



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

HU

03/2023. sz. vélemény

(az EUMSZ 212. és 322. cikke szerint)

az Ukrajna-eszköz
létrehozásáról szóló
európai parlamenti és tanácsi
rendeletre irányuló javaslatról

[Intézményközi referenciaszám:
2023/0200(COD),
2023. június 20.]

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Bevezetés	01–10
Háttér	01–03
A vélemény hatóköre, időrendje és korlátai	04–10
Hatókör	04–07
Időrend	08
Korlátok	09–10
Egyedi kérdésekkel kapcsolatos észrevételek	11–74
Indokolás	11–13
Ukrajna igényeinek felmérése	11–13
I. fejezet. Általános rendelkezések	14–16
II. fejezet. Finanszírozás és végrehajtás	17–27
Az uniós költségvetésen belüli, de a többéves pénzügyi keret felső határait meghaladó speciális eszköz	18–21
A források elosztása a pillérek között	22–24
Eltérések a költségvetési rendeletről	25–26
Kivételes finanszírozás	27
III. fejezet. I. pillér: Az Ukrajna-terv	28–47
Az Ukrajna-terv	28–35
Előfinanszírozás és kivételes áthidaló finanszírozás	36–37
Rendkívül kedvezményes kölcsönök	38–45
Átláthatóság a támogatás kedvezményezettjei vonatkozásában	46–47
IV. fejezet. II. pillér: Az Ukrajna számára fenntartott beruházási keret	48–50
V. fejezet. III. pillér: Uniós csatlakozási támogatás és támogatási intézkedések	51–53
VI. fejezet. Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme	54–68
Az Európai Számvevőszék ellenőrzési jogai	58–65
Könyvvizsgáló bizottság	66–68

VII. fejezet. Munkaprogramok, nyomon követés, jelentéstétel és értékelés	69–70
Nyomon követés és jelentéstétel	69
Értékelési követelmények	70
VIII. fejezet. Záró rendelkezések	71
Pénzügyi kimutatás	72–74
Záró megjegyzések	75–78

Mellékletek

I. melléklet. A Számvevőszék korábbi különjelentései és véleményei

II. melléklet. Az Ukrajna-eszközzel szülő rendelet hatálybalépését követően megkötendő megállapodások

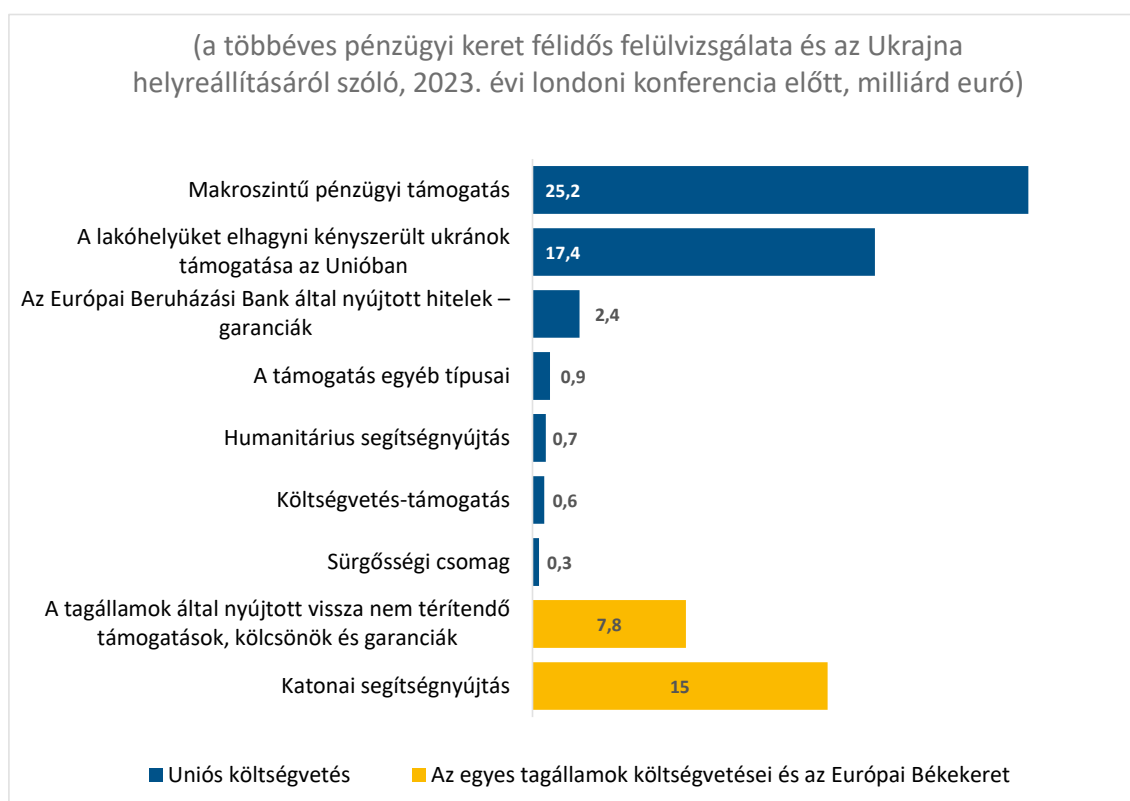
III. melléklet. Eltérések a költségvetési rendeletről és az NDICI-rendeletről

Bevezetés

Háttér

01 Oroszország agresszív háborúja miatt Ukrajna továbbra is hatalmas károkat szenved. Az invázió 2022. február 24-i kezdetétől 2023. júniusáig tartó időszakban az Unió és tagállamai több mint 70 milliárd euró összegű támogatást bocsátottak Ukrajna és az ukrán nép rendelkezésére. A segítségnyújtás különböző formákban történt, ideértve a humanitárius segítségnyújtást, a makroszintű pénzügyi támogatást, a költségvetés-támogatást, az uniós országokba menekült ukránoknak nyújtott támogatást, valamint – az uniós költségvetésen kívül nyújtott – katonai segítségnyújtást (lásd: [1. ábra](#)).

1. ábra. A 2023 júniusáig Ukrajna rendelkezésére bocsátott támogatás



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

02 Az [Ukrajna újjáépítéséről szóló, 2023. június 20–21-én Londonban megrendezett konferencián](#) a nemzetközi adományozók – köztük az Unió és tagállamai – ígéretet tettek arra, hogy az Ukrajnának nyújtott támogatásukat továbbra is fenntartják. A konferencia első napján a Bizottság javaslatot tett egy célzott finanszírozási eszköz, az **Ukrajna-eszköz** létrehozására. Az eszköz a 2024–2027-es időszakban **legfeljebb 50 milliárd euró** összegű folyamatos támogatást nyújtana Ukrajnának a makroszintű pénzügyi stabilitás fenntartására, a helyreállítás előmozdítására, valamint az ország újjáépítésére és korszerűsítésére irányuló erőfeszítéseinek támogatására. Emellett támogatná az ország uniós csatlakozásához szükséges reformokat is. Ukrajna 2022. június 23-án kapta meg a tagjelölti státuszt¹. A Bizottság szerint az Ukrajna helyreállításába és újjáépítésébe való beruházás nem várhat a háború végéig². Ha megvárnánk, hogy az összetűzések véget érjenek, az az ukrán nép helyzetének jelentős romlásával járna, és közben az ország nemzetközi segítségnyújtástól való függősége is növekedne.

03 Az eszköz finanszírozása az uniós költségvetésből, de a többéves pénzügyi keret (TPK) felső határait meghaladó összegből történik³, és várhatóan 2024 elejétől lesz működőképes. A finanszírozás vissza nem térítendő támogatás (vissza nem térítendő kifizetések, garanciák és kamattámogatások) és rendkívül kedvezményes kölcsönök formájában valósul meg.

A vélemény hatóköre, időrendje és korlátai

Hatókör

04 A Bizottság 2023. június 20-án javaslatot tett közzé az **Ukrajna-eszköz** létrehozásáról⁴. A javaslat jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés 212. és 322. cikke, és ezek értelmében a jogalkotási folyamat részeként konzultálni kell az Európai Számvevőszékkel. Az Európai Parlament és a Tanács 2023. július 17-én kért

¹ [EUCO 24/22](#), Az Európai Tanács következtetései, 2022.06.23–24.

² [Kérdések és válaszok – Az új Ukrajna-eszköz](#), 2023.06.20.

³ A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló (EU, Euratom) 2020/2093 rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló [COM\(2023\) 337](#) javaslat 1. cikke (1) bekezdésének (b) pontja és 10b. cikke.

⁴ Az Ukrajna-eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat, [COM\(2023\) 338](#), 2023.06.20 (a továbbiakban: „a javaslat”).

hivatalosan véleményt a Számvevőszéktől. Ez a vélemény teljesíti a konzultáció követelményét.

05 A javaslattal párhuzamosan a Bizottság a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatáról szóló közleményt⁵, valamint a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet módosítására irányuló javaslatot⁶ is előterjesztette. Ez utóbbi azt javasolja, hogy hozzanak létre egy Ukrajna-tartalékot mint az Ukrajna-eszköz keretében nyújtott vissza nem térítendő támogatás finanszírozására szolgáló különleges eszközt. Amennyiben azt helyénvalónak tartjuk, hivatkozunk a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet módosítására irányuló javaslatra.

06 Ez a vélemény a jogalkotási javaslat és a kapcsolódó dokumentumok, többek között az indokolás és a pénzügyi kimutatás áttekintésén alapul. A Bizottságon belül konzultáltunk az Európai Szomszédosságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatóságával (DG NEAR) és a Költségvetési Főigazgatósággal (DG BUDG). Áttekintésünket olyan forrásokból származó kutatási dokumentumok elemzésével egészítettük ki, mint például az Európai Parlament Kutatószolgálat. A vélemény kialakításához az Ukrajnáról, az Unió bővítési folyamatáról és a harmadik országoknak nyújtott pénzügyi támogatásról szóló korábbi különjelentéseinket és véleményeinket vettük alapul (lásd: [1. melléklet](#)).

07 A vélemény a jogalkotási javaslattal kapcsolatos nézeteinket fejezi ki, és azzal járul hozzá a jogalkotási eljáráshoz, hogy pontosítási javaslatokat tesz a javaslat egyes olyan részeire vonatkozóan, amelyek hatással vannak az uniós forrásokkal való pénzgazdálkodásra⁷.

⁵ A Bizottság közleménye: A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálata, [COM\(2023\) 336](#), 2023.06.20.

⁶ A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló (EU, Euratom) 2020/2093 rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat, [COM\(2023\) 337](#).

⁷ Útmutató a módszertanunkhoz, Vélemények c. rész, 28–29. o.

Időrend

08 Az Európai Parlament és a Tanács 2023. július 17-én kért hivatalosan véleményt a Számvevőszéktől. A Tanács felkérte a Számvevőszéket, hogy legkésőbb 2023. szeptember végéig nyújtsa be véleményét, míg a Parlament kérésében a fent említett időponttól számított három hónapos határidő, azaz 2023. október 17-e szerepelt. Úgy döntöttünk, hogy véleményünket 2023. október 5-én, [a Számvevőszék 2022. évi éves jelentésével](#) egyidejűleg tesszük közzé, így hivatkozhattunk az abban megfogalmazott ellenőrzési észrevételekre.

Korlátok

09 A Bizottság hatásvizsgálat készítése nélkül javasolta az Ukrajna-eszköz létrehozását, és indoklásában kifejtette, hogy ennek oka „a javaslat sürgős jellege”. Ez csökkentette azon képességünket, hogy teljes körű tájékoztatáson alapuló véleményt tudjunk kiadni.

10 A Bizottság elemző dokumentumot tervezett kiadni, amely a kezdeményezés elfogadását követő három hónapon belül „ismerteti a javaslat és a költségbecslések alapjául szolgáló bizonyítékokat”⁸. Ezt a dokumentumot azonban a Bizottság 2023. szeptember 26-áig (e számvevőszéki vélemény elfogadásának napjáig) nem tette közzé. Véleményünkben tehát ezeket a bizonyítékokat nem tudtuk figyelembe venni.

⁸ A javaslat indokolása, 6. o.

Egyedi kérdésekkel kapcsolatos észrevételek

Indokolás

Ukrajna igényeinek felmérése

11 Amint az a **09.** bekezdésben szerepel, a jogalkotási javaslatot nem kíséri hatásvizsgálat. A javaslat megállapítja, hogy az Ukrajna-eszköz a Világbank, az ENSZ, az Európai Unió és Ukrajna által közösen készített aktualizált ukrajnai gyors kár- és igényfelmérésen⁹, valamint a Nemzetközi Valutaalap legfrissebb adatain alapul.

12 Az *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment* (Ukrajnai kár- és igényfelmérés) című dokumentum becslése szerint a teljes újjáépítési igény a következő 10 évben (2023–2033) el fogja érni a 384 milliárd eurót, ebből az összegből a 2023–2027-es időszakra 142 milliárd euró vonatkozik¹⁰. A Nemzetközi Valutaalap 2023. március 30-án 75,1 milliárd euróra becsülte a 2027-ig tartó időszakra az állami finanszírozási hiányt, és 14,4 milliárd euró összegű négyéves programról állapodott meg Ukrajnával [...] a gazdasági stabilitás és helyreállítás támogatása céljából¹¹. A költségvetési rés így mintegy 60,7 milliárd euró marad. A Bizottság szerint Ukrajna mintegy 50 milliárd euró összegű „gyors helyreállítási szükségletei” miatt 2027-re 110 milliárd euróra nő a teljes finanszírozási hiány¹². Az ukrajnai helyzet gyors változása miatt ezek a becslések csak egy adott időpontban felmerülő szükségletek felmérését jelentik, és azokat rendszeresen újra kell értékelni.

⁹ *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment*, Világbank-csoport, 2022. február – 2023. február.

¹⁰ A javaslat indokolása, 6. o.

¹¹ [Kérdések és válaszok – Az új Ukrajna-eszköz](#), 2023.06.20.

¹² Ursula von der Leyennek, a Bizottság elnökének [vitaindító beszéde](#) az Ukrajna helyreállításáról szóló, 2023. június 21-i londoni konferencián.

13 Az Ukrajna-eszköz számára előirányzott 50 milliárd euróval az Unió e finanszírozási hiány 45%-át fedezné¹³. Hatásvizsgálat és „javaslat és a költségbecslések alapjául szolgáló bizonyítékokat ismertető” elemző dokumentum hiányában¹⁴ azonban nem lehetett értékelni, hogy az Ukrajna-eszközből származó 50 milliárd euró összegű tervezett hozzájárulás megfelelő lesz-e a 110 milliárd euró összegű finanszírozási hiányhoz, illetve a 2023–2027-es időszakra vonatkozó 142 milliárd euró összegű átfogó újjáépítési igényhez képest. A javaslatból az sem derül ki, hogy más uniós eszközök (humanitárius segítségnyújtás, a lakóhelyüket elhagyni kényszerült ukránoknak nyújtott segítség és katonai segítségnyújtás), illetve más adományok lehetővé tennék-e a fennmaradó szükségletek fedezését, és ha igen, hogyan. A Bizottság kijelentette, hogy az Ukrajna-eszközből nyújtandó hozzájárulás figyelembe veszi az ország felvevőképességét¹⁵. A Bizottság azonban nem mellékelte számítást az ország felvevőképességéről, és a kapacitás értékelésének módját sem elemezte.

I. fejezet. Általános rendelkezések

14 Az „általános rendelkezések” meghatározzák az Ukrajna-eszköz szerkezetét. Az eszköz három pillérből fog állni:

- I. pillér: Ukrajna-terv (a jogalkotási javaslat III. fejezete);
- II. pillér: Ukrajna számára fenntartott beruházási keret (IV. fejezet);
- III. pillér: Uniós csatlakozási támogatás és támogatási intézkedések (V. fejezet).

15 A javaslat 3. cikke meghatározza az általános célkitűzéseket és meglehetősen tág konkrét célkitűzéseket ad meg. A támogatás nyújtásának előfeltételénél a javaslat meglehetősen általános feltételeket sorol fel, nevezetesen hogy „Ukrajna továbbra is fenntartsa és tiszteletben tartsa a hatékony demokratikus mechanizmusokat – többek között a többpárti parlamentáris rendszert – és a jogállamiságot, valamint biztosítsa az emberi jogok tiszteletben tartását, beleértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását”¹⁶.

¹³ Ursula von der Leyennek, a Bizottság elnökének [vitaindító beszéde](#) az Ukrajna helyreállításáról szóló, 2023. június 21-i londoni konferencián.

¹⁴ A javaslat indokolása, 6. o.

¹⁵ A javaslat indokolása, 1. o. és a javaslat (46) preambulumbekzdése.

¹⁶ A javaslat 5. cikke.

16 Az Ukrajna-eszköz létrehozására irányuló javaslat számos fontos szempontot olyan későbbi megállapodások – a keretmegállapodás, az Ukrajna-terv, a hitelmegállapodások, a finanszírozási megállapodások és a garanciamegállapodások – részeként kíván meghatározni, amelyeket csak az Ukrajna-eszközzel szülő rendelet hatálybalépését követően fognak megkötni. Például csak az – ukrán kormány által elkészítendő – Ukrajna-terv fog részletes intézkedéseket meghatározni a fent említett konkrét célkitűzések végrehajtásának módjára vonatkozóan¹⁷, és alapul szolgálni a forrásoknak az eszköz célkitűzései közötti elosztásához. A **II. melléklet** a különböző bevezetendő megállapodásokat foglalja össze.

II. fejezet. Finanszírozás és végrehajtás

17 A tervek szerint az eszköz legfeljebb 50 milliárd euróval rendelkezik majd a 2024–2027-es időszakra nézve. Az eszközt a TPK felülvizsgálatának¹⁸ részeként az alábbiakból kell finanszírozni:

- a) az „Ukrajna-tartalék”: a többéves pénzügyi keret felső határait meghaladó új speciális eszköz, amelyet vissza nem térítendő támogatás finanszírozására fognak létrehozni;
- b) a többéves pénzügyi keret felső határait meghaladó, a pénzügyi piacokon végrehajtott hitelfelvételi műveletekből finanszírozott és az uniós költségvetés „mozgástere” által garantált hitelek (lásd alább: **38–42.** bekezdés).

Az uniós költségvetésen belüli, de a többéves pénzügyi keret felső határait meghaladó speciális eszköz

18 Az Ukrajna-eszköz keretében nyújtott vissza nem térítendő támogatás finanszírozása érdekében a Bizottság úgy döntött, hogy létrehoz egy új tematikus speciális eszközt, az Ukrajna-tartalékot. A tartalék képzése az uniós költségvetésen belül történik, de a TPK felső határait meghaladóan kerül megállapításra. A különleges eszköz létrehozására vonatkozó döntés jár bizonyos előnyökkel, például növeli az

¹⁷ A javaslat 15. cikkének (2) bekezdése és 16. cikkének (2) bekezdése.

¹⁸ A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló (EU, Euratom) 2020/2093 rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló **COM(2023) 337** javaslat 1. cikke (1) bekezdésének (b) pontja és 10b. cikke.

Ukrajnának – rendkívül kivételes és gyorsan változó körülmények között – nyújtandó uniós támogatás láthatóságát és rugalmasságát.

19 Általános szabályként azonban a TPK felső határait meghaladó eszközöket csak kivételes esetben, előre nem látható eseményekre való reagálás céljából és különleges körülmények között szabad létrehozni. Az Európai Unió pénzügyi környezetéről szóló 2023. évi jelentésünkben azt javasoltuk, hogy a Bizottság „a meglévő kereteken belül biztosítsa, hogy minden általa javasolt új eszköz tartalmazzon értékelést a választott kialakítási formáról és arról, hogy az eszközt az uniós költségvetésen belül vagy azon kívül kell-e létrehozni”¹⁹.

20 Azt, hogy egy speciális eszköz létrehozására esett a választás, a Bizottság azzal indokolta, hogy az uniós költségvetés a rugalmasságok, valamint a prioritások átrendezése révén hatalmas támogatást nyújtott, ám a 2021–2027-es időszakra vonatkozó [TPK-t] nem úgy alakították ki, hogy kezelje egy európai földön folyó háború következményeit”²⁰. A Bizottság kifejtette továbbá, hogy a TPK 6. fejezetének forrásai különböző okokból kimerültek, beleértve az NDICI-Globális Európa tartalékot is, amelynek közel 80%-át már felhasználták vagy betervezték, ennek egyharmadát Ukrajna számára²¹. Kiemelte azt is, hogy a jelenlegi TPK fennmaradó részében strukturális megoldásra van szükség Ukrajna támogatásához²². A Bizottság nemrégiben javaslatot tett a TPK felülvizsgálatára, amely magában foglalná a TPK 6. fejezete felső határának további 10,5 milliárd euróval történő növelését²³. A Bizottság azonban úgy vélte, hogy nem lenne helyénvaló a TPK 6. fejezete felső határának oly módon történő növelése, hogy a tartalékot is integrálják a TPK-ba. A Bizottság szerint²⁴ ennek az az oka, hogy Ukrajna finanszírozási igényeinek esetleges jövőbeli növekedése ismét negatív hatással lehet a TPK 6. fejezete alá tartozó többi kiadási programra.

¹⁹ 05/2023. sz. különjelentés: „Az Európai Unió pénzügyi környezete – A széttagolt szerkezet miatt további egyszerűsítésre és jobb elszámoltathatóságra van szükség”, 1. a) ajánlás.

²⁰ A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló (EU, Euratom) 2020/2093 rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat, COM(2023) 337,2. o.

²¹ SWD(2023) 336, A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatát kísérő szolgálati munkadokumentum, 2023.06.20., 23–24. o.

²² Uo., 29. o.

²³ Közlemény a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatáról, 6. o.

²⁴ Interjú a Bizottság munkatársaival, 2023.07.25.

21 A Bizottság véleménye szerint az Ukrajnára vonatkozó tartalék különleges eszközként történő létrehozása választ ad az eddig példa nélküli helyzetre. Fontos megjegyezni, hogy az Ukrajna-tartalékból évente legfeljebb 16,7 milliárd eurót lehet elkölteni²⁵; ez az összeg az éves uniós költségvetés közel 10%-ának felelne meg. Bár nem kérdőjelezzük meg a szóban forgó eszköz kivételes jellegét, hangsúlyozzuk, hogy a jövőben meg kell előzni a speciális eszközök szükségtelenül nagy számban történő létrehozását, és inkább a többéves pénzügyi kereten belüli meglévő eszközöket kell a lehető legnagyobb mértékben felhasználni.

A források elosztása a pillérek között

22 A 6. cikk meghatározza a források indikatív elosztását az eszköz három pillére között (lásd: [1. táblázat](#)). Az a felosztás, hogy a hitelek a források kétharmadát, a vissza nem térítendő támogatások (vissza nem térítendő kifizetések, garanciák és kamattámogatások) pedig a források egyharmadát teszik ki, indikatív, és azt minden évben az éves uniós költségvetés elfogadásakor határozzák meg²⁶. Ez kellő rugalmasságot biztosít az Ukrajna-eszköz számára.

²⁵ A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló (EU, Euratom) 2020/2093 rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat, [COM\(2023\) 337](#), 10b. cikk, (2) bekezdés.

²⁶ Az [az Ukrajna-eszköz létrehozásáról szóló rendeletre](#) irányuló javaslatához csatolt pénzügyi kimutatás, 5. és 11. o.

1. táblázat. Az Ukrajna-eszköz

I. pillér Az Ukrajna-terv	II. pillér Az Ukrajna számára fenntartott beruházási keret	III. pillér Támogatási programok
<p>39 milliárd euró:</p> <ul style="list-style-type: none"> — 33 milliárd euró (hitel) — 6 milliárd euró (támogatás) 	<p>a garanciákra, pénzügyi eszközökre és támogatásötvtözésre (ebből mintegy 6,2 milliárd euró tartalékra és 1,8 milliárd euró vissza nem térítendő támogatásra) elkülönített 8 milliárd euró a várakozás szerint 17,8 milliárd euró összegű beruházást fog mozgósítani</p>	<p>2,5 milliárd euró:</p> <ul style="list-style-type: none"> — mintegy 1,53 milliárd euró hitelfelvételi költségekre — mintegy 1 milliárd euró az előcsatlakozási reformokra és a civil társadalomra
<p>Az uniós csatlakozáshoz, a helyreállításhoz, az újjáépítéshez és a modernizációhoz szükséges reformok támogatása</p> <p>A megszakítás nélküli közszolgáltatások (pl. iskolák, kórházak és szociális juttatások) biztosításához szükséges sürgős pénzügyi szükségletek támogatása</p>	<p>A nemzetközi pénzügyi intézményeken keresztül a befektetők rendelkezésére álló kockázatmentesítési mechanizmus a befektetések növelése és új befektetők bevonása érdekében</p> <p>Az ukrán magánszektor támogatása</p>	<p>Technikai segítségnyújtás a kormány számára (uniós jogalkotási vívmányok, strukturális reformok)</p> <p>Kapacitásépítés a nemzeti, regionális és helyi szintű hatóságoknál</p> <p>A civil társadalomnak nyújtott támogatás</p> <p>Hitelfelvételiköltség-támogatások az I. pillér keretében</p> <p>Egyéb intézkedések, például a könyvvizsgáló bizottság működése</p>
<p>Legfeljebb 500 millió euró adminisztratív segítségnyújtás a Bizottságnál.</p>		

Megjegyzés: Az 1. táblázatban szereplő valamennyi összeg tájékoztató jellegű. A II. pillérré elkülönített összeg (8 milliárd euró) nem összekeverendő a 30. cikk szerinti Ukrajna-garancia 8,9 milliárd euró összegű teljes garanciakapacitásával.

Forrás: Európai Számvevőszék, az Ukrajna-eszköz létrehozásáról szóló javaslat mellékletét képező pénzügyi kimutatás és a Bizottság 2023. június 20-i, *A new Ukraine Facility* (Az új Ukrajna-eszköz) című tájékoztatója alapján.

23 2024-től kezdődően az eszköz felváltja a Szomszédügyi, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz – Globális Európa rendelet (NDICI-rendelet)²⁷ keretében Ukrajnának nyújtandó kétoldalú támogatást, az MFA+ keretében nyújtott hiteleket és

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2021. június 9-i (EU) 2021/947 rendelete a Szomszédügyi, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) létrehozásáról.

azt a támogatást, amelyben Ukrajna tagjelölt országgént rendes körülmények között az Előcsatlakozási Támogatási Eszközből²⁸ részesülne. Ukrajna ugyanakkor továbbra is jogosult marad az NDICI keretében finanszírozott regionális, határokon átnyúló, tematikus és válságreagálási programokra. Az NDICI keretében az Ukrajna-eszköz létrehozása előtt elfogadott kétoldalú programok is a terveknek megfelelően fognak folytatódni.

24 Az eszköz nem terjed ki a humanitárius segítségnyújtásra vagy a háború elől menekülők támogatására (ezek finanszírozását továbbra is a meglévő eszközök biztosítják), sem katonai segítségnyújtásra (amelynek a finanszírozása az uniós költségvetésen kívül történik)²⁹. Annak érdekében, hogy a forrásokat a többi adományozóval összehangolt módon költsék el, az eszköz teljes mértékben ki kívánja használni az [Ukrajnát támogató adományozók koordinációját célzó, a G7-ek által elindított többszereplős platformot](#), amely a Bizottság társelnökletével működő, Ukrajnát, a G7-tagokat³⁰, az Uniót, az Európai Beruházási Bankot, az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bankot, a Nemzetközi Valutaalapot és a Világbankot magában foglaló nemzetközi koordinációs platform.

Eltérések a költségvetési rendeletről

25 A teljes javaslat 12 eltérést tartalmaz a [költségvetési rendeletről](#), amelyek többsége hasonló az [NDICI-rendeletben](#) foglaltakhoz. Ezek biztosítják az eszköz számára a szükséges rugalmasságot ahhoz, hogy másik évben is felhasználhassák az el nem költött forrásokat. A harmadik országoknak történő hitelnyújtás követelményétől való eltérés azonban jelentős kockázatot jelenthet az uniós költségvetés számára (lásd: a [38–42.](#) bekezdés a hitelekről).

26 Emellett a javaslat két, a II. pillérrel kapcsolatos eltérést tartalmaz az NDICI-rendelethez képest, lehetővé téve, hogy külön garanciaeszközt hozzon létre, külön garanciaportfólióval. Az eltérések teljes körét a [III. mellékletben](#) soroljuk fel.

²⁸ A javaslat indokolása, 3. o. és a pénzügyi kimutatás 1.5.4. pontja.

²⁹ A javaslat (16) preambulumbekkezdése.

³⁰ Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország, Japán, Kanada, Németország és Olaszország.

Kivételes finanszírozás

27 A javaslat 13. cikkének (1) bekezdése szerint „kellően indokolt kivételes körülmények között, különösen ha a háborús helyzet jelentős romlása lehetetlenné teszi Ukrajna számára az e rendelet szerinti támogatási formákhoz kapcsolódó feltételek teljesítését, az eszköz rendkívüli finanszírozást nyújthat Ukrajnának (...)”. A 13. cikk és a (25) preambulumbekzdés azt azonban nem határozza meg, hogy milyen kritériumok alapján és milyen időtartamra nyújtják a rendkívüli finanszírozást. A 13. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a rendkívüli finanszírozás a Bizottság javaslatát követő tanácsi végrehajtási határozat révén valósulna meg. Az eredeti tanácsi határozaton kívül azonban egy ilyen kivételes intézkedés hosszabb időn keresztül kevésbé ellenőrizhető. Ez a megközelítés nagy kockázatot jelenthet az uniós költségvetésre nézve. A **Bizottság és a jogalkotók ezért mérlegeljék** a tanácsi végrehajtási határozat érvényességének meghatározott időtartamra történő korlátozását annak céljából, hogy újra értékeljék, az ukrajnai helyzet továbbra is indokolja-e a rendkívüli finanszírozás nyújtását.

III. fejezet. I. pillér: Az Ukrajna-terv

Az Ukrajna-terv

28 Ukrajna kormánya annak érdekében, hogy az I. pillér keretében előirányzott vissza nem térítendő pénzügyi támogatásban és kölcsönökben részesüljön, elkészíti az Ukrajna-tervet, amely magában foglalja „az ország helyreállítására, újjáépítésére és korszerűsítésére, valamint az uniós csatlakozási folyamat részeként végrehajtani kívánt reformokra vonatkozó elképzeléseit”³¹. Az Ukrajna-tervnek „az eszköz első pillére keretében nyújtott támogatás alapját kell képeznie, [ugyanakkor] referenciaként kell szolgálnia az eszköz második és harmadik pillére keretében nyújtandó támogatáshoz is”³². A Bizottság szerint a tervnek egyetlen átfogó dokumentumnak kell lennie, amely ismerteti az ország újjáépítési szükségleteit, azaz túlmutat az Ukrajna-eszköz hatályán. A terv más adományozók számára is alapul szolgálhatna ahhoz, hogy meghatározzák az ország újjáépítésének kiemelt finanszírozási területeit.

29 A tervnek tartalmaznia kell a kifizetések ütemezését és egy sor feltételt, amelyek egyrészt olyan „alapvető követelményekhez” kapcsolódnak, mint a makroszintű pénzügyi stabilitás, a költségvetési felügyelet és az államháztartási gazdálkodás,

³¹ Javaslat, 3. o.

³² A javaslat (67) preambulumbekzdése.

másrészt pedig a tervben meghatározott reformokhoz és beruházásokhoz³³. A negyedéves kifizetési kérelmek célja, hogy a Bizottság a források folyósítása előtt ellenőrizhesse a vonatkozó feltételek teljesülését. Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a reformok terén elért haladás nem kielégítő, mindaddig visszatarthatja a megfelelő összegeket, amíg Ukrajna nem teljesíti a vonatkozó feltételeket³⁴. Döntő fontosságú, hogy amennyiben Ukrajna a kezdeti negatív értékeléstől számított 12 hónapon belül nem tette meg a szükséges lépéseket, a Bizottság a vonatkozó feltételeknek megfelelő rész arányában csökkenteni fogja az Ukrajnának folyósítandó teljes támogatást³⁵.

30 Emellett a Bizottság csökkentheti az Ukrajnának folyósítandó támogatást olyan szabálytalanságok, csalás, korrupció és összeférhetlenség feltárt esetei vagy azokkal kapcsolatos komoly aggályok esetén, amelyeket Ukrajna később nem korrigált³⁶. A Bizottság ezt a határozatot a könyvvizsgáló bizottság jelentéseire, illetve az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által nyújtott információkra is alapozhatja. A Számvevőszék jelentéseit azonban ennek kapcsán nem említik. Ezért **a Bizottság és a jogalkotók vegyék fontolóra**, hogy a 25. cikk (7) bekezdésének végén egyértelműen hivatkozzanak a Számvevőszék jelentéseire.

31 A javaslat ugyanakkor lehetővé teszi, hogy „a 2023. január 1-jén vagy azt követően megkezdett”³⁷ intézkedések támogathatók legyenek a terv keretében. A **költségvetési rendelet** azonban csak a 193. cikkben meghatározott szigorú feltételek mellett teszi lehetővé a visszamenőleges támogathatóságot. E cikknek való megfelelés érdekében fontos, hogy a 2023-ban megkezdettnek minősített valamennyi vissza nem térítendő támogatást megfelelően indokolni kell, és megfelelően kell kivételként dokumentálni.

32 2023 júliusára Ukrajna kormánya már megkezdte a terv kidolgozását, amely felvázolja a kívánt reformokat és a kifizetések feltételeit³⁸. Ukrajnának lehetősége van arra, hogy a terv tervezetét is benyújtsa a Bizottsághoz, de a Bizottság csak azt követően fogja értékelni a tervet, hogy azt az ukrán kormány befejezte. A Bizottság

³³ A javaslat (69) preambulumbekzdése és 15. cikkének (2) bekezdése.

³⁴ A javaslat 25. cikkének (5) bekezdése.

³⁵ A javaslat 25. cikkének (6) bekezdése.

³⁶ A javaslat 25. cikkének (7) bekezdése.

³⁷ A javaslat (68) preambulumbekzdése és 15. cikkének (4) bekezdése.

³⁸ Sajtóközlemény a [az Ukrajnát támogató adományozók koordinációját célzó platform irányítóbizottságának ötödik üléséről](#), 2023.07.26.

ezután jóváhagyásra benyújtja a Tanácsnak a tervet és mellékeli annak értékelését³⁹. Az Ukrajna-terv kidolgozására irányuló ezen eljárás minden bizonnyal növeli az ország felelősségvállalását. Ugyanakkor az ukrán kormány számára is jelentős mozgásteret hagy a folyósítás feltételeinek megtervezéséhez. A javaslat továbbá nem teszi egyértelműen lehetővé a Bizottság számára, hogy Ukrajnától kérje a terv felülvizsgálatát, illetve módosítását.

33 Ami a kifizetési feltételeket illeti, fennáll annak a kockázata, hogy az Ukrajna-tervben meghatározandó feltételek nem lesznek elég ambiciózusak, és hogy az alapul szolgáló mutatók nem lesznek kellően egyértelműek és mérhetők⁴⁰. Az Ukrajnának nyújtott uniós támogatásról szóló 2016. évi jelentésünkben megállapítottuk, hogy a *költségvetés-támogatásra* vonatkozó finanszírozási megállapodások nem mindig határozták meg egyértelműen a „kielégítő előrelépés” mérésének lépéseit és mérföldköveit⁴¹. Az alapul szolgáló adatok rendelkezésre állása és megbízhatósága időről időre komoly aggályokat vetett fel⁴². A 2013–2015-ös időszakban nyújtott hitelekkel kapcsolatos feltételek esetében az előrehaladás értékelésekor használt kifejezések programonként eltérőek voltak. Ezenkívül nem határoztak meg egyértelmű határértékeket a feltételek részleges teljesülésének értékeléséhez⁴³. A 2016-ban általunk megállapított nehézségek jól szemléltetik, mennyire fontos a feltételek és a mérföldkövek egyértelmű meghatározása. Ha ez nem történik meg, az az értékelési folyamat során vitákhoz és a kifizetések szükségtelen késedelméhez vezethet⁴⁴.

34 A 2016. évi jelentésünkben kiemeltünk egy másik kockázatot is, nevezetesen hogy a Bizottság nem helyez kellő hangsúlyt a reformok eredményes végrehajtására és fenntarthatóságára. Példaként említhetők, hogy visszalépések történtek egyrészt már elfogadott törvények kapcsán, illetve azokat újból felülvizsgálták (ez történt például a közbeszerzési törvény esetében), mind vezetői szinten a közigazgatás stabilitása kapcsán⁴⁵. Az ukrainai magas szinten elkövetett korrupció csökkentéséről szóló 2021. évi jelentésünkben szintén rámutattunk arra, hogy „a Bizottság

³⁹ A javaslat 17., 18. és 19. cikke.

⁴⁰ Az Ukrajnának nyújtott uniós támogatásról szóló [32/2016. sz. különjelentés](#) hasonló észrevételeket fogalmazott meg.

⁴¹ [32/2016. sz. különjelentés](#): „Az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás”, 38. bekezdés.

⁴² Uo., 71. és 72. bekezdés.

⁴³ Uo., 40. bekezdés és 2. háttérmagyarázat.

⁴⁴ Uo., 2. ajánlás.

⁴⁵ Uo., 12., 13., 49. bekezdés és 3. háttérmagyarázat.

beavatkozásainak és a reformokhoz nyújtott támogatásának fenntarthatóságát azonban folyamatosan veszély fenyegeti”⁴⁶. A javaslatból nem derül ki, hogy a Bizottság hogyan kívánja biztosítani e kockázat csökkentését. A javaslat mindössze annyit jegyez meg, hogy [a feltételek] kielégítő teljesítése feltételezi, hogy Ukrajna nem vonta vissza az azon lépésekhez kapcsolódó intézkedéseket, amelyeket Ukrajna kielégítő módon teljesített”⁴⁷. A javaslatból az sem derül ki, hogy mit jelent ténylegesen a feltételek „kielégítő teljesítése”. Ezért a **Bizottság vegye fontolóra** egyértelmű értékelési kritériumok meghatározását.

35 Végezetül, mivel az Ukrajnára vonatkozó terv célja, hogy „átfogó keretet” biztosítson az eszköz célkitűzéseinek eléréséhez, és tekintettel a fent ismertetett kockázatokra, a **Bizottság és a jogalkotók vegyék fontolóra** a 18. cikk oly módon történő módosítását, hogy a Bizottság (a terv értékelését követően) ne csak *észrevételeket tehessen* az ukrajnai tervvel kapcsolatban, hanem azt is kérhesse Ukrajnától, hogy ennek megfelelően *vizsgálja felül, illetve módosítsa* a tervet. Ez a felülvizsgálat összhangban lenne azon határokon átnyúló programok jóváhagyási eljárásával, amelyekben Ukrajna részt vesz (lásd: az [Interreg-rendelet](#)⁴⁸ 18. cikkének (3) és (4) bekezdése).

Előfinanszírozás és kivételes áthidaló finanszírozás

36 Az Ukrajna-terv keretében végzendő tevékenységeket mintegy 6 milliárd euró összegű vissza nem térítendő támogatásból, valamint hitelekkel fogják finanszírozni, ez utóbbiakra a javaslat indikatív jelleggel 33 milliárd eurót különített el. Az Ukrajna-terv benyújtásával Ukrajna előfinanszírozási kifizetést kérhet (lásd: [1. táblázat](#), fent). Egyedi feltételek mellett Ukrajna az I. pillér keretében nyújtott összes támogatás legfeljebb 7%-át előfinanszírozásban kaphatja meg. Ez akár 2,7 milliárd euró előfinanszírozást is jelenthet.

37 Egy másik forгатókönyv szerint, ha az Ukrajna-terv benyújtása, illetve elfogadása késedelmet szenved, fennáll annak a kockázata, hogy az eszköz végrehajtása nem kezdődhet meg a tervek szerint, azaz 2024. január 1-jétől. Ebben az esetben a

⁴⁶ [23/2021. sz. különjelentés](#): „Az Ukrajnában magas szinten elkövetett korrupció csökkentése”, 55. bekezdés.

⁴⁷ A javaslat 25. cikkének (3) bekezdése.

⁴⁸ [\(EU\) 2021/1059 rendelet](#) az ERFA és a külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési célkitűzésre (Interreg) vonatkozó egyedi rendelkezésekről.

Bizottság dönthet úgy, hogy aktiválja a „kivételes áthidaló finanszírozást”⁴⁹, amely 2024 első hónapjaiban fedezné Ukrajna sürgős finanszírozási igényeit. Ez azt jelentené, hogy Ukrajna számára akár 4,5 milliárd eurót (három hónapos időszakon keresztül legfeljebb havi 1,5 milliárd eurót) kellene folyósítani, olyan meglehetősen általános feltételek mellett, mint például az, hogy Ukrajna „kielégítő előrelépést” tesz a terv elkészítése terén.

Rendkívül kedvezményes kölcsönök

38 A fentiekben kifejtettek szerint a javaslat indikatív jelleggel 33 milliárd euró összegű hitelt különített el Ukrajnának. Ezek rendkívül kedvezményes kölcsönök lennének, akár 35 éves futamidővel; a tőke visszafizetése csak 2034-től kezdődne, és azt a kamat- és egyéb költségek hitelfelvételi költségtámogatásai kísérnék⁵⁰. A Bizottság úgy finanszírozná az Ukrajnának nyújtott kölcsönöket, hogy a szükséges forrásokat tőkepiacokon vagy pénzügyi intézményektől kölcsönöznék.

39 Az NDICI-rendelettel és a költségvetési rendelettel eltérve a külső tevékenységi garancia nem fogja garantálni a hiteleket, és nem kerül sor tartalék képzésére sem⁵¹. Ehelyett a hiteleket az uniós költségvetés „mozgástere” garantálja. Annak kockázatát tehát, hogy Ukrajna nem teljesíti ezeket a hiteleket, közvetlenül a jövőbeli uniós költségvetések viselnék.

40 A „mozgástér” a többéves pénzügyi keretben meghatározott kiadási korlátok és a saját források felső határa közötti tartomány, amelynek erejéig a Bizottság végső eszközként jogosult forrásokat lehívni a tagállamoktól az uniós adósságok kiegyenlítésére. 2020 decemberében a saját források felső határát a 27 tagállam összesített bruttó nemzeti jövedelmének 1,23%-áról 1,40%-ára emelték⁵².

41 Fontos megjegyezni továbbá, hogy az uniós költségvetésből harmadik országoknak nyújtott valamennyi hitelre vonatkozó tartalékot korábban a hitelérték 9%-ában határozták meg, a költségvetési rendelet 211. cikkének (1) bekezdésében előírt követelmény teljesítése érdekében. 2022-ben az Ukrajnának nyújtott rendkívüli hitelek esetében a tagállamok még abban is megállapodtak, hogy akár 61%-os rátával

⁴⁹ A javaslat 24. cikke.

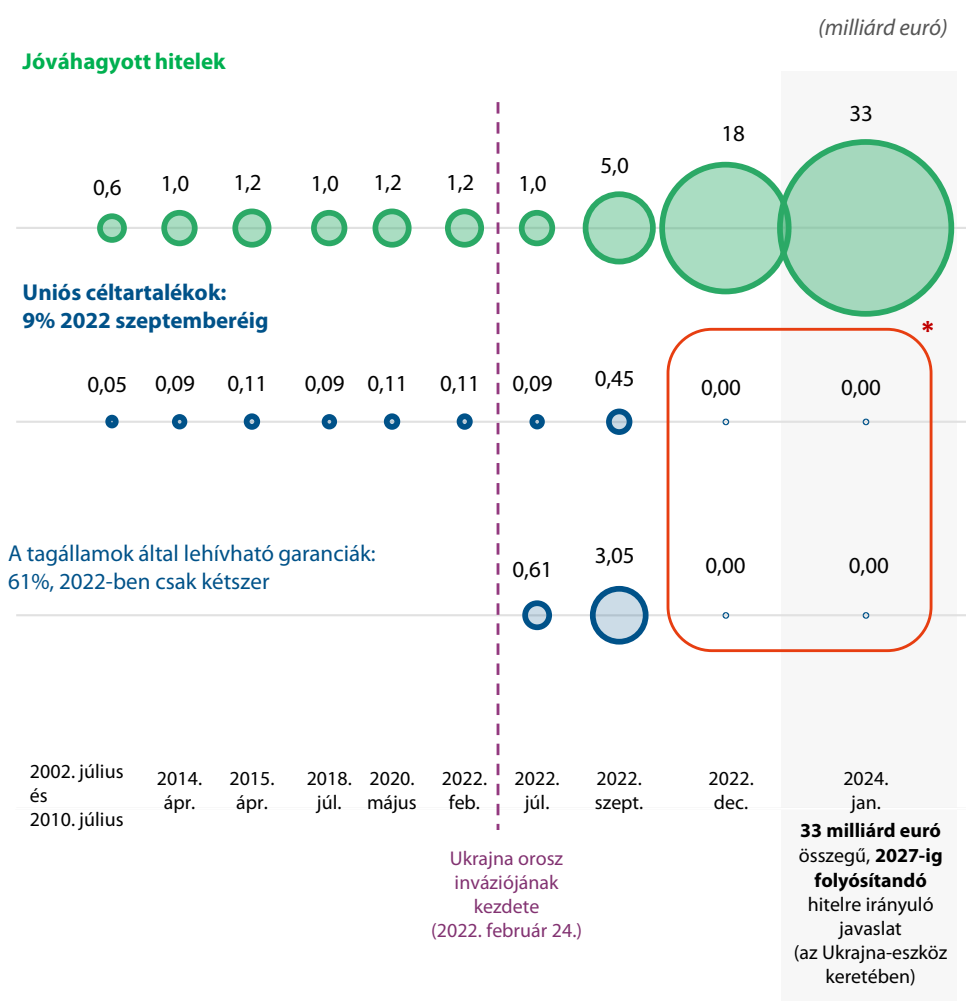
⁵⁰ A javaslat (75) preambulumbekzdése és 21. cikke.

⁵¹ A javaslat 21. cikkének (3) és (4) bekezdése.

⁵² [A Tanács \(EU, Euratom\) 2020/2053 határozata](#) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről, 2020.12.14.

további lehívható garanciákat bocsátanak rendelkezésre, így 70%-ra emelve a teljes költségvetési fedezetet. Azonban sem a 2023-ban folyósított 18 milliárd euró összegű makroszintű pénzügyi támogatás plusz (MFA+) hitelek, sem pedig az Ukrajna-eszköz keretében javasolt 33 milliárd euró összegű hitel esetében nem írnak elő tartalékképzést. A **2. ábra** az Ukrajnának nyújtott korábbi és jelenleg javasolt hiteleket mutatja be.

2. ábra. A jóváhagyott MFA-hitelek és az Ukrajna-eszköz keretében javasolt hitelek (időrend)



* A 2022 decemberében jóváhagyott, 18 milliárd euró összegű MFA+ hitelekre és az Ukrajna-eszköz keretében javasolt 33 milliárd euró összegű hitelre **nem képeztek céltartalékot.**

E hitelek garanciája a költségvetési mozgástér.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Számvevőszék 2022. évi éves jelentésének 2.18. ábrája és az Ukrajna-eszköz létrehozására irányuló javaslat alapján.

42 2022-ben az Unió *diverzifikált finanszírozási stratégiájáról* szóló véleményünkben hangsúlyoztuk az azzal járó kockázatokat, hogy a hiteleket közvetlenül az uniós költségvetés mozgásteréből garantálják⁵³. A közelmúltban pedig a Számvevőszék 2022. évi éves jelentése emelte ki, hogy „az MFA+-hoz kapcsolódó veszteségeket a jövőbeli uniós költségvetésekből vagy a többéves pénzügyi keret felső határa és a saját források felső határa közötti „mozgástérből” kell fedezni”⁵⁴. A jelentés azt is hangsúlyozta, hogy jelentősen megnőtt az uniós költségvetés Ukrajnával szembeni kitétsége⁵⁵. A javasolt 33 milliárd euró összegű hitel elkerülhetetlenül további nyomást gyakorolna a költségvetési „mozgástérre”.

43 A Bizottság a függő kötelezettségekről szóló, nyilvános éves jelentéseiben⁵⁶ belül rendszeresen értékeli, hogy a „mozgástér” képes-e megbirkózni a további függő kötelezettségekkel. Az Ukrajna-eszköz céljából a Bizottság belső elemzést készített, és azt megosztotta az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal. A számvevők rendelkezésére bocsátott dokumentumban a Bizottság rámutat, hogy még ha több stressztesztnek is van kitéve, a mozgástér „nagy biztonsági puffernak tűnik ahhoz, hogy az EU pénzügyileg teljesíteni tudja kötelezettségeit”.

44 Tekintettel azonban arra, hogy a jövőbeli uniós költségvetések egyre inkább ki vannak téve a kötelezettségeknek, valamint az óvatosság elvével összhangban **a Bizottság és a jogalkotók vegyék fontolóra**, hogy a „mozgástér” biztosította garanciát további biztosítékokkal, például tartalékfeltöltéssel egészítse ki, hogy fedezni tudja Ukrajna esetleges hirtelen és váratlan nemteljesítését. Ez időt biztosítana a tagállamoknak arra, hogy felkészüljenek az esetleg szükségessé váló hozzájárulásokra.

⁵³ [07/2022 sz. vélemény](#) az (EU, Euratom) 2018/1046 rendeletnek a diverzifikált finanszírozási stratégia mint általános hitelfelvételi módszer bevezetése tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [2022/0370(COD)], és elsősorban annak 15–17. cikke.

⁵⁴ *A Számvevőszék 2022. évi éves jelentésének* II. fejezete (Költségvetési és pénzgazdálkodás), 2.44. bekezdés.

⁵⁵ Uo., 2.46. bekezdés.

⁵⁶ [COM\(2022\) 560](#), A Bizottság jelentése a pénzügyi eszközökről, a költségvetési biztosítékokról, a pénzügyi támogatásról és a függő kötelezettségekről, 2022.10.28.

45 A Bizottság ezenkívül vegye fontolóra, hogy a függő kötelezettségekről szóló következő éves jelentésében nyilvánosságra hozza a javasolt Ukrajna-eszközből eredő megnövekedett függő kötelezettségek kezelésére szolgáló „mozgástér” elemzését. Így a nagyközönség is hozzáférhetne ezekhez az alapvető információkhoz.

Átláthatóság a támogatás kedvezményezettjei vonatkozásában

46 Az átláthatóság növelésének egyik alapvető intézkedése, hogy Ukrajna köteles közzétenni „az e fejezetben említett Ukrajna-tervben meghatározott reformok és beruházások végrehajtása céljából 500 000 [eurónak] megfelelő értéket meghaladó finanszírozásban részesülő személyekre és szervezetekre vonatkozó adatokat”⁵⁷. A javaslatból azonban nem derül ki, hogy ez az összeg az egy személy vagy szervezet által megszerezhető összes pénzeszköz *halmozott* összegének felel-e meg, vagy hogy egy személy vagy szervezet több kisebb összeget kaphatna-e a közzétételi küszöbérték alatt. A félreértések elkerülése érdekében **a Bizottság és a jogalkotók mérlegeljék a 26. cikk (1) bekezdése e pontjának pontosabb megfogalmazását.**

47 Fontos megjegyezni, hogy a 26. cikk (3) bekezdése e közzétételi követelmény alóli kivételekről is rendelkezik. A kedvezményezettekre vonatkozó információk „nem tehetők közzé, ha a közzététel [...] súlyosan sértheti a címzettek kereskedelmi érdekeit”. Ez a kivétel azonban lehetőséget biztosíthat akár a jelentéstételi kötelezettség megkerülésére is. E kockázat csökkentése érdekében **a Bizottság és a jogalkotók vegyék fontolóra a 26. cikk (3) és (4) bekezdésének oly módon történő módosítását, hogy minden kivételes esetet bejelentsenek a Bizottságnak.** Szükség esetén az ilyen eseteket anonim módon is közzé lehet tenni.

IV. fejezet. II. pillér: Az Ukrajna számára fenntartott beruházási keret

48 A II. pillér egy kifejezetten *Ukrajna számára fenntartott beruházási keretből* áll, amely nagyrészt az Európai Fenntartható Fejlődési Alap Plusz (EFFA+)⁵⁸ modelljére épül. A keret vegyesfinanszírozási műveleteket (hitelek és uniós támogatások kombinációját) és garanciákat fog finanszírozni, amelyek célja a magán- és közberuházások kockázatmentesítése, valamint további és új beruházások Ukrajnába

⁵⁷ A javaslat 26. cikke.

⁵⁸ Az Európai Fenntartható Fejlődési Alap Pluszt (EFFA+) az **NDICI-rendelet** IV. fejezete hozta létre.

vonzása⁵⁹. Noha más meglévő pénzügyi eszközöket kiegészítve, de a javaslat előírja egy Ukrajna-garancia létrehozását, amely elkülönül az EFFA+ keretében finanszírozott meglévő külső tevékenységi garanciától. Az Ukrajna-garancia legfeljebb 8,9 milliárd euró összegű garanciaműveletre tud majd fedezetet biztosítani. A garancia feltöltése fokozatosan történik, kezdetben 70%-os rátával⁶⁰ (a **38–42.** bekezdésben leírt hitelektől eltérően).

49 A II. pillérhez kapcsolódó egyik kockázat az, hogy az Ukrajna-garancia megállapodásait túl későn kötik meg. A javaslat 2027. december 31-ben állapítja meg a garanciamegállapodások megkötésének határidejét⁶¹, ami egybeesik az eszköz végrehajtási időszakának végével. Az EFFA⁶² és az EFFA+ tapasztalatai azt mutatják, hogy több évre van szükség, hogy az ilyen garanciaprogramok megállapodásait megkössék a támogatható partnerekkel. Amint hatályba lépnek az ukrainai garanciamegállapodások, a partnereknek legfeljebb három év áll rendelkezésükre „a pénzügyi közvetítőkkal vagy a végső kedvezményezettekkel való szerződéskötésre”⁶³. Elméletileg ezeket a szerződéseket csak 2030 végén lehetne aláírni. Ezért fennáll annak a kockázata, hogy a garanciaprogramok csak az eszköz tervezett végrehajtási időszakának (2024–2027) vége felé, sőt csak azt követően lépnek hatályba. Az Ukrajna-garancia végrehajtásának felgyorsítása érdekében **a Bizottság és a jogalkotók mérlegeljék** a 30. cikk (3) és (7) bekezdésében előírt határidők lerövidítését.

50 Az Ukrajnáról szóló 2021. évi jelentésünk azt is kiemelte, hogy az oligarchák által irányított oligopóliumok (állami tulajdonú vállalatok) jelenléte torzítja az ukrán piacot. Ennek kapcsán a Bizottság elfogadta ajánlásunkat, amely szerint azonosítani kell „a szabad és tisztességes versenyt akadályozó, oligarchikus befolyás alatt álló vállalatokat, és kerülje ezek (projekteken, hiteleken és garanciákon keresztül) támogatását”⁶⁴. Az Ukrajna-garancia rendelkezései azonban nem biztosítanak alapot bizonyos végső kedvezményezettek kizárására. A tisztességes verseny előmozdítása érdekében ezért a

⁵⁹ A javaslat 27. cikke.

⁶⁰ A javaslat 30. cikke és 31. cikkének (1) bekezdése.

⁶¹ A javaslat 30. cikkének (3) bekezdése.

⁶² Az EFFA végrehajtásáról szóló bizottsági jelentést kísérő **07/2020. sz. vélemény** 31. és 34. bekezdése.

⁶³ A javaslat 30. cikkének (7) bekezdése.

⁶⁴ **23/2021. sz. különjelentés**: „Az Ukrajnában magas szinten elkövetett korrupció csökkentése”, 3. a) ajánlás.

Bizottság és a jogalkotók vegyék fontolóra a 30. cikk oly módon történő módosítását, hogy az oligarchikus befolyás alatt álló vállalatok ne részesüljenek támogatásban.

V. fejezet. III. pillér: Uniós csatlakozási támogatás és támogatási intézkedések

51 2,5 milliárd euró összegű indikatív finanszírozással a III. pillér a többi pillérhez képest kisebbnek tűnik. Mégis célja, hogy olyan támogatást nyújtson, amely alapvető fontosságú az Unió bővítési folyamata során. A III. pillér technikai segítségnyújtást és egyéb támogató intézkedéseket fog kínálni, beleértve a reformokhoz és az Unió által a csatlakozás előtt álló országoknak általában nyújtott egyéb támogatási formákhoz kapcsolódó szakértelem biztosítását annak érdekében, hogy azok igazodni tudjanak az uniós joganyaghoz, és fokozatosan integrálódjanak az egységes piacba. Ez a pillér magában foglalja a helyi hatóságok és a civil társadalom kapacitásépítését, valamint a nemzetközi igazságszolgáltatás érvényesítését célzó támogatást is.

52 Ez a pillér az I. pillér keretében nyújtott hitelekhez biztosított hitelfelvételiköltség-támogatásokat is fedezni fogja⁶⁵. A Bizottság becslése szerint a hitelfelvételi költségek a 2025–2027-es időszakban elérhetik a 1,53 milliárd eurót. Emellett ez a pillér finanszírozza a könyvvizsgáló bizottság működését is.

53 Ebből következően az előcsatlakozási reformokra és a civil társadalomra rendelkezésre álló összeg (lásd: **51.** bekezdés) mintegy 1 milliárd eurót (a III. pillér keretében előirányzott támogatás kevesebb mint 40%-a) tenne ki.

VI. fejezet. Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme

54 A javaslat hangsúlyozza, hogy a csalás és a korrupció kockázatának kezelése érdekében meg kell erősíteni az ellenőrzési és a kontrollmechanizmusokat. Nevezetesen: a keretmegállapodás „egyedi rendelkezéseket állapít meg az eszköz keretében rendelkezésre álló pénzeszközök kezelésére, ellenőrzésére, felügyeletére, nyomon követésére, értékelésére, az arról való jelentéstételre és auditjára, valamint a szabálytalanságok, a csalás, a korrupció és az összeférhetetlenség megelőzésére, kivizsgálására és korrekációjára vonatkozóan”⁶⁶. A keretmegállapodásnak, a finanszírozási megállapodásoknak és a hitelmegállapodásnak emellett együttesen

⁶⁵ A javaslat 32. cikke, és főként annak (1), (3) és (6) bekezdése.

⁶⁶ A javaslat 9. cikkének (1) bekezdése.

„biztosítaniuk kell [a költségvetési rendeletnek az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében történő együttműködésről szóló] 129. cikkében meghatározott kötelezettségek teljesítését”⁶⁷. Az I. pillér szerinti kifizetések feltétele lesz, hogy Ukrajna előrehaladjon a reformok végrehajtása terén ezeken a területeken (lásd: 29. bekezdés).

55 Az Ukrajnában magas szinten elkövetett korrupció csökkentéséről szóló 2021. évi jelentésünkben⁶⁸ azonban megállapítottuk, hogy a magas szintű korrupció és az állam foglyul ejtése még mindig széles körben elterjedt annak ellenére, hogy az Unió több területet érintő prioritásként kezeli a kérdést. A jelentés különösen a következőket emelte ki:

- a) visszaesések voltak tapasztalhatóak az igazságügyi reform terén, amit a megfelelő végrehajtás hiánya, a jogszabályok gyakori módosítása, a késedelmek és a rendeletek bevezetése is bizonyít⁶⁹;
- b) veszélybe került a korrupcióellenes intézmények hatékony működőképessége⁷⁰;
- c) a korrupcióellenes intézményekbe vetett bizalom továbbra is alacsony, főként azért, mert nem kerül sor a nagy horderejű ügyek büntetőeljárás alá vonására és szankcionálására⁷¹;
- d) magas szinten elkövetett korrupció miatt csekély számú ítélet született⁷².

56 A jelentés megállapította, hogy egész Ukrajnában a korrupció kiváltó okai az oligarchák és az egyéni érdekeltségek, és ezek a jogállamiság és a gazdasági fejlődés előtt álló legfőbb akadályok az országban⁷³. Ez a rendszerszintű kockázat az Ukrajna-eszközt is érinti. Ezzel összefüggésben szeretnénk felhívni a figyelmet arra, hogy a korrupció elleni küzdelemre irányuló többdimenziós uniós megközelítés részeként a Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat elfogadta ajánlásunkat, miszerint stratégiai dokumentumot kell kidolgozni „a magas szinten elkövetett korrupciónak – és ezen belül az állam foglyul ejtésének – megelőzésére és leküzdésére [...]”. Ha időben

⁶⁷ A javaslat 9. cikkének (3) bekezdése.

⁶⁸ 23/2021. sz. különjelentés.

⁶⁹ Uo., 55. bekezdés.

⁷⁰ Uo., 61., 62. és 71. bekezdés.

⁷¹ Uo., 23. és 59. bekezdés.

⁷² Uo., 86. és 89. bekezdés.

⁷³ Uo., 39. és 90. bekezdés.

elkészül, ez a dokumentum hasznos alapot nyújthat az I. pillérben felvázolt korrupcióellenes fellépések irányításához.

57 2021. évi jelentésünkhöz hasonlóan a Bizottság Ukrajnáról szóló első (2023. évi) bővítési jelentése is számos hiányosságot emel ki a belső kontrollrendszerek és a külső ellenőrzés kapcsán⁷⁴. A jelentés megállapítása szerint Ukrajna [e területeken] az uniós vívmányok végrehajtására való felkészülés korai szakaszában van⁷⁵. Hangsúlyozza emellett, hogy meg kell reformálni az ukrán számvevőszéket, ki kell alakítani szilárd belső kontrollokat és a közpénzek ellenőrzését, és a nemzeti jogszabályokat össze kell hangolni az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével. Ez jól szemlélteti, milyen kihívások állnak az Ukrajna-eszköz előtt az államháztartási gazdálkodás területén.

Az Európai Számvevőszék ellenőrzési jogai

58 Az I. és III. pillér tekintetében a javaslat egyértelmű ellenőrzési jogokat biztosít a Számvevőszék számára, a II. pillér szerinti ellenőrzési jogaink azonban kevésbé tűnnek egyértelműnek. Tekintettel az érintett uniós források nagy összegére, az, hogy a Számvevőszék ellenőrzési jogai ne legyenek elvitathatók, alapvetően fontos az eszköz mindhárom pillérében.

A keretmegállapodás tartalma

59 Először is, a javaslat 9. cikke kötelezettséget ír elő az Unió pénzügyi érdekeinek az Ukrajnával kötendő keretmegállapodás révén történő védelmére. A 9. cikk (4) bekezdésének h) pontja szabályozza a keretmegállapodás tartalmát, és előírja, hogy a keretmegállapodásnak meg kell határoznia a pénzügyi érdekek védelmére vonatkozó szabályokat. Ez a rendelkezés azonban még egyértelműbb lenne, ha a Számvevőszék adatokhoz és dokumentációhoz való hozzáférést ugyanúgy megemlítenék, mint a Bizottság és az OLAF esetében. Ezért a Számvevőszék jogaival kapcsolatos félreértések elkerülése érdekében **a Bizottság és a jogalkotók vegyék fontolóra**, hogy a 9. cikk (4) bekezdésének h) pontjában a Számvevőszéket egyértelműen nevezzék meg.

⁷⁴ SWD(2023) 30, Az Ukrajna EU-tagság iránti kérelméről szóló bizottsági véleményt követő elemző jelentés, 2023.02.01., 12–14. o.

⁷⁵ Uo., 14. o.

A támogatható partnerek fogalommeghatározása

60 Másodszor, a javaslat 33. cikke (2) bekezdésének e) pontja kimondja, hogy „A 9., 10. és 21. cikkben említett megállapodásokban rendelkezni kell Ukrajna következő kötelezettségeiről: [...] kifejezett felhatalmazás biztosítása a Bizottság, az OLAF, a Számvevőszék és adott esetben az Európai Ügyészség számára arra, hogy [...] gyakorolják [...] jogukat”. Ez a keretmegállapodásra, (az I. és III. pillérhez kötött) finanszírozási megállapodásokra és az I. pillér keretében kötött hitelmegállapodásra vonatkozik. A cikk azonban nem terjed ki a 30. cikk szerinti garanciamegállapodásokra, valamint a pénzügyi közvetítőkkel vagy végső kedvezményezettekkel kötendő szerződésekre, azaz a II. pillérre.

61 A javaslat kimondja, hogy a II. pillér (és a III. pillér) kontrollrendszerei „a nemzetközi pénzügyi intézmények és a végrehajtásban részt vevő végrehajtó partnerek rendszereire, szabályaira és eljárásaira fognak épülni”⁷⁶. A II. pillér keretében az Ukrajna-garancia és a pénzügyi eszközök végrehajtására „közvetett irányítás” keretében kerül sor. A III. pillér végrehajtására közvetlen és közvetett irányítással kerül sor⁷⁷.

62 Ezzel összefüggésben fontos megjegyezni, hogy a javaslat 29. cikkének (2) bekezdése meghatározza, hogy melyek az Ukrajna-garanciát és a pénzügyi eszközöket végrehajtó támogatható partnerek és megbízott szervezetek. Ez magában foglalhatja a költségvetési rendelet közvetett irányításról szóló 62. cikke (1) bekezdése c) pontjának ii. alpontjában meghatározott nemzetközi szervezeteket vagy azok ügynökségeit.

63 Ezzel szemben a javaslat 8. cikkének (3) bekezdése szűkebben meghatározott partnerscsoportot sorol fel, amely nem foglalja magában a nemzetközi szervezeteket: „[...] az Európai Beruházási Bank vagy az Európai Beruházási Alap, egy multilaterális európai finanszírozási intézmény, például az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank, vagy egy kétoldalú európai finanszírozási intézmény, például fejlesztési bank”. Ezért nem teljesen egyértelmű, hogy a cél a partnereknek, illetve végrehajtó partnereknek a 8. cikk (3) bekezdésében felsorolt európai befektetési intézményekre történő korlátozása lenne-e, vagy hogy más nemzetközi szervezetek és szervezetek is támogathatók lennének-e.

⁷⁶ A javaslat indokolása, 4. o.

⁷⁷ A pénzügyi kimutatás 2.2.1. pontja

64 A „támogatható partnerek” fogalom meghatározása azért is fontos, mivel a Számvevőszék többször is rámutatott arra, hogy egyes nemzetközi szervezetek akadályozták a Számvevőszék ellenőrzési munkájának megfelelő elvégzéséhez szükséges dokumentumokhoz való hozzáférést⁷⁸. A félreértések elkerülése érdekében **a Bizottság és a jogalkotók ezért vegyék fontolóra** a támogatható partnerek fogalom meghatározásának összehangolását a javaslat egészében.

Az Ukrajna-garancia megállapodásainak tartalma

65 Harmadszor, ami az Ukrajna-garancia megállapodásainak tartalmát illeti, a 30. cikk (4) bekezdésének g) pontja jelenleg csak „nyomonkövetési, jelentéstételi, átláthatósági és értékelési kötelezettségeket” említ, az ellenőrzési kötelezettségekről azonban nem tesz említést. Bár a javaslat 30. cikkének (9) bekezdése előírja, hogy a támogatható partnereknek éves pénzügyi jelentéseket kell benyújtaniuk a Bizottságnak és a Számvevőszéknek a független külső ellenőr által ellenőrizendő finanszírozási és beruházási műveletekről, nincs egyértelmű kötelezettség a Számvevőszék közvetlen ellenőrzési jogainak biztosítására. **A Bizottság és a jogalkotók ezért vegyék fontolóra**, hogy a 30. cikk (4) bekezdését olyan ellenőrzési szabályokkal egészítsék ki – ideértve a Számvevőszék kifejezett ellenőrzési jogait is –, amelyeket kötelezően tartalmazniuk kell az Ukrajna-garancia megállapodásainak.

Könyvvizsgáló bizottság

66 Az I. pillérre kedvezően fog hatni az ellenőrzési és kontrollrendszer megerősítése. Az eszköz az elköltött forrásokra irányuló bizottsági ellenőrzések mellett az állami ellenőrző intézmények reformját is támogatná. A Bizottság egy **könyvvizsgáló bizottság**⁷⁹ független tagjait is kinevezi: ezt a testületet még az előtt kell létrehozni, hogy Ukrajna benyújtaná első kifizetési kérelmét. A Bizottság felkérheti a tagállamok és más adományozók képviselőit, hogy vegyenek részt a könyvvizsgáló bizottság tevékenységeiben. A javaslatból az azonban nem derül ki, hogy a könyvvizsgáló bizottság székhelye Kijevben vagy máshol lenne-e, mi lenne a testület összetétele,

⁷⁸ A Számvevőszék [2022. évi éves jelentése](#) – megismételve a 2018., 2020. és 2021. évi korábbi megállapításokat – megjegyzi, hogy egyes ENSZ-ügynökségek „továbbra is csak az adatok megtekintésére feljogosító hozzáférést biztosítanak az alátámasztó dokumentumokhoz, vagy nem adnak hozzáférést valamennyi kért bizonylathoz” (A „Szomszédság és a világ” című 9. fejezet 9.2. melléklete; és az Európai Fejlesztési Alapról szóló éves jelentés III. melléklete).

⁷⁹ A javaslat 34. cikke.

hogyan választják ki tagjait, milyen követelményeket támasztanak a függetlenséggel kapcsolatban, illetve milyen szakmai tapasztalatra lenne szükség a részvételhez.

67 Az sem világos, hogy pontosan mire terjedne ki a könyvvizsgáló bizottság szerepe és mik lennének a feladatai. A javaslat például kimondja, hogy a könyvvizsgáló bizottság „segíti a Bizottságot az eszköz keretében nyújtott uniós finanszírozás hűtlen kezelésének megakadályozásában”⁸⁰, rendszeresen jelentést tesz a Bizottságnak a közfinanszírozást érintő hűtlen kezelés eseteiről, és ajánlásokat nyújt be Ukrajnának a kontrollrendszer kockázatainak vagy hiányosságainak a kezelésére vonatkozóan⁸¹. Azt azonban a javaslat nem határozza meg, hogy a könyvvizsgáló bizottság hogyan értékelné a kontrollrendszereket, és hogyan tárná fel a szabálytalanságokat akár ellenőrzés vagy vizsgálatok révén, akár más módon.

68 A rendeletjavaslat értelmében a könyvvizsgáló bizottság „tevékenységével nem [sértheti] a Bizottság, az OLAF, a Számvevőszék és adott esetben az Európai Ügyészség hatásköreit”⁸². A könyvvizsgáló bizottságnak emellett rendszeres párbeszédet kell folytatnia és együtt kell működnie az Európai Számvevőszékkel⁸³. A feladatok pontos leírásának hiányában azonban nem világos, hogy pontosan miből kell állnia a „rendszeres párbeszédnek és együttműködésnek”, és hogy tevékenységei milyen mértékben fedhetik át egymást a Számvevőszék, a Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálat és esetleg az OLAF tevékenységeivel. **A Bizottság és a jogalkotók ezért vegyék fontolóra** a könyvvizsgáló bizottság által ellátandó feladatok pontosabb meghatározását.

VII. fejezet. Munkaprogramok, nyomon követés, jelentéstétel és értékelés

Nyomon követés és jelentéstétel

69 A javaslat 36. cikke értelmében a Bizottságnak nyomon kell követnie az eszköz végrehajtását, és éves jelentéseket kell készítenie az elért eredményekről. A javaslat azonban nem határozza meg az eszköz egészére vonatkozó nyomonkövetési intézkedéseket és a kapcsolódó mutatókat. Az Ukrajnáról szóló korábbi

⁸⁰ A javaslat 34. cikkének (6) bekezdése.

⁸¹ A javaslat 34. cikkének (7) bekezdése.

⁸² A javaslat 34. cikkének (3) bekezdése.

⁸³ A javaslat 34. cikkének (4) bekezdése.

jelentéseinkben⁸⁴ kiemeltük annak fontosságát, hogy megbízható nyomonkövetési keretet hozzanak létre, és pontos monitoringmutatókat határozzanak meg ahhoz, hogy az eredmények összesíthetők legyenek. **A Bizottság és a jogalkotók** ezért lehetőség szerint **mérlegeljék**, hogy a meglévő nyomonkövetési keretek, például az NDICI nyomonkövetési keret⁸⁵ az Ukrajna-eszköz esetében is alkalmazható-e. Ez összhangban állna azokkal az előcsatlakozási programokkal, amelyek az **IPA III rendelet**⁸⁶ 13. cikkében foglaltak szerint szintén alkalmazzák az NDICI nyomonkövetési keretét.

Értékelési követelmények

70 A javaslat 37. cikke szerint a Bizottság 2028 és 2031 között utólagos értékelést végez az Ukrajna-eszközzel. Tekintettel azonban a gyorsan változó ukrajnai helyzetre, **a Bizottság és a jogalkotók vegyék fontolóra** az eszköz félidős felülvizsgálatát, lehetőleg 2026 végéig. Ez lehetővé tenné a Bizottság számára az eszköz fennmaradó éveire vonatkozó intézkedések irányítását. Ezenkívül a félidős felülvizsgálat eredményei még időben szolgálnának tanulságokat a következő, 2028-ban induló többéves pénzügyi kerethez.

VIII. fejezet. Záró rendelkezések

71 Ezzel kapcsolatban nincs észrevétel.

Pénzügyi kimutatás

72 A pénzügyi kimutatás az eszköz igazgatási és emberi erőforrásainak jelentős növelését irányozza elő. E kimutatás alapján a 2024–2027-es időszakban az igazgatási költségek összesen 183,5 millió eurót tennének ki. Ebből az összegből 10,7 millió eurót a többéves pénzügyi keret 7. fejezetén (*Európai közigazgatás*) belül, 172,8 millió eurót pedig a többéves pénzügyi keret fejezetein kívül különítenének el⁸⁷.

⁸⁴ [27/2022. sz. különjelentés](#): A szomszédos országokkal folytatott, határokon átnyúló együttműködés uniós támogatása, és [23/2021. sz. különjelentés](#): Az Ukrajnában magas szinten elkövetett korrupció csökkentése.

⁸⁵ Az [NDICI-rendelet](#) 41. cikke.

⁸⁶ [\(EU\) 2021/1529 rendelet](#) az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz létrehozásáról.

⁸⁷ Pénzügyi kimutatás, 13. o.

73 A szükséges emberi erőforrásokat 135 teljes munkaidős egyenértékre becsülték. Ez 13 tisztviselőt és ideiglenes alkalmazottat, valamint 122, főként szerződéses alkalmazottból álló álláshelyet foglalna magában. A 135 főből 56 főt az Unió ukrajnai külképviseletén alkalmaznának. 2023 augusztusában a külképviselet 105 alkalmazottal rendelkezett. Az eszköz számára előirányzott források 50%-kal növelnék a képviselet személyzetének létszámát.

74 Tekintettel az Ukrajna-eszköz alá tartozó összegek pénzügyi jelentőségére és pénzügyi struktúrájának újdonságára, megjegyezzük, hogy a javaslat nem tér ki azokra a forrásokra, amelyekre a Számvevőszéknek szüksége lesz az eszköz ellenőrzéséhez.

Záró megjegyzések

75 Oroszország agresszív háborúja miatt Ukrajna továbbra is hatalmas károkat szenved. A Bizottság javaslatot tett az Ukrajna-eszköz létrehozására, amely akár 50 milliárd euró összegű vissza nem térítendő támogatást és hitelt biztosít Ukrajna számára, ezzel támogatva az ország erőfeszítéseit a makroszintű pénzügyi stabilitás fenntartására, a helyreállítás előmozdítására, valamint az újjáépítésre és a korszerűsítésre.

76 A javaslat szerint számos szempont azon későbbi megállapodások részeként kerül meghatározásra, amelyeket csak az Ukrajna-eszközzel szülő rendelet hatálybalépését követően fognak megkötni. Az Ukrajna-terv jelentős mozgásteret hagy Ukrajna kormányának arra, hogy meghatározza az I. pillér keretében nyújtandó támogatások folyósításának feltételeit. A javaslat csupán indikatív módon határoz meg a vissza nem térítendő támogatások és garanciák esetében egyharmados, a hitelek esetében pedig kétharmados arányt. A hitelek összege körülbelül 33 milliárd euró lehet, és azokat rendkívül kedvezményes feltételek mellett kell nyújtani. Tartalékfeltöltési ráta hiányában a hiteleket közvetlenül az uniós költségvetés „mozgásteret” garantálja. Amint azt korábbi ellenőrzéseink során is kiemeltük, ez a megközelítés jelentős kockázatot jelent az uniós költségvetésre nézve.

77 A Számvevőszék II. pillérrel kapcsolatos ellenőrzési jogaira vonatkozó rendelkezéseket pontosabban kellene megfogalmazni. Emellett a könyvvizsgáló bizottság feladatai sem elég konkrétak. Tekintettel a szóban forgó uniós finanszírozás nagy összegére és az eszköz javasolt felépítésének újszerűségére, úgy véljük, hogy az eredményes kontroll- és ellenőrzési intézkedések, valamint a Számvevőszék ellenőrzési jogainak vitathatatlansága alapvető fontosságúak az eszköz mindhárom pillérében.


78 A jogalkotási javaslat felülvizsgálatának eredményeként javasoljuk, hogy a **Bizottság és a jogalkotók mérlegeljék a következőket:**

- a rendkívüli finanszírozás meghatározott időtartamra történő korlátozása (a vissza nem térítendő támogatás esetében), és annak újraértékelése, hogy az ukrajnai helyzet továbbra is indokolja-e a támogatást (lásd: **27.** bekezdés);
- a Számvevőszék jelentéseinek egyértelmű említése azon dokumentumok között, amelyek alapul szolgálhatnak a Bizottság támogatáscsökkentésre vonatkozó döntéséhez (lásd: **30.** bekezdés);

- egyértelmű kritériumok meghatározása az Ukrajna-terv keretében arra vonatkozóan, hogy mi minősül „kielégítő teljesítésnek” (lásd: [34.](#) bekezdés);
- annak lehetővé tétele, hogy a Bizottság felkérje Ukrainát az Ukrajna-terv felülvizsgálatára, illetve módosítására (lásd: [35.](#) bekezdés);
- az Ukrainának nyújtott hitelek esetében, a „mozgástér” által biztosított garancia kiegészítése az Ukrajna hirtelen és váratlan nemteljesítésének fedezésére szolgáló további biztosítékokkal, például tartalékfeltöltéssel (lásd: [38–44.](#) bekezdés);
- a javasolt Ukrajna-eszközből adódóan megnövekedett függő kötelezettségek kezelésére szolgáló „mozgástér” elemzésének közzététele a függő kötelezettségekről szóló következő éves jelentésben (lásd: [45.](#) bekezdés);
- a finanszírozás kedvezményezettjeire vonatkozó átláthatósági követelmények tisztázása, ugyanakkor annak biztosítása, hogy minden kivételt bejelentsenek a Bizottságnak (lásd: [46–47.](#) bekezdés);
- az Ukrajna-garancia keretében „támogatható partnerek” fogalm meghatározásának pontosítása és a garancia végrehajtására vonatkozó határidők lerövidítése (lásd: [48–50.](#) bekezdés);
- a Számvevőszék számára el nem vitatható ellenőrzési jogok biztosítása azáltal, hogy azokat a javaslatban egyértelműen rögzítik (lásd: [58–65.](#) bekezdés);
- a könyvvizsgáló bizottság által elvégzendő feladatok pontosabb meghatározása (lásd: [66–68.](#) bekezdés);
- valamely meglévő nyomonkövetési keret – például az NDICI nyomonkövetési keretének – használata az eszköz által elért eredmények megismerése céljából (lásd: [69.](#) bekezdés);
- 2026 végéig az eszköz félidős felülvizsgálatának elvégzése (lásd: [70.](#) bekezdés).

A véleményt 2023. szeptember 26-i luxembourgi ülésén fogadta el a Bettina Jakobsen számvevőszéki tag elnökölta III. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Tony Murphy

elnök

Mellékletek

I. melléklet. A Számvevőszék korábbi különjelentései és véleményei

A Számvevőszék harmadik országoknak nyújtott hitelekkel foglalkozó kiadványai

2023	Éves jelentések a 2022. évi pénzügyi évről
05/2023. sz. különjelentés	Az Európai Unió pénzügyi környezete A széttagolt szerkezet miatt további egyszerűsítésre és jobb elszámoltathatóságra van szükség
07/2022. sz. vélemény	Vélemény az (EU, Euratom) 2018/1046 rendeletnek a diverzifikált finanszírozási stratégia mint általános hitelfelvételi módszer bevezetése tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [2022/0370(COD)]

Az ukrajnai uniós projektekkel foglalkozó különjelentések

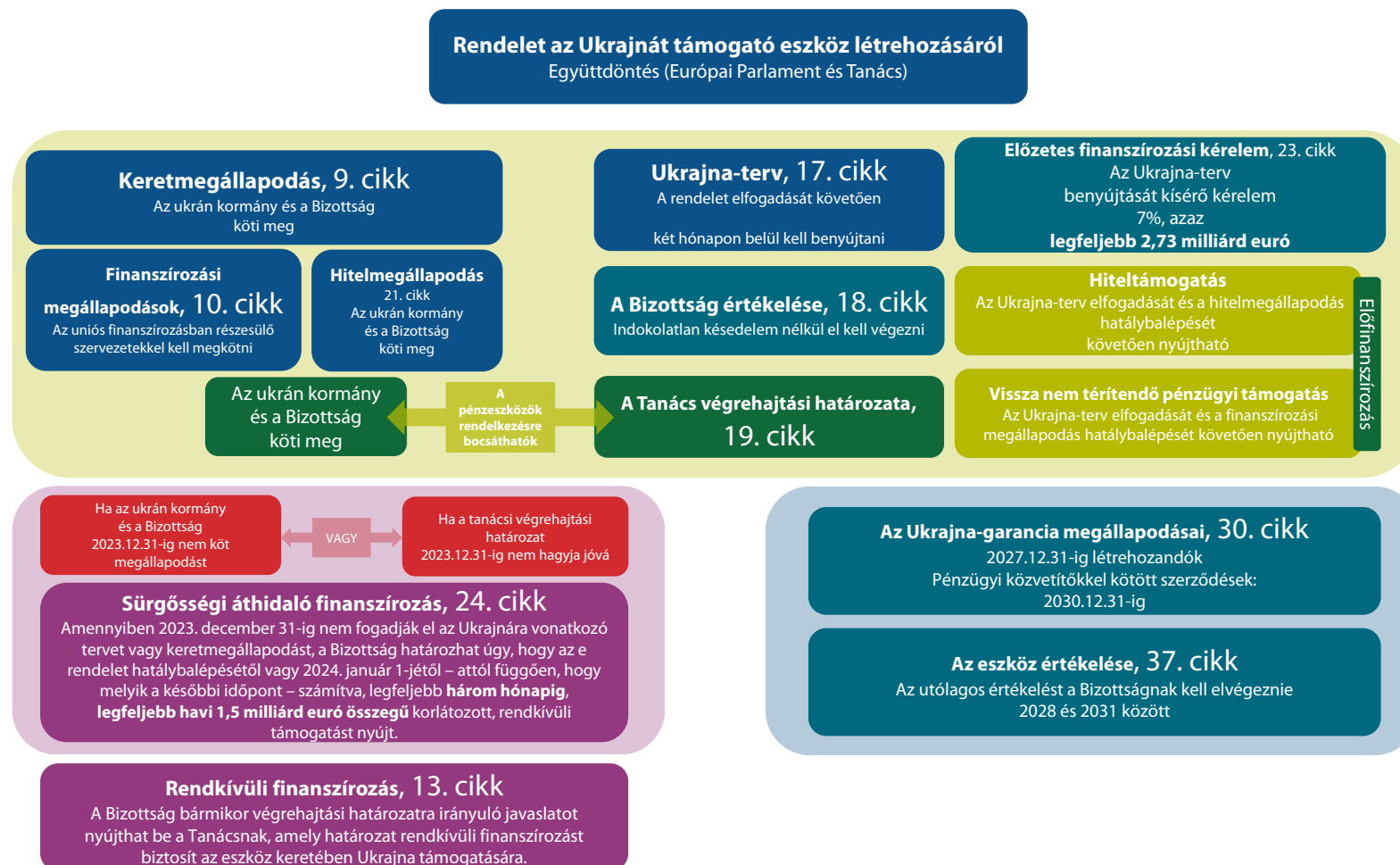
27/2022. sz. különjelentés	A szomszédos országokkal folytatott, határokon átnyúló együttműködés uniós támogatása A támogatás értékes, de nagyon későn került végrehajtásra, a koordinációval kapcsolatos problémák pedig megoldásra várnak
23/2021. sz. különjelentés	Az Ukrajnában magas szinten elkövetett korrupció csökkentése Léteznek uniós kezdeményezések, de eredményeik még elégtelenek
32/2016. sz. különjelentés	Uniós támogatás Ukrajnának
06/1997. sz. különjelentés	TACIS subsidies allocated to Ukraine

A csatlakozás előtt álló országokkal és a bővítési folyamattal foglalkozó különjelentések

01/2022. sz. különjelentés	A nyugat-balkáni országok jogállamiságához nyújtott uniós támogatás A törekvések ellenére nem szűntek meg egyes alapvető problémák
27/2018. sz. különjelentés	A Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz Hasznos segítség, de fokozni kell a költséghatékonyságot
07/2018. sz. különjelentés	A Törökországnak nyújtott előcsatlakozási támogatás egyelőre csak korlátozottan eredményes
21/2016. sz. különjelentés	Uniós előcsatlakozási támogatás az adminisztratív kapacitás erősítése érdekében a Nyugat-Balkánon metaellenőrzés
20/2016. sz. különjelentés	Az adminisztratív kapacitás erősítése Montenegróban előrelépés történt, de sok fontos területen jobb eredményekre van szükség
11/2016. sz. különjelentés	Az adminisztratív kapacitás erősítése Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban kevés haladás nehéz körülmények között
19/2014. sz. különjelentés	A Szerbiának nyújtott uniós előcsatlakozási támogatás

18/2012. sz. különjelentés	A Koszovónak a jogállamiság területén nyújtott európai uniós támogatás
14/2011. sz. különjelentés	Javították-e az európai uniós támogatások Horvátország képességét a csatlakozás utáni támogatások kezelésére?

II. melléklet. Az Ukrajna-eszközről szóló rendelet hatálybalépését követően megkötendő megállapodások



Forrás: Európai Számvevőszék, az Ukrajna-eszköz létrehozásáról szóló jogalkotási javaslat alapján.

III. melléklet. Eltérések a költségvetési rendeletről és az NDICI-rendeletről

Eltérések az (EU, Euratom) 2018/1046 rendeletről (költségvetési rendelet)

Az Ukrajna-eszköz létrehozásáról szóló rendeletjavaslat		Költségvetési rendelet A cikk megnevezése
Az eltérést alkalmazó cikk	Az eltérés célja	
A 12. cikk (1) bekezdése	A fel nem használt, eszköz szerinti kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatokat automatikusan át kell vinni, és azok a következő pénzügyi év december 31-ig lekötötték és felhasználhatók.	A 12. cikk (4) bekezdése Előirányzatok megszüntetése és átvitele
A 12. cikk (3) bekezdése	Az eszköz szerinti valamely tevékenység teljes vagy részleges végre nem hajtásának eredményeképpen visszavont kötelezettségvállalások összegének megfelelő kötelezettségvállalási előirányzatok újra elérhetővé válnak az eredeti költségvetési tétel számára.	15. cikk A visszavont kötelezettségvállalásoknak megfelelő előirányzatok újbóli rendelkezésre bocsátása
A 12. cikk (4) bekezdése (63) preambulu mbekezdés	Az e rendelet alapján létrehozott pénzügyi eszközökből származó bevételek és visszafizetések az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet 21. cikkének (5) bekezdése értelmében az eszközhöz vagy annak utódprogramjához rendelt belső címzett bevételnek minősülnek.	A 209. cikk (3) bekezdésének első, második és negyedik albekezdése A pénzügyi eszközök és a költségvetési biztosítékok tekintetében teljesülniük kell az alábbi követelményeknek
A 12. cikk (5) bekezdése (64) preambulu mbekezdés	Az Ukrajna-garancia céltartalékainak bármely többlete az eszközhöz vagy annak utódprogramjához rendelt, az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet 21. cikkének (5) bekezdése értelmében vett belső címzett bevételnek minősül.	213. cikk (4) bekezdés a) pont Tényleges tartalékfeltöltési ráta
A 12. cikk (6) bekezdése	Az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet 114. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése nem alkalmazandó az egy pénzügyi évet meghaladó intézkedésekre.	A 114. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése

Az Ukrajna-eszköz létrehozásáról szóló rendeletjavaslat		Költségvetési rendelet A cikk megnevezése
Az eltérést alkalmazó cikk	Az eltérés célja	
		A kötelezettségvállalások határideje
A 21. cikk (4) bekezdése (77) preambulu mbekezdés	Nem kerül meghatározásra az e rendelet 6. cikke (2) bekezdésében említett összeg százalékos arányában kifejezett tartalékfeltöltési ráta.	A 211. cikk (1) bekezdése A pénzügyi kötelezettségekre vonatkozó tartalékok feltöltése
22. cikk	Az Unió viselheti a finanszírozás költségeit, a likviditáskezelés költségeit, valamint a hitelfelvételhez és a hitelnyújtáshoz kapcsolódó általános adminisztratív szolgáltatási költségeket (a továbbiakban: hitelfelvételi költségek támogatása), kivéve a hitel lejárat előtti visszafizetésével kapcsolatos költségeket.	A 220. cikk (5) bekezdése Pénzügyi támogatás – Szabályok és végrehajtás
A 25. cikk (8) bekezdése (80) preambulu mbekezdés	Az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet 116. cikke (1) bekezdésének a) pontjában említett kifizetési határidő az e cikk (4) bekezdése szerinti, Ukrajnának történő folyósítás engedélyezéséről szóló határozat közzétételének napjától kezdődik.	A 116. cikk (2) bekezdése A kifizetésekre vonatkozó határidők
A 25. cikk (9) bekezdése (80) preambulu mbekezdés	Az e cikk és az e rendelet 23. cikke alapján teljesített kifizetések esetében a Bizottság nem fizet késedelmi kamatot Ukrajnának.	A 116. cikk (5) bekezdése A kifizetésekre vonatkozó határidők
A 29. cikk (2) bekezdése	Az Ukrajna-garancia tekintetében támogathatók valamely tagállam vagy olyan harmadik ország magánjogának hatálya alá tartozó szervek is, amelyek e rendelet 28. cikkével	A 62. cikk (1) bekezdésének c) pontja A költségvetés végrehajtásának módszerei

Az Ukrajna-eszköz létrehozásáról szóló rendeletjavaslat		Költségvetési rendelet A cikk megnevezése
Az eltérést alkalmazó cikk	Az eltérés célja	
	összhangban hozzájárultak az Ukrajna-garanciához és amelyek megfelelő biztosítékkal szolgálnak pénzügyi és működési kapacitásukról.	
A 31. cikk (1) bekezdése (84) preambulumbekezdés	A céltartalékot 2027. december 31-ig kell képezni, és az megegyezik az Ukrajna-garanciának megfelelő céltartalék összegével (a globális tartalék összege helyett). Lehetővé kell tenni azt is, hogy a céltartalékképzésre fokozatosan kerüljön sor, tükrözve az eszköz célkitűzéseit támogató finanszírozási és beruházási műveletek kiválasztása és végrehajtása terén elért eredményeket.	A 211. cikk (2) bekezdése második albekezdésének második mondata A pénzügyi kötelezettségekre vonatkozó tartalékok feltöltése
A 31. cikk (4) bekezdése	A tényleges tartalékfeltöltési ráta nem alkalmazandó a közös tartalékalapban az Ukrajna-garancia tekintetében elkülönített tartalékfeltöltésre.	213. cikk Tényleges tartalékfeltöltési ráta

Eltérések a Szomszédági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) létrehozásáról szóló (EU) 2021/947 rendeletől

Az Ukrajna-eszköz létrehozásáról szóló rendeletjavaslat		NDICI-rendelet A cikk megnevezése
Az eltérést alkalmazó cikk	Az eltérés célja	
A 21. cikk (3) bekezdése (77) preambulumbekezdés	Az eszköz keretében hitel formájában Ukrajnának nyújtott pénzügyi támogatást a külső tevékenységi garancia nem támogathatja.	A 31. cikk (3) bekezdésének második mondata EFFA+, a külső tevékenységi garancia, költségvetési biztosítékok és harmadik országoknak nyújtott pénzügyi támogatás – Hatókör és finanszírozás
A 30. cikk (5) bekezdésének c) pontja	Az e bekezdés alapján az Ukrajna-garanciával fedezett műveletek az Ukrajna-garancia külön portfólióját alkotják, és nem vehetők figyelembe az (EU) 2021/947 rendelet 36. cikkének (1) bekezdésében említett 65%-os fedezet kiszámításakor.	A 36. cikk (1) bekezdésének második albekezdése Az Európai Beruházási Bank szerepe

Forrás: Európai Számvevőszék, az Ukrajna-eszköz létrehozásáról szóló jogalkotási javaslat alapján.

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2023

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6-2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Ezért főszabály szerint a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A Számvevőszéktől származó tartalmak további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.