

ПЕРЕГОВОРНИЙ РОЗДІЛ «ЕКОНОМІЧНА І МОНЕТАРНА ПОЛІТИКА»: ЩО ПОТРІБНО ЗРОБИТИ, АБИ НАБЛИЗИТИ ВСТУП УКРАЇНИ ДО ЄС?

ПІДГОТУВАЛИ:

Марія Репко, заступниця виконавчого директора

Яна Охріменко, старша економістка

Олександра Мироненко, молодша економістка

ДАТА: 30 червня 2024 року

ЗМІСТ

1. Головне.....	5
2. Європейські принципи розробки та імплементації економічної та монетарної політики: основне ...	5
3. Нагальні рекомендації Європейської комісії	6
3.1. Інфляційне тагретування та режим гнучкого обмінного курсу	7
3.2. Обмеження монетарного фінансування.....	8
3.3. Середньострокове бюджетне планування та інші питання фіскальної політики.....	9
4. Запровадження європейського законодавства у сфері розробки та імплементації економічної та монетарної політики.....	11
4.1. Критерії договору про функціонування Європейського Союзу.....	11
4.2. Договір про стабільність, координацію та управління в Економічному і монетарному союзі	13
4.3. Пакт стабільності та зростання.....	14
5. Оцінка готовності України до вступу.....	17
5.1. Якість монетарної політики	17
5.2. Бюджетна рамка.....	18
5.2.1. Макроекономічне прогнозування (Chapter III Forecasts)	19
5.2.2. Кількісні фіскальні правила (Chapter IV Numerical Fiscal Rules).....	19
5.2.3. Середньострокове бюджетне планування (Chapter V Medium term budgetary frameworks).....	20
5.2.4. Прозорість публічних фінансів та всеохопність «бюджетної рамки» (Chapter VI Transparency of general government finances and comprehensive scope of budgetary frameworks) ...	21
5.3. Контроль над державними фінансами.....	22
5.4. Статистика та прогнозування.....	23
6. Досвід країн-кандидатів	24
6.1. Монетарна політика	24
6.2. Фіскальна політика (економічна політика).....	25
7. Висновки та рекомендації.....	25
7.1. Монетарна політика	25

7.2. Бюджетна рамка та середньострокове бюджетне планування.....	26
7.3. Перехресні теми: статистика.....	27
Додаток 1. Актуальні показники Процедури макроекономічного дисбалансу (Macroeconomic imbalance procedure) та їх порогові значення.....	28
Додаток 2. Порівняння ключових засад формулювання і імплементації монетарної політики в ЄС та Україні.....	31
Додаток 3. Необхідні компоненти «бюджетної рамки» в розумінні директиви 2011/85/EU.....	40
Додаток 4. Оцінка імплементації Україною положень директиви 2011/85/EU в частині макроекономічного прогнозування.....	42
Додаток 5. Дія фіскальних правил згідно з положеннями директиви 2011/85/EU.....	45
Додаток 6. Рамка середньострокового бюджетного планування.....	47
Додаток 7. Прозорість фінансів рівня загальнодержавного управління та всеохопність рамки бюджетування.....	51

Центр економічної стратегії – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ. Заснований у травні 2015 року.

Наші принципи:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань.

По докладнішу інформацію про ЦЕС просимо звертатися до В'ячеслава Ноздріна, директора з комунікацій: тел.: (044) 492-7970, office@ces.org.ua.

Також запрошуємо відвідати наш сайт www.ces.org.ua та слідкувати за нами у соціальних медіа facebook.com/cesukraine чи twitter.com/ces_ukraine.

Матеріал підготовлено за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи «Європейське Відродження України». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу чи Міжнародного фонду «Відродження».



1. ГОЛОВНЕ

«Економічна і монетарна політика» – 17 розділ перемовин про вступ України до ЄС. Цей розділ охоплює різноманітні аспекти адаптації країни-кандидата до економічної та монетарної системи Європейського Союзу та має вирішальне значення для забезпечення ефективної інтеграції країни-кандидата в Економічний і валютний союз ЄС.

Готовність країн-кандидатів до вступу оцінюється за ключовими критеріями, що включають достатній рівень цінової стабільності, стійкість публічних фінансів, незалежність та компетентність інституцій, що відповідальні за розробку та імплементацію політик, а також наявність законодавчих процедур, що, подібно до законодавства ЄС, регулюють бюджетний процес на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Виклики повномасштабної війни не дозволяють Україні цілком наблизитися до стандартів ЄС, особливо в розрізі кількісних обмежень на публічний борг та бюджетний дефіцит. Утім, у деяких сферах, запровадження принципів та практик ЄС цілком можливе навіть за поточних обставин.

Головна мета цієї записки – визначити пріоритетні напрямки покращення економічної та монетарної політики в Україні, аби наблизити вступ до ЄС. У дослідженні, ми даємо оцінку виконанню найбільш актуальних рекомендацій Європейської Комісії 2023 року. Окрім того, ми представляємо огляд ключових нормативно-правових актів європейського законодавства у сфері економічної і монетарної політики, аби висвітлити подібності та розбіжності між європейським та українським правом. Ми також розглядаємо рекомендації Європейської Комісії для інших країн-кандидатів з метою визначення потенційних питань до України в процесі вступу. На кінець, ми наводимо список пріоритетних дій, аби наблизити українські практики у формулюванні та запровадженні економічної та монетарної політики до європейських.

2. ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ РОЗРОБКИ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ТА МОНЕТАРНОЇ ПОЛІТИКИ: ОСНОВНЕ

17 переговорний розділ «Економічна і монетарна політика» стосується, насамперед, принципів розробки та імплементації коротко- та середньо-строкової фіскальної та монетарної політики. У той же час, якість довгострокових публічних політик у економічній сфері належить до категорії так званих «економічних фундаментів», що включають наявність функціональної ринкової економіки та здатність справлятися з конкуренцією та тиском ринкових сил в межах ЄС.

В межах внутрішнього ринку ЄС не існує бар'єрів для руху товарів, послуг, капіталу, та робочої сили. Відповідно, макроекономічні дисбаланси присутні в одній із країн-членів можуть негативно вплинути

на решту країн блоку. Передусім, це стосується країн, що належать до валютного (або монетарного) союзу. Країни Єврозони досягли рівня інтеграції монетарного союзу, оминувши стадію фіскального союзу¹ – недоліки такого підходу стали очевидними під час боргової кризи. Відповідно, значну частку європейського *acquis*² у сфері фіскальної політики було прийнято після 2010 року з метою уникнення значних дисбалансів у майбутньому. Оскільки кожна держава-член ЄС декларує готовність докладати всіх можливих зусиль до того, аби приєднатися до Єврозони, ключові норми макростабільності та стійкості публічних фінансів поширюються також на країни, що не є членами Єврозони (проте, у цьому випадку, санкції за недотримання цих норм значно м'якші або відсутні).

Країни-члени отримують значні кошти в рамках політики ЄС спрямованої на подолання регіональних нерівностей, підтримку та розвиток сільського господарства тощо. Прозорі та уніфіковані правила бюджетування та звітності у країнах-кандидатах – ключова передумова ефективного управління коштами на рівні ЄС.

Варто зазначити, що функціонування банків в ЄС надзвичайно регламентоване, і національні банки, як правило, виконують роль національного регулятора з метою забезпечення належного рівня стабільності на фінансових ринках. Проте, цю сферу європейського *acquis* обіймає переговорний розділ «Фінансові послуги», котрому ми присвятили окреме дослідження. Отже, в цій записці, ми не торкаємося регуляторних функцій НБУ, натомість концентруємось на ключових принципах розробки та застосування заходів монетарної політики.

3. НАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ

Україна помірно готова³ до вступу в розрізі 17 переговорного розділу «Економічна і монетарна політика», згідно з останнім наявним звітом Європейської комісії⁴.

¹ Фіскальний (або економічний) союз передбачає консолідацію податкового законодавства, або, у більш широкому розумінні – синхронізації кон'юнктурних циклів. Втім, гармонізація фіскальної політики – необхідна умова для уніфікації монетарної політики в рамках валютного союзу.

² *Acquis* (*acquis communautaire*) – це термін, що використовується в Європейському Союзі (ЄС) для позначення сукупності прав та обов'язків, які є обов'язковими для всіх держав-членів ЄС. Він включає в себе всі законодавчі акти, нормативні положення, судові рішення, міжнародні угоди та інші правові документи, які формують правову систему та політики ЄС.

³ ЄК використовує ординальну шкалу для оцінки рівня готовності: рання стадія готовності (*early stage*); деякий рівень підготовки (*some level of preparation*); помірна готовність (*moderately prepared*); добрий рівень підготовки (*good level of preparation*); та просунутий рівень підготовки (*well advanced*).

⁴ [Ukraine Report 2023 - European Commission \(europa.eu\).](https://european-council.europa.eu/media/e3000420/1/1/ukraine-report-2023-2024-2025-2026-2027-2028-2029-2030-2031-2032-2033-2034-2035-2036-2037-2038-2039-2040-2041-2042-2043-2044-2045-2046-2047-2048-2049-2050-2051-2052-2053-2054-2055-2056-2057-2058-2059-2060-2061-2062-2063-2064-2065-2066-2067-2068-2069-2070-2071-2072-2073-2074-2075-2076-2077-2078-2079-2080-2081-2082-2083-2084-2085-2086-2087-2088-2089-2090-2091-2092-2093-2094-2095-2096-2097-2098-2099-2100-2101-2102-2103-2104-2105-2106-2107-2108-2109-2110-2111-2112-2113-2114-2115-2116-2117-2118-2119-2120-2121-2122-2123-2124-2125-2126-2127-2128-2129-2130-2131-2132-2133-2134-2135-2136-2137-2138-2139-2140-2141-2142-2143-2144-2145-2146-2147-2148-2149-2150-2151-2152-2153-2154-2155-2156-2157-2158-2159-2160-2161-2162-2163-2164-2165-2166-2167-2168-2169-2170-2171-2172-2173-2174-2175-2176-2177-2178-2179-2180-2181-2182-2183-2184-2185-2186-2187-2188-2189-2190-2191-2192-2193-2194-2195-2196-2197-2198-2199-2200-2201-2202-2203-2204-2205-2206-2207-2208-2209-2210-2211-2212-2213-2214-2215-2216-2217-2218-2219-2220-2221-2222-2223-2224-2225-2226-2227-2228-2229-2230-2231-2232-2233-2234-2235-2236-2237-2238-2239-2240-2241-2242-2243-2244-2245-2246-2247-2248-2249-2250-2251-2252-2253-2254-2255-2256-2257-2258-2259-2260-2261-2262-2263-2264-2265-2266-2267-2268-2269-2270-2271-2272-2273-2274-2275-2276-2277-2278-2279-2280-2281-2282-2283-2284-2285-2286-2287-2288-2289-2290-2291-2292-2293-2294-2295-2296-2297-2298-2299-2300-2301-2302-2303-2304-2305-2306-2307-2308-2309-2310-2311-2312-2313-2314-2315-2316-2317-2318-2319-2320-2321-2322-2323-2324-2325-2326-2327-2328-2329-2330-2331-2332-2333-2334-2335-2336-2337-2338-2339-2340-2341-2342-2343-2344-2345-2346-2347-2348-2349-2350-2351-2352-2353-2354-2355-2356-2357-2358-2359-2360-2361-2362-2363-2364-2365-2366-2367-2368-2369-2370-2371-2372-2373-2374-2375-2376-2377-2378-2379-2380-2381-2382-2383-2384-2385-2386-2387-2388-2389-2390-2391-2392-2393-2394-2395-2396-2397-2398-2399-2400-2401-2402-2403-2404-2405-2406-2407-2408-2409-2410-2411-2412-2413-2414-2415-2416-2417-2418-2419-2420-2421-2422-2423-2424-2425-2426-2427-2428-2429-2430-2431-2432-2433-2434-2435-2436-2437-2438-2439-2440-2441-2442-2443-2444-2445-2446-2447-2448-2449-2450-2451-2452-2453-2454-2455-2456-2457-2458-2459-2460-2461-2462-2463-2464-2465-2466-2467-2468-2469-2470-2471-2472-2473-2474-2475-2476-2477-2478-2479-2480-2481-2482-2483-2484-2485-2486-2487-2488-2489-2490-2491-2492-2493-2494-2495-2496-2497-2498-2499-2500-2501-2502-2503-2504-2505-2506-2507-2508-2509-2510-2511-2512-2513-2514-2515-2516-2517-2518-2519-2520-2521-2522-2523-2524-2525-2526-2527-2528-2529-2530-2531-2532-2533-2534-2535-2536-2537-2538-2539-2540-2541-2542-2543-2544-2545-2546-2547-2548-2549-2550-2551-2552-2553-2554-2555-2556-2557-2558-2559-2560-2561-2562-2563-2564-2565-2566-2567-2568-2569-2570-2571-2572-2573-2574-2575-2576-2577-2578-2579-2580-2581-2582-2583-2584-2585-2586-2587-2588-2589-2590-2591-2592-2593-2594-2595-2596-2597-2598-2599-2600-2601-2602-2603-2604-2605-2606-2607-2608-2609-2610-2611-2612-2613-2614-2615-2616-2617-2618-2619-2620-2621-2622-2623-2624-2625-2626-2627-2628-2629-2630-2631-2632-2633-2634-2635-2636-2637-2638-2639-2640-2641-2642-2643-2644-2645-2646-2647-2648-2649-2650-2651-2652-2653-2654-2655-2656-2657-2658-2659-2660-2661-2662-2663-2664-2665-2666-2667-2668-2669-2670-2671-2672-2673-2674-2675-2676-2677-2678-2679-2680-2681-2682-2683-2684-2685-2686-2687-2688-2689-2690-2691-2692-2693-2694-2695-2696-2697-2698-2699-2700-2701-2702-2703-2704-2705-2706-2707-2708-2709-2710-2711-2712-2713-2714-2715-2716-2717-2718-2719-2720-2721-2722-2723-2724-2725-2726-2727-2728-2729-2730-2731-2732-2733-2734-2735-2736-2737-2738-2739-2740-2741-2742-2743-2744-2745-2746-2747-2748-2749-2750-2751-2752-2753-2754-2755-2756-2757-2758-2759-2760-2761-2762-2763-2764-2765-2766-2767-2768-2769-2770-2771-2772-2773-2774-2775-2776-2777-2778-2779-2780-2781-2782-2783-2784-2785-2786-2787-2788-2789-2790-2791-2792-2793-2794-2795-2796-2797-2798-2799-2800-2801-2802-2803-2804-2805-2806-2807-2808-2809-2810-2811-2812-2813-2814-2815-2816-2817-2818-2819-2820-2821-2822-2823-2824-2825-2826-2827-2828-2829-2830-2831-2832-2833-2834-2835-2836-2837-2838-2839-2840-2841-2842-2843-2844-2845-2846-2847-2848-2849-2850-2851-2852-2853-2854-2855-2856-2857-2858-2859-2860-2861-2862-2863-2864-2865-2866-2867-2868-2869-2870-2871-2872-2873-2874-2875-2876-2877-2878-2879-2880-2881-2882-2883-2884-2885-2886-2887-2888-2889-2890-2891-2892-2893-2894-2895-2896-2897-2898-2899-2900-2901-2902-2903-2904-2905-2906-2907-2908-2909-2910-2911-2912-2913-2914-2915-2916-2917-2918-2919-2920-2921-2922-2923-2924-2925-2926-2927-2928-2929-2930-2931-2932-2933-2934-2935-2936-2937-2938-2939-2940-2941-2942-2943-2944-2945-2946-2947-2948-2949-2950-2951-2952-2953-2954-2955-2956-2957-2958-2959-2960-2961-2962-2963-2964-2965-2966-2967-2968-2969-2970-2971-2972-2973-2974-2975-2976-2977-2978-2979-2980-2981-2982-2983-2984-2985-2986-2987-2988-2989-2990-2991-2992-2993-2994-2995-2996-2997-2998-2999-3000)

Переговорний розділ «Економічна і монетарна політика»: що потрібно зробити, аби наблизити вступ України

Найбільш нагальні рекомендації Комісії включають:

- підготовку до повернення до інфляційного таргетування та режиму гнучкого обмінного курсу;
- обмеження монетарного фінансування державного бюджету;
- підготовку до повернення до середньострокового бюджетного планування з 2024 року.

Решту розділу присвячено детальному аналізу виконання рекомендацій Комісії.

3.1. ІНФЛЯЦІЙНЕ ТАРГЕТУВАННЯ ТА РЕЖИМ ГНУЧКОГО ОБМІННОГО КУРСУ

Станом на 2021 рік, НБУ підтримував плаваючий обмінний курс та інфляційне таргетування де-юре та де-факто⁵. Після 24 лютого 2022 року, НБУ зафіксував вартість гривні на рівні 29,25 грн/\$. У липні, курс було скориговано до 36,57 грн/\$. Паралельно, НБУ послабив валютні обмеження⁶.

В жовтні 2023 року, НБУ запровадив режим керованої гнучкості обмінного курсу⁷ в рамках довготривалої стратегії повернення до гнучкого обмінного курсу та інфляційного таргетування⁸, що включає три основні етапи:

- I етап – мінімізація множинності обмінних курсів, лібералізація торгових операцій та сприяння новим кредитам та інвестиціям;
- II етап – лібералізація торгового фінансування, управління валютними ризиками банків, можливість репатріації відсотків за «старими» борговими зобов'язаннями та інвестиціями;
- III етап – можливість виплат за кредитами та інвестиціями, лібералізація операцій населення та операцій з деривативами, можливість кредитування нерезидентів та інвестицій за кордон.

На початку травня 2024 року, НБУ запровадив найбільший пакет валютних пом'якшень з початку повномасштабної війни, що включає скасування валютних обмежень для імпорту, дозвіл на репатріацію нових дивідендів, дозвіл на переказ коштів за кордон за лізингом або орендою, спрощення умов купівлі валюти для обслуговування нових зовнішніх кредитів та надання можливості погашати

⁵ Задекларовані політики щодо обмінного курсу часто відрізняються від фактичних. З огляду на це, МВФ визначає фактичну політику щодо обмінного курсу на підставі обмежень на рух капіталу, інтервенцій центрального банку на ринок валют тощо. Див. деталі в [Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2021 | IMF eLibrary](#), ст. 11.

⁶ [НБУ зафіксував офіційний курс гривні до долара США на новому рівні та вжив низку додаткових заходів для збалансування валютного ринку та підтримання стійкості економіки в умовах війни \(bank.gov.ua\)](#)

⁷ [НБУ впроваджує керовану гнучкість обмінного курсу, що посилить стійкість валютного ринку та економіки \(bank.gov.ua\)](#)

⁸ [Стратегія пом'якшення валютних обмежень, переходу до більшої гнучкості обмінного курсу та повернення до інфляційного таргетування \(bank.gov.ua\)](#)

відсотки за старими зовнішніми кредитами, та пом'якшення обмежень щодо переказу коштів закордонним материнським компаніям українськими представництвами⁹.

3.2. ОБМЕЖЕННЯ МОНЕТАРНОГО ФІНАНСУВАННЯ

Стаття 54 закону «Про Національний банк України»¹⁰ недвозначно забороняє НБУ надавати кредити державі та купувати ОВДП на первинному ринку. НБУ вдався до монетарного фінансування на початку повномасштабного вторгнення у 2022 році, оскільки сукупності внутрішніх та закордонних надходжень до бюджету не вистачало на покриття воєнних видатків – постанова «Про здійснення купівлі облігацій внутрішньої державної позики “Військові облігації” у період дії воєнного стану»¹¹ від 8 березня 2022 року слугувала нормативно-правовою базою для фінансування військових потреб НБУ на час воєнного стану.

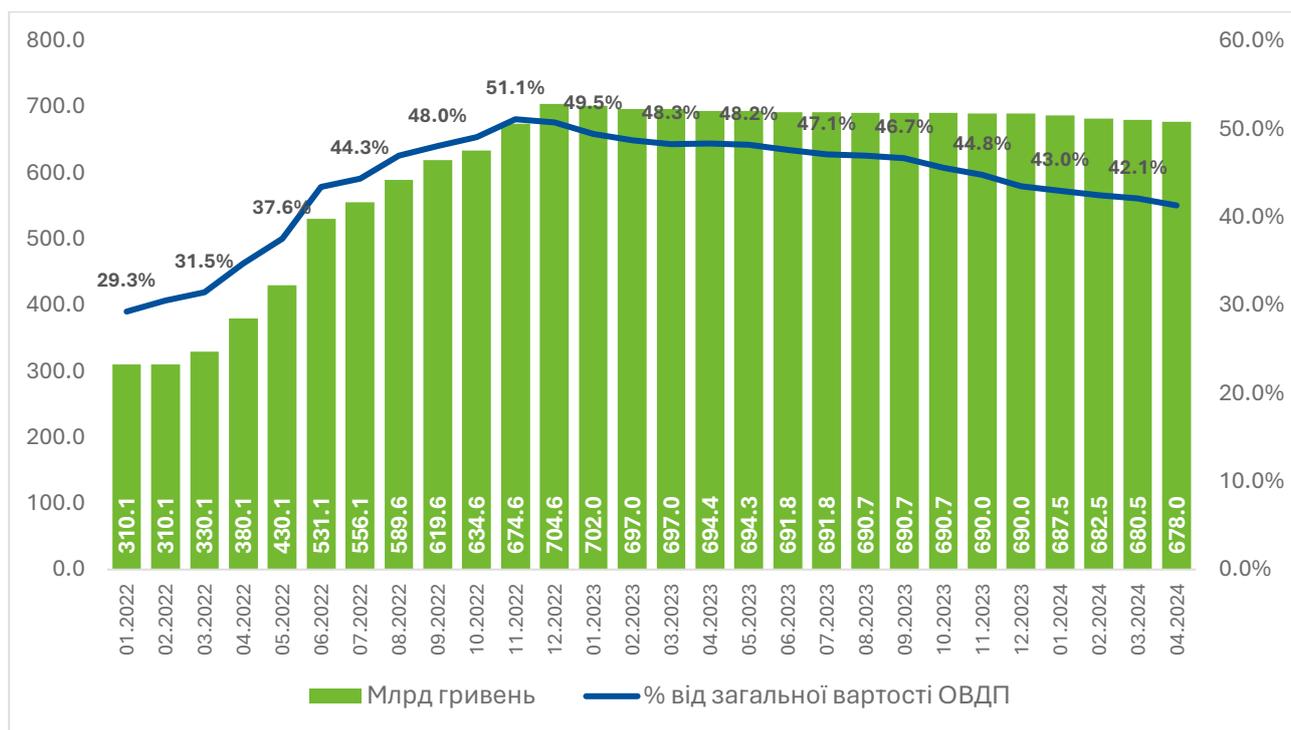
Між лютим та груднем 2022 року, обсяг ОВДП у портфелі НБУ збільшився на 394,5 млрд гривень. Проте, починаючи із січня 2023 року, цей показник лише зменшувався (див. Рис. 1).

⁹ [Валютна лібералізація триває: НБУ впроваджує найбільший пакет пом'якшення валютних обмежень з початку повномасштабної війни \(bank.gov.ua\)](#)

¹⁰ [Про Національний банк України | від 20.05.1999 № 679-XIV \(rada.gov.ua\)](#)

¹¹ [Постанова Правлінням Національного банку України від 08 березня 2022 року № 43 "Про здійснення купівлі облігацій внутрішньої державної позики "Військові облігації" у період дії воєнного стану" \(bank.gov.ua\)](#)

Рисунок 1. ОВДП в активах НБУ (у млрд гривень та у % від загальної вартості ОВДП) в 2022-2024 рр.



Джерело: обчислення та візуалізація ЦЕС на основі даних НБУ [T-bills_nom.xlsx \(live.com\)](https://live.com/T-bills_nom.xlsx)

Не зважаючи на повномасштабну війну, НБУ намагається обмежити пряме фінансування уряду.

3.3. СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ІНШІ ПИТАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Єврокомісія визнає, що задача середньострокового бюджетного планування суттєво ускладнилася через війну. Це включає визначення ключових пріоритетів для фінансування, встановлення «стель» видатків та прогнозування фіскальних ризиків. Негативний вплив війни – адже через безпекові вимоги публікується менше бюджетних даних – погіршив прозорість публічних фінансів.

Хоча макроекономічні прогнози все ще публікуються, готувати їх стає все важче через надвисоку невизначеність. Єврокомісія звертає увагу, поряд із слабкою оцінкою спроможності робити макропрогнози, на відсутність спеціального органу – незалежної фіскальної ради – яка оцінювала би прогнози та бюджетні припущення, а також слідувала за тим, як справджувалися прогнози попередніх років. Хоча така інституція не є необхідною умовою членства в ЄС, її наявність вважається доброю практикою¹². Вона могла би стати допоміжним інструментом аналізу публічних фінансів особливо під

¹² [Створення незалежної фіскальної установи в Україні – міжнародний досвід](#), Центр економічної стратегії, листопад 2022

Переговорний розділ «Економічна і монетарна політика»: що потрібно зробити, аби наблизити вступ України

час війни, коли надважливим є ефективне планування та витрата бюджетних коштів, а ціна помилки може бути високою.

Єврокомісія відзначила, що уряд анонсував повернення до середньострокового бюджетного планування у 2024 році. МВФ також очікує¹³, що, готуючи бюджет на 2025 рік, Україна повертатиметься до реформи середньострокового бюджетного планування. Перша прийнята КМУ Бюджетна декларація на 2022-2024 роки¹⁴ була прийнята у травні 2021 року, майже за рік до повномасштабного вторгнення. Після цього трирічне прогнозування було відкладено. Замість Бюджетної декларації, Мінфін у 2024 році опублікував документ під назвою «Показники державного бюджету на 2025–2026 роки»¹⁵, а також «Граничні показники видатків та надання кредитів державного бюджету і цілі державної політики у відповідній сфері діяльності та показники їх досягнення у 2022-2026 роках»¹⁶. Цього року, інструкції щодо підготовки пропозицій до Бюджетної декларації на 2025–2027 роки Міністерство фінансів вже довело до розпорядників бюджетних коштів у березні, відповідно до ст. 33 Бюджетного Кодексу.

Наприкінці червня 2024 року КМУ схвалив Бюджетну декларацію на 2025-2027 роки¹⁷, що означає повернення до середньострокового бюджетного планування та створення орієнтиру для макроекономічних і бюджетних показників. Проте процес прогнозування суттєво ускладнений внаслідок високого рівня невизначеності, пов'язаного з війною, який навряд чи дозволить документу стати надійним дороговказом.

Ще один важливий фокус Єврокомісії – кроки уряду до реформування системи аудиту публічних фінансів, а саме Державної аудиторської служби та Рахункової палати. Державний внутрішній фінансовий контроль – важлива ланка здорових публічних фінансів, яка потребує серйозних кроків з реформування¹⁸.

Від України потрібна буде додаткова робота для приведення існуючої середньострокової бюджетної рамки до вимог європейського законодавства; детальніше ми розібрали ці вимоги в розділі 5.2 «Бюджетна рамка».

¹³ [Ukraine: Third Review of the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility](#), 22 березня 2024

¹⁴ [Про Бюджетну декларацію на 2022-2024 роки](#)

¹⁵ [Показники державного бюджету на 2025–2026 роки](#), Міністерство Фінансів України

¹⁶ [Граничні показники видатків та надання кредитів державного бюджету і цілі державної політики у відповідній сфері діяльності та показники їх досягнення у 2022-2026 роках](#)

¹⁷ [Про схвалення Бюджетної декларації на 2025—2027 роки](#).

¹⁸ [Наскільки ефективним є контроль у державних публічних фінансах?](#) Центр економічної стратегії, 28 лютого 2024 року

Переговорний розділ «Економічна і монетарна політика»: що потрібно зробити, аби наблизити вступ України

4. ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РОЗРОБКИ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ТА МОНЕТАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Перед тим як перейти до більш детального обговорення стану імплементації європейського *acquis* в Україні, розглянемо декілька ключових концепцій, до яких ми звертаємося в наступному розділі. По-перше, загальноєвропейське законодавство включає нормативно-правові акти двох видів:

- **директиви, які підлягають транспозиції до національного законодавства:** директиви визначають загальний напрямок політики, і країни-члени ЄС мають право самостійно визначати, яким саме чином транспонувати їх до національного законодавства (наприклад, прийняти новий нормативно-правовий акт, кодифікувати вже наявне законодавство, або включити норми прописані у директиві до чисельних нормативно-правових актів національного законодавства);
- **регламенти, які не потребують транспозиції:** регламенти, як правило, визначають технічні аспекти загальноєвропейської політики та більш деталізовані; регламенти автоматично зобов'язують всі країни-члени та не вимагають транспозиції до національного законодавства.

Акти європейського права у сфері розробки та імплементації фінансової та монетарної політики не надто чисельні. Однак, європейське законодавство напрочуд вимогливе до процедур та регламентів усіх стадій державного бюджетування. Окрім того, кількісні індикатори якості макро-політики закріплені відповідними регламентами – це може стати перешкодою для України через вплив повномасштабної війни на всі сфери економіки, а також державні доходи та видатки.

Решту цього розділу присвячено детальному аналізу ключових актів європейського *acquis* в розрізі економічної та монетарної політики.

4.1. КРИТЕРІЇ ДОГОВОРУ ПРО ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Договір про функціонування Європейського Союзу (*Treaty on the Functioning of the European Union*)¹⁹ був вперше укладений як Римський договір 1957 року і перейменований Лісабонським договором 2009 року. Як один із ключових актів ЄС, договір окреслює операційні рамки ЄС і визначає повноваження та функції його інституцій.

¹⁹ [Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union](#)

Переговорний розділ «Економічна і монетарна політика»: що потрібно зробити, аби наблизити вступ України до ЄС?

Розділ VIII визначає ключові принципи економічної та монетарної політики в межах ЄС, а саме стабільні ціни, здорові державні фінанси та монетарні умови, а також стійкий платіжний баланс. Договір зобов'язує країни-члени розробляти та запроваджувати економічну політику, керуючись спільними принципами та інтересами всіх членів ЄС. Основні положення перераховані нижче.

- Європейська Рада має повноваження визначення ключових напрямків економічної політики та моніторингу в країнах-членах; у випадку виявлення невідповідності, Європейська комісія та Рада спільно розробляють індивідуальні рекомендації. Країни-члени мають право отримати допомогу у випадку значних макроекономічних дисбалансів спричинених екстраординарними обставинами²⁰.
- Забороняється емісійне фінансування державного та місцевого бюджетів. Європейський центральний банк та національні центральні банки не мають права надавати кредити урядовим інституціям ЄС, національним урядам країн-членів, або органам місцевого самоврядування. Також заборонено придбання ОВДП на первинному ринку (тобто, безпосередньо від емітента²¹).
- Країни-члени мають дбати про стійкість публічних фінансів, що вимірюється на підставі співвідношення бюджетного дефіциту та державного боргу до ВВП. Невиконання цього зобов'язання тягне за собою втручання Комісії, що має підготувати рекомендації щодо фіскальної політики. Для країн, що не виконують рекомендації Комісії, передбачені санкції.
- Європейський центральний банк запроваджує монетарну політику в Єврозоні. Проте, країни-члени мають обов'язок забезпечувати відповідність національного законодавства (включаючи статuti національних банків) до статуту Європейської системи центральних банків та Європейського центрального банку²².

У підсумку, договір про функціонування Європейського Союзу створює загальну рамку для спільної економічної та монетарної політики ЄС, що включає принципи координації фіскальної політики, заборону на монетизацію боргу, визначення кількісних індикаторів для стійкості публічних фінансів,

²⁰ Відповідно до статті 119 договору, «діяльність держав-членів та Союзу включає [...] прийняття економічної політики, яка ґрунтується на тісній координації економічної політики держав-членів, на внутрішньому ринку та на визначенні спільних цілей, і проводиться відповідно до принципу відкритої ринкової економіки з вільною конкуренцією». Де-факто, цей принцип передбачає відмову від абсолютної незалежності економічної та монетарної політики в державах-членах з метою забезпечення функціональності та стабільності єдиного економічного союзу.

²¹ Заборона монетизації боргу, тобто придбання боргових інструментів безпосередньо в уряді, не поширюється на придбання боргових інструментів на вторинному ринку, тобто quantitative easing (ідея полягає на тому, аби збільшити попит на боргові інструменти, при цьому безпосередньо не збільшуючи пропозицію). Власне, ЄЦБ застосовував цю політику з метою стабілізації після боргової кризи – див. van Lerven, F. (2015). Quantitative Easing in the Eurozone: a One-Year Assessment. Intereconomics, 2016 (4). [Quantitative Easing in the Eurozone: a One-Year Assessment - Intereconomics](#)

²² [PROTOCOL \(No 4\) ON THE STATUTE OF THE EUROPEAN SYSTEM OF CENTRAL BANKS AND OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK](#)

Переговорний розділ «Економічна і монетарна політика»: що потрібно зробити, аби наблизити вступ України

запровадження процедури для корекції надмірного дефіциту/боргу, та зобов'язання щодо узгодження національної рамки монетарної політики із рамкою ЄЦБ.

4.2. ДОГОВІР ПРО СТАБІЛЬНІСТЬ, КООРДИНАЦІЮ ТА УПРАВЛІННЯ В ЕКОНОМІЧНОМУ І МОНЕТАРНОМУ СОЮЗІ

Договір про стабільність, координацію та управління в Економічному і монетарному союзі (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union)²³ – це міжурядовий договір 2012 року між країнами-членами ЄС спрямований на посилення фіскальної дисципліни та координації в ЄС. Основні положення договору включають:

- **Вимоги щодо збалансованого бюджету:** бюджетний дефіцит не має перевищувати 3% ВВП, при цьому структурний бюджетний дефіцит²⁴ не може перевищувати 0,5% ВВП. Проте, якщо співвідношення державного боргу до ВВП значно нижче від критичної позначки 60%, структурний бюджетний дефіцит може сягати 1% від ВВП.
- **Автоматичний механізм корекції:** держави-члени мають застосовувати автоматичний механізм корекції бюджету, якщо бюджетний дефіцит значно відхиляється від критичного значення.
- **Посилення нагляду:** розширення повноважень Європейської Комісії у сфері моніторингу бюджетної політики держав-членів, включаючи право розглядати проекти бюджетних планів і надавати рекомендації, якщо плани не відповідають правилам.
- **Економічні програми партнерства:** за умови надмірного дефіциту, держави-члени повинні запровадити програму, яка окреслює структурні реформи націлені на ефективне виправлення бюджетного дефіциту та запобігання йому в майбутньому.
- **Координування національних політик:** країни-члени мають координувати свої коротко- та середньострокові економічні політики та вживати заходів для сприяння економічному зближенню.
- **Управління та звітність:** Євросаміт офіційно визнаний ключовим форумом для обговорення питань, пов'язаних з управлінням в межах Єврозони.

Договір про стабільність мав посилити стандарти бюджетного управління в ЄС (чий недоліки стали очевидними під час боргової кризи) на національному рівні, у той же час, Пакт стабільності та зростання, описаний у наступному розділі, забезпечує фіскальну дисципліну на рівні ЄС.

²³ [TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION](#)

²⁴ Структурний дефіцит бюджету вказує на довгостроковий дисбаланс між державними доходами та державними видатками за умови, що економіка працює на повну потужність. Короткотермінові коливання кон'юнктурних циклів не впливають на структурний бюджетний дефіцит.

4.3. ПАКТ СТАБІЛЬНОСТІ ТА ЗРОСТАННЯ

Пакт стабільності та зростання (Stability and Growth Pact – SGP) було прийнято в 1997 році з метою забезпечення рамок для моніторингу та координації фіскальної політики країн-членів ЄС (особливо тих, що належать до Єврозони).

Пакт складається з двох частин:

- **Превентивний компонент**, що вимагає від країн подання програм стабільності (для країн Єврозони) або конвергенції (для країн, що не входять до Єврозони), в яких викладені їхні фіскальні стратегії. Європейська Комісія та Рада розглядають ці програми, щоб переконатися, що національні бюджети відповідають критеріям SGP.
- **Коригувальний механізм**, що запускається, якщо держава-член перевищує рівень дефіциту або боргу, встановлений у SGP.

SGP зазнала кількох реформ, спрямованих на підвищення її ефективності та гнучкості. Зокрема, реформа 2011 року (запроваджена у відповідь на боргову кризу) включала шість нових нормативно-правових актів, що посилили контроль та нагляд за фіскальним сектором та запровадили жорсткіші умови для контролю публічного боргу:

- **Директиву 2011/85²⁵ було запроваджено з метою посилення фіскального контролю шляхом встановлення уніфікованих рамок бюджетування для всіх країн-членів ЄС.** Директива вимагає, щоб національні бюджетні рамки були всеосяжними, тобто охоплювали всі сфери державного управління та містили всю важливу фіскальну інформацію. Крім того, планування та звітність повинні бути узгодженими між різними підсекторами сектору загальнодержавного управління, а також відповідати національним правилам та правилам ЄС. Директива також запроваджує вимоги до якості статистики та прогнозів, що використовуються під час бюджетного планування та вимоги щодо середньострокового бюджетного планування. Стосовно останнього, кожна країна-член має розробити такі процедури бюджетування, що включали б наступне:
 - всеосяжні та прозорі багаторічні бюджетні цілі з точки зору дефіциту, боргу та будь-якого іншого зведеного фіскального показника, такого як видатки;
 - прогнози по кожній основній статті видатків та доходів сектору загального державного управління на бюджетний рік та на наступні роки, виходячи з незмінності політики;
 - опис середньострокової політики, яка може вплинути на фінанси сектору загальнодержавного управління, з розбивкою за основними статтями доходів і

²⁵ [Directive - 2011/85 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Переговорний розділ «Економічна і монетарна політика»: що потрібно зробити, аби наблизити вступ України до ЄС?

видатків, із зазначенням того, як досягається адаптація до середньострокових бюджетних цілей порівняно з прогнозами за незмінної політики;

- оцінку того, як у світлі прямого довгострокового впливу на державні фінанси, передбачувана політика може вплинути на довгострокову стійкість державних фінансів.

Держави-члени повинні мати незалежні державні органи або установи, відповідальні за аудит державних рахунків і нагляд за дотриманням фіскальних правил.

- **Регламент 1177/2011²⁶ (що змінив та доповнив регламент 1467/97²⁷) детально прописує порядок процедури надмірного дефіциту, яка запускається, коли держава-член перевищує порогові значення дефіциту (3% ВВП) або боргу (60% ВВП), встановлені Маастрихтськими критеріями.**
- **Регламент 1173/2011²⁸ забезпечує дотримання бюджетної дисципліни за допомогою системи штрафів і санкцій.** Перевищення порогових значень для бюджетного дефіциту (3% ВВП) та публічного боргу (60% ВВП) слугує підставою для запуску механізму врегулювання бюджету (EDP, Excessive Deficit Procedure). Регламент 1173/2011 визначає механізми примусу для країн Єврозони, що підлягають EDP, зокрема, безвідсотковий депозит у розмірі до 0,2% від ВВП або штраф у розмірі 0,2% від ВВП. Країни-члени ЄС, що не входять до Єврозони, мають дотримуватися порогових значень для фіскальних показників²⁹; проте, штрафи і санкції на них не поширюються.
- **Регламент 1176/2011³⁰ створив механізми нагляду та корекції макроекономічних дисбалансів в країнах ЄС (приділяючи особливу увагу країнам Єврозони).** MIP (Macroeconomics Imbalances Procedure) – це структурований підхід до виявлення, запобігання та виправлення макроекономічних дисбалансів. Список контрольних показників регулярно оновлюється (див. деталі щодо актуальних показників та інформацію про їх порогові значення в Додатку 1; також, ми надаємо інформацію щодо поточних значень цих показників в Україні); при цьому, жорстко визначених мінімальних, максимальних, та оптимальних значень не існує.
- **Регламент 1174/2011³¹ доповнив регламент 1176/2011, запровадивши EIP (Excessive Imbalance Procedure),** що ініціюється, якщо виявлені дисбаланси суттєво загрожують

²⁶ [Regulation - 1177/2011 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²⁷ [EUR-Lex - 01997R1467-20111213 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²⁸ [Regulation - 1173/2011 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²⁹ З огляду на те, що кожна країна при вступі до ЄС зобов'язується докладати всіх можливих зусиль, аби приєднатися до Єврозони.

³⁰ [Regulation - 1176/2011 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

³¹ [Regulation - 1174/2011 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Переговорний розділ «Економічна і монетарна політика»: що потрібно зробити, аби наблизити вступ України

економічній стабільності країн-членів ЄС; ця процедура зазвичай включає визначення ключових заходів та встановлення термінів їх запровадження; у випадку недотримання плану стабілізації, країні-члену Єврозони загрожує штраф до 0,1% ВВП.

- **Регламент 1175/2011³² (що змінив та доповнив регламент 1466/97³³) розширив сферу дії політики ЄС щодо бюджетного нагляду та координації економічних політик.** Зокрема, регламент зобов'язує країни-члени подавати щорічні Програми стабільності (для країн Єврозони) або Програми конвергенції (для країн, що не входять до Єврозони), що затверджуються Комісією та Радою ЄС. Програми мають базуватися на індивідуальних для кожної країни середньострокових бюджетних цілях (MTOs, Medium-Term Budgetary Objectives) – наприклад, досягненні структурного балансу або профіциту. Це має забезпечити стійкість державних фінансів у середньостроковій перспективі (максимальна частота перегляду MTOs – раз на 3 роки). Регламент 1175/2011 також зобов'язує до запровадження автоматичних механізмів у національні бюджетні процеси для виправлення відхилень від середньострокових бюджетних цілей.

Реформа 2013 року дещо розширила обов'язки країн-членів в області підтримки фінансової та бюджетної стабільності; основні складові реформи включали:

- **Регламент 472/2013³⁴ передбачає посилені процедури нагляду за країнами Єврозони, які переживають серйозні фінансові потрясіння** або отримують фінансову допомогу від фондів ЄС, таких як Європейський механізм стабільності (European Stability Mechanism, ESM). Країни, які отримують фінансову допомогу, повинні підготувати програми макроекономічної адаптації з детальним описом структурних реформ та заходів фіскальної консолідації.
- **Регламент 473/2013³⁵ було запроваджено з метою подальшого зміцнення фіскальної дисципліни та посилення координації економічної політики між країнами-членами Єврозони.** Зокрема, регламент зобов'язує країни Єврозони до щорічного подання проектів річного бюджету на затвердження Європейської Комісії. Крім того, держави-члени повинні мати незалежні інституції, відповідальні за моніторинг виконання національних фіскальних правил та надання економічних прогнозів (хоча дія регламенту поширюється виключно на країни Єврозони, інших членів ЄС також заохочують до цієї практики).

³² [Regulation - 1175/2011 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

³³ [EUR-Lex - 01997R1466-20111213 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

³⁴ [Regulation - 472/2013 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

³⁵ [Regulation - 473/2013 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Отже, директива 2011/85 має бути транспонована до українського законодавства. Проте, всі аспекти макроекономічної політики, що регулюються відповідними регламентами, стосуються переважно країн Євросоюзу і не будуть настільки ж релевантними для України в перші роки членства.

5. ОЦІНКА ГОТОВНОСТІ УКРАЇНИ ДО ВСТУПУ

Умови вступу до ЄС визначаються в ході переговорів з кожною країною-кандидатом. Утім, проаналізувавши досвід інших країн-кандидатів, пояснювальні сесії, та інші джерела, ми визначили найбільш релевантні для України сфери, куди входять якість монетарної політики, бюджетна рамка, контроль над державними фінансами, а також статистика та прогнозування. Кожну сферу детально описано в цьому розділі.

5.1. ЯКІСТЬ МОНЕТАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Договір про функціонування Європейського Союзу та його додаток – Статут Європейської системи центральних банків та Європейського центрального банку – містять ключові вимоги щодо формулювання та проведення монетарної політики для країн-членів ЄС. Відповідно, оцінюючи якість монетарної політики в Україні, ми спиратимемося на основні положення вищезгаданих документів та закон «Про Національний банк України»³⁶ (див. детальний аналіз в Додатку 2 «Порівняння ключових засад формулювання та імплементації монетарної політики в ЄС та Україні»).

- **Основні функції.** Подібно до ЄЦБ, НБУ визначає «забезпечення стабільності грошової одиниці України» своєю основною функцією; підтримка стійких темпів економічного зростання також належить до повноважень НБУ, якщо це не суперечить основній функції.
- **Заборона монетарного фінансування боргу.** І в ЄС, і в Україні законодавство недвозначно забороняє центральному банку надавати позики уряду або купувати ОВДП на первинному ринку. НБУ відійшов від цього правила на початку війни, що вимагало прийняття окремого підзаконного акту.
- **Незалежність центрального банку.** В ЄС та Україні, центральний банк розробляє та запроваджує монетарну політику незалежно від уряду; національний банк та уряд не відповідальні за зобов'язання один одного. Згідно із законодавством, Рада НБУ розробляє основні засади кредитно-грошової політики та контролює її запровадження, тоді як Правління НБУ забезпечує реалізацію кредитно-грошової політики за допомогою відповідних інструментів (при цьому, Рада не втручається в оперативну діяльність Правління Національного банку). До складу Ради входить Голова НБУ, а також чотири члени, призначені

³⁶ [Про Національний банк України | від 20.05.1999 № 679-XIV \(rada.gov.ua\)](http://rada.gov.ua)

Верховною Радою та чотири члени, призначені Президентом. Закон «Про Національний банк України» містить перелік підстав для звільнення членів Ради НБУ. Верховна Рада України звільняє призначених нею членів шляхом прийняття постанови за поданням профільного комітету, а Президент має право звільнити призначених ним членів Ради відповідним указом. Українське законодавство не передбачає судового розгляду у справі звільнення членів Ради, що послаблює захист від безпідставного звільнення та, на думку Європейської Комісії³⁷, становить загрозу для незалежності НБУ.

- **Строк повноважень Голови національного банку.** Законодавство ЄС вимагає, аби строк повноважень Голови національного банку був не меншим від 5 років. Закон «Про Національний банк України» визначає, що Голова НБУ призначається Верховною Радою за поданням Президента строком на 7 років.
- **Механізми монетарної інтервенції.** НБУ проводить монетарну політику, використовуючи інструменти процентної ставки, валютні інтервенції та вимоги щодо резервів, відповідно до принципів ЄС. Валютні обмеження запроваджені в 2022 році поступово послаблюються з метою повного переходу до гнучкого режиму обмінного курсу.

Підсумовуючи, НБУ функціонує згідно з основними засадами Європейської системи центральних банків, якщо не брати до уваги певні інституційні відмінності. Варто зазначити, що до початку широкомасштабного вторгнення, НБУ запроваджував політику в дусі європейського принципу алокаційної ефективності – тобто, використовуючи інструменти ринкового впливу і уникаючи лімітів на транзакції та інших значних втручань регулятора до вільного ринку. Обмеження на вільний рух капіталу запроваджені в 2022 році стали відповіддю на безпрецедентні обставини. Втім, НБУ послідовно запроваджує стратегію повернення до гнучкого курсу та інфляційного таргетування.

5.2. БЮДЖЕТНА РАМКА

Рада ЄС у директиві 2011/85/EU³⁸ визначає кілька компонентів, що мають міститися у бюджетних рамках країн-членів (див. Додаток 3. «Необхідні компоненти «бюджетної рамки» в розумінні Директиви 2011/85/EU»). Україна в рамках свого Бюджетного Кодексу має в наявності майже усі компоненти, хоча дію деяких положень відтерміновано через війну, а подекуди в регулюванні бракує певних елементів. Далі ми розглянемо детальніше деякі з цих компонентів та статус їх імплементації в Україні, в рамках Бюджетного Кодексу³⁹. В Додатках 3-7 наведено детальний постаттєвий аналіз директиви ЄС та відповідних положень українського бюджетного законодавства.

³⁷ [Ukraine Report 2023 - European Commission \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-operations/infographic-117336.pdf)

³⁸ [Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj/2011-11-08)

³⁹ [БЮДЖЕТНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ](#)

5.2.1. МАКРОЕКОНОМІЧНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ (CHAPTER III FORECASTS)

В макроекономічному прогнозуванні Україна виконує вимоги щодо наявності та якості підготовки макро-прогнозів, але процедури фіскального прогнозування не відповідають директиві як в частині врахування різних макро-сценаріїв, так і в частині прозорості прогнозування. Регулярної неупередженої оцінки та пост-оцінки макроекономічних та фіскальних прогнозів не проводиться взагалі (детальніше див. Додаток 4. «Оцінка імплементації Україною положень Директиви 2011/85/EU в частині макроекономічного прогнозування»).

5.2.2. КІЛЬКІСНІ ФІСКАЛЬНІ ПРАВИЛА (CHAPTER IV NUMERICAL FISCAL RULES)

В Україні в Бюджетному Кодексі зафіксовано обидва основні фіскальні правила – дотримання бюджетного дефіциту не вище за 3% прогнозного ВВП та утримання державного та гарантованого боргу на рівні не вищому за 60% ВВП. Втім, вважатися повноцінно впровадженими фіскальними правилами ці нормативні обмеження не можуть, адже законодавство не передбачає наслідків порушення цих правил та процедур повернення до лімітів (див. Додаток 5. «Дія фіскальних правил»). Важливо зазначити, що законодавство ЄС достатньо гнучке, аби дозволити державам-членам призупинити дію фіскальних правил, коли це об'єктивно необхідно за допомогою так званого «загального застереження про недотримання» (general escape clause) (див. деталі в регламенті 2024/1263⁴⁰). Держави-члени можуть відхилитися від фіскальних правил, якщо вони стикаються з винятковими обставинами, які знаходяться поза їх контролем. Ці обставини, як правило, є несподіваними і мають значний вплив на державні фінанси – наприклад, стихійні лиха та серйозні економічні потрясіння (повномасштабна війна також має входити в цей список). Тимчасові відхилення також допускаються під час впровадження структурних економічних реформ, які мають позитивний довгостроковий вплив на стійкість державних фінансів.

Держави-члени повинні повідомити Європейську Комісію про свій намір відхилитися від фіскальних правил і надати детальне обґрунтування. Після цього, Європейська Комісія оцінює запит і надає висновок про те, чи дотримані умови для відхилення. Рада ЄС, на основі оцінки Комісії, вирішує, чи дозволити відхилення і за яких умов. Востаннє механізм «застереження про недотримання» застосовувався в ЄС під час епідемії COVID-19⁴¹.

⁴⁰ [Regulation - 2024/1263 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁴¹ [COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact](#)

Під час війни дія фіскальних правил в Україні (відповідних статей Бюджетного Кодексу) призупинена в прикінцевих положеннях законів про річний бюджет. Україна притримувалася фіскальних правил до 2020 року включно і відхід від них у надзвичайних обставинах цілком виправданий.

Повноцінне повернення до фіскальних правил буде можливе лише після війни, при цьому, оскільки рівень державного боргу вже суттєво перевищив позначку ліміту, необхідно буде врахувати це в стратегії управління державним боргом, а також рекомендовано додати відповідні положення про процедури повернення в межі, визначені правилами, до Бюджетного Кодексу. ЄС описує процедуру роботи із надлишковим бюджетним дефіцитом (an excessive deficit procedure) в окремому Регламенті⁴², його відповідні положення варто імплементувати в національне законодавство. Згідно із цим регламентом, надлишковий дефіцит має бути тимчасовим явищем, що виникло в результаті дії непередбачуваних обставин. У разі виникнення надлишкового дефіциту, уряд має у визначений строк запропонувати план конкретних дій по приведенню його до нормативних значень, у дусі Ст. 104c Договору про функціонування ЄС⁴³.

Також важливим буде створення Фіскальної Ради – інституції, покликаної проводити моніторинг дотримання правил та надавати незалежну оцінку процесам, пов'язаним із бюджетним плануванням та виконанням бюджетів, в тому числі макропрогнозуванню, фіскальному прогнозуванню та виконанню фіскальних правил.

5.2.3. СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ (CHAPTER V MEDIUM TERM BUDGETARY FRAMEWORKS)

Україна в рамках масштабної реформи публічних фінансів після Революції гідності та підписання Угоди про Асоціацію перейшла до середньострокового бюджетного планування, розробивши та затвердивши першу в своїй історії середньострокову Бюджетну декларацію на 2022-2024 роки. Втім, після початку повномасштабної війни у лютому 2022 року ситуація в публічних фінансах сильно змінилася, і про відповідність показників бюджету воєнного часу довоєнним прогнозам вже не йшлося. Таким чином, середньострокове бюджетне планування в Україні було призупинене на самому початку впровадження, і поновлене в червні 2024 року разом із схваленням Бюджетної декларації на 2025-2027 роки.

Українська рамка середньострокового планування описана в ст. 33 Бюджетного Кодексу України, і лише частково відповідає вимогам Директиви 2011/85/EU (див. Додаток 6. «Рамка середньострокового бюджетного планування»). Основна відмінність та зона для роботи українського уряду – включення до рамки середньострокового бюджетного планування усіх суб'єктів публічних фінансів в розумінні ЄС.

⁴² [COUNCIL REGULATION \(EC\) No 1467/97](#)

⁴³ [Article 104c - EC Treaty \(Maastricht consolidated version\) Article 104. Member States shall avoid excessive government deficits](#)

Переговорний розділ «Економічна і монетарна політика»: що потрібно зробити, аби наблизити вступ України до ЄС?

Формулювання «загальнодержавний сектор» (general government sector) [передбачає](#)⁴⁴ охоплення крім державного бюджету також місцевих бюджетів та бюджетів соцфондів. Цього бракувало першій українській середньостроковій бюджетній рамці, а в другій (Бюджетній декларації на 2025-2027 роки) вже були враховані показники місцевих бюджетів. Проте необхідно також забезпечити включення показників бюджетів соцфондів та забезпечити всеохопність аналітичних фіскальних показників.

В частині планування доходів та макропрогнозу українська рамка та обидві Бюджетні декларації в цілому відповідають Директиві, адже містять прогноз податкових надходжень та аналіз фіскальних політик, пов'язаних із ними.

Також середньострокове бюджетне планування пов'язане із визначенням цілей політик та ресурсів, необхідних для їх досягнення, і відповідним плануванням бюджетних видатків. В Україні немає прогнозу бюджетних видатків у [функціональній класифікації](#), а граничні показники бюджетних видатків – формат, в якому прогноз видатків поданий в Бюджетній декларації – подаються в програмному вигляді для головних розпорядників бюджетних коштів, чії цілі сформульовано в більшості випадків неоптимально. Формальний підхід до опису основних сфер видатків не дозволяє оцінити ефективність чи якість бюджетного планування, вплив на досягнення цілей політик.

Окрім того, директива передбачає оцінку довгострокового впливу фіскальних політик на показники публічних фінансів, якої наразі в українській Бюджетній декларації не міститься.

5.2.4. ПРОЗОРИСТЬ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ ТА ВСЕОХОПНІСТЬ «БЮДЖЕТНОЇ РАМКИ» (CHAPTER VI TRANSPARENCY OF GENERAL GOVERNMENT FINANCES AND COMPREHENSIVE SCOPE OF BUDGETARY FRAMEWORKS)

Ця частина директиви стосується всеохопності інформації про сектор загальнодержавного управління, і цього бракує в українській рамці середньострокового бюджетного планування (Додаток 7. «Прозорість фінансів рівня загальнодержавного управління та всеохопність рамки бюджетування»). Згідно із Manual on Government Deficit and Debt⁴⁵, підсектори сектору загальнодержавного управління включають бюджет центрального уряду (міністерства, відомства тощо), бюджети державних агенцій, бюджети місцевих урядів та бюджети соціальних фондів. В рамці українського середньострокового бюджетного планування розкриваються лише підсектори, що входять до державного бюджету – бюджет центрального уряду та бюджети державних агенцій. Прийнята декларація на 2025-2027 роки містить також показники місцевих бюджетів на 2025-2027 роки, але інформацію подано окремо від показників державного бюджету та не зведено у дані про сектор загальнодержавного управління. Інформації про бюджети соцфондів в декларації цього разу також не подано.

⁴⁴ Delimitation of the general government sector, [Manual on Government Deficit and Debt, Eurostat](#)

⁴⁵ Delimitation of the general government sector, [Manual on Government Deficit and Debt, Eurostat](#)

В ідеалі, рамка середньострокового бюджетного планування мала би містити консистентну та повну інформацію про стан та прогнози фінансів усіх підсекторів сектору загальнодержавного управління, включно із місцевими бюджетами та бюджетами соціальних фондів. Ця інформація мала би бути зібрана в однаковий спосіб, користуючись однаковими процедурами обліку та звітності, щоб забезпечити коректність та порівнюваність зібраних даних. Мають бути механізми координації між підсекторами, які дозволяють покрити повністю усі сфери стосовно середньострокового планування, фіскальних правил, підготовки прогнозів. Коли Україна стане членом ЄС, усю цю інформацію потрібно буде подавати до органів Євросоюзу.

Усі державні органи та фонди, які не є частиною бюджетів рівня загальнодержавного управління, мають бути проаналізовані на предмет впливу їх фінансового стану та прогнозів на публічні фінанси.

5.3. КОНТРОЛЬ НАД ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

Договір про функціонування Європейського Союзу окреслює наступні орієнтири для контролю над державними фінансами в рамках фіскальної політики⁴⁶:

- Бюджетний дефіцит не має перевищувати 3% ВВП
- Державний борг не має перевищувати 60% ВВП.

У випадку України перед війною, навіть після кризи, викликані COVID-19, стримана бюджетна політика та реформи, запроваджені після 2015 року, дозволили дотриматися цих критеріїв: дефіцит бюджету у 2021 за фактичним виконанням становив 3,4% ВВП, а державний та гарантований державою борг склав 49% ВВП⁴⁷.

На жаль, повномасштабна війна унеможливила дотримання цих показників надалі. Наразі в 2023 році⁴⁸ офіційно опублікований бюджетний дефіцит перевищив 20% ВВП, а скоригований показник імплікованого дефіциту, який не враховує у складі бюджетних доходів гранти та пряму допомогу, сягнув 38% ВВП. Завдяки цій грантовій підтримці, нарощування боргів не відбувалося настільки високими темпами, якими могло би, і державний борг станом на кінець 2023 року вдалося утримати на рівні 84% ВВП. Скоріше за все, за результатами 2024 року показник погіршиться, адже розміри грантової допомоги прогнозовано впадуть, поступившись місцем довгостроковим пільговим кредитам. Під час війни країна не може і не повинна ставити перед собою мету досягти цільових показників мирного часу, але за кілька років після війни, коли економіка відновиться, скоріше за все, потрібно буде знижувати боргове навантаження та повертатися до політики стриманого бюджетного дефіциту.

⁴⁶ [Consolidated version of the Treaty on European Union - PROTOCOLS - Protocol \(No 12\) on the excessive deficit procedure](#)

⁴⁷ [Огляд виконання бюджету 2021](#), Центр економічної стратегії, 3 лютого 2022 року

⁴⁸ [Огляд виконання бюджету 2023](#), Центр економічної стратегії, 7 травня 2024 року

методологією МФВ, а не ESA 2010. Окрім того, статистичні індикатори, що напряму стосуються процедури надмірного боргу, не публікуються та не надаються Євростату⁵².

6. ДОСВІД КРАЇН-КАНДИДАТІВ

В цьому розділі, ми аналізуємо ключові виклики для країн-кандидатів Західних Балкан та Туреччини в контексті наближення економічної та монетарної політики до європейських стандартів та практик.

6.1. МОНЕТАРНА ПОЛІТИКА

Загалом, можна виділити два ключові критерії оцінки якості монетарної політики в країнах-кандидатах до ЄС.

Перший критерій стосується інституціональної, фінансової, та операційної незалежності центральних банків. Наприклад, Сербія, попри значні успіхи у наближенні до фундаментальних економічних критеріїв вступу, все ще потребує впровадити зміни до законодавства, що регулює діяльність Національного банку, аби забезпечити його незалежність від уряду та гарантувати неможливість монетизації державного боргу⁵³. Албанія також повинна законодавчо гарантувати незалежність центрального банку та заборонити фінансування уряду⁵⁴, подібну проблему має Боснія і Герцеговина⁵⁵. Європейська Комісія має також певне занепокоєння щодо незалежності центрального банку Туреччини та вказує на очевидно неадекватні заходи монетарної політики, що призвели до значної інфляції⁵⁶. Північна Македонія повинна виключити центральний банк із дії законодавства про державних урядовців; центральний банк має функціонувати без необхідності ухвали з боку уряду⁵⁷.

Другий критерій оцінки Комісії стосується цілей та інструментів монетарної політики. Відповідно до європейських принципів, інфляційне тагретування має бути основною ціллю центральних банків, а інструменти запровадження монетарної політики мають мінімізувати вплив державного втручання на механізми вільного ринку. Відкриті ринкові операції, встановлення мінімальних резервів, та «постійні інструменти» (standing facilities) – такі як маржинальне кредитування та депозитна лінія – вважаються адекватними інструментами політики центрального банку.

⁵² [Ukraine Report 2023 - European Commission \(europa.eu\)](#)

⁵³ [Serbia enlargement report 2023](#)

⁵⁴ [Albania enlargement report 2023](#)

⁵⁵ [Bosnia and Herzegovina enlargement report 2023](#)

⁵⁶ [Türkiye enlargement report 2023](#)

⁵⁷ [North Macedonia enlargement report 2023](#)

6.2. ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА (ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА)

Подібно до України, більшість країн-кандидатів не змогли повністю імплементувати європейське законодавство у сфері економічної політики станом на 2023 рік. Туреччині вдалося запровадити середньострокове бюджетне планування на 2023-2025 роки⁵⁸. Певного прогресу у цій сфері також досягла Північна Македонія завдяки закріпленню кількісних правил щодо ліміту публічного боргу та бюджетного дефіциту на законодавчому рівні⁵⁹. Проте, Сербія⁶⁰ та Боснія і Герцеговина⁶¹ не досягли значного успіху в запровадженні європейської бюджетної рамки. Комісія відзначає, що Албанія не має незалежного фіскального органу, що забезпечив би дотримання фіскальних правил та належну якість макроекономічного прогнозування (замість цього, країна-кандидат спирається на проєкції МФВ, що суперечить європейському *acquis*)⁶². Переважна більшість країн-кандидатів мають труднощі із переходом на стандарт ESA 2010, подібно до України.

7. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Виклики повномасштабної війни не дозволяють Україні цілком наблизитися до стандартів ЄС, особливо в розрізі кількісних обмежень на публічний борг та бюджетний дефіцит. Утім, у деяких сферах, запровадження принципів та практик ЄС цілком можливе навіть за поточних обставин. Нижче, ми подаємо наші рекомендації щодо найбільш пріоритетних кроків у сфері наближення українського законодавства до європейського *acquis*, що регулює економічну та монетарну політику.

7.1. МОНЕТАРНА ПОЛІТИКА

Європейська Комісія очікує від країн-кандидатів запровадження монетарної політики, що базується на ринковому підході. Це означає, що національні банки можуть вдаватися до відкритих ринкових операцій, встановлення мінімальних резервів, та «постійних інструментів» (*standing facilities*) – таких як маржинальне кредитування та депозитна лінія – замість запровадження обмежень на транзакції та інших інструментів, що спотворюють алокаційну ефективність грошового ринку. Інфляційне тагретування має бути пріоритетом національних банків в контексті підтримки фінансової стабільності, а законодавство, що регулює діяльність центральних банків, має містити положення про неприпустимість монетизації боргу.

⁵⁸ [Türkiye enlargement report 2023](#)

⁵⁹ [North Macedonia enlargement report 2023](#)

⁶⁰ [Serbia enlargement report 2023](#)

⁶¹ [Bosnia and Herzegovina enlargement report 2023](#)

⁶² [Albania enlargement report 2023](#)

НБУ запроваджує монетарну політику у відповідності з європейською моделлю, попри виклики повномасштабної війни. Таким чином, наші рекомендації включають:

- Продовжити запроваджувати стратегію переходу до інфляційного таргетування та режиму гнучкого обмінного курсу.
- Не вдаватися до монетизації боргу. Окрім того, центральні банки, що входять до Європейської системи центральних банків, мають бути інституційно, операційно, та особистісно незалежними від уряду. В контексті цієї вимоги, закон «Про Національний банк України» містить положення, подібні до Договору про Європейський союз та функціонування Європейського союзу (та протоколу № 4). Проте, чинний порядок звільнення членів Ради НБУ не до кінця гарантує незалежність НБУ.
- Необхідно запровадити судову процедуру звільнення членів Ради НБУ, аби запобігти незаконним звільненням та, таким чином, посилити незалежність НБУ.

7.2. БЮДЖЕТНА РАМКА ТА СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ

Оскільки ставши членом ЄС Україна буде зобов'язана дотримуватися загальної бюджетної рамки для країн-членів, яка все ще досить вагомо відрізняється від української практики, її потрібно починати поступово запроваджувати вже зараз. Відповідно до розділів Директиви 2011/85/EU можна виокремити наступні рекомендації для України:

- **Макроекономічне прогнозування (Chapter III Forecasts)**
 - Додати до Бюджетної декларації розділ, який враховуватиме різні макроекономічні сценарії та їх вплив на бюджет. Мінекономіки вже готує такі сценарії, бракує лише оцінки їх фіскального впливу.
 - Запровадити практику регулярної неупередженої оцінки та пост-оцінки макроекономічних та фіскальних прогнозів. Це можливо зробити, створивши спеціалізовану інституцію (Фіскальну Раду) або ж поклавши цю функцію на одну з існуючих інституцій (Рахункова Палата, Громадська Рада при Міністерстві фінансів, Національний інститут стратегічних досліджень чи інший орган), забезпечивши відповідне фінансування цієї функції.
- **Кількісні фіскальні правила (Chapter IV Numerical Fiscal Rules)**
 - Описати в Бюджетному кодексі наслідки порушення фіскальних правил та механізм повернення до дії фіскальних правил у випадку їх порушення.
 - Покласти на Фіскальну Раду (або іншу інституцію) функцію моніторингу дотримання правил та незалежної оцінки процесів, пов'язаних із бюджетним плануванням та виконанням бюджетів, в тому числі виконанням фіскальних правил.
- **Середньострокове бюджетне планування (Chapter V Medium-term budgetary frameworks)**

- Включити до рамки середньострокового бюджетного планування усі суб'єкти «загальнодержавного сектору» (general government sector) в розумінні ЄС – а саме місцеві бюджети та бюджетів соцфондів в формі як виокремлених даних, так і в формі консолідованих показників по сектору загальнодержавного управління.
 - Переглянути систему стратегічного планування для більш чіткого визначення цілей бюджетних видатків та їх відображення у середньостроковій бюджетній рамці, включно із описом політик.
 - Доповнити Бюджетну декларацію прогнозом видатків по функціональній класифікації, окремо за підсекторами та за сектором загальнодержавного управління в цілому.
 - Доповнити Бюджетну декларацію оцінкою довгострокового впливу політик на публічні фінанси.
- **Прозорість публічних фінансів та всеохопність «бюджетної рамки» (Chapter VI Transparency of general government finances and comprehensive scope of budgetary frameworks)**
 - Забезпечити, щоб рамка середньострокового бюджетного планування містила консистентну та повну інформацію про стан та прогнози фінансів усіх підсекторів сектору загальнодержавного управління, включно із місцевими бюджетами та бюджетами соціальних фондів, зібрану в однаковий спосіб, користуючись однаковими процедурами обліку та звітності, щоб забезпечити коректність та порівнюваність зібраних даних у формі, яка відповідає вимогам подачі до статистичних органів ЄС.
 - Доповнити Бюджетну декларацію аналізом впливу на бюджет сектору загальнодержавного управління фінансів державних органів та фондів, які не є частиною бюджетів рівня загальнодержавного управління.

7.3. ПЕРЕХРЕСНІ ТЕМИ: СТАТИСТИКА

Незважаючи на те, що публічна статистика – це окремий переговорний розділ, її якість безпосередньо впливає на здатність до формулювання та запровадження публічної політики, що базується на фактах. Зокрема, доступ до якісної макроекономічної статистики та статистики державних фінансів необхідний для дотримання процедури макроекономічного дисбалансу, процедури надмірного боргу тощо. Доступ до статистики почасти обмежений через війну. Утім, якість публічної статистики у сфері фінансів можна покращити шляхом запровадження стандартів ESA 2010. Окрім того, необхідно почати регулярно надавати дані Євростату та публікувати ключові показники для процедури макроекономічного дисбалансу (див. список відсутніх показників в Додатку 1).

ДОДАТОК 1. АКТУАЛЬНІ ПОКАЗНИКИ ПРОЦЕДУРИ МАКРОЕКОНОМІЧНОГО ДИСБАЛАНСУ (MACROECONOMIC IMBALANCE PROCEDURE) ТА ЇХ ПОРОГОВІ ЗНАЧЕННЯ

Процедура макроекономічного дисбалансу (МІР) - це механізм нагляду, створений Європейським Союзом для виявлення, запобігання та виправлення потенційних макроекономічних дисбалансів, які можуть негативно вплинути на економічну стабільність. Ми наводимо список ключових показників МІР та їх актуальні порогові значення. Значення відповідних показників для України ілюструють рівень готовності до вступу в контексті макро-стабільності (оскільки війна серйозно вплинула на всі аспекти економіки, ми наводимо дані за 2021 та найбільш актуальні дані)

Показник	Порогові значення	Значення для України
3-year backward moving average of the current account balance as percent of GDP \\ 3-річне ковзне середнє сальдо рахунку поточних операцій у відсотках від ВВП	+ 6% / -4%	Станом на кінець 2021 року: -0,51% Станом на кінець 2023 року: -1,27% ⁶³
net international investment position as percent of GDP \\ чиста міжнародна інвестиційна позиція у відсотках від ВВП	-35%	Станом на кінець 2021 року: дані відсутні Станом на кінець 2023 року: -5,9% ⁶⁴
5-year percentage change of export market shares measured in values \\ 5-річна відсоткова зміна частки експортного ринку, виміряна у вартісному вираженні	-6%	Станом на кінець 2021 року: 30,8% Станом на кінець 2022 року: -22,0% ⁶⁵
3-year percentage change in nominal unit labour cost \\ 3-річна відсоткова зміна номінальних витрат на одиницю праці	+ 9% для країн Єврозони; + 12% для країн поза Євразоною	Станом на кінець 2021 року: 33,5% Станом на кінець 2023 року: 24,5% ⁶⁶

⁶³ Обчислення ЦЕС на підставі даних [Держстату](#) та [НБУ](#).

⁶⁴ Обчислення ЦЕС на підставі даних [Держстату](#) та [НБУ](#).

⁶⁵ Обчислення ЦЕС на підставі даних [Світового Банку](#).

⁶⁶ Обчислення ЦЕС на підставі даних [Держстату](#).

3-year percentage change of the real effective exchange rates based on HICP/CPI deflators, relative to 41 other industrial countries \\ 3-річна відсоткова зміна реального ефективного обмінного курсу на основі дефляторів ІСЦП/ІСЦ порівняно з 41 індустріальною країною	+5% для країн Єврозони; +11% для країн поза Єврозоною	Не релевантно для України в зв'язку із тимчасовими обмеженнями на валютні операції на час воєнного стану.
private sector debt (consolidated) in % of GDP \\ борг приватного сектору (консолідований) у % від ВВП	133%	Станом на кінець 2021 року: 23,6% Станом на кінець 2022 року: 23,5% ⁶⁷
private sector credit flow in % of GDP \\ кредити приватному сектору у % до ВВП	14%	Станом на кінець 2021 року: 1,5% Станом на кінець 2022 року: -5,7% ⁶⁸
year-on-year changes in house prices relative to a Eurostat consumption deflator \\ річні зміни цін на житло відносно дефлятора споживання Євростату	+6%	Станом на кінець 2021 року: 5,0% Станом на кінець 2023 року: -5,4% ⁶⁹
general government sector debt in % of GDP \\ держборг у % від ВВП	60%	Станом на кінець 2021 року: 43% Станом на кінець 2023 року: 79% ⁷⁰
3-year backward moving average of unemployment rate \\ 3-річне ковзне середнє значення рівня безробіття	10%	Станом на кінець 2021 року: 9,2% Станом на кінець 2023 року: 16,7% ⁷¹

⁶⁷ [Domestic credit to private sector \(% of GDP\) | Data \(worldbank.org\)](https://data.worldbank.org/SH.UV.CD)

⁶⁸ Обчислення ЦЕС на підставі [Domestic credit to private sector \(% of GDP\) | Data \(worldbank.org\)](https://data.worldbank.org/SH.UV.CD)

⁶⁹ Обчислення ЦЕС на підставі даних [Держстату](https://data.worldbank.org/SH.UV.CD) (ми використовували український дефлятор для обчислень).

⁷⁰ Обчислення ЦЕС на основі відкритих даних.

⁷¹ Обчислення ЦЕС на підставі даних [НБУ](https://data.worldbank.org/SH.UV.CD) (вкладка 2.16).

year-on-year changes in total financial sector liabilities \\ річна зміна загальних зобов'язань фінансового сектору	+ 16,5%	Відповідна статистика відсутня.
3-year change in p.p. of the activity rate \\ 3-річна зміна в в. п. рівня економічної активності	-0,2%	Станом на кінець 2021 року: 2,3% Станом на кінець 2023 року: дані відсутні
3-year change in p.p. of the long-term unemployment rate \\ 3-річна зміна в в. п. рівня довгострокового безробіття	+ 0,5%	Станом на кінець 2021 року: 1,4% ⁷² Станом на кінець 2023 року: дані відсутні
3-year change in p.p. of the youth unemployment rate \\ 3-річна зміна в в. п. рівня безробіття серед молоді	+ 2%	Відповідна статистика відсутня.

Джерело: [Scoreboard - European Commission \(europa.eu\)](https://scoreboard.ec.europa.eu/).

⁷² Обчислення ЦЕС на підставі даних [Держстату](https://data.ukrstat.gov.ua/).

ДОДАТОК 2. ПОРІВНЯННЯ КЛЮЧОВИХ ЗАСАД ФОРМУЛЮВАННЯ І ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МОНЕТАРНОЇ ПОЛІТИКИ В ЄС ТА УКРАЇНІ

Положення Договору про Європейський союз та функціонування Європейського союзу та протоколу № 4	Положення закону «Про Національний банк України»
<p>TFEU, Article 123(1). Overdraft facilities or any other type of credit facility with the European Central Bank or with the central banks of the Member States (hereinafter referred to as ‘national central banks’) in favour of Union institutions, bodies, offices or agencies, central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of Member States shall be prohibited, as shall the purchase directly from them by the European Central Bank or national central banks of debt instruments \\ Овердрафт або будь-який інший вид кредитних ліній Європейського центрального банку або центральних банків держав-членів (далі - «національні центральні банки») на користь установ, органів, офісів або агентств Союзу, центральних урядів, регіональних, місцевих або інших органів державної влади, інших органів, що регулюються публічним правом, або державних підприємств держав-членів забороняється, так само як і купівля безпосередньо у них Європейським центральним банком або національними центральними банками боргових зобов'язань.</p>	<p>Стаття 54. Заборона надання кредитів державі. Національний банк не має права надавати кредити в національній та іноземній валюті, як прямо, так і опосередковано через державну установу, іншу юридичну особу, майно якої перебуває у державній власності, на фінансування Державного бюджету України. Національний банк не має права купувати на первинному ринку цінні папери, емітовані Кабінетом Міністрів України, державною установою, іншою юридичною особою, майно якої перебуває у державній власності.</p>
<p>TFEU, Article 130. When exercising the powers and carrying out the tasks and duties conferred upon them by the Treaties and the Statute of the ESCB and of the ECB, neither the European Central Bank, nor a national central bank, nor any member of their decision-making bodies shall seek or take</p>	<p>Стаття 4. Економічна самостійність Національний банк є економічно самостійним органом, який здійснює витрати за рахунок власних доходів, а у визначених цим Законом випадках - також за рахунок коштів Державного бюджету України.</p>

Переговорний розділ «Економічна і монетарна політика»: що потрібно зробити, аби наблизити вступ України до ЄС?

<p>instructions from Union institutions, bodies, offices or agencies, from any government of a Member State or from any other body. The Union institutions, bodies, offices or agencies and the governments of the Member States undertake to respect this principle and not to seek to influence the members of the decision-making bodies of the European Central Bank or of the national central banks in the performance of their tasks \ \ При здійсненні повноважень та виконанні завдань і обов'язків, покладених на них Договорами та Статутом ЄЦБ і ЄСЦБ, ні Європейський центральний банк, ні національний центральний банк, ні будь-який член їхніх керівних органів не повинні звертатися до інституцій, органів, установ чи агентств Союзу, урядів держав-членів або будь-яких інших органів за вказівками або отримувати від них вказівки. Інституції, органи, офіси чи агенції Союзу та уряди держав-членів зобов'язуються поважати цей принцип і не намагатися впливати на членів керівних органів Європейського центрального банку або національних центральних банків при виконанні ними своїх завдань.</p>	<p>Національний банк є юридичною особою, має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності і закріплено за ним на праві господарського відання.</p> <p>Національний банк не відповідає за зобов'язаннями органів державної влади, а органи державної влади не відповідають за зобов'язаннями Національного банку, крім випадків, коли вони добровільно беруть на себе такі зобов'язання.</p> <p>Національний банк не відповідає за зобов'язаннями фінансових установ, а фінансові установи не відповідають за зобов'язаннями Національного банку, крім випадків, коли вони добровільно беруть на себе такі зобов'язання.</p> <p>Національний банк для забезпечення своєї діяльності та виконання визначених цим Законом функцій має право створювати підприємства, установи, відокремлені підрозділи (філії та представництва в Україні, а також представництва Національного банку за кордоном).</p> <p>Національний банк, його підприємства, установи, відокремлені підрозділи (філії та представництва в Україні, а також представництва Національного банку за кордоном) мають печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням.</p> <p>Стаття 53. Гарантії невтручання.</p> <p>Не допускається втручання органів державної влади та інших державних органів чи їх посадових та службових осіб, будь-яких юридичних чи фізичних осіб у виконання функцій і повноважень Національного банку,</p>
---	--

	<p>Ради Національного банку, Правління Національного банку чи службовців Національного банку інакше, як в межах, визначених Конституцією України та цим Законом.</p> <p>Національний банк подає звітність та надає інформацію органам державної влади та іншим державним органам у випадках, передбачених Конституцією України та цим Законом.</p> <p>Законодавче регулювання питань, пов'язаних з виконанням Національним банком своїх функцій, устанавлюється або змінюється виключно цим Законом. Зміна положень цього Закону може здійснюватися виключно шляхом внесення змін до цього Закону.</p>
<p>Protocol № 4, Article 14. National central banks.</p> <p>In accordance with Article 131 of the Treaty on the Functioning of the European Union, each Member State shall ensure that its national legislation, including the statutes of its national central bank, is compatible with these Treaties and this Statute.</p> <p>The statutes of the national central banks shall, in particular, provide that the term of office of a Governor of a national central bank shall be no less than five years.</p> <p>A Governor may be relieved from office only if he no longer fulfils the conditions required for the performance of his duties or if he has been guilty of serious misconduct. A decision to this effect may be referred to the Court of Justice by the Governor concerned or the Governing Council on grounds of infringement of these Treaties or of any rule of law relating to their application. Such proceedings shall be instituted within two months of the publication of the decision or of its notification to the plaintiff or, in the absence thereof, of the day on which it</p>	<p>Стаття 18. Призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку.</p> <p>Голова Національного банку призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України строком на сім років.</p> <p>Одна й та сама особа не може бути Головою Національного банку більше ніж два строки поспіль.</p> <p>Головою Національного банку може бути особа, яка є громадянином України, постійно проживає в Україні, має повну вищу освіту у галузі економіки чи фінансів або науковий ступінь у галузі економіки чи фінансів та яка має не менше 10 років досвіду роботи в органі законодавчої влади або на керівних посадах в інших органах державної влади та державних органах, що забезпечують формування та реалізацію державної фінансової, економічної чи правової політики, або на керівних посадах у міжнародних фінансових організаціях, або на</p>

<p>came to the knowledge of the latter, as the case may be \\ Відповідно до статті 131 Договору про функціонування Європейського Союзу, кожна держава-член забезпечує, щоб її національне законодавство, у тому числі статuti її національного центрального банку, було сумісним із цими договорами та цим Статутом. Статuti національних центральних банків повинні, зокрема, передбачати, що строк повноважень Голови національного центрального банку становить не менше п'яти років.</p> <p>Голова може бути звільнений з посади лише у випадку, якщо він більше не відповідає умовам, необхідним для виконання своїх обов'язків, або якщо він винен у вчиненні серйозного проступку. Відповідний Керуючий або Рада керуючих може передати рішення про це до Суду на підставі порушення цих Договорів або будь-якої норми права, що стосується їхнього застосування. Таке провадження порушується протягом двох місяців з дня опублікування рішення або повідомлення про нього позивачеві, а за відсутності такого повідомлення - з дня, коли позивачеві стало про нього відомо, залежно від обставин.</p>	<p>керівних посадах у банку, або наукової роботи за фінансовою, економічною чи правовою тематикою, а також яка здатна за своїми діловими, моральними якостями та станом здоров'я обіймати цю посаду, за умови що відомості про таку особу відсутні у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.</p> <p>Особа не може бути Головою Національного банку, якщо вона має представницький мандат або обіймає чи обіймала посаду керівника органу державної влади, іншого державного органу, Голови чи члена Ради Національного банку (крім Голови Національного банку), якщо не минув один рік з дня її звільнення з такої посади, або є державним службовцем, або є керівником політичної партії чи членом керівного органу політичної партії, або є працівником юридичної особи, у тому числі її керівником, чи входить до складу керівного органу юридичної особи (крім Національного банку та інших юридичних осіб, у керівних органах яких законом передбачена участь представників Національного банку або акції (частки, паї) яких належать Національному банку), або є прямим чи опосередкованим власником акцій (часток, паїв) юридичної особи, державне регулювання та нагляд за діяльністю якої здійснює Національний банк. На час перебування на посаді Голова Національного банку зупиняє членство в політичній партії.</p>
--	--

<p>Protocol № 4, Article 18. Open market and credit operations.</p> <p>In order to achieve the objectives of the ESCB and to carry out its tasks, the ECB and the national central banks may:</p> <ul style="list-style-type: none"> • operate in the financial markets by buying and selling outright (spot and forward) or under repurchase agreement and by lending or borrowing claims and marketable instruments, whether in euro or other currencies, as well as precious metals; • conduct credit operations with credit institutions and other market participants, with lending being based on adequate collateral \ \ Для досягнення цілей ЄЦБ та виконання своїх завдань ЄЦБ та національні центральні банки можуть • здійснювати операції на фінансових ринках шляхом купівлі та продажу (спот і форвард) або за угодами про зворотний викуп, а також шляхом кредитування або запозичення вимог та ринкових інструментів в євро або інших валютах, а також дорогоцінних металів; • здійснювати кредитні операції з кредитними установами та іншими учасниками ринку, при цьому кредитування базується на адекватному забезпеченні. 	<p>Стаття 25. Інструменти грошово-кредитної політики.</p> <p>Національний банк проводить грошово-кредитну політику шляхом застосування таких інструментів:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для банків; 2) процентна політика; 3) рефінансування банків; 4) валютні інтервенції (купівля-продаж валютних цінностей на валютних ринках); 5) операції з цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), у тому числі з казначейськими зобов'язаннями, на відкритому ринку; 6) регулювання імпорту та експорту капіталу; 7) запровадження на строк до шести місяців вимоги щодо обов'язкового продажу частини надходжень в іноземній валюті; 8) зміна строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів; 9) емісія власних боргових зобов'язань та операції з ними; 10) операції з деривативними фінансовими інструментами. <p>Національний банк має право надавати кредити для рефінансування банку, якщо це не тягне за собою ризиків для банківської системи.</p>
<p>Protocol № 4, Article 19. Minimum reserves.</p> <p>ECB may require credit institutions established in Member States to hold minimum reserve on accounts with the ECB and national central banks in pursuance of monetary policy objectives. Regulations concerning the calculation and determination of the required minimum reserves</p>	<p>Стаття 43. Участь в міжнародних організаціях</p> <p>Національний банк має право брати участь у формуванні капіталу і діяльності міжнародних організацій відповідно до міжнародних договорів, учасницею яких є Україна, а також відповідно до угод між ним та іноземними центральними банками.</p>

may be established by the Governing Council. In cases of non-compliance the ECB shall be entitled to levy penalty interest and to impose other sanctions with comparable effect \\ ЄЦБ може вимагати від кредитних установ, створених у державах-членах, утримувати мінімальний резерв на рахунках в ЄЦБ та національних центральних банках для досягнення цілей монетарної політики. Правила, що стосуються розрахунку та визначення необхідних мінімальних резервів, можуть бути встановлені Радою керуючих. У разі їх недотримання ЄЦБ має право стягувати штрафні відсотки та накладати інші санкції з аналогічним ефектом.

Protocol № 4, Article 23. External operations.

The ECB and national central banks may:

- establish relations with central banks and financial institutions in other countries and, where appropriate, with international organisations;
- acquire and sell spot and forward all types of foreign exchange assets and precious metals; the term "foreign exchange asset" shall include securities and all other assets in the currency of any country or units of account and in whatever form held;
- hold and manage the assets referred to in this Article;
- conduct all types of banking transactions in relations with third countries and international organisations, including borrowing and lending operations \\ ЄЦБ та національні центральні банки можуть:
- встановлювати відносини з центральними банками та фінансовими

<p>установами інших країн і, за необхідності, з міжнародними організаціями;</p> <ul style="list-style-type: none"> • купувати і продавати спот і форвард всі види валютних активів і дорогоцінних металів; термін «валютний актив» включає цінні папери і всі інші активи у валюті будь-якої країни або розрахункових одиницях і в будь-якій формі, в якій вони перебувають; • володіти та управляти активами, зазначеними в цій статті; • здійснювати всі види банківських операцій у відносинах з третіми країнами та міжнародними організаціями, включаючи операції запозичення та кредитування. 	
<p>Protocol № 4, Article 27. Auditing.</p> <p>The accounts of the ECB and national central banks shall be audited by independent external auditors recommended by the Governing Council and approved by the Council. The auditors shall have full power to examine all books and accounts of the ECB and national central banks and obtain full information about their transactions.</p>	<p>Стаття 70. Зовнішній аудит</p> <p>Аудит річної фінансової звітності Національного банку, складеної за міжнародними стандартами фінансової звітності, проводиться не рідше одного разу на рік аудиторською фірмою, яка має досвід проведення аудиту фінансової звітності центральних банків. Аудит річної фінансової звітності Національного банку проводиться за міжнародними стандартами аудиту.</p> <p>Рада Національного банку затверджує аудиторську фірму для перевірки річної фінансової звітності Національного банку за результатами проведення процедури закупівлі</p>

	<p>відповідно до законодавства у сфері публічних закупівель.</p> <p>Одна й та сама аудиторська фірма не має права проводити аудит річної фінансової звітності Національного банку більше ніж 10 років поспіль.</p> <p>Рахункова палата в порядку здійснення контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та використання коштів Державного бюджету України здійснює перевірку виконання кошторису адміністративних витрат Національного банку.</p>
<p>Protocol № 4, Article 32. Allocation of monetary income of national central banks.</p> <p>The income accruing to the national central banks in the performance of the ESCB's monetary policy function (hereinafter referred to as "monetary income") shall be allocated at the end of each financial year in accordance with the provisions of this Article.</p> <p>The amount of each national central bank's monetary income shall be equal to its annual income derived from its assets held against notes in circulation and deposit liabilities to credit institutions. These assets shall be earmarked by national central banks in accordance with guidelines to be established by the Governing Council \\ Доходи, що надходять до національних центральних банків у зв'язку з виконанням ЄЦБ функції грошово-кредитної політики (далі - «монетарні доходи»), розподіляються наприкінці кожного фінансового року відповідно до положень цієї статті.</p> <p>Сума грошового доходу кожного національного центрального банку дорівнює його річному доходу, отриманому від його активів,</p>	<p>Стаття 5-1. Прибуток до розподілу</p> <p>Одержання прибутку не є метою діяльності Національного банку.</p> <p>Національний банк визначає прибуток до розподілу шляхом зменшення прибутку на суму нереалізованих доходів. Національний банк спрямовує нереалізовані доходи до резерву переоцінки.</p> <p>Нереалізовані доходи, що стають реалізованими у наступних періодах, включаються до прибутку до розподілу у відповідних звітних періодах.</p> <p>Національний банк компенсує суму перевищення нереалізованих витрат над сумою резерву переоцінки коштами прибутку поточного року, а в разі їх недостатності - коштами загальних резервів.</p> <p>Національний банк після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою Національного банку річної фінансової звітності за рахунок прибутку до розподілу забезпечує формування загальних резервів у розмірі 10 відсотків від середньорічного обсягу грошово-кредитних зобов'язань Національного банку,</p>

<p>утримуваних під банкноти, що перебувають в обігу, та депозитних зобов'язань перед кредитними установами. Ці активи призначаються національними центральними банками відповідно до керівних принципів, які встановлюються Радою керуючих.</p>	<p>який визначається у порядку, встановленому Національним банком.</p> <p>Рада Національного банку має право прийняти рішення про спрямування прибутку до розподілу на збільшення статутного капіталу Національного банку.</p> <p>Після спрямування прибутку до розподілу на цілі, визначені частинами п'ятою та шостою цієї статті, прибуток до розподілу підлягає перерахуванню до Державного бюджету України у повному обсязі.</p> <p>Національний банк не має права перераховувати до Державного бюджету України суму частини прибутку до розподілу більшу, ніж визначена у річній фінансовій звітності, що підтверджена зовнішнім аудитом та затверджена Радою Національного банку.</p>
<p>Article 37. Professional secrecy</p> <p>Members of the governing bodies and the staff of the ECB and the national central banks shall be required, even after their duties have ceased, not to disclose information of the kind covered by the obligation of professional secrecy.</p> <p>Persons having access to data covered by Union legislation imposing an obligation of secrecy shall be subject to such legislation \\ Члени керівних органів і співробітники ЄЦБ та національних центральних банків зобов'язані, навіть після припинення виконання своїх обов'язків, не розголошувати інформацію, на яку поширюється зобов'язання зберігати професійну таємницю.</p> <p>Особи, які мають доступ до даних, на які поширюється законодавство Союзу, що накладає зобов'язання щодо збереження таємниці, підпадають під дію такого законодавства.</p>	<p>Стаття 66. Збереження таємниці</p> <p>Службовцям Національного банку забороняється розголошувати інформацію, що становить державну таємницю, банківську таємницю або іншу конфіденційну інформацію, яка стала відома їм у зв'язку з виконанням службових обов'язків, і в разі припинення роботи в Національному банку, крім випадків, передбачених законодавством України.</p>

ДОДАТОК 3. НЕОБХІДНІ КОМПОНЕНТИ «БЮДЖЕТНОЇ РАМКИ» В РОЗУМІННІ ДИРЕКТИВИ 2011/85/EU

Компоненти бюджетної рамки	Статус для України
(a) systems of budgetary accounting and statistical reporting \\ системи бюджетного обліку та статистичної звітності	Наявний ⁷³
(b) rules and procedures governing the preparation of forecasts for budgetary planning \\ правила та процедури, що регулюють підготовку прогнозів для бюджетного планування	Наявний ⁷⁴
(c) country-specific numerical fiscal rules, which contribute to the consistency of Member States' conduct of fiscal policy with their respective obligations under the TFEU, expressed in terms of a summary indicator of budgetary performance, such as the government budget deficit, borrowing, debt, or a major component thereof \\ числові фіскальні правила для конкретних країн, які сприяють узгодженості фіскальної політики держав-членів з їхніми відповідними зобов'язаннями за Договором про заснування Європейського Союзу, вираженими у вигляді узагальненого показника виконання бюджету, такого як дефіцит державного бюджету, запозичення, борг або його основний компонент.	Наявний, але відтермінований через війну в прикінцевих положеннях відповідних законів про бюджет (від початку війни призупинено дію таких положень Бюджетного кодексу України: показник дефіциту державного бюджету на кожен рік середньострокового періоду не має перевищувати 3% прогнозного номінального обсягу ВВП України; загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не має перевищувати 60% річного номінального обсягу ВВП України)
(d) budgetary procedures comprising procedural rules to underpin the budget process at all stages \\ бюджетні процедури, які підтримують бюджетний процес на всіх його стадіях	Наявний ⁷⁵

⁷³ [Бюджетний кодекс України | від 08.07.2010 № 2456-VI \(rada.gov.ua\)](#), Глава 10. Про бухгалтерський облік та звітність про виконання Державного бюджету України.

⁷⁴ [Бюджетний кодекс України | від 08.07.2010 № 2456-VI \(rada.gov.ua\)](#), статті 33, 75 та 75¹.

⁷⁵ [Бюджетний кодекс України | від 08.07.2010 № 2456-VI \(rada.gov.ua\)](#).

Переговорний розділ «Економічна і монетарна політика»: що потрібно зробити, аби наблизити вступ України

<p>(e) medium-term budgetary frameworks as a specific set of national budgetary procedures that extend the horizon for fiscal policy-making beyond the annual budgetary calendar, including the setting of policy priorities and of medium-term budgetary objectives \\ середньострокове бюджетне планування як специфічний набір національних бюджетних процедур, які розширюють горизонт формування фіскальної політики за межі річного бюджетного календаря, включаючи визначення пріоритетів політики та середньострокових бюджетних цілей</p>	<p>Наявний, але був відтермінований через війну. В 2023 році Мінфін замість Бюджетної декларації опублікував документ "Показники державного бюджету на 2025–2026 роки" та планував повернутися до практики середньострокового бюджетного планування, тому в 2024 році КМУ схвалив Бюджетну декларацію на 2025-2027 роки</p>
<p>(f) arrangements for independent monitoring and analysis, to enhance the transparency of elements of the budget process \\ механізми незалежного моніторингу та аналізу з метою підвищення прозорості елементів бюджетного процесу</p>	<p>Відсутній</p>
<p>(g) mechanisms and rules that regulate fiscal relationships between public authorities across sub-sectors of general government \\ механізми та правила, які регулюють фіскальні відносини між органами державної влади в різних підсекторах загального державного управління</p>	<p>Наявний</p>

ДОДАТОК 4. ОЦІНКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УКРАЇНОЮ ПОЛОЖЕНЬ ДИРЕКТИВИ 2011/85/EU В ЧАСТИНІ МАКРОЕКОНОМІЧНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ

Глава III (Прогнозування), стаття 4	Стан імплементації в Україні
<p>1. Member States shall ensure that fiscal planning is based on realistic macroeconomic and budgetary forecasts using the most up-to-date information. Budgetary planning shall be based on the most likely macrofiscal scenario or on a more prudent scenario. The macroeconomic and budgetary forecasts shall be compared with the most updated forecasts of the Commission and, if appropriate, those of other independent bodies. Significant differences between the chosen macrofiscal scenario and the Commission's forecast shall be described with reasoning, in particular if the level or growth of variables in external assumptions departs significantly from the values contained in the Commission's forecasts \\ Держави-члени повинні забезпечити, щоб бюджетне планування базувалося на реалістичних макроекономічних та бюджетних прогнозах з використанням найбільш актуальної інформації. Бюджетне планування повинно базуватися на найбільш ймовірному макрофінансовому сценарії або на більш консервативному сценарії. Макроекономічні та бюджетні прогнози порівнюються з найновішими прогнозами Комісії та, за необхідності, з прогнозами інших незалежних органів. Істотні відмінності між обраним макрофінансовим сценарієм і прогнозом Комісії повинні бути описані з обґрунтуванням, зокрема, якщо рівень або зростання змінних у зовнішніх припущеннях значно відхиляється від значень, що містяться в прогнозах Комісії.</p>	<p>Планування в Україні базується на найбільш реалістичному макроекономічному прогнозі, обраному з кількох сценаріїв, представлених Міністерством економіки. Порівняння із макропрогнозом ЄК для України на даному етапі не релевантно.</p>
<p>2. The Commission shall make public the methodologies, assumptions and relevant parameters that underpin its macroeconomic and budgetary forecasts \\ Комісія повинна оприлюднити методологію, припущення та відповідні</p>	<p>Для України не релевантно.</p>

<p>параметри, що лежать в основі її макроекономічних та бюджетних прогнозів.</p>	
<p>3. In order to support Member States in preparing their budgetary forecasts, the Commission shall provide forecasts for the expenditure of the Union based on the level of expenditure programmed within the multiannual financial framework \ \ 3 метою підтримки держав-членів у підготовці їхніх бюджетних прогнозів, Комісія надає прогнози щодо видатків Союзу на основі рівня видатків, запрограмованих у багаторічній фінансовій структурі.</p>	<p>Для України не релевантно.</p>
<p>4. Within the framework of a sensitivity analysis, the macroeconomic and budgetary forecasts shall examine paths of main fiscal variables under different assumptions as to growth and interest rates. The range of alternative assumptions used in macroeconomic and budgetary forecasts shall be guided by the performance of past forecasts and shall endeavour to take into account relevant risk scenarios \ \ В рамках аналізу чутливості, макроекономічні та бюджетні прогнози містять динаміку основних фіскальних змінних за різних припущень щодо темпів зростання та відсоткових ставок. Діапазон альтернативних припущень, що використовуються в макроекономічних та бюджетних прогнозах, має визначатися на основі результатів попередніх прогнозів та враховувати відповідні сценарії ризиків.</p>	<p>В Україні є альтернативні макроекономічні сценарії, однак альтернативні сценарії по доходах та видатках бюджету не публікуються, але розглядаються в рамках розділу Бюджетної декларації "Оцінка фіскальних ризиків та їх вплив на показники державного бюджету". Втім, кількісної оцінки впливу зміни процентних ставок або зростання в останньому документі ("Показники державного бюджету на 2025-2026 роки") не представлено. Вплив сценаріїв воєнних дій на бюджет також не представлений.</p>
<p>5. Member States shall specify which institution is responsible for producing macroeconomic and budgetary forecasts and shall make public the official macroeconomic and budgetary forecasts prepared for fiscal planning, including the methodologies, assumptions and relevant parameters underpinning those forecasts. At least annually, the Member States and the Commission shall engage in a technical dialogue concerning the assumptions underpinning the preparation of macroeconomic and budgetary forecasts \ \ Держави-члени повинні визначити, яка установа є відповідальною за</p>	<p>Макроекономічні прогнози представлені в повній мірі в публічному просторі, включно із припущеннями. Міністерство економіки регулярно проводить зустрічі із дослідницькими центрами та експертами для обговорення прогнозів та припущень. Втім, прогнозування доходів та видатків державного бюджету відбувається непрозоро. Хоча методологія прогнозу доходів, як правило, представлена у</p>

<p>підготовку макроекономічних та бюджетних прогнозів, і оприлюднювати офіційні макроекономічні та бюджетні прогнози, підготовлені для фіскального планування, включаючи методології, припущення та відповідні параметри, що лежать в основі цих прогнозів. Щонайменше раз на рік держави-члени та Комісія проводять технічний діалог щодо припущень, які лежать в основі підготовки макроекономічних та бюджетних прогнозів.</p>	<p>супровідних документах до подання бюджету в Верховну Раду, публічного обговорення прогнозів не відбувається вже кілька років, а прогнозування видатків не обговорювалося публічно ніколи і здійснюється в рамках міжвідомчих процесів Мінфіну та лінійних міністерств згідно із бюджетним календарем.</p>
<p>6. The macroeconomic and budgetary forecasts for fiscal planning shall be subject to regular, unbiased and comprehensive evaluation based on objective criteria, including ex post evaluation. The result of that evaluation shall be made public and taken into account appropriately in future macroeconomic and budgetary forecasts. If the evaluation detects a significant bias affecting macroeconomic forecasts over a period of at least 4 consecutive years, the Member State concerned shall take the necessary action and make it public \\ \\ Макроекономічні та бюджетні прогнози для бюджетного планування підлягають регулярній, неупередженій та всебічній оцінці на основі об'єктивних критеріїв, включаючи оцінку ex post. Результати такої оцінки мають бути оприлюднені та належним чином враховані у майбутніх макроекономічних та бюджетних прогнозах. Якщо оцінка виявляє значну упередженість, що впливає на макроекономічні прогнози протягом щонайменше 4 років поспіль, відповідна держава-член повинна вжити необхідних заходів та оприлюднити її результати.</p>	<p>Оцінка прогнозів макроекономічного розвитку та доходів і видатків бюджету не здійснюється.</p>
<p>7. Member States' quarterly debt and deficit levels shall be published by the Commission (Eurostat) every 3 months \\ \\ Квартальні рівні боргу та дефіциту держав-членів публікуються Комісією (Євростат) кожні 3 місяці.</p>	<p>Для України не релевантно.</p>

ДОДАТОК 5. ДІЯ ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ ЗГІДНО З ПОЛОЖЕННЯМИ ДИРЕКТИВИ 2011/85/EU

Глава IV (Кількісні фіскальні правила), статті 5 – 7	Стан імплементації в Україні
Compliance with the reference values on deficit and debt set in accordance with the TFEU \\ Дотримання референтних значень дефіциту та боргу, встановлених відповідно до Договору про функціонування Європейського Союзу.	Визначений Бюджетною декларацією показник дефіциту державного бюджету на кожен рік середньострокового періоду не може перевищувати 3 відсотки прогнозного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України на відповідний рік (Ст.14 Гл 3 БКУ). Загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 відсотків річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України (Ст. 18 Гл. 3 БКУ). Дію обох положень призупинено на період воєнного часу.
The adoption of a multiannual fiscal planning horizon, including adherence to the Member State’s medium-term budgetary objective \\ Прийняття багаторічного горизонту фіскального планування, включаючи дотримання середньострокової бюджетно-фінансової цілі держави-члена.	Наявний. В 2023 році Мінфін замість Бюджетної декларації опублікував документ "Показники державного бюджету на 2025–2026 роки", а в 2024 році КМУ схвалив Бюджетну декларацію на 2025-2027 роки. (Ст. 33 Гл. 5 Складання та схвалення Бюджетної декларації)
Country-specific numerical fiscal rules: the target definition and scope of the rules \\ Числові фіскальні правила для конкретних країн: визначення цілей та сфера застосування правил.	Не передбачено
Country-specific numerical fiscal rules: the consequences in the event of non-compliance \\ Числові фіскальні правила для конкретної країни: наслідки у разі їх недотримання.	Не передбачено
Country-specific numerical fiscal rules: the effective and timely monitoring of compliance with the rules, based on reliable and independent analysis	Механізму незалежного моніторингу не передбачено, хоча Мінфін регулярно публікує

<p>carried out by independent bodies or bodies endowed with functional autonomy vis-à-vis the fiscal authorities of the Member States \\ Числові фіскальні правила для конкретної країни: ефективний і своєчасний моніторинг дотримання цих правил, заснований на надійному аналізі правил, заснований на надійному та незалежному аналізі, проведеному незалежними органами або органами, наділеними функціональною автономією по відношенню до фіскальних органів держав-членів.</p>	<p>інформацію про стан дефіциту та державного боргу.</p>
<p>If numerical fiscal rules contain escape clauses, such clauses shall set out a limited number of specific circumstances consistent with the Member States' obligations deriving from the TFEU in the area of budgetary policy, and stringent procedures in which temporary non-compliance with the rule is permitted \\ Якщо числові фіскальні правила містять положення про винятки, такі положення повинні встановлювати обмежену кількість конкретних обставин, що відповідають зобов'язанням держав-членів, які випливають з Договору про функціонування Європейського Союзу у сфері бюджетної політики, а також суворі процедури, за яких дозволяється тимчасове недотримання правила.</p>	<p>Дія фіскальних правил (як статей БКУ) може бути призупинена законом про бюджет (змiнами до закону про бюджет) відповідного року. Саме так відбулося під час війни. Інших дій в разі порушення фіскальних правил на законодавчому рівні не передбачено.</p>
<p>The annual budget legislation of the Member States shall reflect their country-specific numerical fiscal rules in force \\ Щорічне бюджетне законодавство держав-членів повинно відображати чинні числові фіскальні правила, що діють у конкретній країні.</p>	<p>Річні бюджети відображають дію фіскальних правил, але на час війни вони були відтерміновані.</p>

ДОДАТОК 6. РАМКА СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

Розділ V, середньострокове бюджетне планування	Аналіз відповідних положень українського законодавства
<p>Member States shall establish a credible, effective medium-term budgetary framework providing for the adoption of a fiscal planning horizon of at least 3 years, to ensure that national fiscal planning follows a multiannual fiscal planning perspective\\ Держави-члени встановлюють надійні, ефективні середньострокові бюджетні рамки, що передбачають прийняття горизонту фіскального планування щонайменше на 3 роки, для забезпечення того, щоб національне фіскальне планування відповідало багаторічній перспективі фіскального планування.</p>	<p>Наявний. В 2023 році Мінфін замість Бюджетної декларації опублікував документ "Показники державного бюджету на 2025–2026 роки", а в 2024 році КМУ схвалив Бюджетну декларацію на 2025-2027 роки. (Ст. 33 Гл. 5 Складання та схвалення Бюджетної декларації)</p>
<p>(a) comprehensive and transparent multiannual budgetary objectives in terms of the general government deficit, debt and any other summary fiscal indicator such as expenditure, ensuring that these are consistent with any numerical fiscal rules as provided for in Chapter IV in force\\всеосяжні та прозорі багаторічні бюджетні цілі з точки зору дефіциту державного бюджету, боргу та будь-якого іншого зведеного фіскального показника, такого як видатки, гарантуючи, що вони відповідають будь-яким числовим фіскальним правилам, передбаченим у чинній Главі IV.</p>	<p>Із зазначеного в Директиві, згідно із ст.33 БКУ, Бюджетна декларація в Україні містить показники дефіциту державного бюджету, державного та гарантованого боргу, граничних показників видатків державного бюджету. Показники в Бюджетній декларації до війни відповідали встановленим фіскальним правилам, а після початку повномасштабного вторгнення Бюджетна декларація на 2025-2027 роки відійшла від встановлених фіскальних правил, дію яких було призупинено на період воєнного часу. При цьому, однак, українська Бюджетна декларація не враховує показники соцфондів, а в положенні Директиви вказано, що вона має охоплювати усі загальнодержавні фінанси - the general government</p>

	<p>sector - які включають державний бюджет, місцеві бюджети (разом - зведений бюджет) та бюджети соцфондів.</p>
<p>(b) projections of each major expenditure and revenue item of the general government with more specifications on the central government and social security level, for the budget year and beyond, based on unchanged policies\\прогнози кожної основної статті видатків та доходів сектору загального державного управління з більш детальною деталізацією на рівні центрального уряду та соціального забезпечення на бюджетний рік та наступний період, виходячи з незмінної політики.</p>	<p>Бюджетна декларація містить прогноз видатків та доходів державного та місцевих бюджетів, але рівень бюджетів соцфондів вона не включає (див. вище). Також відсутня зведена інформація по фінансах сектору загальнодержавного управління. Прогноз доходів державного бюджету в Бюджетній декларації підкріплено детальним описом податкових ставок та політик в сфері оподаткування. Прогноз видатків за функціональними категоріями не здійснюється, а показники граничних видатків описані згідно із програмним методом. Хоча там зазначено цілі розпорядників бюджетних коштів, ці цілі в масі не є оптимально сформульованими, дуже часто описують скоріше ресурси чи процеси, аніж цілі державної політики. Також наведений прогноз показників місцевих бюджетів на 2025-2027 роки, а саме доходів, міжбюджетних трансфертів, видатків та реверсної дотації.</p>
<p>(c) a description of medium-term policies envisaged with an impact on general government finances, broken down by major revenue and expenditure item, showing how the adjustment towards the medium-term budgetary objectives is achieved compared to projections under unchanged policies\\опис середньострокової політики, яка може вплинути на фінанси органів державного управління, з розбивкою за основними статтями доходів і</p>	<p>Бюджетна декларація в Україні має опис основних показників доходів та очікування щодо державної політики в цій сфері. По видатках в Бюджетній декларації на 2022-2024 роки опис такої політики був обмежений очікуваними політиками в сфері соцзахисту (прожитковий мінімум, мінімальна зарплата, соціальні стандарти) та в оплаті праці працівників бюджетної сфери. У Бюджетній декларації на 2025-2027 роки видаткова частина</p>

Переговорний розділ «Економічна і монетарна політика»: що потрібно зробити, аби наблизити вступ України

<p>видатків, із зазначенням того, яким чином досягається коригування середньострокових бюджетних цілей порівняно з прогнозами за незмінної політики.</p>	<p>зосереджується на соцзахисті, політиці у справах ветеранів та національній безпеки і оборони. Решта політик у обох деклараціях згадані формально, але вони не містять чітких цілей або засобів державної політики у цих сферах.</p>
<p>(d) an assessment as to how in the light of their direct long-term impact on general government finances, the policies envisaged are likely to affect the long-term sustainability of the public finances\\ оцінку того, як у світлі їхнього прямого довгострокового впливу на державні фінанси, передбачена політика може вплинути на довгострокову стійкість державних фінансів.</p>	<p>Такої оцінки не міститься</p>
<p>Projections adopted within medium-term budgetary frameworks shall be based on realistic macroeconomic and budgetary forecasts in accordance with Chapter III\\ Прогнози, прийняті в рамках середньострокового бюджетного планування, повинні ґрунтуватися на реалістичних макроекономічних та бюджетних прогнозах відповідно до Глави III.</p>	<p>Бюджетна декларація базується на макропрогнозі, розробленому Міністерством економіки та включеному до Бюджетної декларації</p>
<p>Article 10. Annual budget legislation shall be consistent with the provisions of the medium-term budgetary framework. Specifically, revenue and expenditure projections and priorities resulting from the medium-term budgetary framework as set out in Article 9(2) shall constitute the basis for the preparation of the annual budget. Any departure from those provisions shall be duly explained\\Законодавство про річний бюджет має відповідати положенням середньострокового бюджетного планування. Зокрема, прогнози доходів і видатків та пріоритети, що впливають із середньострокових бюджетних рамок, як зазначено у статті 9(2), повинні становити основу</p>	<p>Україна має дуже обмежений досвід впровадження середньострокового планування. Перша прийнята Бюджетна декларація була декларацією на 2022-2024 роки, а в 2022 році почалася повномасштабна війна, після чого в 2024 році схвалили Бюджетну декларацію на 2024-2027 роки. Формально бюджет має складатися на підставі Бюджетної декларації. Втім, протестувати на практиці, наскільки річні бюджети відповідали би бюджетній декларації, Україні не вдалося. Поширена практика мирного часу із внесення частих змін до державного бюджету протягом року може бути викликом для дотримання цієї норми. Тим більше, в умовах війни вірогідність змін</p>

Переговорний розділ «Економічна і монетарна політика»: що потрібно зробити, аби наблизити вступ України

<p>для підготовки річного бюджету. Будь-яке відхилення від цих положень має бути належним чином пояснене.</p>	<p>набагато вища, і бюджет може із об'єктивних причин вийти за рамки декларації, незважаючи на закладений фіскальний простір.</p>
<p>Article 11. No provision of this Directive shall prevent a Member State's new government from updating its medium-term budgetary framework to reflect its new policy priorities. In this case, the new government shall indicate the differences from the previous medium-term budgetary framework\\Жодне положення цієї Директиви не перешкоджає новому уряду держави-члена оновлювати середньострокові бюджетні рамки, щоб відобразити нові політичні пріоритети. У цьому випадку новий уряд повинен вказати відмінності від попереднього середньострокового бюджетного планування.</p>	<p>Щорічно оновлюючи Бюджетну декларацію, уряд може вносити потрібні коригування. Бюджетна декларація на наступний рік складається на базі Бюджетної декларації, прийнятої в попередньому періоді, і може змінюватися в разі відхилення макропрогнозів від оновлених значень, відхилення прогнозованих бюджетних показників від фактичних значень та прийняття нових законодавчих та нормативних актів, що мають вплив на показники публічних фінансів.</p>

ДОДАТОК 7. ПРОЗОРІСТЬ ФІНАНСІВ РІВНЯ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ВСЕОХОПНІСТЬ РАМКИ БЮДЖЕТУВАННЯ

Розділ VI, Прозорість фінансів рівня загальнодержавного управління та всеохопність рамки бюджетування	Аналіз відповідних положень українського законодавства
<p>Article 12. Member States shall ensure that any measures taken to comply with Chapters II, III and IV are consistent across, and comprehensive in coverage of, all sub-sectors of general government. This shall, in particular, require the consistency of accounting rules and procedures, and the integrity of their underlying data collection and processing systems\\ Держави-члени повинні забезпечити, щоб будь-які заходи, вжиті для дотримання Глави II, III і IV, були послідовними та всебічно охоплювали всі підсектори загального державного управління. Це, зокрема, вимагає узгодженості правил і процедур бухгалтерського обліку, а також цілісності систем збору та обробки даних, що лежать в їх основі.</p>	<p>Згідно із Manual on Government Deficit and Debt (Eurostat), підсектори сектору загальнодержавного управління - бюджет центрального уряду (міністерства, відомства і т.д.), бюджети державних агенцій, бюджети місцевих урядів та бюджети соціальних фондів. В рамці українського середньострокового бюджетного планування розкриваються лише підсектори, що входять до державного бюджету - бюджет центрального уряду та бюджети державних агенцій. Окремо подаються показники місцевих бюджетів. Зведеної інформації про бюджет сектору загальнодержавного управління таким чином в декларації немає. Зведений бюджет та бюджети соціальних фондів публікуються окремо, діють за загальними бюджетними правилами та у відповідності до українського</p>

	законодавства, але не входять до рамки середньострокового бюджетного планування.
<p>Article 13. Member States shall establish appropriate mechanisms of coordination across sub-sectors of general government to provide for comprehensive and consistent coverage of all subsectors of general government in fiscal planning, countryspecific numerical fiscal rules, and in the preparation of budgetary forecasts and setting-up of multiannual planning as laid down, in particular, in the multiannual budgetary framework 2. In order to promote fiscal accountability, the budgetary responsibilities of public authorities in the various sub-sectors of general government shall be clearly laid down\\</p> <p>Держави-члени повинні створити відповідні механізми координації між підсекторами загального державного управління для забезпечення всебічного та послідовного охоплення всіх підсекторів загального державного управління у фінансовому плануванні, числових фінансових правилах, специфічних для країни, а також у підготовці бюджетних прогнозів та встановленні багаторічного планування, як це передбачено, зокрема, у багаторічній системі бюджетного планування 2. З метою сприяння фінансовій підзвітності необхідно чітко визначити бюджетні зобов'язання органів державної влади в різних підгалузях сектору загального державного управління.</p>	Немає.

<p>Article 14. 1. Within the framework of the annual budgetary processes, Member States shall identify and present all general government bodies and funds which do not form part of the regular budgets at sub-sector level, together with other relevant information. The combined impact on general government balances and debts of those general government bodies and funds shall be presented in the framework of the annual budgetary processes and the medium-term budgetary plans. 2. Member States shall publish detailed information on the impact of tax expenditures on revenues\1. У рамках щорічних бюджетних процесів держави-члени повинні визначити та представити всі органи та фонди загального державного управління, які не є частиною регулярних бюджетів на рівні підсекторів, разом з іншою відповідною інформацією. Сукупний вплив на баланси та борги органів і фондів загального управління повинен бути представлений в рамках річних бюджетних процесів та середньострокових бюджетних планів. 2. Держави-члени повинні публікувати детальну інформацію про вплив податкових видатків на доходи.</p>	Немає.
<p>3. For all sub-sectors of general government, Member States shall publish relevant information on contingent liabilities with potentially large impacts on public budgets, including government guarantees, non-performing loans, and liabilities stemming from the operation of public corporations, including the extent thereof. Member States shall also publish information on the participation of general government in the capital of private and public corporations in respect of economically significant amounts\ \ Для всіх підсекторів державного</p>	Немає.

<p>управління держави-члени повинні публікувати відповідну інформацію про існуючі зобов'язання з потенційно значним впливом на державний бюджет, включаючи державні гарантії, проблемні кредити та зобов'язання, що впливають з діяльності державних корпорацій, у тому числі їхній обсяг. Держави-члени також повинні публікувати інформацію про участь органів державного управління в капіталі приватних і державних корпорацій в економічно значущих обсягах.</p>	
---	--