

Bojar A. Novitni imperatyvy transformacii' bjudzhetnoi' systemy JeS. *Zovnishnja torgivlja: ekonomika, finansy, pravo*. 2022. № 2. S. 107-123. Serija. Ekonomichni nauky. [https://doi.org/10.31617/3.2022\(121\)09](https://doi.org/10.31617/3.2022(121)09)

УДК 005:[336.7:061.1ЄС

БОЯР Андрій,

д. е. н., професор, кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки, просп. Волі, 321/13, м. Луцьк, 43021, Україна
ORCID: 0000-0002-9379-8140
Andrij.Bojar@vnu.edu.ua

DOI: 10.31617/3.2022(121)09

BOIAR Andrii,

Doctor of Sciences (Economics), Professor at the Department of International Economic Relations and Project Management, Lesya Ukrainka Volyn National University, 321/13, Voli ave., Lutsk, 43021, Ukraine
ORCID: 0000-0002-9379-8140
Andrij.Bojar@vnu.edu.ua

НОВІТНІ ІМПЕРАТИВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ ЄС

Вступ. В умовах пандемії COVID-19, воєнних та інших безпекових загроз, євроінтеграційних амбіцій України та держав Східної Європи, Брекзиту помітно зростає когнітивний інтерес до різних аспектів функціонування ЄС, зокрема й до питань його фінансового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Є багато спроб європейських учених інтерпретувати та обґрунтувати структуру дохідної та видаткової частин бюджету ЄС.

Мета статті – виявити та обґрунтувати структурні, інноваційні та динамічні зрушення у бюджетно-фінансовій системі ЄС.

Матеріали та методи. Дослідження базується на системному підході й здійснюється із застосуванням методів емпіричного історично-порівняльного, структурного аналізу, фінансово-статистичного, графічного та деяких інших загальнонаукових методів.

Результати. Окрім структурного композиціонування з двох притаманних будь-якому бюджету частин – дохідної й видаткової – бюджетній системі ЄС характерна наявність низки додаткових елементів і механізмів, зумовлених наднаціональними особливостями її формування та динамічними цільовими орієнтирами розвитку самого інтеграційного об'єднання. З метою сприяння прискореному постпандемічному відновленню у ЄС створено безпрецедентний фінансовий інструмент «ЄС нової генерації». Розпочинають роботу новітні фінансові інструменти: Механізм відновлення та згучкості, програми «InvestEU» і «RescEU», Програма «Цифрова Європа», Резерв пристосування до Брекзиту, Фонд справедливого переходу, Європейський механізм миру.

Висновки. Система політичних пріоритетів ЄС нині суттєво трансформується під впливом

THE LATEST IMPERATIVES FOR THE TRANSFORMATION OF THE EU BUDGET SYSTEM

Introduction. In the context of the COVID-19 pandemic, military-political, migration, terrorist, environmental and other security threats, European integration ambitions of Ukraine and other Eastern European countries, there is a markedly growing cognitive interest in various aspects of the EU's functioning, including its financial and budgetary provisions.

Analysis of recent research and publications. There are many attempts by European scientists to interpret and justify the structure of the revenues and expenditures of the EU budget.

Materials and methods. The study is based on a systematic approach and is carried out using methods of empirical, historical-comparative, structural analysis, financial and statistical, graphic and some other general scientific methods.

Results. In addition to structural composition of two parts inherent in any budget – revenue and expenditure – the EU budget system is characterized by the presence of a number of additional elements and mechanisms due to the supranational features of its formation and dynamic target guidelines for the development of the integration association itself. In recent years, it has undergone significant transformations. In order to promote accelerated post-pandemic recovery, an unprecedented financial instrument «New Generation EU» has been created in the EU. Such new financial instruments as the Recovery and Resilience Facility, InvestEU and RescEU programs.

Conclusions. The EU's system of political priorities has been significantly transformed in recent years under the influence of the latest challenges and threats. From the fiscal point of view it improves the chances for Ukraine to

© Бояр А., 2022

Автор не отримував прямого фінансування для цього дослідження.

Статтю підготовлено в межах проєкту «Студії ЄС у ВНУ імені Лесі Українки» програми Європейського Союзу ERASMUS+ на пряму Кафедра Жана Моне (№ 611478-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-CHAIR).

новітніх викликів і загроз, що з бюджетно-фінансової точки зору покращує шанси для реалізації Україною її євроінтеграційних прагнень після 2027 р.

Ключові слова: бюджет, фінанси, ЄС, видатки, доходи, безпека, політика, COVID-19, структура, пріоритет.

implement its European integration aspirations after 2027.

Keywords: budget, finance, EU, expenditures, revenues, security, policy, COVID-19, structure, priority.

JEL Classification: F36, F55, G28

Конфлікт інтересів: Автор заявляє, що він не має фінансових чи нефінансових конфліктів інтересів щодо цієї публікації; не має відносин з державними органами, комерційними або некомерційними організаціями, які могли б бути зацікавлені у поданні цієї точки зору. З огляду на те, що автор не працює в установі, яка є видавцем журналу, що може зумовити потенційний конфлікт або підозру в упередженості, остаточне рішення про публікацію цієї статті (включно з вибором рецензентів і редакторів) приймалося тими членами редколегії, які не пов'язані з цією установою.

Постановка проблеми. Прагнення України до європейської інтеграції знайшли відображення у національних нормативних документах з перших років незалежності нашої держави. З огляду на це нормативно-правова база та фактичні здобутки двосторонніх відносин Україна–ЄС перейшли на якісно новий рівень, продовжуючи базуватись на принципах добросусідства і взаємовигідності. Після рамкової Угоди про партнерство та співробітництво підписано Угоду про асоціацію. Політичні декларації про прагнення інтеграції до ЄС трансформувались у стратегічну ціль набуття нашою державою повноправного членства у ЄС (ст. 85 Конституції України та нещодавно подано Україною відповідну заявку). Тому немає сумнівів, що дослідження різних сфер функціонування цього інтеграційного об'єднання, а також обґрунтування відповідного намірам і можливостям обох сторін формату взаємовідносин було, є і залишатиметься актуальним в Україні. Особливий інтерес викликають питання бюджетно-фінансового забезпечення інтеграційного процесу в рамках ЄС і реалізації ним спільних політик, адже саме ресурсно-фінансова стабільність є запорукою ефективного функціонування будь-якого інтеграційного угруповання.

Когнітивний інтерес до бюджетно-фінансової системи ЄС посилюється та її динамічними трансформаціями, що зумовлені актуальними проблемами, з якими Євросоюз стикається останніми роками та сьогодні. Серед них можна виділити соціоекономічні наслідки глобальної пандемії COVID-19, військову агресію Росії проти України, міграційні, терористичні, екологічні та інші безпекові загрози, вихід Великої Британії з ЄС тощо. Усі ці виклики безпосередньо стосуються та/або є актуальними для України. Передовий досвід і найкращі практики ЄС щодо бюджетно-фінансового забезпечення їхнього розв'язання можуть знайти застосування на національних теренах. Дослідження відповідної проблематики створює передумови для максимального використання переваг сусідства з цим потужним інтеграційним угрупованням для реалізації потенціалу розвитку всіх сфер життєдіяльності українського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Структура бюджетної системи ЄС повною мірою представлена в аналітичній та нормативній документації Європейської комісії, Ради ЄС, Європейського парламенту та Європейської палати аудиторів, у щорічних бюджетах та у низці правових актів ЄС. Є багато спроб європейських учених інтерпретувати та обґрунтувати структуру дохідної та видаткової частин бюджету ЄС. Серед праць останніх років виділяється стаття М. Шраценшталлер (*Schratzstaller*), яка зосереджує увагу на необхідності перегляду структури бюджетних видатків і доходів ЄС шляхом забезпечення їх валідності з позицій теорії фіскального федералізму. Сприятливі передумови для таких реформ створює фактор Брекзиту [1]. Колектив авторів з Німеччини та Бельгії аналізують перспективні напрями трансформації бюджетної системи ЄС в умовах коронавірусної кризи [2]. М. Де Ла Бауме (*De La Baume*) та Дж. Барагазі (*Barigazzi*) досліджують більш новітні бюджетно-фінансові виклики, що постали перед ЄС в умовах військової інтервенції Росії в Україну [3].

Однак варто більш системно переоцінити та переосмислити бюджетно-фінансовий чинник розвитку ЄС у контексті нових викликів та загроз та, відповідно, зміни політичних пріоритетів.

Метою статті є дослідження та обґрунтування структурних, інноваційних і динамічних зрушень у бюджетно-фінансовій системі ЄС.

Матеріали і методи. Дослідження базується на системному підході, зокрема бюджетна система ЄС розглядається як комплексне утворення з функціональними компонентами (дохідною і видатковою підсистемами), ієрархічними зв'язками, інституційною, територіальною та правовою структурами. Застосовані методи емпіричного аналізу (для встановлення обсягів та пріоритетності напрямів фінансування, джерел формування, а також критичних моментів функціонування бюджетної системи ЄС), історично-порівняльного аналізу (для виявлення динаміки бюджетних видатків за їхніми базовими категоріями), структурного аналізу (для встановлення співвідношення між обсягами бюджетних доходів та асигнувань, джерелами формування дохідної частини бюджету та напрямками видатків), фінансово-статистичний (для узагальнення і представлення фінансових показників у придатній для аналітичного сприйняття та інтерпретації табличній формі), графічний (для візуалізації структурних і динамічних зрушень у бюджетній системі ЄС в історичній ретроспективі та в розрізі операційних програм за категоріями видатків) і деякі інші традиційні загальнонаукові методи.

Інформаційну базу дослідження складають нормативно-правові акти ЄС, аналітичні звіти інституцій ЄС, наукові публікації вітчизняних і закордонних учених.

Результати дослідження. Бюджетна система ЄС на сьогодні є складним утворенням з 70-річною історією формування. Окрім структурного композиціонування з двох притаманних будь-якому бюджету частин – дохідної та видаткової – бюджетній системі ЄС характерна наявність низки додаткових елементів і механізмів, зумовлених наднаціональними особливостями її формування та динамічними цільовими орієнтирами розвитку самого інтеграційного об'єднання [4, 5, 6]. Поряд із затвердженими єдиними правилами формування дохідної і видаткової частин бюджету в ЄС діє низка особливих для окремих держав-членів винятків, поправок, механізмів і процедур, що є результатом суттєвої політизації процесу прийняття бюджетно-фінансових рішень і необхідністю пошуку консенсусу з питань, що можуть мати вагомі фінансові наслідки для держав-членів [7, 8, 9, 10, 11, 12, 13]. За обсягом закумульованих ресурсів бюджет ЄС є відносно незначним. Через нього перерозподіляється трохи більше, ніж 1 % валового національного доходу (ВНД) держав – членів ЄС, тоді як через консолідовані національні бюджети перерозподіляється від 40 до понад 60 % ВНД [14, с. 23].

Дохідна частина бюджету ЄС формується з так званих власних ресурсів¹. На щорічний обсяг власних ресурсів Євросоюзу, які можуть бути спрямовані на платіжні асигнування впродовж 2021–2027 рр., встановлене обмеження на рівні 1,40 % ВНД держав-членів. Щорічні зобов'язальні асигнування² не можуть перевищувати 1,46 % ВНД [15, с. 4–5].

Упродовж зазначеного періоду власні ресурси Європейського Союзу формуються завдяки:

1) традиційним власним ресурсам, до складу яких входять збори, платежі та компенсаційні стягнення, спільний митний тариф та інші мита, що встановлюються інституціями ЄС стосовно торгівлі з третіми країнами, а також внески та збори, передбачені положеннями про спільну організацію ринків цукру;

2) застосуванню уніфікованої відсоткової ставки збору у 0,30 % до гармонізованих баз податку на додану вартість (ПДВ) держав-членів, розрахованих відповідно до правил Євросоюзу; база ПДВ кожної держави-члена для цих цілей не повинна перевищувати 50 % її ВНД (ресурс ПДВ);

¹ Власними ресурсами (англ. – *own resources*) у ЄС називають систему платежів, які здійснюються державами-членами до бюджету Євросоюзу відповідно до наперед затверджених правил. Власні ресурси становлять близько 98 % щорічних бюджетних доходів ЄС. Інші доходи (податкові збори з працівників установ ЄС, штрафні санкції, залишки з попереднього фінансового року тощо) доповнюють власні ресурси у структурі дохідної частини бюджету ЄС.

² Бюджетні асигнування у ЄС поділяються на дві категорії: платіжні та зобов'язальні. Перші є видатками, що здійснюються виключно в рамках відповідного фінансового року. Другі – видатки на поточний і майбутній фінансові роки, законтрактовані у поточному фінансовому році.

3) використанню уніфікованої ставки збору у 80 євроцентів за кілограм до ваги непереробленого пакувального пластикового сміття, згенерованого у державах – членах Союзу³;

4) застосуванню уніфікованої відсоткової ставки до суми ВНД держав-членів, розрахованої відповідно до правил ЄС з урахуванням обсягу уже приписаних до бюджету ресурсів (ресурс ВНД).

Третя категорія зборів до єдиного бюджету є абсолютно новою. Вона запроваджена вже згаданим Рішенням Ради ЄС у 2020 р. і почала застосовуватись лише з 2022 р. Усі інші категорії власних ресурсів використовуються вже десятиліттями [5].

25 % традиційних власних ресурсів держави-члени залишають у своєму розпорядженні як кошти на збір. Низці держав надаються знижки у їхніх щорічних внесках ВНД-ресурсу, зокрема Австрії (на суму 565 млн євро у цінах 2020 р.), Данії (377 млн), Німеччині (3671 млн), Нідерландам (1921 млн) та Швеції (1069 млн) [15, с. 7].

До червня 2024 р. Європейська комісія також має намір представити інші нові власні ресурси. Новими джерелами власних ресурсів можуть стати податок на фінансові трансакції, корпоративний податок, збори з компаній цифрового сектору, які ставлять їх у рівні умови корпоративного оподаткування з іншими видами компаній, додаткові збори з імпортової продукції, що виробляється без витрат, які виробники ЄС змушені нести відповідно до політики декарбонізації економіки (купівлею прав на викиди тощо) [16].

Бюджетні видатки ЄС первинно структуруються у документах багаторічного фінансового планування, які традиційно затверджуються на сім років і мають назву фінансових перспектив (рамок) (англ. – *financial perspective (framework)*). Детальна структуризація видатків здійснюється у щорічних бюджетах ЄС. Прийняття фінансових перспектив у ЄС практикується з кінця 1980-х років і покликане забезпечити стабільність, передбачуваність і гармонійний розвиток бюджетної системи ЄС шляхом встановлення орієнтирів щодо обсягів основних категорій видатків, що здійснюються з бюджету ЄС і відповідно обмежень на обсяги ресурсів, затребуваних до єдиного бюджету Європейською комісією з держав-членів [14, с. 58]. Нині наявна фінансова перспектива охоплює період 2021–2027 рр. і включає 7 категорій видатків, у рамках яких у ЄС формуються програми та ініціативи на період до 2027 р., а саме: єдиний ринок, інновації та цифрова сфера; згуртування, гнучкість та цінності; природні ресурси та довкілля;

³ За цим збором, однак, ст. 2 (2) передбачені щорічні паушальні знижки у таких обсягах (млн євро у поточних цінах): Болгарії – 22, Чехії – 32,2, Естонії – 4, Греції – 33, Іспанії – 142, Хорватії – 13, Італії – 184, Кіпру – 3, Латвії – 5, Литві – 9, Угорщині – 30, Мальті – 1,4, Польщі – 117, Португалії – 31,3, Румунії – 60, Словенії – 6,3 та Словаччині – 17.

міграції й управління кордонами; безпека й оборона; сусідство й світ; європейське публічне адміністрування (табл. 1).

Таблиця 1

Структура бюджетних видатків ЄС відповідно до фінансової перспективи на 2021–2027 рр.

Категорії видатків	Зобов'язальні асигнування за роками (у млрд євро 2018 р.)							
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021–2027
1. Єдиний ринок, інновації та цифрова сфера	19,71	19,67	19,13	18,63	18,52	18,65	18,47	132,78
2. Згуртування, гнучкість та цінності	49,74	51,10	52,19	53,95	55,18	56,79	58,81	377,77
2а Економічне, соціальне і територіальне згуртування	45,41	45,95	46,49	47,13	47,77	48,41	49,07	330,24
2б Гнучкість і цінності	4,33	5,15	5,70	6,82	7,41	8,37	9,74	47,53
3. Природні ресурси та довкілля	55,24	52,21	51,49	50,62	49,72	48,93	48,16	356,37
4. Міграції й управління кордонами	2,32	2,81	3,16	3,28	3,67	3,68	3,74	22,67
5. Безпека й оборона	1,70	1,73	1,74	1,75	1,93	2,08	2,26	13,19
6. Сусідство й світ	15,31	15,52	14,79	14,06	13,32	12,59	12,83	98,42
7. Європейське публічне адміністрування	10,02	10,22	10,34	10,45	10,55	10,67	10,84	73,10
УСЬОГО	154,05	153,25	152,85	152,75	152,90	153,39	155,13	1074,30

Джерело: складено автором за [17, с. 21].

Категорія видатків «Єдиний ринок, інновації та цифрова сфера» становить близько 12 % сукупних асигнувань (132,78 млрд євро). Вона охопить чотири групи політик ЄС: дослідження та інновації, європейські стратегічні інвестиції, єдиний ринок і космос (рис. 1).

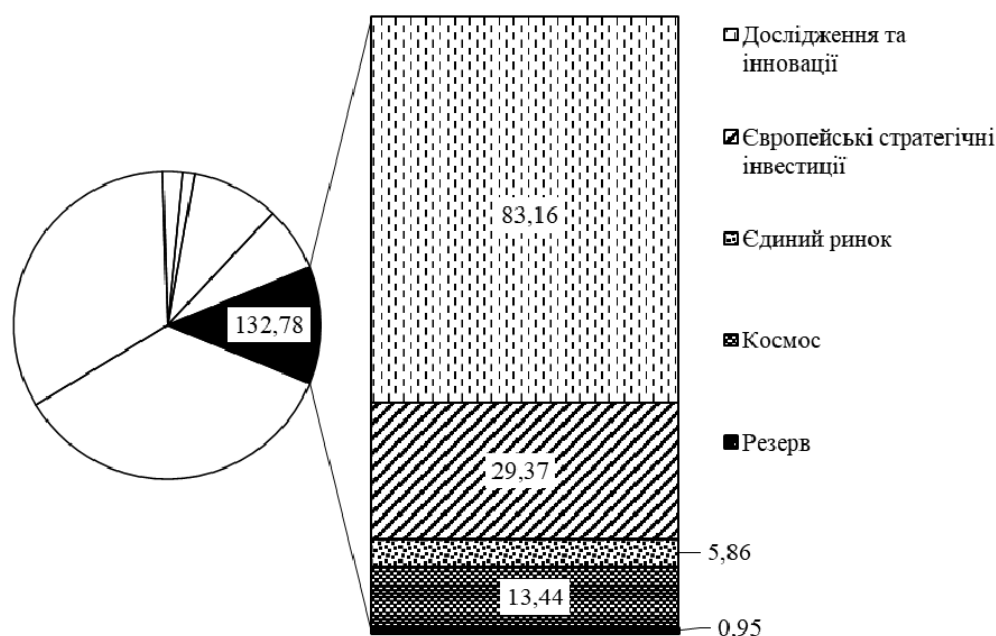


Рис. 1. Структура категорії видатків фінансової перспективи на 2021–2027 рр. «Єдиний ринок, інновації та цифрова сфера», млрд. євро у цінах 2018 р.

Джерело: складено автором за [18].

Найбільшими фінансовими інструментами цієї категорії є програма «Горизонт Європа» (у 2014–2020 рр. – «Горизонт 2020»), фонд «InvestEU», Механізм об'єднання Європи (англ. – Connecting Europe Facility), програми «Цифрова Європа», «Єдиний ринок», «Фіскаліс», «Митниці» та Європейська космічна програма. Новими з них є програми «Цифрова Європа» й *InvestEU*. Цілями першої є підвищення функціональності комп'ютерних мереж, розвиток цифрових навичок, розширення масштабів використання цифрових технологій, сфери штучного інтелекту та кібербезпеки. Друга програма об'єднує головні інструменти ЄС із гарантування інвестицій та зниження інвестиційних ризиків.

На другу категорію видатків «Згуртування, гнучкість та цінності» припадає найбільша частка сукупних асигнувань 2021–2027 рр. – близько 35 % (377,8 млрд євро) [18]. Вона охоплює програми та фонди трьох політичних кластерів: регіональний розвиток і згуртування, відновлення й стійкість, інвестиції у людський капітал, соціальне згуртування та цінності. Об'єднання під одним «дахом» програм такого спектра – новий підхід у середньостроковому бюджетному плануванні ЄС. Левова частка коштів цієї категорії припадає на три фонди Євросоюзу: Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), Європейський соціальний фонд (ЄСФ) і Фонд згуртування. Сюди також відносяться програми «Еразмус+», «RescEU», «EU4Health», «Творча Європа», «Захист євро від підробки», а також обслуговування програми «ЄС нової генерації» (рис. 2). За змістом до цієї категорії видатків відноситься і новостворена програма «REACT EU», яка фінансується через щорічні бюджети ЄС в рамках Інструменту відновлення Союзу, однак її показники не відображені у фінансовій перспективі (не є частиною Регламенту 2020/2093). Програма «REACT EU» покликана інтегрувати у регіональну політику ЄС модуль з боротьби з наслідками кризи, зумовленої COVID-19.

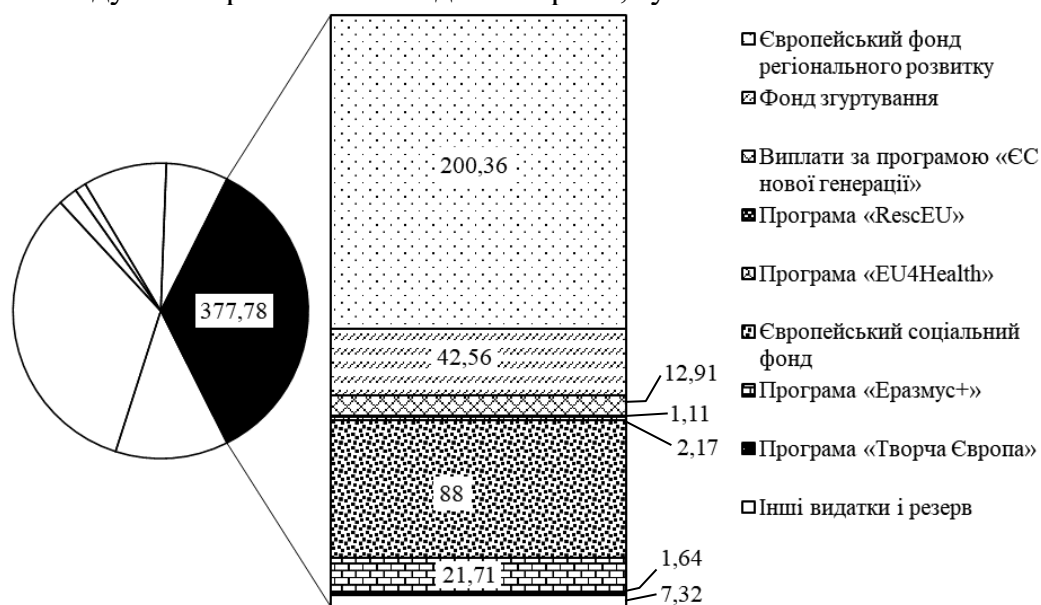


Рис. 2. Складові категорії видатків фінансової перспективи на 2021–2027 рр. «Згуртування, гнучкість і цінності», млрд. євро у цінах 2018 р.

Джерело: складено автором за [18].

Категорія видатків «Природні ресурси і довкілля» – друга за обсягом фінансових ресурсів у новій фінансовій перспективі (356,4 млрд євро або 33 %) і структурно залишається найменш видозміненою. Вона включає видатки в рамках спільної сільськогосподарської політики ЄС, політик рибальства й розвитку сільських територій, охорони довкілля та клімату. Головними фінансовими інструментами тут залишатимуться Європейський фонд гарантій сільського господарства, Європейський фонд розвитку сільської місцевості, Європейський фонд рибальства і морських справ та програма «Життя+» (рис. 3). «Новинкою» є Фонд справедливого переходу (англ. – *Just Transition Fund*), основним завданням якого є соціоекономічна підтримка регіонів за їх переходу до кліматично нейтральної економіки.

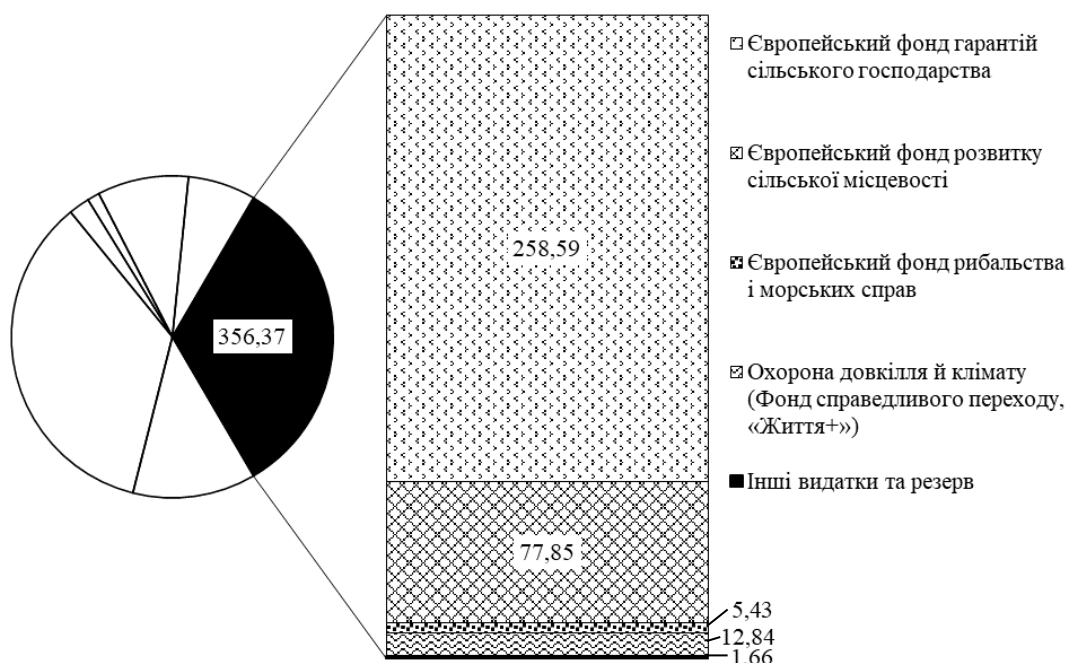


Рис. 3. Структура категорії видатків фінансової перспективи на 2021–2027 рр. «Природні ресурси та довкілля», млрд. євро у цінах 2018 р.

Джерело: складено автором за [18].

Видатки за категорією «Міграції й управління кордонами» у період 2021–2027 рр. становитимуть близько 2 % (22,7 млрд євро, з них 9,8 – міграційна політика, 12,7 – управління кордонами) сукупних видатків нової фінансової перспективи. Її головні фінансові інструменти – Фонд притулку, міграцій та інтеграції та Фонд інтегрованого управління кордонами, бюджети яких за сім років складуть відповідно 8,7 та 5,5 млрд євро; причому від початку до кінця семирічного періоду щорічні обсяги фінансування обох фондів у цінах 2018 р. зростуть майже вдвічі [18].

Найбільшим фінансовим інструментом категорії «Безпека й оборона», частка якої у бюджетних видатках ЄС 2021–2027 рр. становитиме близько 1 % (13,2 млрд євро), є Європейський оборонний фонд з семирічним бюджетом у 7 млрд євро. Його реорганізовано

шляхом підпорядкування йому Європейської програми розвитку оборонної промисловості та пілотної програми оборонних досліджень. Другий за величиною фінансовий інструмент цієї категорії видатків – Фонд внутрішньої безпеки (1,7 млрд євро).

Шоста категорія видатків нової фінансової перспективи «Сусідство і світ» стосується зовнішньої політики та передвступної допомоги ЄС. Її частка у бюджеті становитиме близько 9 % (98,4 млрд євро). Створено єдиний Інструмент сусідства, розвитку і міжнародної співпраці, який об'єднав вісім розрізнених програм ЄС, що діяли у цій сфері впродовж 2014–2020 рр. Семирічний бюджет фонду – 70,8 млрд євро. На підтримку країн кандидатів і потенційних кандидатів на вступ до ЄС буде спрямовано близько 12,6 млрд євро. Потужним інструментом у цій категорії видатків ФП залишається Програма гуманітарної допомоги (10,3 млрд євро) [18]. Для реалізації пріоритетів ЄС у сфері Спільної політики безпеки та оборони (СПБО) створено окремий позабюджетний фонд – Європейський механізм миру.

Європейське публічне адміністрування (адміністративні видатки інституцій, виплата пенсій службовцям ЄС й утримання європейських шкіл) фінансуватиметься в обсязі 73,1 млрд євро, що становить близько 7 % сукупних бюджетних асигнувань.

У історичній ретроспективі середньострокового бюджетного планування чітко прослідковується постійне зниження ваги спільної сільськогосподарської політики з другої половини 1980-х рр., зростання до 2013 р. з подальшим падінням до 2027 р. обсягу видатків на політику згуртування (конвергенція рівнів соціально-економічного розвитку регіонів) та зростання з 2014 р. значення нових пріоритетних політик – конкурентоспроможності та інновацій, зеленого курсу (кліматичної нейтральності), цифровізації, оборони та безпеки, міграційної, оперативного реагування. Єдиною відносно стабільною статтею видатків ЄС є адміністрація (рис. 4).

Значний відбиток на структуру і механізми бюджетної системи ЄС наклала **пандемія COVID-19**. У 2020 р. проект ФП на 2021–2027 рр. суттєво переглянуто з метою посилення і переорієнтації низки програм на активізацію економічних процесів і постпандемічне економічне відновлення. Однак цього виявилось недостатньо й інституції ЄС вдалися до більш рішучих заходів. Для залучення додаткових ресурсів на подолання наслідків кризи, зумовленої COVID-19, за ініціативи Європейської комісії Рада ЄС ухвалила Регламент про заснування *Інструменту відновлення Європейського Союзу* [20, с. 25], який одержав назву «ЄС нової генерації». У рамках цього інструменту Європейська комісія уповноважена до 2026 р. включно брати позики на фінансових ринках від імені ЄС на суму до 750 млрд євро у цінах 2018 р. шляхом продажу облігацій. До 360 млрд з цієї суми буде спрямовано на позики, а 390 млрд – на програмні видатки, що здійснюватимуться через бюджет ЄС. Позики надаватимуться у рамках Механізму відновлення і гнучкості (англ. Recovery and Resilience Facility) виключно державам-членам і виключно на потреби посткризового економічного відновлення.

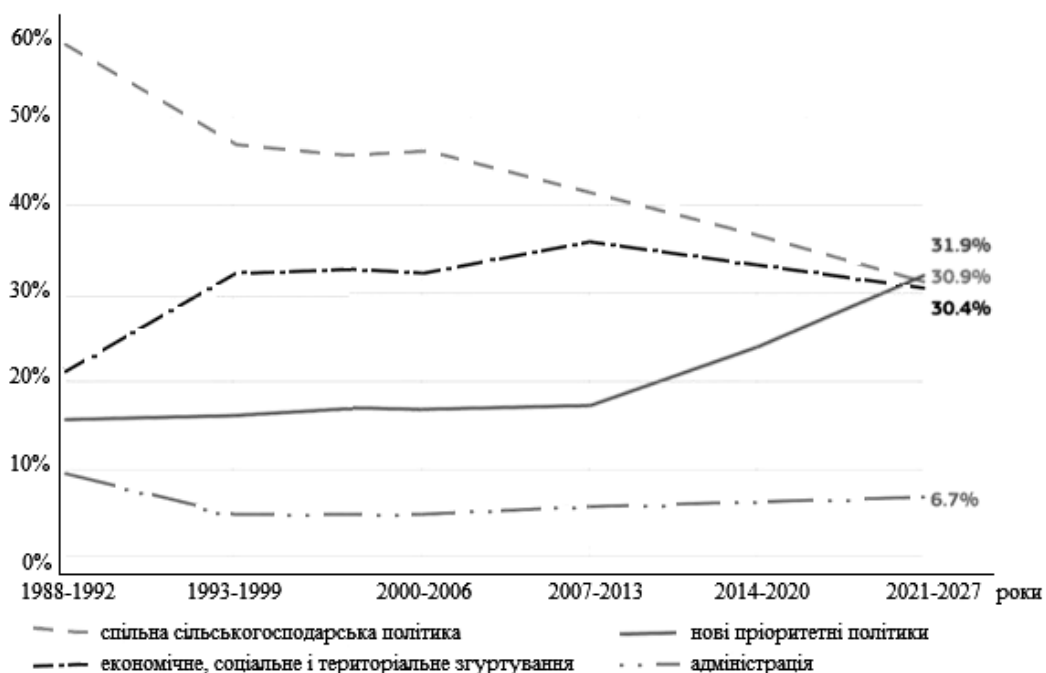


Рис. 4. Частка головних сфер політик ЄС у багаторічних фінансових перспективах

Джерело: складено автором за [19].

Решта 390 млрд євро будуть розподілені на безповоротній основі на цілі згуртування в рамках регіональної та структурної політик (програма «React EU») (47,5 млрд євро), проведення реформ та інвестиційних заходів в рамках Програми фінансового відновлення і економіко-соціальної гнучкості (312,5 млрд), програму цивільного захисту «RescEU» (1,9 млрд), додаткову підтримку науково-інноваційної діяльності (5 млрд), Фонд справедливого переходу (10 млрд), розвиток сільської місцевості (7,5 млрд) та надання бюджетних гарантій у рамках програми «InvestEU», спрямованій на підтримку внутрішньої інвестиційної діяльності ЄС (5,6 млрд) (табл. 2). Видаткові зобов'язання щодо цих видатків мають бути повністю законтраковані до 31 грудня 2023 р., а 60 % з них – до кінця 2022 р. (див. ст. 3(4) Регламенту 2020/2094) [20, с. 26].

Виплата узятих позик на програмні бюджетні видатки та відсотків за ними буде здійснюватися з бюджету ЄС. Такі виплати мають розпочатись ще до завершення семирічного періоду поточної фінансової перспективи. Усі зобов'язання, узяті Комісією відповідно до наданих їй виняткових і тимчасових повноважень брати позики, мають бути погашені щонайпізніше до 31 грудня 2058 р. Час і обсяг випуску облігацій, строки їх погашення встановлюватимуться з урахуванням потреб і можливостей ЄС. Строки погашення коливатимуться від 3 до 30 років [19]. У роки періоду погашення фінансових зобов'язань ліміт (стеля) власних ресурсів ЄС може бути збільшений на 0,6 відсоткових пункти (додатково до наявних 1,40 та 1,46 % за платіжними та зобов'язальними асигнуваннями відповідно) [15, с. 7].

Таблиця 2

Фінансування постпандемічного економічного відновлення в ЄС

	Фінансування в рамках Інструменту	Фінансування в рамках ФП	Сукупне фінансування
Механізм відновлення і гнучкості, з якої:	672,5	0,8	673,3
гранти	312,5	-	313,3
позики	360,0	-	360,0
Програма « <i>REACT EU</i> »	47,5	-	47,5
Розвиток сільської місцевості	7,5	77,9	85,4
Фонд справедливого переходу	10,0	7,5	17,5
Програма « <i>InvestEU</i> »	5,6	3,8	9,4
Програма « <i>RescEU</i> »	1,9	1,1	3,0
Програма «Горизонт Європа»	5,0	79,9	84,9
Усього	750,0	171,0	921,0

Джерело: складено автором за [21]. Фінансові показники у цінах 2018 р.

Основне призначення Інструменту – постпандемічне відновлення економіки Союзу та мінімізація зумовлених пандемією кризових явищ у майбутньому. Фінансуванню підлягають заходи, спрямовані на:

- відновлення зайнятості та створення нових робочих місць;
- інвестиційну й організаційну підтримку відновлення потенціалу сталого зростання та зайнятості з метою зміцнення згуртування між державами-членами й зміцнення їхньої стійкості;
- підтримку бізнесу, що постраждав від кризи *COVID-19*, зокрема малих і середніх підприємств, включаючи інвестиційну підтримку компаній, діяльність яких є суттєвою для потенціалу сталого зростання економіки Європейського Союзу;
- дослідження та інновації, спрямовані на реагування на кризу;
- підвищення рівня готовності ЄС до кризових явищ і його спроможності швидко та ефективно реагувати на них, включаючи створення достатніх резервів медичних та інших засобів і необхідної інфраструктури для швидкого кризового реагування;
- недопущення негативного впливу кризи *COVID-19* на реалізацію курсу ЄС на перехід до нейтральної до клімату економіки;
- мінімізацію впливу кризи на сільське господарство і розвиток сільської місцевості [20, с. 25].

Іншими інноваційними бюджетно-фінансовими рішеннями ЄС на найближчі сім років є:

- суттєва зміна політичних пріоритетів, що відображається у обсягах видатків на різні сфери;
- створення безпрецедентного резервного фонду пристосування до Брекзиту (англ. – *Brexit Adjustment Reserve*) [22];

- ухвалення безпрецедентного регламенту, спрямованого за захист бюджету ЄС від політико-правових рішень всередині ЄС [23];
- заснування безпрецедентного Фонду справедливого переходу (англ. – *Just Transition Fund*) у контексті політики переходу до кліматично нейтральної економіки [24];
- створення Європейського механізму миру (англ. – *European Peace Facility*) [25] – позабюджетного фонду, зорієнтованого на підтримку місій і операцій ЄС у третій країнах в рамках СПБО.

Зміна структури видатків ЄС проявляється у тому, що понад 50 % бюджету і позабюджетної програми «ЄС нової генерації» спрямовані на підтримку модернізації Європейському Союзу шляхом досліджень та інновацій (включаючи програму «Горизонт Європа»), кліматичних і цифрових трансформацій (включаючи Фонд справедливого переходу та програму «Цифрова Європа»), підвищення готовності, гнучкості та відновлення (включаючи Механізм відновлення і гнучкості, програму «*RescEU*» та нову програму у сфері охорони здоров'я [19]. Уперше така велика частка фінансових ресурсів ЄС (30 %) буде спрямована на боротьбу зі змінами клімату; 20 % – у цифрову трансформацію Євросоюзу. У 2026 та 2027 рр. 10 % річних асигнувань будуть зорієнтовані на збереження та розширення біорізноманіття. Загалом частка нових ініціатив ЄС становитиме безпрецедентних 32 % у новому довгостроковому бюджеті [19].

Резерв пристосування до Брекзиту використовується для підтримки держав – членів ЄС та секторів економіки, які найбільш постраждали від виходу Великобританії з ЄС. Його затверджений семирічний (2021–2027 рр.) обсяг становить 5 млрд євро у цінах 2018 р. З фонду може надаватись: допомога регіонам, бізнесу та місцевим громадам, включаючи ті, які залежні від рибальства у водах Великобританії; підтримка зайнятості, включаючи через короткострокові схеми працевлаштування, підвищення кваліфікації та перекваліфікацію; забезпечення функціонування кордонів, митниць, пунктів санітарного, фітосанітарного, риболовного і безпекового контролю, режимів сертифікації та авторизації товарів, інформаційно-комунікаційної підтримки громадян та бізнесу [26].

Регламент 2020/2092 передбачає посилення захисту бюджету ЄС від ризиків, пов'язаних з недотриманням принципу верховенства права національними органами влади усіх рівнів і гілок, що може бути пов'язано із загрозами порушення принципу незалежного прийняття рішень судовими органами, неможливістю запобігти незаконним рішенням органів державної влади чи змінити їх, забезпечити відсутність конфлікту інтересів, обмеженими можливостями виконання правових норм і рішень тощо. За виявлення Європейською комісією таких відхилень і встановлення їхнього впливу на фінансові інтереси Євросоюзу щодо відповідних держав-членів можуть бути вжиті обмежуючі та/чи санаційні бюджетно-фінансові заходи [27].

Фонд справедливого переходу (ФСП) є новим інструментом в рамках політики згуртування ЄС. Його ціль – надання підтримки територіям, що стикаються з серйозними соціоекономічними викликами, пов’язаними з переходом на засади кліматичної нейтральності. Цей фонд підсилює виконання Європейського зеленого курсу (англ. – *European Green Deal*), зорієнтованого на трансформацію ЄС у кліматично нейтральне суспільство до 2050 р. ФСП є першим і головним з трьох інструментів Механізму справедливого переходу (англ. – *Just Transition Mechanism*). Іншими двома є спеціальна схема програми «*InvestEU*» та секторальні позики, що забезпечуються Європейським інвестиційним банком [28]. Бенефіціари цих ресурсів ідентифікуються у територіальних планах справедливого переходу, що складаються державами-членами на період до 2030 р. у діалозі з Європейською комісією в рамках процесу Європейського семестру. Особлива увага приділяється регіонам, залежним від споживання викопних енерго-ресурсів (вугілля, торфу, нафти), де зосереджені галузі з інтенсивними викидами парникових газів, або у яких через впровадження політики кліматичної нейтральності суттєво зросте безробіття. Основними напрями реагування на виклики є економічна диверсифікація, перекваліфікація робочої сили та реабілітація навколишнього середовища [29]. Основним методом фінансового менеджменту ресурсів ФСП є надання грантів.

Європейський механізм миру є позабюджетним фондом у 5 млрд євро (у цінах 2018 р.) на період 2021–2027 рр., що формується коштом внесків держав-учасниць (усі члени ЄС, окрім Данії), що нараховуються на основі розміру їх ВВП. Ціль фонду – посилення можливостей ЄС у сфері запобігання конфліктам, підтримки миру та зміцнення міжнародної безпеки шляхом фінансування операційної діяльності військового та оборонного характеру в рамках СПБО. Саме цей фінансовий інструмент на сьогодні є головним у підтримці Євросоюзом збройних сил України у її протистоянні агресії з боку Російської Федерації 24 лютого 2022 р. Радою ЄС ухвалено рішення про виділення з цього фонду 500 млн євро на забезпечення української армії обладнанням та засобами, що допоможуть у боротьбі за збереження територіальної цілісності й суверенітету нашої держави та захисті її цивільного населення. 23 березня 2022 р. прийнято рішення про подвоєння суми цієї допомоги [30]. Левова частка цих коштів спрямовується на закупівлю летального озброєння (що є безпрецедентним у практиці ЄС), решта – на засоби захисту та пальне [3].

Висновки. Отже, система політичних і відповідно бюджетно-фінансових пріоритетів Європейського Союзу в останні роки суттєво трансформується під впливом таких викликів і загроз: зумовлена вірусом *COVID-19* пандемія, військові та терористичні загрози безпеці у Європі й світі з боку Російської Федерації та деяких інших країн чи регіонів, міграційні проблеми, Брекзит, глобальні зміни клімату тощо. Запроваджено низку безпрецедентних інструментів і механізмів, покли-

каних забезпечити належне реагування на ці загрози. З метою сприяння прискореному постпандемічному відновленню у ЄС створено потужний інструмент «ЄС нової генерації», ресурси якого (750 млрд. у цінах 2018 р.) формуються завдяки позикам на фінансових ринках з пролонгованим поверненням через бюджет Європейського Союзу до 2058 р. Розпочинають свою роботу новітні фінансові інструменти, зокрема Механізм відновлення та гнучкості, програми «InvestEU» і «RescEU», Програма «Цифрова Європа», Резерв пристосування до Брекзиту, Фонд справедливого переходу, Європейський механізм миру. Зростає значення і масштаби діяльності Європейського фонду міграцій і притулку, Європейського оборонного фонду, інформаційно-комунікаційної складової Механізму об'єднання Європи.

Завдяки значній фінансовій спроможності і гнучкості бюджетних ресурсів ЄС сьогодні демонструє здатність швидко і оперативно реагувати на військову агресію Росії проти України, на штучно створену російсько-білоруським альянсом міграційну провокацію на кордоні між Білоруссю та Польщею, демонструє лідерські позиції щодо подолання коронакризи та відповіді на глобальні кліматичні зміни. Загалом варто зауважити, що протягом 2021–2027 рр. у ЄС значно збільшиться фінансування пріоритетних політик, як-от: «цифрове суспільство», міграції та управління кордоном, безпека та оборона, наукові (особливо термоядерні) дослідження, інвестиції та конкурентоспроможність економіки та її перехід на засади кліматичної нейтральності. Відбуватиметься це шляхом скорочення фінансування обох сільськогосподарських фондів ЄС, фонду рибальства, фонду згуртування, структурних фондів, тобто традиційно найбільш потужних фінансових інструментів Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Schratzenstaller, M. (2017). The Brexit as Opportunity for a Sustainability-Oriented Reform of the EU Budget. *ÖGfE Policy Brief*, 09a'2017. URL: <http://surl.li/bmzot>. Accessed 11.03.2022.
2. Überblick (2021). Perspektiven für die Haushaltspolitik der Europäischen Union. *Wirtschaftsdienst* 101, 77. DOI: 10.1007/s10273-021-2844-2.
3. De La Baume, M., Barigazzi, J. (2022). EU agrees to give €500M in arms, aid to Ukrainian military in 'watershed' move. *POLITICO*. URL: <http://surl.li/bmzmy>. Accessed 11.03.2022.
4. Бояр, А. О. (2015). Еволюційна трансформація системи управління бюджетним процесом у Європейському Союзі. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*, № 4, С. 91-98.
5. Boiar, A. O. (2015). Optimal Structure of International Union Budgetary Revenues. *Romanian Journal of Economics*, 40(1), 72–88.
6. Boiar, A. O. (2019). Optimizing the Structure of the European Union Budget Expenditure. *Prague Economic Papers*, 28(3), 348–362, DOI: 10.18267/j.pep.698.
7. Begg, I. (2016). The EU Budget and UK Contribution. *National Institute Economic Review*, 236(1), 39–47, <https://doi.org/10.1177/002795011623600106>.

8. Carruba, C. J. (1997). Net Financial Transfers in the EU: Who Gets What and Why? *Journal of Politics*, 59(2), 469–496, <https://doi.org/10.2307/2998173>.
9. Mattila, M. (2006). Fiscal Transfers and Redistribution in the EU: Do Smaller Member States Get More than Their Share? *Journal of European Public Policy*, 13(1), 34–51, DOI: 10.1080/13501760500380726.
10. Persson, T., Roland, G., Tabellini, G. (1996). *The Theory of Fiscal Federalism: What Does It Mean for Europe?* IGIER. Working Paper No. 101.
11. Tabellini, G. (2003). Principles of Policymaking in the EU: an Economic Perspective. *CES Ifo Economic Studies*, 49(1), 75–102, DOI: 10.1093/cesifo/49.1.75.
12. Zaporozhets, V., Гарсна-Valicas, M., Kurz, S. (2016). Key Drivers of EU Budget Allocation: Does Power Matter? *European Journal of Political Economy*, 43(C), 57-70. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2016.02.004.
13. Бояр, А. О. (2015). Бюджетно-фінансові наслідки інтеграції України в ЄС. *Економіка України*, № 11(648), С. 71-86.
14. Бояр, А. О. (2012). *Бюджетний процес у Європейському Союзі*. Луцьк, Вежа-Друк, 524 с.
15. Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom. *Official Journal of the European Union*, L 424, 1-10.
16. European Commission (2021). Potential new sources of revenue. URL: <http://surl.li/bmzmv>. Accessed 27.08.2021.
17. Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027. *Official Journal of the European Union*, L 433, 11-22.
18. European Commission (2021). Multiannual Financial Framework 2021–2027 (in commitments) – 2018 prices. URL: <http://surl.li/bmzdd>. Accessed 11.03.2022.
19. European Commission (2022). The 2021–2027 EU budget – What’s new? / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en. Accessed 11.03.2022.
20. Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis. *Official Journal of the European Union*, L 433, 23-27.
21. European Commission (2021). Recovery Plan for Europe. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en#nextgenerationeu. Accessed 11.03.2022.
22. Regulation (EU) 2021/1755 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2021 establishing the Brexit Adjustment Reserve. *Official Journal of the European Union*, L 357, 1-26.
23. Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget. *Official Journal of the European Union*, L 433, 1-10.
24. Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund. *Official Journal of the European Union*, L 231, 1-20.
25. Council Decision (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528. *Official Journal of the European Union*, L 102, 14-62.
26. European Commission (2022). Flexibility and special instruments. URL: <http://surl.li/bmbhd>. Accessed 11.03.2022.
27. European Commission (2022). Rule of law conditionality regulation / European Commission. URL: <http://surl.li/bmzgo>. Accessed 11.03.2022.
28. European Parliament (2021). Just Transition Fund / European Parliament: Fact Sheets on the European Union. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/214/just-transition-fund-jtf->. Accessed 11.03.2022.

29. European Commission (2021). Just Transition Mechanism – Performance. URL: <http://surl.li/bmzgm>. Accessed 11.03.2022.
30. Council of the EU (2022). EU support to Ukraine: Council doubles funding under the European Peace Facility. URL: <http://surl.li/bmzkb>. Accessed 11.03.2022.

REFERENCES

1. Schratzenstaller, M. (2017). The Brexit as Opportunity for a Sustainability-Oriented Reform of the EU Budget. *ÖGfE Policy Brief*, 09a'2017. Retrieved from <http://surl.li/bmzot>. Accessed 11.03.2022 [in English].
2. Überblick (2021). Perspektiven für die Haushaltspolitik der Europäischen Union. *Wirtschaftsdienst* 101, 77. DOI: 10.1007/s10273-021-2844-2 [in English].
3. De La Baume, M., & Barigazzi, J. (2022). EU agrees to give €500M in arms, aid to Ukrainian military in 'watershed' move. *POLITICO*. Retrieved from <http://surl.li/bmzmy>. Accessed 11.03.2022 [in English].
4. Bojar, A. O. (2015). Evoljucijna transformacija systemy upravlinnja bjudzhetnym procesom u Jevropejs'komu Sojuzi [Evolutionary transformation of the budget process management system in the European Union]. *Ekonomichnyj chasopys Shidnojevropejs'kogo nacional'nogo universytetu imeni Lesi Ukrai'nyky – Economic Journal of the Lesia Ukrainka East European National University*, 4, 91-98 [in Ukrainian].
5. Boiar, A. O. (2015). Optimal Structure of International Union Budgetary Revenues. *Romanian Journal of Economics*, 40(1), 72-88 [in English].
6. Boiar, A. O. (2019). Optimizing the Structure of the European Union Budget Expenditure. *Prague Economic Papers*, 28(3), 348-362. DOI: 10.18267/j.pep.698 [in English].
7. Begg, I. (2016). The EU Budget and UK Contribution. *National Institute Economic Review*, 236(1), 39-47. DOI: 10.1177/002795011623600106 [in English].
8. Carruba, C. J. (1997). Net Financial Transfers in the EU: Who Gets What and Why? *Journal of Politics*, 59(2), 469-496. DOI: 10.2307/2998173 [in English].
9. Mattila, M. (2006). Fiscal Transfers and Redistribution in the EU: Do Smaller Member States Get More than Their Share? *Journal of European Public Policy*, 13(1), 34-51. DOI: 10.1080/13501760500380726 [in English].
10. Persson, T., Roland, G., & Tabellini, G. (1996). *The Theory of Fiscal Federalism: What Does It Mean for Europe?* IGIER. Working Paper No. 101 [in English].
11. Tabellini, G. (2003). Principles of Policymaking in the EU: an Economic Perspective. *CES Ifo Economic Studies*, 49(1), 75-102. DOI: 10.1093/cesifo/49.1.75 [in English].
12. Zaporozhets, V., Garcha-Valicas, M., & Kurz, S. (2016). Key Drivers of EU Budget Allocation: Does Power Matter? *European Journal of Political Economy*, 43(C), 57-70. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2016.02.004 [in English].
13. Bojar, A. O. (2015). Bjudzhetno-finansovi naslidky integracii' Ukrai'ny v JeS [Budget and financial consequences of Ukraine's integration into the EU]. *Ekonomika Ukrai'ny – Ukraine economy*, 11(648), 71-86 [in Ukrainian].
14. Bojar, A. O. (2012). *Bjudzhetnyj proces u Jevropejs'komu Sojuzi [Budget process in the European Union]*. Luc'k, Vezha-Druk [in Ukrainian].
15. Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom. *Official Journal of the European Union*, L 424, 1-10 [in English].
16. European Commission (2021). Potential new sources of revenue. Retrieved from <http://surl.li/bmzmv>. Accessed 27.08.2021 [in English].
17. Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027. *Official Journal of the European Union*, L 433, 11-22 [in English].

18. European Commission (2021). Multiannual Financial Framework 2021–2027 (in commitments) – 2018 prices. Retrieved from <http://surl.li/bmzdd>. Accessed 11.03.2022 [in English].
19. European Commission (2022). The 2021–2027 EU budget – What’s new? / European Commission. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en. Accessed 11.03.2022 [in English].
20. Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis. *Official Journal of the European Union*, L 433, 23-27.
21. European Commission (2021). Recovery Plan for Europe. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en#nextgenerationeu. Accessed 11.03.2022 [in English].
22. Regulation (EU) 2021/1755 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2021 establishing the Brexit Adjustment Reserve. *Official Journal of the European Union*, L 357, 1-26 [in English].
23. Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget. *Official Journal of the European Union*, L 433, 1-10 [in English].
24. Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund. *Official Journal of the European Union*, L 231, 1-20 [in English].
25. Council Decision (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528. *Official Journal of the European Union*, L 102, 14-62 [in English].
26. European Commission (2022). Flexibility and special instruments. Retrieved from <http://surl.li/bmbhd>. Accessed 11.03.2022 [in English].
27. European Commission (2022). Rule of law conditionality regulation / European Commission. Retrieved from <http://surl.li/bmzgo>. Accessed 11.03.2022 [in English].
28. European Parliament (2021). Just Transition Fund / European Parliament: Fact Sheets on the European Union. Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/214/just-transition-fund-jtf->. Accessed 11.03.2022 [in English].
29. European Commission (2021). Just Transition Mechanism – Performance. Retrieved from <http://surl.li/bmzgm>. Accessed 11.03.2022 [in English].
30. Council of the EU (2022). EU support to Ukraine: Council doubles funding under the European Peace Facility. Retrieved from <http://surl.li/bmzkb>. Accessed 11.03.2022 [in English].

Надійшла до редакції 15.03.2022.

Прийнято до друку 19.03.2022.

Опубліковано онлайн 22.04.2022.