюджетної політики в Дослідницькій службі Європейського Парламенту. Відділ перебуває у складі Директорату А. Відділ здійснює економічний і бюджетний прогноз, забезпечує проведення спеціалізованої експертизи з питань бюджетної політики та здійснює оперативний і систематичний аналіз законодавчих пропозицій на всіх етапах. Щодо бюджетної політики, відділ також готує стислі огляди кожної основної програми або фонду ЄС, аналіз їх цілей, заходів, проектів та результатів²⁰. До Дослідницької служби можуть звернутися:

– держави-члени щодо інформації, аналізу та підготовки досліджень;

¹⁶ Rendre un avis sur la cohérence des objectifs annuels avec les objectifs pluriannuels de finances publiques. URL: <https://www.hcfp.fr/Missions>

¹⁷ Statutes of the Fiscal Council. URL: <https://www.eelarvenoukogu.ee/about-the-council/statutes>

¹⁸ Uuringud. URL: <https://www.riigikogu.ee/infoallikad/uuringud/uuringud-ja-ekspertiisid/>

¹⁹ Institutions of the Parliament. URL: <https://www.thedanishparliament.dk/en/organization/institutions-of-the-parliament#AF58CF98704E46C3844EF9E93116CDD2>

²⁰ Members' Research Service - European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Members-Research-Service-presentation.pdf>

– депутати Європейського Парламенту.

За зразком Європейського Парламенту, окремі країни не створювали спеціалізовані служби (установи) з питань бюджету, а передавали окремі аналогічні функції парламентським дослідницьким службам. Однак, варто відмітити, що обсяг таких функцій є подекуди значно меншим порівняно із функціями ПБО.

Сектор дослідницької служби²¹ у складі апарату **Норвезького Парламенту** (Стортингу) супроводжує процес прийняття закону про державний бюджет. Також сектор дослідницької служби надає підтримку депутатам щодо питань, що виникають у процесі прийняття закону про бюджет. Водночас сектор дослідницької служби Стортингу не проводить макроекономічних досліджень впливу того чи іншого закону на бюджет. Із метою такого аналізу депутати можуть звертатися до інших державних органів чи експертів. Крім того, депутатські групи мають спеціально виділений бюджет, який вони можуть використовувати на проведення досліджень, у тому числі щодо аналізу впливу їх пропозицій на бюджет.

Внутрішньою дослідницькою службою Палати депутатів **Чехії** є Парламентський інститут, який виконує завдання наукового, інформаційного та навчального центру²². Крім його роботи як парламентської науково-інформаційної служби, Парламентський інститут реалізує й інші функції, зокрема, надає експертну підтримку європейському законодавчому процесу та інформує громадськість про роботу Палати депутатів. Парламентський інститут складається із чотирьох відділів: відділ загального аналізу; відділ у справах ЄС; відділ комунікацій і навчання; відділ бюджетного та економічного аналізу. Відділ бюджетного та економічного аналізу відповідальний за підтримку бюджетної функції парламенту і здійснює аналіз регуляторного впливу законопроектів.

Дослідницька служба Парламенту **Швеції** є частиною центральної адміністрації Парламенту і пропонує допомогу всім членам парламенту. Дослідницька служба складається з трьох відділів, вона проводить дослідження в усіх галузях політичної науки, а також здійснює економічні та фінансові розрахунки й аналізи. Дослідницька служба має у своєму розпорядженні різні ресурси, включаючи електронні бази даних, комплексні бібліотечні послуги та можливість звернення до експертів в урядових установах, міністерствах, неурядових організаціях і університетах. Відділ економічного аналізу Дослідницької служби проводить дослідження фінансових наслідків на різних рівнях, зокрема: макроаналіз соціально-економічних наслідків різних бюджетних альтернатив; аналіз впливу змін у нормативно-правовій базі на державні фінанси, що стосуються, наприклад, податків і трансфертів; аналіз розподілу наслідків реформ для окремих осіб та домогосподарств. Дослідницька

²¹ Stortingets utredningsseksjon. URL: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Administrasjonen/Avdelinger-og-seksjoner/Kunnskaps-og-dokumentasjonsavdelingen/Stortingets-utredningsseksjon/>

²² About Parliamentary Institute. Official site of Chamber of Deputies Parliament of the Czech Republic. URL: <https://pspen.psp.cz/office-of-the-chamber/parliamentary-institute/about-pi/>

служба використовує ту ж саму імітаційну модель для аналізу розподілу видатків, що і Міністерство фінансів, що дозволяє реально порівняти урядовий бюджет із бюджетними пропозиціями опозиційних партій²³.

Дослідницька служба **Німецького Бундестагу** є частиною Генерального директорату з питань зовнішніх зв'язків, Європи та аналізу – одного із шести генеральних директоратів Адміністрації Бундестагу. У Дослідницькій службі є дев'ять дослідницьких відділів, які підтримують політичну роботу депутатів у парламенті та виборчих округах, надаючи спеціалізовану інформацію, аналітичні матеріали й експертні висновки. Теми, якими займаються дослідницькі секції, охоплюють весь спектр правових і політичних сфер, а саме: історію, політику та культуру; закордонні справи, міжнародне право, економічне співробітництво й розвиток; оборону, права людини та гуманітарну допомогу; конституційне право й державне управління; бюджет і фінанси; економіку, енергетику та навколишнє середовище; працю і соціальні питання; цивільне, кримінальне та процесуальне право, медіа-право, будівництво та містобудування; охорону здоров'я, сім'ю, освіту, науки про життя²⁴. Члени парламенту можуть отримати науково обґрунтовану інформацію з бюджетних питань від Дослідницької служби німецького Бундестагу.

Висновки. Парламентські бюджетні офіси користуються відносною незалежністю від парламенту, однак функціонують у структурі його апарату в таких державах, як Австрія, Греція, Італія та Ірландія. У деяких державах допомогу з бюджетних питань надають парламентські дослідницькі служби (Швеція, Німеччина, Чехія). Водночас у Франції, Угорщині, Литві, Естонії діють незалежні фіскальні інституції, на які покладено функції супроводження планування та виконання бюджету, аналізу використання державних коштів та стану фіскальної політики в цілому.

Таким чином, відсутній єдиний підхід щодо створення спеціалізованих служб (парламентських бюджетних офісів) у державах-членах ЄС. У різних державах незалежні фіскальні інституції виконують різні функції та структурно можуть не входити до апарату парламенту, водночас відіграючи важливу роль у формуванні фіскальної політики й забезпеченні неупередженого аналізу державних фінансів.

*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.*

²³ ECPRD Request 4402 / Administrative assistance to the committees responsible for budgetary affairs. 2020. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/529505>

²⁴ Research and Documentation Services. The German Bundestag. URL: https://www.bundestag.de/en/documents/research_and_documentation