

Аналітична записка

з питань порівняльного законодавства щодо моделей парламентських бюджетних офісів*

***Анотація.** В Аналітичній записці проаналізовано моделі парламентських бюджетних офісів, розроблені з метою створення незалежної фіскальної інституції в Україні, на відповідність вимогам Директиви Ради (ЄС) 2011/85/ЄС та іншим актам права ЄС, а також Рекомендаціям ОЕСР щодо незалежних фіскальних інституцій.*

***Ключові слова:** незалежні фіскальні інституції, парламентський бюджетний офіс, Директива 2011/85/ЄС щодо вимог до бюджетних рамок держав-членів, Рекомендації ОЕСР щодо незалежних фіскальних інституцій.*

I. Вступна частина

У державах-членах ЄС задля посилення прозорості й достовірності офіційних урядових прогнозів щодо економіки та бюджетів при парламентах або окремо функціонують незалежні фіскальні інституції (далі – НФІ), які відіграють важливу наглядову роль у формуванні фіскальної політики й забезпеченні неупередженого аналізу державних фінансів.

Діяльність НФІ в ЄС регламентовано:

- Директивою Ради 2011/85/ЄС від 8 листопада 2011 року про вимоги до бюджетних рамок держав-членів (далі – Директива 2011/85/ЄС);
- Регламентом (ЄС) 473/2013 Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2013 року про спільні положення щодо моніторингу й оцінки проєктів бюджетних планів та забезпечення виправлення надмірного дефіциту бюджету держав-членів у зоні євро (далі – Регламент (ЄС) 473/2013);
- Регламентом (ЄС) 2024/1263 Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2024 року про ефективну координацію економічної політики та багатосторонній бюджетний нагляд і скасування Регламенту Ради (ЄС) 1466/9716 (далі – Регламент (ЄС) 2024/1263);
- Регламентом Ради (ЄС) 1467/97 від 7 липня 1997 року про прискорення та роз'яснення імплементації процедури щодо надмірного дефіциту (далі – Регламент Ради (ЄС) 1467/97).



У 2024 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 (далі – Директива Ради (ЄС) 2024/1265), якою зобов'язано держав-членів забезпечити створення НФІ 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.

Найпоширенішими моделями НФІ є: фіскальна рада та парламентський бюджетний офіс (далі – ПБО). Доцільно зазначити, що Дослідницькою службою Верховної Ради України було проведено низку досліджень із вивчення питань функціонування НФІ та відповідного досвіду держав-членів ЄС¹.

Актуальність дослідження обумовлена тим, що експертно-консультативне забезпечення діяльності Верховної Ради України, особливо в контексті євроінтеграційних прагнень України, безперечно буде пов'язано з аналізом та оцінкою річних і багаторічних макроекономічних прогнозів, моніторингом дотримання фіскальних правил, узгодженості та ефективності бюджетної системи України. Так, із метою забезпечення фіскальної прозорості, передбачуваності розвитку бюджетної системи, а також проведення виваженої фіскально-бюджетної політики, аналіз питання створення ПБО відповідно до стандартів ЄС видається особливо актуальним.

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.htm; Інформаційна довідка щодо створення Парламентського бюджетного офісу в Україні. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33154.pdf>; Інформаційна довідка щодо функціонування спеціалізованих служб із бюджетних питань (бюджетних офісів), створених при парламентах держав-членів ЄС. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32909.pdf>; Інформаційна довідка щодо актуалізації питання створення незалежних фіскальних інституцій як частини реформи системи економічного управління Європейського Союзу. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33171.pdf>

Відповідно до звернення замовника в Аналітичній записці проаналізовано моделі ПБО, розглянуті на засіданні робочої групи з питань створення та функціонування ПБО Комітету Верховної Ради України з питань бюджету (див. Табл. 1).

Таблиця 1

Критерій	Структурний підрозділ		Окрема юридична особа		
	<i>Апарат Верховної Ради України (модель 1)</i>	<i>Дослідницька служба Верховної Ради України (модель 2)</i>	<i>Державна Установа (модель 3)</i>	<i>Державне підприємство (модель 4)</i>	<i>Інша організаційно-правова форма (модель 5)</i>
	рівень				
<i>Незалежність</i>	низька	низька	середня	висока	висока
<i>Кадровий потенціал</i>	низький	низький	середній	високий	високий
<i>Фінансування (достатність і стабільність)</i>	середнє	середнє	середнє	середнє	високе
<i>Доступ до інформації</i>	високий	низький	високий	високий	високий
<i>Відповідність вимогам ЄС та рекомендаціям ОЕСР щодо НФІ</i>	<i>низька</i>	<i>середня</i>	<i>висока</i>	<i>середня</i>	<i>висока</i>

II. Основна частина

Незалежність і позапартійність. У Регламенті (ЄС) 473/2013² наголошується, що для посилення відповідальності у фінансовій політиці НФІ повинні мати високий ступінь операційної незалежності, необхідні ресурси для виконання своїх завдань, а також широкий і своєчасний доступ до необхідної інформації.

² 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>

Відповідно до Директиви Ради (ЄС) 2024/1265 визначено, що держави-члени можуть створювати більше однієї НФІ. Крім того, *такі 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.*

Без шкоди для завдань і функцій, визначених відповідно до Регламенту (ЄС) 473/2013, усі держави-члени *забезпечують виконання таких завдань однією з НФІ:* виготовлення, оцінка або затвердження річних і багаторічних макроекономічних прогнозів; моніторинг відповідності числовим фіскальним правилам країни, якщо не здійснюється іншими органами відповідно до статті 6; виконання завдань відповідно до статей 11, 15(3) і 23 Регламенту (ЄС) 2024/1263 і статті 3(5) Регламенту Ради (ЄС) 1467/97; оцінка узгодженості та ефективності системи національного бюджету; участь у регулярних слуханнях та обговореннях у національному парламенті (за запрошенням).

НФІ видають оцінки в контексті завдань, визначених у Регламенті (ЄС) 473/2013. Держави-члени повинні дотримуватися цих оцінок або пояснювати, чому вони їх не дотримуються. Таке роз'яснення є публічним і надається протягом двох місяців із дати видачі таких оцінок.

Ресурси та кадровий потенціал. Фінансування ПБО, крім коштів державного бюджету, може здійснюватися за рахунок власних надходжень, серед яких можуть бути надходження від платних послуг, що надаються установами згідно із законодавством, гранти та благодійні внески³.

Під час вибору моделі функціонування ПБО необхідно врахувати вимоги ст. 8 Господарського кодексу України, відповідно до якої господарська компетенція органів державної влади реалізується від імені відповідної державної установи; безпосередня участь держави, органів державної влади у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. За умови обрання моделі, що повністю або частково передбачатиме залучення зовнішнього фінансування, варто першочергово визначитися з проєктом міжнародної технічної допомоги та потенційним донором, щоб створювати ПБО відповідно до вимог проєкту чи донорської організації та виходячи із законодавства держави походження донора⁴.

Варто зауважити, що задля дотримання принципу незалежності оптимальним є забезпечення основного фінансування ПБО з державного бюджету, оскільки міжнародна технічна допомога є тимчасовою, а дохідну частину від надання платних послуг важко спрогнозувати.

³ Слід зазначити, що формулювання ст. 13 Бюджетного кодексу України не відповідає формулюванням Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», який оперує поняттям «благодійна пожертва» та передбачає такі пожертви тільки для сфер, установлених ст. 3 названого Закону.

⁴ Наприклад, усі програми USAID виходять із вимог Закону США «Про зовнішню політику», Єдиних адміністративних вимог, принципів витрат і вимог до аудиту для федеральних грантів (наказ Адміністративно-бюджетного управління Уряду США та Агентства США з міжнародного розвитку), Автоматизованої директивної системи (ADS) USAID та Стандартних положень USAID.

Доступ до інформації. Для ефективного виконання своїх завдань ПБО потребує оперативного й повного доступу до необхідної статистичної та аналітичної інформації. Для цього важливо законодавчо визначити право ПБО надсилати запити до урядових інституцій щодо надання відповідної інформації у найкоротші терміни, а також використовувати вже існуючі механізми й домовленості. Залежно від моделі, можливі різні підходи до отримання інформації: від законодавчого закріплення зобов'язання надавати дані в короткий строк до укладання окремих меморандумів або угод про співпрацю та взаємну підтримку в питанні отримання необхідної інформації на запити ПБО у встановлені строки.

Відповідність функціональним завданням. Здатність запропонованих моделей забезпечити виконання ключових завдань ПБО полягає в їх здатності: готувати оцінку макроекономічних прогнозів; проводити моніторинг дотримання фіскальних правил; робити аналіз бюджету; виконувати інші завдання, передбачені Директивою 2011/85/ЄС.

НФІ повинні: не діяти за вказівками від бюджетних органів відповідної держави-члена або від будь-якого іншого державного чи приватного органу; мати можливість своєчасно публічно інформувати громадськість про свої оцінки та висновки; мати адекватні та стабільні ресурси для ефективного виконання своїх завдань, включаючи будь-який вид аналізу в їх рамках; мати адекватний і своєчасний доступ до інформації, необхідної для виконання своїх завдань; підлягати регулярному зовнішньому оцінюванню незалежними оцінювачами; здійснювати підготовку, оцінку або схвалення річних та багаторічних макроекономічних прогнозів; проводити моніторинг дотримання числових фіскальних правил для конкретної країни, якщо це не виконується іншими органами відповідно до статті 6 Директиви 2011/85/ЄС; надавати висновки щодо національного середньострокового фіскально-структурного плану, який подається разом із планом до Комісії (стаття 11 Регламенту (ЄС) 2024/1263); надавати висновок щодо переглянутого національного середньострокового фіскально-структурного плану, який подається разом із планом до Комісії (стаття 15(3) Регламенту (ЄС) 2024/1263); надавати оцінку відповідності даних про виконання бюджету, повідомлених у річному звіті про виконання, зі схемою чистих витрат, та факторів, що лежать в основі відхилення від траєкторії чистих витрат, встановленої Радою (стаття 23 Регламенту (ЄС) 2024/1263); готувати необов'язковий окремий звіт про достатність вжитих і передбачених заходів для досягнення цілей, визначених рекомендаціями Ради для подолання надмірного дефіциту (стаття 3(5) Регламенту Ради (ЄС) 1467/97).

Аналіз 5 моделей на відповідність положенням актів права ЄС та рекомендаціям ОЕСР щодо НФІ.

Щодо моделі 1 варто зауважити таке. Хоча реалізація цієї моделі може бути найпростішою, слід звернути увагу на ризики невідповідності стандартам ЄС та

рекомендаціям ОЕСР. НФІ повинні бути незалежними від політичних процесів, що може бути поставлено під загрозу в рамках цієї моделі.

Щодо моделі 2 – незважаючи на автономію Дослідницької служби Верховної Ради України, незалежність ПБО може бути поставлена під сумнів, оскільки Дослідницька служба не є повністю відокремленою від парламенту.

Вважаємо, що модель 3 є однією з тих, що найбільше відповідає стандартам ЄС та рекомендаціям ОЕСР щодо НФІ. Ця модель буде найбільш стабільною та довгостроковою. Створення ПБО як окремої державної установи забезпечить можливість проведення об'єктивного аналізу й підготовки рекомендацій без прямого політичного впливу, що є важливим для відповідності вимогам ЄС і ОЕСР.

Щодо моделі 4 варто зазначити, що вона може відповідати вимогам ЄС, якщо державне підприємство матиме чітку незалежність у своїй діяльності та підзвітності. Однак реалізація такої моделі потребуватиме укладання окремих угод і досягнення домовленостей щодо отримання інформації від ключових інституцій уряду для виконання завдань ПБО. Крім того, реалізація моделі 4 потребуватиме формування статутного капіталу.

Щодо моделі 5 зауважимо, що в Україні функціонує кілька аналогічних інституцій, наприклад, Фонд розвитку інновацій та UkraineInvest. Фонд розвитку інновацій було створено в Україні у 2018 році для сприяння інноваційному розвитку країни та підтримки стартапів, нових технологій і інноваційних підприємств. Він є державною установою, створеною згідно із законодавством України. В Україні він має статус юридичної особи публічного права, що дозволяє йому діяти як державний орган, але з певною автономією для виконання своїх функцій. Фонд підпорядковується Міністерству цифрової трансформації України. Це забезпечує певний рівень контролю з боку держави, але при цьому дозволяє Фонду діяти як незалежному органу із гнучкою фінансовою та організаційною структурою. UkraineInvest було засновано в 2016 році як урядову ініціативу для залучення інвестицій в Україну та підтримки інвесторів. UkraineInvest підпорядковується Кабінету Міністрів України. Формально вона має статус державної установи і є юридичною особою публічного права. У разі створення ПБО в такій організаційно-правовій формі важливо чітко визначити його підзвітність і взаємодію з державними органами, щоб уникнути проблем із прозорістю та зловживаннями в управлінні.

Таким чином, для забезпечення відповідності міжнародним стандартам щодо НФІ, необхідно, щоб ПБО мав незалежний статус, який виключав би політичний вплив із боку парламенту. Створення незалежної інституції (без прямого підпорядкування парламенту чи уряду), що забезпечить її здатність працювати без політичного впливу та дотримуватися принципів об'єктивності, прозорості і підзвітності, буде відповідати міжнародним стандартам.

III. Висновки та пропозиції

Кожна із запропонованих моделей має як недоліки, так і переваги. Однак, найперспективнішими в контексті відповідності вимогам ЄС та рекомендаціям ОЕСР, вважаємо, є моделі 3 та 5. Не дивлячись на обрану модель створення ПБО в Україні, її статус, функції та завдання мають відповідати таким критеріям.

НФІ повинні:

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

Місія НФІ полягає у сприянні сталому розвитку публічних фінансів. Її основними принципами повинні бути: незалежність, аполітичність, об'єктивність, неупередженість, компетентність, прозорість, відкритість. Відповідно, її завданнями мають бути: підготовка, оцінка або схвалення річних та багаторічних макроекономічних прогнозів; проведення моніторингу дотримання фіскальних правил, якщо це не здійснюють інші органи відповідно до ст. 6 Регламенту (ЄС) 473/2013; оцінка послідовності, узгодженості й ефективності національної бюджетної системи та участь у регулярних слуханнях і дискусіях у національному парламенті з цих питань. Таким чином, ПБО має бути незалежним органом, наділеним функціональною автономією відносно органів публічної влади, який здійснює моніторинг дотримання фіскальних 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 у 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.*