

## Інформаційна довідка щодо актуалізації питання створення незалежних фіскальних інституцій як частини реформи системи економічного управління Європейського Союзу\*

**Анотація.** В Інформаційній довідці щодо актуальних питань реформи системи економічного управління Європейського Союзу (далі – ЄС) викладено огляд змін в актах права ЄС, які стосуються ефективної координації економічної політики та багатостороннього бюджетного нагляду, правил щодо бюджетних рамок держав-членів, уникнення надмірного державного дефіциту, завдань та функцій незалежних фіскальних інституцій.

**Ключові слова:** реформа системи економічного управління, незалежні фіскальні інституції, бюджетні рамки, бюджетний нагляд, Директива Ради ЄС 2024/1265, Директива 2011/85/ЄС.

### I. Вступ.

Економічне управління є ключовою опорою архітектури Економічного та валютного союзу з 1992 року, воно спрямоване на запобігання та виправлення макроекономічних дисбалансів, які можуть послабити національні економіки та вплинути на інші держави-члени ЄС через транскордонні переливи. У грудні 2023 року послы держав-членів ЄС офіційно погодили запропоновану реформу системи економічного управління ЄС, затвердивши мандат на переговори з Європейським Парламентом щодо регулювання превентивних важелів, а також угоди з метою проведення консультацій щодо правил застосування коригувальних важелів та Директиви про вимоги до бюджетних рамок держав-членів<sup>1</sup>. Основною метою реформи системи економічного управління ЄС є забезпечення надійності та стійкості державних фінансів у державах-членах, стимулювання зростання економіки за рахунок реформ та інвестицій.

У цьому році була прийнята Директива Ради (ЄС) 2024/1265 від 29 квітня 2024 року про внесення змін до Директиви 2011/85/ЄС щодо вимог до бюджетних рамок держав-членів<sup>2</sup> (далі – Директива Ради (ЄС) 2024/1265), якою зобов'язано держав-членів забезпечити створення незалежних фіскальних інституцій відповідно до національних законів, підзаконних актів або обов'язкових до виконання адміністративних положень. Слід зазначити, що держави-члени повинні ввести в дію закони, підзаконні акти та адміністративні положення, необхідні для виконання цієї Директиви, до 31 грудня 2025 року.

### II. Основна частина.

Директива Ради ЄС 2024/1265, у поєднанні з Регламентом (ЄС) 2024/1263 Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2024 року про ефективну координацію економічної політики та багатосторонній бюджетний нагляд і

---

<sup>1</sup> Economic governance review: Council agrees on reform of fiscal rules. The official website of the Council of the EU and the European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/21/economic-governance-review-council-agrees-on-reform-of-fiscal-rules/>

<sup>2</sup> Council Directive (EU) 2024/1265 of 29 April 2024 amending Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj>

скасування Регламенту Ради (ЄС) 1466/97<sup>3</sup> та Регламентом Ради (ЄС) 2024/1264 від 29 квітня 2024 року про внесення змін до Регламенту (ЄС) 1467/97 про прискорення та роз'яснення застосування процедури надмірного дефіциту<sup>4</sup>, є важливою частиною пакета актів права ЄС, які покликані реформувати систему економічного управління Союзу, включаючи до законодавства Союзу зміст розділу III (Фіскальний пакт) Договору про стабільність, координацію та управління в Економічному та валютному союзі від 2 березня 2012 року (англ. – Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, далі – TSCG)<sup>5</sup>. Спираючись на досвід імплементації державами-членами TSCG, реформа системи економічного управління зберігає середньострокову орієнтацію Фіскального пакту як інструменту досягнення бюджетної дисципліни та сприяння зростанню. Реформа системи економічного управління включає в себе зміцнення характерного для кожної держави компонента, спрямованого на посилення національної відповідальності, зокрема шляхом збереження консультативної ролі незалежних фіскальних інституцій, що, по суті, спирається на загальні принципи Фіскального пакту щодо національних механізмів фіскальної корекції.

Макроекономічні та бюджетні прогнози для річного й багаторічного фіскального планування для органів державного управління повинні підлягати регулярній, об'єктивній та всебічній оцінці *ex post*, що здійснюється незалежним органом або іншими інституціями з функціональною автономією по відношенню до фіскальних органів держав-членів, відмінними від тих, що розробляють прогноз, з метою підвищення їх якості. Ці оцінки повинні включати ретельну перевірку економічних припущень, порівняння з прогнозами, підготовленими іншими органами, та оцінку виконання попередніх прогнозів. Незалежні фіскальні інституції, відповідальні за моніторинг державних фінансів у державах-членах, є ефективним структурним елементом бюджетної системи. Регламент (ЄС) 473/2013 Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2013 року про загальні положення щодо моніторингу й оцінки проектів бюджетних планів та забезпечення корекції надмірного дефіциту бюджету держав-членів у зоні євро (далі – Регламент (ЄС) 473/2013)<sup>6</sup> вимагає від держав-членів, національною валютою яких є євро, мати незалежні фіскальні інституції, відповідальні за схвалення або підготовку макроекономічних прогнозів, і встановлює конкретні гарантії щодо їх незалежності й технічної спроможності. Наголошується, що для досягнення посилення відповідальності у фіскальній політиці незалежні фіскальні інституції повинні мати високий ступінь операційної незалежності, необхідні ресурси для виконання своїх завдань, а також широкий і своєчасний доступ до необхідної інформації.

---

<sup>3</sup> Regulation (EU) 2024/1263 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2024 on the effective coordination of economic policies and on multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>

<sup>4</sup> Council Regulation (EU) 2024/1264 of 29 April 2024 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj>

<sup>5</sup> Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01))

<sup>6</sup> 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>

Директива Ради ЄС 2024/1265 визначає, що держави-члени можуть створювати більше однієї незалежної фіскальної інституції. Крім того, незалежні фінансові інституції повинні складатися із членів, які призначаються за допомогою прозорих процедур з урахуванням їхнього досвіду і компетенції в галузі державних фінансів, макроекономіки або бюджетного управління.

Незалежні фінансові інституції повинні:

- бути незалежними;
- мати можливість своєчасно публічно інформувати громадськість про свої оцінки та думки;
- мати адекватні й стабільні ресурси для ефективного виконання своїх завдань, включаючи будь-який вид аналізу в рамках своїх завдань;
- мати адекватний та своєчасний доступ до інформації, необхідної для виконання своїх завдань;
- підлягати регулярному зовнішньому оцінюванню незалежними оцінювачами.

Крім того, поряд із виконанням зобов'язань, передбачених Регламент (ЄС) № 473/2013, всі держави-члени повинні забезпечити, щоб одна з незалежних фіскальних інституцій виконувала такі завдання:

- підготовку, оцінку або схвалення річних і багаторічних макроекономічних прогнозів;
- моніторинг дотримання числових фіскальних правил для конкретної країни, якщо це не виконується іншими органами відповідно до статті 6;
- надання висновку щодо національного середньострокового фіскально-структурного плану, який подається разом з планом до Європейської Комісії (стаття 11 Регламенту (ЄС) 2024/1263);
- надання висновку щодо переглянутого національного середньострокового фіскально-структурного плану, який подається разом з планом до Європейської Комісії (стаття 15(3) Регламенту (ЄС) 2024/1263);
- надання оцінки відповідності даних про виконання бюджету, повідомлених у річному звіті про виконання, схемі чистих витрат, встановленої Радою (стаття 23 Регламенту (ЄС) 2024/1263);
- надання необов'язкового окремого звіту про достатність вжитих і передбачених заходів для досягнення цілей, визначених рекомендаціями Ради для подолання надмірного дефіциту (стаття 3(5) Регламенту Ради (ЄС) 1467/97 від 7 липня 1997 року про прискорення та роз'яснення застосування процедури надмірного дефіциту)<sup>7</sup>;
- оцінку послідовності, узгодженості та ефективності національної бюджетної системи;
- участь у регулярних слуханнях і дискусіях у національному парламенті.

Із метою забезпечення дотримання державами-членами зобов'язань у сфері бюджетної політики згідно з Договором про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС), зокрема щодо уникнення надмірного державного дефіциту,

---

<sup>7</sup> Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31997R1467>

Директива Ради 2011/85/ЄС від 8 листопада 2011 року про вимоги до бюджетних рамок держав-членів (далі – Директива Ради 2011/85/ЄС)<sup>8</sup> встановлює детальні правила щодо характеристик бюджетних рамок держав-членів.

Відповідно до статті 4 Директиви Ради 2011/85/ЄС держави-члени забезпечують, щоб річне та багаторічне фінансове планування базувалося на реалістичних макроекономічних і бюджетних прогнозах із використанням найновішої інформації. Визначено, що бюджетне планування базується на найбільш імовірному макроекономічному сценарії. Водночас підкреслюється, що макроекономічні та бюджетні прогнози для річного й багаторічного фінансового планування підлягають регулярній, об'єктивній та всебічній фактичній оцінці незалежним органом або іншими інституціями з функціональною автономією по відношенню до фінансових органів держав-членів, відмінними від тих, що розробляють прогноз. Результат цієї оцінки має бути оприлюднено та належним чином враховано в майбутніх макроекономічних і бюджетних прогнозах.

Відповідно до статті 6 Директиви Ради 2011/85/ЄС без шкоди для положень ДФЄС, що стосуються системи бюджетного нагляду Союзу, числові фінансові правила<sup>9</sup> для конкретних країн повинні містити специфікації щодо таких елементів: визначення цілі та сфери застосування правил; ефективний і своєчасний моніторинг дотримання правил, заснований на надійному й незалежному аналізі, проведеному незалежними органами або інституціями, наділеними функціональною автономією по відношенню до фінансових органів держав-членів; наслідки в разі недотримання правил.

### **III. Висновки.**

У 2024 році Рада ЄС актуалізувала реформу системи економічного управління в ЄС. Таким чином, для сприяння сталому розвитку державних фінансів держав-членів ЄС (як і України після вступу до ЄС) низкою актів права ЄС передбачено обов'язкове створення незалежної фінансової інституції (однієї або декількох) у вигляді незалежного органу, наділеного функціональною автономією по відношенню до фінансових органів держави, який здійснює моніторинг дотримання бюджетних правил на основі надійного та незалежного аналізу.

*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.*

<sup>8</sup> Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02011L0085-20240430>

<sup>9</sup> Фінансові правила – це довгострокові обмеження фінансової політики, що діють через численні обмеження бюджетних агрегатів, зазвичай закріплені в законодавстві. Таким чином, вони можуть виступати конкретними індикаторами прихильності уряду до виваженого управління бюджетом. Вони можуть протидіяти тенденції уряду задовольняти внутрішні та зовнішні потреби, витрачаючи більше, ніж він має, враховуючи відкритий характер бюджетного процесу (Fiscal rules in EU Member States. Official site of European Commission. URL: [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/fiscal-frameworks-eu-member-states/fiscal-rules-eu-member-states\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/fiscal-frameworks-eu-member-states/fiscal-rules-eu-member-states_en)).