



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



Центр «Нова Європа»
Kuib

ЄВРОБЮДЖЕТ НА СТАРТІ

**ЯК УКРАЇНІ ТА КАНДИДАТАМ
ВИБОРТИ БІЛЬШЕ КОШТІВ
У НОВОМУ ФІНАНСОВОМУ ЦИКЛІ ЄС**

Антон Алімов,
молодший аналітик,
Центр «Нова Європа»





Аналітичний документ підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

ЄВРОБЮДЖЕТ НА СТАРТІ

ЯК УКРАЇНІ ТА КАНДИДАТАМ
ВИБОРТИ БІЛЬШЕ КОШТІВ
У НОВОМУ ФІНАНСОВОМУ ЦИКЛІ ЄС



Антон Алімов,
молодший аналітик,
Центр «Нова Європа»

Бюджетні баталії навколо нового багаторічного бюджету Європейського Союзу набирають обертів. Перша пропозиція від Європейської комісії, зроблена в липні, окреслила поле битви для гравців. Кожна країна, що є членом ЄС або перебуває на шляху до членства, бажає отримати якомога ширшу підтримку завдяки програмам, що фінансуються бюджетом ЄС. Нові геополітичні виклики та перспектива приєднання нових членів створюють більше можливостей для країн-кандидатів. Водночас гальмування, а подекуди й регрес у реформах, суттєво ускладнюють переговори про потенційне розширення. Тож виникає запитання: як Україна та країни-кандидати можуть посилити свої позиції та фінансову підтримку від Європейського Союзу?

НОВИЙ БЮДЖЕТ — НОВІ МОЖЛИВОСТІ

Всередині Європейського Союзу наростає розуміння: необхідні суттєві зміни, аби мати змогу відповісти на нові виклики. Цей зсув вже частково відбився в проєкті нового багаторічного бюджету (так званий Multiannual Financial Framework, або MFF) на 2028–2034 роки, представленому головою Європейської комісії Урсулою фон дер Ляєн у липні 2025 року. Загалом першу бюджетну пропозицію можна описати як спробу відповіді на нові геополітичні реалії на континенті. Це відкриває нові можливості, зокрема щодо посилення Спільної зовнішньої та зовнішньої політики, створення спільної системи оборони та зміцнення конкурентоспроможності Європи.

Найбільше зростуть видатки на програми, пов'язані із конкурентоспроможністю. За даними Європейської комісії¹, фінансування таких програм збільшиться на 178 млрд євро. Сюди входять сфери, дотичні до технологічного прогресу, інновацій, розбудови безпеки та оборони.

Таке підвищення витрат теоретично може означати для України посилення безпекової та оборонної співпраці в довгостроковій перспективі, адже фінансування спільних оборонних ініціатив здійснюватиметься саме з Європейського фонду конкурентоспроможності (European Competitiveness Fund, або ECF).

¹ Пропозиція для Рішення Ради, що встановлює багаторічну фінансову програму на період з 2028 по 2034 роки (англійською), Європейська комісія, 16 липня 2025: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX/T/?uri=CELEX%3A52025PC0571&qid=1753801194712>

Зважаючи на український передовий досвід у низці військових сфер (передусім радіоелектронна боротьба та дроніві технології), така співпраця може бути вигідна обом сторонам та сприяти пришвидшенню інтеграції в оборонній сфері.

Іншою важливою зміною для України та країн-кандидатів стане посилення програм, пов'язаних із розширенням та зовнішньою політикою. Програма «Глобальна Європа», що відповідає за зовнішню політику, міжнародну співпрацю та розвиток, зростає з 70 до 215 мільярдів євро². Це означає посилення співпраці Європейського Союзу з його міжнародними партнерами, вестиме до укріплення геополітичної ролі ЄС на глобальній арені. Необхідно зазначити, що в порівнянні це найменша частина бюджету ЄС. Можливою перевагою для країн-кандидатів є те, що «Глобальна Європа» передбачає виділення коштів і для них. Це також сприятиме наданню додаткових коштів для завершення необхідних реформ і трансформацій усередині цих країн на шляху до членства в Європейському Союзі.

Окремим пунктом для України є продовження програми Ukraine Facility, шляхом додавання Ukraine Reserve, що у подальшому має замінити Ukraine Facility (50 мільярдів євро у 2024–2027 роках). Цей спеціальний механізм покликаний надалі підтримувати Україну на довготривалій основі. Європейська комісія пропонує в майбутньому виділити 100 млрд євро допомоги в межах цього інструменту. Пропонована сума стане важливою макрофінансовою допомогою для України, пов'язаною з чіткими результатами та реформами, а також інструментом сталої підтримки та необхідними коштами для подальшого процесу реформ. Але цього обсягу недостатньо для повноцінної відбудови або розбудови стійкості України. Ukraine Reserve варто розглядати як інструмент, що покриватиме нагальні бюджетні потреби України. Проте для впровадження кроків з європейської інтеграції (шляхом запровадження для України Інструменту передвступної допомоги (Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) для законодавчих та нормативних змін) та відбудови необхідне залучення більших коштів на загальноєвропейському або двосторонньому рівні. Вже зараз Світовий банк оцінює потребу у фінансуванні втрат України у понад 500 млрд доларів³.

Якщо порівняти з чинною програмою Ukraine Facility, то майбутня ініціатива Ukraine Reserve не передбачає суттєвого збільшення обсягу допомоги: у середньому на рік Ukraine Facility передбачає 12,5 млрд євро, тоді як Ukraine Reserve збільшує цей показник до 14,2 млрд євро.

² Див. посилання 1

³ Оновлена оцінка потреб України у відновленні та реконструкції (англійською), Світовий банк, 25 лютого 2025: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/02/25/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>

РЕФОРМИ АБО ФІАСКО

Попри збільшення витрат на сфери, що вказують на збільшення геополітичної ролі ЄС, бюджет ЄС сфокусований на інтересах Європейського Союзу. Але навіть за умов фокусу на внутрішніх проблемах, існує суттєвий скептицизм щодо ухвалення MFF в поточній редакції.

По-перше, проєкт бюджету критикували європейські фермери через недостатню увагу до внутрішніх питань, зокрема сільського господарства. Спільна сільськогосподарська політика ЄС (*Common Agricultural Policy*, або CAP) є однією зі статей, що втратить найбільше фінансування — з 420 млрд євро до 302 млрд. Таке різке скорочення спричинило обурення, що вилилося у протести проти зниження субсидій. Серйозний ризик для ухвалення MFF полягає в тому, що питання сільського господарства можуть використати євроскептичні сили всередині ЄС для тиску на європейські інституції та посилення власних позицій. Тож Європейській комісії, найімовірніше, доведеться переглянути зменшення видатків на CAP.

Незадоволення MFF вже висловили й деякі лідери країн-членів. Представники Німеччини виступили проти⁴ пропозицій збільшення податків на електронні відходи, тютюнові вироби та компанії з високим рівнем оборотом, так само як і проти механізму спільного запозичення. З критикою також виступив і Віктор Орбан — він назвав бюджет «побудованим на логіці війни»⁵ й зазначив, що той не відповідає інтересам Європейського Союзу. Деякі експерти, зокрема з дослідницького центру Bruegel, сприйняли пропозицію⁶ щодо бюджету доволі прохолодно, зазначивши, що попри вдало розставлені пріоритети, загалом MFF не відповідає на всі виклики, що постають перед ЄС. Відтак,

існує небезпека, що пропозиція та пріоритети MFF будуть ще більш розмиті під час подальшого пошуку компромісу. Такий загальний скептицизм всередині ЄС щодо проєкту бюджету ставить під удар можливість його подальшої підтримки.

⁴ «Неприйнятно»: Німеччина відхиляє план бюджету ЄС на суму 1,8 трлн євро, запропонований фон дер Ляєн (англійською), Politico, 17 липня 2025: <https://www.politico.eu/article/berlin-rejects-commissions-eu-budget-proposal/>

⁵ Віктор Орбан, пост у мережі X (англійською), 27 липня 2025: https://x.com/PM_ViktorOrban/status/1949476843582595180

⁶ Зсолт Дарвас, «Пропозиція бюджету ЄС: правильні пріоритети, занадто малі амбіції» (англійською), Bruegel, 17 липня 2025: <https://www.bruegel.org/first-glance/eu-budget-proposal-right-priorities-too-little-ambition>

Для країн-кандидатів проблема полягає в тому, що в проєкті бюджету не передбачено окремих коштів на можливе розширення ЄС в рамках MFF (2028–2034).

У разі швидкого виконання всіх необхідних умов для вступу країнами-кандидатами Європейський Союз може виявитися фінансово неготовим для розширення, оскільки наразі ця стаття відсутня в проєкті.

Відкриття переговорних кластерів для України створить додаткові передумови для формування статті бюджету про розширення.

Хоча розширення визначається⁷ як «стратегічна інвестиція у мир, безпеку, стабільність та процвітання в Європі», відсутність коштів на розширення у бюджеті натякає на те, що європейські інституції та країни-члени не вважають це найбільш важливим пріоритетом у наступному фінансовому циклі. Натомість для країн-кандидатів збереження імпульсу є необхідним для внутрішніх перетворень та підтримки євроінтеграційних прагнень. Тож для ЄС критично важливо визначити чіткі пріоритети та дотримуватися їх надалі. Таким чином Європейський Союз зможе не лише ефективно відповідати на безпекові виклики, але й розглядати питання майбутнього розширення. Центр «Нова Європа» звертав увагу на цю проблематику вже давно. У 2024 році в рамках Третього EU Accession Exchange Forum⁸, організованого Центром «Нова Європа», експерти погодилися, що ЄС має змінити власний дискурс та зосередитися на двох ключових ідеях щодо розширення: ЄС — це не лише про гроші, а ціна нерозширення може бути набагато вищою, ніж приєднання нових країн.

Для України ситуація може ускладнитися в разі гальмування реформ та невиконання зобов'язань. Приклад із законом №4555, який тимчасово обмежував повноваження антикорупційних органів в Україні, показував, що така небезпека може з'явитися доволі швидко й несподівано. Європейські інституції ефективно використали свої важелі впливу, що разом з протестами українського суспільства змусили українську владу переглянути рішення. Проте невиконання інших зобов'язань в межах Ukraine Facility вже коштувало Україні 3 млрд євро та може коштувати ще 2,2 млрд євро⁹. Ці гроші можливо отримати, виконавши

⁷ Див. посилання 1

⁸ Ключові месиджі спікерів четвертої панелі 3rd EU Accession Exchange Forum, Центр «Нова Європа», 14 жовтня 2024: <https://neweurope.org.ua/en-klyuchovi-mesydzhi-spikeriv-chetverto-paneli-3rd-eu-accession-exchange-forum/>

⁹ Моніторинг виконання програми МВФ та допомоги ЄС (жовтень 2025), RRR4U, <https://rrr4u.org/analytics/monitoring-vykonannya-programy-mvf-ta-dopomogy-yes-zhovten-2025/>

необхідні зміни, але кожна затримка та втрата коштів створює додаткові бюджетні загрози для України та ризик втратити довіру міжнародних партнерів. Внутрішні загрози щодо продовження реформ негативно впливають і на відкриття перших переговорних кластерів, зменшуючи довіру до країни-кандидата. Корупційний скандал довкола «Енергоатому» лише підсилив увагу європейських партнерів до прозорості державних управління в Україні. У подальшому європейські інституції розглядатимуть такі випадки як тест на здатність України дотримуватися принципів good governance, ефективної боротьби з корупцією, та верховенства права.

Проблеми з реформами в країнах-кандидатах додадуть аргументи євроскептичним силам всередині ЄС, що розширення варто відкласти, адже країни не відповідають усім вимогам. Зараз Україна отримала позитивну оцінку¹⁰ щодо більшості реформ в рамках так званих *acquis*, за винятком кластера «Основи», де зосереджені найгостріші проблеми України.

Можливе сповільнення реформ може змусити європейські інституції зменшити обсяг коштів, передбачених програмою «Глобальна Європа», й зосередитися на перетвореннях всередині Європейського Союзу в короткостроковій перспективі.

Тож країнам-кандидатам варто готуватися відстоювати своє право стати повноцінним членом, водночас продовжуючи виконання реформ.

ЯК КАНДИДАТИ ВПЛИВАЛИ НА БЮДЖЕТ

Проведення реформ не підлягає обговоренню, проте в історії Європейського Союзу наявні приклади, коли країни-кандидати відстоювали свої інтереси та отримували привабливіші результати для себе під час вступних та бюджетотворчих переговорів з європейськими інституціями. Найбільш яскравим є приклад Польщі під час переговорів¹¹ щодо САР у 2004 році, де польські діячі активно вимагали збільшення виплат для фермерів, зокрема шляхом відмови від підписання договору про приєднання, якщо їх вимоги не будуть виконані. Це призвело до

¹⁰ *Звіт про розширення України* (англійською), Європейська комісія, 4 листопада 2025: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en

¹¹ *Розширення та сільське господарство: справедливий та індивідуальний пакет заходів, який приносить користь фермерам у країнах, що приєднуються до ЄС* (англійською), Європейська комісія, 20 грудня 2002: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_02_301

значних виплат польським фермерам після вступу країни до Європейського Союзу (2004 року прямі виплати фермерам становили 25% від повного обсягу виплат ЄС, а вже 2006-го — 35%, що суттєво сприяло розвитку польського сільського господарства). Проте навряд чи такий підхід спрацює зараз, оскільки європейські інституції набагато менше толерують спроби шантажу та знайшли важелі впливу на порушників цілісності та єдності ЄС.

Іншим прикладом, на який варто звернути увагу, є Хорватія та її перетворення передвступних фондів¹² (*preaccession funds*) на повноцінні програми вже після вступу, що дало змогу продовжити фінансування та збільшити його з 94 млн євро до 150 млн. Україна може взяти цей приклад до уваги та застосувати його щодо Ukraine Reserve у разі, якщо вступний процес рухатиметься швидкими темпами. Необхідним для України є здобуття фінансування в рамках Інструменту передвступної допомоги (IPA). Але для отримання коштів та подальшої інтеграції ключовим залишається принцип обумовленості (*conditionality*), тож не варто очікувати подальшої поблагливості щодо проведення реформ.

Виконання всіх вимог необхідно й для обеззброєння противників вступу України всередині Європейського Союзу.

Україна вже стикнулася з опором країн-членів щодо відкриття переговорних кластерів, передусім з блокуванням Угорщиною. Надалі вступні переговори будуть ускладнені побоюваннями країн-членів щодо втрати фінансування з європейських фондів та програм,

як, наприклад, CAP або Фонд згуртованості (*Cohesion Fund*). Іншою пересторогою окремих країн-членів є те, що вступ України змінить їх статус з отримувача коштів ЄС (*net recipients*) на надавача коштів в бюджет (*net contributors*). Але дослідження європейських експертів з Bruegel¹³ вказує на те, що вступ України не змінить розстановку сил всередині ЄС щодо розподілу коштів. Крім того, нестабільність у відносинах з такими сусідами, як Польща чи Словаччина, може ще сильніше відкласти або ускладнити відкриття та закриття кластерів.

¹² Вступ Хорватії до Європейського Союзу (англійською), Європейська комісія, 28 червня 2013: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_13_629

¹³ Зсолт Дарвас, «Вплив потенційного майбутнього вступу України до Європейського Союзу» (англійською), Bruegel, 11 квітня 2024: <https://www.bruegel.org/report/impact-european-union-ukraines-potential-future-accession>

Для обмеження використання необґрунтованого політичного тиску на Україну необхідно якісно впроваджувати та покращувати відносини з ключовими країнами ЄС, особливо з країнами, що є найбільшими донорами бюджету ЄС, які й будуть вибудовувати фінансові «червоні лінії» в наступних раундах переговорів. Важливо також продовжувати роботу з ключовими європейськими інституціями, особливо з Європейським парламентом та Європейською комісією.

Не варто недооцінювати неурядовий сектор, до голосу якого дослухаються уряди країн-членів ЄС та європейські інституції. Тому важливо, аби відбувалася координація адвокаційних зусиль урядових і неурядових стейкхолдерів з усіх країн-кандидатів. Важливим кроком у цьому напрямку став відкритий лист¹⁴ до депутатів Європейського парламенту щодо включення в проєкт бюджету окремої статті щодо розширення для України, Молдови та країн Західних Балкан, до якого долучився Центр «Нова Європа».

У цьому листі громадські організації та аналітичні центри з країн-кандидатів закликають до створення окремих статей бюджету для країн-кандидатів, збереження механізму IPA та забезпечення фінансування відповідно до результатів реформ.

ВИСНОВКИ Й РЕКОМЕНДАЦІЇ

Підсумовуючи, поточний бюджет містить як фінансові виклики, так і можливості для реалізації політичних ініціатив. Україна, як й деякі інші країни-кандидати (як, наприклад, Молдова, Чорногорія та Албанія), перебуває на важливому етапі вступного процесу. Збільшення видатків ЄС на зовнішню і безпекову політику може стати важливим фінансовим імпульсом для успішного процесу вступу цих країн. Утім, щоб це стало можливим, для всіх країн-кандидатів залишається критично важливим: послідовне виконання власних «домашніх завдань» та посилення співпраці задля ефективного спільного відстоювання інтересів на європейському рівні.

Недостатні кошти. Ukraine Reserve може стати ефективним механізмом бюджетної підтримки України у 2028–2034 роках. Проте цей інструмент не стане єдиним вирішенням проблем повоєнної відбудови та подальшого вступу України до ЄС. Це потребуватиме набагато

¹⁴ 46 організацій громадянського суспільства закликають ЄС включити розширення до наступного бюджету (англійською), Europe Plus, 5 листопада 2025: <https://europe-plus.com/46-civil-society-organisations-call-on-the-eu-to-embed-enlargement-in-the-next/>

більших фінансових зобов'язань від європейських інституцій та країн-членів. Важливим є якомога швидше застосування Ukraine Reserve для подальшої підтримки України, а також розгляд запровадження механізму IPA, як додаткового механізму підтримки євроінтеграції України.

Багаторівнева адвокація. Посилення власної позиції вимагає розбудови системної та багаторівневої адвокації. Це охоплює роботу як із акторами всередині Європейського Союзу, так і поза ним, а саме з іншими країнами-кандидатами. Постійний діалог із країнами-членами та європейськими інституціями, боротьба з дезінформацією та пояснення переваг вступу нових країн на усіх рівнях послабить негативні настрої щодо майбутнього розширення. Пошук спільних інтересів та їх адвокатування під час перемовин з країнами-членами та європейськими інституціями допоможе отримати більшу фінансову підтримку для країн-кандидатів.

Перехідні періоди. Важливим практичним кроком для України є створення перехідних періодів щодо найбільш болючих бюджетних питань, як, наприклад, CAP, що може зменшити публічний та фінансовий тиск на ЄС, натомість даючи можливість Україні продовжувати процес вступу та поглиблювати інтеграцію в інших сферах.

Відповідальні реформи. Щоб стати в очах європейських чиновників історією успіху, Україні необхідно чітко виконувати взяті на себе зобов'язання. Не варто розраховувати на можливість обходу домовленостей з ЄС. У непростих умовах війни та подальшої повоєнної відбудови для України отримання та посилення фінансової підтримки від ЄС є критично важливим, тож вчасне виконання зобов'язань є ключовою запорукою отримання коштів та прискорення процесу вступу.

Автор вдячний за сприяння у підготовці цього матеріалу Тінатін Церцвадзе, адвокаційній радниці з зовнішньої політики ЄС в Open Society Foundations, Леоніду Літрі, старшому аналітику Центру «Нова Європа», запрошеному аналітику ECFR та колегам, які побажали залишитися анонімними.



 <https://www.facebook.com/NECUkraine/>
 https://twitter.com/NEC_Ukraine
 <https://neweurope.org.ua/>