

Аналітична записка
Створення незалежної фіскальної установи в Україні –
міжнародний досвід

Проект UA2008-01: Аналітична підтримка для управління державними фінансами на основі наявних даних / Capacity Support for Evidence-based public financial management

Листопад, 2022

Матеріал було створено за фінансової підтримки уряду Великої Британії (UK Aid), проте висловлені погляди не обов'язково збігаються з офіційною позицією уряду Великої Британії

Зміст_Тос136241041

Скорочення.....	3
1. Головне.....	4
Гендерна рівність та інклюзивність.....	4
Конфліктна чутливість.....	4
2. Законодавчі та теоретичні засади функціонування НФУ.....	5
3. Практики роботи НФУ у світі.....	9
4. Рекомендації для України.....	13
5. Використані джерела.....	16
Додаток 1. НФУ в різних країнах світу та їх повноваження.....	17
Додаток 2. Фактори, які слід враховувати при створенні НФУ.....	19

Скорочення

ВРУ	Верховна Рада України
ЄС	Європейський Союз
МВФ	Міжнародний валютний фонд
НФУ	Незалежні фіскальні установи
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОФЕА	Офіс з фінансового та економічного аналізу
ФР	Фіскальна рада
ОВР	Офіс бюджетної відповідальності (Office of Budget Responsibility)

1. Головне

Цей документ містить аналітичне дослідження провідних практик та процедур створення незалежних фіскальних установ (НФУ), які є незалежним органом, що створюється для оцінки фіскальної політики уряду. Даний аналіз може стати основою для вироблення рекомендацій зі створення подібної установи в Україні.

В аналітичній записці представлено аналіз європейського законодавства, форматів роботи НФУ, принципи їх ефективності, мандати. Проаналізовано два приклади практичної реалізації функції запобігання безвідповідальним фіскальним рішенням з боку НФУ.

Також в записці проаналізовано практики, що зараз існують в Україні, за та проти створення НФУ в різних форматах, а також надано рекомендації із створення НФУ.

Гендерна рівність та інклюзивність

НФУ покликані забезпечувати стабільну політику у сфері державних фінансів та сприяти підвищенню фіскальної стійкості держави. Вони не зосереджуються безпосередньо на здійсненні нагляду за гендерно-орієнтованим бюджетуванням (ГОБ). Але вони можуть це робити, враховуючи пріоритети, визначені для аналізу, а також наявні в тій чи іншій країні методи гендерно-орієнтованого бюджетування.

НФУ можуть приділяти увагу впливу фіскальної політики та інших законодавчих ініціатив на вразливі групи населення. У фокусі аналізу має бути вплив на демографічні характеристики та рівень доходів отримувачів за такими програмами видатків, як соціальний захист, фінансування охорони здоров'я, освіти тощо. Для України, де після війни постане питання великої кількості вразливих груп з різними інтересами (ветерани, ВПО, родини, що втратили годувальника та ін.), ця сфера набуде особливої актуальності.

Відповідно до рекомендацій ОЕСР, незалежні фіскальні установи, в якій би формі вони не були створені, повинні відповідати принципам гендерного балансу, коли щонайменше половину вищих керівних посад займають жінки. ОЕСР також рекомендує забезпечити гендерний баланс на посадах аналітиків.

Конфліктна чутливість

Розроблена аналітична записка не має прямого впливу на динаміку військового конфлікту, оскільки не спрямована на ескалацію (чи деескалацію) насильства, створення нерівності або збільшення ризиків його продовження. Незалежні фіскальні установи (НФУ) покликані запобігти корупції та будь-якому елітному впливу, а також, у разі їх створення, сприятимуть зменшенню нерівності через більш здорові публічні фінанси та відповідно, ширший доступ вразливих груп населення до публічних благ.

Очікується, що розроблена аналітична записка матиме позитивний вплив на процес прийняття рішень, а наведені рекомендації, в разі застосування, знизять у майбутньому корупційні ризики завдяки підвищенню рівня обізнаності про публічні фінанси та збільшенню їх прозорості.

Нарешті, у більш довгостроковій перспективі, в разі створення незалежної фінансової установи в Україні, більша збалансованість в монетарній та фінансовій політиці разом з чітким дотриманням фінансових правил матиме позитивний вплив на стійкість державних фінансів. Якщо так відбудеться, то такі реалізовані заходи дозволять швидше відновити економіку країни і відповідно зменшити чутливість до конфлікту.

2. Законодавчі та теоретичні засади функціонування НФУ

Світова фінансова криза 2008 року створила фінансові проблеми для багатьох країн світу. В Європі відповіддю на них стала зокрема ідея створення незалежних фінансових установ (НФУ), яка згодом набула поширення у світі. У 2011 році було схвалено Директиву 2011/85/EU¹, в якій визначено вимоги до бюджетної політики держав-членів ЄС. Серед них визначення фінансових правил та потреба запровадження незалежної аналізи та моніторингу державних фінансів. Для впровадження цієї Директиви у 2013 було ухвалено два регулювання, які отримали назву "Два пакети" ("Two Pack"², що стосуються переважно країн ЄС, чия валюта є євро, бо їх взаємна залежність від зваженої бюджетної політики кожної з країн є найбільшою. Відповідно до них в країнах Єврозони мають бути незалежні установи, які відповідають за підготовку незалежних макроекономічних прогнозів, а також моніторинг та оцінку дотримання фінансових правил (Вставка 1).

Вставка: Незалежні фінансові установи в регулюванні ЄС

В ухваленій у 2011 році Директиві ЄС 2011/85/EU щодо бюджетних рамок в країнах ЄС можна виділити кілька тверджень, які стосуються ролі незалежних фінансових установ. Так, одним з елементів бюджетної рамки визначено наявність механізмів незалежного моніторингу та аналізу для підвищення прозорості бюджетного процесу.

В Директиві приділено велику увагу важливості фінансових правил. При цьому, визначено, що фінансові правила мають ґрунтуватись на надійному та незалежному аналізі, які здійснюють незалежні установи або установи, які мають функціональну автономію від фінансових органів держав-членів.

Також в Директиві йдеться про важливість підготовки бюджету на основі найбільш вірогідного макроекономічного сценарію та необхідність порівняння прогнозу з прогнозом Єврокомісії, а також, якщо визначено, прогнозом незалежного органу. При цьому, наявність незалежного прогнозу визначено як перевагу, оскільки є також база для порівняння.

У 2013 році було ухвалено два Регулювання (які отримали назву «Два пакети» / "Two Pack"), які детальніше вписали вимоги щодо наявності незалежних фінансових установ в країнах Єврозони: Регулювання ЄС 473/2013 визначає загальні положення з моніторингу та оцінки проектів бюджетних

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0085>

² Regulation (EU) No 473/2013 of 21 May 2013 and Regulation (EU) No 472/2013 of 21 May 2013.

планів та забезпечення корекції надлишкового дефіциту в державах Єврозони³ та Регулювання ЄС 472/2013 стосується посилення економічного та бюджетного нагляду за державами-членами Єврозони, які відчувають або мають ризик стикнутись зі серйозними труднощами щодо їх фінансової стабільності⁴.

Як раз в першому з них - Регулюванні ЄС 473/2013 – визначено важливість ґрунтувати бюджет на неупереджених та реалістичних макроекономічних прогнозах, які мають готувати незалежні установи або установі, які є автономними та відокремленими від фіскальних органів влади. Також держави-члени повинні мати незалежні установи, які відповідають за моніторинг за дотриманням фіскальних правил та оцінку дотримання шляху коригування бюджетних показників відповідно до правил.

Разом з тим, Регулювання не визначає жорстких рамок для діяльності такої незалежної установи. Натомість кожна держава має врахувати наявну інституційну рамку та адміністративну структуру. За моніторинг фіскальних правил та оцінку макропрогнозів можуть відповідати кілька незалежних установ, але їх сфери відповідальності не повинні перетинатись.

Однак визначено, що відповідні незалежні установи повинні мати високий рівень автономності та відповідальності, зокрема їх діяльність має чітко визначатись в законодавстві країни, вони не повинні консультиватись (брати інструкції) з жодним органом влади або іншою державною чи приватною установою. Важливо, щоб ці органи могли вчасно публічно спілкуватись. Члени НФУ мають призначатись на основі досвіду та компетенцій. Також НФУ повинні мати достатні ресурси та належний доступ до інформації для виконання своїх повноважень.

Функції та повноваження фіскальних установ у різних країнах відрізняються, оскільки регулювання ЄС надає певний простір для свободи в цьому питанні залежно від наявної інституційної та адміністративної структури. Регуляція не є обов'язковою для країн-членів ЄС, що не входять до Єврозони, хоча й відображає найкращі практики підтримки фіскальної стійкості через незалежне оцінювання бюджетної політики.

МВФ, як і ЄС, вбачає у незалежних фіскальних установах можливість покращити стійкість публічних фінансів – через більш відповідальну фіскальну політику. "... замість того, щоб зв'язувати руки політикам, фіскальні ради, як очікується, підвищать репутаційні та політичні збитки за фінансово безвідповідальний вибір"⁵.

Мандат та підпорядкування НФУ варіюються від країни до країни, в залежності від конкретних умов. Рекомендації НФУ не є обов'язковими до виконання ніде, але всюди існує публічна комунікація, а подекуди – принцип "виконуй або поясни", що вимагає від урядів або виконання рекомендацій НФУ, або публічного пояснення причин відхилення від них.

У більшості країн членами фіскальної ради виступають науковці або експерти, які не входять до складу уряду. Крім того, їх штат здебільшого підбирається на основі компетентності та досвіду. Кількість експертів залежить від функцій, які виконує фіскальна рада: від двох-десяти

3 Regulation (EU) No 473/2013 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0473>

4 Regulation (EU) No 472/2013 of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32013R0472>

5 IMF Working Paper on Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance, WP18/68, березень 2018

експертів у більшості випадків до значно більшої кількості, якщо фінансова рада також займається макропрогнозуванням.

Ефективність НФУ значною мірою залежить від того, чи фактично незалежні вони від політичного втручання та чи мають вони функціональну автономію. Повністю незалежна та спроможна фінансова рада збільшує політичні ризики для уряду, якщо той відхилюється від фінансальних правил – політично це складно прийняти. Однак, це ціна, яку країна платить за підвищення стійкості фінансальної політики.

Оскільки (1) Україна перебуває на шляху до членства в ЄС, а європейські практики врядування дозволяють говорити з іншими країнами-членами однією мовою і демонструвати високий рівень відповідальності та (2) питання зваженої фінансальної політики після війни стане надзвичайно важливим через високий рівень боргу, що став наслідком агресії РФ, своєчасним було б розглянути питання створення НФУ та прийнятих в єврозоні практик підтримки бюджетної стійкості, однак жорстких зобов'язань у створенні НФУ для вступу до ЄС немає.

Рисунок 1. Перелік рекомендацій ОЕСР



Джерело: Report on the Implementation of the OECD Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions, 2022, p. 5 (<https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-IFI-Principles-implementation-report.pdf>).

Відповідно до документу “[Fiscal Councils in EU Countries - ECB Monthly Bulletin](#)” (червень 2014) для того, щоб фінансальні установи мали позитивний вплив на формування фінансальної політики, необхідно дотримуватися чотирьох основних вимог. НФУ повинні:

- 1) бути незалежними від політичного втручання для створення або підтримання інституційної довіри;
- 2) мати мандат, що дозволяє самостійно ініціювати оцінювання;

- 3) розпоряджатися необхідними ресурсами для виконання свого мандату;
- 4) висловлюватися публічно, надсилати сигнали громадськості, щоб мати можливість протидіяти політичним мотивам у проведенні необґрунтованої фіскальної політики.

Схожі принципи пропонує ОЕСР⁶. Вона надає конкретні вказівки стосовно питань, які необхідно враховувати при створенні фіскальних рад та їх управлінні, узагальнюючи кращий досвід.

Рекомендації ОЕСР не є обов'язковими, але довели свою ефективність, зокрема, під час пандемії COVID-19⁷. В додатку до цього документу міститься таблиця, в якій розглядається кожен з цих принципів ("Фактори, які слід враховувати при створенні Фіскальної Ради").

Комплексно оцінити ефективність незалежних фіскальних установ намагається Генеральний директорат з питань фіскального управління (DG ECFIN). Він розраховує індекс SIFI (Score Index of Fiscal Institutions – Індекс сфер відповідальності фіскальних інституцій). Цей індекс охоплює 6 вимірів мандату НФУ⁸:

- Моніторинг дотримання фіскальних правил
- Макроекономічний/бюджетний прогноз
- Кількісна оцінка політики (розрахунок вартості заходів політики)
- Аналіз довгострокової стійкості державних фінансів
- Сприяння фіскальній прозорості
- Рекомендації щодо фіскальної політики.

Саме за цими вимірами доцільно вибудувувати модель функціонала та мандата НФУ для України. Наразі в Україні подібної інституції не існує взагалі.

В Україні за дотримання фіскальних правил фактично відповідає Міністерство фінансів. Йдеться про обмеження суми сукупного державного боргу розміром 60% ВВП, дефіцит у розмірі не більше 3% ВВП та надання державних гарантій за боргом у сумі 3% планових доходів загального фонду державного бюджету. При цьому, дію всіх фіскальних правил зупинили у 2020-2021 роках через вплив Covid-19, а у 2022 році внаслідок повномасштабної війни росії проти України.

Макропрогноз для бюджетних цілей складає Міністерство економіки, і в законодавстві немає положення про те, що будь-яка установа/організація відповідає за верифікацію урядового прогнозу. Єдиною перевіркою може бути публічна оцінка з боку декількох неурядових організацій та банків, які мають власні макропрогнози. Крім того, Рахункова палата України (РПУ), яка є зовнішнім аудитором, що діє від імені Верховної Ради України, може зробити кілька заяв щодо макроекономічного прогнозу при підготовці аналізу бюджетних надходжень або в

⁶ Рекомендації з принципів діяльності незалежних фіскальних установ [OECD/LEGAL/0401]

⁷ "Report on the Implementation of the OECD Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions" (2022),

⁸ Схожий опис мандату надає МВФ в огляді "Fiscal Rules and Fiscal Councils Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic"

проекті Закону про Державний бюджет, або в бюджетних звітах (щомісячних, квартальних або річних). Однак, системної оцінки такого прогнозу в Україні не існує.

Кількісна оцінка політик в Україні проводиться лише ініціатором політики при поданні відповідних законодавчих актів, в рамках обов'язкового аналізу впливу на державний бюджет. Зрозумілого широко вживаного механізму підтвердити якість та неупередженість цієї оцінки не існує. Такого розрахунку іноді просто немає⁹ - навіть для реформ, які передбачені в великих стратегічних документах, затверджених Урядом або Парламентом. Фактично зв'язок між стратегічними документами та макропрогнозом, а також бюджетом досить слабкий.

Для вирішення вищезазначених проблем Стратегією реформування системи управління державними фінансами в Україні на 2022-2025 роки передбачено, що Мінекономрозвитку має розробити проєкт закону про систему державного прогнозування та стратегічного планування економічного і соціального розвитку України. Однією з цілей закону є деполітизація та більш відповідальний підхід до макропрогнозування та стратегічного планування. Крім того, Стратегія передбачає створення Групи незалежних експертів, відповідальних за зовнішню оцінку офіційних макро- та бюджетних прогнозів, а також стратегічних документів. Втім, аналогічні положення були передбачені і в Стратегії реформування системи управління державними фінансами в Україні на 2017-2020 роки, але вони не були виконані, насамперед, через брак політичної волі. Стратегія 2017 року передбачала, що прогноз буде перевірятися незалежним зовнішнім оцінювачем, який може функціонувати у формі стратегічної ради, експертної групи або в іншій формі.

Ще одна згадка про незалежну фіскальну установу з'явилася у 2022 році у Проєкті Національного плану відновлення у розділі щодо фінансових реформ. Зокрема, за пропозицією Комітету Верховної Ради України з питань бюджету Проєктом плану передбачено створення Бюджетного офісу при Верховній Раді України як незалежної консультативно-дорадчої інституції. Його завданнями є посилення спроможності ВРУ здійснювати оцінку впливу політики на соціально-економічний розвиток, аналізувати прийняте фінансово-бюджетне законодавство та оцінювати ефективність реалізації державної політики.

3. Практики роботи НФУ у світі

Станом на 2021 рік у 49 країнах налічувалася 51 фіскальна рада, що приблизно вдвічі більше, ніж у 2010 році, і на третину більше порівняно з останнім оновленням у 2016 році¹⁰. Створення фіскальних рад поширилося не лише на Європу, а й на ринки, що розвиваються. Наприклад, Бразилія, Коста-Ріка, Чилі та Панама за останні п'ять років створили нові фіскальні ради для моніторингу виконання фіскальних правил.¹¹ Зовнішній тиск, спричинений наслідками світової

9 В законопроекті може бути зазначено відсутність бюджетного впливу

10 IMF Fiscal Council dataset, 2021

11 Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic, [https://www.elibrary.imf.org/configurable/content/journals\\$002f001\\$002f2022\\$002f011\\$002farticle-A001-en.xml?t:ac=journals%24002f001%24002f2022%24002f011%24002farticle-A001-en.xml](https://www.elibrary.imf.org/configurable/content/journals$002f001$002f2022$002f011$002farticle-A001-en.xml?t:ac=journals%24002f001%24002f2022%24002f011%24002farticle-A001-en.xml)

фінансової кризи (наприклад, у Греції, Угорщині та Колумбії) або наднаціональними директивами в Європі, спричинив стрімке зростання кількості фіскальних рад.

Незалежні фіскальні установи ЄС можна розділити на три основні інституційні моделі¹²:

Модель 1. Незалежні установи, не пов'язані з політиками з точки зору механізмів призначення персоналу та підзвітності. Ці установи діють на основі законів про фіскальну відповідальність, які де-юре гарантують їх незалежність. Така інституційна модель існує в Румунії, Болгарії, Кіпрі, Німеччині, Греції, Угорщині, Ірландії, Мальті, Португалії, Словаччині, Швеції, Угорщині.

Модель 2. Фіскальні установи, які формально перебувають в підпорядкуванні законодавчого або виконавчого органу та мають чітко визначений мандат і суворі гарантії незалежності від волі керівництва органів, невід'ємною частиною яких вони є. Це можуть бути як парламентські бюджетні офіси, так і фіскальні ради в структурі міністерства фінансів. Фіскальні ради при міністерстві створені в таких країнах ЄС, як Бельгія, Хорватія, Данія, Нідерланди, Словенія, Хорватія. Парламентські бюджетні офіси існують в Австрії, Хорватії, Греції, Ірландії, Італії, Хорватії.

Модель 3. Фіскальні ради асоційовані з іншими незалежними установами, такими як центральні банки (Австрія - Фіскальна консультативна рада - FISK, Естонія) та аудиторські установи (Фінляндія, Франція, Литва). Такий підхід дозволяє таким НФК мати обидві переваги – і незалежність від фіскальних органів влади, і ефект масштабу. Це, однак, вимагає чітких процедур для уникнення непорозумінь щодо мандатів та функцій подібної центральної установи та НФУ.

Такі країни, як Австрія (моделі 2 і 3), Фінляндія (моделі 2 і 3), Греція (моделі 1 і 2), Ірландія (моделі 1 і 2) мають дві організації, що діють як НФУ.

Приклад Угорщини

Фіскальна рада Угорщини є незалежним органом фіскального нагляду, на який Парламент Угорщини поклав завдання контролювати процес виконання державного бюджету в Угорщині. Вона була створена у 2008 році, зі штатом понад 30 осіб. Сама рада складалася з трьох членів, призначених Президентом Республіки, Головою Національного банку Угорщини та Головою Державної аудиторської служби.

Функції нагляду включали оцінку на агрегованому та розгорнутому рівні, а також дотримання стандартів, процедур та фіскальних правил. Орган готував власні макроекономічні прогнози, які не впливали на офіційний прогноз, але радше сприяли обговоренню прогнозу серед громадськості.

З огляду на тривалу нестабільність економіки, головною метою Ради з самого початку було відновлення довіри до фіскальної політики в очах виборців всередині країни та на фінансових ринках за кордоном.

¹² "Fiscal Councils in European Union - A short retrospective review and current challenges in terms of functionality and effectiveness" (Georgescu and Capraru, травень 2020)

У 2010 році було призначено новий уряд з більшістю у дві третини голосів, який став активно пристосовувати наявні інституційні механізми до своїх політичних уподобань і не терпів жодної критики, притаманної системі стримувань і противаг. Жертвою цього підходу стала й Фіскальна Рада.

В 2011 році прем'єр-Міністр Віктор Орбан прийняв рішення скасувати антикризові податки залишатися з 1 січня 2013 року. Голова Фіскальної ради Дьордь Копіц звернув увагу на положення бюджету на 2011 рік, згідно з яким податки мають діяти до кінця 2014 року – тобто іще два наступні роки, - хоча і зі зменшеними плановими показниками надходжень до бюджету.

Ігноруючи широкі протести у міжнародній та вітчизняній пресі, професійних та академічних колах, а також негативну реакцію на фінансових ринках, Орбан у відповідь скоротив бюджет Фіскальної ради з 835 млн форинтів до 10 млн форинтів (49 тис. дол. США), фактично її ліквідувавши.

Після періоду швидкого становлення, Фіскальна рада Угорщини пропрацювала лише два роки до свого розпаду і фактичного припинення діяльності. Єдиною іншою країною, яка ліквідувала свою Фіскальну раду, є Венесуела за президента Уго Чавеса.

Урок, який можна винести з досвіду Угорщини – необхідність додаткового захисту бюджетного фінансування незалежної фіскальної установи, щоб запобігти можливому політичному впливу - навіть якщо цей вплив спробують застосувати відносно далекі наступники сучасних політиків.

Приклад Великобританії

Офіс бюджетної відповідальності (*Office of Budget Responsibility, OBR*) був створений у 2010 році для забезпечення незалежного та авторитетного аналізу державних фінансів Великої Британії. Він виконує п'ять основних функцій:

1. Економічне та фіскальне прогнозування

Офіс готує детальні п'ятирічні прогнози розвитку економіки та державних фінансів двічі на рік. Прогнози супроводжують Бюджетну заяву (зазвичай наприкінці листопада) та Весняну заяву (зазвичай у березні). Вони включають вплив будь-яких податкових та видаткових заходів, оголошених у цих заявах Канцлером.

2. Оцінка результативності порівняно з цільовими показниками

На основі прогнозів державних фінансів Офіс ефективно оцінює роботу Уряду з досягнення фіскальних цілей. У січні 2022 року Уряд встановив для себе новий мандат фіскальної політики: досягти зниження обсягу державного чистого боргу (без урахування Банку Англії) у відсотках до ВВП до третього року прогнозного періоду на основі ковзного.

3. Аналіз стійкості та балансового звіту

Офіс оцінює довгострокову стійкість державних фінансів: "Звіт про фіскальні ризики та стійкість" періодично містить довгострокові прогнози, як правило, після оприлюднення оновлених прогнозів населення від Офісу національної статистики.

4. Оцінка фіскальних ризиків

Окрім того, Офіс періодично проводить комплексний огляд економічних та фінансових ризиків, визначених у реєстрі фіскальних ризиків, а також обговорює конкретні фіскальні ризики..

5. Ретельний аналіз витрат на податкову та соціальну політику

Офіс ретельно вивчає розрахунки Уряду щодо витрат на окремі податкові та соціальні заходи в кожному бюджеті. Уряд надає йому проект кошторису витрат напередодні кожного звіту, і вони піддають його детальній перевірці та оскарженню.

Офіс призначається Канцлером Казначейства (Міністром фінансів) і очолюється трьома членами Комітету з бюджетної відповідальності. Вони несуть виконавчу відповідальність за основні функції Офісу, в тому числі за висновки, зроблені в його прогнозах. Зараз їх функції виконують Річард Хьюз (голова) - колишній директор з питань фіскальної політики та виконуючий обов'язки головного економіста Міністерства фінансів Великої Британії, Енді Кінг, колишній керівник Офісу та керівник групи з питань фіскальної політики та групи з питань макроекономічної координації та стратегії Міністерства фінансів Великої Британії та професор Девід Майлз, колишній член Комітету з питань грошово-кредитної політики Банку Англії та головний економіст банку "Морган Стенлі.

У своїй роботі Комітет з бюджетної відповідальності спирається на постійний штат співробітників Офісу, який складається з 35 державних службовців. Вакансії в Офісі оголошуються відкрито. Заявки на заміщення вакантних посад за зовнішнім конкурсом приймаються як від осіб, які перебувають та які не перебувають на державній службі.

У квітні 2019 року невиконавчі члени Офісу доручили ОЕСР провести другий зовнішній огляд роботи Офісу за перше десятиліття його діяльності. Організація зробила висновок, що Офіс зарекомендував себе як невід'ємна частина інституційного ландшафту Великої Британії, забезпечуючи високу якість публікацій, зменшуючи упередженість офіційних прогнозів та забезпечуючи більшу прозорість державних фінансів.

Однак нещодавній розвиток подій показує, що навіть високоповажна і, здавалося б, надійна фіскальна рада може стати заручницею політичного втручання. Ліз Трасс, обрана новим лідером уряду консерваторів 5 вересня, заявила, що вона негайно розпочне розробку надзвичайного бюджету у відповідь на кризу прожиткового мінімуму, не тільки з необґрунтованим і непрофінансованим скороченням податків, але й не спромігшись переглянути прогнози від OBR. Це викликало обурення в ЗМІ та призвело до падіння фунта до рекордно низького рівня до долара США та стрімкого зростання ставок за державними облігаціями.

Це призвело до звільнення канцлера казначейства. Новий канцлер казначейства негайно скасував більшість податкових скорочень і пообіцяв новий повністю профінансований фіскальний план, підкріплений прогнозом OBR від 31 жовтня, щоб відновити довіру ринків. Попри це, пані Трасс була змушена піти у відставку 20 жовтня.

4. Рекомендації для України

Ми рекомендуємо створити в Україні НФУ для більш відповідальної фінансової політики під час пост-воєнного відновлення. Це дозволить не лише збільшити довіру європейських партнерів¹³ до української фінансової політики, але й в реальності адаптувати практики підвищення фінансової стійкості, необхідні для боротьби із наслідками збройної агресії РФ.

На думку ОЕСР, однією з передумов успішного створення незалежної фінансової установи є політичний консенсус про необхідність її створення та готовність надати їй відповідний мандат. Наразі в Україні такий консенсус серед політичного спектру відсутній.

Зокрема, Міністерство фінансів не підтримує створення органу у формі Фінансової ради з незалежним мандатом на незалежний розгляд та оцінку бюджетного процесу та макроекономічного прогнозу. Можливо, це пов'язано з тим, що діяльність такого органу потребуватиме бюджетного фінансування, тоді як спроможність та доцільність існування такого органу не всі повністю розуміють.

Водночас існує домовленість, визначена в Стратегії реформування системи управління державними фінансами, про створення Групи незалежних експертів для оцінки макроекономічного прогнозу. Наразі немає деталей щодо узгодженої структури, оскільки це питання ще обговорюється.

Водночас при обговоренні питання запровадження незалежних фінансових органів в Україні варто згадати досвід роботи у 2015-2019 роках Офіс з фінансового та економічного аналізу у ВРУ (ОФЕА)¹⁴, який фінансували в межах проєкту міжнародної технічної допомоги GIZ та WFD. ОФЕА діяв як консультативний бюджетний офіс, покликаний забезпечити незалежну економічну та фінансову експертизу для народних депутатів з метою підвищення ефективності та якості законодавства. Поступово збільшувалися можливості Офісу, а також охоплення тем. Початкова ідея полягала в тому, що ОФЕА фактично стане Бюджетним офісом при ВРУ, але після завершення фінансування від донорів, локального фінансування Офіс не отримав і закритися.

При обговоренні запровадження НФУ в Україні варто врахувати точку зору Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, за пропозицією якого у 2022 році у Проєкті Національного плану відновлення у розділі щодо фінансових реформ було включено пропозицію створити Бюджетний офіс при Верховній Раді України як незалежну консультативно-дорадчу інституцій. Такий орган справді видається потрібним в Україні з огляду на всю кількість законодавчого спау, фінансове обґрунтування якого відсутнє, а тому призводить до розбалансування бюджету.

¹³ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vja54svk2uzl>

¹⁴ <https://www.facebook.com/feao.vru/posts/pfbid09ALcPK21YHthMqjk2UBpnZKWkNhHPW1WUigXAzunQtKTh4LnLfJMFjJG5BRaM6hyl>

Враховуючи всі ці фактори, доцільно було б створити Бюджетний офіс при ВРУ як орган, що відповідає формату роботи НФУ. Він має фінансуватися із загального фонду державного бюджету. Персонал має призначатися за чіткими критеріями на конкурсній основі. Необхідно забезпечити гендерний баланс.

1) Мандат може включати в себе:

- **Нормативний аналіз:** Сфера його діяльності повинна починатися з дослідження та аналізу фіскальної політики, включаючи моніторинг фіскальних правил, в Україні;

- **Оцінка бюджетних прогнозів:** Оцінка проекту Закону про Державний бюджет може з самого початку входити в сферу діяльності Бюджетного офісу;

- **Розрахунок вартості заходів політики:** Підготовка оцінки впливу на бюджет з боку великих законодавчих ініціатив на запит народних депутатів також має проводитися. Це може зменшити кількість ініціатив, які не мають достатнього фінансування, і зробіть народних депутатів більш відповідальними;

- Бюджетний офіс має також взяти на себе відповідальність за підготовку відповідей на запитання народних депутатів, пов'язані з бюджетним процесом та бюджетною політикою;

- Має бути чітко визначена процедура координації між Бюджетним офісом та Рахунковою палатою України;

- У подальшому обсяг функцій Бюджетного офісу при Верховній Раді може бути розширено.

2) Як передбачено Стратегією реформування системи управління державними фінансами, **для оцінки макроекономічного прогнозу**, який розробляється Міністерством економіки, має бути створена група незалежних експертів.

- Зустрічі експертів мають відбуватися не рідше одного разу на квартал.

- Припущення прогнозів мають бути заздалегідь обговорені з експертами.

- Макроекономічний прогноз має обговорюватися з експертами щонайменше за два тижні до його затвердження Мінекономіки¹⁵.

У будь-якому випадку, незалежність фіскальної установи має бути забезпечена адекватним фінансуванням з Державного бюджету, безвідносно від того, в якій формі вона буде створена.

Як видно з досвіду інших країн, не існує універсального рішення зі створення НФУ. Установи різняться залежно від інституційної спроможності та від адміністративної структури держави. Також важливу роль відіграє готовність органів влади створювати НФУ. Саме тому навіть у державах-членах ЄС структура та сфера діяльності незалежних фіскальних установ суттєво різняться. Саме через це ОЕСР розробив 22 принципи у 9 сферах, викладені у [OECD Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institution \(лютий 2014\)](#), які допомагають визначити тип НФУ, який варто в даний конкретний момент створювати в тій чи

¹⁵ Відповідно до ЦЕС (2020), Кабінет Міністрів України не повинен схвалювати офіційний макроекономічний прогноз. Він має затверджуватися рішенням Мінекономіки.

іншій державі. Ці фактори представлено в Додатку 2, а в наступній таблиці коротко прописано підхід для України, який як раз брали до уваги для розробки рекомендацій.

Таблиця 1. Пропозиції до створення НФУ в Україні

Місцева власність	Незалежність (операційна та політична)	Мандат	Ресурси	Відносини із законодавчим органом	Доступ до інформації	Прозорість	Комунікація	Зовнішнє оцінювання
Бюджетний комітет ВРУ готовий до створення Бюджетного офісу для підвищення аналітичної спроможності та оцінки законопроектів	Обов'язковість фінансування Бюджетного офісу з загального фонду Державного бюджету, забезпечення конкурентних зарплат її членам, призначання на посади не політичних людей	<ul style="list-style-type: none"> - нормативний аналіз - оцінка бюджетних прогнозів - розрахунок вартості заходів політики - підготовка відповідей на запити народних депутатів 	Фінансування з Держбюджету, до 20 людей в Бюджетному офісі	Бюджетний офіс діє при ВРУ	Бюджетний офіс має мати доступ до всієї інформації, що стосується фінансів сектору загального державного управління та державних компаній, повинен отримувати інформацію на свої запити до ЦОБВ про іншу інформацію	Звіти Бюджетного офісу мають бути оприлюднені	Ефективна комунікація через сайт, Фейсбук та інші соц.мережі, а також медіа. Наявність фахового комунікаційника в команді	Зовнішнє оцінювання має здійснюватися
Група незалежних експертів	Експерти не повинні бути працівникам і органів влади	<ul style="list-style-type: none"> - Участь в розробці припущень для макропрогнозу - Оцінка розробленого Мінекономік и прогнозу 	<p>До 10 незалежних експертів, які мають досвід розробки макроекономічного прогнозу</p> <p>Експерти мають отримувати гонорари за рахунок коштів державного бюджету</p>	Законодавче ухвалення рішення про створення Групи незалежних експертів	Експерти повинні отримувати від Мінекономік и всю потрібну для прогнозування інформацію (яку має Мінекономік и або отримує на запит від інших органів влади або установ)	Інформацію про роботу Групи потрібно оприлюднювати, як і її склад	Ефективна комунікація підвищить довіру до урядового прогнозу	-

5. Використані джерела

1. Beetsma, R and Debrun, X. (2016) "Fiscal Affairs Department Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness" IMF Working Paper
2. Beetsma R., X Debrun X., Fang X., Kim, Y., Lledó V., Mbaye S. and Zhang X. (2018) "IMF Working Paper - Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance" *IMF Working Paper*
3. Calmfors, L. and Wren-Lewis, S. (2011) "What should fiscal councils do?"
4. Centre for Economic Studies (2020) "How in Ukraine to improve macro forecasting and its connection with the budget process." <https://ces.org.ua/en/how-ukraine-improve-macro-forecasting/>
5. Curristine, T, Harris, J. (2013) "Case Studies of Fiscal Councils—Functions And Impact."
6. Davoodi, H.R., Elger P., Fotiou A., Garcia-Macia D., Han X., Lagerborg A., Raphael Lam, W. and Medas, (2022) "Fiscal Rules and Fiscal Councils Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic" *IMF Working Paper, WP/22/11*
7. ECB Monthly Bulletin (2014) "Fiscal Councils in EU Countries." https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201406_focus08.en.pdf
8. Georgescu, G. and Capraru, B. (2020) "Fiscal councils in European Union. A short retrospective review and current challenges in terms of functionality and effectiveness."
9. Кабінет Міністрів України «Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022—2025 роки» (2021)
10. Гейґман Р. (2011), «Як фіскальні ради можуть посилити фіскальну ефективність?» Журнал OECD: Економічні дослідження
11. Kopits, G. (2011) "Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices", *OECD Journal on Budgeting, Vol. 11/3*.
12. Kovács, A. (2016) "The Fiscal Council in the Hungarian Fundamental Law Sketch on the Development of the Institution and the European Union Practice" *Public Finance Quarterly*.
13. Робочий документ МВФ (2018) «Незалежні фіскальні ради: останні тенденції та ефективність».
14. Робочий документ МВФ (2022) «Фіскальні правила та фіскальні ради: останні тенденції та ефективність під час пандемії COVID-19».
15. The Network of Independent Fiscal Institutions (2021) "Strengthening the role of EU national IFIs: Minimum standards and mandates Minimum Standards and Strengthening the Mandates of national IFIs" 2022-02-21
16. OECD (2014) "Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions." <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>
17. OECD (2022) "Report on the Implementation of the OECD Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions"
18. Public Governance and Territorial Development Directorate OECD Senior Budget Officials (SBO) and OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions (PBO). (2014) "Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions"

Додаток 1. НФУ в різних країнах світу та їх повноваження

Таблиця 1. Незалежні фінансові установи та їхні повноваження

Країна	Назва фінансової ради	Початок діяльності (рік)	Позитивний аналіз	Нормативний аналіз	Аналіз прогнозів та очікувань					
					Підготовка прогнозу	Оцінка прогнозу	Рекомендації	Довгострокова стійкість	Оцінка вартості заходів	Моніторинг фінансових правил
Австрія	Фінансова консультативна рада	1970	1	1	1	1	1	1	0	1
Бельгія	Вища рада фінансів - Секція державних запозичень	1989	1	1	0	0	1	1	0	1
Бельгія	Федеральне бюро планування	1994	1	0	1	1	0	1	0	0
Болгарія	Фінансова Рада	2015	1	1	1	1	1	1	0	1
Чеська Республіка	Чеська Фінансова Рада	2017	1	1	0	0	1	1	0	1
Данія	Данська економічна рада	1962	1	1	1	1	1	1	0	1
Естонія	Фінансова Рада	2014	1	0	0	1	1	0	0	1
Фінляндія	Національний аудиторський офіс Фінляндії	2013	1	1	0	1	1	1	0	1
Франція	Вища рада державних фінансів	2013	1	0	0	1	0	0	0	1
Грузія	Офіс з питань бюджету Парламенту	1997	1	0	1	1	1	1	1	1
Німеччина	Незалежна консультативна рада при Німецькій раді стабільності	2013	1	0	0	1	1	1	0	1
Греція	Офіс з питань бюджету Парламенту	2010	1	1	0	1	1	1	1	1
Угорщина	Фінансова Рада	2009	1	1	1	1	1	0	0	1
Ірландія	Ірландська фінансова консультативна рада	2011	1	1	0	1	1	0	1	1

Країна	Назва фінансової ради	Початок діяльності (рік)	Позитивний аналіз	Нормативний аналіз	Аналіз прогнозів та очікувань					
					Підготовка прогнозу	Оцінка прогнозу	Рекомендації	Довгострокова стійкість	Оцінка вартості заходів	Моніторинг фінансових правил
Італія	Офіс з питань бюджету Парламенту	2014	0	0	0	1	0	1	1	1
Латвія	Рада з фінансової дисципліни	2014	1	1	0	1	1	1	0	1
Литва	Національний аудиторський офіс	2015	1	1	0	1	1	1	0	1
Люксембург	Національна рада з питань державних фінансів	2014	1	1	0	1	1	0	0	1
Мальта	Мальтійська фінансова консультативна рада	2015	1	1	0	1	1	1	0	1
Нідерланди	Нідерландське бюро аналізу економічної політики	1945	1	0	1	0	0	1	1	0
Нідерланди	Державна рада	2014	1	1	0	0	1	1	0	1
Португалія	Португальська рада з питань державних фінансів	2012	1	0	0	1	0	1	0	1
Румунія	Фінансова Рада	2010	1	0	1	1	1	1	1	1
Словацька Республіка	Рада з питань бюджетної відповідальності	2012	1	1	0	1	1	1	1	1
Словенія	Фінансова Рада	2015	1	1	0	1	1	1	1	1
Іспанія	Незалежний орган фінансової відповідальності	2014	1	1	1	1	1	1	0	1
Швеція	Шведська рада з питань фінансової політики	2007	1	1	0	1	1	1	0	1

Джерело: IMF Fiscal Council Dataset (2021), <https://www.imf.org/en/Data/Fiscal/fiscal-council-dataset>

Додаток 2. Фактори, які слід враховувати при створенні НФУ

Таблиця 2. Фактори, на які слід зважати при створенні незалежної фінансової установи

Місцева власність	Незалежність (операційна та політична)	Мандат	Ресурси	Відносини із законодавчим органом	Доступ до інформації	Прозорість	Комунікація	Зовнішнє оцінювання
Широка національна відповідальність, прихильність і консенсус у всьому політичному спектрі.	Незалежність (політична, фінансова та організаційна)	Мандат має бути чітко визначений у законодавстві вищого рівня.	Ресурси, що виділяються НФУ, мають бути співмірними з їхнім мандатом, щоб вони могли виконувати його належним чином.	Необхідно запровадити механізми заохочення належної підзвітності перед законодавчим органом.	Своєчасний повний доступ до всієї відповідної інформації, включаючи методологію та припущення, що лежать в основі бюджету та інших фінансових пропозицій.	Має діяти максимально прозоро.	Розвивати ефективні канали комунікації з самого початку, особливо зі ЗМІ, громадянським суспільством та іншими зацікавленими сторонами.	Розробити механізм зовнішньої оцінки їхньої роботи, яка має проводитися місцевими або міжнародними експертами.
	Керівництво має обиратися на основі професійних якостей та технічної компетентності.							
Місцеві потреби та місцеве інституційне середовище.	Посада керівника повинна бути оплачуваною і переважно з повною зайнятістю.	Повинні мати можливість готувати звіти та аналітичні матеріали за власною ініціативою, за умови, що вони відповідають їхньому мандату.	Роль бюджетного комітету парламенту (або еквівалентного йому), інших комітетів та окремих депутатів щодо запитів на проведення аналізу має бути чітко визначена в законодавстві.	Дати випуску основних звітів та аналітичних матеріалів мають бути офіційно встановлені, особливо для того, щоб скоординувати їх з випуском відповідних урядових звітів та аналітичних матеріалів.	Звіти та аналіз повинні публікуватися і бути у вільному доступі для всіх.	Дати випуску основних звітів та аналітичних матеріалів мають бути офіційно встановлені, особливо для того, щоб скоординувати їх з випуском відповідних урядових звітів та аналітичних матеріалів.	Повинні оприлюднювати звіти та	
	Керівництво повинно мати повну свободу у							

Місцева власність	Незалежність (операційна та політична)	Мандат	Ресурси	Відносини із законодавчим органом	Доступ до інформації	Прозорість	Комунікація	Зовнішнє оцінювання
	<p>прийнятті на роботу та звільненні персоналу.</p> <p>Персонал має відбиратися на основі відкритого конкурсу.</p>	і чіткі зв'язки з бюджетним процесом.				аналітику від свого імені.		