

РЕФОРМА СИСТЕМИ ВЛАСНИХ РЕСУРСІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

REFORM OF THE SYSTEM OF OWN RESOURCES OF THE EUROPEAN UNION

Кірик А.Ю., д.філос. з права,
доцент кафедри міжнародного та європейського права
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

Стаття присвячена питанню, пов'язаному з системою власних ресурсів Європейського Союзу. Метою роботи є дослідження реформи системи власних ресурсів Союзу та з'ясування особливостей введення нових джерел надходжень до бюджету. Аналізуються ключові аспекти формування бюджету ЄС, визначається вплив історичних подій, а саме створення Європейських Співтовариств, для функціонування сучасної системи власних ресурсів. Також акцентується увага на важливості власних ресурсів для реалізації спільних політик ЄС. Особливу увагу приділено сучасній системі, яка складається з традиційних власних ресурсів, внесків від податку на додану вартість, внесків на основі валового національного доходу, національних внесків на основі кількості неперероблених відходів пластикової упаковки та інших джерел надходжень до бюджету. Відзначено, що частка різних джерел доходу дещо змінюється з року в рік, але основним джерелом фінансування бюджету ЄС залишаються власні ресурси з валового національного доходу. Особливу увагу приділено зазначеній темі в контексті екологічної політики Союзу та відшкодування фінансових витрат *NextGenerationEU*. Зроблено висновок, що існуючі власні ресурси не сприяють досягненню важливих цілей ЄС, тому Європейська Комісія висунула законодавчу пропозицію, яка передбачає введення трьох нових власних ресурсів для бюджету ЄС: ресурс заснований на системі торгівлі викидами ЄС, власний ресурс як частка доходів від механізму прикордонного вуглецевого коригування та власний ресурс, заснований на перерозподілі прибутку дуже великих транснаціональних компаній. Саме такі зміни допоможуть Союзу ефективно реагувати на сучасні кризи, а також реалізувати важливі цілі ЄС, такі як перехід до зеленого середовища та модернізації європейської економіки. Також нові ресурси нададуть можливість покрити бюджетні витрати на погашення боргу *NextGenerationEU*.

Ключові слова: Європейський Союз, бюджет, власні ресурси, видатки.

The article deals with the issue of the European Union's own resources system. The purpose of the work is to study the reform of the Union's own resources system and to clarify the peculiarities of introducing new sources of budget revenues. The author analyzes the key aspects of the EU budget formation, determines the impact of historical events, namely the creation of the European Communities, on the functioning of the current system of own resources. The author also emphasizes the importance of own resources for the implementation of common EU policies. Particular attention is paid to the current system, which consists of traditional own resources, contributions from value added tax, contributions based on gross national income, national contributions based on the amount of unprocessed plastic packaging waste, and other sources of budget revenues. It is noted that the share of different sources of income varies slightly from year to year, but the main source of financing of the EU budget remains its own resources from gross national income. Particular attention is paid to this topic in the context of the Union's environmental policy and reimbursement of *NextGenerationEU* financial costs. It is concluded that the existing own resources do not contribute to achieving important EU goals, so the European Commission has put forward a legislative proposal that would introduce three new own resources for the EU budget: a resource based on the EU emissions trading system, an own resource as a share of revenues from the border carbon adjustment mechanism, and an own resource based on the redistribution of profits of very large multinational companies. Such changes will help the Union to respond effectively to the current crises, as well as to realize important EU goals, such as the transition to a green environment and the modernization of the European economy. The new resources will also make it possible to cover the budgetary costs of repaying the *NextGenerationEU* debt.

Key words: European Union, budget, own resources, expenses.

Вступ. Однією з характерних рис Європейського Союзу (далі – ЄС) є наявність власного бюджету, відмінного від бюджету держав-членів і, на відміну від національних бюджетів, спрямованого на реалізацію спільної політики Союзу. Проте зростаючі виклики підтверджують ідею реформування системи власних ресурсів шляхом запровадження нових джерел.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню питання становлення власних ресурсів ЄС присвячені роботи наступних науковців: Владика С., Конончук І., Микієвич М., Федорів О. Варто зазначити, що питання реформи системи власних ресурсів в ЄС є недостатньо вивченим, а тому потребує досліджень.

Метою даної статті є дослідження трансформації власних ресурсів Європейського Союзу та з'ясування особливостей введення їх нових джерел.

Відповідно до поставленої мети **завданням** є: проаналізувати розвиток системи власних ресурсів ЄС; визначити сучасний стан і перспективи розвитку системи власних ресурсів ЄС.

Виклад основного матеріалу. Для досягнення політичних пріоритетів та фінансування загальноєвропейських проектів, які більшість держав-членів Європейського Союзу не могли б профінансувати самостійно, Союз потребує власного бюджету. Європейський бюджет гарантує фінансування програм і політики ЄС, починаючи від сільського господарства, захисту навколишнього середовища закінчуючи захистом зовнішніх кордонів.

Аналізуючи історію створення Союзу, варто згадати про Співтовариства, які дали поштовх до створення сучасного Союзу. З моменту заснування Європейське співтовариство вугілля і сталі (ЄОВС), Європейське економічне співтовариство (ЄЕС) і Європейське співтовариство з атомної енергії (Євратом) мали власні бюджети, які фінансувалися за рахунок зборів і внесків країн-засновників. Наявність власного бюджету давало можливість кожній спільноті планувати та затверджувати всі доходи та видатки, необхідні для кожного фінансового року.

Перші збори були введені в 1962 році, коли було створено спільну сільськогосподарську політику, але їх було недостатньо для фінансування Співтовариств, тому внески держав-членів залишалися найбільшою частиною бюджету ЄС. У 1970 році Люксембурзький договір розширив бюджетні повноваження Європейського парламенту та збільшив власні доходи. Таким чином, бюджет ЄС мав бути розширений за рахунок коштів, отриманих від митних зборів, сплачених при імпорті, від сільськогосподарських зборів, що стягуються при імпорті, і 1% податку на додану вартість. У період з 1988 по 1999 рік для цілей бюджетної стабільності було запроваджено четверте джерело власних ресурсів на основі частки валового національного доходу держав-членів [1].

Сучасний бюджет Союзу спрямований на спільне вирішення проблем і допомогу всім державам-членам ЄС, їхнім громадянам, та іншим. Його можна охарактеризувати як інструмент, що забезпечує розвиток демократичної, мирної та процвітаючої Європи.

Сьогодні бюджет Союзу фінансується за рахунок власних ресурсів, наданих 27 державами-членами.

Відповідно до ст. 311ДФЕС Союз забезпечує себе засобами, необхідними для досягнення цілей та виконання своїх політик. Без шкоди іншим надходженням бюджет повністю фінансується із власних ресурсів. Рада ЄС, діючи згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, одноставно та після проведення консультацій з Європейським Парламентом ухвалює рішення, що встановлює положення стосовно системи власних ресурсів Союзу. У цьому контексті Рада може встановити нові категорії власних ресурсів або скасувати існуючі. Рішення не набуває чинності, доки його не затверджено державами-членами згідно з їхніми відповідними конституційними вимогами [2].

Таким чином, процедура, за допомогою якої встановлюється вид ресурсів, які будуть сплачені до бюджету складається з одноголосного рішення Ради, яке потім має бути схвалено кожною окремою державою-членом відповідно до її конституційних норм. З Європейським парламентом проводяться лише консультації, тобто він має лише надати необов'язковий висновок.

Слід зазначити, що бюджет ЄС має бути збалансованим за доходами та витратами. Він охоплює фінансування всіх установ Союзу та затверджується щороку. Союз не має права вдаватися до запозичень для покриття своїх витрат. Стаття 312ДФЕС наголошує, що бюджет має відповідати багаторічній фінансовій програмі, встановленій щонайменше на п'ять років і спрямований на програмування узгодженого розвитку витрат Союзу, узгодженого з його власними ресурсами [2].

Власні ресурси ЄС – це, безумовно, найважливіша частина доходів Союзу. Вони регулярно надходять до бюджету і використовуються для фінансування витрат ЄС. На сьогодні відповідно до Рішення Ради (ЄС, Євроатом) 2020/2053 від 14 грудня 2020 року щодо системи власних ресурсів Європейського Союзу бюджет ЄС має чотири типи власних ресурсів:

- традиційні власні ресурси (переважно мита);
- внески від податку на додану вартість (далі – ПДВ) від держав-членів;
- внески на основі валового національного доходу (далі – ВНД) країн-членів, скориговані для збалансування доходів і витрат;
- національні внески на основі кількості неперероблених відходів пластикової упаковки, утворених державою-членом [3].

Традиційні власні ресурси – це в основному митні збори на імпорт до ЄС, сільськогосподарські збори та збори на цукор, які стягуються з 1970 року. Мито стягується з товарів, які ввозяться на територію Союзу з третіх країн, до того, як вони будуть випущені у вільний обіг, і становить важливий відсоток фінансування в бюджеті ЄС. На них припадає близько 17% доходів [4] (рис. 1).

Власні ресурси на основі ПДВ – це внески держав-членів, які базуються на складному розрахунку статистичної гармонізації їхніх баз ПДВ з різними виправленнями та обмеженнями. Зараз вони становлять близько 16–17% доходів ЄС [4] (рис. 1).

Власні ресурси на основі ВНД – це рівномірна частка річного ВНД держав-членів, яка встановлюється щороку в контексті річної бюджетної процедури. Наразі власні ресурси на основі ВНД становлять близько 57% доходів ЄС [4] (рис. 1).

Ще з 2018 року Європейська Комісія працювала над модернізацією дохідної частини бюджету ЄС, як результат було додано новий внесок на основі неперероблених відходів пластикової упаковки.

Власний ресурс із пластику – це новий власний ресурс, який було запроваджено 1 січня 2021 року відповідно до Директиви 94/62/ЄС щодо упаковки та відходів упаковки

та Рішення (ЄС) 2019/665 [5, 6]. Дохід від цього ресурсу оцінюється приблизно в 4% бюджету ЄС (рис. 1). Вказаний ресурс обраховується відповідно до Регламенту Ради ЄС 2021/770 від 30 квітня 2021 року про розрахунок власних ресурсів на основі відходів пластикової упаковки, які не переробляються, про методи та порядок надання цього власного ресурсу, про заходи щодо задоволення потреб у грошових коштах, а також щодо певних аспектів власних ресурсів на основі валового національного доходу [7].

Цей податок на пластик є власним ресурсом бюджету ЄС на 2021–2027 роки. Внесок держав-членів до ЄС, базується на кількості неперероблених відходів пластикової упаковки, вироблених кожною державою-членом. За підрахунками спеціалістів цей новий пластиковий внесок може забезпечити ЄС від 6 до 8 мільярдів євро додаткових доходів щороку [8].

Слід підкреслити, що цей збір сплачують не самі виробники, а країни-члени, на території яких утворюється певна кількість пластикових відходів, що не підлягають переробці.

Фінансуючи платіж, кожна держава-член має вибрати один із двох варіантів: перший варіант – країни-члени сплачують внесок із власного бюджету; другий варіант – держави-члени розробляють власне податкове законодавство та встановлюють національну систему збору податків на пластик, стягуючи податки з конкретних платників податків. У такому випадку кожна країна повинна визначити оподатковувані товари та механізм збору податків [8].

Метод розрахунку такого збору полягає в тому, що кожен кілограм відходів пластикової упаковки, який держава-член не переробляє, коштує їй 80 центів. Пластиковий внесок вважається одним із ефективних екологічних інструментів ЄС. За допомогою Європейської зеленої угоди Європейський Союз, зокрема, хоче гарантувати, що вся упаковка на його ринку підлягає переробці, і скоротити споживання одноразового пластику до 2030 року.

Також варто відзначити про інші надходження до бюджету, які становить від 2 до 8% від загального доходу (рис. 1). Такими надходженнями є залишки, перенесені з попереднього року включаючи податки, сплачені працівниками ЄС з їхніх зарплат, внески країн, що не входять до ЄС, до певних програм ЄС, залишкові внески Сполученого Королівства, відсотки за прострочені платежі та штрафи для компаній за порушення законодавства про конкуренцію чи інших законів, а також інші доходи [4].

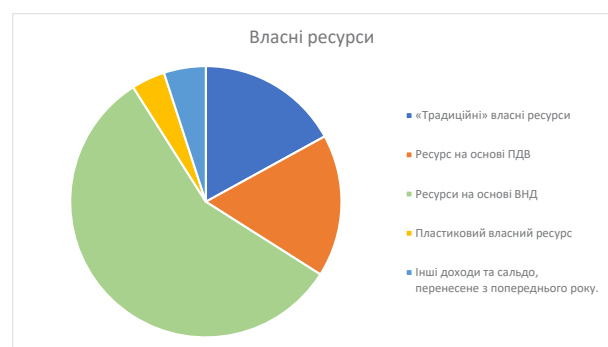


Рис. 1. Розподіл власних ресурсів в бюджеті Європейського Союзу

Частка різних джерел доходу дещо змінюється з року в рік, але основним джерелом фінансування бюджету ЄС залишаються власні ресурси з валового національного доходу.

Аналізуючи сучасну систему власних ресурсів, слід відмітити, що існуючі власні ресурси не сприяють досягненню важливих цілей ЄС, за винятком власних ресурсів із пластику, які спрямовані на утримання неперероблених пластикових відходів.

Слід зазначити, що система власних ресурсів мало змінилася за весь час існування ЄС, але амбітні цілі, які ставить перед собою Євросоюз у сфері екологічної політики, вимагають переосмислення правил формування бюджету. Крім того, зростаючі виклики змушують переглядати існуючу систему.

Питання збільшення бюджету ЄС без збільшення власних ресурсів на основі валового національного доходу часто піднімається серед європейських політиків. У зв'язку з цим 22 грудня 2021 року Європейська комісія оголосила про свою пропозицію щодо запровадження нових власних ресурсів, які спрямовані на забезпечення необхідних ресурсів для покриття нових бюджетних витрат, таких як відшкодування фінансових витрат ЄС *NextGenerationEU* і новоствореного Фонду соціального клімату, без обмеження фінансування існуючих програм [9, с. 4].

NextGenerationEU – це пакет економічного відновлення Європейської комісії, який створений для допомогти державам-членам відновити безпосередні економічні та соціальні збитки, спричинені пандемією. Він працюватиме з 2021 по 2026 рік і буде прив'язаний до регулярного бюджету Багаторічної фінансової програми ЄС на 2021–2027 роки. Крім того, він спрямований на сприяння переходу до зеленого середовища та модернізації європейської економіки. Щоб профінансувати *NextGenerationEU*, Європейська Комісія від імені Європейського Союзу запозичила на ринках кошти за більш вигідними ставками, ніж більшість держав-членів, і перерозподіляє суми. Загалом пакет економічного відновлення об'єднує 360 мільярдів євро позик і 390 мільярдів євро грантів [10].

Слід зазначити, що Європейський план відновлення це вирішальний інструмент у відповідь на економічну кризу. Однак цей прогрес неможливий без запровадження нових пов'язаних власних ресурсів, які дозволять, починаючи з 2028 і до 2058 року, виплачувати протягом терміну дії цієї позики 15 мільярдів євро на рік [11].

NextGenerationEU як інструмент підтримки європейських економік посилив тиск на дохідну частину бюджету ЄС, що призвело до необхідності запровадження нових власних ресурсів

Крім того, активна діяльність Союзу у сфері декарбонізації транспортного сектору спонукала створення соціального фонду для клімату, призначеного для пом'якшення соціальних наслідків продовження дії ринку вуглецю для будівельного та автомобільного транспорту. Однак фінансування цього нового заходу передбачає виділення до європейського бюджету досить високої частки доходів, отриманих від цього розширення.

Законодавча пропозиція Європейської Комісії передбачає введення трьох нових власних ресурсів для бюджету ЄС: ресурс заснований на системі торгівлі викидами ЄС, власний ресурс як частка доходів від механізму прикордонного вуглецевого коригування та власний ресурс, заснований на перерозподілі прибутку дуже великих транснаціональних компаній [4].

Метою першого ресурсу є скорочення викидів парникових газів у ЄС щонайменше на 55% до 2030 року порівняно з 1990 роком. Вказана мета повинна допомогти Союзу стати кліматично нейтральний до 2050 року. Власний ресурс як частка доходу, отриманого відповідно до Директиви про схему торгівлі викидами ЄС передбачає, що частина від доходів, отриманих від квот, що продаються на аукціонах за схемою торгівлі викидами, будуть надходити до бюджету ЄС [12]. Дохід від продажу сертифікатів на викиди зараз надходить до національних бюджетів, пропозиція Комісії тепер передбачає, що 25% цього надходитиме до бюджету ЄС у майбутньому. За оцінками, це принесе в середньому 12 мільярдів євро щорічно в період з 2026 по 2030 рік до бюджету ЄС [4].

Власний ресурс як частка доходів від механізму прикордонного вуглецевого коригування має за мету зменшення ризику зміни джерел викидів вуглецю, щоб виробники за межами єдиного європейського ринку були мотивовані більше озеленювати свій бізнес і виробничі процеси. Ця пропозиція встановлює, що частка доходів від продажу сертифікатів механізму прикордонного вуглецевого коригування буде перераховуватись до бюджету ЄС як власний ресурс у вигляді національного внеску. На першому етапі вона стосуватиметься заліза та сталі, цементу, алюмінію, добрив та електроенергії. Європейська Комісія запропонувала, щоб 75% доходів, зібраних державами-членами в рамках механізму прикордонного вуглецевого коригування, надходили до бюджету ЄС. За оцінками Комісії такий ресурс приноситиме близько 1 млрд євро в середньому щорічно з 2026 по 2030 рік до бюджету ЄС [4].

Власний ресурс, заснований на перерозподілі прибутку дуже великих транснаціональних компаній є третім з запропонованих ресурсів та передбачає, що держави-члени повинні зробити національний внесок до бюджету ЄС на основі частки залишкових прибутків найбільших і найприбутковіших багатонаціональних підприємств, перерозподілених між державами-членами. Він розраховується шляхом застосування єдиної ставки до частки залишкового прибутку багатонаціональних компаній, що перерозподіляється між державами-членами [4].

Запровадження нових власних ресурсів дозволить отримати до 17 мільярдів євро на рік доходів протягом 2026-2030 років. Тим не менш, ця сума дозволяє покрити лише частину суми, необхідної для відшкодування європейського плану відновлення (15 мільярдів євро на рік) і фінансування майбутнього Фонду соціального клімату (в середньому 9,7 мільярда євро на рік) [13].

Для того, щоб нові власні ресурси були включені до бюджету ЄС, необхідно внести зміни до двох ключових законодавчих актів, першим з яких є Рішення про власні ресурси, щоб додати три запропоновані нові ресурси до існуючих ресурсів. По-друге, це цільова поправка до положення про багаторічну фінансову програму на період з 2021 по 2027 рік.

Висновок. Із проведеного дослідження слід зробити наступні висновки.

Протягом багатьох років система власних ресурсів ЄС була суттєво змінена – від фінансування виключно за рахунок внесків держав-членів до фінансування повністю з власних ресурсів. Система власних ресурсів спочатку включала лише традиційні власні ресурси, які складались з митних зборів та зборів на цукор, а пізніше – ресурс на основі ПДВ, ВНД, пластикові ресурси та інші надходження.

Зусилля, які Союз прикладає для зміни існуючої системи власних ресурсів ґрунтуються на двох основних цілях. Перша ціль – це підвищити спроможності бюджету ЄС реагувати на кризи без збільшення власних ресурсів на основі ВНД. Наступна ціль – надати додаткові кошти для покриття бюджетних витрат на погашення боргу *NextGenerationEU*. Оскільки інноваційні нові власні ресурси можуть замінити частину власних ресурсів на основі ВНД і, таким чином, перемістити фінансування витрат ЄС з національних внесків на більш справжні власні ресурси, водночас створюючи додаткові доходи, необхідні для погашення боргу *NextGenerationEU* і розширення дуже обмеженого бюджету. Вони можуть не лише отримувати доходи для фінансування витрат ЄС, але й вирішувати довгострокові виклики, з якими стикається ЄС, така як зміна клімату.

З огляду на кризи, що виникають, нова система власних ресурсів ЄС орієнтована на майбутнє, оскільки нові надходження до бюджету ЄС можуть бути потужним інструментом для підтримки реалізації політичних пріоритетів ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. History of own-resources system. European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20130723STO17551/history-of-own-resources-system>
2. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями від 25.03.1957 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06W
3. 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. *EUR-lex*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053>
4. Alina Dobrevá. System of own resources of the European Union. EPRS | European Parliamentary Research Service. Members' Research Service. September 2023. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI\(2023\)751480_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI(2023)751480_EN.pdf)
5. European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste *EUR-lex*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31994L0062>
6. Commission Implementing Decision (EU) 2019/665 of 17 April 2019 amending Decision 2005/270/EC establishing the formats relating to the database system pursuant to European Parliament and Council Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste (notified under document C(2019) 2805. *EUR-lex*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32019D0665>
7. Council Regulation (EU, Euratom) 2021/770 of 30 April 2021 on the calculation of the own resource based on plastic packaging waste that is not recycled, on the methods and procedure for making available that own resource, on the measures to meet cash requirements, and on certain aspects of the own resource based on gross national income. *EUR-lex*. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.165.01.0015.01.ENG
8. Plastic Tax. Reduce, Reuse, Recycle. KPMG. URL: <https://kpmg.com/xx/en/home/insights/2021/09/plastic-tax.html>
9. Proposal for a Council Decision amending Decision (EU, Euratom) 2020/2053 on the system of own resources of the European Union – Q2 2021. Legislative Train 04.2024 3 an economy that works for people. URL: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/own-resources-system-of-the-eu/report?sid=8001>
10. Recovery plan for Europe. Directorate-General for Communication. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en
11. EU revenue: a new start for EU finances, a new start for Europe. *European Parliament*. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230505IPR85010/eu-revenue-a-new-start-for-eu-finances-a-new-start-for-europe>
12. Directive (EU) 2023/959 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union and Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading system. *EUR-lex*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/959/oj>
13. The next generation of EU own resources: Questions and Answers. *Directorate-General for Communication*. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_7026