

**В. П. Кудряшов**

доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач відділу державних фінансів НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, [kvp.kudrya@gmail.com](mailto:kvp.kudrya@gmail.com)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4801-3620>

**А. М. Поддєрьогін**

кандидат економічних наук, професор, професор кафедри корпоративних фінансів та контролінгу ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", Київ, Україна, [podder\\_kneu@mail.ru](mailto:podder_kneu@mail.ru)

**ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ У ПОЛЬЩІ**

**Анотація.** У статті розглянуто досвід застосування фіскальних правил у фіскальній політиці в ЄС на прикладі Польщі. Висвітлено переваги їх використання, а також проблеми, що потребують розв'язання. Зазначено, що на наднаціональному рівні фіскальні правила в цій країні спрямовані переважно на реалізацію програм фіскальної консолідації, а на національному – прийнято правило стабілізаційних видатків, а також здійснюється перехід на використання в управлінні бюджетними операціями складніших інструментів, які базуються на показниках структурного балансу. Виявлено зміни в підходах до застосування механізмів балансування операцій сектору загального державного управління, управління державним боргом та дискреційними видатками: запроваджуються підходи, що дають можливість враховувати не лише імперативи фіскальної консолідації, а й вплив фіскальних правил на економічне зростання та фінансову стабільність. Розкрито питання застосування проміжних тригерів в управлінні державним боргом для додаткового коригування з метою недопущення критичної заборгованості. Підкреслено, що в Польщі прийнято допустимі темпи динаміки бюджетних видатків, а також визначено вимоги щодо балансування місцевих бюджетів.

**Ключові слова:** фіскальні правила, фіскальна політика, видатки бюджету, бюджетний дефіцит, державний борг, структурний баланс, управління державними фінансами.

**Табл. 3. Літ. 21.**

**Vasyl Kudrjashov**

Dr. Sc. (Economics), Professor, Emeritus of Science and Technology of Ukraine, SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, [kvp.kudrya@gmail.com](mailto:kvp.kudrya@gmail.com)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4801-3620>

**Anatolij Podderjogin**

Ph. D. (Economics), Professor, SHEE "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv, Ukraine, [podder\\_kneu@mail.ru](mailto:podder_kneu@mail.ru)

**EXPERIENCE OF APPLICATION OF FISCAL RULES IN POLAND**

**Abstract.** The article describes the experience of using fiscal rules in conducting fiscal policy in the EU on the materials of Poland. It is noted that they relate to the mechanisms for managing budget operations and are used both at supranational and national levels. It is emphasized that the achievement of positive results in the course of their application contributed to their dissemination in many foreign countries. At the same time, particular attention is drawn to the improvement of fiscal rules taking into account a number of factors (cyclical influences, fiscal policy implementation in the medium and long-term, and the peculiarities of economic and financial development of individual countries). It is

© Кудряшов В. П., Поддєрьогін А. М., 2019

highlighted that in order to improve supranational fiscal rules, the transition to the use of more comprehensive components of fiscal policy (structural balance, medium-term budgetary objectives), accompanied by changes to both quantitative and qualitative indicators of fiscal rules, is being implemented. The approaches to adjusting the most important components of fiscal policy are being updated: balancing operations of the general government sector, public debt management and implementation of discretionary expenditures. Starting from the establishment of tough fiscal indicators to be applied under any circumstances, approaches that allow taking into account the peculiarities of the fiscal cycle, the investment activity of the state administration, the impact of automatic stabilizers, the level of government debt, etc. are introduced. In Poland, more and more attention is being paid to regulating the pace of fiscal developments relative to the dynamics of economic growth and financial stability. It is noted that at the national level in Poland, the rule of stabilization expenditures was adopted, which directs the government to curb the growth rates of expenditures under certain conditions. The transition to the use of more complex approaches in the management of budget operations and the extended analysis using the structural balance are carried out. In the field of public debt management, implementation of intermediate flip-flops (on top of supranational rules) has been introduced, the achievement of which requires the use of additional adjustments in order to avoid the critical debt set by supranational fiscal rules. It is noted that in Poland acceptable rates of budget expenditures have been adopted, and the use of structural balance indicators (for the central budget) has been introduced, requirements for balancing local budgets have been defined. It is concluded that the study of the experience of applying fiscal rules in Poland becomes very important for Ukraine.

**Keywords:** fiscal rules, fiscal policy, budget expenditures, budget deficit, public debt, structural balance, public finance management.

**JEL classification:** H61, H62, H63.

### **В. П. Кудряшов**

доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины, заведующий отделом государственных финансов НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

### **А. Н. Поддерегин**

кандидат экономических наук, профессор, профессор кафедры корпоративных финансов и контроллинга ГВУЗ "Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана", Киев, Украина

## **ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ФИСКАЛЬНЫХ ПРАВИЛ В ПОЛЬШЕ**

**Аннотация.** В статье рассмотрен опыт применения фискальных правил в фискальной политике в ЕС на примере Польши. Освещены преимущества их использования, а также проблемы, требующие решения. Отмечено, что на наднациональном уровне фискальные правила в этой стране направлены преимущественно на реализацию программ фискальной консолидации, а на национальном – принято правило стабилизационных расходов, а также осуществляется переход на использование в управлении бюджетными операциями более сложных инструментов, базирующихся на показателях структурного баланса. Выявлены изменения в подходах к применению механизмов балансировки операций сектора общего государственного управления, управления государственным долгом и дискреционными расходами: вводятся подходы, позволяющие учитывать не только императивы фискальной консолидации, но и влияние фискальных правил на экономический рост и финансовую стабильность. Раскрыты вопросы применения промежуточных

триггерів в управленні державним боргом для додаткової корекції з метою недопущення критичної заборгованості. Підкреслено, що в Польщі прийняті допустимі темпи динаміки бюджетних витрат, а також визначені вимоги до балансування місцевих бюджетів.

**Ключові слова:** фінансові правила, фінансова політика, витрати бюджету, бюджетний дефіцит, державний борг, структурний баланс, управління державними фінансами.

Фінансові правила слугують підвищенню якості й результативності фінансової політики. Їх застосування передбачає коригування дискреційних заходів уряду шляхом встановлення обмежень на основні бюджетні агрегати (балансування бюджету загального уряду, державну заборгованість, бюджетні витрати та публічні доходи). Водночас не можна допускати, щоб обмеження у фінансовій сфері призводили до погіршення фінансової стабільності, зокрема внаслідок допущення різких змін курсу національної валюти, показників інфляції/дефляції, накопичення державної заборгованості, яку потрібно сплачувати протягом наступних періодів. Важливо також запобігти зниженню темпів економічного зростання в період використання фінансових правил, що може статися через посилення податкового тиску на бізнес і громадян, скорочення державних інвестицій, обмеження підтримки підприємництва, зменшення обсягів кредитування економіки внаслідок фінансування банками державних заборгованостей.

Застосування фінансових правил дає змогу розв'язати цілу низку проблем розвитку фінансової сфери. Ідеться про накопичення надмірних обсягів державного боргу у зв'язку з кризовими явищами в банківській і економічній сферах у 1990-х роках, наприклад у Фінляндії та Швеції; настання банківських криз, зокрема в Бразилії й Перу; необхідність проведення консолідації в зоні євро, наприклад у Бельгії, Нідерландах, Швейцарії, посилення фінансової дисципліни в державному секторі; запровадження істотного фінансового коригування, приміром у Фінляндії; потребу в заходах із недопущення значного негативного впливу бюджетного розбалансування на стійкість валютних союзів [1, с. 113, 114].

Варто також враховувати вплив фінансових ринків (як внутрішніх, так і міжнародних) на ступінь фінансових ризиків у окремих країнах. У випадках залучення державних заборгованостей із високою доходністю виникає додатковий тиск на публічні бюджети із фінансування витрат, що спрямовуються на обслуговування позик. Окрім того, використання фінансових правил ускладнюється в разі надання бюджетної підтримки фінансовому сектору та фінансування державних корпорацій, результативність котрих знижується внаслідок втручання в їхню діяльність політиків (із порушенням принципів корпоративного управління).

Метою дослідження є аналіз застосування фінансових правил у ЄС на прикладі Польщі. У статті використано матеріали як вітчизняних, так і зарубіжних науковців із питань фінансової політики, експертів Єврокомісії,

урядових та незалежних національних інституцій, зокрема Р. А. Балакіна, Т. П. Богдан, Ш. Бланкарта, С. С. Гасанова, Т. І. Єфименко, С. Кеннеді, Т. Кінди, Г. Копітса, А. М. Соколовської, А. Шахтер [2–9].

У ЄС практика застосування фіскальних правил задля підвищення результативності фіскальної політики протягом останніх років поширюється<sup>1</sup>. Значна увага приділяється внесенню змін до наднаціональних фіскальних правил, які використовуються з метою координації фіскальної політики країн-членів та обмеження її негативного впливу на фінансову стабільність ЄС загалом. Фіскальні правила запроваджено й на національному рівні з метою дотримання принципів, визначених наднаціональними правилами, в управлінні державними фінансами, а також коригування фіскальної політики відповідно до особливостей економічного й фінансового розвитку, а також політичних пріоритетів кожної країни-члена.

Фіскальні правила спрямовані на виконання цілої низки завдань: забезпечення макроекономічної стабільності, підвищення довіри до бюджетної політики уряду, забезпечення її довгострокової стійкості, обмеження бюджетних дисбалансів, зменшення негативних зовнішніх впливів. Важливим є також положення, що запровадження таких правил слугує забезпеченню реалізації державних програм за умови утримання прийнятних показників макроекономічної стабільності. Окремі науковці до основних завдань фіскальних правил відносять необхідність обмеження дискреційної політики шляхом уведення граничних показників розвитку публічних бюджетів. Такі заходи, на їхню думку, сприяють зміцненню бюджетної дисципліни, забезпечують макроекономічну стабільність та сприяють зменшенню витрат на державне управління [6, с. 239; 10; 11, с. 52].

Фіскальна структура Польщі включає числові фіскальні правила, середньострокові бюджетні рамки, незалежні бюджетні інститути, а також бюджетні процедури. Коригування фіскальної політики в цій країні здійснюється з урахуванням вимог фіскальних правил, встановлених на наднаціональному й національному рівнях (табл. 1).

Наднаціональним правилом балансування бюджету загального уряду передбачено дотримання розміру дефіциту на рівні 3 % ВВП. У випадках перевищення такого індикатора країна зараховується до групи держав, що мають надмірні показники дефіциту та для яких відкривається процедура надмірного дефіциту. Починаючи з 2006 р., після внесення змін до Пакту стабільності та зростання, з метою поліпшення гнучкості фіскальних правил проведено їх коригування щодо пом'якшення такого обмеження. Зокрема, передбачено не відкривати зазначену процедуру в разі, якщо пере-

---

<sup>1</sup> Зафіксовано три основні хвилі розширення використання фіскальних правил: перша пов'язана з банківською й борговою кризою на початку та в середині 1990-х років; друга стала відповіддю на фіскальну експансію в країнах, що розвиваються, на початку 2000-х; третя була спрямована на подолання наслідків останньої кризи (див.: Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules / A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>).

Таблиця 1. Перелік фіскальних правил, що використовуються в Польщі

Назва	Тип	Строки впровадження та внесення змін	Сфера поширення
Правило видатків	Наднаціональне/ національне	2012	Сектор загального державного управління
		2011, 2015	
Правило балансування		1993, 2005, 2012	Центральний уряд
		2006, 2007	
Боргове правило		1993	Сектор загального державного управління
		1999, 2014	

Джерело: Fiscal Rules at a Glance. March 2017 / International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.

вищення контрольного показника дефіциту визнано тимчасовим, а також якщо розмір дефіциту має неістотні відхилення від контрольного. Крім того, Радою Європи встановлено часові рамки щорічних зусиль урядів, спрямованих на розв'язання проблем надмірного дефіциту: вони мають становити щонайменше 0,5 % ВВП у структурному вимірі. Терміни для обмеження надмірних показників дефіциту можуть бути подовжені Радою у випадках настання несприятливих економічних подій. При цьому наголошено, що недостатній прогрес у вирішенні окреслених питань може призвести до впровадження більш жорсткого нагляду за фінансовою політикою країни-члена, а також до економічних санкцій для членів еврозони.

Крім закріплення загальної межі дефіциту державного бюджету (3 % ВВП), передбачено перехід до застосування показників структурного балансу та прийняття середньострокових бюджетних цілей. До 2015 р. така мета визначалась як близька до балансу або зведення бюджету з профіцитом. Проте після внесення змін до Пакту стабільності та зростання середньострокові цілі почали встановлювати для кожної окремої держави. Загальною вимогою стало зведення структурного бюджету сектору загального державного управління (далі – СЗДУ) з дефіцитом максимум 1 % ВВП. Для країн – членів еврозони у випадках відхилення від середньострокових цілей рекомендується докладати більших зусиль для досягнення дефіциту в розмірі 0,5 % ВВП. А починаючи з 2011 р., за умови невжиття заходів із боку урядів щодо виправлення відхилень від встановленої середньострокової бюджетної цілі, допускається введення санкцій із боку органів управління ЄС. Із 2015 р. гнучкість застосування наднаціонального фіскального правила (щодо балансування бюджету) було розширено шляхом врахування інвестиційної діяльності та впровадження програми реформ.

Стосовно наднаціонального боргового правила слід зауважити, що контрольний показник граничного рівня боргу у 60 % ВВП залишається. Водночас у 2011 р. було запроваджено нові вимоги до країн – членів ЄС. Уряди зобов'язуються вживати заходів для зниження рівня заборгованості, причому щорічно. Різниця між досягнутим коефіцієнтом заборгованості

держави і встановленим фіскальним правилом індикатором повинна скорочуватися на 1/20 її частину кожного року протягом трирічного періоду. Недостатні зусилля в зазначеному напрямі з боку уряду певної країни дають підстави для відкриття процедури надмірного дефіциту стосовно цієї країни або навіть накладення економічних санкцій.

У 2012 р. було введено в дію наднаціональне фіскальне правило щодо коригування державних видатків. Об'єктом регулювання стали первинні видатки, за винятком допомоги з безробіття, а також доходів, отриманих унаслідок дискреційних заходів. Темпи їх зростання не повинні перевищувати довгострокових темпів зростання номінального ВВП. Такі обмеження не застосовуються до держав, які віднесені до процедури надмірного дефіциту, а тому вже залучені до проведення оцінки руху в напрямі досягнення середньострокової бюджетної цілі.

На національному рівні вимоги щодо наднаціональних фіскальних правил були уточнені з урахуванням специфіки розвитку Польщі. Зокрема, згідно з правилом видатків допустимі темпи збільшення дискреційних видатків центрального бюджету становлять 1 в. п. у реальному виразі. У 2015 р. запроваджено правило постійних видатків, що націлює органи державного управління на коригування бюджетних видатків із урахуванням динаміки показників ВВП. У випадках коли показники державного боргу перевищують граничний обсяг, збільшення видатків допускається темпами, нижчими, ніж зростання ВВП. Воно дістало назву "правило стабілізаційних видатків" (*stabilising expenditure rule*).

Правило балансування стосується центрального бюджету та встановлює показник дефіциту в національній валюті терміном на чотири роки. Разом із тим місцеві бюджети мають зводитися без дефіциту. У 2012 р. урядом країни прийнято рішення про використання в ході реалізації фіскальних правил структурного балансу [12, с. 62]. Втім, за висновком польських експертів цих правил не достатньо для забезпечення низького рівня дефіциту. Окреслені проблеми доцільніше розв'язувати за допомогою правила видатків [13].

У Польщі запроваджено боргове правило, котре закріплене Конституцією, а також міститься в Законі про державні фінанси. Ним передбачено, що рівень державної заборгованості не повинен перевищувати 60 % ВВП. Окрім того, визначено проміжні тригери (50 і 55 % ВВП) для вжиття коригувальних заходів ще до досягнення контрольного індикатора. У випадках відхилення від нього передбачено відповідні процедури, які сприяють зменшенню такої заборгованості. Загалом боргове правило, що діє в Польщі, вважається досить простим і прозорим, проте, на думку експертів, через його застосування фіскальна політика може набути проциклічного характеру [14].

Досвід застосування проміжних тригерів для запобігання досягненню критичних рівнів державної заборгованості має не лише Польща. У Словаччині рівень боргу у 50 % ВВП вважається наближенням до його стелі, а тому потребує вжиття заходів з недопущення цього. Зокрема, від уряду вимага-

ється прийняття пакета заходів, спрямованих на зменшення заборгованості. А за рівня боргу у 55 % ВВП вимагається зменшити видатки бюджету на 3 %, а на наступний рік заморозити. Коли ж борг становить 57 % ВВП, уряд зобов'язаний підготувати проект збалансованого бюджету [7, с. 22].

Пріоритети й числові обмеження, що використовуються в рамках імплементації фіскальних правил у Польщі, протягом останніх років зазнавали змін, які були спричинені як коригуванням наднаціональних фіскальних правил (за рішеннями органів управління ЄС), так і вдосконаленням механізмів та процедур національних фіскальних правил. Основні контрольні індикатори стану фіскальної сфери в Польщі й механізми запобігання відхиленням від них відображені в табл. 2.

Для поліпшення координації фіскальної політики в ЄС запроваджено Інтегровані керівні принципи Європа 2020 (Europe 2020 Integrated Guidelines). Зокрема, принцип забезпечення якості та стійкості державних фінансів, згідно з яким країни-члени мають реалізувати стратегію фіскальної консолідації, націлену на досягнення прийнятих середньострокових цілей. Серед основних шляхів її реалізації – внесення змін до системи оподаткування (надання переваги оподаткуванню, що не посилює тиск на економічне зростання й зайнятість), а також підвищення якості бюджетних видатків. Загальні керівні принципи економічної політики приймаються Радою Європи як рекомендації (тобто не мають обов'язкової юридичної сили), а щорічна економічна політика (і ЄС загалом, і кожної країни) визначається

Таблиця 2. Числові контрольні індикатори, запроваджені фіскальними правилами, та механізми їх дотримання в Польщі

Статус фіскальних правил	Правило балансування державного бюджету	Боргове правило	Правило державних видатків	Механізми недопущення порушень фіскальних правил
Наднаціональні фіскальні правила	Критичний рівень дефіциту СЗДУ: – загальний бюджет – 3 % ВВП; – структурний бюджет – 1 % ВВП	Стеля боргу для СЗДУ – 60 % ВВП	Обмеження темпів зростання первинних доходів показниками динаміки номінального ВВП	Відкриття процедури надмірного дефіциту. Спрямування урядів на зменшення структурного дефіциту. Встановлення щорічних темпів скорочення заборгованості
Національні фіскальні правила	Стеля дефіциту на чотирирічний період (центрального уряду) у національній валюті. Бездефіцитний бюджет для місцевих органів державного управління	Стеля боргу для СЗДУ – 60 % ВВП. Застосування проміжних тригерів державної заборгованості (50 і 55 % ВВП)	Збільшення дискреційних видатків центрального бюджету щонайбільше на 1 в. п. у реальному вимірі. Недопущення зростання бюджетних видатків за умов перевищення встановлених індикаторів державної заборгованості	Зобов'язання уряду враховувати встановлені фіскальні правила при проведенні бюджетної політики

Розроблено авторами.

зобов'язаннями, узятими країнами-членами. Контроль дотримання керівних принципів здійснює Єврокомісія [15; 16].

Країни – члени ЄС зобов'язані щороку надавати Єврокомісії та Раді оновлені програми стабільності, або конвергенції. У сфері бюджетної політики пріоритетним завданням уряду є утримання стійкого стану державних фінансів за умов забезпечення інклюзивного економічного зростання. Це зобов'язує уряд проводити бюджетну політику з урахуванням обмежень, що накладаються фіскальними правилами для забезпечення стійкості державних фінансів. Водночас фіскальна політика має стати такою, що сприятиме підтримці економічного зростання та відновленню економіки.

У Польщі програма конвергенції є частиною багаторічного державного плану розвитку країни, розробленого відповідно до вимог Закону про державні фінанси 2009 р. Ця програма є базою для підготовки щорічних проектів державного бюджету та підготовлена з урахуванням керівних принципів з управління публічними фінансами, затверджених у ЄС. Згідно з нею метою уряду у фіскальній сфері є забезпечення стійкого стану державних фінансів за підтримки економічного зростання. Для цього передбачено застосування фіскальних правил, які націлюють на здійснення фіскальної консолідації. Водночас передбачена підтримка інклюзивного економічного зростання з використанням механізмів фіскальної політики, котра, однак, не повинна підвищувати ризики порушення стійкості державних фінансів [11].

Аналіз боргової політики Польщі у 2015–2016 рр. засвідчив, що правила регламентування видатків не зупинили зростання державної заборгованості. З метою недопущення подальшого збільшення боргу пропонується ряд заходів, а саме: включення в Закон про державні фінанси положення про те, що в разі перевищення ним 50 % ВВП парламент може приймати лише такі нормативні документи, які спрямовані на зменшення державного боргу (за прикладом Угорщини). Крім того, рекомендовано створити орган з контролю стану державних фінансів, уповноважений накладати вето на рішення уряду, що не відповідають критеріям боргової стійкості [17].

Правило стабілізаційних видатків у Польщі застосовується з 2015 р. Спочатку воно зобов'язувало утримувати темпи зростання номінального обсягу видатків СЗДУ на рівні, нижчому від середньострокових темпів зростання реального ВВП, а також інфляційних очікувань на плановий рік. Воно містило коригувальний механізм, котрий вимагав від уряду уповільнення збільшення видатків, у разі якщо показники дефіциту бюджету чи державного боргу перевищували контрольні індикатори, визначені бюджетними правилами. Такий механізм застосовується також у випадках, коли різниця між дефіцитом СЗДУ та його середньостроковою ціллю становила понад 6 %. Зазначене правило спрямовувало також на проведення антициклічної політики. Так, у періоди низького рівня приросту реального ВВП (менш ніж 2 %) коригування видатків не здійснювалося. Але у 2015 р. до нього були внесені зміни, зокрема врахування інфляційних очікувань було замінено досягненням цільового показника інфляції (2,5 % річних), що вста-



новлюється Національним банком Польщі. Крім того, збільшення бюджетних витраток допускається за умов зростання разових доходів на рівні 0,03 % ВВП. За оцінками експертів МВФ такі зміни можуть призвести до зниження ефективності застосування зазначеного правила. Адже тимчасове збільшення доходів може спричинити постійне зростання витраток [18, с. 19]. Правило стабілізаційних витраток охоплює близько 90 % загальної суми витраток, що здійснюються в рамках СЗДУ. Їх показники можуть уточнюватися щороку [18, с. 27].

Для зменшення розміру дефіциту програмою конвергенції 2006 р. було визначено чотирирічну номінальну стелю (якір) для центрального уряду в обсязі 30 млрд злотих, що становить трохи більше ніж 3 % ВВП у 2005 р. Проте це рішення було прийняте як політична декларація, а не як закон, що зменшило його силу. До того ж, воно стосується лише центрального бюджету, хоч і дозволяє переносити дефіцит на інші підсектори державного управління. Крім того, такий якір не націлює на усунення причини високого дефіциту в Польщі (збільшення бюджетних витраток). Якщо фіскальне правило встановлене законодавством, уряд стає відповідальним перед конституційним судом і державним трибуналом. Водночас таке рішення виключатиме перенесення дефіциту (від центрального уряду) на державні установи, фонди або органи місцевого самоврядування. Таке правило повинне мати пролонговану дію, щоб не допускати перенесення витраток та доходів на інші періоди. Бюджетні витратки повинні збільшуватися швидше, ніж ВВП у часи різкого зниження темпів економічного зростання, та, відповідно, менше в період їх підвищення. Таким чином, стелі фіскальних правил (у сфері витраток) мають змінюватися залежно від темпів зростання ВВП. Обмеження витраток повинне здійснюватися в реальному виразі, оскільки слід враховувати інфляцію [13].

Також у Польщі розробляються середньострокові бюджетні рамки, з якими мають інтегруватися щорічні бюджети, задля досягнення в середньостроковій перспективі структурного дефіциту державного бюджету на рівні 1 % ВВП до 2021 р. Урядом країни взято зобов'язання щодо проведення щорічної фіскальної консолідації (обсягом чверть ВВП) починаючи з 2018 р. Середньострокові бюджетні рамки передбачені правилом стабілізаційних витраток та ґрунтуються на прогнозах витраток для кожного міністерства.

Протягом останніх років державна фіскальна політика (з використанням фіскальних правил) спрямована на продовження фіскальної консолідації, котра сприяла досягненню прийнятних показників бюджетного дефіциту. З цією метою було змінено обсяги бюджетних витраток (із урахуванням кредитування), а також доходів. Водночас зберігався невисокий рівень державної заборгованості – завдяки заходам із запобігання різкому збільшенню дефіцитно-боргового коригування (табл. 3).

Показники бюджетного дефіциту в Польщі за аналізований період виявилися більшими, ніж загалом у ЄС. У 2009–2013 рр. вони перевищували індикатори, встановлені фіскальними правилами (тому країну було відне-

Таблиця 3. Динаміка показників операцій сектору загального державного управління Польщі, % ВВП

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Видатки	43,2	44,3	45,0	45,8	43,9	42,9	42,6	42,4	41,7	41,1	41,1
Доходи	41,4	40,7	37,8	38,5	39,1	39,1	38,5	38,7	39,0	38,9	39,7
Дефіцит	1,9	3,6	7,3	7,3	4,8	3,7	4,1	3,7	2,7	2,2	1,4
Державний борг	44,2	46,3	49,4	53,1	54,1	53,7	55,7	50,4	51,3	54,2	50,6

Джерело: Government finance statistics and EDP statistics. Data. Main tables / European Commission, Eurostat. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/main-tables>.

сено до групи держав із надмірним бюджетним дефіцитом). Водночас видатки утримувалися на нижчому рівні, ніж у ЄС, а їх зростання в період кризи 2008–2009 рр. було не таким істотним (на 1,8 в. п. у 2009 р. проти 2007 р., тимчасом як у ЄС – 5,4 в. п.). У післякризовий період видатки в Польщі скорочувалися повільніше, ніж у ЄС – на 3,9 в. п. за 2007–2017 рр. (у ЄС – на 4,2 в. п.). Проте порівняно з докризовим показником (2007 р.) за підсумками 2017 р. видатки в країні зменшилися на 2,1 в. п., натомість у ЄС загалом збільшилися на 1,2 в. п.

Динаміка доходів у Польщі була переважно низхідною, тимчасом як у ЄС вони скорочувалися тільки у 2009 і 2015 рр. Дохідна частина СЗДУ ЄС у 2017 р. зросла порівняно з 2007 р. на 1,1 в. п., натомість у Польщі вона зменшилася на 1,7 в. п. Стосовно рівня державної заборгованості варто зауважити, що в Польщі він виявився нижчим, ніж у ЄС. Протягом аналізованого періоду в країні не було допущено перевищення контрольного індикатора державного боргу, визначеного фіскальними правилами.

Стримування збільшення видатків під час кризи в Польщі, а також допущення незначного їх зростання в період подолання її наслідків вказує на жорсткішу фіскальну політику польського уряду порівняно з ЄС-28. Водночас зниження доходів у країні є свідченням послаблення заходів, спрямованих на підвищення результативності податкової політики.

За оцінками експертів, фіскальні правила, що діють у Польщі, заслуговують на високу оцінку. Проте їх застосування не забезпечило проведення розумної фіскальної політики. В усіх країнах такі правила запроваджуються з метою запобігання перевитрачанням бюджетних видатків. Тому Польща переглянула фіскальні правила та внесла до них зміни (Законом про державні фінанси). Було введено правило видатків, а також боргового гальма. Водночас фіскальні правила передбачають не лише запровадження певних обмежень на бюджетні агрегати, а й визначення ключових функцій для забезпечення їх стійкості. Для цього необхідно враховувати особливості їх застосування в сприятливі часи, а також напередодні досягнення боргом показника, встановленого такими правилами. Проте прийняті в країні порогові значення не забезпечили для політиків надійні орієнтири, коли борг був меншим від стелі, що призвело до проциклічних фіскальних витрат [19].

У 2017 р. МВФ закликав польський уряд вжити заходів із поліпшення стану державних фінансів, не порушуючи бюджетні правила ЄС, шляхом скорочення видатків та примноження надходжень від оподаткування. Адже внаслідок збільшення видатків на допомогу на дітей, зниження пенсійного віку й податкових надходжень зріс дефіцит державного бюджету (з 2,4 % у 2017 р. до 2,9 % у 2018 р.). Такі зміни зумовлені підтримкою високих темпів розвитку економіки протягом останніх двох років, що сприяло збільшенню внутрішнього попиту та пожвавленню інвестиційної діяльності. МВФ рекомендував прискорити фіскальну консолідацію (щоб не порушувати правила видатків ЄС), а також не підвищувати ризики витрачання коштів, отриманих від структурних фондів ЄС. На думку експертів МВФ, недоцільно допускати порушення процедури надмірного дефіциту, оскільки це може ускладнити умови використання значних обсягів стабілізаційних коштів, одержуваних Польщею щороку від ЄС [20].

Фіскальні правила повинні бути гнучкими для застосування їх на різних стадіях економічного циклу. Під час економічної кризи уряди, як правило, розширюють соціальні виплати, бюджетну підтримку державних корпорацій, допомогу малому й середньому бізнесу, а зростання запозичень стає основою збільшення обслуговування позик. Однак такі заходи вимагають додаткових бюджетних видатків, що тягне за собою збільшення доходів або фінансування бюджету, а отже, зменшення потенціалу фіскальної консолідації та зростання державної заборгованості. За економічного піднесення примножуються доходи бюджету, а це дає змогу розширити видатки без зведення бюджету з дефіцитом і доповнити їх шляхом прийняття бюджету з дефіцитом. Такі операції створюють підґрунтя для підвищення сукупного попиту й підтримки економічного зростання, що здійснюється з ініціативи окремих політичних груп, та мають проциклічний характер. У періоди економічного зростання видатки повинні покриватися доходами, а надлишки останніх (профіцит бюджету) використовуються з метою створення буферів, необхідних для підтримки економічного й соціального розвитку в часи спаду.

Згідно з рекомендаціями МВФ, фіскальна політика Польщі у 2018 р. повинна була спрямовуватися на досягнення істотного зменшення загального і структурного дефіциту державного бюджету. Таких результатів очікувалося досягти за рахунок значного збільшення доходів шляхом посилення дотримання вимог оподаткування, тимчасового підвищення доходів унаслідок економічного зростання, різкого збільшення чисельності іноземних працівників, а також проведення індексції окремих статей видатків темпами, нижчими, ніж номінальне зростання ВВП. Окрім того, фіскальна політика має бути антициклічною, тобто бюджетна підтримка економічного зростання повинна надаватися за рахунок фондів ЄС.

Фіскальна консолідація в ЄС піддається критиці з боку багатьох польських учених, котрі розглядають її як політику жорсткої економії. Адже скорочення бюджетних видатків стало одним із факторів зниження показників

економічного зростання. Не схвалюється й політика урядів у напрямі підвищення рівня оподаткування та відкладення структурних реформ. Водночас різке збільшення дефіциту державного бюджету в країні впродовж 2008–2011 рр. пояснювалося розширенням дискреційних стимулів [21, с. 69].

Загалом застосування фіскальних правил, на думку науковців, відіграє важливу роль у проведенні фіскальної політики, оскільки використання їх раціональної структури, а також виважених механізмів імплементації є основою підвищення її результативності. Однак такі правила повинні враховувати особливості економічного й фінансового розвитку країни (а в інтеграційних об'єднаннях і союзу в цілому), а також бути досить гнучкими в середньо- й довгостроковому управлінні бюджетними операціями<sup>1</sup>.

Досвід застосування фіскальних правил у Польщі має велике значення для України. Адже Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачає поглиблення співпраці з управління державними фінансами із урахуванням міжнародних стандартів, забезпеченням прозорості й результативності. А Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. націлює на посилення бюджетної дисципліни шляхом запровадження фіскальних правил. Запровадження їх у нашій країні передбачає виокремлення найбільш раціональних підходів до їх практичного застосування в Польщі.

На підставі викладеного доходимо таких висновків. Фіскальні правила є важливим механізмом управління бюджетними операціями (зі спрямуванням на підвищення їх ефективності), що застосовується в ЄС як на наднаціональному, так і на національному рівні. Протягом останніх років їх використання поширюється, при цьому дизайн та інструменти імплементації зазнають істотних змін. Особлива увага їх застосуванню приділяється в Польщі. Вимоги й рекомендації наднаціональних фіскальних правил слугують дотриманню встановлених фіскальних індикаторів (на рівні ЄС) із урахуванням коректив, внесених у їхню структуру за останні роки. Зокрема, здійснюється перехід до використання показників структурного балансу та прийняття середньострокових бюджетних цілей. В аспекті управління державним боргом висуваються вимоги щодо регламентування темпів зниження заборгованості. Водночас проводиться коригування динаміки показників державних видатків.

На національному рівні фіскальними правилами в Польщі прийнято допустимі темпи зростання бюджетних видатків (стабілізаційні видатки), запроваджено використання показників структурного балансу (для центрального бюджету), а також визначено вимоги щодо балансування місцевих бю-

---

<sup>1</sup> Негнучкі однорічні правила балансування, як і жорсткі цільові показники дефіциту, вимагатимуть серйозних змін у обсягах доходів і видатків протягом року для пристосування до непередбачуваних економічних обставин (див.: Bourne R. Budget Restraints that Work: Lessons from Chile, Switzerland, the United Kingdom, and the United States. *Tax and Budget Bulletin*. 2018. No. 81. URL: <https://www.cato.org/publications/tax-budget-bulletin/budget-restraints-work-lessons-chile-switzerland-united-kingdom>).

джетів. Передбачено заходи із запобігання критичній заборгованості шляхом коригування боргу за допомогою проміжних тригерів. Встановлено обмеження щодо динаміки показників дискреційних видатків центрального уряду.

Програма конвергенції Польщі покликана забезпечити стійкий стан державних фінансів (шляхом виконання вимог, передбачених фіскальними правилами) та підтримку економічного зростання. Однак намагання запровадити жорстку фіскальну політику викликало негативну реакцію з боку окремих науковців. Водночас міжнародні фінансові організації рекомендують докладати більших зусиль для збереження стійкого стану державних фінансів Польщі. Досить актуальними також є положення про підвищення гнучкості фіскальних правил. При цьому заходи дискреційної політики не повинні призводити до загострення ризиків порушення стійкості державних фінансів. Вивчення досвіду застосування фіскальних правил у Польщі є корисним для України.

### Список використаних джерел

1. Public financial management and its emerging architecture / Eds.: M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare / International Monetary Fund. Washington, D. C., 2013. URL: <http://104.131.59.208/moodledata-clp/filedir/2e/a1/2ea1f57639ae55059741422c56c8afefe dd29653>.

2. Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. А. Наднаціональні фіскальні правила та координація бюджетної політики в Європейському Союзі. *Фінанси України*. 2019. № 3. С. 37–55.

3. Bogdan T., Havlik P. From Fiscal Austerity towards Growth-Enhancing Fiscal Policy in Ukraine : WIIW Research Report 417. 2017, April. URL: <https://wiiw.ac.at/from-fiscal-austerity-towards-growth-enhancing-fiscal-policy-in-ukraine-dlp-4189.pdf>.

4. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки. Київ : Либідь, 2000. 654 с.

5. Iefimenko T. Fiscal Reforms and Sustainable Development in Ukraine. *Фінанси України*. 2016. № 3. С. 7–14.

6. The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance / S. Kennedy, J. Robbins, F. Delorme. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.847.1129&rep=rep1&type=pdf>.

7. Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset / A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber. *IMF Working Paper*. 2012. No. 187. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>.

8. Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability'. *IMF Staff Discussion Notes*. 2018. No. 4. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.

9. Соколовська А. М. Шляхи реформування податкової системи України. *Фінанси України*. 2014. № 12. С. 103–121.

10. Fiscal rules in the world and in Poland. URL: <https://mbace.eu/resources/html/article/details?id=132640&language=enRepublic%20of%20Poland>.

11. Convergence Programme. 2016. Warsaw, 2016. URL: [https://www.mf.gov.pl/en/c/document\\_library/get\\_file?uuid=46d0767b-26d4-4f0d-bb1a-cd82d6d92f3f&groupId=764034](https://www.mf.gov.pl/en/c/document_library/get_file?uuid=46d0767b-26d4-4f0d-bb1a-cd82d6d92f3f&groupId=764034).

12. Fiscal Rules at a Glance. March 2017 / International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscallrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.

13. Rutkowski A. Ceilings and anchors: fiscal rules for Poland : Economic analysis from the European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *ECFIN Country Focus*. 2007. Vol. 4, Issue 4. URL: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication10063\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication10063_en.pdf).

14. Działo J. Fiscal Rules and Effective Fiscal Policy. URL: <https://content.sciendo.com/view/journals/cer/15/2/article-p65.xml>.

15. Council Recommendation of 27.4.2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines / European Commission. URL: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMM\\_PDF\\_SEC\\_2010\\_0488\\_F\\_EN\\_RECOMMANDATION.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMM_PDF_SEC_2010_0488_F_EN_RECOMMANDATION.pdf).

16. Broad Economic Policy Guidelines. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/broad-economic-policy-guidelines>.

17. Poland. Five steps to reduce the public debt. URL: <https://financialobserver.eu/poland/five-steps-to-reduce-the-public-debt/>.

18. Technical Assistance Report Republic of Poland – Developing a Medium-Term Budget Framework. *IMF Country Report*. 2017. No. 170. URL: <https://www.google.com/search?q=imf+fiscal+rules+in+poland&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab>.

19. Poland: playing it by the fiscal rules. *Public Finance International*. 2013. July. URL: <https://www.publicfinanceinternational.org/opinion/2013/07/poland-playing-it-fiscal-rules>.

20. IMF tells Poland to rein in public finances to meet EU rules. *Financial Times*. 2017. July 17. URL: <https://www.ft.com/content/2079fdf2-0daf-3324-a8a0-1e4f9574b043>.

21. Economic Growth in the European Union / by L. Balcerowicz (principal author), A. Rzonca, L. Kalina, A. Łaszek. 76 p. URL: [http://www.lisboncouncil.net/growth/documents/LISBON\\_COUNCIL\\_Economic\\_Growth\\_in\\_the\\_EU%20\(1\).pdf](http://www.lisboncouncil.net/growth/documents/LISBON_COUNCIL_Economic_Growth_in_the_EU%20(1).pdf).

### References

1. Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare M. (Eds.). (2013). *Public financial management and its emerging architecture*. Washington, D. C.: International Monetary Fund. Retrieved from <http://104.131.59.208/moodledata-clp/filedir/2e/a1/2ea1f57639ae55059741422c56c8afeedd29653>.

2. Gasanov, S. S., Kudriashov, V. P., & Balakin, R. L. (2019). Supranational fiscal rules and coordination of budgetary policy in the European Union. *Finance of Ukraine*, 3, 37–55 [in Ukrainian].

3. Bogdan, T., Havlik, P. (2017, April). *From Fiscal Austerity towards Growth-Enhancing Fiscal Policy in Ukraine: WIIW Research Report 417*. Retrieved from <https://wiiw.ac.at/from-fiscal-austerity-towards-growth-enhancing-fiscal-policy-in-ukraine-dlp-4189.pdf>.

4. Blankart, Sh. (2000). *Public finances in a democracy: an introduction to financial science*. Kyiv: Lybid [in Ukrainian].

5. Iefymenko, T. (2016). Fiscal Reforms and Sustainable Development in Ukraine. *Finance of Ukraine*, 3, 7–14.

6. Kennedy, S., Robbins, J., & Delorme, F. (n. d.). *The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.847.1129&rep=rep1&type=pdf>.

7. Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., & Weber, A. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset. *IMF Working Paper*, 187. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>.

8. Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Duarte Lledo, V., & A Pattillo, C. (2018). Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. *IMF Staff Discussion Notes*, 4. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.

9. Sokolovska, A. M. (2014). Ways of reforming the tax system of Ukraine. *Finance of Ukraine*, 12, 103–121 [in Ukrainian].
10. Fiscal rules in the world and in Poland. (2011). *Journal of management and business administration Central Europe*, 19 (5), 39–55. Retrieved from <https://mbace.eu/resources/html/article/details?id=132640&language=enRepublic%20of%20Poland>.
11. Ministry of Finance of Poland. (2016). *Convergence Programme. 2016*. Warsaw. Retrieved from [https://www.mf.gov.pl/en/c/document\\_library/get\\_file?uuid=46d0767b-26d4-4f0d-bb1a-cd82d6d92f3f&groupId=764034](https://www.mf.gov.pl/en/c/document_library/get_file?uuid=46d0767b-26d4-4f0d-bb1a-cd82d6d92f3f&groupId=764034).
12. International Monetary Fund. (2017, March). *Fiscal Rules at a Glance*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.
13. Rutkowski, A. (2007). Ceilings and anchors: fiscal rules for Poland: Economic analysis from the European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *ECFIN Country Focus*, Vol. 4, Iss. 4. Retrieved from [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication10063\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication10063_en.pdf).
14. Działo, J. (2012). *Fiscal Rules and Effective Fiscal Policy*. Retrieved from <https://content.sciendo.com/view/journals/cer/15/2/article-p65.xml>.
15. European Commission. (2010). *Council Recommendation of 27.4.2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines*. Retrieved from [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMM\\_PDF\\_SEC\\_2010\\_0488\\_F\\_EN\\_RECOMMANDATION.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMM_PDF_SEC_2010_0488_F_EN_RECOMMANDATION.pdf).
16. Eurofound. (2014, April 9). *Broad Economic Policy Guidelines*. Retrieved from <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/broad-economic-policy-guidelines>.
17. Poland. Five steps to reduce the public debt. (2017). *financialobserver.eu*. Retrieved from <https://financialobserver.eu/poland/five-steps-to-reduce-the-public-debt/>.
18. International Monetary Fund. (2017). Technical Assistance Report Republic of Poland – Developing a Medium-Term Budget Framework. *IMF Country Report*, No. 170. Retrieved from <https://www.google.com/search?q=imf+fiscal+rules+in+poland&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab>.
19. Sutcliffe, P. (2013, July 30). Poland: playing it by the fiscal rules. *Public Finance International*. Retrieved from <https://www.publicfinanceinternational.org/opinion/2013/07/poland-playing-it-fiscal-rules>.
20. IMF tells Poland to rein in public finances to meet EU rules. (2017, July 17). *Financial Times*. Retrieved from <https://www.ft.com/content/2079fd2-0daf-3324-a8a0-1e4f9574b043>.
21. Balcerowicz, L., Rzonca, A., Kalina, L., & Łaszek, A. (2013). *Economic Growth in the European Union*. Retrieved from [http://www.lisboncouncil.net/growth/documents/LISBON\\_COUNCIL\\_Economic\\_Growth\\_in\\_the\\_EU%20\(1\).pdf](http://www.lisboncouncil.net/growth/documents/LISBON_COUNCIL_Economic_Growth_in_the_EU%20(1).pdf).