

Створення Незалежної фіскальної інституції в Україні

Проєкт технічної допомоги в рамках Програми виборчої групи в Нідерландах на запит Міністерства фінансів України

Автори: Гельмут Бергер, Йоганнес Герс та Вім Суйкер

Жовтень 2026 року

Зміст

1. Виконавче резюме 4

2. Вступ 7

3. Фіскальна рада як частина процесу європейської інтеграції 9

4. Вимоги до Незалежних фіскальних інституцій відповідно до Європейської системи фіскального управління 9

4.1 Інституційні та організаційні вимоги 9

4.2 Покладені завдання та функції 12

5. Принципи ОЕСР щодо Незалежних фіскальних інституцій 15

6. Різні моделі Незалежних фіскальних інституцій у країнах Європейського Союзу та ОЕСР 17

7. Інституційний ландшафт фіскальної політики в Україні 26

7.1 Поточні фіскальні виклики 26

7.2 Система фіскальної політики та повноваження 26

7.3 Короткий огляд бюджетного процесу 26

7.4 Макроекономічне та фіскальне прогнозування 28

7.5 Верховна Рада України та Бюджетний комітет 30

7.6 Рахункова палата 30

7.7 Державна служба статистики України 32

7.8 Національний банк України 32

7.9 Незалежні аналітичні центри 33

7.10 Міжнародні організації 35

8. Варіанти створення Фіскальної ради в Україні 36

8.1 Основні положення та вимоги 36

8.2 Правова основа 36

8.3 Можливі моделі створення Незалежної фіскальної інституції в Україні 37

8.4 Забезпечення незалежності 39

8.5 Повноваження 40

8.6 Призначення керівництва та членів ради 46

8.7 Ресурси 48

8.8 Участь у бюджетному процесі 49

8.9 Наступні кроки 50

9. Література 52

10. Додаток I: Обов'язкові завдання та законодавчі вимоги до Незалежних фіскальних інституцій країн ЄС 56

11. Додаток II: Фіскальні ради східноєвропейських держав-членів ЄС 59

12. Додаток III: Незалежні макроекономічні аналізи, оцінки та рекомендації щодо політики в державах-членах ЄС 69

1. Ради економічних експертів 69

2. Економічні та соціальні ради 72

3. Незалежні економічні дослідницькі інститути 75

4. Незалежні фіскальні інституції 76

5. Центральні банки 76

6. Інше 77

13. Додаток IV: Підхід до діяльності з надання технічної допомоги щодо створення Фіскальної ради в Україні 78

1. Виконавче резюме

У рамках Програми виборчої групи Міністерства фінансів Нідерландів Міністерство фінансів України звернулося з проханням надати технічну допомогу щодо створення в Україні Фіскальної ради, яка відповідатиме вимогам Незалежних фіскальних інституцій (НФІ) відповідно до Європейської системи фіскального управління. У вересні та жовтні 2025 року команда проєкту технічної допомоги провела онлайн-зустрічі з відповідними українськими зацікавленими сторонами (Міністерством фінансів, Міністерством економіки, Секретаріатом Комітету Верховної Ради з питань бюджету, Рахунковою палатою, Державною службою статистики, Національним банком України, Програмою ЄС з підтримки управління державними фінансами (проєкт EU4PFM) та Центром аналізу публічних фінансів та публічного управління Київської школи економіки (KSE)). У січні 2026 року група експертів провела зустріч із першим заступником міністра фінансів паном Єрмоличевим та директорами департаментів Міністерства фінансів, щоб представити свої попередні висновки та обговорити подальші кроки.

Не існує єдиної універсальної інституційної моделі для європейської НФІ. Фіскальні умови та існуючий інституційний ландшафт зумовили формування дуже різних організаційних структур в окремих європейських країнах під час створення НФІ.

Можливі моделі

З огляду на сучасний інституційний ландшафт фіскальної політики в Україні та завдання, що наразі виконуються, найбільш реалістичними варіантами організаційної моделі є:

(1) Незалежний підрозділ при Рахунковій палаті

(2) Незалежна Рада, що функціонує при Національному банку

(3) Незалежний Парламентський бюджетний офіс, що підпорядковується парламенту

(4) Незалежна самостійна Фіскальна рада.

Ані Фіскальна рада, створена в рамках Рахункової палати, ані Фіскальна рада при Національному банку України не відповідають стратегічному позиціонуванню цих двох інституцій, а тому навряд чи отримають широке визнання. Рахункова палата, дотримуючись міжнародних стандартів, переходить до аудитів ex-post, що може призвести до потенційних конфліктів із завданнями ex-ante Фіскальної ради. Хоча в Європі є приклади створення Незалежних фіскальних інституцій у складі Національного банку, це може спричинити конфлікт інтересів з огляду на основну відповідальність банку за грошово-кредитну політику.

Прив'язка Незалежної фіскальної інституції до парламенту могла б забезпечити певний синергетичний ефект. Однак такий підхід не є поширеним у ЄС. Лише в Італії Парламентський бюджетний офіс виконує завдання, передбачені нормами ЄС, хоча й не бере регулярної участі в повсякденній роботі парламенту. Водночас відсутність прив'язки до парламенту не заважатиме Фіскальній раді звітувати перед ним.

Отже, з огляду на недоліки альтернативних варіантів, найбільш доцільним рішенням видається створення самостійної незалежної Фіскальної ради. Необхідною передумовою створення окремої незалежної фіскальної ради є наявність належної правової основи, включно з гарантіями незалежності..

Правова основа та повноваження

Створення самостійної Фіскальної ради потребуватиме прийняття первинного та вторинного права. У первинному праві слід хоча б врахувати ті елементи, які Директива ЄС та Європейська Комісія вважають ключовими: повноваження, незалежність, призначення членів та керівництва, необхідні кваліфікаційні вимоги, доступ до інформації, комунікація з громадськістю та регулярні зовнішні оцінювання. У законі про створення Ради слід врахувати, що в короткостроковій перспективі в Україні створення фіскальної інституції, здатної повною мірою виконувати всі необхідні функції може виявитися нереалістичним. Отже, законні повноваження можна спочатку визначити у більш вузькому розумінні і поступово розширювати або ж визначити їх від самого початку у більш широкому розумінні, виділивши ті сфери, які слід розглядати як першочергові пріоритети. Після створення правової основи для Фіскальної ради, повноваження Рахункової палати слід відповідно змінити, виключивши з них (ex-ante) оцінку проєктів бюджетів та прогнозів і зосередившись на аудитах ex-post.

Точний обсяг **повноважень** може варіюватися. Європейські вимоги щодо незалежного оцінювання фіскальної політики має бути в його основі. Хоча основна увага приділяється державним фінансам, більш широкі повноваження – наприклад, що включають оцінку вартості реалізації політики – вимагатимуть значно більшого аналітичного потенціалу та кількості кадрів. Такі завдання потребують значних ресурсів, і їх слід розглядати лише після того, як Рада визначить свої основні функції. Розширення завдань Фіскальної Ради за межі її фокусу суто на бюджетних питаннях і доручення Раді здійснення незалежних аналізу та оцінки для цілей стратегічного планування економічного та соціального розвитку, знадобиться ще більший аналітичний потенціал, а також персонал і члени Ради з більш різноманітним досвідом. Розширення повноважень Ради до сфери стратегічного планування[1] економічного та соціального розвитку може бути лише варіантом після того, як Рада з вузьким мандатом сфокусованим на урядову фіскальну політику здобуде суспільну довіру як незаангажованого оцінювача і доведе свою ефективність у своїй основній функції.

З огляду на нинішні обмеження ресурсів та відсутність нагальної потреби, повноваження невеликої, вузькоспеціалізованої Фіскальної ради можна було б конкретно зосередити на підвищенні прозорості та якості державних фінансів. Спочатку повноваження Фіскальної ради можна було б обмежити мінімальними вимогами, передбаченими зміненою Директивою Ради ЄС 2011/85/ЄС. Чотири основні повноваження, які мають бути чітко зазначені в правовому мандаті є такими:

- ⇒ Оцінка або схвалення макроекономічного прогнозу уряду
- ⇒ Моніторинг дотримання кількісних фіскальних правил, встановлених для конкретної країни
- ⇒ Оцінка узгодженості, послідовності та ефективності національної бюджетної системи

[1] Нещодавнє розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення Концепції національної системи стратегічного планування свідчить про актуальність стратегічного планування в Україні.

⇒ Участь у регулярних слуханнях та обговореннях у національному парламенті за запрошенням

Згодом повноваження можуть бути поступово розширені з метою включення таких додаткових функцій, як оцінка вартості реалізації політики та аналіз довгострокової стійкості державних фінансів. Розширення повноважень з обов'язковим виконанням функції оцінки вартості реалізації політики вимагатиме наявності додаткових кваліфікацій та ресурсів, а також доступу до закритих (податкових) даних, які можуть надати лише відповідні міністерства.

Керівництво та ресурси

Керівництво та кількість членів Фіскальної ради значною мірою залежатимуть від покладених на неї завдань та її організаційної моделі. На думку зацікавлених сторін, склад Ради не повинен бути надто малим, але й не повинен налічувати занадто багато членів, оскільки це може спричинити політичний вплив та знизити ефективність роботи. Найчастіше пропонувалося створити Раду у складі від 5 до 8 членів, які працюватимуть на умовах неповної зайнятості.

Для процесу призначення членів Фіскальної ради рекомендується триетапна процедура, яка включає відкритий конкурс, відбір та висунення щонайменше одного або кількох кандидатів, а також затвердження цього вибору парламентом. Голова Фіскальної ради та інші її члени повинні бути висунуті та призначені за допомогою прозорих процедур на основі їхнього досвіду та експертизи у сфері державних фінансів, макроекономіки або управління бюджетом. Право на висунення кандидатів у члени Ради може бути надане авторитетним установам, таким як Рахункова палата, Національний банк України, Конституційний Суд, академічні кола, Комітет з питань економіки, бюджету та фінансів або уряд та органи місцевого самоврядування.

Призначення має здійснюватися на фіксований термін, а також повинні бути передбачені норми щодо можливого повторного призначення. Члени Ради повинні призначатися на термін, що перевищує політичний цикл (наприклад, на п'ять або шість років з можливістю одноразового повторного призначення). Членів першого складу Фіскальної ради можна призначати на різний термін, щоб сформувати ступінчастий склад Ради. Нормативні положення також повинні передбачати певні обмеження щодо сумісності посад (наприклад, заборону бути членом парламенту, обіймати посади в політичній партії або в міністерстві), а також чіткий процес і критерії звільнення.

Що стосується необхідних **ресурсів,** то чисельність персоналу секретаріату Фіскальної ради залежить від повноважень та складу Ради. Майже всі зацікавлені сторони наголошували на тому, що бюджет є вкрай обмеженим і що чисельність Ради має бути якомога меншою. У разі вузьких повноважень, що охоплюють мінімальні вимоги ЄС, постійного персоналу у складі 6 осіб має бути достатньо (принаймні 4–5 економістів, яких підтримуватимуть кілька адміністративних працівників), при цьому варто зазначити, що можливість збільшення кількості персоналу пов'язаного із розширенням завдань у майбутньому не має бути законодавчо обмеженим. Рішення щодо найму персоналу Ради повинні бути виключною відповідальністю членів Фіскальної ради.

Фіскальна рада повинна отримувати необхідні фінансові ресурси для здійснення своєї діяльності. Фінансова незалежність вимагає високого рівня фінансової автономії, що забезпечується за рахунок власних бюджетних асигнувань та необмеженого розпорядження цими ресурсами, що гарантується окремою бюджетною статтею в загальному державному бюджеті. Парламент повинен брати участь у прийнятті рішень щодо ресурсів.

Участь у бюджетному процесі

Дві найважливіші події в бюджетному календарі – це рішення уряду щодо середньострокової бюджетної декларації (MTBF) на початку червня та рішення парламенту щодо бюджету наприкінці листопада. У відповідності із Директивою Ради ЄС 2011/85/EU Фіскальна рада має бути вчасно забезпечена адекватною інформацією необхідною для належного виконання своїх завдань. Своєчасне надання інформації є особливо важливим в процесі підготовки бюджетних рішень для надання Фіскальній раді достатньо часу для проведення ґрунтовної оцінки та подання звіту до ухвалення остаточного рішення.

Заключні зауваження

Конкретні повноваження та діяльність потенційної НФІ в Україні повинні бути адаптовані до потреб України. Більшість зацікавлених сторін виступає за надання Фіскальній раді широких повноважень, які, як мінімум, забезпечать відчутну додану цінність для фіскальної політики України. За нинішніх умов більшість із них вбачає обмежену додану цінність у повноваженнях, що обмежуються незалежною оцінкою макроекономічних прогнозів та дотриманням фіскальних правил.

Однак створення незалежної Фіскальної ради є однією з вимог для вступу до ЄС. Крім того, хоча нинішні воєнні обставини обмежують її безпосередню актуальність, потреба в незалежному контролі та громадському обговоренні фіскальної політики зростатиме в міру нормалізації ситуації в довгостроковій перспективі. Коли фіскальна політика знову стане більш стабільною, незалежні оцінки прогнозів та дотримання вимог допоможуть зміцнити прозорість, підзвітність та довіру до державних фінансів. При розгляді варіантів повноважень важливим питанням може стати визначення основних адресатів або бенефіціарів результатів аналізів Фіскальної ради (широка громадськість, уряд, конкретне міністерство, парламент, Європейська Комісія).

2. Вступ

Міністерство фінансів України звернулося до Програми виборчої групи Міністерства фінансів Нідерландів із проханням надати технічну допомогу щодо створення Фіскальної ради в Україні. Мета технічної допомоги – допомогти українським особам, відповідальним за прийняття рішень, ухвалити обґрунтоване рішення щодо створення Фіскальної ради, яка відповідатиме українським реаліям та вимогам ЄС щодо Незалежних фіскальних інституцій, з урахуванням досвіду Незалежних фіскальних інституцій держав-членів ЄС, особливо у Східній Європі. У Додатку IV наведено узгоджений підхід до надання цієї технічної допомоги між Міністерством фінансів України та Національною академією фінансів та економіки Міністерства фінансів Нідерландів.

Одним із пріоритетних заходів України в рамках європейської інтеграції за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» є створення Незалежної фіскальної інституції.

Запровадження ефективного бюджетного нагляду шляхом створення Незалежної фіскальної інституції включено до проєкту дорожньої карти «Реформа державного управління» (з терміном реалізації до 2027 року).[2] У своєму звіті про розширення за 2025 рік[3] Європейська комісія робить висновок, що, хоча підготовча робота розпочалася, Незалежної фіскальної інституції, яка б оцінювала прогнози уряду, ретельно перевіряла бюджетні припущення уряду або аналізувала ефективність попередніх прогнозів, не існує.

Цей проєкт технічної допомоги ґрунтується на попередній роботі, розпочатій Міністерством економіки щодо створення Ради незалежних експертів, передбаченої Стратегією реформування управління державними фінансами, затвердженою Кабінетом Міністрів України 29 грудня 2021 року (№ 1805-р). [4]

Цей проєкт технічної допомоги реалізують Гельмут Бергер (член Австрійської фіскальної консультативної ради та колишній голова Бюджетного управління австрійського парламенту), Йоганнес Герс (консультант з управління державними фінансами, колишній голова сектору державних фінансів Нідерландського бюро економічного аналізу (CPB), який раніше працював у Міністерстві фінансів Нідерландів та Нідерландському управлінні фінансових ринків), Мелек Ончю (голова Департаменту міжнародних справ Національної академії фінансів та економіки Міністерства фінансів Нідерландів) та Вім Суйкер (експерт з управління державними фінансами, колишній керівник програми з державних фінансів Нідерландського бюро економічного аналізу (CPB)).

У вересні та жовтні 2025 року команда проєкту технічної допомоги провела онлайн-зустрічі. Мета цих зустрічей полягала у поглибленні розуміння бюджетної системи України (включно з макроекономічним та бюджетним прогнозуванням) та збиранні думок зацікавлених сторін щодо створення Фіскальної ради за участю відповідних українських зацікавлених сторін (Міністерства фінансів, Міністерства економіки, Секретаріату Комітету Верховної Ради з питань бюджету, Рахункової палати, Державної служби статистики, Національного банку України, Програми ЄС з підтримки управління державними фінансами (проєкт EU4PFM) та Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління Київської школи економіки (KSE)). У січні 2026 року група експертів провела зустріч із першим заступником міністра фінансів паном Єрмоличевим та директорами департаментів Міністерства фінансів, щоб представити свої попередні висновки та обговорити подальші кроки.

У розділі 3 описано контекст та необхідність створення Фіскальної ради, яка відповідатиме вимогам щодо вступу до ЄС. У розділах 4, 5 та 6 викладено вимоги ЄС та рекомендації ОЕСР щодо Незалежних фіскальних інституцій. У розділі 6 наведено опис моделей НФІ, що застосовуються на практиці в державах-членах ЄС. У розділі 7 представлено контекст фіскальної політики в Україні. У розділі 8 наведено основні висновки команди проєкту технічної допомоги щодо створення Фіскальної ради в Україні. У Додатку I підсумовано обов'язкові завдання та законодавчі вимоги до Незалежних фіскальних інституцій (Фіскальних рад) країн ЄС. У Додатку II подано огляд Фіскальних рад східноєвропейських держав-членів ЄС. У Додатку III подано огляд незалежних макроекономічних аналізів,

[2] Кабінет Міністрів України, Дорожня карта з питань реформи державного управління (посилання)
[3] У розділі 17 Звіту щодо України 2025
[4] Кабінет Міністрів України (2021), Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки та плану заходів з її реалізації, наказ № 1805-р (посилання); Міністерство фінансів України (2021), Стратегія реформування системи державного управління на 2022–2025 роки. (посилання)

оцінок та рекомендацій щодо політики у державах-членах ЄС. У Додатку IV наведено узгоджений підхід щодо цієї технічної допомоги.

3. Фіскальна рада як частина процесу європейської інтеграції

Процес європейської інтеграції є ключовим компонентом стратегії розвитку України. Наразі в Україні немає Фіскальної ради чи іншої Незалежної фіскальної інституції. Однак створення такої інституції є необхідною умовою для вступу до Європейського Союзу.

Ці міркування набули ще більшої актуальності після того, як у 2023 році Україні було надано статус кандидата в члени ЄС.[5] З метою гармонізації та приведення національного законодавства у відповідність до acquis ЄС, створення Незалежної фіскальної інституції стало однією з головних вимог для завершення переговорів щодо розділу 17 Договору про приєднання, який охоплює економічну та грошово-кредитну політику.[6] У розділі 17 звіту Європейської комісії щодо України за 2023 рік було зроблено висновок, що в країні відсутня Незалежна фіскальна інституція, яка б оцінювала прогнози, аналізувала бюджетні припущення або оцінювала, наскільки попередні прогнози виправдалися. Цей висновок також був у звітах за 2024 та 2025 роки.[7]

Після надання Україні статусу країни-кандидата на вступ до ЄС було адаптовано Систему фіскального управління ЄС, а також формалізовано та розширено організаційні вимоги та завдання національних Незалежних фіскальних інституцій (див. Розділ 4 та Додаток I).

4. Вимоги до Незалежних фіскальних інституцій відповідно до Європейської системи фіскального управління

4.1 Інституційні та організаційні вимоги

Пакт про стабільність і зростання – це законодавча база (заснована на первинному та вторинному законодавстві ЄС), покликана забезпечити стійкість державних фінансів в інтересах стабільності Економічного і валютного союзу[8]. Створення НФІ є обов'язковим

[5] Європейська Рада (2023), Висновки, 14 та 15 грудня 2023 року. (посилання). У 2022 році Україні вже було надано перспективу вступу. Європейська Рада (2022), висновки щодо України, заяви про вступ України, Республіки Молдова та Грузії, Західних Балкан та зовнішніх відносин, 23 червня 2022 року. (посилання)

[6] У розділі 17 документу Європейської Комісії (2023), Аналітичному звіті щодо заявки України на членство в Європейському Союзі (посилання), зроблено висновок про відсутність Незалежної фіскальної інституції.

[7] Звіт щодо України 2025 та Звіт щодо України 2024 Європейської Комісії.

[8] Пакт про стабільність і зростання (ПСЗ), ухвалений у 1997 році, є механізмом Європейського Союзу, призначеним для координації національної фіскальної політики з метою забезпечення здорового стану державних фінансів та стабільності в єврозоні. Він встановлює для держав-членів обмеження щодо дефіциту державного бюджету (не більше 3 % ВВП) та державного боргу (не більше 60 % ВВП).

для держав-членів єврозони відповідно до законодавства «Six-Pack»[9] та «Two-Pack».[10] У квітні 2024 року набули чинності зміни до Системи фіскального управління Європейського Союзу, яка поширила це зобов'язання на всі держави-члени ЄС та передбачила посилення ролі Незалежних фіскальних інституцій.

Законодавчий пакет, прийнятий у 2024 році, складається з трьох частин:

- Регламент (ЄС) № 2024/1263 про ефективну координацію економічної політики та багатосторонній бюджетний нагляд, а також про скасування Регламенту Ради (ЄС) № 1466/97 є переглядом превентивного механізму фіскальних правил ЄС. Цей регламент має на меті створити бюджетний резерв, щоб уникнути порушення фіскальних правил.
- Регламент (ЄС) № 2024/1264, що вносить зміни до Регламенту (ЄС) № 1467/97 про прискорення та роз'яснення імплементації процедури щодо надмірного дефіциту, адаптує частину коригувального механізму фіскальних правил ЄС, який регулює критерії для ініціювання та врегулювання процедур у разі недотримання фіскальних правил.
- Директива Ради (ЄС) 2024/1265, що вносить зміни до Директиви 2011/85/ЄС про вимоги до бюджетних рамок держав-членів, визначає загальні мінімальні вимоги до бюджетних рамок держав-членів. Відповідно до цієї зміненої Директиви створення Незалежних фіскальних інституцій є обов'язковим для всіх держав-членів ЄС (у тому числі тих, що не входять до єврозони).

Нова система управління має на меті посилити роль НФІ, особливо в державах-членах, що не входять до єврозони. Зокрема, змінена **Директива 2011/85/ЄС** встановлює певні вимоги та критерії для національних НФІ та формалізує їхні завдання (див. також Додаток I).[11] Вона визначає їхню посилену роль в оцінці дотримання фіскальної системи ЄС та наданні рекомендацій щодо фіскальної політики, що є кроком у напрямку посилення фіскального нагляду з метою сприяння бюджетній дисципліні та підвищення рівня національної відповідальності за дотримання фіскальних правил ЄС.[12]

---

[9] Цей пакет із шести законодавчих заходів, ухвалений у 2011 році, значно посилив Пакт про стабільність і зростання. Він покращив моніторинг та забезпечення дотримання фіскальних правил, запровадив суворіші механізми врегулювання надмірного бюджетного дефіциту та державного боргу, а також створив інструменти для виявлення та усунення макроекономічних дисбалансів. Регламент «Six-Pack» запровадив так званий «Європейський семестр» як механізм координації економічної, бюджетної, соціальної політики та політики зайнятості в рамках Європейського Союзу.

[10] Спираючись на Пакт про стабільність і зростання та «Six-Pack», ці два регламенти набули чинності у 2013 році й були спрямовані саме на країни єврозони. Вони запровадили єдиний бюджетний графік та зобов'язали держави-члени подавати проєкти бюджетів до Європейської Комісії, що дозволило забезпечити більш ретельний нагляд та координацію фіскальної політики.

[11] Це також дозволило усунути деякі недоліки в законодавстві ЄС щодо моделі НФІ, які були виявлені Європейським судом аудиторів стосовно рівня їхньої прозорості, підзвітності та незалежності. (посилання)

[12] У нещодавно опублікованому дискусійному документі Генерального директорату з економічних і фінансових справ Європейської Комісії проаналізовано, наскільки НФІ країн ЄС на сьогодні відповідають відповідним положенням зміненої Директиви в рамках переглянутої законодавчої бази ЄС. (посилання) . Одночасно з цим було опубліковано інституційний документ на цю тему. (посилання)

Відповідно до статті 8a Директиви Ради (див. Додаток I), держави-члени ЄС зобов'язані створити на основі національних законів, нормативних актів або обов'язкових адміністративних положень НФІ, які є структурно незалежними органами або органами, наділеними функціональною автономією щодо бюджетних органів держав-членів. Їхні члени висуваються та призначаються за прозорою процедурою на основі їхнього досвіду та компетентності у сфері державних фінансів, макроекономіки або управління бюджетом. Для забезпечення їхньої Незалежності НФІ не можуть отримувати вказівок від бюджетних органів або будь-яких інших державних чи приватних органів. Вони також повинні бути забезпечені достатніми та стабільними ресурсами для ефективного виконання своїх завдань.

Для ефективного виконання своїх завдань НФІ повинні мати належний доступ до інформації[13] та можливість своєчасно оприлюднювати результати своїх оцінок. Довіра до НФІ залежить насамперед від якості їхніх аналізів. Однак без ефективної комунікації навіть найретельніші результати можуть залишитися непоміченими (Мережа НФІ ЄС, 2026).

Для перевірки належного функціонування НФІ повинні регулярно проходити зовнішню оцінку, яку проводять незалежні експерти. Багато оцінок було проведено ОЕСР за участю міжнародних експертів (Бельгія, Латвія, Литва, Фінляндія, Ірландія та Словаччина).[14] Що стосується Нідерландів, то оцінку організувала наглядова рада CPB, а провели її незалежні експерти.[15] Часто НФІ надає результати самооцінки як вхідні дані для зовнішньої оцінки. У більшості випадків оцінювана НФІ надає письмову відповідь на результати оцінки, в якій зазначає заплановані зміни у своїй діяльності. Здебільшого зовнішні оцінювачі аналізують, наскільки втілено заплановані зміни після попередньої зовнішньої оцінки. Наприклад, під час другого огляду ОЕСР щодо Незалежної фіскальної інституції Литви оцінювачі аналізують прогрес, досягнутий з часу першого огляду у 2019 році, та відзначають посилення її аналітичного потенціалу, підвищення прозорості прогнозування та інвестиції у більш чітку комунікацію.

З метою підвищення ефективності так званий принцип «дотримуйся або пояснюй» покликаний забезпечити, щоб держави-члени дотримувалися результатів оцінок НФІ або публічно пояснювали, чому вони їх не дотримуються.

Чинне **законодавство ЄС щодо НФІ** містить лише **обмежені вимоги** щодо їхньої інституційної та організаційної структури. Вимоги Європейського Союзу визнають, що **універсального підходу до НФІ не існує**, і залишають питання їхньої моделі значною мірою відкритими. Ці наглядові органи повинні враховувати існуючі інституційні умови та адміністративну структуру відповідної держави-члена. Це також визнається Принципами ОЕСР, оскільки місцеві потреби та місцеве інституційне середовище повинні визначати варіанти ролі та структури НФІ. Держави-члени також можуть створювати більше ніж одну НФІ, за умови, що повноваження, передбачені законодавством ЄС, чітко розподілені та не перетинаються між собою.

---

[13] Щодо доступу до інформації, виходячи з досвіду Незалежних фіскальних інституцій у державах-членах ЄС, бажано мати відповідне правове регулювання та принаймні меморандум про взаєморозуміння з Міністерством фінансів стосовно цього питання.

[14] ОЕСР: Парламентські бюджетні офіси та незалежні фіскальні інституції; ОЕСР (2025), Огляд ОЕСР щодо незалежної фіскальної інституції Литви 2025. (посилання)

[15] Комісія з зовнішнього оцінювання CPB (2022), «Просто робити», звіт з оцінювання діяльності Центрального планового бюро за період 2016–2021 років. (посилання)

Фіскальні умови та існуючий інституційний ландшафт зумовили формування дуже **різних організаційних структур** НФІ в окремих країнах (див. також Додаток II та таблиці про конкретні європейські НФІ в основному тексті). Вони можуть відрізнятися залежно від розміру країни, наявних людських ресурсів та технічних можливостей, політичних або економічних обставин, а також повноважень уже існуючих інституцій. У багатьох випадках існуючим інституціям також доручали додаткові завдання. Це стосується, зокрема, повноважень незалежних органів, що випливають із законодавства ЄС. Отже, НФІ в ОЕСР та Європейському Союзі є дуже неоднорідними за розмірами, системою управління, повноваженнями та ресурсами. Хоча деякі НФІ в Європейському Союзі існують протягом тривалого часу, багато з них було створено лише після набрання чинності європейського законодавства («Six-Pack» та «Two-Pack»). У деяких країнах ці функції виконує одна установа, в інших – вони розподілені між кількома установами. Сьогодні НФІ існують у тій чи іншій формі в усіх державах-членах ЄС і тісно співпрацюють у рамках мережі (мережа НФІ ЄС[16]).

4.2 Покладені завдання та функції

НФІ можуть виконувати широке коло різних завдань і функцій, однак відповідно до зміненої Директиви Ради ЄС 2011/85/ЄС на НФІ мають бути покладені такі чотири **основні завдання**:

- Складання, оцінка або схвалення щорічних та багаторічних макроекономічних прогнозів;
- Моніторинг дотримання кількісних фіскальних правил, специфічних для кожної країни,
- Оцінка узгодженості, послідовності та ефективності національної бюджетної системи; та
- Участь у регулярних слуханнях та обговореннях у національному парламенті на випадок запрошення

Для дотримання Системи фіскального управління Європейського Союзу завдання, які мають бути покладені на НФІ у відповідній державі-члені, включають:

Макроекономічне прогнозування: НФІ можуть складати, оцінювати або схвалювати офіційні макроекономічні прогнози, на яких ґрунтуються державний бюджет та середньострокові фіскальні плани. Використання незалежних прогнозів допомагає забезпечити об'єктивну основу для складання бюджету, уникнувши оптимістичного упередження, яке часто притаманне урядовим прогнозам. У державах-членах, де офіційні прогнози, що лежать в основі бюджетного планування, не складаються НФІ, вони повинні бути оцінені або затверджені НФІ перед включенням до бюджету.

Моніторинг дотримання фіскальних правил: Кожна держава-член встановлює власні конкретні кількісні фіскальні правила з метою ефективного забезпечення виконання своїх зобов'язань у рамках Європейської системи фіскального управління. Оцінка стану державних фінансів, а особливо ефективний та своєчасний моніторинг дотримання

[16] Мережа НФІ ЄС є добровільною та інклюзивною організацією, відкритою для всіх незалежних органів фіскального нагляду, що діють у ЄС. Вона забезпечує платформу для обміну думками, досвідом та об'єднання ресурсів у сферах, що становлять спільний інтерес.

фіскальних правил, визнаються основною функцією НФІ як органу фіскального нагляду. На основі надійного та незалежного аналізу НФІ розглядають щорічні та середньострокові бюджетні пропозиції урядів. У деяких країнах НФІ також аналізують довгострокову стійкість державних фінансів та пов'язані з цим ризики, хоча ця функція безпосередньо не передбачена мінімальними вимогами директиви ЄС. Оцінки зазвичай включають аналіз того, чи дотримувалися фіскальних правил у минулому та чи відповідають прогнозовані бюджетні показники встановленим вимогам. НФІ також можуть готувати або схвалювати бюджетні прогнози, які в основному використовуються як кількісний орієнтир для оцінки відповідності урядових планів фіскальним правилам.

Оцінка національної бюджетної системи: Оцінка узгодженості, послідовності та ефективності національної бюджетної системи є новим завданням, доданим відповідно до зміненої Директиви Ради. Оскільки це виходить за межі поточних завдань, НФІ все ще повинні розробити відповідні стандарти та практики для виконання цього нового зобов'язання. Крім того, правове оформлення все ще часто потребує врахування цього нового завдання НФІ.[17]

Приклади того, як завдання, покладені на НФІ відповідно до Системи фіскального управління Європейського Союзу, виконуються в державах-членах, можна знайти за посиланнями на останні публікації Фіскальних рад у вставці нижче.

Посилання на деякі останні публікації фіскальних рад держав-членів ЄС
Затвердження офіційного макроекономічного прогнозу: Ірландія: Підтвердження макроекономічного прогнозу, осінь 2025 року Італія: Валідація макроекономічного прогнозу, жовтень 2025 року Португалія: Макроекономічні прогнози, що лежать в основі Проєкту державного бюджету на 2026 рік
Аналіз офіційного макроекономічного прогнозу: Франція: Висновок щодо проєкту бюджету та законопроєкту про бюджет соціального забезпечення на 2026 рік
Моніторинг дотримання фіскальних правил: Австрія: Звіт про дотримання фіскальних правил, червень 2025 року Ірландія: Звіт про фіскальну оцінку, листопад 2025 року Румунія: Попередній висновок щодо другого перегляду бюджету на 2025 рік Словаччина: Оцінка проєкту бюджету сектору загального держаного управління на 2026–2028 роки
Інші публікації: Франція: Методологічна примітка щодо зростання державних видатків за умови «незмінної політики» Ірландія: Попередня версія переглянутого Середньострокового плану, грудень 2025 року Ірландія: Робочий документ щодо потреб Ірландії в інфраструктурі Португалія: Стан та динаміка умовних зобов'язань сектору загального державного управління

Крім того, два Регламенти, що регулюють превентивний та коригувальний механізми Пакту про стабільність та зростання, і фіскальні правила ЄС також передбачають певні завдання для НФІ. Держави-члени можуть звернутися до відповідної НФІ з проханням надати

[17] Європейська Комісія (2025), Проміжний звіт про хід виконання Директиви Ради 2024/1265/ЄС від 29 квітня 2024 року, якою вносяться зміни до Директиви Ради 2011/85/ЄС щодо вимог до бюджетних рамок, Інституційний документ № 323. (посилання)

висновок щодо макроекономічного прогнозу та макроекономічних припущень, на яких ґрунтується траєкторія чистих видатків.[18] Держави-члени також можуть звернутися до відповідної НФІ з проханням надати оцінку відповідності поданих даних про фактичні бюджетні результати узгодженій траєкторії чистих видатків та проаналізувати фактори, що лежать в основі відхилення від траєкторії чистих видатків.

У рамках процедури щодо надмірного дефіциту уряди держав-членів можуть звернутися до відповідної НФІ з проханням підготувати окремий звіт, що не має зобов'язального характеру, щодо достатності вжитих та запланованих заходів стосовно цільових показників.

[18] З 2032 року це стане формальною вимогою, а не правом вибору.

5. Принципи ОЕСР щодо Незалежних фіскальних інституцій

До Незалежних фіскальних інституцій (НФІ) належать такі органи, як **Незалежні фіскальні ради** та **Парламентські бюджетні офіси**. Їх об'єднує те, що вони є незалежними органами, які фінансуються державою, підпорядковуються законодавчій або виконавчій владі на підставі відповідних законодавчих актів та здійснюють неупереджений нагляд і аналіз фінансів державного сектору, а в деяких випадках також надають консультації щодо фіскальної політики та її ефективності. Структура цих інституцій демонструє **значну неоднорідність** щодо організації, повноважень, керівництва, ресурсів, незалежності, завдань, процедур, доступу до інформації та комунікації з парламентами та громадськістю.

З метою визначення певних міжнародно визнаних стандартів, незважаючи на існуючу неоднорідність серед НФІ, **Рада ОЕСР** у 2014 році ухвалила **Рекомендацію щодо принципів діяльності Незалежних фіскальних інституцій**, яка має створити сприятливі умови, забезпечити успішне виконання завдань НФІ та гарантувати їхню довгострокову життєздатність.[19] [20] У своїй рекомендації Рада ОЕСР визнала потенціал НФІ у зміцненні бюджетної дисципліни, сприянні більшій прозорості та підзвітності бюджету, а також підвищенні якості громадського обговорення питань фіскальної політики.

Рекомендація ОЕСР складається з **22 принципів**, об'єднаних у **дев'ять загальних розділів**. Наведений нижче графік ілюструє ці дев'ять розділів та описує їхній основний зміст.[21]

Рисунок 1: Принципи ОЕСР щодо діяльності Незалежних фіскальних інституцій



[19] ОЕСР (2014), Рекомендація Ради щодо принципів діяльності Незалежних фіскальних інституцій. (посилання)

[20] У 2022 році Рада ОЕСР дійшла висновку, що на даний момент немає необхідності переглядати Рекомендацію. Див. ОЕСР (2025), Рекомендація Ради щодо принципів діяльності Незалежних фіскальних інституцій. (посилання)

[21] ОЕСР (2022), Звіт про виконання Рекомендації ОЕСР щодо принципів діяльності Незалежних фіскальних інституцій. (посилання)

Принципи ОЕСР покликані забезпечити якомога краще виконання завдань та сприяти дотриманню основних цінностей НФІ, зокрема їх незалежності, неупередженості, прозорості, підзвітності, високої компетентності та необхідного доступу до інформації. З огляду на накопичений досвід та отримані уроки, вони покликані пом'якшити особливі виклики, з якими стикаються НФІ, такі як приховування інформації чи фінансування або затримки у процесі призначення керівництва.

Принципи ОЕСР слугують загальновизнаною еталонною моделлю для ЄС та МВФ і використовуються як орієнтир для передової практики. Звіт про виконання Рекомендації ОЕСР свідчить, що Рекомендація Ради виявилася актуальною та широко застосовується країнами-учасницями.[22] У тих випадках, коли Рекомендація не знайшла чіткого законодавчого втілення, деякі НФІ прийняли її самостійно через свої внутрішні правила та стандарти.

[22] ОЕСР (2022), Звіт про виконання Рекомендації ОЕСР щодо принципів діяльності Незалежних фіскальних інституцій. (посилання)

6. Різні моделі Незалежних фіскальних інституцій у країнах Європейського Союзу та ОЕСР

Моделі, що застосовуються для НФІ на практиці, значно відрізняються як за інституційними аспектами, так і за поставленими завданнями. Це визнається як у рекомендаціях ЄС, так і в Принципах ОЕСР, оскільки жорстких вимог не існує. Більший акцент робиться на місцевих потребах та відповідальності, а також на необхідній синергії в межах інституційного ландшафту національної фіскальної політики.[23]

Незважаючи на значну неоднорідність, існуючі НФІ можна розділити на чотири категорії:[24]

(1) Фіскальні ради як самостійні інституції: Фіскальні ради часто мають колегіальну структуру керівництва, в якій голова відіграє особливу роль. Зазвичай вони мають допоміжні підрозділи різного розміру, у складі яких працюють аналітики та секретарський персонал. Членами ради можуть бути експерти або науковці, які працюють на умовах повної або неповної зайнятості. Вони не мають прямого інституційного зв'язку з розробниками політики, окрім процедури призначення та механізмів підзвітності. Члени Ради можуть мати академічну освіту або ж відображати інституційний ландшафт країни. Закони про створення таких інституцій часто містять чіткі гарантії їхньої незалежності та незалежності членів Ради. З метою забезпечення належних ресурсів вони можуть бути приєднані (наприклад, шляхом використання їхніх приміщень або кадрових ресурсів) до виконавчої влади або інших інституцій, таких як центральні банки, зберігаючи при цьому інституційну незалежність. Ради в Португалії та Ірландії є прикладами ефективних, відносно невеликих самостійних інституцій (див. таблиці нижче).

(2) Законодавчі або Парламентські бюджетні офіси: Вони виконують функції НФІ, одночасно задовольняючи аналітичні та дослідницькі потреби законодавчого органу. Вони можуть бути невід'ємною частиною парламентської адміністрації з конкретними правовими або законодавчими гарантіями незалежності. Вони також можуть бути створені як автономні та незалежні органи під егідою парламенту з конкретними нормами щодо призначення керівника ПБО або членів у разі колективного керівництва.

(3) Вищі аудиторські установи (ВАУ), яким доручено виконувати функції НФІ: Така схема менш поширена і вимагає чіткого інституційного розмежування аудиторських завдань. Хоча робота ВАУ та ПБО або Фіскальних рад може частково перетинатися в деяких сферах, зокрема щодо моніторингу виконання бюджету або дотримання фіскальних правил, що, відповідно, забезпечує економію масштабу, ВАУ виконують й інші, відмінні функції, такі як проведення аудитів окремих державних органів. З іншого боку, Фіскальні ради, як правило, оцінюють вплив політики, приділяючи більшу увагу економічній оцінці та аналізу. Для забезпечення ефективності обох

[23] Огляд ролі та інституційної структури НФІ (ПБО та Фіскальних рад) у країнах ЄС та країнах-кандидатах на вступ до ЄС наведений у праці В. Суйкера (2023), Інституційна структура ПБО та Фіскальних рад у країнах ЄС та країнах-кандидатах на вступ до ЄС. (посилання)

[24] Цю класифікацію можна знайти також у кількох літературних джерелах: наприклад, ОЕСР (2022), Звіт про виконання Рекомендації ОЕСР щодо принципів діяльності Незалежних фіскальних інституцій (посилання); Міжнародний валютний фонд (МВФ) (2013), Функції та вплив Фіскальних рад (посилання); Р. Бітсма та ін., (2018) (посилання)

функцій важливо зберегти чітке інституційне розмежування між попередньою (ex-ante) роллю НФІ та повноваженнями Вищих аудиторських установ щодо ex-post аудитів.

(4) Інші установи, такі як незалежні Економічні дослідницькі інститути: У деяких країнах окремі завдання НФІ доручаються авторитетним економічним дослідницьким інститутам, незалежність яких забезпечується механізмами фінансування, порядком призначення керівництва або законодавством. Зазвичай вони мають значний дослідницький потенціал і виконують широке коло завдань у сфері економічного аналізу. У більшості випадків їм доручають підготовку макроекономічних прогнозів, які становлять основу для складання бюджету.

Ситуація в окремих країнах дуже різниться і залежить від інституційного середовища та конкретних потреб країни. Там, де парламенти все ще перебувають у слабкому становищі та мають обмежені технічні можливості, створення ПБО здійснюється більш активно і також підтримується міжнародною спільнотою. Це особливо характерно для країн, які все ще відстають у розвитку та не мають добре розвинених інституцій у сфері фіскальної політики. Зміцнення аналітичних навичок парламенту в бюджетному процесі також має сприяти демократичному розвитку. Однак є й розвинені економіки з давніми парламентськими традиціями, які створили ПБО, що функціонують дуже ефективно та успішно виконують усі необхідні вимоги НФІ. Прикладами є ПБО в Італії та Канаді.

Натомість у Європейському Союзі після запровадження законодавства «Six-Pack» та «Two-Pack» більший акцент було зроблено на створенні Фіскальних рад, які, окрім оціночної функції, також мали на меті надавати уряду відповідні рекомендації. Завдання НФІ були покладені переважно на Вищі аудиторські установи в країнах, які мали лише обмежені загальні можливості для проведення фіскальних аналізів і не розглядали питання створення додаткової установи через брак ресурсів (наприклад, Фінляндія та Литва). У деяких країнах, де це вже було загальноприйнятою практикою до запровадження регламентів ЄС, підготовку макроекономічних прогнозів для складання бюджету здійснюють незалежні економічні дослідницькі інститути. Так відбувається в Австрії, Бельгії, Люксембурзі та Нідерландах. Серед нових держав-членів це стосується Словенії, де Інститут макроекономічного аналізу та розвитку відповідає за макроекономічний прогноз, який використовується для формування державного бюджету.

НФІ зосереджують свою увагу на центральному уряді. НФІ оцінюють або схвалюють макроекономічний прогноз центрального уряду, підготовлений Міністерством фінансів або Міністерством економіки. Крім того, НФІ контролюють дотримання національних фіскальних правил, які здебільшого стосуються дефіциту бюджету центрального уряду або консолідованого державного сектору, що включає органи місцевого самоврядування та фонди соціального страхування (але не приватні пенсійні фонди). У багатьох країнах ЄС макроекономічна значимість органів місцевого самоврядування обмежується вимогами щодо збалансованого бюджету та обмеженнями на боргове фінансування. Як наслідок, їхні дефіцити, як правило, є невеликими та відносно стабільними. Фонди соціального страхування, як правило, тісно інтегровані в процес бюджетного обговорення на рівні центрального уряду. НФІ виділяють мало ресурсів, якщо взагалі виділяють, на моніторинг державних підприємств. Ці суб'єкти можуть привертати увагу, коли генерують значні та нестабільні потоки дивідендів до центрального уряду, але в іншому випадку вони, як правило, не є основним об'єктом фіскального нагляду. Щодо державних підприємств,

багато Вищих аудиторських установ відіграють роль у нагляді за державними підприємствами та державною політикою щодо державних підприємств.

AIReF, іспанська НФІ, є винятком, оскільки проводить аналіз бюджетів 17 автономних регіонів та муніципалітетів (органів місцевого самоврядування). OBR також готує незалежні прогнози щодо децентралізованих податків та видатків Уельсу та Шотландії.

Директива Ради ЄС (ЄС) 2024/1265 (посилання) вимагає, щоб Незалежні фіскальні інституції мали достатні та стабільні ресурси для ефективного виконання своїх завдань, включаючи будь-який вид аналізу в межах своїх повноважень.

Майже всі НФІ мають фінансування, передбачене законом. Лише Іспанська НФІ має інші джерела фінансування Вона отримує оплату за додаткові дослідження, замовлені урядом. Окрім цього деякі НФІ отримують навчальну підтримку від ЕС, зокрема Словацька НФІ). Більшість НФІ мають повну фінансову автономію де-юре, тоді як деякі мають повну фінансову автономію де-факто. У деяких НФІ платежі мають бути затверджені іншою установою, що іноді створює певні труднощі.

Таблиця 1: Фінансування Незалежних фіскальних інституцій в ЄС[25]

		Фінансування, передбачене законом?	**Інші джерела фінансування**	**Повна автономія?**
Австрія	FISK	Так – джерело фінансування, але не його обсяг	Ні	Так
Бельгія	PSBR	Так	Ні	Інше
Болгарія	FCB	Так	Ні	Платежі мають бути затверджені іншою установою, що іноді викликає певні труднощі
Кіпр	FCC	Так	Ні	Платежі мають бути затверджені іншою установою, що іноді викликає певні труднощі
Чехія	CFC	Так	Ні	Так
Німеччина	Не застосовується	Ні	Ні	Так
Данія	DEC	Ні	Ні	Так
Естонія	-	Так	Ні	Платежі мають бути затверджені іншою установою, проте де-факто існує повна автономія у їх використанні

[25] Більше інформації про фінансування можна знайти в базі даних Європейської комісії з питань управління державними фінансами (посилання)

Греція	HFISC	Так	Ні	Платежі мають бути затверджені іншою установою, проте де-факто існує повна автономія у їх використанні
Іспанія	AIReF	Так	Так	Інше – Фінансова автономія, за винятком витрат на персонал у широкому розумінні (які мають бути затверджені Міністерством фінансів)
Фінляндія	NAOF	Ні	Ні	Інше
Франція	HCFP	Так	Ні	Платежі мають бути затверджені іншою установою, проте де-факто існує повна автономія у їх використанні
Хорватія	FPC	Так	Ні	Так
Угорщина	FC	Так	Ні	Платежі мають бути затверджені іншою установою, проте де-факто існує повна автономія у їх використанні
Ірландія	IFAC	Так	Ні	Так
Італія	PBO	Так	Ні	Так
Литва	NAO	Так	Ні	Інше
Люксембург	CNFP	Ні	Ні	Так
Латвія	FDC	Так	Ні	Так
Мальта	MFAC	Так	Ні	Так
Нідерланди	CoS - AD	Так	Ні	Так
Португалія	CFP	Ні	Ні	Так
Румунія	FC	Так	Ні	Платежі мають бути затверджені іншою установою, що іноді створювало певні труднощі
Швеція	SFPC	Ні	Ні	Так
Словенія	FC	Так	Ні	Так
Словаччина	CBR	Так	Так	Так

Багато держав-членів ЄС досі перебувають у процесі приведення національного законодавства у відповідність із зміненою Директивою про вимоги до бюджетних рамок держав-членів (Grevesmühl, 2025). Однією із сфер, де більшості держав-членів ще належить вжити заходів, є вимога щодо забезпечення НФІ достатніми та стабільними

ресурсами. Жодна держава-член не має законодавства або інших обов'язкових адміністративних положень, які б повністю гарантували достатні та стабільні ресурси для НФІ. Хоча більшість НФІ повідомляють, що їхніх поточних ресурсів достатньо, більшість НФІ не мають механізму для забезпечення стабільності ресурсів. Історія стабільного фінансування, звичайно, є позитивним сигналом. Однак вона не забезпечує правового захисту ані від раптових скорочень бюджету, ані від тривалого періоду недофінансування в майбутньому. (Grevesmühl, 2025).

Щодо точності макроекономічних прогнозів НФІ, то офіційні макроекономічні прогнози складають лише 5 НФІ: WIFO в Австрії, FPB у Бельгії, CPB у Нідерландах, STATEC в Люксембургу та IMD у Словенії. Ці інституції регулярно оцінюють ефективність своїх прогнозів (див., наприклад, CPB (2021), Schleibecker (2025)). У 2020–2024 роках похибки прогнозів були значно більшими, ніж у попередні роки, та у 2025 році через надзвичайні кризи (пандемія COVID-19, шок цін на енергоносії). Поза межами ЄС офіційні макроекономічні прогнози також готує британське OBR, яке щорічно проводить оцінку прогнозів (посилання). В результаті аналізу за більш тривалий період, в якому порівнювалися точність та упередженість прогнозів ВВП від OBR з прогнозами Міністерства фінансів до 2010 року (OBR було засновано у 2010 році), зроблено висновок, що упередженість на користь оптимізму у прогнозах OBR була меншою, ніж у прогнозах Міністерства фінансів (Аткінс і Ланскі, 2023).

Однак більшість НФІ не складають офіційні макроекономічні прогнози, а лише оцінюють їх або схвалюють. Публікацій щодо правильності таких оцінок та схвалень не існує. Відмова у схваленні трапляється вкрай рідко. Є один добре задокументований приклад: у 2018 році ПБО Італії визнало прогноз зростання, наведений у Проєкті бюджетного плану, надто оптимістичним і не схвалило його (посилання). Уряд переглянув прогноз зростання в бік зниження, після чого ПБО Італії його схвалило.

Прямі суперечки між урядом та НФІ щодо економічних прогнозів трапляються рідко, оскільки уряди, ймовірно, намагаються запобігти дуже критичним оцінкам та відмовам у схваленні, зважаючи на можливі політичні наслідки (Мережа НФІ ЄС, 2026).

Функціонування НФІ в ЄС на практиці не обходиться без проблем. У ході опитування 2022 року багато НФІ висловили занепокоєння щодо повного доступу до якісної та своєчасної інформації (Мережа НФІ ЄС, 2022a). Деякі НФІ вказали на недостатню кількість персоналу для виконання своїх завдань. НФІ мають справу з державним бюджетом – надзвичайно чутливою темою, яка активно обговорюється політиками. У періоди інтенсивних дебатів щодо фіскальної політики НФІ можуть опинитися в центрі політичної уваги та під прямим тиском. Коли фіскальні рішення стають предметом гострих суперечок, оцінки НФІ можуть бути оскаржені або політизовані. Це було очевидно і за межами ЄС. Наприклад, у Великій Британії Управління бюджетної відповідальності (OBR) опинилося під пильною увагою під час дебатів щодо «міні-бюджету» на 2022 рік, запровадженого урядом Ліз Трасс. Нещодавно OBR знову опинилося в центрі політичних дискусій, що ілюструє, як органи фіскального нагляду можуть стати частиною ширшої громадської та політичної дискусії щодо фіскальної політики.

Португалія – Португальська рада з питань державних фінансів (CFP)

CFP – Португальська рада з питань державних фінансів

Правова основа:

CFP було створено згідно із Законом № 22/2011 від 20 травня після внесення 5-ї поправки до Закону про бюджетну систему (Закон № 91/2011 від 20 серпня). Чинний Закон про бюджетну систему містить посилання на CFP у статті № 7.

Статут CFP, юридично обов'язковий акт, встановлений національним законодавством, а саме Законом № 54/2011 від 19 жовтня, визначає правосуб'єктність, незалежність та операційну структуру CFP.

Закон про бюджетну систему також відводить CFP вирішальну роль у механізмі виправлення відхилень, що відповідає оцінці дотримання фіскальних правил та законодавства Співтовариства.

Меморандум про взаєморозуміння між CFP та Міністерством фінансів визначає порядок роботи щодо макроекономічних прогнозів, що лежать в основі документів бюджетного планування, та описує, яким чином буде оброблятися інформація, надана Міністерством фінансів.

Повноваження:

- Оцінка макроекономічних сценаріїв, прийнятих урядом, та відповідності бюджетних прогнозів цим сценаріям;
- Оцінка дотримання національних фіскальних правил;
- Аналіз динаміки державного боргу та його стійкості;
- Аналіз динаміки існуючих зобов'язань, з особливим акцентом на пенсійні системи та системи охорони здоров'я, а також на державно-приватні партнерства та концесії;
- Оцінка фінансового стану регіональних та місцевих органів влади;
- Оцінка економічного та фінансового стану підприємств державного сектору;
- Аналіз податкових видатків;
- Моніторинг виконання бюджету.

CFP зобов'язана готувати публікації щодо матеріалів, які подаються, та процедур, що здійснюються в межах нормативно-правової бази ЄС, яка регулює Пакт стабільності та зростання, а також щодо проєкту державного бюджету..

Незалежність:

Відповідно до законів та статутів, CFP не може запитувати або отримувати вказівки від парламенту, уряду чи будь-якої іншої державної або приватної організації.

Керівництво:

Вища рада CFP є колегіальним органом, що складається з п'яти членів, яких призначає Рада міністрів за спільним поданням голови Рахункової палати та голови Банку Португалії. Членами Вищої ради мають бути особи з визнаними заслугами, які мають досвід роботи в галузі економіки та державних фінансів і відзначаються високим рівнем незалежності (стаття 12 Статуту). Члени Вищої ради мають 7-річний термін повноважень, який не поновлюється. Не можуть бути членами Вищої ради особи, які протягом попередніх двох років були членами Європейського парламенту, членами національного парламенту, членами уряду, членами одного з регіональних урядів, членами виконавчих органів місцевого самоврядування, членами національних виконавчих органів політичної партії або керівниками у державному секторі.

Роботу Ради забезпечує штат із 17 співробітників, які працюють на умовах повної зайнятості.

Ресурси:
CFP фінансується за рахунок державного бюджету. Асигнування з державного бюджету можуть бути скорочені лише за належним чином обґрунтованих виняткових обставин.

Доступ до інформації:
Відповідно до статті 8 Статуту Рада має доступ до всієї економічної та фінансової інформації, необхідної для виконання її завдань, а всі державні органи зобов'язані своєчасно надавати цю інформацію, а також додаткові роз'яснення у відповідь на запити. Уряд повинен надавати Раді макроекономічні моделі, що використовуються та їхні основні припущення.

У минулому CFP публічно заявляла про невиконання міністерствами обов'язку щодо надання інформації. Після вжиття відповідних заходів ці заяви були відкликані.

Відносини із законодавчою владою:
Президент та віце-президент можуть брати участь у парламентських слуханнях (статті 18 та 19 Статуту). Вони регулярно беруть участь у парламентських слуханнях, особливо під час щорічного процесу ухвалення державного бюджету.

У парламенті Португалії діє Відділ технічної підтримки бюджету (посилання), який проводить технічний аналіз бюджетних документів та здійснює моніторинг виконання бюджету.

Прозорість та комунікація:
Усі публікації, підготовлені CFP, мають надсилатися президенту Республіки, парламенту, уряду, Рахунковій палаті та Банку Португалії. Усі публікації мають бути оприлюднені на веб-сайті Ради.

Президент та віце-президент можуть проводити прес-конференції (статті 18 та 19 Статуту).

У 2019 році було проведено зовнішній огляд діяльності CFP.

Ірландія – Ірландська фіскальна консультативна рада (IFAC)

Ірландська фіскальна консультативна рада – Бюджетний наглядовий орган Ірландії

Правова основа:

Закон про фіскальну відповідальність 2012 року

Закон про Фонд майбутнього Ірландії та Фонд інфраструктури, клімату і природи 2024 року

Меморандум про взаєморозуміння між Радою та Міністерством фінансів (остання редакція від 2025 року)

Повноваження:

- Моніторинг дотримання національних фіскальних правил
- Схвалення офіційних макроекономічних прогнозів
- Оцінка офіційних економічних та фіскальних прогнозів
- Оцінка того, чи сприятиме загальна фіскальна політика уряду розсудливому управлінню економікою та державними фінансами

Рада готує регулярні аналітичні матеріали та звіти, що сприяють виконанню її повноважень. До них належать Звіти про фіскальну оцінку, що виходять двічі на рік, щорічна Передбюджетна заява та з меншою періодичністю – Звіт про довгострокову стійкість. На підтримку своїх повноважень Рада також час від часу проводить дослідження та аналітичну роботу щодо ірландської економіки, макроекономічного прогнозування та фіскальної політики.

Міністр фінансів подає офіційну відповідь на звіти про фіскальну оцінку.

Фіскальна рада повинна, як тільки це стане можливим після завершення оцінки, надати копію оцінки міністру та опублікувати оцінку протягом 10 днів, починаючи з дня, коли така копія була надана. (стаття 8.5 Закону про фіскальну відповідальність)

Якщо уряд не приймає оцінку Фіскальної ради, міністр протягом 2 місяців з моменту отримання копії оцінки готує та подає до Дойл Ерен заяву з обґрунтуванням причин, за якими уряд не приймає її. (стаття 8.6 Закону про фіскальну відповідальність)

Незалежність:

Закон про фіскальну відповідальність (стаття 8.1) передбачає належні гарантії функціональної автономії.

Керівництво:

П’ять членів Ради, які працюють на умовах неповної зайнятості, призначаються міністром фінансів. Відбіркова комісія, до складу якої входять представники Служби державних призначень, Міністерства фінансів, голова Ради та зовнішня зацікавлена сторона, розглядає заявки та формує короткий список кандидатів для остаточного рішення міністра. Стандартний термін повноважень становить чотири роки, при цьому початкові терміни призначення мають різну тривалість – від 2 до 4 років. Члени Ради можуть обіймати посаду не більше трьох термінів поспіль.

Роботу Ради забезпечує штат співробітників, які працюють на умовах повної зайнятості (наразі 7 осіб).

Ресурси:

Ірландська фіскальна консультативна рада фінансується за рахунок державного бюджету (Центрального фонду). Законодавство, що регулює діяльність Ради, – Закон про фіскальну відповідальність – визначає умови такого фінансування. Річні бюджети обмежуються сумою у

800 000 євро, яка коригується з урахуванням річної відсоткової зміни Гармонізованого індексу споживчих цін. Рада визначає свій бюджет у межах зазначеного ліміту.

Доступ до інформації:
Відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння з Міністерством фінансів Міністерство своєчасно надаватиме Раді будь-яку інформацію, яку вона обґрунтовано вимагає для оцінки своїх прогнозів. Якщо прогнози Ради ґрунтуються на даних інших органів, Міністерство докладатиме обґрунтованих зусиль для надання цих даних Раді.

Відносини із законодавчою владою:
Рада регулярно виступає перед комітетами Ерахтасу для обговорення своєї діяльності.

В Ірландії також діє Парламентський бюджетний офіс (ПБО). На відміну від Ради, ПБО зосереджується саме на наданні допомоги палатам Ерахтасу та їхнім комітетам шляхом аналізу та надання рекомендацій щодо макроекономічних та фіскальних змін, а також фінансових наслідків бюджетних пропозицій. Крім того, в Ірландії діє незалежний економічний інститут (ESRI), який публікує незалежні економічні та бюджетні прогнози й аналітичні матеріали, а також підтримує контакти з парламентом з економічних та бюджетних питань.

Прозорість та комунікація:
IFAC публікує свої звіти на веб-сайті IFAC. IFAC підтримує прямий контакт із пресою та активно взаємодіє із засобами масової інформації. Представники ЗМІ можуть отримувати пресрелізи Фіскальної ради, на які накладено ембарго.

У 2021 та 2015 роках було проведено зовнішній огляд діяльності IFAC.

7. Інституційний ландшафт фіскальної політики в Україні

7.1 Поточні фіскальні виклики

Війна проти російської агресії, що триває також призводить до надзвичайних фіскальних викликів. Видатки на оборону та безпеку займають домінуюче місце в державному бюджеті, тоді як податкові надходження скоротилися через порушення господарської діяльності та переміщення населення. У проєкті бюджету на 2026 рік видатки на оборону становлять 54% від загальних державних витрат і 27% ВВП[26]. Зовнішня фінансова допомога стала незамінною для забезпечення основних функцій держави та макроекономічної стабільності. Очікується, що кошти від зовнішніх кредиторів становитимуть 39% усіх доходів.

Фіскальне управління наразі здійснюється в умовах правового режиму воєнного стану, що дозволяє здійснювати виняткові перерозподіли бюджетних коштів та тимчасово послаблювати деякі стандартні процедури прозорості та підзвітності. При створенні Фіскальної ради головну увагу слід зосередити на ситуації після війни.

7.2 Система фіскальної політики та повноваження

Повноваження уряду та парламенту у сфері фіскальної політики, а також бюджетний процес регулюються Конституцією України та Бюджетним кодексом.[27] На бюджетний процес у парламенті впливає Регламент Верховної Ради.[28] З початком війни введення воєнного стану наклало певні обмеження на звичні процедури, проте основні етапи бюджетного процесу залишилися практично незмінними.

7.3 Короткий огляд бюджетного процесу

Міністерство фінансів (Мінфін)[29] відіграє центральну роль у бюджетному процесі України. Воно відповідає за фіскальну політику, розробку проєкту державного бюджету та його виконання, що включає прогнозування доходів і видатків, координацію діяльності учасників бюджетного процесу під час виконання бюджету, а також управління державним боргом. Крім того, воно визначає засади бюджетного планування, здійснює нагляд за управлінням державними фінансами та забезпечує розробку політики контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Міністерство фінансів готує проєкт державного бюджету на основі макроекономічних прогнозів Міністерства економіки, прогнозів доходів Мінфіну та пріоритетів видатків. Воно координує свою діяльність з міністерствами та іншими бюджетними установами з метою встановлення лімітів витрат та узгодження їхніх пропозицій із цілями фіскальної політики. Мінфін розробляє середньострокову бюджетну декларацію (MTBF) з визначенням пріоритетів фіскальної політики та граничних рівнів видатків на наступні три роки. У процесі виконання бюджету Мінфін забезпечує виконання бюджетних доходів і видатків відповідно до затвердженого бюджету, встановлює та коригує ліміти витрат і здійснює управління операціями державної скарбниці. Воно здійснює моніторинг виконання

[26] Рахункова палата України (2025), Висновки за результатами перевірки проєкту державного бюджету на 2026 рік. (посилання)
[27] Україна, Бюджетний кодекс України. (посилання)
[28] Верховна Рада України, Про Регламент Верховної Ради України. (посилання)
[29] Міністерство фінансів України

бюджету та готує звіти про виконання бюджету для подання до Кабінету Міністрів та парламенту (Верховної Ради).

Фінансовий рік в Україні триває з січня по грудень, а процес підготовки бюджету поділяється на дві частини: середньострокова бюджетна декларація (MTBF; затверджується Кабінетом Міністрів України), яка подається до Верховної Ради в червні, та річний проєкт бюджету на наступний рік, який подається до Верховної Ради у вересні.



Бюджетна декларація є інструментом середньострокового бюджетного планування на трирічний період. Мінфін готує Бюджетну декларацію наприкінці травня та подає її до уряду 1 червня, який має затвердити Бюджетну декларацію.[30] Бюджетна декларація також подається до Верховної Ради та Рахункової палати. У Верховній Раді всі комітети розглядають Бюджетну декларацію, а Бюджетний комітет збирає їхні висновки та надсилає їх разом зі своїми рекомендаціями іншим членам. Верховна Рада голосує за ці рекомендації, які уряд повинен врахувати під час підготовки річного бюджету. Однак ці рекомендації не є обов'язковими.

Бюджетна декларація на 2026–2028 роки налічує 53 сторінки, у тому числі 7 сторінок, присвячених макроекономічному прогнозу.[31]

Друга частина бюджетного процесу стосується (проєкту) закону про державний бюджет на наступний рік. Кабінет Міністрів України (КМУ) затверджує проєкт закону про річний державний бюджет. [32] Цей проєкт закону подається до Верховної Ради (термін – середина вересня). Бюджетний кодекс України визначає порядок формування, розгляду, прийняття, внесення змін, виконання та звітування щодо державного бюджету, включаючи права

[30] 27 червня Кабінет Міністрів затвердив Бюджетну декларацію на 2026–2028 роки. УНН (2025), Уряд затвердив Бюджетну декларацію на 2026–2028 роки. (посилання). Міністерство фінансів України (2025), Бюджетна декларація на 2026–2028 роки. (посилання)
[31] Міністерство фінансів України (2025), Бюджетна декларація на 2026–2028 роки. (посилання)
[32] Проєкт бюджету на 2026 рік було направлено до парламенту 15 вересня. Укрінформ (2025), Уряд затвердив проєкт державного бюджету на 2026 рік. (посилання)

Верховної Ради на внесення змін. Стаття 19 Кодексу визначає «розгляд проєкту та прийняття Закону про Державний бюджет» та «виконання бюджету, включаючи внесення змін до Закону про Державний бюджет України» як окремі етапи бюджетного процесу. Інша відповідна стаття (160 Регламенту Верховної Ради) встановлює правила, що регулюють процедуру внесення змін до закону про бюджет. Проєкт закону, що передбачає внесення змін або доповнень до Державного бюджету, має бути розглянутий комітетом, відповідальним за бюджетні питання, а Верховна Рада не може ухвалити проєкт закону, який передбачає скорочення доходів та/або збільшення видатків поточного бюджету, без одночасного внесення змін до відповідних статей Закону про Державний бюджет України на відповідний рік. Існують законодавчі обмеження щодо зміни таких ключових фіскальних показників, як дефіцит, борг або гарантії. Більшість істотних поправок до Державного бюджету (тих, що впливають на загальний баланс/основні зобов'язання) вносить Кабінет Міністрів України (КМУ) за спеціальною бюджетною процедурою, тоді як депутати Верховної Ради можуть пропонувати зміни за умови дотримання суворих обмежень (наприклад, не можна зменшувати доходи чи збільшувати видатки без одночасних компенсаційних поправок до Закону про бюджет). Це обмеження передбачено статтею 160 Регламенту. Існують поодинокі приклади таких успішних ініціатив депутатів. У цьому випадку Мінфін також надає аналіз. Про таку практику свідчать повідомлення Мінфіну щодо змін до проєкту бюджету.

7.4 Макроекономічне та фіскальне прогнозування

Основна відповідальність за підготовку макроекономічних прогнозів, що лежать в основі бюджету, включаючи координацію з іншими органами влади, покладається на **Міністерство економіки** (Мінекономіки). Його Департамент стратегічного планування та макроекономічного прогнозування відповідає за підготовку прогнозів для Кабінету Міністрів та бюджету. Ця роль передбачена законом, що регулює як річні прогнози, так і процедури їх формування.

Ця роль визначена в Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (№ 1602-III від 23.03.2000).

Бюджетний кодекс передбачає, що Мінекономіки має подавати до Мінфіну основний макроекономічний прогноз у визначений термін (стаття 33, п. 3). Загалом, на рівні Принципів, бюджет має формуватися на основі реалістичних показників економічного та соціального розвитку України, а розрахунки бюджетних доходів і видатків мають здійснюватися відповідно до затверджених методів і правил (ст. 7). Щоб забезпечити функціонування координаційної ролі на практиці, Кабінет Міністрів України (КМУ) прийняв постанову[33], яка визначає процедури, яких слід дотримуватися з цією метою, а також охоплює стратегічне планування.

Прогноз буде подано до Кабінету Міністрів України (КМУ).[34] Він буде представлений парламенту в червні разом із Бюджетною декларацією (MTBF). Прогноз може бути оновлений під час обговорення бюджету у парламенті.

[33] Постанова від 26 квітня 2003 року № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проєктів Бюджетної декларації та державного бюджету».

[34] Бюджетний кодекс (ст. 33) встановлює законодавчо визначені терміни, у які Міністерство економіки має подавати до Міністерства фінансів макроекономічні прогнози (орієнтовні/уточнені) для використання в Бюджетній декларації.

Мінекономіки несе повну відповідальність за остаточний прогноз. Представники Мінекономіки зазначають, що політичний вплив на прогнози був серйозною проблемою в минулому, але останнім часом обставини змінилися, і зараз політичне втручання не впливає на прогнозну діяльність Мінекономіки. Проте заздалегідь проводяться різноманітні консультації та обмін інформацією. Процес прогнозування складається з кількох етапів:

- Мінекономіки готує перший проєкт різних сценаріїв на основі власних припущень щодо очікуваного економічного розвитку.
- Цей проєкт надсилається до інших міністерств (наприклад, до Мінфіну, Міністерства соціальної політики), щоб вони могли надати інформацію щодо зовнішніх умов та запланованих заходів, які впливатимуть на економічну ситуацію. Щодо Національного банку, то з Міністерством економіки тривають взаємні консультації з питань грошово-кредитної та державної економічної політики, включаючи бюджетні питання.
- Ці установи вносять пропозиції щодо коригування припущень (наприклад, щодо цін на енергоносії, державних інвестицій, передбачуваного бюджетного дефіциту або обмінних курсів).
- Ці зауваження та пропозиції враховуються у припущеннях Мінекономіки, і на цій основі прогноз доопрацьовується та передається до Кабінету Міністрів.

У зв'язку з поточним воєнним станом разом із бюджетом публікується лише скорочена версія прогнозу. Раніше оприлюднювалася повна публікація з усіма базовими припущеннями. Наразі ця версія надсилається лише уряду.

Мінекономіки використовує різні інструменти та моделі для складання макроекономічних прогнозів. У поточній воєнній ситуації не вся необхідна інформація є доступною. Для вирішення цієї конкретної проблеми застосовуються різні моделі. Різні моделі охоплюють або економіку в цілому, як, наприклад, ключова модель, що застосовується, або лише окремі сектори. Моделі постійно вдосконалюються та розвиваються за підтримки національних та міжнародних експертів (наприклад, таблиці «витрати-випуск», фінансове моделювання). Також проводиться ретроспективна оцінка результатів прогнозування, яка подається до Кабінету Міністрів, але не публікується (за інформацією Мінекономіки).

На основі макроекономічних припущень та прогнозів Міністерство фінансів (Мінфін) готує свій фіскальний прогноз. Мінфін відповідає за оцінку державних доходів, тобто доходів на національному та місцевому рівнях, а також сукупних доходів. Для цього використовуються різні моделі, що ґрунтуються на прогнозах Міністерства економіки та інших міністерств (наприклад, щодо експорту та імпорту, що підлягають оподаткуванню). Оцінки видатків також ґрунтуються на макроекономічному прогнозі та готуються на три роки.

За даними Мінфіну, залежно від моделі, що використовується та точності макроекономічних даних, наданих Мінекономіки, відхилення від фактичних значень становлять 3–5%.

Ці розрахунки надаються Верховній Раді для обговорення бюджету разом із презентацією динаміки основних показників. Прогнози готуються для весняної Бюджетної декларації та для складання бюджету в серпні/вересні.

Відповідальний департамент у Мінфіні налічує загалом 18 співробітників. Близько половини з них працюють над прогнозуванням доходів (приблизно 10–12 осіб).

7.5 Верховна Рада України та Бюджетний комітет

До повноважень Верховної Ради України (ВРУ) належать затвердження Державного бюджету України та внесення до нього змін (з урахуванням правових обмежень, див. п. 7.3), здійснення контролю за виконанням Державного бюджету України та прийняття рішення щодо звіту про його виконання.

У ВРУ існує значний інтерес до посилення ролі та ефективності парламенту в бюджетному циклі, особливо з огляду на значне збільшення державних видатків внаслідок війни, яке триватиме й у період післявоєнної відбудови. З метою підвищення ефективності бюджетної системи України та посилення парламентського контролю за державними фінансами ВРУ прагне розширити свої можливості щодо аналізу та нагляду за розподілом і використанням бюджетних коштів. Верховна Рада має намір покращити контроль та нагляд за виконанням бюджету шляхом активної взаємодії, що передбачає додаткову аналітичну підтримку та дослідження бюджетних і економічних циклів. Одним із розглянутих варіантів є створення у ВРУ Парламентського бюджетного офісу (ПБО) для надання допомоги, насамперед, народним депутатам парламенту у виконанні їхніх функцій, зокрема членам Бюджетного комітету.

Бюджетний комітет розглядає всі пропозиції, що стосуються бюджету та змін до бюджету. Процедура суворо регулюється Регламентом ВРУ. Наразі Бюджетний комітет налічує 37 членів і є найбільшим комітетом у ВРУ.

Секретаріат Бюджетного комітету забезпечує комітет аналітичними матеріалами щодо бюджету та змін до бюджету. Він також готує аналітичні матеріали щодо звіту про виконання бюджету за попередній рік та звітів Рахункової палати. Крім того, депутати отримують підтримку у своїх парламентських ініціативах.[35]

7.6 Рахункова палата

Рахункова палата є Вищою аудиторською установою України і підзвітна Верховній Раді. Її правовий статус, завдання, функції, повноваження та організаційні засади визначені в Конституції України[36] та Законі України «Про Рахункову палату».[37] [38] Чисельність персоналу становить майже 500 осіб. Рахункова палата здійснює від імені Верховної Ради контроль за доходами Державного бюджету України та їх використанням. Її місія полягає у сприянні належному державному управлінню в Україні шляхом здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Голова та інші десять[39] членів Рахункової палати призначаються парламентом. Відповідно до переглянутого Закону про Рахункову

[35] У депутатів також є особистий персонал, який допомагає їм у парламентській роботі. Крім того, у Секретаріаті ВРУ діють Головне науково-експертне управління, а також Юридичний департамент, які надають висновки щодо проєктів законів, зокрема щодо бюджету.
[36] Україна, Конституція України. (посилання)
[37] Україна (2015), Закон України «Про Рахункову палату». (посилання)
[38] Верховна Рада України (2024), Проєкт закону про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України. (посилання)
[39] У статті 17.1 Закону України «Про Рахункову палату» зазначено загальну кількість членів у складі 13 осіб. Однак зміни, внесені у грудні 2024 року, зменшили цю кількість до 11 осіб (Рахункова палата України (2024), Президент України підписав поправки до Закону України «Про Рахункову палату», пресреліз. (посилання)).

палату, попередній відбір кандидатів у члени Рахункової палати має здійснювати консультативна група за участю міжнародних експертів. На основі цього попереднього відбору у ВРУ проводяться співбесіди з відповідними кандидатами та складається рейтинговий список.[40] Наразі є шість вакансій. На даний момент консультативна група ще не створена, оскільки не вдалося досягти згоди.

У грудні 2024 року набрали чинності істотні зміни до Закону про Рахункову палату.[41] Мета цих змін полягає у приведенні статусу та правових основ діяльності Рахункової палати у відповідність до стандартів Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI). Відтепер Рахункова палата визначена як вищий державний колегіальний орган фінансового контролю (аудиту). Зараз у ньому містяться правильні визначення аудиторської діяльності, але все ще немає чіткого зобов'язання проводити фінансовий аудит фінансових звітів, підготовлених урядом. З 2028 року Рахункова палата проводитиме фінансовий аудит консолідованих фінансових звітів державного бюджету.[42]

Рахункова палата є активним учасником бюджетного процесу, аналізуючи проєкт бюджету та здійснюючи моніторинг виконання бюджету.

Рахункова палата аналізує (контролює) формування та виконання державного бюджету та надає свої рекомендації. Це передбачено пунктом 2 статті 7 Закону «Про Рахункову палату»[43] та частиною III статті 156 Регламенту Верховної Ради України.[44] Звіт Рахункової палати від вересня 2025 року щодо проєкту бюджету на 2026 рік[45] розпочинається з опису та оцінки економічного прогнозу, на якому ґрунтується проєкт бюджету (5 сторінок), після чого подаються аналіз та оцінка доходів, видатків та дефіциту бюджету (65 сторінок). Щодо макроекономічного прогнозу, Рахункова палата наголошує, що російська агресія ускладнює оцінку реалістичності макроекономічного прогнозу, на якому ґрунтується бюджет. У ньому міститься критична оцінка прогнозу ВВП на 2026 рік та зауваження щодо надмірно оптимістичних (стягнення податкової заборгованості) та песимістичних (надходження від акцизного збору на тютюнові вироби) прогнозів податкових надходжень. Рахункова палата робить висновок, що обсяг коштів, виділених на державні інвестиції у проєкті бюджету на 2026 рік, становить половину від суми, передбаченої у Бюджетній декларації на 2026–2028 роки. Крім того, вона робить висновок, що існують нові бюджетні програми без визначеної мети, завдання та показника ефективності. Підсумовуючи, Рахункова палата наразі відіграє значну роль у ex-ante оцінці макроекономічних та бюджетних прогнозів.

Голова Рахункової палати бере участь у засіданнях Бюджетного комітету, присвячених розгляду проєкту бюджету, та має право висловлювати свою думку.

---

[40] Для кращого розуміння див. Статтю 20-1 Закону «Про Рахункову палату» та статтю 208-2 Регламенту Верховної Ради, а також пункт 4-4 Прикінцевих положень нового Закону «Про Рахункову палату», що вводить виняток щодо обрання майбутнього складу Палати, де певну роль відіграє також Кабінет Міністрів.

[41] Рахункова палата України (2024), Президент України підписав зміни до Закону України «Про Рахункову палату», пресреліз. (посилання)

[42] Рахункова палата України (2025), Стратегія розвитку Рахункової палати на 2025–2029 роки. (посилання)

[43] Україна (2015), Закон України «Про Рахункову палату». (посилання)

[44] Верховна Рада України, Про Регламент Верховної Ради України. (посилання) (посилання)

[45] Рахункова палата України (2025), Висновки за результатами експертизи проєкту державного бюджету на 2026 рік. (посилання)

Рахункова палата також здійснює контроль за виконанням бюджету протягом року. Цей контроль здійснюється відповідно до статті 98 Конституції України[46] та статей 7, 25 і 26 Закону України «Про Рахункову палату». У жовтні 2025 року звіт про контроль за першим півріччям 2025 року[47] було розглянуто на засіданні підкомітету Верховної Ради.[48] У звіті про контроль викладено макроекономічні показники (6 сторінок), а також наведено аналіз та оцінку виконання бюджету за перше півріччя 2025 року (70 сторінок).

7.7 Державна служба статистики України

Публікація **Державної служби статистики України** щодо національних рахунків надає детальний огляд макроекономічних показників країни. До основних показників належать: реальний приріст ВВП (у річному та у квартальному вимірі), номінальний ВВП у гривнях, валова додана вартість, показники регіонального продукту та продуктивності, а також витрати на кінцеве споживання. Дані структуровані у вигляді річних та квартальних рахунків, регіональних рахунків, таблиць «витрати-випуск» та містять розбивку за секторами. На веб-сайті немає інформації про державні фінанси; дані про державний бюджет, дефіцит та борг публікує Міністерство фінансів.[49] Наразі Державна служба статистики України працює над новою статистичною системою, спрямованою на дотримання вимог ЄС щодо публікації статистичних даних про державні фінанси. Планується, що ця система запрацює до кінця 2025 року. Тривають переговори з Мінфіном щодо Меморандуму про взаєморозуміння, який регулюватиме обмін інформацією між міністерством та Державною службою статистики України.

У своєму звіті за 2025 рік Європейська Комісія дійшла висновку, що на професійну незалежність Державної служби статистики негативно вплинуло раптове звільнення її керівника у березні 2025 року.[50]

7.8 Національний банк України

Національний банк України (НБУ) – це центральний банк України. Це автономна юридична особа публічного права, основною метою якої є забезпечення цінової стабільності та сприяння фінансовій стабільності. Грошово-кредитна політика НБУ спрямована на зниження річної інфляції до цільового рівня 5% протягом трьох років. Візія та місія НБУ були переглянуті з урахуванням викликів, пов'язаних з військовою агресією Росії. Банк сприяє сталому економічному розвитку з метою зміцнення спроможності України на шляху до Перемоги та під час післявоєнного відновлення. [51]

НБУ здійснює емісію гривні, проводить єдину державну політику у сфері обігу готівки, а також здійснює регулювання та нагляд за банками та небанківськими фінансовими установами в Україні. Його правовий статус, завдання, функції, повноваження та

---

[46] Україна, Конституція України. (посилання)
[47] Рахункова палата України (2025), Висновок про результати аналізу виконання закону про Державний бюджет України на 2025 рік у першому півріччі. (посилання) (посилання)
[48] Рахункова палата України (2025), Підкомітет Верховної Ради з питань державного фінансового контролю та діяльності Рахункової палати розглянув результати аналізу виконання Державного бюджету на 2025 рік у першому півріччі, пресреліз. (посилання)
[49] Однак на веб-сайті Державної служби статистики України є спеціальна веб-сторінка, що містить також дані про державні фінанси.
[50] Європейська Комісія (2025), Звіт щодо України за 2025 рік, Робочий документ персоналу Комісії (SWD (2025) 759) остаточна редакція. (посилання)
[51] Національний банк України, Стратегія. (посилання)

організаційні засади визначені в Конституції України[52], Законі України «Про Національний банк України»[53] та інших законах України.

Рішення щодо грошово-кредитної політики ухвалює Правління НБУ. Голову НБУ призначає Верховна Рада України за поданням Президента України. Заступників голови призначає Рада НБУ за пропозицією голови. Рада НБУ також відповідає за розроблення Основних засад грошово-кредитної політики та за контроль за її проведенням. До складу Ради входять 9 членів: голова НБУ, чотири члени, призначені Верховною Радою, та чотири члени, призначені Президентом України. Закон встановлює дуже суворі та детальні критерії відбору та призначення.

Відповідно до міжнародних стандартів фіскальна політика в Україні також відокремлена від грошово-кредитної політики. Отже, НБУ не бере участі в бюджетному процесі (не коментує проєкти бюджетів публічно та не бере участі в слуханнях щодо бюджету у Верховній Раді). Формальна роль відсутня, проте бюджет може впливати на рішення грошово-кредитної політики, а рішення грошово-кредитної політики, у свою чергу, впливають на бюджет. Членів Правління НБУ можуть запрошувати на засідання уряду з питань бюджету, де вони можуть висловлювати свої думки. Крім того, між НБУ та Міністерством економіки постійно проводяться взаємні консультації з питань грошово-кредитної та державної економічної політики, включаючи бюджетні питання, і думки щодо них можуть висловлюватися неформально. Також на підставі статті 33 Бюджетного кодексу[54] НБУ має надати у березні до Бюджетної декларації орієнтовну інформацію щодо частини свого прибутку, яка буде перерахована до державного бюджету, а також свій прогноз щодо грошово-кредитних показників та обмінного курсу на середньостроковий період.

Національний банк щокварталу публікує Інфляційний звіт.[55] У звіті наводяться прогнози щодо інфляції, реального ВВП, сальдо поточного рахунку та сальдо державного бюджету на поточний та два наступні роки. НБУ також проводить та публікує щомісячні опитування підприємств України, які містять огляд економічних настроїв серед компаній.

7.9 Незалежні аналітичні центри

В Україні є кілька незалежних аналітичних центрів, що займаються питаннями державних фінансів, деякі з яких готують власні економічні прогнози або проводять дослідження та аналіз економічного розвитку, бюджету, управління державними фінансами та європейської інтеграції.

Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління Київської школи економіки надає незалежну експертизу з питань публічних фінансів та публічного управління в Україні. Його дослідницька програма охоплює планування та процеси формування бюджету; податкову, митну, державну видаткову, державну боргову та ліквідну політику; а також інституційні, законодавчі та організаційні реформи, що сприяють покращенню управління публічними фінансами та публічного управління.

Ознайомтеся з оглядом відповідних публікацій Київської школи економіки. Серед її останніх публікацій:

---

[52] Україна, Конституція України. (посилання)
[53] Закон України «Про Національний банк України». (посилання)
[54] Верховна Рада України, Про Регламент Верховної Ради України. (посилання) (посилання)
[55] Національний банк України, Інфляційні звіти. (посилання)

- **Огляд державного боргу на 2023 рік**: показує, що сукупний державний та гарантований державою борг України у 2023 році різко зріс до приблизно 145,3 млрд доларів США (~85% ВВП), що зумовлено переважно зовнішніми позиками; внутрішній борг зростав більш помірними темпами. У звіті розглядаються роль пільгового іноземного фінансування, вплив програм макрофінансової допомоги, зміни у структурі боргу (валютні ризики) та фіскальний тиск, спричинений значними витратами на оборону та воєнні потреби.

- **Серія Фіскальних дайджестів**, включаючи підсумки за 2024 рік, 1 квартал 2025 року тощо: У них висвітлюються останні реформи, зокрема підвищення податкових ставок, запровадження нових механізмів отримання доходів, реструктуризація державного боргу та залежність від міжнародної допомоги. У публікаціях аналізуються як зростання доходів, так і тиск на витрати, особливо у сфері оборони/безпеки, а також оцінюється динаміка бюджетного дефіциту та обслуговування боргу в умовах війни.

- **Моніторинг та аналіз (проєктів) державних бюджетів,** що охоплює як ризики, так і результати виконання: наприклад, навіть коли доходи (зокрема податкові) у певні місяці перевищують прогнози, бюджетний тиск зберігається через затримки або недоотримання міжнародної допомоги, а також через нижчі, ніж очікувалося, надходження від митних зборів або рентної плати за видобуток природних ресурсів. У цих публікаціях також ретельно аналізуються базові припущення, на яких ґрунтуються проєкти бюджетів – наприклад, оцінюється, чи є макроекономічні прогнози та прогнози доходів реалістичними з огляду на умови війни, інфляцію та валютні ризики. Проєкти бюджетів оцінюються з точки зору того, наскільки добре в них збалансовані нагальні пріоритети, пов'язані з війною, та соціальні видатки й надання послуг у сферах охорони здоров'я, освіти та соціального захисту.

- **Дослідницькі звіти**: Вони охоплюють такі теми, як соціальна підтримка вразливих верств населення (сім'ї з дітьми, особи з інвалідністю, ветерани, внутрішньо переміщені особи), оцінка правового та інституційного середовища місцевого самоврядування та муніципальних фінансів в умовах війни, а також сприйняття громадянами доступності та ефективності соціальної політики. Ці звіти часто готуються у співпраці з міністерствами та міжнародними партнерами (наприклад, ЮНІСЕФ, Міністерство економічного співробітництва та розвитку Німеччини) і містять пропозиції щодо реформ, спрямованих на надання цільової підтримки з урахуванням вразливості, покращення надання послуг та оновлення законодавства для кращого відображення поточних потреб.

Загалом Центр регулярно готує актуальні та важливі для формування політики (кількісні) аналітичні матеріали з питань державних фінансів, надаючи рекомендації щодо того, як Україна може стабілізувати доходи, управляти борговим навантаженням, узгодити видатки з нагальними пріоритетами та зміцнити адміністративний потенціал. Він також ретельно аналізує базові економічні та фіскальні припущення, на яких ґрунтуються (проєкти) державних бюджетів. Це надзвичайно важливі матеріали для роботи Фіскальної ради.

Центр економічної стратегії – незалежна українська неурядова дослідницька організація, що діє з 2015 року. Центр самостійно аналізує найважливіші аспекти державної політики

та працює над зміцненням громадської підтримки реформ. Тематика досліджень охоплює економіку під час війни, макроекономіку, бізнес, людський капітал та європейську інтеграцію. Однією з його публікацій є щорічний «Огляд бюджету», в якому аналізується державний бюджет поточного року. Щодо бюджету на 2026 рік[56], ця публікація містить критичну оцінку прогнозів та припущень, що лежать в основі фіскальних (особливо податкових) прогнозів (с. 6). Крім того, з 2022 року Центр готує щомісячні економічні огляди «Економіка під час війни», в яких відстежує останні макроекономічні та фінансові показники та обговорює конкретні теми, зокрема бюджет.[57]

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) – незалежний український аналітичний центр, заснований у 1999 році в Києві, що спеціалізується на економічному аналізі та розробці рекомендацій щодо розвитку громадянського суспільства. Він проводить прикладні економічні та соціальні дослідження, надає консультації з питань політики особам, що приймають рішення, як у державному секторі, так і поза ним, а також сприяє зміцненню громадянського суспільства в Україні. Дослідження ІЕД зосереджуються на макроекономіці, структурних реформах, торгівлі, європейській інтеграції, регіональній та соціальній політиці, а також питаннях бізнес-середовища. Серед основних публікацій – робочі документи, аналітичні записки та повні звіти, наприклад, аналіз впливу прямих іноземних інвестицій в Україні та дослідження щодо інтеграції України з ЄС. Інститут регулярно публікує макроекономічний прогноз, що включає фіскальний прогноз для України, а також щомісячний економічний моніторинг України. Ці матеріали слугують для інформування громадської дискусії, підтримки розробки реформ та розбудови аналітичного потенціалу в науковій спільноті України.

Центр соціально-економічних досліджень (CASE) – Україна – це незалежний аналітичний центр, розташований у Києві, заснований у складі ширшої мережі CASE, який діє як некомерційна громадська організація. Його місія полягає у підтримці економічних реформ в Україні, зміцненні громадянського суспільства та наданні науково обґрунтованих рекомендацій щодо макроекономічної політики, фіскальних і структурних реформ, інституційного розвитку, торговельної та соціальної політики. Основні публікації CASE Україна включають детальні звіти, робочі документи та аналітичні записки, що стосуються ключових сфер реформ. Наприклад, їхній звіт за 2023 рік *«Економічні пріоритети повоєнної України»* представляє стратегічний план відновлення країни та програму реформ. Крім того, CASE Україна регулярно публікує тематичні аналітичні матеріали щодо бюджетної політики (наприклад, щодо проєкту бюджету, серпень 2025 року), макроекономічного прогнозування та прозорості державного сектору – такі як звіт «Презумпція вини у податковому та митному адмініструванні в Україні».

7.10 Міжнародні організації

Наразі Європейська Комісія та МВФ є основними джерелами грантів і позик для уряду України. Відповідно, з ними проводяться консультації щодо бюджету, а їхні бюджетні та економічні аналізи й економічні прогнози мають велике значення.

[56] Центр економічної стратегії (2025), Огляд бюджету на 2026 рік. (посилання)
[57] Див., наприклад, Центр економічної стратегії (2025), Огляд економіки у липні 2025. Що відбувається з українським бюджетом? (посилання)

8. Варіанти створення Фіскальної ради в Україні

8.1 Основні положення та вимоги

Ключовою метою створення Фіскальної ради в Україні є забезпечення її відповідності вимогам Європейської фіскальної системи щодо Незалежних фіскальних інституцій. Отже, Фіскальна рада повинна відповідати мінімальним вимогам зміненої Директиви Ради ЄС 2011/85/ЄС. Це стосується як повноважень, так і інституційних вимог, зокрема правової основи та незалежності.

Ключові елементи ефективної роботи Фіскальної ради характеризуються такими ознаками:

1. Правова основа
2. Гарантії незалежності
3. Чіткі повноваження
4. Достатня кількість кваліфікованого персоналу та ресурсів
5. Офіційна участь у бюджетному процесі
6. Якісний та своєчасний доступ до інформації
7. Високий рівень прозорості та підзвітності
8. Довіра та авторитет серед громадськості
9. Видимість (право на публікацію та публічні виступи)
10. Захист від політичного тиску

При створенні Фіскальної ради слід враховувати, що швидкий набір необхідного кваліфікованого персоналу та забезпечення його належної оплати праці можуть стати значними викликами.

Незалежність, ймовірно, є найважливішим інституційним аспектом діяльності Незалежної фіскальної інституції. Тому на цьому етапі надзвичайно важливо забезпечити відповідність вимогам Директиви ЄС. Особливу увагу слід приділяти забезпеченню незалежності з самого початку, під час створення Фіскальної ради. Закони про створення часто містять чіткі гарантії незалежності, а також гарантії незалежності членів Ради. Однак окрім правових гарантій голова Фіскальної ради також матиме вирішальне значення для сприйняття громадськістю незалежності Ради і, отже, її довгострокового успіху.

8.2 Правова основа

Створення Фіскальної ради потребуватиме прийняття первинного та вторинного законодавства. У первинному законодавстві мають бути враховані принаймні ті елементи, які Директива ЄС та Європейська Комісія вважають ключовими. Зокрема, це повноваження, незалежність, призначення членів та керівництва, необхідна кваліфікація, доступ до інформації, комунікація з громадськістю та регулярні зовнішні оцінювання. Однак окрім необхідних елементів, передбачених Директивою ЄС, Фіскальна рада повинна мати чітку законодавчу базу, яка відкриватиме певні можливості для розвитку після завершення початкового етапу. Закон про створення Ради повинен враховувати, що в короткостроковій перспективі в Україні може бути неможливо створити фіскальну інституцію, здатну повною мірою виконувати всі необхідні функції. Отже, правові повноваження спочатку можна визначити більш вузько і поступово розширювати або ж визначити їх від самого початку у більш широкому розумінні, виділивши ті сфери, які слід розглядати як першочергові пріоритети.

Держави-члени Європейського Союзу часто мають власні закони, що регулюють створення Незалежних фіскальних інституцій. Іншим варіантом, який міг би підійти Україні, є закріплення його в Бюджетному кодексі та Регламенті Верховної Ради. Щоб уникнути дублювання обов'язків та оптимізувати розподіл функцій, необхідно також внести зміни до Закону про Рахункову палату, обмеживши її повноваження ex-post (фінансовими та результативними) аудитами.

Незалежно від обраного варіанту, встановлені правила повинні забезпечувати членам та співробітникам НФІ безперешкодний доступ до всієї необхідної фіскальної та економічної інформації, а також передбачати належний рівень інституційного фінансування для виконання передбачених завдань та забезпечення професійної незалежності.

8.3 Можливі моделі створення Незалежної фіскальної інституції в Україні

Що стосується Рахункової палати, то наслідком чинної законодавчої рамки може бути не відповідність (конфлікт) її законодавчих повноважень при практичному застосуванні із принципам міжнародних стандартів вищих аудиторських установ, які забезпечують їх ефективність та незалежність. Замість чіткої орієнтації на діяльність з проведення ex-post аудиту, що включає регуляторний, фінансовий аудити та аудит ефективності, поточні завдання Рахункової палати передбачають ex-ante оцінку проєктів бюджетів та бюджетних прогнозів, що може необґрунтовано негативно вплинути на аудиторську діяльність. Тому моделі, що існують у деяких європейських країнах і пов'язують Фіскальні ради з аудиторськими установами, не вважаються найкращими практиками.

У Європі також є приклади створення Незалежних фіскальних інституцій у складі національних банків (див. таблицю нижче про Раду з питань бюджетної відповідальності Словаччини). Оскільки це може спричинити конфлікт інтересів з огляду на основну відповідальність за проведення грошово-кредитної політики, Національний банк України виступив проти такого рішення.

Прив'язка Незалежної фіскальної інституції до парламенту могла б створити певну синергію, але такий підхід не є широко поширеним в ЄС. Лише в Італії Парламентський бюджетний офіс виконує завдання, передбачені регламентами ЄС, хоча він не бере регулярної участі в повсякденній роботі парламенту. Однак відсутність прив'язки до парламенту не виключає підзвітності Фіскальної ради перед ним.

Отже, самостійна незалежна Фіскальна рада видається найбільш прийнятним варіантом, зважаючи на недоліки альтернативних рішень. Після створення правової основи для Фіскальної ради повноваження Рахункової палати слід відповідно змінити, виключивши (ex-ante) оцінку проєктів бюджетів та прогнозів, але зосередивши увагу на ex-post фінансових аудитах, а згодом також на (ex-post) аудитах ефективності.

Словаччина – Рада з питань бюджетної відповідальності (CBR)

Рада з питань бюджетної відповідальності - rrz.sk

Правова основа:

CBR було створено на підставі Конституційного закону № 493/2011 «Про фіскальну відповідальність».

Закон № 523/2024 Зб. «Про бюджетні правила» оновив систему управління державними фінансами, привівши її у відповідність до реформованих європейських нормативних вимог.

Повноваження:

- Аналіз динаміки державного боргу та його стійкості. Подання щорічного звіту про довгострокову стійкість.
- Оцінка дотримання національних фіскальних правил (включно з граничними рівнями видатків). Подання на парламентське обговорення звіту про відповідність.
- Оцінка прогресу у виконанні національного середньострокового фіскального структурного бюджетного плану.
- Публікація, за власною ініціативою або на запит парламентської фракції, висновків щодо різних законодавчих пропозицій, поданих до Парламенту (включно з періодичною оцінкою вартості реалізації політики), зокрема з точки зору їхнього впливу на бюджет сектору загального державного управління та довгострокову стійкість.

Незалежність:

Конституційний закон про фіскальну відповідальність закріпив статус CBR як незалежного органу.

Керівництво:

До складу Правління CBR входять три особи: голова та два члени. Голова Правління обирається та відкликається парламентом більшістю у три п’ятих голосів депутатів за пропозицією уряду. Один член Правління обирається та відкликається Парламентом простою більшістю присутніх депутатів за пропозицією Президента Словацької Республіки. Інший член Правління обирається та відкликається Парламентом простою більшістю присутніх депутатів за пропозицією Голови Національного банку Словаччини. Право бути обраними до складу Правління мають лише особи, які володіють відповідними професійними знаннями та досвідом, мають повну дієздатність та не мають судимості. Термін повноважень членів Правління становить 7 років.

Правління CBR підтримується штатом співробітників, які працюють на умовах повної зайнятості (~28 осіб, станом на кінець 2023 року).

Ресурси:

Відповідно до законодавства CBR фінансується Національним банком Словаччини.

Доступ до інформації:

Правління CBR має право звертатися до всіх органів державного управління з проханням про співпрацю щодо надання даних, що мають значення для сфери повноважень Правління. За запитом Правління органи державного управління зобов’язані забезпечити необхідну співпрацю.

Відносини із законодавчою владою:

Один раз на рік Рада подає до парламенту (Національної ради) звіт про дотримання правил фіскальної відповідальності та фіскальної прозорості. У цей час Комітет з фінансових та бюджетних питань проводить слухання з Радою. В іншому випадку систематичного спілкування між Радою та парламентом не відбувається. (OECP (2021), (посилання))

Прозорість та комунікація:

Усі публікації CBR розміщуються на її веб-сайті.

У 2021 році було проведено зовнішній огляд діяльності CBR.

8.4 Забезпечення незалежності

Незалежність є, мабуть, найважливішим аспектом у разі покладення на Фіскальну раду функцій НФІ. Тому надзвичайно важливо з самого початку, під час створення Фіскальної ради, приділяти особливу увагу забезпеченню її незалежності.

Згідно з преамбулою Директиви ЄС, НФІ повинні мати високий рівень оперативної незалежності, необхідні ресурси для виконання своїх завдань, а також широкий і своєчасний доступ до необхідної інформації. Незалежність НФІ вважається ключовою передумовою їхнього успіху.[58] Певні характеристики, виведені з Принципів ОЕСР та положень Директиви ЄС, є вирішальними для визнання організації незалежним органом. Вона повинна мати повну оперативну, фінансову, функціональну та організаційну незалежність у виконанні своїх обов'язків та для досягнення цілей, визначених для неї законом.

Отже, створення Фіскальної ради має ґрунтуватися на **законодавчому акті**, що чітко визначає її завдання та гарантує її незалежність.

Повноваження мають бути чітко визначені, включаючи всі завдання, передбачені законодавством ЄС, а також ті, що мають важливе значення для майбутнього розвитку Фіскальної ради. У цьому контексті також надзвичайно важливою є автономія Фіскальної ради у визначенні власної програми роботи в межах своїх повноважень.

Питання **призначення керівництва** має особливе значення для забезпечення незалежності, тому воно розглядається більш детально в окремому розділі. Ще одним важливим елементом забезпечення незалежності є те, що ресурси, якими володіє Фіскальна рада, повинні відповідати її повноваженням. Крім того, більшість НФІ в державах-членах ЄС мають повну або принаймні часткову **автономію у прийнятті рішень щодо прийняття персоналу на роботу**. Окрім кадрових ресурсів, необхідні також належні ресурси в галузі інформаційних технологій.

Незалежність Фіскальної ради слід забезпечити за допомогою достатніх фінансових ресурсів та високого рівня **фінансової автономії**, що досягається завдяки власним бюджетним асигнуванням та необмеженому розпорядженню цими ресурсами. Її позиції будуть зміцнені завдяки (багаторічному) фінансуванню, передбаченому законом. Таку фінансову автономію можна забезпечити, наприклад, шляхом виділення окремої бюджетної статті в загальному державному бюджеті. Політичні або правові угоди, що визначають та гарантують достатній середньостроковий бюджет, також сприяють забезпеченню необхідної незалежності.

У будь-якому разі необхідно забезпечити повну **функціональну та організаційну незалежність** Фіскальної ради від уряду. У разі створення ПБО вона також повинна мати внутрішню функціональну та оперативну незалежність від адміністрації парламенту та провідних політичних представників, таких як спікер/голова парламенту або голова Комітету з питань економіки, бюджету та фінансів. Ні керівництво, ні персонал не можуть

[58] Мережа Незалежних фіскальних інституцій ЄС, Чи впливають інституційні аспекти на ефективність Незалежних фіскальних інституцій?, Серія робочих документів № 1 (посилання); Р. Бітсма та Кс. Дебрун (2018), Незалежні фіскальні ради: Сторожові собаки чи ручні песики? (посилання); Л. фон Трапп та С. Нікол (2018b), Оцінка незалежності НФІ: Перший аналіз з використанням бази даних НФІ ОЕСР, ОЕСР (посилання)

запитувати або отримувати жодних вказівок щодо своїх експертних висновків. Це також означає, що аналітичні матеріали та звіти не повинні підлягати жодним процедурам попереднього затвердження, а Рада має повні повноваження щодо рішення про публікацію та терміни такої публікації.

Керівництво Фіскальної ради також має бути **оперативно незалежним** у своїй співпраці з парламентськими комітетами, депутатами та їхніми співробітниками. Це включає безпосередню письмову та усну комунікацію з політичним керівництвом. Регулярна участь у засіданнях комітетів має особливе значення, якщо це необхідно або якщо про це просять члени комітету. Можливість подавати та представляти свої висновки у парламенті сприяє зміцненню авторитету Фіскальної ради та збагатить парламентські обговорення бюджету.

Зрештою, незалежність Фіскальної ради забезпечується шляхом максимально прозорої та підзвітної діяльності. НФІ в державах-членах ЄС мають можливості ефективно **комунікувати з громадськістю**. Як мінімум, усі матеріали та аналітичні звіти Фіскальної ради мають публікуватися на окремому веб-сайті. Оскільки висвітлення її діяльності в ЗМІ також має вирішальне значення для забезпечення незалежності, Фіскальна рада повинна, крім того, мати повноваження активно взаємодіяти зі ЗМІ з метою роз'яснення своїх матеріалів та функцій. Економетричні аналізи свідчать, що країни, де Незалежні фіскальні інституції мають ширше висвітлення у ЗМІ, зазвичай демонструють кращі фіскальні результати.[59]

8.5 Повноваження

Так само, як і інституційні аспекти, завдання НФІ значно відрізняються між собою та характеризуються великою неоднорідністю. Повноваження НФІ в Європейському Союзі суттєво різняться від однієї держави-члена до іншої і, як правило, включають усі або деякі з таких завдань та видів діяльності:[60]

- Макроекономічне прогнозування (складання або схвалення)
- Бюджетне прогнозування (складання або схвалення)
- Оцінка стану державних фінансів
- Оцінка дотримання фіскальних правил
- Аналіз виконання бюджету
- Надання підтримки законодавчим органам у аналізі бюджету та інших документів, пов'язаних з бюджетом
- Аналіз відповідності цілям фіскальної політики на поточний та майбутні періоди
- Оцінка вартості реалізації політики шляхом надання оцінок впливу нових політичних ініціатив на бюджет
- Аналіз довгострокової бюджетної стійкості
- Сприяння фіскальній прозорості
- Надання рекомендацій щодо бюджетної та фіскальної політики

[59] МВФ (2013), Функції та вплив Фіскальних рад. (посилання); Мережа НФІ ЄС (2023). Мережа Незалежних фіскальних інституцій ЄС (2023), Чи впливають інституційні аспекти на ефективність Незалежних фіскальних інституцій?, Серія «Робочі документи» № 1 (посилання).
[60] Р. Бітсма (2023), Сильні та слабкі сторони незалежних консультативних фіскальних інституцій у системі економічного управління ЄС, детальний аналіз на запит комітету ECON (посилання); Л. Янковіч та М. Шервуд (2017), Незалежні фіскальні інституції в державах-членах ЄС: Перші роки, Дискусійний документ 067. (посилання)

- Оцінка вартості передвиборчих програм

Лише у виняткових випадках повноваження НФІ є настільки широкими, що охоплюють усі зазначені завдання. Зазвичай їхні повноваження є вужчими, а в деяких випадках ці завдання розподіляються між кількома НФІ в країні. Загальний огляд міститься в базі даних НФІ ОЕСР та відповідних документах ОЕСР,[61] а також у базі даних НФІ Європейської Комісії[62]. Проте майже всі НФІ беруть участь у моніторингу дотримання національних фіскальних правил та/або макроекономічних прогнозів для цілей фіскального планування.

Конкретні повноваження та діяльність потенційної НФІ в Україні повинні бути адаптовані до потреб країни. Більшість зацікавлених сторін виступає за надання Фіскальній раді широких повноважень, які, як мінімум, забезпечать відчутну додану цінність для фіскальної політики України. За нинішніх умов більшість із них вбачає обмежену додану цінність у повноваженнях, що обмежуються незалежною оцінкою макроекономічних прогнозів та дотриманням фіскальних правил. Зацікавлені сторони загалом вважають прогнози Міністерства економіки адекватними та об'єктивними, а тому не вбачають нагальної потреби у проведенні незалежної оцінки.

Однак створення незалежної Фіскальної ради є однією з вимог для вступу до ЄС. Крім того, хоча нинішні воєнні обставини обмежують її безпосередню актуальність, потреба в незалежному контролі та громадському обговоренні фіскальної політики зростатиме в міру нормалізації ситуації в довгостроковій перспективі. Коли фіскальна політика стабілізується, незалежні оцінки прогнозів та дотримання вимог допоможуть зміцнити прозорість, підзвітність та довіру до державних фінансів. При розгляді варіантів повноважень важливим питанням може стати визначення основних адресатів або бенефіціарів аналізів Фіскальної ради (уряд, конкретне міністерство, парламент, широка громадськість, Європейська Комісія).

Точний обсяг повноважень може варіюватися. Хоча основна увага приділяється державним фінансам, більш широкі повноваження – наприклад, що включають оцінку вартості реалізації політики – вимагатимуть значно більшого аналітичного потенціалу та кадрових ресурсів. Такі завдання потребують значних ресурсів, і їх слід розглядати лише після того, як Рада визначить свої основні функції.

З огляду на нинішні обмеження ресурсів та відсутність нагальної потреби, повноваження невеликої, вузькоспеціалізованої Фіскальної ради можна було б конкретно зосередити на підвищенні прозорості та якості державних фінансів. Спочатку повноваження Фіскальної ради можна було б обмежити мінімальними вимогами, передбаченими зміненою Директивою Ради ЄС 2011/85/ЄС. Чотири основні завдання та функції, які мають бути чітко зазначені в правових повноваженнях, включають:

⇒ Оцінку або схвалення макроекономічного прогнозу уряду
⇒ Моніторинг дотримання кількісних фіскальних правил, встановлених для конкретної країни

[61] ОЕСР (2017), Створення ефективних Незалежних фіскальних інституцій (посилання); Л. фон Трапп, І. Лінерт та Й. Венер (2016), Принципи діяльності Незалежних фіскальних інституцій та приклади з практики, Журнал ОЕСР щодо бюджетування, том 2015/2. (посилання)
[62] Європейська Комісія щорічно оновлює свою базу даних Фіскальних інститутів. (посилання)

⇒ Оцінку узгодженості, послідовності та ефективності національної бюджетної системи
⇒ Участь у регулярних слуханнях та обговореннях у національному парламенті за запрошенням

Згодом повноваження можуть бути поступово розширені з метою включення додаткових заходів, які необхідно реалізувати в рамках управління державними фінансами України для посилення професійного нагляду та підвищення прозорості бюджетного процесу. Обов'язкова участь у періодичному аналізі та оцінці довгострокової стійкості державних фінансів є додатковою функцією, яку в тій чи іншій формі виконують багато НФІ ЄС.

Останній етап розширення повноважень у бюджетних питаннях з обов'язковою роллю в оцінці вартості реалізації політики вимагатиме додаткових кваліфікацій та ресурсів, зокрема у макроекономічній сфері. До обов'язків НФІ у багатьох європейських країнах також входять оцінка вартості реалізації нових політик, оцінка регуляторного впливу або оцінка вартості законопроєктів. Оцінка вартості реалізації політики дає змогу отримати прогнози щодо впливу нових політичних ініціатив або масштабних реформ на бюджет. НФІ або аналізують оцінки впливу, подані державними органами, або самостійно готують оцінку вартості реалізації політики (наприклад, на запит членів парламенту).[63] Оцінка вартості реалізації політики зазвичай вимагає доступу до закритих податкових баз даних або деталізованих базових даних, які можуть надати лише відповідні профільні міністерства, відповідальні за програми витрат. Навіть якщо завдання Фіскальної ради спочатку не охоплюватимуть цю сферу, важливість оцінки вартості реалізації політики також має бути повністю визнана в Україні. Необхідно запровадити адекватні нормативні акти та умови, щоб уряд надавав відповідну документацію щодо нових законів або реформ, що дасть змогу проводити такі аналізи. У багатьох країнах уряд сам повинен подавати оцінку регуляторного впливу, яку можуть оцінювати НФІ.

Розширення завдань Фіскальної ради навіть за межі суто публічних фінансів і доручення Раді незалежний аналіз та оцінку для стратегічного планування економічного та соціального розвитку, вимагатиме ще більшого аналітичного потенціалу, а також персоналу і членів Ради з більш різноманітним досвідом. Розширення повноважень Ради до сфери стратегічного планування економічного та соціального розвитку стане можливим після того, як Фіскальна Радаз вузькими повноваженнями, сфокусованими на державній фіскальній політиці здобуде суспільну довіру, як неупередженого оцінювача яка доведе свою успішність в основній функції. Наразі Данські економічні ради є єдиними інституціями, повноваження яких виходять за межі питань державних фінансів і яким водночас доручено виконання завдань відповідно до Європейської системи фіскального управління (див. таблицю нижче).

Для розширення повноважень Фіскальної ради можна передбачити багатоетапну процедуру, в рамках якої можна обрати два основні підходи. Повноваження можна або з самого початку визначити в законодавстві дуже широко, а їх реалізацію зробити залежною від збільшення ресурсів. Або ж повноваження спочатку визначити більш вузько і розширювати їх лише поступово шляхом внесення змін до законодавства у міру збільшення ресурсів Фіскальної ради. На практиці часто виявляється простіше визначити повноваження більш широко з самого початку і зробити виконання завдань з нижчим

[63] Британське OBR відіграє важливу роль в оцінці вартості реалізації політики, яку проводить уряд, а нідерландське CPB виконує аналогічну функцію, зокрема щодо податкових заходів.

пріоритетом залежним від розвитку ресурсів. Поступове законодавче розширення повноважень завжди пов'язане з політичною невизначеністю.

Також важливо визнати, що, окрім створення Фіскальної ради, в Україні існують інші важливі сфери управління державними фінансами, якими необхідно займатися одночасно. Деякі з цих питань тісно пов'язані зі створенням Фіскальної ради.

Ще одне питання, яке необхідно взяти до уваги, полягає в тому, що фіскальні орієнтири України мають бути приведені у відповідність до вимог реформованої фінансової рамки ЄС. Зокрема, фіскальні правила необхідно розширити шляхом запровадження боргового правила та встановлення траєкторії чистих видатків як ключового показника управління державними фінансами.

Створення Фіскальної ради завжди пов'язане з підвищенням прозорості державних фінансів. Однак недостатньо просто створити додаткову інституцію. Необхідно також вжити подальших заходів для сприяння та підвищення прозорості, що, по-перше, дасть змогу Фіскальній раді ефективно виконувати свою роботу, а по-друге, підвищить довіру громадськості до надійності фіскальної інформації.

Данія – Данські економічні ради
Данські економічні ради | DØRS

Правова основа:

Економічна рада була створена законом у 1962 році (Lov om det økonomiske råd). Рада з питань екологічної економіки була створена законом у 2007 році. Обидві ради мають спільне головування.

З метою виконання зобов'язань Данії за Договором про стабільність, координацію та управління в Економічному та валютному союзі (Фіскальний пакт) данський закон про бюджет 2012 року поклав на Данську економічну раду функції Незалежної фіскальної інституції. Міністерство економіки Данії повідомляє, що Данія наразі вивчає, наскільки необхідні додаткові законодавчі заходи для виконання всіх вимог Директиви Ради 2024/1265/ЄС, особливо щодо нових завдань НФІ.

На виконання заклику Ради Європейського Союзу 2016 року щодо створення Національних рад з питань продуктивності уряд Данії доручив виконувати функції Національної ради з питань продуктивності Данській економічній раді.

Повноваження на підставі закону 1962 року:

- здійснювати моніторинг економіки Данії та аналізувати довгостроковий економічний розвиток.

Голові доручено оцінювати припущення, які використовують міністерства Данії під час підготовки попередніх оцінок заходів економічної політики.

Повноваження на підставі закону 2007 року:

- досліджувати взаємодію між навколишнім середовищем та економікою та оцінювати ефективність данської екологічної політики.

Повноваження, надані як Незалежній фіскальній інституції:

- оцінювати макроекономічні прогнози уряду.

Крім того, Рада здійснює моніторинг дотримання конкретних для країни кількісних фіскальних правил, оцінює узгодженість, послідовність та ефективність національної бюджетної системи та бере участь у парламентських слуханнях та дискусіях. Однак ці три практики наразі не закріплені в законі.

Повноваження, надані як Національній раді з питань продуктивності:

- відстежувати динаміку продуктивності в данській економіці
- аналізувати динаміку визначальних факторів продуктивності та міжнародної конкурентоспроможності в данській економіці
- надавати консультації щодо політичних ініціатив, спрямованих на підвищення продуктивності
- оцінювати наслідки політичних ініціатив, спрямованих на підвищення продуктивності

Незалежність:
Головування Ради офіційно призначає міністр економіки. За традицією нових членів призначають після висунення їх кандидатур чинним головуванням Ради.

Інших членів Ради висувають відповідні установи та організації, а призначає їх міністр економіки.

Головування несе повну відповідальність за звіти Ради. Ця відповідальність закріплена в законі 2007 року. Теми та методи обирає головування, і саме головування робить висновки. За традицією головування діє на основі консенсусу.

У секретаріаті працює приблизно 30 професійних економістів.

Керівництво:
Головування Ради складається з чотирьох незалежних економічних експертів, зазвичай професорів університетів, яких часто називають «мудрецями». Вони продовжують виконувати свої основні повсякденні обов'язки в університеті. Закон 1962 року детально визначає принципи призначення нових членів головування, зокрема щодо незалежності та професійної компетентності.

Інші 20 членів Економічної ради представляють профспілки, роботодавців, Центральний банк Данії, уряд Данії та незалежних економічних експертів. Члени Економічної ради збираються двічі на рік для обговорення звіту, підготовленого головуванням.

Інші 20 членів Ради з питань екологічної економіки представляють профспілки, роботодавців, НУО, уряд Данії та незалежних економічних експертів. Члени Ради з питань екологічної економіки збираються раз на рік для обговорення звіту, підготовленого головуванням.

Ресурси:
Рада фінансується за рахунок державного бюджету. Фінансування секретаріату гарантується статтею 10.11.09 Закону Данії про фінанси.

Доступ до інформації:
Щодо доступу до інформації, стаття 31 Закону Данії про державне управління встановлює, що «у тій мірі, в якій адміністративний орган має право розкривати інформацію, він повинен, на запит іншого органу, надати інформацію, якщо вона є релевантною для функцій органу, що подає запит». Цей принцип застосовується до Економічної ради. Крім того, у коментарях до поправки 2011 року (LF 167 2011/1) зазначено, що «для виконання своєї роботи секретаріат Ради матиме доступ до ресурсів та даних, необхідних для виконання завдання».

Взаємодія з законодавчою владою:
За традицією, головування представляє звіти відповідним постійним комітетам данського парламенту. Ці презентації відбуваються на закритих засіданнях.

Прозорість та комунікація:
Попередня версія звітів подається на розгляд та обговорюється членами під час засідань обох рад. Звіти публікуються одразу після проведення засідання на веб-сайті Ради. До остаточної версії звітів додаються коментарі членів Ради.

Уряд (за винятком особливих випадків) не має юридичного зобов'язання реагувати на звіти Ради. Однак на практиці уряд має надавати коментарі та роз'яснення, якщо його думка відрізняється від думки Ради – це свого роду неформальне положення «дотримуйся або поясню».

Розбіжності між макроекономічним прогнозом уряду та прогнозом Ради повинні публічно пояснюватися Міністерством фінансів.

Європейська фіскальна рада провела оцінку Економічної ради у своєму щорічному звіті за 2024 рік (посилання), а науковці проаналізували її у 2021 році (посилання)

8.6 Призначення керівництва та членів ради

Процедури призначення керівництва НФІ мають вирішальне значення для сприйняття його незалежності, особливо на початку її діяльності. Хоча для Фіскальних рад, як правило, характерне колективне керівництво, що здійснюється колективним органом, який приймає рішення, або правлінням, то в ПБО зазвичай діє одноосібне керівництво. Процедура призначення в будь-якому разі має бути врегульована законом. З метою приведення у відповідність до Директиви ЄС та Принципів ОЕСР, необхідні кваліфікаційні вимоги до керівництва Фіскальної ради (Директива ЄС згадує компетенцію у сфері державних фінансів, макроекономіки або управління бюджетом) мають бути чітко визначені в законі. Те саме стосується критеріїв та процедури звільнення керівництва.

Склад керівництва та кількість членів Фіскальної ради значною мірою залежатимуть від покладених на неї завдань та її організаційної моделі. Це також може мати значення для вирішення питання, чи повинні члени Ради працювати на умовах повної зайнятості, чи виконувати свої обов'язки на умовах неповної зайнятості, поєднуючи їх зі своєю основною діяльністю. На думку зацікавлених сторін, склад Ради не повинен бути надто малим, але й не повинен налічувати занадто багато членів, оскільки це може спричинити політичний вплив та знизити ефективність роботи. Найчастіше пропонувалося створити Раду у складі від 5 до 8 членів, які працюватимуть на умовах неповної зайнятості.

Процес призначення членів Фіскальних рад у різних країнах значно відрізняється. Як правило, рекомендується триетапна процедура, що включає відкритий конкурс, відбір та висунення урядом або відповідними зацікавленими сторонами щонайменше одного або кількох кандидатів, а також затвердження цього вибору парламентом. Висунення керівництва Фіскальної ради має відбуватися на основі публічного оголошення та відкритого конкурсу. Голова Фіскальної ради та інші її члени мають бути висунуті та призначені за допомогою прозорих процедур на основі їхнього досвіду та експертних знань у сфері державних фінансів, макроекономіки або управління бюджетом. Права на висунення кандидатів у члени можуть бути надані авторитетним установам або особам, таким як Рахункова палата, Національний банк України, Конституційний Суд, наукові кола, Комітет з питань економіки, бюджету та фінансів або уряд і органи місцевого самоврядування. Дивіться таблицю нижче щодо Фіскальної ради Польщі як приклад широко розподілених прав на висунення кандидатів. Відповідно до європейських прикладів призначення має здійснюватися парламентом із вимогою спеціальної більшості. Аналогічні процедури висунення та затвердження існують у державах-членах ЄС. Така процедура висунення в Україні підвищила б незалежність та зовнішній авторитет Фіскальної ради. Призначення керівництва Національного банку має деякі цікаві елементи, і те саме стосується нової процедури відбору до Рахункової палати.

Призначення має здійснюватися на фіксований термін, а також повинні бути передбачені норми щодо можливого повторного призначення. Члени Ради повинні призначатися на термін, що перевищує політичний цикл. Міжнародні приклади часто передбачають п'яти- або шестирічний термін повноважень та можливість одноразового повторного призначення. Однак у багатьох випадках не виключаються й багаторазові повторні призначення. Членів першого складу Фіскальної ради можна призначати на різний термін, щоб сформувати ступінчастий склад Ради (наприклад, один – на 3 роки, один – на 5 років і один – на 6 років, а після цього – всі члени на 5 років). Нормативні положення також

повинні передбачати певні обмеження щодо сумісності посад для керівництва відповідно до національної практики. Міжнародні передові практики передбачають, що голова/член правління Фіскальної ради не може бути членом парламенту або обіймати високу посаду в політичній партії чи міністерстві.

Не менш важливими, ніж положення щодо призначення керівництва, є положення про його звільнення на підставі чіткої процедури та критеріїв. Захист незалежності забезпечується, якщо звільнення може відбуватися лише з певних підстав та за процедурою, яка передбачає такі самі вимоги, як і для призначення (наприклад, затвердження шляхом голосування Комітету з питань економіки, бюджету та фінансів). Підстави, що виправдовують звільнення, можуть включати недієздатність через стан здоров'я, зафіксовані порушення (включно з банкрутством та шахрайством) або значний конфлікт інтересів.

Польща – Фіскальна рада Польщі (PFC)
Початок роботи у січні 2026 року

Правова основа:

PFC була створена відповідно до Закону «Про Фіскальну раду» від 20 грудня 2024 року. Закон набрав чинності в лютому 2025 року, при цьому передбачалося, що Рада почне свою діяльність 1 січня 2026 року.

Повноваження:

- підготовка висновку щодо макроекономічних прогнозів, на яких ґрунтуються річний бюджет та середньостроковий фіскальний структурний план;
- моніторинг дотримання внутрішніх кількісних правил;
- моніторинг ex-ante відповідності траєкторії чистих видатків країни
- оцінка узгодженості, послідовності та ефективності національної бюджетної системи.

Ці повноваження відповідають статті 8a(5) Директиви (ЄС) 2024/1265, переглянутої у 2024 році.

Додаткові повноваження:

- на запит уряду – підготовка висновку щодо впливу нових політичних ініціатив на бюджет.

PFC може приймати рішення про опублікування за власною ініціативою звітів з актуальних питань, а також аналітичних або технічних документів.

Незалежність:
Закон про Фіскальну раду передбачає, що члени Ради повинні діяти незалежно під час виконання своїх обов'язків.

Керівництво:
PFC очолює Правління у складі семи осіб: одного голови та шести членів. Усі посади в Правлінні передбачають повну зайнятість. У пояснювальній записці до проєкту закону зазначено, що розмір заробітної плати членів PFC було визначено з метою досягнення рівня, аналогічного тому, що встановлено для членів Ради з питань грошово-кредитної політики при центральному банку.

Закон визначає два набори критеріїв придатності для голови: освітній рівень та професійний досвід. Зокрема, у разі наявності ступеня магістра вимагається мінімальний строк відповідного професійного досвіду 15 років; у разі наявності ступеня доктора наук

мінімальний професійний досвід встановлюється на рівні 10 років. Для членів вимога встановлюється на рівні ступеня магістра з 10-річним професійним досвідом.

Голову призначає міністр фінансів. Інші шість членів Правління призначаються різними органами: (i) Президентом Республіки, (ii) Головою Вищої аудиторської установи, (iii) Конференцією ректорів академічних шкіл, (iv) асоціаціями роботодавців у Раді соціального діалогу, (v) профспілками у Раді соціального діалогу, (vi) Спільною комісією уряду та органів місцевого самоврядування. Усі кандидатури мають бути визначені за результатами відкритого відбору шляхом подання заяв про зацікавленість. Інституції, що висувають кандидатури, повинні надіслати до нижньої палати парламенту (Сейму) короткий список, що складається щонайменше з двох і щонайбільше з трьох кандидатів, які відповідають зазначеним вище мінімальним вимогам. Сейм, після публічних слухань кандидатів у компетентному парламентському комітеті, обирає та призначає голову та шістьох членів за згодою верхньої палати парламенту (Сенату).

Голова та інші шість членів призначаються на шість років з правом одноразового переобрання. З метою збереження інституційної пам'яті та досвіду терміни повноважень для перших призначень шести членів Правління є винятково ступінчастими.

У грудні 2025 року Сенат Республіки Польщі затвердив кандидатури членів Ради та визначив її голову. Д-р Славомір Дудек, президент, співзасновник та головний економіст Інституту публічних фінансів (IFP), був призначений першим головою після парламентських слухань у листопаді 2025 року. (IFP 2025a та 2025b)

Правління PFC підтримує близько 15 штатних співробітників, які працюють на умовах повної зайнятості. За відсутності діючого Правління перший директор секретаріату має бути призначений міністром фінансів для початку діяльності 1 січня 2026 року.

Ресурси:
Ресурси PFC є окремою бюджетною статтею в бюджеті центрального уряду.

Стаття 54 Закону про Фіскальну раду визначає максимальний ліміт у номінальному вираженні на період 2025–2034 років. Починаючи з 2027 року, коли, як очікується, і Офіс, і Правління будуть повністю укомплектовані, зазначені суми відповідають середній щорічній індексації на рівні 2,8%.

Доступ до інформації:
Стаття 6 Закону про Фіскальну раду передбачає загальний доступ PFC до інформації від усіх державних органів, необхідної для виконання її повноважень. Коли PFC надсилає запит на інформацію, вона офіційно уповноважена встановити крайній термін для відповідного державного органу. Це право на доступ до інформації додатково підкріплене процедурою «публічне викриття та осуд», оскільки стаття 6(3) уповноважує PFC публікувати на своєму веб-сайті випадки невиконання вимог.

Відносини із законодавчою владою:
[Інформація щодо цього питання наразі відсутня]

Прозорість та комунікація:
Результати діяльності PFC будуть підлягати регулярній оцінці щонайменше раз на три роки.

8.7 Ресурси

Кількість співробітників залежить від повноважень та складу Ради. Складні завдання вимагають наявності достатньої кількості висококваліфікованих кадрів. Можливість виконувати якісну аналітичну роботу сприятиме зміцненню її незалежної ролі в бюджетному процесі.

Майже всі зацікавлені сторони наголошують на тому, що бюджет є вкрай обмеженим і що штат Ради має бути якомога меншим. Зокрема, Міністерство фінансів зацікавлене у варіанті з мінімальним бюджетом. Це суперечить дуже широким повноваженням, оскільки без достатньої кількості персоналу важко забезпечити додану цінність у широкому спектрі питань державної політики. Якщо розглянути сферу прогнозування, то існує низка серйозних конкуруючих макроекономічних та фіскальних прогнозів (Національний банк, Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління Київської школи економіки, Центр економічної стратегії, міжнародні аналітики). З огляду на це конкурентне середовище прогнозування, Фіскальна рада не матиме потреби створювати власні широкі інструменти прогнозування, а зможе значною мірою покладатися на інструменти та прогнози інших суб'єктів для оцінки прогнозу Мінекономіки, що лежить в основі бюджету. Це допомагає обмежити необхідну чисельність персоналу та бюджетні витрати.

У будь-якому разі витрати зменшуються, якщо повноваження чітко відмежовані від повноважень інших інституцій і не відбувається дублювання. Це стосується, зокрема, повноважень Рахункової палати (див. п. 8.5). Відповідно до реструктуризації її правових повноважень, які тепер обмежуються виключно ex-post фінансовим аудитом та аудитом ефективності, частина ресурсів, що наразі виділяється на ex-ante оцінку проєктів бюджетів та бюджетних прогнозів, могла б бути використана для Фіскальної ради.

У разі вузьких повноважень, що охоплюють мінімальні вимоги ЄС та періодичну оцінку довгострокової стійкості, постійного штату у складі 6 осіб має бути достатньо (принаймні 4–5 економістів, яких підтримує невелика кількість адміністративного персоналу). Оплата праці персоналу має бути конкурентоспроможною в національному контексті та робити посаду привабливою для економістів з необхідною кваліфікацією. Це вимагає певної дискреційної гнучкості щодо оплати праці персоналу.

Рішення щодо найму персоналу Ради повинні приймати виключно члени Фіскальної ради.

Фіскальна рада повинна бути забезпечена необхідними фінансовими ресурсами для своєї діяльності. Парламент повинен брати участь у прийнятті рішень щодо ресурсів, особливо якщо парламент є одним із основних бенефіціарів. Зовнішнє фінансування виявилося нестійким (наприклад, колишній ПБО). Фінансова незалежність вимагає високого рівня фінансової автономії за рахунок власних бюджетних асигнувань та необмеженого розпорядження цими ресурсами. Таку фінансову автономію можна забезпечити, наприклад, за допомогою окремої бюджетної статті в загальному державному бюджеті. Політичні або правові угоди, що визначають та гарантують адекватний середньостроковий бюджет, також сприяють необхідній незалежності.

8.8 Участь у бюджетному процесі

Фіскальна рада повинна мати право самостійно вирішувати, коли і як публікувати свої оцінки та схвалення прогнозів, а також результати моніторингу фіскальних правил. Однак ці оцінки та публікації мають відповідати бюджетному календарю.

Дві найважливіші події в бюджетному календарі – це рішення уряду щодо середньострокової бюджетної декларації (MTBF) на початку червня та рішення парламенту щодо бюджету наприкінці листопада. Під час підготовки цих рішень Фіскальна рада має отримувати достатню та своєчасну інформацію, щоб мати достатньо часу для проведення ґрунтовної оцінки та подання звіту до ухвалення остаточного рішення.

Зокрема, ретельне вивчення середньострокового бюджетного плану (MTBF) має ключове значення для ефективності роботи Фіскальної ради, оскільки MTBF є основним інструментом фіскального планування. Він враховує середньострокові макроекономічні та фіскальні прогнози уряду, його цілі у сфері фіскальної політики та визначає пріоритети політики. Крім того, він відображає макроекономічні показники, що впливають на бюджет, встановлює основні бюджетні агрегати та визначає секторальні ліміти. Лише маючи можливість проводити належний аналіз ex-ante, Фіскальна рада може зробити значний внесок у довгострокову бюджетну стабільність та стійкість.

Ефективна НФІ потребує належних каналів звітності перед парламентом та можливості для керівництва брати участь у відповідних засіданнях парламентських комітетів. Окрім звітів про затвердження прогнозів та звітів щодо моніторингу фіскальних правил, Фіскальна рада також повинна надсилати до парламенту щорічний звіт про свою діяльність.

8.9 Наступні кроки

Створення незалежної Фіскальної ради не є пріоритетом у короткостроковій перспективі, але в довгостроковій перспективі це було б вигідним для України та мало б важливе значення для процесу вступу до ЄС.

Як перший крок, Міністерство фінансів могло б у координації з відповідними зацікавленими сторонами розробити проєкт пропозиції, в якому були б викладені основні елементи Фіскальної ради, включаючи її статус, повноваження, призначення керівництва, ресурси та участь у бюджетному процесі, як основу для прийняття рішень, та подати цю пропозицію до уряду. Рішення могли б бути прийняті урядом наприкінці 2026 року.

Як другий крок, необхідно розробити проєкт первинного законодавства та подати його до парламенту. Важливими елементами, які слід включити до первинного законодавства, є повноваження, незалежність, порядок призначення членів та керівництва, а також необхідні кваліфікаційні вимоги. До нього можуть бути включені положення про набрання чинності. Щоб уникнути дублювання повноважень, доцільно одночасно внести зміни до Закону України «Про Рахункову палату». З огляду на процес вступу до ЄС, бажано завершити парламентський процес у 2027 році.

Третій крок стосується розробки вторинного законодавства. Деталі щодо створення та процедур роботи Фіскальної ради мають бути визначені у вторинному законодавстві, наприклад, у постанові уряду про затвердження Статуту або Положень Фіскальної ради. Ця постанова про створення Фіскальної ради визначає оперативні механізми, не передбачені у первинному законодавстві, і не потребує ухвалення парламентом. У ньому можуть бути визначені питання управління та внутрішньої організації (правила прийняття рішень, кодекси поведінки), операційні процеси (планування роботи, доступ до інформації, забезпечення якості) та кадрові механізми, що гарантують професійну незалежність. Положення щодо фінансового управління визначають процедури виконання бюджету, здійснення закупівель та проведення аудиту. Указом також можуть бути встановлені правила комунікації та прозорості щодо публікацій та взаємодії із зацікавленими сторонами, а також механізми моніторингу та оцінки діяльності Ради.

У 2028 році може бути зроблено четвертий крок для забезпечення функціонування Фіскальної ради: Відбір членів першого складу Фіскальної ради та відбір керівника апарату Ради. Ці відбори мають велике значення для позиції Ради в довгостроковій перспективі.

Апарат може розпочати підготовчу діяльність наприкінці 2028 року, а Рада – на початку 2029 року. Після початку роботи Рада може укласти Меморандум про взаєморозуміння з Міністерством фінансів, що регулюватиме терміни та зміст обміну інформацією між Міністерством та Радою.

9. Література

Рахункова палата України (2024), Президент України підписав зміни до Закону України «Про Рахункову палату», пресреліз. (посилання)

Рахункова палата України (2025), Стратегія розвитку Рахункової палати на 2025–2029 роки. (посилання)

Рахункова палата України (2025), Висновки за результатами експертизи проєкту державного бюджету на 2026 рік. (посилання)

Рахункова палата України (2025), Висновок про результати аналізу виконання закону про Державний бюджет України на 2025 рік у першому півріччі. (посилання) (посилання)

Рахункова палата України (2025), Підкомітет Верховної Ради з питань державного фінансового контролю та діяльності Рахункової палати розглянув результати аналізу виконання Державного бюджету на 2025 рік у першому півріччі, пресреліз. (посилання)

Г. Аткінс та Л. Ланскі (2023), Результативність прогнозів OBR, Робочий документ OBR № 19. (посилання)

К. Аксіоглу, О. Гревесмюль та М. Хогеланд (2023), Перегляд національних бюджетних систем: можливість зміцнення НФІ?, Європейська економіка, Дискусійний документ № 186. (посилання)

Р. Бітсма та Кс. Дебрун (2018), Незалежні фіскальні ради: Сторожові собаки чи ручні песики? (посилання)

Р. Бітсма та ін. (2018), Незалежні фіскальні ради: Останні тенденції та результати діяльності, Робочі документи МВФ 2018/068. (посилання)

Р. Бітсма (2023), Сильні та слабкі сторони незалежних консультативних фіскальних інституцій у системі економічного управління ЄС, детальний аналіз на запит комітету ECON. (посилання)

А.С. Бліндер та Дж. Морган (2005), Дві голови краще ніж одна? Проведення грошово-кредитної політики комітетом, Журнал «Гроші, кредит і банківська справа», том 37, № 5, жовтень 2005 р., с. 798–811 (посилання)

Кабінет Міністрів України, Дорожня карта з питань реформи державного управління

Кабінет Міністрів України (2021), Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки та плану заходів з її реалізації, наказ № 1805-р (посилання)

Кабінет Міністрів України (2025 р.), Про схвалення Концепції системи національного стратегічного планування, наказ № 853-р (посилання)

Центр економічної стратегії (2025), Економічний огляд за липень 2025 року. Що відбувається з бюджетом України? (посилання)

Центр економічної стратегії (2025), Огляд бюджету на 2026 рік. (посилання)

Рада Європейського Союзу (2023) Огляд економічного управління: Рада домовилася про реформу фіскальних правил, пресреліз, грудень 2023 року. (посилання)

CPB (2021), Trefzekerheid van CPB-ramingen (Точність прогнозів CPB), таблиця у виданні «Macro Economische Verkenningen 2022». (посилання)

Комісія з зовнішнього оцінювання CPB (2022), «Просто робити», звіт з оцінювання діяльності Центрального планового бюро за період 2016–2021 років. (посилання)

X. Давуді та ін. (2022), Фіскальні правила та Фіскальні ради: Останні тенденції та результати діяльності під час пандемії COVID-19, Робочі документи МВФ 2022/011. (посилання)

A. Деліворіас (2020), Незалежні фіскальні інституції в ЄС, Гаранти стабільності державних фінансів – Детальний аналіз Служби досліджень Європейського парламенту (посилання)

(ЄС) Регламент Європейського Парламенту та Ради № 2025/535 від 18 березня 2025 року про створення Механізму реформ та зростання для України. (посилання)

Мережа Незалежних фіскальних інституцій ЄС (2022a), Можливості національних НФІ щодо посилення своєї ролі у фіскальному управлінні ЄС, (послання)

Мережа Незалежних фіскальних інституцій ЄС (2022b), Мінімальні стандарти та посилення повноважень національних НФІ. (посилання)

Мережа Незалежних фіскальних інституцій ЄС (2022c), Посилення ролі національних НФІ на рівні ЄС. (посилання)

Мережа Незалежних фіскальних інституцій ЄС (2023), Чи впливають інституційні аспекти на ефективність Незалежних фіскальних інституцій?, Серія «Робочі документи» № 1. (посилання)

Мережа Незалежних фіскальних інституцій ЄС (2026), Роль комунікації для Незалежних фіскальних інституцій ЄС в умовах застосування виняткових положень, Робочий документ 2/2026. (посилання)

Європейська Комісія (2012), Загальні принципи щодо національних механізмів фіскального коригування, Повідомлення Європейської Комісії, COM (2012) 342 остаточний. (посилання)

Європейська Комісія (2025), База даних з питань фіскального управління. (посилання)

Європейська Комісія (2023), Аналітичний звіт щодо заявки України на членство в Європейському Союзі, Робочий документ персоналу Комісії SDW (2025) 30 остаточний. (посилання)

Європейська Комісія (2023), Звіт щодо України за 2023 рік, Робочий документ персоналу Комісії SDW (2023) 699 остаточний. (посилання)

Європейська Комісія (2024), Звіт щодо України за 2024 рік, Робочий документ персоналу Комісії SDW (2024) 699 остаточний. (посилання)

Європейська Комісія (2025), Звіт щодо України за 2025 рік, Робочий документ персоналу Комісії SDW (2025) 759 остаточний. (посилання)

Європейська Комісія (2025), Проміжний звіт про хід виконання Директиви Ради 2024/1265/ЄС від 29 квітня 2024 року, якою вносяться зміни до Директиви Ради 2011/85/ЄС щодо вимог до бюджетних рамок, Інституційний документ № 323. (посилання)

Європейська Рада (2022), висновки щодо України, заяв про вступ України, Республіки Молдова та Грузії, Західних Балкан та зовнішніх відносин, 23 червня 2022 року. (посилання)

Європейська Рада (2023), Висновки, 14 та 15 грудня 2023 року. (посилання)

Європейський суд аудиторів (2019), Спеціальний звіт № 22/2019 щодо вимог ЄС до національних бюджетних систем. (посилання)

О. Гревесмюль (2025), Незалежні фіскальні інституції в оновленій законодавчій рамці – поточний стан справ, Європейська економіка, Дискусійний документ № 223. (посилання)

IFP (2025a), Сенат призначив Славоміра Дудека головою Фіскальної ради, Новини. (посилання)

IFP (2025b), Слухання кандидатів на посаду голови Фіскальної ради, Новини. (посилання)

МВФ (2013), Функції та вплив Фіскальних рад. (посилання)

Л. Янковіч та М. Шервуд (2017), Незалежні фіскальні інституції в державах-членах ЄС: Перші роки, Дискусійний документ з питань європейської економіки № 067. (посилання)

Міністерство фінансів України (2021), Стратегія реформування системи державного управління на 2022–2025 роки. (посилання)

Міністерство фінансів України (2017), Звіт про можливе створення Фіскальної ради в Україні та варіанти її інституційної структури. (посилання)

Міністерство фінансів України (2024), Звіт про створення можливої Фіскальної ради України та варіанти її створення. (посилання)

Міністерство фінансів України (2025), Бюджетна декларація на 2026–2028 роки. (посилання)

Національний банк України, Інфляційні звіти. (посилання)

Національний банк України, Стратегія. (посилання)

ОЕСР (2014), Рекомендація Ради щодо принципів діяльності Незалежних фіскальних інституцій. (посилання)

ОЕСР (2017), Л. фон Трапп та С. Нікол, Створення ефективних Незалежних фіскальних інституцій. (посилання)

ОЕСР (2021), Огляд ОЕСР щодо Ради з питань бюджетної відповідальності Словаччини (CBR) (посилання)

ОЕСР (2022), Звіт про виконання Рекомендації ОЕСР щодо принципів діяльності Незалежних фіскальних інституцій. (посилання)

ОЕСР (2024), Бюджетний процес в Україні. (посилання)

ОЕСР (2025), Рекомендація Ради щодо принципів діяльності Незалежних фіскальних інституцій. (посилання)

ОЕСР (2025), Огляд ОЕСР щодо Незалежної фіскальної інституції Литви 2025. (посилання)

Верховна Рада України, Про Регламент Верховної Ради України. (посилання) (посилання)

Верховна Рада України (2024), Проєкт закону про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України. (посилання)

К. Рідер (2022), Прийняття рішень щодо грошово-кредитної політики комітетом: Чому, коли та як це може працювати, Європейський журнал політичної економіки, Том 72. (посилання)

М. Шляйбекер (2025), Якість економічних прогнозів у періоди надзвичайних криз, Звіти Wifo про Австрію 12/2025. (посилання)

В. Суйкер (2023), Інституційна структура ПБО та Фіскальних рад у країнах ЄС та країнах-кандидатах на вступ до ЄС. (посилання)

Україна, Бюджетний кодекс України. (посилання)

Україна, Конституція України. (посилання)

Україна (2015), Закон України «Про Рахункову палату». (посилання)

Україна, Закон України «Про Національний банк України». (посилання)

Україна (2000), Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». (посилання)

Укрінформ (2025), Уряд затвердив проєкт державного бюджету на 2026 рік. (посилання)

УНН (2025), Уряд затвердив Бюджетну декларацію на 2026–2028 роки. (посилання)

Л. фон Трапп, І. Лінерт та Й. Венер (2016), Принципи діяльності Незалежних фіскальних інституцій та приклади з практики, Журнал ОЕСР щодо бюджетування, том 2015/2. (посилання)

Л. фон Трапп та С. Нікол (2018), Оцінка Незалежності НФІ: Перший аналіз з використанням бази даних НФІ ОЕСР, в: Р. Бітсма та Кс. Дебрун (ред.), Незалежні фіскальні ради: Сторожові собаки чи ручні песики? (посилання)

Л. фон Трапп та С. Нікол (2018a), Створення ефективних Незалежних фіскальних інституцій, ОЕСР. (посилання)

10. Додаток I: Обов’язкові завдання та законодавчі вимоги до Незалежних фіскальних інституцій країн ЄС

Обов’язкові завдання

Фіскальні ради (Незалежні фіскальні інституції) держав-членів ЄС, що не входять до єврозони,[64] та країн-кандидатів на вступ до ЄС повинні виконувати принаймні такі шість завдань:[65]

(а) оцінка або схвалення річних та багаторічних макроекономічних прогнозів;

(б) моніторинг дотримання кількісних фіскальних правил, встановлених для конкретної країни;

(в) з травня 2032 року обов’язково: надання висновку щодо макроекономічного прогнозу та припущень, що лежать в основі траєкторії чистих видатків (переглянутого) національного середньострокового фіскального структурного плану;

(г) оцінка узгодженості, послідовності та ефективності національної бюджетної системи;

(ґ) за запрошенням: участь у регулярних слуханнях та обговореннях у національному парламенті;

(д) на запит: надання оцінки відповідності даних про фактичні бюджетні результати (як зазначено у щорічному звіті про хід виконання) траєкторії чистих видатків, встановленій Радою.

Перші два завдання є найважливішими і мають виконуватися щорічно або раз на пів року. П’яте завдання має велике значення для посилення ролі Ради.

Держави-члени можуть створити більше ніж одну Незалежну фіскальну інституцію. У таких випадках Фіскальна рада не зобов’язана виконувати перше завдання, якщо інша Незалежна фіскальна інституція офіційно відповідає за підготовку макроекономічного прогнозу, що використовується для формування державного бюджету. Наразі це має місце в Австрії, Бельгії, Нідерландах та Словенії.

Держави-члени можуть доручати Фіскальній раді інші необов’язкові завдання, такі як оцінка вартості реалізації політики, аналіз довгострокової стійкості, дослідження у сфері фіскальної політики, а також більш широкі економічні дослідження та аналіз.

[64] Фіскальні органи держав-членів єврозони виконують додаткові обов’язкові завдання.
[65] Стаття 8a(5) Директиви Ради (ЄС) 2024/1265 (посилання) Стаття 8a(5)(c) посилається на статті 11, 15(3) та 23 Регламенту (ЄС) 2024/1263 (посилання) та на статтю 3(5) Регламенту Ради (ЄС) № 1467/97. (посилання) Шосте завдання ґрунтується на статті 23.1 Регламенту (ЄС) 2024/1263 (посилання)

Законодавчі вимоги[66]

Незалежні фіскальні інституції мають створюватися відповідно до національних законів, нормативних актів або обов'язкових адміністративних положень.

Члени Незалежних фіскальних інституцій мають висуватися та призначатися за допомогою прозорих процедур на основі їхнього досвіду та експертизи у сфері державних фінансів, макроекономіки або управління бюджетом.

Незалежні фіскальні інституції:

- повинні бути незалежними, тобто не отримувати вказівок від бюджетних органів або будь-яких інших державних чи приватних органів;
- мають можливість своєчасно оприлюднювати свої оцінки та висновки;
- мають достатні та стабільні ресурси для ефективного виконання своїх завдань, включаючи будь-який вид аналізу в межах своїх завдань;
- мають достатній та своєчасний доступ до інформації, необхідної для виконання своїх завдань;
- мають достатньо часу для підготовки свого висновку;
- підлягають регулярним зовнішнім оцінкам з боку незалежних оцінювачів.

Держави-члени повинні дотримуватися висновків Фіскальних рад або надати пояснення, чому вони не дотримуються їх. Таке пояснення має бути оприлюднено та надано протягом двох місяців з дати оприлюднення таких висновків.

Повний текст статті 8a **Директиви Ради (ЄС) 2024/1265, якою вносяться зміни до Директиви 2011/85/ЄС про вимоги до бюджетних рамок держав-членів**

1. Держави-члени забезпечують створення Незалежних фіскальних інституцій на підставі національних законів, нормативних актів або обов'язкових адміністративних положень.

2. Держави-члени можуть створити більше ніж одну Незалежну фіскальну інституцію.

3. Незалежні фіскальні інституції складаються з членів, яких висувають та призначають на основі їхнього досвіду та компетентності у сфері державних фінансів, макроекономіки або управління бюджетом, а також за допомогою прозорих процедур.

4. Незалежні фіскальні інституції повинні:

(а) не приймати вказівок від бюджетних органів відповідної держави-члена або від будь-якого іншого державного чи приватного органу;

(б) мати можливість своєчасно оприлюднювати свої оцінки та висновки;

(в) мати достатні та стабільні ресурси для ефективного виконання своїх завдань, включаючи будь-які види аналізу в межах своїх завдань;

(г) мати достатній та своєчасний доступ до інформації, необхідної для виконання своїх завдань;

[66] Стаття 8a (1–4) та стаття 8a (6) Директиви Ради (ЄС) 2024/1265 (посилання)

(ґ) підлягати регулярним зовнішнім оцінкам з боку незалежних оцінювачів.

5. Без упередження щодо завдань і функцій, покладених відповідно до Регламенту (ЄС) № 473/2013 на держави-члени, валютою яких є євро, усі держави-члени повинні забезпечити виконання однією з Незалежних фіскальних інституцій таких завдань:

(а) складання, оцінка або схвалення щорічних та багаторічних макроекономічних прогнозів;

(б) моніторинг дотримання конкретних для кожної країни кількісних фіскальних правил, якщо це не здійснюється іншими органами відповідно до статті 6;

(в) виконання завдань відповідно до статей 11, 15(3) та 23 Регламенту (ЄС) 2024/1263 та статті 3(5) Регламенту Ради (ЄС) № 1467/97 (*);

(г) оцінка узгодженості, послідовності та ефективності національної бюджетної системи;

(ґ) за запрошенням – участь у регулярних слуханнях та обговореннях у національному парламенті.

6. Незалежні фіскальні інституції повинні видавати оцінки в межах завдань, зазначених у пунктах (а), (б), (в) або (г) частини 5 цієї статті, без упередження щодо завдань і функцій, покладених на них відповідно до Регламенту (ЄС) № 473/2013. Держави-члени повинні дотримуватися цих оцінок або пояснити, чому вони їх не дотримуються. Таке пояснення має бути оприлюднено та надано протягом двох місяців з дати видачі таких оцінок.

11. Додаток II: Фіскальні ради східноєвропейських держав-членів ЄС

Усі держави-члени ЄС у Східній Європі[67] створили Фіскальні ради.[68] Вони були створені відповідно до законодавства у період з 2010 по 2018 рік, а у 2022–2024 роках відбулося чимало значних правових реформ (див. таблицю 1). У багатьох державах-членах законодавчу базу необхідно привести у відповідність з Директивою про національні бюджетні системи, яка була змінена у 2024 році.[69] У деяких державах-членах, що не входять до єврозони, підготовка, оцінка або схвалення річних та багаторічних макроекономічних прогнозів ще не є обов'язковим завданням.

Таблиця 1: Дати створення та останні основні реформи Фіскальних рад східноєвропейських держав-членів ЄС

	Назва українською мовою	Дата створення	Дата останньої значної правової реформи
Болгарія	Фіскальна рада Болгарії	11 листопада 2015 р.	12 лютого 2019 р.
Чехія	Чеська фіскальна рада	25 січня 2018 р.	1 січня 2024 р.
Естонія	Фіскальна рада	8 квітня 2014 р.	
Хорватія	Комісія з питань фіскальної політики	18 грудня 2013 р.	31 грудня 2023 р.
Угорщина	Фіскальна рада Угорщини	1 січня 2012 р.	22 грудня 2023 р.
Литва	Національний аудиторський офіс Литви (Департамент бюджетного моніторингу)	1 січня 2015 р.	19 вересня 2023 р.
Латвія	Рада з фіскальної дисципліни Латвійської Республіки	1 січня 2014 р.	
Польща	Фіскальна рада Польщі	1 лютого 2025 р.	
Румунія	Фіскальна рада	23 червня 2010 р.	1 січня 2023 р.
Словенія	Фіскальна рада	10 липня 2015 р.	22 серпня 2022 р.
Словаччина	Рада з питань бюджетної відповідальності	1 липня 2012 р.	1 квітня 2022 р.

[67] Польща стала останньою державою-членом, яка створила Незалежну фіскальну інституцію. Після ухвалення парламентом закону про створення Фіскальної ради Польщі у грудні 2024 року закон набрав чинності в лютому 2025 року, причому було передбачено, що новий орган почне свою діяльність 1 січня 2026 року. Див. Розділ 3.2 у: Європейська фіскальна рада (2025), Річний звіт за 2025 рік. (посилання)

[68] Європейська Комісія (2024), База даних Незалежних фіскальних інституцій 2024, (посилання)

[69] О. Гревесмюль (2025), Незалежні фіскальні інституції в оновленій законодавчій базі – поточний стан справ, Європейська Комісія, Європейська економіка, Дискусійний документ 223, (посилання)

Усі Фіскальні ради створюються відповідно до закону (таблиця 2). Фінансування всіх рад передбачено законом, переважно через окрему статтю в бюджеті центрального уряду (таблиця 3). Більшість рад має повну фінансову автономію, тоді як для деяких рад виплати мають затверджуватися іншою установою.

Таблиця 2: Типи законодавчих актів, якими створено Фіскальні ради у східноєвропейських державах-членах ЄС

	Назва українською мовою	Тип законодавчого акту, яким створено Фіскальну раду
Болгарія	Фіскальна рада Болгарії	Звичайний закон
Чехія	Чеська фіскальна рада	Звичайний закон
Естонія	Фіскальна рада	Звичайний закон
Хорватія	Комісія з питань фіскальної політики	Звичайний закон
Угорщина	Фіскальна рада Угорщини	Конституційне право
Литва	Національний аудиторський офіс Литви (Департамент бюджетного моніторингу)	Інше – конституційне та первинне законодавство
Латвія	Рада з фіскальної дисципліни Латвійської Республіки	Звичайний закон
Польща	Фіскальна рада Польщі	Звичайний закон
Румунія	Фіскальна рада	Звичайний закон
Словенія	Фіскальна рада	Конституційне право
Словаччина	Рада з питань бюджетної відповідальності	Конституційне право

Таблиця 3: Фінансування Фіскальних рад східноєвропейських держав-членів ЄС

	Назва українською мовою	Фінансування, передбачене законодавством?	Механізми фінансування	Фінансова автономія
Болгарія	Фіскальна рада Болгарії	Так	Фінансується з бюджету Національної асамблеї, окрема стаття видатків	Платежі мають затверджуватися іншою установою
Чехія	Чеська фіскальна рада	Так	Окрема бюджетна одиниця державного бюджету	Повна автономія
Естонія	Фіскальна рада	Так	Фінансується Центральним банком	Платежі мають затверджуватися іншою установою
Хорватія	Комісія з питань фіскальної політики	Так	Державний бюджет	Повна автономія
Угорщина	Фіскальна рада Угорщини	Так	Забезпечується Офісом Національної асамблеї	Фактична повна автономія

Литва	Департамент бюджетного моніторингу	Так	Національна аудиторська установа, що фінансується з державного бюджету	Входить до складу Національної аудиторської установи
Латвія	Рада з фіскальної дисципліни Латвійської Республіки	Так	Окрема стаття в бюджеті Міністерства фінансів	Повна автономія
Польща	Фіскальна рада Польщі	Так	Окрема бюджетна стаття	
Румунія	Фіскальна рада	Так	Окрема стаття в бюджеті Румунської академії	Платежі мають затверджуватися іншою установою
Словенія	Фіскальна рада	Так	Державний бюджет	Повна автономія
Словаччина	Рада з питань бюджетної відповідальності	Так	Фінансується Центральним банком	Повна автономія

Голова Ради відіграє ключову роль у її діяльності (таблиця 4). Вона організовує засідання Ради та представляє її. Більшість рад ухвалює рішення щодо прийняття рішень та оприлюднення висновків простою більшістю голосів. Більшість Правлінь Фіскальних рад складається з 3 членів та має штат у складі від 3 до 5 осіб (таблиця 5).

Таблиця 4: Роль голови Фіскальних рад східноєвропейських держав-членів ЄС

	Назва українською мовою	Організація засідань Ради	Представництво Ради	Підготовка річної робочої програми	Прийняття рішень та оприлюднення висновків
Болгарія	Фіскальна рада Болгарії	Так	Так	Так	Простою більшістю голосів
Чехія	Чеська фіскальна рада	Так	Так		Кваліфікованою більшістю голосів
Естонія	Фіскальна рада	Так	Так		Простою більшістю голосів
Хорватія	Комісія з питань фіскальної політики	Так	Так	Так	Простою більшістю голосів
Угорщина	Фіскальна рада Угорщини	Так	Так		Кваліфікованою більшістю голосів
Литва	Національний аудиторський офіс Литви (Департамент				Інше

	бюджетного моніторингу)				
Латвія	Рада з фіскальної дисципліни Латвійської Республіки	Так	Так		Інше
Польща	Фіскальна рада Польщі	Щойно створено (інформація поки що відсутня)			
Румунія	Фіскальна рада	Так	Так	Так (схвалення)	Простою більшістю голосів
Словенія	Фіскальна рада	Так	Так		Простою більшістю голосів
Словаччина	Рада з питань бюджетної відповідальності	Так	Так		Консенсусом

Таблиця 5: Чисельність правління та персоналу Фіскальних рад східноєвропейських держав-членів ЄС

	Назва українською мовою	Чисельність правління	Чисельність персоналу (загалом)
Болгарія	Фіскальна рада Болгарії	5	2
Чехія	Чеська фіскальна рада	3	12
Естонія	Фіскальна рада	6	2
Хорватія	Комісія з питань фіскальної політики	7	2
Угорщина	Фіскальна рада Угорщини	3	5
Литва	Національний аудиторський офіс Литви (Департамент бюджетного моніторингу)	-	7
Латвія	Рада з фіскальної дисципліни Латвійської Республіки	6	3
Польща	Фіскальна рада Польщі	7	
Румунія	Фіскальна рада	5	5
Словенія	Фіскальна рада	3	4
Словаччина	Рада з питань бюджетної відповідальності	3	27

У більшості випадків членів Фіскальної ради призначає парламент, часто за пропозицією уряду (таблиця 6).[70] Найбільш авторитетною установою, що має найбільше прав на висунення кандидатів, є центральний банк (наприклад, у Чехії, Естонії, Словаччині та Польщі). Процедура відбору членів ради передбачена законом, і в більшості держав-членів повноваження правління є поновлюваними (таблиця 7).

[70] МВФ (2022), База даних Фіскальних рад: оновлення 2021 року. (посилання)

Таблиця 6: Призначення та відбір членів Фіскальних рад східноєвропейських держав-членів ЄС

	Назва українською мовою	Уряд	Парламент	Інше
Болгарія	Фіскальна рада Болгарії	0	1	0
Чехія	Чеська фіскальна рада	1	1	1
Естонія	Фіскальна рада	0	0	1
Хорватія	Комісія з питань фіскальної політики	0	1	1
Угорщина	Фіскальна рада Угорщини	0	0	1
Литва	Департамент бюджетного моніторингу	0	1	0
Латвія	Рада з фіскальної дисципліни Латвійської Республіки	0	1	1
Польща	Фіскальна рада Польщі	1	1	1
Румунія	Фіскальна рада	0	1	1
Словенія	Фіскальна рада	1	1	0
Словаччина	Рада з питань бюджетної відповідальності	1	1	1

Таблиця 7: Процедура відбору членів Фіскальних рад східноєвропейських держав-членів ЄС

	Назва українською мовою	Процедура відбору передбачена законом?	Чи підлягають повноваження правління поновленню?	Як часто поновлюються?
Болгарія	Фіскальна рада Болгарії	Так	Так	Один раз
Чехія	Чеська фіскальна рада	Так	Так	Один раз
Естонія	Фіскальна рада	Так	Так	Більше трьох разів
Хорватія	Комісія з питань фіскальної політики	Так	Так	Більше трьох разів
Угорщина	Фіскальна рада Угорщини	Так	Так	Більше трьох разів
Литва	Департамент бюджетного моніторингу	Ні	Ні	-
Латвія	Рада з фіскальної дисципліни Латвійської Республіки	Так	Так	Один раз
Польща	Фіскальна рада Польщі	Так	Так	Один раз
Румунія	Фіскальна рада	Так	Ні	-
Словенія	Фіскальна рада	Так	Так	Один раз
Словаччина	Рада з питань бюджетної відповідальності	Так	Ні	-

Фіскальні ради мають автономію у прийнятті рішень щодо прийняття персоналу на роботу. Однак для багатьох рад інша установа встановлює обмеження на розмір заробітної плати, як це робиться для міністерств (таблиця 8). Міністерство фінансів або Міністерство державної служби може встановлювати структуру оплати праці для міністерств та інших

організацій, таких як Фіскальні ради. Вони також можуть обмежувати підвищення заробітної плати або вести колективні переговори щодо підвищення заробітної плати від імені роботодавців. [71]

Таблиця 8: Відбір персоналу Фіскальних рад східноєвропейських держав-членів ЄС

	Назва українською мовою	Автономія у підборі персоналу	Процедура відбору персоналу
Болгарія	Фіскальна рада Болгарії	Так, але обмеження щодо заробітної плати встановлює інший орган	Проведення співбесіди та прийняття на роботу Національною асамблеєю.
Чехія	Чеська фіскальна рада	Так, але обмеження щодо заробітної плати встановлює інший орган	Керівником секретаріату Ради
Естонія	Фіскальна рада		Відповідно до політики прийняття на роботу центрального банку
Хорватія	Комісія з питань фіскальної політики	Так, але обмеження щодо заробітної плати встановлює інший орган	Згідно зі стандартною процедурою прийняття державних службовців на роботу.
Угорщина	Фіскальна рада Угорщини	Так, але обмеження щодо заробітної плати встановлює інший орган	Головою Ради
Литва	Національний аудиторський офіс Литви (Департамент бюджетного моніторингу)	Так, без обмежень з боку іншого органу.	На підставі Закону про Національну аудиторську установу та Трудового кодексу
Латвія	Рада з фіскальної дисципліни Латвійської Республіки	Так, без обмежень з боку іншого органу.	У рамках відкритого конкурсу, співбесіди з членами Ради.
Польща	Фіскальна рада Польщі	Так	Шляхом відкритого конкурсу
Румунія	Фіскальна рада	Так, без обмежень з боку іншого органу.	Шляхом відкритого конкурсу
Словенія	Фіскальна рада	Так, без обмежень з боку іншого органу.	Члени Фіскальної ради мають право вільно обирати та призначати державних службовців
Словаччина	Рада з питань бюджетної відповідальності	Так, без обмежень з боку іншого органу.	Шляхом відкритого конкурсу

[71] Sigma та OECP (2024), Системи оплати праці в державному управлінні та їх реформи, Документ Sigma № 71. (посилання)

Багато Рад отримують підтримку від інших установ, окрім отримання необхідної інформації (таблиця 9).

Таблиця 9: Підтримка Фіскальних рад східноєвропейських держав-членів ЄС з боку інших установ

	Назва українською мовою	Підтримка з боку інших установ
Болгарія	Фіскальна рада Болгарії	Меморандум та угоди про партнерство з Міністерством фінансів, Національним інститутом статистики тощо.
Чехія	Чеська фіскальна рада	Відсутні, за винятком отримання даних та інформації від Статистичного управління, Міністерства фінансів тощо.
Естонія	Фіскальна рада	Центральний банк надає двох економістів та допомогу в редагуванні публікацій, адмініструванні веб-сайту та інших організаційних питаннях.
Хорватія	Комісія з питань фіскальної політики	Адміністративну та технічну роботу наразі виконує Служба загальних справ парламенту
Угорщина	Фіскальна рада Угорщини	Парламент забезпечує IT-системи, комунікаційні послуги, інтегрований бюджет, управління персоналом.
Литва	Національний аудиторський офіс Литви (Департамент бюджетного моніторингу)	Національна аудиторська установа забезпечує IT-системи, приміщення, управління персоналом, комунікаційні послуги, інтеграцію бюджету.
Латвія	Рада з фіскальної дисципліни Латвійської Республіки	Міністерство фінансів, серед іншого, забезпечує IT-підтримку.
Польща	Фіскальна рада Польщі	Щойно створено (інформація поки що відсутня)
Румунія	Фіскальна рада	Установа, що приймає, забезпечує розміщення штаб-квартири, комунікаційні послуги, інтеграцію бюджету
Словенія	Фіскальна рада	Адміністративно-технічну підтримку забезпечують служби Рахункової палати.
Словаччина	Рада з питань бюджетної відповідальності	

Більшість рад виконує лише обмежене коло завдань, що виходять за межі вимог законодавства ЄС (таблиця 10).

Таблиця 10: Інші завдання Фіскальних рад східноєвропейських держав-членів ЄС

	Назва українською мовою	Оцінка вартості реалізації політики	Аналіз довгострокової стійкості	Дослідницькі роботи	Ініціативи щодо забезпечення прозорості бюджету	Оцінка прогнозів
Болгарія	Фіскальна рада Болгарії					Так
Чехія	Чеська фіскальна рада	Деякі	Так	Так	Так	
Естонія	Фіскальна рада					
Хорватія	Комісія з питань фіскальної політики					
Угорщина	Фіскальна рада Угорщини					
Литва	Національний аудиторський офіс Литви (Департамент бюджетного моніторингу)				Так	Так
Латвія	Рада з фіскальної дисципліни Латвійської Республіки				Так	Так
Польща	Фіскальна рада Польщі	Щойно створено (інформація поки що відсутня)				
Румунія	Фіскальна рада	Деякі		Так		Так
Словенія	Фіскальна рада	Так	Так		Так	Так
Словаччина	Рада з питань бюджетної відповідальності	Так	Так	Так	Так	

Більшість рад підтримує регулярні контакти з парламентом. (таблиця 11)

Таблиця 11: Контакти з парламентом Фіскальних рад східноєвропейських держав-членів ЄС

	Назва українською мовою	Порядок денний парламенту	Парламентські слухання	Парламентські запитання
Болгарія	Фіскальна рада Болгарії	Так, у рамках більш широких обговорень з питань фіскальної політики, як на пленарних засіданнях, так і на засіданнях комітетів (наприклад, під час обговорення річного бюджету або або матеріалів, що подаються в межах нормативно-правової бази ЄС у сфері фіскального регулювання)	Один раз	Немає
Чехія	Чеська фіскальна рада	Так, як окремі питання порядку денного пленарних засідань	2-3 рази	1-3 рази
Естонія	Фіскальна рада	Так, як окремі питання порядку денного засідань комітетів	4-6 разів	Немає
Хорватія	Комісія з питань фіскальної політики	Так, як окремі питання порядку денного засідань комітетів	4-6 разів	Немає
Угорщина	Фіскальна рада Угорщини	Так, як окремі питання порядку денного пленарних засідань	2-3 рази	Немає
Литва	Департамент бюджетного моніторингу	Так, у рамках більш широких обговорень з питань фіскальної політики, як на пленарних засіданнях, так і на засіданнях комітетів (наприклад, під час обговорення річного бюджету або або матеріалів, що подаються в межах нормативно-правової бази ЄС у сфері фіскального регулювання. Так, як окремі питання порядку денного засідань комітетів	Більше 6 разів	1-3 рази
Латвія	Рада з фіскальної дисципліни Латвійської Республіки	Так, як окремі питання порядку денного засідань комітетів	Немає	Немає

Польща	Фіскальна рада Польщі	Щойно створено (інформація поки що відсутня)		
Румунія	Фіскальна рада	Так, як окремі питання порядку денного засідань комітетів	Немає	Більше 10 разів
Словенія	Фіскальна рада	Так, у рамках більш широких обговорень з питань фіскальної політики, як на пленарних засіданнях, так і на засіданнях комітетів (наприклад, під час обговорення річного бюджету або або матеріалів, що подаються в межах нормативно-правової бази ЄС у сфері фіскального регулювання)	4-6 разів	Немає
Словаччина	Рада з питань бюджетної відповідальності	Так, як окремі питання порядку денного засідань комітетів. Так, як окремі питання порядку денного пленарних засідань	4-6 разів	Немає

12. Додаток III: Незалежні макроекономічні аналізи, оцінки та рекомендації щодо політики в державах-членах ЄС

Незалежні економічні органи можуть відігравати важливу роль у виявленні, з'ясуванні та сприянні вирішенню економічних проблем. Вони мають низку переваг порівняно з внутрішніми підрозділами міністерств: на них не впливають поточні настрої, тому вони більше зосереджені на довгостроковій перспективі; вони є більш спеціалізованими та досвідченими, що забезпечує кращі результати, а також не мають політичної упередженості.

Існують чіткі відмінності між аналізом, оцінкою та рекомендаціями щодо політики. Приклад для пояснення цих відмінностей: моделювання бюджетної стійкості є аналізом; твердження, що за поточної політики державний бюджет є нестійким, робить це (частково) оцінкою; додавання конкретних політичних заходів у відповідь на нестійкість робить це (частково) рекомендаціями щодо політики.

Усі три підходи можуть впливати на економічну політику. Економічний аналіз може мати не менший, а то й більший вплив, ніж рекомендації щодо політики.

Ця записка стосується макроекономічних та загальноекономічних питань, а не галузевих (наприклад, аграрної політики чи регуляторної політики фінансових ринків). Аналіз та обговорення питань грошово-кредитної політики також не включені.

Основні підходи:

1. Ради економічних експертів
2. Соціально-економічні ради
3. Незалежні економічні дослідницькі інститути
4. Незалежні фіскальні інституції
5. Центральні банки
6. Інші

1. Ради економічних експертів

Ради економічних експертів складаються з представників наукових кіл, які цікавляться актуальними питаннями державної політики, та підтримуються невеликим штатом співробітників. Ради зосереджуються на довгострокових (стратегічних) питаннях.

Приклади:

1. Німецька рада економічних експертів (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)
2. Рада економічного аналізу Франції (Conseil d'analyse économique; (посилання))

Існують також ради з більш широкими повноваженнями, ніж Економічні ради. Вони також можуть досліджувати економічні питання. Більшість цих рад є членами Європейського форуму наукових радників (ESAF).[72]

Приклади:

1. Наукова рада з питань державної політики Нідерландів (WRR)

[72] (посилання)

2. Вища комісія з питань стратегії та планування Франції (Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan)

Рада економічного аналізу Франції

Conseil d'analyse économique (CAE) на засадах повної незалежності проводить економічні аналізи для уряду та оприлюднює їх.[73] Вона розглядає питання, подані прем'єр-міністром та міністром економіки та фінансів, а також може з власної ініціативи проводити аналіз економічних питань, які вона вважає важливими для проведення економічної політики.

CAE – це плюралістичний орган, до складу якого входять визнані фахові економісти різних поглядів. До її складу входять члени, призначені за їхні наукові досягнення в галузі економіки, а також представники бізнес-сектора. Члени призначаються указом Прем'єр-міністра за пропозицією міністра, відповідального за економіку, на дворічний термін, який може бути продовжений. Члени не отримують жодної винагороди за участь у роботі Ради. Вони дотримуються етичного кодексу, щоб забезпечити більшу прозорість своєї діяльності. Генеральний директор Казначейства та генеральний директор Національного інституту статистики та економічних досліджень Франції (INSEE) також є членами Ради за посадою. Наразі Рада налічує 21 члена, яких підтримують 13 співробітників.

Conseil d'analyse économique очолює прем'єр-міністр або, за його відсутності, міністр економіки та фінансів. Прем'єр-міністр призначає заступника голови на п'ятирічний термін (наразі це Ксав'є Жаравель, доцент Лондонської школи економіки).

Програма роботи CAE обговорюється та узгоджується з офісом прем'єр-міністра, офісом міністра економіки та фінансів, а також офісом президента Французької Республіки. Звіти подаються прем'єр-міністру та/або міністру економіки та фінансів. Роботи CAE публікуються за підписом та під виключною відповідальністю їх авторів: вони не покладають відповідальності на уряд, а також на органи економічного управління, представлені в Раді. На початку 2018 року було затверджено статут про функціонування CAE.

За організацію та координацію роботи відповідає постійна команда, що підпорядковується представнику президента та керується генеральним секретарем. Представник президента призначає членів Ради, які залучаються до підготовки або обговорення записок, а також головує на засіданнях у разі відсутності прем'єр-міністра.

У 2024–2025 роках були опубліковані, серед іншого, матеріали з таких тем:

- Бюджетна політика
- Питання охорони навколишнього середовища та енергетики
- Міжнародна торговельна політика
- Політика на ринку праці
- Інфляція
- Продуктивність

[73] Інформація про CAE базується переважно на сайті cae-eco.fr/en/p-council-of-economic-analysis

Рада публікує матеріали з питань бюджетної політики, але не відіграє жодної ролі в контексті європейських бюджетних правил. Ця роль покладена на Cour des comptes (Вищу раду з публічних фінансів).

Німецька рада економічних експертів

Німецька рада економічних експертів – це наукова установа, яка надає консультації з питань економічної політики.[74] Створена відповідно до закону у 1963 році, вона покликана надавати неупереджену експертну оцінку у формі періодичних аналізів макроекономічних процесів у Німеччині, тим самим допомагаючи розробникам економічної політики та широкій громадськості приймати обґрунтовані рішення. Рада є повністю незалежною у своїй консультативній ролі та діє прозоро.

Рада складається з п'яти членів, які є фахівцями у галузі економічної теорії та економічної політики. Їх призначає кожні п'ять років федеральний президент за рекомендацією федерального уряду. Повторне призначення допускається. Потім Рада обирає одного зі своїх членів головою на три роки.

Раду підтримує науковий персонал, який очолює генеральний секретар. Наразі штат налічує 14 співробітників.

Рада публікує щорічний звіт у середині листопада та оновлений економічний прогноз навесні. З 2005 року Рада також видає періодичні звіти з окремих тем на запит Федерального уряду.

Рада є Національною радою з питань продуктивності Німеччини.

Наукова рада з питань державної політики Нідерландів (WRR)

Завданням WRR (створеної у 1972 році) є надання науково обґрунтованих рекомендацій уряду та парламенту Нідерландів щодо стратегічних питань, які можуть мати важливі політичні та суспільні наслідки.[75] WRR складається з ради у складі восьми членів, які обіймають академічні посади в нідерландських університетах у галузях економіки, соціології, права, державного управління та врядування, охорони здоров'я та управління водними ресурсами. Членів ради підтримує основний штат із близько 15 осіб, який доповнюється гнучким штатом із близько 10 осіб.

Теми останніх публікації:

- Старіння населення Європи у фокусі: вирішення пенсійних і бюджетних ризиків
- Вплив координації європейської політики на національні пенсійні реформи
- Нідерланди у фрагментованому світовому порядку
- Особистий контроль: значення особистого контролю для суспільства
- Справедливість у кліматичній політиці: справедливий розподіл кліматичних витрат
- Інтеграція штучного інтелекту в суспільство

[74] Інформація базується переважно на сайті https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/en/about-us/objectives.html
[75] Інформація базується переважно на сайті https://english.wrr.nl/about-us

Вища комісія з питань стратегії та планування Франції

Вища комісія з питань стратегії та планування Франції (Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan) була створена у 2025 році та стала правонаступницею Commissariat général du Plan (1946–2006), Centre d'analyse stratégique (2006–2013), France Stratégie (2013–2025) та Haut-commissariat au Plan (2020–2025).[76]

Вища комісія проводить прогностичні дослідження з метою інформування державних органів про можливі середньо- та довгострокові траєкторії розвитку Франції, здійснює стратегічні дослідження для формування орієнтирів державної політики та планування реформ, а також керує та координує міжвідомчі зусилля з планування.

Верховний комісар очолює організацію, штат якої налічує близько 60 осіб. Нинішнім Верховним комісаром є Клеман Бон, який раніше обіймав посаду заступника міністра та був членом парламенту.

Теми останніх публікацій:

- Національна служба: на шляху до нової французької (та європейської) моделі
- Новий вектор оцінювання вартості кліматичних заходів
- Як змінюватиметься попит на воду до 2050 року?
- Реіндустріалізація Франції до 2035 року: потреби, обмеження та потенційні наслідки

2. Економічні та соціальні ради

Економічні та соціальні ради складаються з представників соціальних партнерів (профспілок та організацій роботодавців), до яких часто долучаються економічні експерти. Більшість рад має штат співробітників і зосереджується переважно на довгострокових (стратегічних) питаннях, особливо тих, що стосуються соціальних партнерів. Досягнення консенсусу в Радах щодо змін у політиці полегшить урядам процес їхнього впровадження.

Більшість держав-членів ЄС має Економічні та соціальні ради. (посилання)

Приклади:

- Соціально-економічна рада Нідерландів
- Австрійська консультативна рада з економічних та соціальних питань
- Данські економічні ради
- Економічна, соціальна та екологічна рада Франції

Соціально-економічна рада Нідерландів

Соціально-економічна рада Нідерландів (SER) була створена відповідно до закону у 1950 році і є консультативним органом, у якому організації роботодавців, профспілки та незалежні експерти співпрацюють з метою досягнення згоди з важливих соціально-економічних питань.[77] SER надає рекомендації уряду та парламенту Нідерландів щодо соціально-економічної політики. SER не є урядовою установою і фінансується за рахунок Загального фонду страхування на випадок безробіття (Awf).

[76] Інформація базується переважно на сайті https://www.strategie.gouv.fr/en/about-haut-commissariat-la-strategie-et-au-plan
[77] Інформація про SER базується переважно на сайті https://www.ser.nl/en/ser/about-the-ser

Рада налічує загалом 36 членів: 12 представників роботодавців, 12 представників працівників та 12 незалежних експертів. Організації роботодавців та організації працівників призначають своїх членів. Незалежних членів призначають за рекомендацією уряду.

Штат SER налічує близько 165 осіб, що дає змогу проводити певні економічні дослідження.

Нинішній вплив SER на ключові питання політики є меншим, ніж у минулому.

Австрійська консультативна рада з економічних та соціальних питань

Австрійська консультативна рада з економічних та соціальних питань (BWS, Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen)[78] була створена у 1963 році на основі неформальної угоди між Федеральною палатою економіки, Федеральною палатою праці, Конфедерацією профспілок та Постійним комітетом президентів сільськогосподарських палат. Рада публікує дослідження та звіти з питань економічної та соціальної політики, що містять спільні – а отже, одностайні – рекомендації цих чотирьох органів, адресовані федеральному уряду та іншим розробникам економічної та соціальної політики.

Рада складається загалом з 21 особи: 16 членів ради та п'ять постійних експертів. Крім того, вона має двох керуючих директорів (генеральних секретарів), одного від роботодавців та іншого від профспілок. Єдиним членом, який не представляє соціальних партнерів, є голова Австрійського інституту економічних досліджень (WIFO), якого призначають постійним експертом.

Рада не має обов'язкових письмових правил процедури, а також не має власних приміщень чи бюджету. Будь-які понесені витрати (публікації, конференції тощо) зазвичай розподіляються порівну між чотирма органами соціальних партнерів. Головування (президентство) у Раді змінюється кожні шість місяців і розподіляється між чотирма органами, що представляють соціальних партнерів. Голова (президент) очолює засідання Ради та представляє її назовні. Рада збирається раз на місяць у приміщенні організації, яка на той час головує. Її засідання є конфіденційними та не є публічними.

Зазвичай Рада готує свої звіти таким чином: голови чотирьох організацій-партнерів доручають Раді підготувати звіт з конкретного питання. Рада створює робочу групу для розробки проєкту звіту. До роботи можуть залучатися зовнішні експерти з міністерств, економічних дослідницьких установ, університетів та інших відповідних організацій. Потім робоча група подає свій текст до Ради. Остання – під загальним контролем генеральних секретарів – формулює рекомендації таким чином, щоб звіт міг бути прийнятий Радою одноголосно. Звіти та рекомендації надсилаються президентам чотирьох організацій-партнерів з метою отримання їхнього дозволу на оприлюднення. Лише після отримання такого дозволу звіт Ради оприлюднюється. Звіт офіційно надсилається до федерального уряду, включається до серії публікацій Ради та, як правило, презентується громадськості на прес-конференції.

Теми останніх звітів[79]:

- Роль працівників похилого віку на ринку праці до 2040 року

[78] Інформація базується на сайті https://www.eesc.europa.eu/ceslink/en/escs-in-member-states/austria-bws та https://www.sozialpartner.at/?page_id=135
[79] https://www.sozialpartner.at/?post_type=technik_publikation

Данські економічні ради

Данські економічні ради (див. також таблицю в основному тексті) є незалежними економічними консультативними органами і складаються з двох рад – Економічної ради та Екологічної економічної ради – під єдиним спільним незалежним правлінням.[80]

До складу Правління входять чотири професори економіки з університетів. Правління є незалежним і відповідає за аналіз та висновки, наведені у трьох основних звітах, що подаються до рад. Крім того, Правління виконує функції Незалежної фіскальної інституції, діє як національна рада з питань продуктивності та надає оцінку вартості заходів економічної політики, які мають вжити міністерства Данії.

Економічна рада була створена відповідно до закону у 1962 році. До складу Ради входять 24 члени, які представляють правління, профспілки, роботодавців, Центральний банк Данії, уряд Данії та незалежних економічних експертів. Члени Економічної ради збираються двічі на рік для обговорення звіту, підготовленого Правлінням.

Екологічна економічна рада була створена згідно з законом у 2007 році. До складу Ради входять 24 члени, які представляють правління, профспілки, роботодавців, НУО, уряд Данії та незалежних економічних експертів. Члени Екологічної економічної ради збираються раз на рік для обговорення звіту, підготовленого Правлінням.

У секретаріаті Рад працює близько 30 професійних економістів.

Теми, висвітлені в останніх економічних звітах:[81]

- Поточна економічна політика
- Економічні перспективи та державні фінанси
- Фіскальна стійкість
- Професійне навчання
- Податки та участь на ринку праці

Економічна, соціальна та екологічна рада Франції

Економічна, соціальна та екологічна рада Франції (ESEC; Conseil économique, social et environnemental) – це конституційна консультативна асамблея, яка надає рекомендації уряду та представляє провідних економічних і соціальних суб'єктів.[82] Прем'єр-міністр може звертатися до Ради з питань економічних, соціальних або екологічних планів. Голова Народної асамблеї або голова Сенату також можуть звертатися до Ради з будь-яких економічних, соціальних та екологічних питань. Рада також може брати до відома та звертати увагу уряду та парламенту на реформи, які вона вважає необхідними. Зрештою, до Ради можуть звертатися з будь-яких економічних, соціальних та екологічних питань шляхом подання петиції, яку підписали щонайменше 500 000 повнолітніх осіб.

Рада налічує 233 члени, які призначаються на 5-річний термін. До складу Ради входять, зокрема, 69 представників працівників, 27 представників приватної промисловості, торгівлі та сфери послуг, 20 представників фермерів та сільськогосподарської діяльності та

[80] Інформація переважно базується на сайті https://dors.dk/english
[81] (посилання)
[82] Інформація базується на сайті https://www.eesc.europa.eu/ceslink/en/escs-in-member-states/france-esec та https://www.lecese.fr/

18 представників асоціацій і фондів, що діють у сфері охорони природи та навколишнього середовища.

Правління є керівним органом Ради, складається з 19 членів і обирається парламентом. Президент керує роботою Ради.

Для кожного закріпленого за ними питання призначається доповідач. Доповідачі готують проєкти висновків, які обговорюються та голосуються на пленарному засіданні.

Теми останніх доповідей:[83]

- Профілактика та безпека на робочому місці
- Виклики французькій економічній моделі
- Нерівність, купівельна спроможність та виправданий перехід.

3. Незалежні економічні дослідницькі інститути

Усі держави-члени ЄС мають один або кілька незалежних економічних дослідницьких інститутів. Деякі з них є незалежними інститутами в складі центральних урядів, інші – інститутами поза центральним урядом, що фінансуються центральним або регіональним урядом за рахунок фіксованих грантів і, в меншій мірі, грантів, пов'язаних з виконанням контрактних робіт.

Основними напрямами діяльності є прикладні економічні дослідження та, часто, економічне прогнозування. Економічні дослідження можуть призводити до оцінок державної політики та пропонувати низку варіантів політичних рішень. Загалом, дослідницькі інститути утримуються від надання дуже конкретних рекомендацій щодо державної політики.

Публікуючи економічні прогнози та економічні аналізи, багато інститутів відіграють ключову роль у дебатах щодо економічної політики.

Більшість економічних дослідницьких інститутів є членами AIECE (Асоціації європейських інститутів економічних досліджень; (посилання))

Деякі інститути надають економічні прогнози, які уряд використовує для складання проєкту державного бюджету: Федеральне бюро планування Бельгії; Нідерландське бюро економічного аналізу (CPB); Інститут макроекономічного аналізу та розвитку Словенії; Австрійський інститут економічних досліджень (Wifo, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, заснований у 1927 році). Отже, ці інститути є незалежними фіскальними інституціями відповідно до бюджетних правил ЄС.

Приклади:

- Німецькі незалежні економічні дослідницькі інститути.
- Нідерландське бюро економічного аналізу (CPB)

Незалежні економічні дослідницькі інститути в Німеччині

Основними німецькими інститутами є: Німецький інститут економічних досліджень (DIW Berlin; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; заснований у 1925 році); Інститут IFO (ifo

[83] https://www.lecese.fr/travaux-du-cese/travaux-publies

Institut Munich, заснований у 1949 році) та Кільський інститут світової економіки (IfW Kiel, Kiel Institut für Weltwirtschaft, заснований у 1914 році).

Двічі на рік німецькі економічні інститути публікують Спільний економічний прогноз (Gemeinschaftsdiagnose).[84] Ці публікації містять аналіз поточної економічної ситуації, економічний прогноз та зосереджуються на основних економічних питаннях (наприклад, публікація весни 2025 року містить спеціальний розділ, присвячений продуктивності). Спільні економічні прогнози слугують орієнтиром для прогнозів, що складаються федеральним урядом Німеччини.

Нідерландське бюро економічного аналізу (CPB)

Нідерландське бюро економічного аналізу (CPB, Centraal Planbureau) було засноване в 1945 році як незалежний економічний дослідницький інститут і займається підготовкою коротко- та середньострокових прогнозів, розробкою довгострокових сценаріїв, оцінкою вартості передвиборчих програм та коаліційних угод, експертизою податкових заходів, а також проведенням орієнтованих на політику досліджень, зокрема, у сферах ринку праці, охорони здоров'я та продуктивності.[85]

CPB очолюють директор та два заступники директора. Штат CPB налічує близько 150 осіб.

Згідно із законом, економічний прогноз CPB є основою державного бюджету, що робить його Незалежною фіскальною інституцією. CPB також є національною радою з питань продуктивності Нідерландів.

4. Незалежні фіскальні інституції

Європейські регламенти та директиви вимагають створення Незалежних фіскальних інституцій (НФІ) у державах-членах ЄС (а також на певному етапі у країнах-кандидатах на вступ до ЄС). Основними завданнями НФІ є:

- підготовка, оцінка або схвалення річних та багаторічних макроекономічних прогнозів;
- контроль за дотриманням кількісних фіскальних правил, встановлених для кожної країни;

Розмір НФІ значно варіюється. У східноєвропейських державах-членах НФІ мають від 3 до 7 членів ради та штат від 2 до 27 осіб. (див. Додаток II)

5. Центральні банки

Грошово-кредитна політика є основним напрямком діяльності центральних банків у державах-членах ЄС. Контроль та регулювання фінансових ринків є ще одним основним напрямком діяльності більшості центральних банків. Усі центральні банки також публікують економічні прогнози. Центральні банки по-різному розподіляють свої дослідницькі ресурси на інші економічні теми (фіскальна політика, питання ринку праці, пенсійні питання, екологічні питання). Вони також по-різному оцінюють бюджетну політику та інші питання політики. Деякі з них не роблять цього або не можуть цього робити з огляду

[84] https://gemeinschaftsdiagnose.de/ and https://www.ifo.de/en/forecasts/joint-economic-forecast
[85] Інформація базується переважно на сайті https://www.cpb.nl/en/who-we-are

на свої повноваження.[86] Деякі виконують офіційну або неофіційну роль радників уряду та парламенту з питань, що не стосуються грошово-кредитної політики, та беруть активну участь у політичних дебатах.

6. Інше

Головним законодавчим завданням **Вищих аудиторських установ** є перевірка того, чи центральний уряд витрачає державні кошти розумно, економно та обережно. Їхньою основною публікацією є щорічний звіт про виконання бюджету за попередній рік. Крім того, вони можуть проводити окремі перевірки. Наприклад, Рахункова палата Нідерландів нещодавно провела перевірки щодо субсидій на електромобілі та витрат на морську вітроенергетику. Більшість цих розслідувань має скоріше мікро-, ніж макроекономічний характер; вони більше спрямовані на аналіз минулого, ніж на прогнозування майбутнього, на відміну від аналізів, представлених вище. Проте такі розслідування вищих аудиторських органів можуть відігравати важливу роль у виявленні та з'ясуванні економічних проблем.

У багатьох державах-членах ЄС **аналітичні центри** сьогодні є невід'ємною частиною аналітичного та консультативного середовища. Вони явно більше зосереджені на наданні рекомендацій щодо політики, ніж традиційні економічні дослідницькі інститути. Якщо для традиційних економічних дослідницьких інститутів економічний аналіз може бути самоціллю, то для аналітичних центрів він завжди є інструментом формування рекомендацій щодо політики. Аналітичні центри можуть частково фінансуватися приватними спонсорами, тоді як традиційні економічні дослідницькі інститути фінансуються урядом. Особливо у Великій Британії та США деякі аналітичні центри мають велику схожість із лобістськими групами. Прикладами аналітичних центрів у державах-членах ЄС є Німецький інститут макрофінансів (Dezernat Zukunft) та Нідерландський інститут публічної економіки (Instituut voor Publieke Economie).[87]

У багатьох державах-членах ЄС великі **приватні банки** мають потужні підрозділи з макроекономічних досліджень. Ці підрозділи публікують макроекономічні прогнози та аналітичні матеріали і беруть активну участь у дискусіях щодо державної політики.

У більшості держав-членів ЄС існують **національні ради з питань продуктивності**, метою яких є сприяння аналізу та обговоренню питань, пов'язаних із продуктивністю та конкурентоспроможністю. Створення рад з питань продуктивності відбулося відповідно до рекомендації Ради Європейського Союзу 2016 року щодо створення таких рад. У багатьох державах-членах функції ради з питань продуктивності покладено на існуючу інституцію (наприклад, Данську економічну раду, Німецьку раду економічних експертів, Нідерландське бюро економічного аналізу (CPB)).

[86] За межами ЄС це стосується Федеральної резервної системи США. Голова ФРС Пауелл: «Я вважаю, що їм не потрібні мої поради та наші рекомендації щодо проведення фіскальної політики так само, як і нам не потрібні їхні поради щодо грошово-кредитної політики» https://www.federalreserve.gov/mediacenter/files/FOMCpresconf20250507.pdf
[87] Див. https://dezernatzukunft.org/en/empn-en/

13. Додаток IV: Підхід до діяльності з надання технічної допомоги щодо створення Фіскальної ради в Україні

Вступ

Уряд України звернувся до Нідерландів із проханням надати допомогу в рамках Програми виборчої групи для створення та забезпечення функціонування Незалежної фіскальної інституції в Україні. У запиті йдеться про проведення дослідження міжнародного досвіду щодо створення такої інституції, яка відповідатиме всім вимогам ЄС. У цьому документі викладено пропозицію щодо підходу до реалізації цієї діяльності.

Передумови

Створення Незалежної фіскальної інституції (Фіскальної ради) з метою проведення незалежної зовнішньої оцінки фіскальних прогнозів та планів є одним із заходів щодо інтеграції в ЄС, які має вжити Україна. Зокрема, відповідно до статті 4 Директиви Ради ЄС 2011/85/ЄС від 8 листопада 2011 року, макроекономічні та бюджетні прогнози для фіскального планування держави-члена ЄС потребують регулярної, неупередженої та всебічної оцінки. Директива Ради ЄС 2024/1265 від 29 квітня 2024 року доповнила положення Директиви Ради ЄС 2011/85/ЄС статтею 8a, яка визначає загальні положення щодо створення Незалежних фіскальних інституцій. Питання про створення Фіскальної ради було порушено під час третього раунду двосторонніх зустрічей між Україною та Європейською комісією в рамках офіційного скринінгу відповідності законодавства України праву ЄС у сфері управління державними фінансами, що є частиною переговорних глав 32 «Фінансовий контроль» та «Реформа державного управління» (9 жовтня 2024 року, Брюссель). Створення Фіскальної ради є також однією з рекомендацій Звіту SIGMA, представленого в лютому 2024 року на основі результатів оцінки відповідності практики державного управління України принципам SIGMA у 2023 році. Створення органу, який виконуватиме функції Незалежної фіскальної інституції (Рада незалежних експертів), передбачено Стратегією управління державними фінансами (Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805-р)[88] у рамках розвитку системи стратегічного планування економічного та соціального розвитку. 1

Мета, результат

Для приведення законодавства у відповідність до європейської законодавчої бази та міжнародних стандартів управління державними фінансами необхідно створити незалежний фіскальний орган, який відповідатиме вимогам Директиви Ради ЄС 2011/85/ЄС та критеріям, встановленим у Принципах ОЕСР щодо Незалежних фіскальних інституцій. Оскільки інституційна структура НФІ/Фіскальної ради також має ідеально відповідати системі управління державними фінансами країни, щоб бути життєздатною та ефективною (з урахуванням різних можливих варіантів), проведення дослідження дозволить поглибити знання з цього питання. Це сприятиме підвищенню обізнаності та підтримки серед основних зацікавлених сторін. Дослідження може стати гарною відправною точкою та допомогти українським особам, що приймають рішення, ухвалити обґрунтоване рішення щодо створення НФІ/Фіскальної ради, яке відповідатиме українським реаліям.

[88] Про схвалення Стратегії реформування… | від 29.12.2021 № 1805-р

Основними питаннями дослідження, серед інших, будуть такі:

Яка державна структура України відповідає за підготовку, прийняття та виконання державного бюджету?

Які основні фіскальні інституції існують в Україні та якими є їхні завдання, фінансування, спроможність, незалежність?

Які зацікавлені сторони слід врахувати при створенні НФІ/Фіскальної ради?

Які ключові елементи визначені в законодавчій базі ЄС та Принципах ОЕСР щодо створення НФІ/Фіскальної ради (наприклад, правова основа та повноваження, доступ до інформації, незалежність, фінансування)?

Як організовані та як функціонують НФІ/Фіскальні ради в країнах ЄС та інших країнах-кандидатах на вступ до ЄС?

Чи існують установи, які можуть виконувати роль НФІ, чи доцільно створювати новий НФІ?

Які варіанти створення НФІ/Фіскальної ради є для України?

Як можна чітко визначити завдання та уникнути дублювання функцій з іншими організаціями?

Кроки

Запропонований підхід до реалізації цієї діяльності можна розбити на кілька кроків. Ці кроки необхідно детально прописати на початку діяльності. У процесі її реалізації їх можна переглянути, якщо виникне така необхідність через обставини чи отримані результати.

1. Перша онлайн-зустріч з нідерландськими експертами та українськими партнерами. Мета: детальніше визначити діяльність. Уточнити діяльність. Ознайомитися. (10 квітня 2025 р.)

2. Скласти попередній план у письмовій формі та доопрацювати його разом з українськими партнерами. (2 квартал)

3. Розпочати з етапу аналізу, під час якого буде надано відповіді на основні питання. Можливі методи: інтерв'ю з представниками Мінфіну та ключовими зацікавленими сторонами, групові сесії (на місці), кабінетні дослідження. (2 та 3 квартали)

4. Завершення аналізу та огляд і коментарі від українських партнерів. Проміжна зустріч на місці (у Нідерландах, Молдові або Польщі) для обговорення першого проєкту звіту та, якщо можливо, проведення зустрічі у ширшому складі щодо практик НФІ, можливо, за участю відповідних представників НФІ. (4 квартал)

5. Презентація кінцевого результату (на місці у Нідерландах, Молдові або Польщі). (4 квартал)

Основа для аналізу/дослідження

Перший крок уже зроблено: 10 квітня 2025 року відбулася онлайн-зустріч, у якій взяли участь такі експерти: Ірріс ван Тілбург, Вім Суйкер, Гельмут Бергер, Аліна Черномаз, Олексій Жак, Елчин Піралієв, Мелек Ончю.

Під час цієї зустрічі було обговорено підхід та деякі передумови. Також було вирішено, що в рамках цього дослідження за основу будуть взяті такі аспекти:

- Міністерство фінансів розглядає два варіанти організації такої незалежної Ради:

Рада незалежних експертів із широкими повноваженнями

Спочатку передбачалося створення Ради експертів із дуже широкими повноваженнями, яка б не лише зосереджувалася на фіскальних питаннях, а й мала загальні повноваження надавати уряду комплексні економічні консультації. Прикладом цього може слугувати німецький «Sachverständigenrat», який надає уряду широкі консультації. Однак Рада незалежних експертів також повинна виконувати завдання НФІ відповідно до Директиви ЄС 2011/85. Це також вимагатиме розробки національної системи стратегічного планування та комплексного проєкту Закону про стратегічне планування.

Незалежна фіскальна інституція з повноваженнями, обмеженими вимогами ЄС

Завдання такого органу обмежувалися б вимогами Директиви ЄС 2011/85 (макроекономічний прогноз, дотримання фіскальних правил, інші вимоги ЄС). Для створення Незалежної фіскальної інституції не був би необхідний комплексний закон України про стратегічне планування, оскільки цей орган можна було б створити шляхом внесення незначних змін до Бюджетного кодексу України.

Основним обмеженням є те, що створення такого органу не повинно суттєво обтяжувати державні фінанси. Тому створення двох таких інституцій з різними завданнями не розглядається як варіант.

Наразі МВФ виступає в ролі зовнішнього оцінювача прогнозів. Однак роль МВФ не буде достатньою з точки зору директиви ЄС. Крім того, від створення незалежного органу Мінфін очікує ширшого ефекту. МВФ реалізує проєкт з розбудови спроможності для України і поінформований про наміри створити незалежний орган, але не бере участі в конкретному плануванні та реалізації в якості консультанта.

Новий орган повинен мати рівень незалежності, подібний до Вищої аудиторської установи (ВАУ).

Фінансування цієї фіскальної інституції має здійснюватися за рахунок власних ресурсів України.

У будь-якому разі мають бути виконані вимоги Директиви ЄС 2011/85.

Тому аналіз повинен також розглянути питання, які функції незалежного органу були б практичними та корисними для України на додаток до вимог Європейської Комісії. Повноваження спочатку можуть бути визначені більш вузько, а згодом поступово розширюватися.

Відзначаються поточні зусилля у Верховній Раді України (=Парламент), спрямовані на створення Бюджетного парламентського офісу з метою посилення публічної підзвітності в бюджетному процесі.

До опитування в будь-якому разі слід залучити таких зацікавлених сторін:

- Міністерство фінансів, Міністерство економіки, Верховна Рада України (Бюджетний комітет), Рахункова палата, Національний банк України, Державна служба статистики України, МВФ.
- В Україні є лише кілька зовнішніх експертів на академічному рівні або в аналітичних центрах, які займаються фіскальною політикою (наприклад, у Київській школі економіки). Мінфін надасть відносно короткий перелік відповідних імен.

Кінцевий результат/продукт

Наприкінці цієї діяльності (кінець 2025 року) буде надано такий результат/продукт:

Вимоги щодо створення Незалежної фіскальної інституції відповідно до Директиви Ради ЄС 2011/85/ЄС та критеріїв, викладених у Принципах ОЕСР

Огляд різних організаційних моделей Незалежних фіскальних інституцій у Європейському Союзі. Презентація може бути дещо ширшою, оскільки Рада незалежних експертів також є одним із варіантів.

Презентація можливих та реалістичних варіантів для України з відповідними перевагами та недоліками щодо:

- інституційної структури
- повноважень
- забезпечення незалежності

Пропозиції щодо правових засад на основі відповідного законодавства держав-членів ЄС

Хронологія

Точні терміни проведення окремих засідань мають бути визначені за погодженням з Україною.

Експертиза Нідерландів

З боку Нідерландів у всіх заходах братимуть участь експерти, перелічені нижче. Окрім цих експертів, за потреби до роботи залучатимуться й інші фахівці, якщо знадобиться певна експертиза (наприклад, з Департаменту досліджень та аналізу парламенту Нідерландів, Державної ради та Міністерства фінансів).

Пан Вім Суйкер, експерт з управління державними фінансами та колишній керівник програми з державних фінансів – Нідерландське бюро економічного аналізу (CPB)

Пан Гельмут Бергер, член Ради аудиторів Європейського стабілізаційного механізму (ESM) та колишній керівник Парламентського бюджетного офісу Австрії

Пані Іріс ван Тілбург, керівник програми, Нідерландське бюро економічного аналізу (CPB)

Пані Мелек Ончю, керівник Департаменту міжнародних відносин, Національна академія фінансів та економіки, Міністерство фінансів Нідерландів

З української сторони у заходах візьмуть участь такі провідні експерти:

Олексій Жак: Міністерство фінансів, генеральний директор Директорату стратегічного планування

Аліна Черномаз: Радник першого заступника міністра фінансів, координатор з питань управління державними фінансами, залучена до процесу розробки Стратегії управління державними фінансами та процесу реформування системи державних фінансів

Елчин Піралієв: Міністерство фінансів, керівник експертної групи зі стратегічного планування та управління проєктною діяльністю, Директорат стратегічного планування

Експерти та представники ключових зацікавлених сторін