

Система власних ресурсів у формуванні бюджету Європейського Союзу

Андрій Бояр*

АНОТАЦІЯ. У статті здійснено структурний і критичний аналіз базового складника дохідної частини бюджету ЄС – системи власних ресурсів. Зокрема розглянуто етапи формування, структура, правові та інституційні механізми функціонування цієї системи. Розкрито методичні підходи, що використовуються Європейською комісією для розрахунку основних параметрів системи власних ресурсів ЄС, а саме: обсягів виплат до бюджету ЄС, які держави – члени Спільноти здійснюють за кожною з існуючих категорій власних ресурсів; гармонізованих баз податку на додану вартість і валового національного доходу держав-членів; обсягів відшкодувань окремим державам-членам, які мають негативний нетто-баланс у бюджеті ЄС (Великобританія, Швеція, Нідерланди) тощо. Велика увага приділено обґрунтуванню сильних і слабких сторін діючої системи. Висвітлено можливі шляхи розв'язання існуючих проблем та виділяються найімовірніші, на думку автора, напрями реформ дохідної частини бюджету ЄС у коротко- і середньостроковій перспективі.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: система власних ресурсів, Європейський Союз, бюджет, бюджетні доходи, податок на додану вартість (ПДВ), валовий національний дохід (ВНД), митні збори, гармонізована база, відсоткова ставка, поправка.

Вступ

Передбачені Лісабонською угодою політичні й інституційні реформи Європейського Союзу та прогресивні зрушення у відносинах між Україною та ЄС в останні роки відкривають перед нашою державою нові можливості співпраці з цим регіональним угрупованням і дають змогу поставити питання інтеграції України до ЄС у площину практичної реалізації. Усе це обумовлює потребу поглибленого аналітичного дослідження

* Бояр Андрій Олексійович – доцент кафедри міжнародних економічних відносин Волинського національного університету імені Лесі Українки. У 2003 р. захистив кандидатську дисертацію за спеціальністю «економічна і соціальна географія» у Київському національному університеті ім. Т. Шевченка. У 2004 р. здобув ступінь магістра економіки в Університеті Аляски у Фербенксі (США). Має понад 50 друкованих праць, з яких одна монографія та три навчальні посібники. Сфера наукових інтересів: європейська економічна інтеграція, інтелектуальна власність.

різних аспектів системного функціонування самої Спільноти, а також наслідків, що випливають з членства у ній. Бюджетна система ЄС не є у цьому сенсі винятком, а навпаки, виступає однією з ключових сфер, у якій стикаються національні інтереси держав-членів, реалізується політика взаємодії та формуються пріоритети на майбутнє.

У вітчизняному науковому доробку і дискусіях питання функціонування бюджетної системи ЄС не знаходить суттєвого резонансу, хоча європейські вчені досить давно і плідно працюють над дослідженням різних аспектів цієї проблематики. У першу чергу це стосується дохідної частини бюджету ЄС. Адже будь-які політики та заходи, що реалізуються Спільнотою, базуються на належному фінансово-ресурсному забезпеченні. Тому питання надійних і адекватних потреб джерел формування дохідної частини бюджету було і залишається надзвичайно важливим у порядку денному Європейської спільноти з перших років її існування.

Серед іноземних авторів помітний внесок у дослідження діючих механізмів і структурних особливостей формування дохідної частини бюджету ЄС, а також проблем та перспектив її розвитку здійснили Й. Феррер¹, Г. Кіпріані² (Бельгія), М. Буті, М. Нава (Італія), Ф. Фігуейра, С. Едервін, Ф. Ніколайдес³, Ф. Талсма (Нідерланди), Ф. Хайнеман⁴, Д. Шварцер, Ф. Мохл, С. Остерлох (Німеччина), І. Бег⁵, Дж. Піт (Великобрита-

¹ Ferrer J. N. The EU Budget: the UK Rebate and the CAP – Phasing them both out? / CEPS task force report. – Brussels: Center for European Policy Studies, 2007. – 108 p. // <http://eubudget.ceps.be/files/Budget%20Task%20Force%20brochure.pdf>

² Cipriani G. Rethinking the EU Budget: Three unavoidable Reforms. – Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. – 157 p. // <http://www.ceps.eu/files/book/1563.pdf>

³ Nicolaidis Ph., Talsma F. Financing the European Union: Options for Reform // EIPASCOPE. – 2005. – № 2. – Pp. 27-34 // http://aei.pitt.edu/5948/01/SCOPE2005-2_4.pdf

⁴ Heinemann F., Mohl Ph., Osterloh S. Reform Options for the EU Own Resources System: Abstract and Executive Summary / Research Project 8/06 Commissioned by the German Federal Ministry of Finance. – Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2008. – 13 p. // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/us/20080326_US_14_en.pdf

⁵ Begg I. Rethinking the EU's Finances // Speech delivered at London School of Economics European Institute Debate (in association with European Commission and FT Business). – London, 27 November 2008 // <http://www2.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20081127GrybauskaiteBegg.pdf>

нія), Т. Данел, А. Остхол (Швеція), Ж. Каше⁶ (Франція), Д. Грибаускайте⁷ (Литва), Р. Алвес⁸, О. Афонсо (Португалія), Я. Петрась⁹, Я. Хофмокл (Польща), Х. Шімовіч (Хорватія), В. Рант (Словенія), Т. Шемлер (Угорщина), М. Маттіла, Х. Кауппі (Фінляндія), Р. Болдвін (Швейцарія) та ін. Серед українських науковців, які частково працюють у зазначеній площині, можна виділити праці В. Посельського та О. Приходько. Загальні питання щодо бюджету ЄС присутні також у посібниках, присвячених правовим та інституційним основам європейської інтеграції.

Виходячи із зазначених міркувань, метою статті є структурний аналіз базового механізму дохідної частини бюджету ЄС – системи власних ресурсів; виявлення сильних і слабких сторін цієї системи, проблем та перспектив її розвитку. Інформаційно-методичну основу нашого дослідження склали праці зазначених вище вчених, аналітичні і статистичні матеріали Європейської комісії та деяких інших інституцій Спільноти, а також бюджетне законодавство ЄС, про що робляться відповідні примітки у тексті статті. Матеріали статті можуть бути використані органами центральної виконавчої влади України при прогнозуванні бюджетно-фінансових наслідків інтеграції нашої держави до ЄС, адаптації українського законодавства до норм ЄС, а також ученими й аналітиками, які працюватимуть над відповідною проблематикою.

⁶ Cacheux J. Reforming the financing of the EU budget // Presentation made at the Conference «Reforming the budget, changing Europe», Brussels, 12 November 2008 // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conference/session6_lecacheux.pdf

⁷ Grybauskaitė D. Results of the public consultation «Reforming the Budget, Changing Europe» // Speech delivered at Conference «Reforming the Budget, Changing Europe», Brussels, 12 November 2008 // http://ec.europa.eu/commission_barroso/grybauskaitė/pdf/presentation_2008nov12.pdf

⁸ Alves R. H., Afonso O. Reforming the EU Budget: How to Increase Financial Autonomy? – 19 p. // http://www.uaces.org/pdf/papers/0801/2008_Alves_Afonso.pdf

⁹ Pietras J. The future of the EU budget. In search of coherence of objectives, policies and finances of the Union. – Warsaw: DemosEUROPA-Centre for European Strategy, 2008. – 68 p. // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conference/session4_pietras_text.pdf

Концептуальний зміст категорії «власні ресурси»

У ст. 311 Договору про функціонування Європейського Союзу (колишня ст. 269 Договору про заснування Європейської спільноти) зазначено, що «без порушення положень щодо інших доходів бюджет належить фінансувати повністю з власних ресурсів»¹⁰. Звідси випливає, що двома основними видами бюджетних доходів у ЄС є власні ресурси та інші фінансові надходження, передбачені законодавством Спільноти. Відповідним чином здійснюється поділ доходів і у щорічних бюджетах ЄС, де першим розділом (англ. – Title) положення про доходи (англ. – Statement of Revenue) є власні ресурси, а далі йде 7 інших розділів, що відповідають іншим джерелам наповнення бюджету¹¹.

Не дивлячись на те, що власні ресурси складають лише один (перший) з восьми розділів бюджетних доходів, саме на них припадає лівова частка дохідної частини бюджету ЄС (у 2009 р. – 98,8 %). Інші розділи відповідають таким категоріям доходів: надлишки та залишки з минулого фінансового року; доходи, отримані від осіб, працюючих на інституції та інші органи ЄС; доходи, отримані від адміністративної діяльності інституцій; внески та відшкодування, що впливають з угод і програм ЄС; відсотки за несвоєчасними платежами та інші стягнення; доходи, отримані в результаті отримання і надання позик; інші доходи. У цій статті зосередимо увагу на першій, однак базовій, категорії бюджетних доходів ЄС – власних ресурсах.

Існування такого поняття як «власні ресурси» (англ. – Own Resources) є однією зі специфічних характеристик ЄС, що символізує оригінальність європейської інтеграції: з завершенням формування єдиного ринку, реалізацією спільних політик і досягненням ідентичності у відносинах з третіми країнами ЄС потребує засобів фінансування, які є незалежними від держав-членів¹². «Власними» ці ресурси називаються

¹⁰ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union // <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.en08.pdf>

¹¹ Див., наприклад, частину В тома 1 бюджету ЄС на 2009 р. // http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2009_VOL1/EN/Vol1.pdf

¹² European Union Public Finance. 4-th ed. / European Commission. – Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 2008. – P. 135. – Режим доступу:

тому, що вони належать ЄС відповідно до його законодавчої бази і сплачуються державами-членами без прийняття ними будь-яких додаткових рішень. Зобов'язання здійснити платежі до бюджету ЄС у держав-членів з'являється автоматично з моменту прийняття бюджету¹³.

З огляду на складність, поліструктурність, багаторівневість і взаємопов'язаність механізмів формування і збору власних ресурсів доречним є поширене у ЄС використання категорії «система власних ресурсів». Окрім механізмів нарахування для держав-членів обов'язків виплат, які вони повинні здійснити за кожною з існуючих категорій власних ресурсів до бюджету ЄС, до системи власних ресурсів відносять гармонізовані методики розрахунку ПДВ і ВНД держав-членів; механізми лімітування власних ресурсів, що можуть бути зібрані з держав-членів; механізми виплати відшкодувань окремим державам-членам, які мають негативний нетто-баланс у бюджеті ЄС (Великобританія, Швеція, Нідерланди) тощо.

Еволюція системи

Правову основу для формування системи власних ресурсів ЄС склали уже згадана ст. 311 Договору про функціонування Європейського Союзу і низка актів вторинного законодавства ЄС. Реальні підстави (ресурси) для її виникнення створило впровадження, починаючи з 1 липня 1968 р., спільного митного тарифу ЄС, хоча формально перехід на систему власних ресурсів розпочався з прийняття Рішення Ради від 21 квітня 1970 р.¹⁴ (далі – РВР-1970), відповідно до якого митні збори стали пер-

http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/EU_pub_fin_en.pdf

¹³ Ст. 36(2) Фінансового регламенту – Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities // Official Journal of the European Communities. – 2002. – L 248. – Pp. 1-86 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:099:0018:0018:EN:PDF>

¹⁴ Council Decision 70/243/ECSC, EEC, Euratom of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources // Official Journal of the European Communities. – 1970. – L 94. – Pp. 19-22 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31970D0243:EN:HTML>

шим власним ресурсом Спільнот, а також, починаючи з 1979 р., було впроваджено нову статтю бюджетних надходжень – ресурс ПДВ. До цього фінансування діяльності ЄС здійснювалось за рахунок внесків держав-членів.

Після першого рішення щодо власних ресурсів Радою було прийнято ще кілька, які модифікували систему відповідно до потреб часу. Рішенням Ради від 24 липня 1988 р.¹⁵ було впроваджено ще один власний ресурс, розрахований на достатку (Валовому внутрішньому доході – ВВП) держав-членів. Саме останній ресурс на сьогоднішній день складає ліву частку надходжень до бюджету ЄС, хоча так було не завжди (рис. 1).

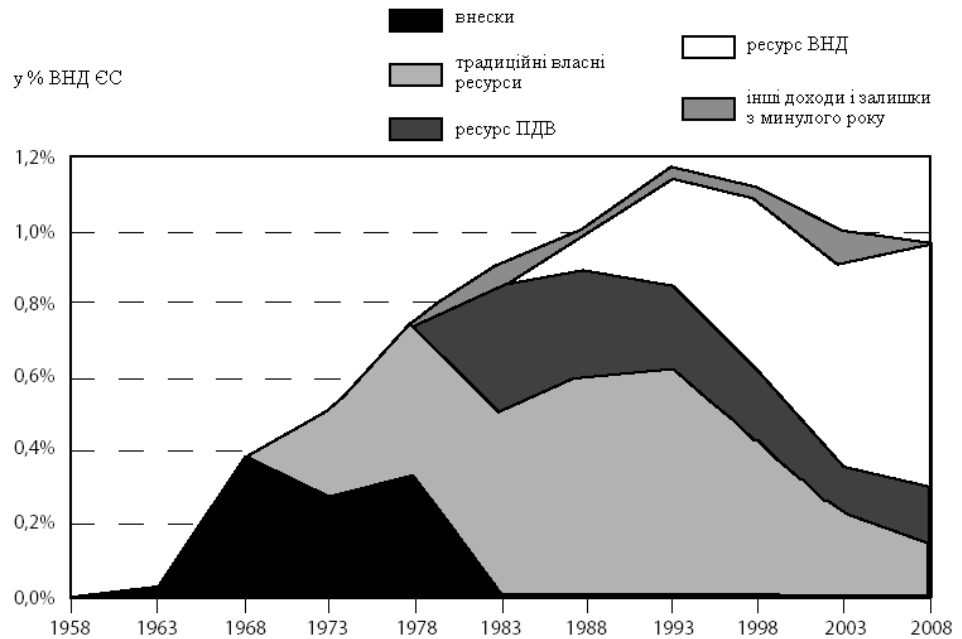


Рис. 1. Структура надходжень до бюджету ЄС протягом 1958–2008 рр.¹⁶

¹⁵ Council Decision 88/376/EEC, Euratom of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resources // Official Journal of the European Communities. – 1988 (15.07). – L 185. – Pp. 24-28 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988D0376:EN:HTML>

¹⁶ Pietras J. The future of the EU budget. In search of coherence of objectives, policies and finances of the Union. – Warsaw: DemosEUROPA-Centre for European Strategy, 2008. – P. 16 //

Структурні особливості діючої системи

Згідно з чинним станом на 1 липня 2009 р. Рішенням Ради щодо власних ресурсів¹⁷ (далі – РВР-2007) *власні ресурси ЄС формуються за рахунок:*

1) митних зборів та інших стягнень, запроваджених інституціями Спільноти стосовно торгівлі з країнами, що не є їх членами, а також внесків і стягнень, передбачених положеннями про спільну організацію ринків цукру;

2) уніфікованої відсоткової ставки до гармонізованих баз податку на додану вартість (ПДВ) держав-членів, розрахованих відповідно до правил Спільноти;

3) уніфікованої відсоткової ставки до суми валових національних доходів (ВНД) держав-членів, розрахованої відповідно до правил Спільноти з урахуванням обсягу уже приписаних до бюджету ресурсів.

Перше джерело власних ресурсів Спільноти прийнято називати традиційними власними ресурсами (англ. – Traditional own resources (TOR)). Друге і третє відповідно називають ресурс ПДВ (ПДВ-ресурс) і ресурс ВНД (ВНД-ресурс). Ресурс ВНД ще називають залишковий ресурс, оскільки ним забезпечується фінансування тієї частини бюджету Спільноти, яка не покривається усіма іншими категоріями бюджетних доходів ЄС. Детальніше розглянемо кожен з власних ресурсів Спільноти.

До **традиційних власних ресурсів** на сьогоднішній день відносять дві категорії зборів: мита і збори з виробників цукру, ізоглюкози та інулінової патоки.

Митами (англ. – custom duty) обкладається більшість продукції, що ввозиться (імпортується) на митну територію Спільноти. Митний тариф, який при цьому застосовується, є єдиним і універсальним, незалежно від того, через територію якої держави-члена ввозиться продукція. Цей тариф отримав назву Спільний

http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conference/session4_pietras_text.pdf

¹⁷ Council Decision 2007/436/EC, Euratom of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources // Official Journal of the European Union. – 2007 (23.06). – L 163. – Pp. 17-21 // http://ec.europa.eu/budget/documents/financing_system_en.htm#table-1_1

митний тариф (СМТ) (англ. – Common Customs Tariff). СМТ набув чинності після формального утворення на території Спільноти митного союзу 1 січня 1968 р., замінивши національні митні тарифи держав-членів.

Розрахунок обсягів митних зборів, які очікується отримати до бюджету ЄС у плановому фінансовому році, здійснюється Генеральним директором Комісії питань бюджету у співпраці з іншими генеральними директоратами (з питань торгівлі, сільського господарства тощо). При цьому до уваги беруться три базові показники: обсяги *extra-імпорту* ЄС у році $n - 2$ ¹⁸, прогнозовані темпи зростання *extra-імпорту* у двох наступних роках ($n - 1$ та n) і розрахований зважений середній митний тариф у році $n - 2$. Зважений середній митний тариф розраховується як співвідношення закумуляованих митних зборів і обсяги *extra-імпорту* ЄС. Розрахунок на основі даних, що відстають на 2 роки, пов'язаний з відставанням облікової статистичної звітності.

Так, при розрахунку сукупних митних зборів у 2010 р. Комісією було встановлено, що їх слід очікувати в обсязі 14,0797 млрд євро (після відрахування 25 %, що залишаються у держав-членів), що на 26,1 % менше, ніж у 2009 р. Головними причинами цього є суттєве зниження зваженого середнього митного тарифу з 1,65 % у 2007 р. до 1,41 % у 2008 р., а також скорочення імпорту (очікується падіння імпорту на 16,2 % у 2009 р. і зростання на 2,1 % у 2010 р.)¹⁹.

Друга складова традиційних власних ресурсів – збори з виробників цукру, ізоглюкози та інулінової патоки (англ. – *inulin sugar*). На відміну від імпортих мит ці збори стягуються з виробників цукру у самій Спільноті. За цією статтею доходів у 2010 р. також прогнозується зменшення на 15,9 % (до 123,4 млн євро) у порівнянні з 2009 р.²⁰.

Традиційні власні ресурси стягуються адміністративним ресурсом держав-членів ЄС, акумулюються на

¹⁸ *Extra-імпорт* Спільноти (на відміну від *intra-імпорту*) – це імпорт у держави, які не є членами ЄС.

¹⁹ Preliminary draft general budget of the European Communities for the financial year 2010. – Brussels: European Commission, 2009 (15.06). – P. 187 // <http://eur-lex.europa.eu/budget/icons/pdf.gif>

²⁰ Preliminary draft general budget of the European Communities for the financial year 2010. – Brussels: European Commission, 2009 (15.06). – P. 187 // <http://eur-lex.europa.eu/budget/icons/pdf.gif>

національних казначейських рахунках і перераховуються у найкоротші строки на рахунок власних ресурсів Комісії. Ст. 2(3) РВР-2007 дозволяє державам-членам залишати 25 % коштів традиційних власних ресурсів як кошти, що йдуть на збір цих ресурсів.

Левову частку у традиційних власних ресурсах у 2009 р. становили митні збори з промислової продукції (92 %). Значно менша частка припадала на сільськогосподарські мита і збори з виробників цукру (відповідно 7 % і 1 %). В абсолютному вимірі традиційні власні ресурси становили 19,2061 млрд євро.

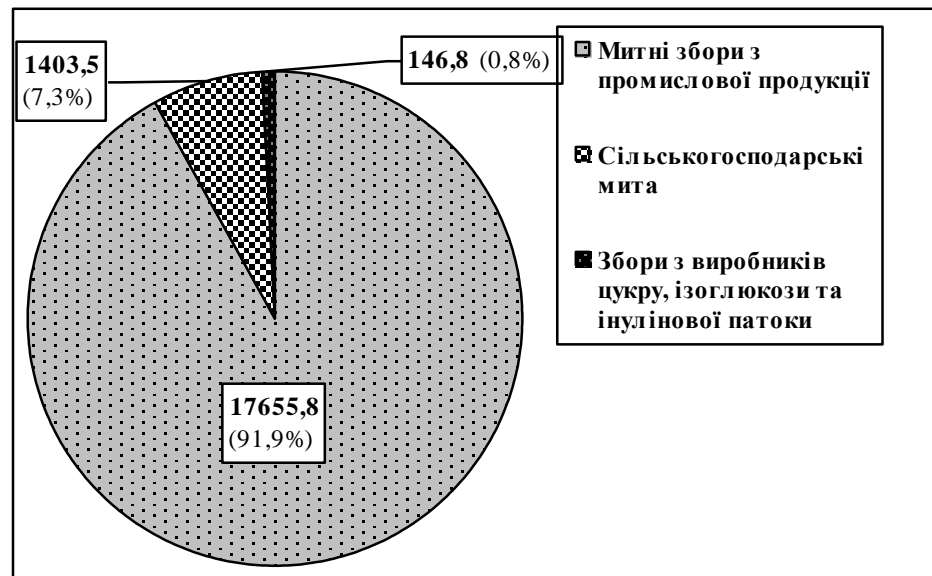


Рис. 2. Компонентна структура традиційних власних ресурсів у 2009 р., млн євро (%)²¹

Ресурс ПДВ був представлений РВР-1970, а на практиці почав використовуватись з 1979 р. Він формується шляхом відрахувань уніфікованої відсоткової ставки від гармонізованих баз ПДВ держав-членів, розрахованих за єдиною методикою. Методики розрахун-

²¹ Складено за: Budget on line. «Line-by-line» 2009. – Volume 1. – Р. 9 // http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2009_VOL1/EN/Vol1.pdf

ку гармонізованих баз ПДВ прописані у Директиві Ради 2006/112/ЕС²² і Регламенті Ради 1553/89²³.

Гармонізована база ПДВ розраховується кожною державою-членом з використанням методики, що отримала назву «метод доходу» (англ. – revenue method). Суть її полягає у тому, що сукупні надходження певної держави від ПДВ діляться на зважену середню ставку ПДВ, тобто середню ставку ПДВ на усі категорії товарів і послуг, для яких ПДВ існує. Таким чином отримується проміжна база ПДВ, яка потім коригується відповідно до Директиви Ради 2006/112/ЕС і отримується гармонізована база ПДВ²⁴.

З метою знизити тягар бюджетного навантаження на країни з високим рівнем кінцевого споживання (країни з відносно низькими доходами на душу населення) на максимальний розмір гармонізованої бази ПДВ, від якої розраховується єдина відсоткова ставка, з 1988 р. встановлені обмеження (англ. – capping). Зокрема, якщо база ПДВ перевищує певний відсоток від ВВП (з 2002 р. – ВВП) відповідної країни, то за базу береться ця відсоткова частка від ВВП. Протягом 1988–1994 рр. таке обмеження становило 55 % ВВП держави-члена. З 1995 р. воно було знижене до 50 % для держав-членів, у яких ВВП на душу населення нижчий 90 % середнього по ЄС рівня. Поступово нове обмеження було поширене і на інші держави-члени²⁵. Згідно з РВР-2007 воно залишиться на рівні 50 % і в подальшому.

Уніфікована ставка відрахувань встановлюється рішенням Ради ЄС щодо власних ресурсів (РВР). Не дивлячись на свою назву, ця ставка не завжди є однаковою для усіх держав-членів. Так, у бюджеті на 2010

²² Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax // Official Journal of the European Union. – 2006 (11.12). – L 347. – Pp. 1-118 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:EN:PDF>

²³ Council Regulation (EEC, Euratom) No 1553/89 of 29 May 1989 on the definitive uniform arrangements for the collection of own resources accruing from value added tax // Official Journal of the European Union. – 1989 (07.06). – L 155. – Pp. 9-13 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989R1553:EN:HTML>

²⁴ European Union Public Finance. 4-th ed. / European Commission. – Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 2008. – P. 239. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/EU_pub_fin_en.pdf

²⁵ Own resources mechanism // http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134011_en.htm

р., який розроблявся і приймався уже відповідно до РВР-2007, встановлено уніфіковану ставку 0,3 %. Однак для Австрії, Німеччини, Нідерландів і Швеції робиться виняток і ставка відрахувань встановлюється на рівні відповідно 0,225 %, 0,15 %, 0,1 % і 0,1 %. Це пов'язано з негативним нетто-балансом цих країн у бюджеті ЄС. Таке виключення залишатиметься чинним принаймні до 2013 р.²⁶.

При плануванні обсягу ресурсу ПДВ у новому проекті бюджету Європейська комісія користується прогнозованими і попередніми даними. Дані щодо фактичного розміру гармонізованої бази ПДВ у році $n-2$ чи попереднього її розміру у році $n-1$ повідомляють Комісії держави-члени. На основі цих даних і з урахуванням прогнозованих зважених середніх темпів зростання бази ПДВ встановлюється прогнозована база ПДВ на фінансовий рік, для якого розробляється бюджет²⁷.

За розрахунками Комісії у 2010 р. порівняно з 2009 р. гармонізована база ПДВ ЄС (з урахуванням зазначених вище обмежень) скоротиться на 8,3 % і становитиме 5489,32575 млрд євро. Обмеженими на рівні 50 % ВНД будуть бази ПДВ дванадцяти країн-членів: Болгарії, Чехії, Естонії, Ірландії, Греції, Іспанії, Кіпру, Люксембургу, Мальти, Польщі, Португалії і Словенії.

Ресурс ВНД у системі власних ресурсів Спільноти запроваджений з 1988 р. відповідним РВР. Він формується шляхом відрахувань уніфікованої відсоткової ставки від ВНД держав-членів. Ставка відрахувань встановлюється і обґрунтовується Комісією при розробці бюджету на певний фінансовий рік з урахуванням обсягу очікуваних у цьому фінансовому році видатків і доходів з усіх інших (окрім ресурсу ВНД) джерел²⁸.

Наприклад, при затвердженні бюджету ЄС на 2010 р. Європейським парламентом, Радою і Комісією було встановлено, що потреба у бюджетних видатках становитиме 122,937 млрд євро. Очікувані доходи від інших джерел доходів (залишки з минулого року і т. д.) –

²⁶ Див. ст. 2 (4) РВР-2007.

²⁷ Preliminary draft general budget of the European Communities for the financial year 2010. – Brussels: European Commission, 2009 (15.06). – P. 187 // <http://eur-lex.europa.eu/budget/icons/pdf.gif>

²⁸ Зауважте, не лише власних ресурсів, а усіх інших доходів, включаючи власні ресурси, – неточність, якої часто допускаються у науковій літературі.

1,430296272 млрд євро; від традиційних власних ресурсів – 14,2031 млрд євро; від ресурсу ПДВ – 13,950917375 млрд євро. Таким чином потреба у ВНД-ресурсі складає: $122937000000 - (1430296272 + 14203100000 + 13950917375) = 93352686353$ євро. Розділивши цю суму на прогнозований ВНД держав-членів ЄС (11825,5626 млрд євро), було отримано уніфіковану ставку відрахування у 2010 р. – 0,7894143 %²⁹.

Стосовно обсягів сплаченого державами-членами ресурсу ВНД існують винятки. Так, ст. 2 (5) РВР-2007 встановила на період 2007-2013 рр. знижки для Нідерландів і Швеції в розмірі паушальних сум відповідно 605 і 150 млн євро в цінах 2004 р. Ці фіксовані суми сплачуються усіма державами-членами, включаючи самих Швецію і Нідерланди, відповідно до їх частки у ВНД ЄС. Вони надаються уже після розрахунку відшкодувань Великобританії. Ці знижки коригуються у поточних цінах під час розробки Комісією проекту бюджету з урахуванням найновіших наявних даних щодо дефляції ВВП³⁰. Для 2010 р. вони встановлені на рівні 651,393555 млн для Нідерландів і 161,502534 млн євро для Швеції³¹. Але оскільки ці держави також беруть участь у сплаті зазначених сум, їх реальні знижки є дещо меншими (табл. 2).

Як і у випадку з ресурсом ПДВ, прогнозований ВНД (базу ВНД) на плановий фінансовий рік Комісія розраховує на основі даних про фактичний ВНД у році $n-2$ чи попередній ВНД у році $n-1$, наданих їй державами-членами, і прогнозовані темпи зростання ВНД³². Держави-члени проводять свої розрахунки ВНД відповідно до Директиви Ради 89/130/ЕЕС і Регламенту Ради № 1287/2003.

²⁹ Розраховано за: Budget on line. «Line-by-line» 2010. – Volume 1. – 21 р. // http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010_VOL1/EN/Voll1.pdf

³⁰ Council Decision 2007/436/EC, Euratom of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources // Official Journal of the European Union. – 2007 (23.06). – L 163. – P. 19 // http://ec.europa.eu/budget/documents/eu_financing_system_en.htm#table-1_1

³¹ Preliminary draft general budget of the European Communities for the financial year 2010. – Brussels: European Commission, 2009 (15.06). – P.189 // <http://eur-lex.europa.eu/budget/icons/pdf.gif>

³² Preliminary draft general budget of the European Communities for the financial year 2010. – Brussels: European Commission, 2009 (15.06). – P. 188 // <http://eur-lex.europa.eu/budget/icons/pdf.gif>

З часу його впровадження у бюджетну систему Спільноти ресурс ВНД є наріжним каменем дохідної частини бюджету ЄС. Він гарантує стабільність бюджетних доходів у середньостроковій перспективі в межах встановленого РВР обмеження на обсяг власних ресурсів, які можуть бути закладені у бюджет ЄС (нині це 1,24 % ВНД). Ресурс ВНД забезпечує так зване *ex ante* (попереднє) балансування бюджету Спільноти.

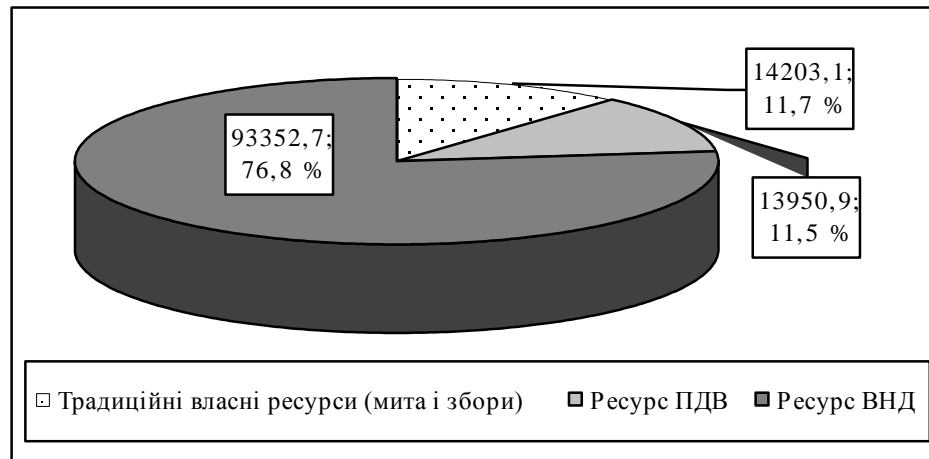


Рис. 3. Компонентна структура власних ресурсів ЄС у 2010 р., млн євро (%)³³

Загалом частки традиційних ресурсів і ресурсу ПДВ у власних ресурсах ЄС становлять у 2010 р. відповідно по 11,7 % і 11,5 % і постійно скорочуються, починаючи з впровадження у 1988 р. ресурсу ВНД (рис. 1). Частка ресурсу ВНД у 2010 р. становить 76,8 % (рис. 3). Вона закономірно зростає з часу його впровадження у систему власних ресурсів Спільноти. Скорочення традиційних власних ресурсів пов'язане з постійним зменшенням середньої зваженої ставки імпорتنих мит Спільноти з 1988 р. і, особливо, починаючи з часу її приєднання до угод Уругвайського раунду переговорів СОТ (1994 р.). Скорочення частки ресурсу-ПДВ свідомо закладене у законодавстві ЄС (РВР різних років), а

³³ Складено за: Budget on line. «Line-by-line» 2010. – Volume 1. – P. 2 // http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010_VOL1/EN/Vol1.pdf

частка ресурсу ВНД, як залишкового ресурсу, зростає зі зменшенням двох перших.

За абсолютними показниками найбільші відрахування до бюджету ЄС у 2010 р. здійснюють такі держави, як Німеччина (23,327 млрд євро), Франція (19,136 млрд), Великобританія (17,062 млрд), Італія (16,083 млрд), Іспанія (10,712 млрд). Закономірно, це держави з найбільшим у ЄС ВНД. Однак за відносними показниками ситуація дещо інша. У розрахунку на душу населення найбільше до бюджету ЄС сплачують громадяни Люксембургу (562 євро), Данії (453), Бельгії (432), Нідерландів (404), Фінляндії (339); найменше – Болгарії (52 євро), Румунії (62), Латвії (80), Польщі (80), Угорщини (87), Литви (89) (табл. 2).

Сплачувати встановлену для них квоту власних ресурсів

(табл. 2) держави-члени починають після затвердження бюджету і, як правило, з настанням фінансового року. Виплата здійснюється один раз на місяць в обсязі однієї дванадцятої квоти ВНД і ПДВ ресурсів, а також відшкодувань Великобританії. У разі потреби протягом першої чверті року Комісія може, однак, звернутися до держав-членів з проханням здійснити авансовані платежі за майбутні місяці. 75 % традиційних власних ресурсів сплачуються протягом року в міру і за фактом надходження, а не за розробленими до початку фінансового року бюджетними прогнозами Комісії³⁴.

³⁴ Preliminary draft general budget of the European Communities for the financial year 2010. – Brussels: European Commission, 2009 (15.06). – P. 189 // <http://eur-lex.europa.eu/budget/icons/pdf.gif>

Таблиця 2

Відрахування державами-членами власних ресурсів до бюджету ЄС і компенсації Великобританії, Нідерландам і Швеції у 2010 р., одиниць євро³⁵

Держава-член ЄС	Традиційні власні ресурси, нетто (75 %)			ПДВ-ресурс	ВНД-ресурс	Знижки на користь Нідерландів і Швеції	Поправка для Великобританії	Власні ресурси загалом	Частка у власних ресурсах ЄС, %	Власні ресурси на душу населення ³⁶
	Збори з виробників цукру	Митні збори	Усього							
Бельгія	6 600 000	1 547 600 000	1 554 200 000	432 974 400	2 683 650 345	23 368 678	184 436 541	4 670 824 745	3,84	432
Болгарія	400 000	73 800 000	74 200 000	51 297 450	269 966 283	2 350 811	18 553 701	395 463 733	0,33	52
Чехія	3 400 000	193 300 000	196 700 000	191 989 800	1 010 396 669	8 798 327	69 440 517	1 399 086 469	1,15	135
Данія	3 400 000	2 841 00 000	287 500 000	301 596 900	1 903 292 171	16 573 479	130 805 649	2 492 389 071	2,05	453
Німеччина	26 300 000	2683 300 000	2 709 600 000	1 600 006 200	19 017 236 047	165 598 200	233 303 187	23 326 842 247	19,20	284
Естонія	0	22 600 000	22 600 000	20 010 600	105 311 030	917 027	7 237 605	147 921 630	0,12	114
Ірландія	0	173 300 000	173 300 000	202 476 150	1 065 583 835	9 278 886	73 233 310	1 441 359 985	1,19	313
Греція	1400 000	194 000 000	195 400 000	363 264 900	1 911 776 796	16 647 361	131 388 763	2 470 441 696	2,03	219

³⁵ Складено за: Budget on line. «Line-by-line» 2010. – Volume 1. – Pp. 9-10 // http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010_VOL1/EN/Vol1.pdf

³⁶ Розраховано на основі прогнозних даних Євростат щодо населення ЄС у 2010 р. // Europe in figures – Eurostat yearbook 2009. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – P. 137 // http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-09-001/EN/KS-CD-09-001-EN.PDF

Іспанія	4 700 000	1 037 100 000	1 041 800 000	1 544 012 550	8 125 770 935	70 757 550	558 451 694	10 711 583 485	8,82	229
Франція	30 900 000	979 000 000	1 009 900 000	2 732 617 200	15 393 619 792	134 044 491	1 057 941 839	19 136 136 992	15,75	306
Італія	4 700 000	1 318 100 000	1 322 800 000	2 832 880 400	11 927 683 523	103 863 827	819 741 920	16 083 363 923	13,24	268
Кіпр	0	38 400 000	38 400 000	26 430 600	139 097 963	1 211 237	9 559 646	203 928 563	0,17	255
Латвія	0	11 600 000	11 600 000	21 065 700	142 576 912	1 241 531	9 798 740	175 242 612	0,14	80

Литва	800 000	45 700 000	46 500 000	39 177 900	208 549 847	1 816 009	14 332 796	294 227 747	0,24	89
Люксембург	0	12 000 000	12 000 000	42 964 350	226 111 159	1 968 930	15 539 714	281 075 509	0,23	562
Угорщина	2 000 000	92 400 000	94 400 000	114 503 100	664 842 385	5 789 311	45 691 955	873 745 485	0,72	87
Мальта	0	10 600 000	10 600 000	8 699 400	45 782 874	398 668	3 146 474	65 082 274	0,05	163
Нідерланди	7 300 000	1 790 300 000	1 797 600 000	282 854 800	4 582 669 416	-611 488 606	56 220 125	6 663 124 216	5,48	404
Австрія	3 200 000	171 200 000	174 400 000	282 071 025	2 160 098 917	18 809 699	26 500 064	2 616 569 942	2,15	311
Польща	12 800 000	330 100 000	342 900 000	429 843 600	2 262 164 664	19 698 467	155 469 518	3 034 908 264	2,50	80
Португалія	200 000	112 800 000	113 000 000	232 538 700	1 223 795 888	10 656 564	84 106 590	1 569 334 588	1,29	147
Румунія	1 000 000	152 400 000	153 400 000	148 650 000	1 026 675 182	8 940 077	70 559 274	1 328 725 182	1,09	62
Словенія	0	80 200 000	80 200 000	54 309 750	285 819 301	2 488 856	19 643 216	420 329 051	0,35	210
Словацьчина	1 400 000	128 200 000	129 600 000	87 484 500	546 071 051	4 755 075	37 529 276	763 155 551	0,63	141
Фінляндія	800 000	136 200 000	137 000 000	241 269 600	1 417 566 320	12 343 877	97 423 656	1 795 835 920	1,48	339
Швеція	2 600 000	431 000 000	433 600 000	128 660 200	2 322 028 321	-141 282 787	28 486 611	2 884 288 521	2,37	310
Великобританія	9 500 000	2 030 400 000	2 039 900 000	2 337 267 600	12 684 548 727	110 454 455	-3 958 542 381	17 061 716 327	14,04	275
Усього	123 400 000	14 079 700 000	14203100000	13 950 917 375	93 352 686 353	0	0	121 506 703 728	100,00	243

Поправка для Великобританії

Починаючи з 1885 р. діє спеціальний механізм відшкодування надмірного негативного нетто-балансу Великобританії у бюджеті ЄС. Великобританія, яка є членом Спільноти з 1973 р., домоглася цього на саміті Європейської Ради у Фонтенбло у 1984 р. завдяки дипломатичним здібностям Прем'єр-міністра М. Тетчер і її команди. Глави держав і урядів, що були присутні на саміті, прийняли аргументацію Великобританії, яка зводилась до того, що ця країна має значно більший негативний нетто-баланс у бюджеті ЄС, ніж інші держави-члени, і доручили інституціям ЄС розробити та прийняти механізм, який би дозволяв певною мірою відшкодувати Великобританії цей дисбаланс. Цей механізм був упроваджений РВР-1985 і отримав офіційну назву **«поправка для Великобританії»** (англ. – UK correction) або, у побуті, – «британський чек».

Основними діями з розрахунку поправки для Великобританії є визначення обсягу негативного бюджетного нетто-балансу цієї країни, який підлягає відшкодуванню, і його розподіл між державами-членами для відшкодування. Держави-члени не сплачують відшкодування Великобританії напряму, а роблять це через бюджет Спільноти. Тобто обсяг бюджетних внесків Великобританії зменшується, а одержану нестачу коштів покривають інші держави-члени шляхом збільшення їхніх ВНД-платежів до бюджету ЄС.

Саме Сполучене Королівство виключається з розрахунку поправки на свою користь. З 1985 р. внесок Німеччини у фінансування «британського чека» був обмежений на рівні двох третіх її нормального внеску. З 2002 р. (РВР-2000) обмеження було змінено до однієї четвертої внеску, а до списку «пільговиків» були віднесені ще й Нідерланди, Австрія і Швеція. Знижки цим країнам були надані з огляду на все ту ж аргументацію – їх великий негативний нетто-баланс у бюджеті Спільноти. РВР-2007 залишає положення РВР-2000 щодо знижок цим державам у силі.

«Формула», за якою розраховується поправка для Великобританії, неодноразово змінювалась зі змінами інших параметрів бюджетної системи ЄС. У бюдже-

ті на 2010 р. вона розраховувалась за підкоригованою методикою, прописаною у ст. 4 та 5 РВР-2007. Причому поправка (чек) за певний рік закладається у бюджет наступного фінансового року. Тобто відшкодування за негативний нетто-баланс у 2009 р. Великобританія отримає протягом 2010 р.

Слід відмітити, що на обсяг власних ресурсів, які можуть бути витребувані до бюджету ЄС, існують обмеження (англ. – own resource ceiling). Вони встановлюються як відсоток від сукупного ВНД (до 2002 р. – ВВП) держав-членів Спільноти і впроваджуються рішеннями Ради ЄС щодо власних ресурсів. Вперше це було зроблено РВР-1988. Починаючи з 2002 р., воно встановлене на рівні 1,24 % ВНД ЄС.

Сильні сторони діючої системи

Серед сильних сторін діючої системи власних ресурсів ЄС слід віднести стабільність і передбачуваність, гарантування бюджетної збалансованості, справедливий розподіл бюджетного навантаження між державами-членами (пропорційно до їх ВНД)³⁷. Перша з них є наслідком прийнятого у ЄС багаторічного фінансового планування, що передбачає встановлення обмежень (стель) на різні категорії видатків і на власні ресурси в цілому. Такі фінансові плани (фінансові перспективи) приймаються шляхом підписання між Радою, Парламентом і Комісією міжінституційних угод, які з набуттям чинності Лісабонської угоди стануть нормою первинного права Спільноти. Бюджетна збалансованість забезпечується впровадженням у ЄС ВНД-ресурсом, який розраховується за залишковим принципом, тобто залежно від наповнення бюджету іншими категоріями бюджетних доходів.

Справедливість розподілу бюджетного навантаження між державами-членами забезпечується тим, що розрахунок ресурсу ВНД за принципом частки держави-члена у ВНД Спільноти дозволяє змістити тягар фінансування політик ЄС з бідніших країн (за показниками ВНД на

³⁷ Ferrer J. N. The EU Budget: the UK Rebate and the CAP – Phasing them both out? – Brussels: Center for European Policy Studies, 2007. – P. 52 // [http://eubudget.ceps.be/files/Budget %20Task %20Force %20brochure.pdf](http://eubudget.ceps.be/files/Budget%20Task%20Force%20brochure.pdf)

душу населення) на багатші країни, що видається справедливим з огляду на кращу платоспроможність останніх і більший каталітичний ефект, який вони отримують від переважно економічної інтеграції в межах Спільноти. У разі застосування принципу рівного розподілу (за часткою держави у загальній кількості населення ЄС) ситуацію було б важко назвати справедливою³⁸.

З позицій фіскального федералізму позитивною стороною діючої системи фінансування бюджету ЄС є її непов'язаність з національними податковими системами країн-членів, які, таким чином, можуть вільно здійснювати пошук джерел рефінансування своїх платежів до бюджету Спільноти з урахуванням податкових уподобань своїх громадян.

Недоліки та шляхи їх усунення

Як один з недоліків діючої системи фінансування бюджету ЄС часто зазначається її *відірваність від громадян і суб'єктів господарювання ЄС*. Адже дохідна частина бюджету формується переважно з платежів, що здійснюються напряму з національних бюджетів держав-членів, а не безпосередніми платниками податків, що позбавляє останніх прямих засобів висловлення своїх преференцій у процесі формування бюджетної політики ЄС. Саме це породжує пропозиції впровадження загальносоюзних податків, які сплачувалися б платниками безпосередньо до бюджету ЄС, а саме: податок на доходи фізичних осіб, відокремлений від національних ПДВ, податок на корпоративний дохід, еколого-енергетичні податки тощо. Однак такі пропозиції, у свою чергу, також зазнають критики і відкидаються окремими вченими та політиками³⁹.

³⁸ У цьому переконують і розрахунки Ф. Ніколайдіса та Ф. Талсми (див.: *Nicolaides Ph., Talsma F.* Financing the European Union: Options for Reform // EIPASCOPE. – 2005. – № 2. – Р. 31 // http://aei.pitt.edu/5948/01/SCOPE2005-2_4.pdf

³⁹ *Heinemann F., Mohl Ph., Osterloh S.* Reform Options for the EU Own Resources System: Abstract and Executive Summary / Research Project 8/06. – Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2008. – Р. 10 // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/us/20080326_US_14_en.pdf
Funding the European Union. Report with Evidence / House of Lords European Union Committee. – London: The House of Lords Stationery Office

Другим способом вирішення цієї проблеми могло б стати надання більших повноважень Європейському парламенту щодо формування дохідної частини бюджету ЄС, оскільки саме ця інституція вважається представницьким відображенням інтересів громадян Спільноти (з набуттям чинності Лісабонською угодою функції Парламенту у цій сфері залишаються лише консультативними).

Однак слід зауважити, що відірваність дохідної частини бюджету ЄС від громадян і підприємств створює також певні переваги, оскільки зворотню стороною цього явища є тісний взаємозв'язок між бюджетом ЄС і бюджетами країн-членів Спільноти. А це, в свою чергу, створює потужний стимул для членів Ради ЄС впроваджувати фінансову дисципліну на комунітарному рівні⁴⁰.

Відірваність від безпосередніх платників податків є однією з головних причин такої проблеми діючої системи формування дохідної частини бюджету ЄС, як зростаюча залежність від політико-фінансових інтересів держав-членів. Вона проявляється у нетто-балансовому підході держав-членів Спільноти до своєї участі у бюджеті ЄС⁴¹. Суть цього підходу полягає у прямому розрахунку різниці між коштами, одержаними кожною державою-членом з єдиного бюджету, і сплаченими до нього коштами. Відповідно «справедливим» (читай – таким, що відповідає політико-фінансовим національним інтересам) вважається такий розподіл коштів, за якого нетто-баланс країни у бюджеті не є негативним. І хоча такий підхід не витримує критики через неврахування цілого ряду позитивних фінансово-економічних ефектів від фінансової федералізації, він залишається досить поширеним і вагомим аргумен-

Limited, 2007. – P. 13 // <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200607/ldselect/ldeucom/64/64.pdf>

⁴⁰ Heinemann F., Mohl Ph., Osterloh S. Reform Options for the EU Own Resources System: Abstract and Executive Summary / Research Project 8/06. – Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2008. – P. 4 // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/us/20080326_US_14_en.pdf

⁴¹ Cacheux J. Reforming the financing of the EU budget // Presentation made at the Conference «Reforming the budget, changing Europe», Brussels, 12 November 2008 // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conference/session6_lecacheux.pdf

том держав-членів при формуванні і прийнятті щорічних бюджетів ЄС.

Шлях вирішення цієї проблеми багато вчених вбачає у переході на систему наднаціонального (комунітарного) оподаткування або пошук інших джерел бюджетних доходів, що не сплачуються напряму з національних бюджетів держав-членів⁴². Іншими ж фахівцями такий шлях вирішення цієї проблеми обґрунтовано спростовується⁴³.

На нашу думку, вирішенню проблеми нетто-балансового підходу до бюджету ЄС серед держав-членів сприятиме впровадження єдиної уніфікованої методики оцінки фінансово-економічних наслідків реалізації політик, що фінансуються з бюджету ЄС, для окремої держави-члена та/або узагальненого механізму коригування негативних нетто-балансів держав-членів, про який йдеться нижче.

Одним з найбільших недоліків дохідної частини бюджету ЄС є її складність⁴⁴. Протягом багатьох років вона перетворилась у надзвичайно важку для розуміння пересічними громадянами систему. Найбільш ускладненими у цьому відношенні є розрахунок відрахувань державами-членами до єдиного бюджету ПДВ-ресурсу і розрахунок різноманітних поправок на користь тих чи інших держав. Зокрема гармонізовану базу ПДВ держави-члени Спільноти розраховують за особливою методикою, яка незрозуміла для переважної більшості людей. Крім цього вони роблять це лише для потреб ЄС, що

⁴² The Finances of the European Union / Advisory Council on International Affairs (Hague, Netherlands), European Integration Committee, Working Group on the Finances of the European Union // Advisory report No. 58, December 2007. – P. 41 // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080121_PGS_4_en.pdf

⁴³ Ferrer J. N. The EU Budget: the UK Rebate and the CAP – Phasing them both out? – Brussels: Center for European Policy Studies, 2007. – P. 55 // [http://eubudget.ceps.be/files/Budget %20Task %20Force %20brochure.pdf](http://eubudget.ceps.be/files/Budget%20Task%20Force%20brochure.pdf)

⁴⁴ European Union Public Finance. 4-th ed. / European Commission. – Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 2008. – P. 146. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/EU_pub_fin_en.pdf;

⁴⁵ Begg I. Rethinking the EU's Finances // Speech delivered at London School of Economics European Institute Debate (in association with European Commission and FT Business). – London, 27 November 2008 // <http://www2.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20081127GrybauskaiteBegg.pdf>

генерує додаткові адміністративні витрати⁴⁵ і є ще одним недоліком ПДВ-ресурсу.

Складний механізм поправок на користь окремих держав-членів пропонується скасувати взагалі⁴⁶ або замінити його єдиним універсальним механізмом, який би застосовувався до усіх держав, негативний нетто-баланс яких у бюджеті ЄС перевищує певний пороговий рівень, і лише щодо політик, які не є політично прийнятними для усіх держав-членів Спільноти⁴⁷.

Новий узагальнений механізм коригування бюджетних дисбалансів запропонувала до розгляду Ради і сама Європейська комісія⁴⁸. Основними його елементами є: 1) встановлення порогового рівня негативного нетто-балансу (у відсотках від ВНД), перевищення якого надає державі право на його відшкодування; 2) обмеження обсягу відшкодування; 3) спрощення механізму виплати відшкодувань, за якого фінансове навантаження лягатиме на усі держави-члени пропорційно до їх ВНД. Впровадження саме такого механізму коригування міжнародних дисбалансів у бюджеті ЄС видається найімовірнішим у середньостроковій перспективі.

Ще однією слабкою стороною дохідної частини бюджету ЄС є те, що вона значно відірвана від політик Спільноти. Так, якщо у минулому вирішальне значення відігравали такі категорії доходів, як мита на сільськогосподарську і промислову продукцію та ПДВ-ресурс, які були значною мірою наслідком відповідно спільних сільськогосподарської, торговельної і податкової політик ЄС,

⁴⁵ Funding the European Union. Report with Evidence // House of Lords European Union Committee. – London: The House of Lords Stationery Office Limited, 2007. – P. 10 // <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200607/ldselect/ldeucom/64/64.pdf>

⁴⁶ Consultation Report «Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions» / Working document prepared by the Secretariat-General and DG Budget. SEC(2008) 2739. – Brussels, 3.11.2008. – P. 10 // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf

⁴⁷ Heinemann F., Mohl Ph., Osterloh S. Reform Options for the EU Own Resources System: Abstract and Executive Summary / Research Project 8/06. – Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2008. – P. 10 // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/us/20080326_US_14_en.pdf

⁴⁸ Report on the system of own resources // http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134016_en.htm

то домінуючий сьогодні ВНД-ресурс не має прямого зв'язку з політиками ЄС⁴⁹.

Перспективи розвитку

Перспективи розвитку дохідної частини бюджету ЄС передбачають чималу кількість різноманітних сценаріїв, починаючи від переходу до простої системи внесків чи ВНД-платежів і закінчуючи власним податковим ресурсом чи навіть системою оподаткування ЄС. Ще одним варіантом розвитку подій є формування широкого і строкатого набору джерел бюджетних доходів ЄС, що розширює кількість можливих альтернатив фактично до нескінченності. Базуючись на виявлених вище перевагах і недоліках дохідної частини бюджету ЄС, розглянемо хоча б деякі найреальніші, на нашу думку, напрями подальшого її розвитку.

Особливий інтерес у цьому відношенні викликають пропозиції, викладені Європейською комісією на офіційному сайті ЄС⁵⁰. Розглядається три альтернативні сценарії подальшого розвитку дохідної частини бюджету ЄС. Перший з них припускає можливість збереження діючої системи незмінною. Однак з огляду на притаманні цій системі недоліки Комісія скептично ставиться до такого варіанту. Двома іншими можливими варіантами розвитку подій вбачається перехід на систему власних ресурсів, що базується виключно на традиційних ресурсах і ресурсі ВНД, або впровадження замість ресурсу ПДВ нового власного ресурсу.

Останній сценарій є найбільш прийнятним для Комісії. Він передбачає збереження чинним ресурсу ВНД (як і традиційних ресурсів), що забезпечить збалансованість бюджету, та впровадження нового фіскального ресурсу, що дозволить вирішити проблему розриву між бюджетом (політиками) ЄС та громадянами і суб'єктами господарювання Спільноти. Новий фіскальний ресурс повинен забезпечити майже половину бюджетних доходів

⁴⁹ European Union Public Finance. 4-th ed. / European Comission. - Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 2008. - P. 146. - Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/EU_pub_fin_en.pdf

⁵⁰ Report on the system of own resources // http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134016_en.htm

ЄС, а найбільш прийнятними джерелами його формування могли б стати, на думку Комісії, енергетичний податок і/чи новий фіскальний ПДВ-ресурс.

Базою оподаткування для енергетичного податку, стане пальне для транспортних засобів або викиди в навколишнє середовище. Враховуючи існування правової основи для впровадження комунітарних податків такого типу⁵¹, на прийняття і реалізацію відповідного рішення піде від 3 до 6 років⁵². Фіскальний (модульований) ПДВ-ресурс (зустрічається також назва європейський податок⁵³) стане інтегрованою часткою національних ставок ПДВ, які застосовуватимуться до гармонізованої за єдиними правилами бази ПДВ країн-членів ЄС, без збільшення податкового навантаження на платників цього податку. Гармонізація відповідних національних законодавств і впровадження нового ресурсного механізму за сприятливих обставин займе близько 6 років⁵⁴.

Впровадження фіскального ПДВ-ресурсу ЄС підтримується і незалежними експертами та відомствами⁵⁵. При цьому висловлюється застереження, що його реалізація може наштовхнутись на суттєві труднощі, пов'язані з політичним супротивом держав-членів втраті чергової порції їх суверенітету у сфері непрямого оподаткування, а також з формуванням ефективного контролю за збором відповідних податків з боку Спільноти⁵⁶.

⁵¹ Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity (Text with EEA relevance) // Official Journal of the European Union. – 2003 (31.10). – L 283. – Pp. 51-70 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF>

⁵² Report on the system of own resources // http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134016_en.htm

⁵³ Cipriani G. Rethinking the EU Budget: Three unavoidable Reforms. – Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. – P. 133 // <http://www.ceps.eu/files/book/1563.pdf>

⁵⁴ Report on the system of own resources // http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134016_en.htm

⁵⁵ The Finances of the European Union / Advisory Council on International Affairs (Hague, Netherlands), European Integration Committee, Working Group on the Finances of the European Union // Advisory report No. 58, December 2007. – P. 41 // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080121_PGS_4_en.pdf

⁵⁶ Cipriani G. Rethinking the EU Budget: Three unavoidable Reforms. – Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. – P. 64 // <http://www.ceps.eu/files/book/1563.pdf>

Серед інших джерел формування дохідної частини бюджету ЄС, що обговорюються у аналітичних звітах Комісії та працях європейських учених, виділяються: податок на корпоративний дохід; податок на дохід фізичних осіб; податок на доходи за банківськими відсотками; акцизні збори на тютюнові й алкогольні вироби та на нафтопродукти; прибутки Європейського центрального банку, включаючи сеньйораж; податок на зв'язок, включаючи телефонний та електронний; доходи від торгівлі правами на забруднення навколишнього середовища; податок на короткострокові міжнародні фінансові трансакції (податок Тобіна)⁵⁷; збір з авіаперевізників⁵⁸ та ін.

Загалом, кожен із зазначених ресурсів має свої переваги та недоліки. Так, найобґрунтованішими з позицій теорії фіскального федералізму могли б стати податок на енергоспоживання, податок на корпоративний дохід чи фіскальний ПДВ-ресурс. Якщо ж на перше місце ставити принцип зрозумілості і близькості нової системи до громадян, то ідеальним ресурсом був би податок на доходи фізичних осіб⁵⁹.

Ще одним механізмом системи власних ресурсів ЄС, який зазнаватиме змін у майбутньому, є максимальні розміри дохідної частини єдиного бюджету. В умовах інтенсифікації політичної інтеграції у ЄС⁶⁰ доречною і такою, що постане на порядку денному Спільноти у недалекій перспективі, видається пропозиція щодо зміцнення бюджету ЄС шляхом збільшення ліміту (стелі) на власні ресурси до 3-5 % ВВП⁶¹.

⁵⁷ Pietras J. The future of the EU budget. In search of coherence of objectives, policies and finances of the Union. – Warsaw: DemosEUROPA-Centre for European Strategy, 2008. – P. 51 // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conference/session4_pietras_text.pdf

⁵⁸ Cacheux J. Reforming the financing of the EU budget // Presentation made at the Conference «Reforming the budget, changing Europe», Brussels, 12 November 2008 // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conference/session6_lecacheux.pdf

⁵⁹ Alves R. H., Afonso O. Reforming the EU Budget: How to Increase Financial Autonomy? – P. 17 // http://www.uaces.org/pdf/papers/0801/2008_Alves_Afonso.pdf

⁶⁰ А набуття чинності Лісабонською угодою не залишає сумнівів у збереженні таких тенденцій.

⁶¹ Alves R. H., Afonso O. Reforming the EU Budget: How to Increase Financial Autonomy? – P. 16 // http://www.uaces.org/pdf/papers/0801/2008_Alves_Afonso.pdf

У Спільноті не обійшли увагою і думку громадськості та держав-членів щодо системи власних ресурсів ЄС. Так, проведене у 2007–2008 рр. опитування підтвердило широку підтримку традиційних власних ресурсів і ресурсу ВНД як джерел бюджетних доходів, а також невдоволення існуючими механізмами нарахування ПДВ-ресурсу та поправок на користь окремих держав-членів. Опитування виявило також бажання спростити діючу систему власних ресурсів і продовжувати пошук нових альтернативних джерел фінансування бюджету ЄС⁶².

Слід також відмітити, що перспективи розвитку окремих механізмів дохідної частини бюджету ЄС на пряму пов'язані з реформами витратної частини бюджету. Зокрема, згідно з заявами політичних лідерів Великобританії скасування бюджетної поправки для їх країни вбачається можливим лише за умови перегляду основних напрямів бюджетних видатків ЄС і, в першу чергу, спільної сільськогосподарської політики.

Висновки

Таким чином, левову частку дохідної частини бюджету ЄС формують так звані власні ресурси. До них відносяться 75 % імпортних мит і зборів з внутрішніх виробників цукрової продукції, що стягуються державами-членами, та прямі відрахування з національних бюджетів держав-членів, обсяги яких розраховуються згідно з законодавством ЄС у прив'язці до таких макроекономічних показників, як ПДВ (ресурс ПДВ) і ВНД (ресурс ВНД).

Окрім механізмів нарахування для держав-членів обсягів виплат, які вони повинні здійснити за кожною з існуючих категорій власних ресурсів до бюджету ЄС, до системи власних ресурсів відносять гармонізовані методики розрахунку ПДВ і ВНД держав-членів, механізми лімітування власних ресурсів, механізми виплати

⁶² Grybauskaite D. Results of the public consultation «Reforming the Budget, Changing Europe» // Speech delivered at Conference «Reforming the Budget, Changing Europe», Brussels, 12 November 2008 // http://ec.europa.eu/commission_barroso/grybauskaite/pdf/presentation_2008nov12.pdf

відшкодувань окремим державам-членам (Великобританія, Швеція, Нідерланди) тощо.

Зважаючи на те, що усі сторони, які уповноважені законодавством ЄС змінювати дохідну частину бюджету ЄС (Комісія, Рада, Парламент і держави-члени), виступають за такі зміни, питання реформування системи власних ресурсів є питанням часу. Найімовірнішими сферами пошуку компромісу щодо змін будуть впровадження нових джерел доходів (нового фіскального (модульованого) ПДВ-ресурсу та/чи податку на енергоспоживання (енергетичного податку)), універсалізація механізму відшкодування державам їх негативного нетто-балансу у бюджеті ЄС і спрощення системи в цілому (скасування діючого ПДВ-ресурсу, компенсацій Великобританії тощо).

Набуття чинності Лісабонської угоди і плани подальшого розширення ЄС створюють підстави очікувати збільшення обсягів бюджетних асигнувань Спільноти у новій фінансовій перспективі, що закономірно потягне за собою необхідність підвищення ліміту на власні ресурси (діюча межа встановлена на рівні 1,24 % ВНД ЄС).

Найменш вірогідними видаються скасування і навіть реформування ВНД-ресурсу, який дуже добре себе зарекомендував як залишковий ресурс, що дозволяє за будь-яких умов забезпечити збалансованість бюджету ЄС. Залишаться статтею дохідної частини і традиційні власні ресурси. Суттєві зміни у системі власних ресурсів, на нашу думку, відбудуться уже під час переходу до нової фінансової перспективи ЄС, тобто у 2012-2014 рр. Друга хвиля реформ припаде на кінець семирічного плану 2014-2020.

Література

1. *Alves R. H., Afonso O.* Reforming the EU Budget: How to Increase Financial Autonomy? – 19 p. // http://www.uaces.org/pdf/papers/0801/2008_Alves_Afonso.pdf
2. *Begg I.* Rethinking the EU's Finances // Speech delivered at London School of Economics European Institute Debate (in association with European Commission and FT Business). – London, 27 November 2008 // <http://www2.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20081127GrybauskaiteBegg.pdf>

3. Budget on line. «Line-by-line» 2009. – Volume 1. – 28 p. // http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2009_VOL1/EN/Vol1.pdf
4. Budget on line. «Line-by-line» 2010. – Volume 1. – 21 p. // http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010_VOL1/EN/Vol1.pdf
5. *Cacheux J.* Reforming the financing of the EU budget // Presentation made at the Conference «Reforming the budget, changing Europe», Brussels, 12 November 2008 // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conference/session6_lecacheux.pdf
6. *Cipriani G.* Rethinking the EU Budget: Three unavoidable Reforms. – Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. – 157 p. // <http://www.ceps.eu/files/book/1563.pdf>;
7. Consultation Report «Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions» / Working document prepared by the Secretariat-General and DG Budget. SEC(2008) 2739. – Brussels, 3.11.2008. – 22 p. // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf
8. Council Decision 2007/436/EC, Euratom of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources // OJ. – 2007 (23.06). – L 163. – Pp. 17-21 // http://ec.europa.eu/budget/documents/eu_financing_system_en.htm#table-1_1
9. Council Decision 70/243/ECSC, EEC, Euratom of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources // OJ. – 1970 (28.04). – L 94. – Pp. 19-22 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31970D0243:EN:HTML>
10. Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax // OJ. – 2006 (11.12). – L 347. – Pp. 1-118 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:EN:PDF>
11. Council Regulation (EC, Euratom) No 1287/2003 of 15 July 2003 on the harmonisation of gross national income at market prices // OJ. – 2003 (19.07). – L 181. – P. 1 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:181:0001:0003:EN:PDF>
12. Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities // OJ. – 2002 (16.09). – L 248. – Pp. 1-86 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:099:0018:0018:EN:PDF>

13. Council Regulation (EEC, Euratom) No 1553/89 of 29 May 1989 on the definitive uniform arrangements for the collection of own resources accruing from value added tax // OJ. – 1989. – L 155. – Pp. 9-13 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989R1553:EN:HTML>

14. European Union Public Finance. Fourth edition / European Commission. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. – 427 p. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/EU_pub_fin_en.pdf

15. Ferrer J. N. The EU Budget: the UK Rebate and the CAP – Phasing them both out? / CEPS task force report. – Brussels: Center for European Policy Studies, 2007. – 108 p. // [http://eubudget.ceps.be/files/Budget %20Task %20Force %20brochure.pdf](http://eubudget.ceps.be/files/Budget%20Task%20Force%20brochure.pdf)

16. Funding the European Union. Report with Evidence // House of Lords European Union Committee. – London: The House of Lords Stationery Office Limited, 2007. – 97 p. // <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200607/ldselect/ldeucom/64/64.pdf>

17. Grybauskaite D. Results of the public consultation «Reforming the Budget, Changing Europe» // Speech delivered at Conference «Reforming the Budget, Changing Europe», Brussels, 12 November 2008 // [http:// ec.europa.eu/commission_barroso/grybauskaite/pdf/ presentation_2008nov12.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/grybauskaite/pdf/presentation_2008nov12.pdf)

18. Heinemann F., Mohl Ph., Osterloh S. Reform Options for the EU Own Resources System: Abstract and Executive Summary / Research Project 8/06 Commissioned by the German Federal Ministry of Finance. – Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2008. – 13 p. // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/us/20080326_US_14_en.pdf

19. Nicolaidis Ph., Talsma F. Financing the European Union: Options for Reform // EIPASCOPE. – 2005. – № 2. – Pp. 27-34. // http://aei.pitt.edu/5948/01/SCOPE2005-2_4.pdf

20. Own resources mechanism / European Commission // [http:// ec.europa.eu/legislation_summaries/budget/134011_en.htm](http://ec.europa.eu/legislation_summaries/budget/134011_en.htm)

21. Pietras J. The future of the EU budget. In search of coherence of objectives, policies and finances of the Union. – Warsaw: DemosEUROPA-Centre for European Strategy, 2008. – 68 p. // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conference/session4_pietras_text.pdf

22. Preliminary draft general budget of the European Communities for the financial year 2010. – Brussels: European Commission, 2009. – 192 p. // <http://eur-lex.europa.eu/budget/icons/pdf.gif>

23. Report on the system of own resources / European Commission // http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134016_en.htm

24. The Finances of the European Union / Advisory Council on International Affairs (Hague, Netherlands), European Integration Committee, Working Group on the Finances of the European Union // Advisory report No. 58, December 2007. – 52 p. // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080121_PGS_4_en.pdf

Стаття надійшла до редакції 13.02.2009