

ET

2016

nr

32

Eriaruanne | **ELi abi Ukrainale**



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx

Veebisait: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6356-8	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/703553	QJ-AB-16-031-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-6323-0	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/379555	QJ-AB-16-031-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6384-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/53556	QJ-AB-16-031-ET-E

© Euroopa Liit, 2016

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne**ELi abi Ukrainale**

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi välissuhete, turvalisuse ja õiguse kuluvaldkonna eest vastutav III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Karel Pinxten. Auditit juhtis kontrollikoja liige Szabolcs Fazakas, keda toetasid kabineti atašee Márton Baranyi, valdkonnajuht Beatrix Lesiewicz, valdkonnajuhi kohusetäitja Francis Joret, auditijuht Christian Geoffroy ning audiitorid Alina Milasiute ja Balazs Kaszap.



Vasakult paremale: B. Kaszap, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute, M. Baranyi.

Punkt

Lühendid

I–VIII **Kokkuvõte**

1–10 **Sissejuhatus**

1–3 **Geograafiline ja poliitiline taust**

4–5 **Majanduslik ja rahaline olukord**

6–7 **ELi–Ukraina koostööraamistik**

8–10 **ELi rahaline abi**

11–25 **Ukrainale antava ELi abi täpne sisu**

11–16 **Ebastabiilne poliitiline, majanduslik ja haldusalane olukord pärssis ELi–Ukraina koostööd**

11 **Assotsieerimislepingualased läbirääkimised tugevdasid ELi ja Ukraina vahelist dialoogi**

12–14 **Poliitiline ja haldusalane ebastabiilsus aeglustasid ELi ja Ukraina vahelist dialoogi ning reformide edenemist**

15–16 **Komisjon on alates 2010. aastast üha rohkem rõhutanud oligarhilise süsteemiga seotud riske**

17–22 **EL reageeris 2014. aastal Ukraina kriisile küll kiirelt, kuid see oli siiski vaid hädaabilahendus**

17–18 **Komisjoni 2014. aasta märtsi rahastamispakett sisaldas põhiliselt potentsiaalseid laene**

19–20 **Komisjon kasutas Ukraina kriisi kiireks käsitlemiseks erimeetmeid**

21–22 **EL asutas Ukrainas oma suurema tegevuse haldamiseks eriotstarbelised struktuurid**

23–25 **Rahastajad tõhustasid omavahelist koordineerimist, kuna Ukraina valitsuse sellealane tegevus oli nõrk**

23–24 **Ukraina valitsuse poolne rahastajate koordineerimine oli nõrk**

25 **Rahastajad on omavahelist koordineerimist alates 2014. aastast parandanud**

- 26–29 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

- 30–73 **Tähelepanekud**

- 30–63 **I osa. Ukrainale antava ELi abi mõjususe riigi rahanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse parandamisel**

- 31–37 ELi ja Ukraina vaheline riigi rahanduse juhtimist käsitlev dialoog on oluliselt paranenud pärast 2013. aastat ja korrupsioonivastane võitlus pärast 2011. aastat

- 38–44 Abi ülesehitus võimaldas kiirelt väljamakseid teha, kuid selles ei võetud alati piisavalt arvesse kavandatavaid reforme

- 45–49 ELi abi andmise järelevalve on paranenud

- 50–63 ELi abi tulemused on endiselt haprad

- 64–73 **II osa. ELi abi mõjususe gaasisektori juhtimise ja ELi Ukraina kaudu gaasiga varustamise kindluse parandamisel**

- 65–69 Ebajärjepidev reformile pühendumine ja lähenemine pärssis veel hiljutigi ELi ja Ukraina vahelist dialoogi

- 70 ELi abi andmise tingimused olid varajases etapis üldised

- 71–72 ELi abi andmiseks puudusid kuni 2014. aastani kvaliteetsed andmed

- 73 Kuni 2014. aastani oli ELi abil gaasisektorile piiratud mõju

- 74–84 **Järeldused ja soovitused**

- Lisa. Kontrollitud programmid**

- Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastused**

ACU: Ukraina riigikontroll

CRIS: välissuhete peadirektoraadi ühine teabesüsteem

DG: peadirektoraat

EAMR: välisabi korraldamise aruanne

EBRD: Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank

EEAS: Euroopa välisteenistus

EIP: Euroopa Investeerimispank

ENI: Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend

ENPI: Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrument

EUAM: ELi nõuandemissioon tsiviiljulgeoleku sektori reformiks

GRECO: riikide korrupsioonivastane ühendus

IMF: Rahvusvaheline Valuutafond

KM: käibemaks

MFA: makromajanduslik finantsabi

NABU: Ukraina riiklik korrupsioonivastase võitluse amet

OECD: Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

PEFA: riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamisprogramm

PIFC: avaliku sektori sisefinantskontroll

SGUA: Ukraina toetusrühm

SIGMA: juhtimistavade ja haldussuutlikkuse parandamise toetusprogramm

SKP: sisemajanduse koguprodukt

TACIS: tehniline abi Sõltumatute Riikide Ühendusse kuuluvatele riikidele ja Gruusiale

I

Ukraina on üks Euroopa Liidu suurematest ja poliitiliselt olulisematest otsestest naabritest. Riigis valitseb institutsiooniline ja poliitiline ebastabiilsus, domineerivad valitsemistavaga seotud probleemid ning majandus- ja finantsraskused. Konflikt Ukraina idaosas on majandus- ja finantsprobleeme oluliselt süvendanud. Ukraina on pärast 2014. aasta Maidani sündmusi siiski algatanud mitu olulist reformi.

II

ELi ja Ukraina vaheline koostöö on osa Euroopa naabruspoliitikast ja selle idamõõtmest – idapartnerlusest. Pärast pikki läbirääkimisi asendatakse 1994. aasta partnerlus- ja koostööleping täies mahus 2014. aastal allkirjastatud assotsieerimislepinguga siis, kui see jõustub. Enamik kahepoolsest abist anti Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumendi kaudu, mis asendati 2014. aastal Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendiga. Auditeeritud perioodil (2007–2015) koosnes ELi rahaline abi toetustest (1,6 miljardit eurot), millest pool anti eelarvetoetusena, ja makromajandusliku finantsabi laenudest (3,4 miljardit eurot).

III

Enamiku auditeeritud perioodist piiras ebastabiilne poliitiline, õiguslik ja halduskeskkond ELi abi mõjusust. Pärast 2014. aasta Maidani sündmusi on ELi ja Ukraina vaheline koostöö edenenud, kuid Ukraina probleemid mõjutavad endiselt väga tugevalt reformide edenemist ning oligarhidega seotud riskid on endiselt suured. EL reageeris 2014. aastal Ukraina kriisile küll kiirelt (11,2 miljardi euro suurune pakett perioodiks 2014–2020), kuid see oli siiski vaid hädaabilahendus. EL suutis ilma eelnevalt paika pandud strateegiata kiiresti suuri summasid eraldada ja välja maksta.

IV

Auditi eesmärk oli hinnata, kas komisjoni ja Euroopa välis teenistuse abi oli hästi koostatud, asjakohane ja mõjus, toetamaks Ukraina kujundamist hästi juhitud riigiks riigi rahanduse juhtimise valdkonnas, korruptsioonivastases võitluses ja gaasisektoris perioodil 2007–2015. Audit hõlmas kõiki alates 2007. aastast käivitatud ELi eelarvetoetuse ja makromajandusliku finantsabi programme ning samuti 2014. aastal vastu võetud komisjoni finantsabi paketi sisalduvaid finantsinstrumente.

V

Ukrainale antav ELi abi on üldiselt olnud osaliselt mõjus toetamaks Ukraina kujundamist hästi juhitud riigiks punktis IV loetletud valdkondades.

VI

Ukrainale antav ELi abi oli riigi rahanduse juhtimise parandamises ja korruptsioonivastases võitluses konkreetsete ja jätkusuutlike tulemuste saavutamisel osaliselt mõjus. Riigi rahanduse juhtimisel oli ELi ja Ukraina vahelises dialoogis tagasihoidlik tähtsus enamiku perioodist 2007–2013. Kuni 2014. aastani väljendus Ukraina valitsuse vähene reformiprotsessile pühendumine ebatäielikes ja kokkulepitust hiljem saadud väljundites. Korruptsioonivastast võitlust tugevdati 2011. aasta viisanõude kaotamise tegevuskavaga ja kiirendati veelgi pärast Maidani sündmusi tõhustatud koostöö abil. Vaatamata 2014. aastal reformile antud uut hoogu on siiani saavutatud tulemused endiselt haprad. Korruptsioonivastase võitluse poliitika mõjusa elluviimise tulemused selguvad alles hiljem. Teatavad tingimuste sõnastamises või nende täitmise hindamismeetodis sisalduvad puudused mõjutasid eelarvetoetuse programmide makromajandusliku finantsabi ülesehitust. Enamiku Ukraina eelarvetoetuse programmide ülesehitus nägi ette, et oluline osa eraldatud summast makstakse välja programmi alguses pärast ühe üldtingimuse täitmist. 2014. aastal Ukraina kriitilise olukorra käsitlemiseks keskendus komisjon abi viivitamatule väljamaksmisele. ELi abi elluviimise järelevalve oli enamjaolt mõjus. Eelarvetoetuse maksete peatamine aitas perioodil 2011–2013 riigi rahanduse juhtimise prioriteete kiiremini ellu viia.

VII

Ukrainale antav ELi abi oli osaliselt mõjus gaasisektori juhtimise ja ELi Ukraina kaudu gaasiga varustamise kindluse parandamisel. ELi ja Ukraina vaheline maagaasialane dialoog hõlmas paljusid teemasid, kuid seda mõjutas Ukraina-poolse pühendumuse kõikumus ja ELi sidusrühmade erinevad arvamused ELi Ukraina kaudu gaasiga varustamise kindluse kohta. Gaasisektori juhtimise ja ELi Ukraina kaudu gaasiga varustamise kindluse parandamiseks antava ELi abi ülesehitus hõlmas teatud tingimusi, mis olid ebamäärased ning keerulised hinnata. ELi abi rakendamise järelevalves puudusid kohati kvaliteetsed andmed ning ELi ja Ukraina poolne ühine aruandlus ei sisaldanud piisavalt üksikasjalikku gaasisektoris esinevate probleemide kirjeldust. Kuni 2014. aastani oli ELi abil piiratud mõju Ukraina gaasisektori toimimisele ja sellega saadi erinevaid tulemusi ELi Ukraina kaudu gaasiga varustamise kindluse alal. Pärast seda on saavutatud olulisi vahe-eesmärke, millest on kõige olulisem ELi kolmanda energiapaketiiga kooskõlastatud gaasiseaduse vastuvõtmine aprillis 2015.

VIII

Käesolevas aruandes esitatakse viis soovitud Ukrainale antava ELi abi tõhustamiseks.

Geograafiline ja poliitiline taust

01

Ukraina pindala on 603 000 km² ja 2014. aastal oli rahvaarv 44,3 miljonit. Riik saavutas täieliku iseseisvuse pärast Nõukogude Liidu kokkuvarisemist 1991. aastal. Pärast Euroopa Liidu laienemist Kesk- ja Ida-Euroopas 2004. aastal on Ukraina olnud liidu suurim ning poliitiliselt kõige olulisem otsene naaber.

02

Riigis valitseb institutsiooniline ja poliitiline ebastabiilsus. Pärast 2004. aastat on aset leidnud kolm olulist sündmust: oranž revolutsioon 2004. aastal, presidendi-valimised 2010. aastal (mis oli üldiselt demokraatlikult ja rahumeelselt korraldatud) ning Maidani revolutsioon¹ 2014. aastal.

03

Alates 2014. aastast on Ukraina territoriaalne terviklikkus olnud tõsisel ohus. Auditi toimumise ajal oli käimas konflikt Ukraina armee ja Venemaa toetatavate separatistide vahel Donetskis ja Luhanski piirkondade teatud aladel, ning Vene väed olid Krimmi poolsaare² enda valdusesse võtnud.

Majanduslik ja rahaline olukord

04

Ukraina majanduse areng on riigi iseseisvumisest saadik kehv olnud. 2008. aasta ülemaailmne majanduskriis mõjutas 2000-ndate aastate alguse positiivset majanduskasvu väga tõsiselt ning see ei ole siiani taastunud. Ukraina finantsseis on aastate jooksul halvenenud põhiliselt avaliku sektori vahendite väärkasutuse tõttu. Lisaks mõjutab riigi eelarve tulude poolt negatiivselt ulatuslik varimajandus³. Vaatamata reformialastele jõupingutustele peetakse Ukrainat endiselt kõige korrumppeerunumaks riigiks Euroopas⁴. Avaliku poliitika kujundamist mõjutavad erahuvid. Oligarhide klannid, keda on oluliselt palju pärast riigi iseseisvumist juurde tulnud, domineerivad jätkuvalt Ukraina majandust, poliitikat ja meediat.

- 1 Kasutatakse ka teisi termineid, nt Euromaidan või (Euro) Maidani sündmused, protestid, demonstratsioon või ülestõus, ning väärkuse revolutsioon.
- 2 Venemaa väidab, et Krimm on Venemaa Föderatsiooni osa, tuginedes 16. märtsil 2014 peetud referendumi tulemustele, mille Ukraina valitsus, Euroopa Liit, Ameerika Ühendriigid ja ÜRO Peaassamblee olid ebaseaduslikuks kuulutanud.
- 3 Ukrainal on Euroopa suurim varimajandus ja selle hinnanguline suurus on ligikaudu 44% SKP-st. Vt Igor Vinnitšuk ja Serhii Ziukov, „Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis“, Tšernivtsi Ülikool, 2013.
- 4 Transparency International paigutas Ukraina 2015. aastal 168 riigi hulgas 130. kohale (2014. aastal 175 riigi hulgas 142. kohal) (Vt <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

05

Konflikt Ukraina idaosas on majandus- ja finantsolukorda oluliselt halvendanud, neelates riigi niigi piiratud rahalised vahendid ja hävitades riigi kõige olulisema tööstuspiirkonna. 2014. aasta alguses hindas Ukraina valitsus riigi välisabi vajaduste suuruseks ligikaudu 35 miljardit USA dollarit perioodil 2014-2015. Riigile kuuluva gaasifirma Naftogaz kahjum on üha enam riigi rahalisi vahendeid neelanud ning need on suurenenud 1,9%-lt SKP-st 2013. aastal 5,7%-le SKP-st 2014. aastal, mil see oli suurem kui üldine valitsemissektori eelarvepuudujääk (4,6%)⁵.

ELi-Ukraina koostööraamistik

06

ELi ja Ukraina vaheline koostöö on osa Euroopa naabruspoliitikast ja selle idamõõtmest – idapartnerlusest. Koostööd edendati põhiliselt partnerlus- ja koostöölepingu allkirjastamisega 1994. aastal, ELi ja Ukraina tegevuskavaga 2005. aastal ja assotsieerimiskavaga 2009. aastal⁶.

07

2007. aasta märtsis alustasid EL ja Ukraina läbirääkimisi uue tõhustatud lepingu üle (mida alates 2008. aasta septembrist nimetati assotsieerimislepinguks), et asendada sellega partnerlus- ja koostööleping; läbirääkimised lõppesid detsembris 2011 ja leping parafeeriti. 2013. aasta veebruaris toimunud ELi ja Ukraina 16. tippkohtumisel kinnitas Ukraina oma otsustavust näidata üles sihikindlat tegutsemist ja märgatavaid edusamme kolmes valdkonnas: valimistega seotud puudujääkide kõrvaldamine, edusammud valikulise õigusemõistmise probleemi lahendamisel ja selle kordumise vältimisel ning assotsieerimiskavas määratletud reformide läbiviimine. 21. novembril 2013 otsustas Ukraina assotsieerimislepingu allkirjastamisega seotud ettevalmistused peatada. See ootamatu kannapööre põhjustas suure Maidani demonstratsiooni, millega toetati poliitilist assotsieerumist ja majanduslikku integratsiooni ELiga. Pärast Maidani sündmusi allkirjastasid EL ja Ukraina assotsieerimislepingu poliitilised sätted 21. märtsil 2014 ning ülejäänud sätted 27. juunil 2014⁷. Lepingus nähakse ette ELi ja Ukraina suhete tugevdamine kõikides koostöövaldkondades ning sätestatakse ka reformikava, mis põhineb põhjalikul kaval, millega Ukraina viia õigusaktid ELi normidega kooskõlla.

- 5 IMF riigiaruanne nr 15/69: „Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report“, Rahvusvaheline Valuutafond, märts 2015.
- 6 2009. aasta assotsieerimiskava ajakohastati 2011., 2013. ja 2015. aastal.
- 7 2016. aasta aprilli keskpaigaks olid assotsieerimislepingu ratifitseerinud Ülemaada (Ukraina parlament), Euroopa Parlament oli selle sõlmimiseks oma nõusoleku andnud ja 27 liikmesriiki olid selle samuti ratifitseerinud (Madalmaad ei ole pärast riikliku referendumiga negatiivseid tulemusi veel vastu võtnud lõplikku otsust ratifitseerimise kohta). Assotsieerimislepingu mõningaid osi on kohaldatud ajutiselt.

ELi rahaline abi

08

Tegevuskava rakendamiseks Ukrainale toetustena antavat finantsabi anti põhiliselt Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi (ENPI)⁸ raames, mis asendati 2014. aastal Euroopa naabuspoliitika rahastamisvahendiga (ENI)⁹. Ukrainale antavat ENPI kahepoolset abi kavandati perioodi 2007–2013 riigistrateegia dokumendi ja kahe riikliku soovituskavaga (2007–2010 ja 2011–2013). Keerulise olukorra tõttu ei ole pärast seda uusi riigistrateegia dokumente ega riiklikke soovituskavasid välja kuulutatud. Enamiku ENPI ja ENI abi (65%) andmiseks kasutati valdkondliku eelarvetoetuse lähenemisviisi. Ukrainale anti ELi toetusi ka tuumaohutuselase koostöö rahastamisvahendi ning stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahendi kaudu.

09

Lisaks toetustele on EL Ukrainale andnud makromajanduslikku finantsabi (MFA), st laene, mida makstakse välja mitme osamakse kaupa pärast makromajandusliku olukorra ja valdkondlike reformidega seotud tingimuste täitmist. **Tabelis 1** on näidatud Ukrainale toetuste ja laenude näol antava ELi finantsabi jaotus perioodil 2007–2015.

- 8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1638/2006, millega kehtestatakse üldsätted Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi loomise kohta (ELT L 310, 9.11.2006, lk 1).
- 9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määrus (EL) nr 232/2014, millega luuakse Euroopa naabuspoliitika rahastamisvahend (ELT L 77, 15.3.2014, lk 27).

Tabel 1 ELi kahepoolne abi Ukrainale perioodil 2007–2015, jaotus rahastamisvahendi kaupa (miljonites eurodes)

	Eraldised kokku ¹	
	Summa	Osakaal
Ukrainale antav ELi abi kokku (sh MFA)	5019	100%
Toetus kokku	1609	32%
ENPI/ENI ²	1330	27%
millest		
Eelarvetoetus ^{3,4}	794	16%
Muud ENPI/ENI toetused	536	11%
Stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahend	54	1%
Tuumaohutuselase koostöö rahastamisvahend	225	4%
Makromajandusliku finantsabi (MFA) laenud kokku	3410	68%
MFA I	610	12%
MFA II	1000	20%
MFA III	1800	36%

1 Andmed kuni 30. novembrini 2015.

2 Euroopa naabus- ja partnerlusinstrument / Euroopa naabuspoliitika rahastamisvahend.

3 Sisaldab riigi ülesehitamise lepingut.

4 Ei sisalda täiendavatele meetmetele (tehniline abi) eraldatud 29 miljonit eurot.

10

2014. aasta märtsis kuulutas komisjon välja Ukraina soovitusliku toetuspaketi summas 11,2 miljardit eurot, mis sisaldas 8 miljardi euro ulatuses EIP (Euroopa Investeerimispank) ja EBRD (Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank) laene reformiprotsessi toetamiseks perioodil 2014–2020 (vt punktid 17 ja 18).

Ukrainale antava ELi abi täpne sisu

Ebastabiilne poliitiline, majanduslik ja haldusalane olukord pärssis ELi–Ukraina koostööd

Assotsieerimislepingualased läbirääkimised tugevdasid ELi ja Ukraina vahelist dialoogi

11

Auditeeritud perioodil toimus ELi ja Ukraina vaheline dialoog üldises raamistikus, mis koosnes läbirääkimistest ja hiljem assotsieerimislepingu esialgsest kohaldamisest. Praegused ELi ja Ukraina vahelise koostöö alased jõupingutused tuginevad 2014. aastal allkirjastatud assotsieerimislepingule ja assotsieerimiskava 2015. aasta versioonile. Kõrgetasemelist koostööd arutati iga-aastastel ELi ja Ukraina tippkohtumistel ning ELi ja Ukraina koostöö-/assotsiatsiooninõukogu koosolekutel. Koostöö-/assotsiatsiooninõukogu abistamiseks loodi ELi ja Ukraina koostöö- ja assotsiatsioonikomitee koos seitsme allkomiteega, mis vastutavad tegevuskava ja assotsieerimiskava edenemise järelevalve eest¹⁰. Volinike ja kõrgemate ametnike külastused aitasid samuti dialoogiprotsessile kaasa. Riigi rahanduse juhtimine, korruptsioonivastane võitlus ja energia sisaldasid ametlikult dialoogiprotsessis.

Poliitiline ja haldusalane ebastabiilsus aeglustasid ELi ja Ukraina vahelist dialoogi ning reformide edenemist

12

Ukraina poliitiline ebastabiilsus mõjutas oluliselt ELi ja Ukraina vahelist koostööd ning ELi abi rakendamist. Aastatel 2004–2014 leidis Ukrainas aset kolm olulist poliitilist muutust (vt punkt 2), mille tagajärjel toimusid suured muutused riigi poliitilistes seisukohtades, eriti Euroopa-suunalistes püüdlustes. Muutustel oli oluline mõju seadusandlusele, nt vastuvõetud õigusaktide tagasivõtmine ja tagasipööramine, ning avaliku halduse stabiilsusele, eriti keskastme ja kõrgema juhtkonna tasemel.

13

Auditeeritud perioodi jooksul üritati Ukraina avalikku haldust mitu korda restruktureerida (nt aastatel 2010 ja 2011). Kuni 2014. aastani pärssis restruktureerimisprotsessi poliitiline soovimatus järgida ELi juhtimisstandardeid. Restruktureerimisprotsessi viidi elluebamõjusalt ja see mõjutas kohapeal ELi programmide elluviimist. Kontrollikoda leidis, et auditi toimumise ajal näidati avaliku halduse reformi suhtes üles suurt poliitilist tahet. Keskastme ja kõrgema taseme juhtkonna rotatsioon seadis aga ohtu ELi abiga toetatavad reformid ja tulemuste jätkusuutlikkuse, samas kui madalate palkade tõttu tekkis potentsiaalne motivatsioon korruptsiooniks.

10 Auditi toimumise ajal oli assotsieerimiskavas nõutud uute koostööüksuste asutamine pooleli.

14

Kontrollikoda leidis, et pärast Maidanit arenes koostöö edasi mitmes valdkonnas, mille tegevus oli perioodil 2007–2013 seiskunud (nt avaliku halduse reform ja energiaspektori reorganiseerimine). Ukraina majandus- ja geopoliitilised probleemid mõjutavad aga tugevalt valitsuse prioriteete ja avaliku teenistuse tegevust.

Komisjon on alates 2010. aastast üha rohkem rõhutanud oligarhilise süsteemiga seotud riske

15

Kontrollikoda leidis, et alates 2010. aastast on komisjon olnud otsekohesem Ukrainas oligarhilise süsteemiga tekitatavate riskide suhtes, nagu mittetoimiv avalik haldus, ülevalt-alla korruptsioon ja isiklike huvide edendamiseks avalike vahendite kasutamine¹¹. Komisjon hindas huvide konflikti kõikidel Ukraina halduse tasanditel väga suureks ning üritas riski maandada ametliku dialoogi ja eelarvetoetuse maksete peatamisega. Samuti loodeti, et riigi rahanduse juhtimise reformistrateegia (2013) ja korruptsioonivastase võitluse strateegia (2014) elluviimisest saadavale abile¹². Erastamise valdkonnas ei sisaldanud ELi eelarvetoetus ega makromajandusliku finantsabi programmid tingimusi, mis oleksid taganud, et erastamine on edaspidi avatud ja õiglane. Komisjon toetas aga Rahvusvaheline Valuutafondi (IMF) erastamiseesmärke, viidates makromajandusliku finantsabi tingimustes IMFi programmi elluviimisele.

16

Alates 2015. aasta algusest on õiguslike algatustega üritatud murda oligarhide haaret Ukraina poliitika ja majanduse üle. Vaatamata sellele on risk endiselt suur (vt **1. selgitus**) ja saavutatud tulemused on ikka veel kavandatust kehvemad (vt punkt 63).

- 11 2010., 2011. ja 2012. aasta välisabi korraldamise aruanded (ei ole avalikkusele kättesaadavad).
- 12 Euroopa Komisjoni riskijuhtimise raamistik Ukrainale, riskiregister 2012–2014 (ei ole avalikkusele kättesaadav).

Ukraina ametkondade oligarhiavastase kampaania käivitamine

2015. aastal algatas Ukraina valitsus kooskõlas ELi nõuetega kampaania oligarhide haarde vähendamiseks riigi majandus- ja poliitilise süsteemi üle. Nimetatud algatuse raames käivitati mitu uurimist ja esitati süüdistusi ning mõningate oligarhide varad võeti uurimise alla, eriti energiasektoris. Nimetatud meetmed olid aga harvad ja vastuolulised ning endised ja praegused oligarhid avaldasid neile tugevat vastupanu. Osa oligarhidest esitasid omal algatusel Ukraina jaoks reformiettepanekuid¹³.

¹³ Näiteks asutati 2015. aasta märtsis Ukraina moderniseerimise agentuur (vabäühendus, mille peakorter on Viinis ja mida rahastab üks energiasektoris tegutsev Ukraina oligarh), eesmärgiga esitada oma eraldi Ukraina moderniseerimise tegevuskava ja luua riigi taastamise rahastu. Amet võttis tööle isikuid, kes olid varem kogunud tuntuust ELi ja liikmesriigi tasandil töötades. Kuna ameti tegevus dubleerib üldiselt Ukraina valitsuse ja ELi tegevust, on oht, et see aetakse segi Ukrainale antava ametliku ELi abiga.

EL reageeris 2014. aastal Ukraina kriisile küll kiirelt, kuid see oli siiski vaid hädaabilahendus

Komisjoni 2014. aasta märtsi rahastamispakett sisaldas põhiliselt potentsiaalseid laene

17

5. märtsil 2014 kuulutas komisjon välja 11,2 miljardi euro suuruse soovitusliku paketi aastateks 2014–2020 (vt **tabel 2**), eesmärgiga aidata stabiliseerida Ukraina majanduslikku ja rahalist olukorda, abistada üleminekuprotsessis, julgustada poliitilisi ja majandusreforme ning toetada kaasavat arengut¹⁴. Arvestades olukorra kiireloomulisust selle poliitilise avalduse ajal (5. märts 2014) koostas komisjon selle paketi, analüüsimata põhjalikult abi arutamise viisi või teiste rahastajatega tehtava koostöö korraldust; lisaks ei olnud nõuetekohaselt arvesse võetud ega dokumenteeritud ELi ohustavaid finantsriske. Analüüs ja dokumenteerimine tehti hiljem komisjoni õigusaktide ettepanekute lisades.

14 Vt http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_en.htm ja täpsemate üksikasjade saamiseks: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

Tabel 2

Ukrainale antav ELi toetus – 5. märtsil 2014 avaldatud soovituslik pakett perioodiks 2014–2020

Rahastamise allikas	Soovituslikud summad (miljonites eurodes)
I. EUROOPA KOMISJON (2014–2020)	
I.1 Arenguabi kokku (toetused)	1565
Kahepoolsed toetused (peamiselt Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend):	
– 2014. aasta tegevusprogramm	140–200
– aastate 2015–2020 tegevusprogrammid (keskmine)	780
– aastate 2015–2020 katusprogramm (põhimõte „rohkema eest rohkem“)	240–300
Naabruspoliitika investeerimisrahastu	200–250
Rahu- ja stabiliseerimisvahend	20
Ühine välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP)	15
I.2 Makromajanduslik finantsabi (laenud) ¹	1610
II RAHVUSVAHELISED FINANTSASUTUSED	
EIP	kuni 3000
EBRD	5000
KÕIK KOKKU	11 175

1 Lisaks anti 2015. aastal uus MFA laen (MFA III) summas 1,8 miljardit eurot.

18

2014. aasta märtsi finantsabi pakett sisaldas põhiliselt (71,5%) potentsiaalseid EIP ja EBRD laene Ukrainale. Ei ole kindel, kas EIP ja EBRD eraldised makstakse¹⁵ ka täies mahus välja. Paketiga suurendati toetuste väärtust ligikaudu 220 miljonile eurole aastas kuni aastani 2020; perioodil 2007–2013 oli see ligikaudu 140 miljonit eurot aastas. Katusprogrammi (põhimõtte „rohkema eest rohkem“ alusel) raames antavad toetused ei ole aga garanteeritud, kuna need sõltuvad demokraatia ja inimõiguste alal tehtud tõendatud edusammudest. Teisalt ületavad MFA raames tehtavad väljamaksed (3,41 miljardist eurost 2,21 miljardit) märtsis 2014 väljakuulutatud paketi sisalduvat soovituslikku summat. Kontrollikoda leidis, et komisjoni hallatav makromajandusliku finantsabi rahastamisvahend oli kõige mõjusam vahend, mis võimaldas Ukraina keerulise finantsolukorra leevendamiseks lubatud toetuse riigile kiiresti välja maksta.

Komisjon kasutas Ukraina kriisi kiireks käsitlemiseks erimeetmeid

19

Ukrainale suunatud ELi poliitikat toetavad mitu strateegiadokumenti, milles sätestatakse peamised eesmärgid ja prioriteedid, mis on suunatud ELi poliitika ühtlustamisele ning mõjusaks muutmisele. Sellised strateegiadokumendid ei olnud aga koostatud selleks, et suunata poliitika kujundamist kriisiolukorras, nagu 2013. aasta novembris alanud kriis Ukrainas. Komisjon oli sunnitud radikaalsete muutustega kiiresti ja ilma eelnevalt paika pandud strateegiata kohanema.

20

Kriisi tõttu peatati Ukraina mitmeaastase programmitöö menetlus. Komisjonil ei olnud võimalik kasutada oma ühtset toetusraamistikku, milles määratletakse mitmeks aastaks prioriteetsed valdkonnad, et eraldada abi 2014. ja 2015. aastaks. Vastavalt määrusele¹⁶ hakkas komisjon abi andma iga-aastaste erimeetmete vormis.

15 Alates 2014. aastast on EIP ja EBRD suutnud vastavatest projektilaenudest lepingutega katta ca 940 ja 870 miljonit eurot (soovituslikud summad 2015. aasta juuli lõpuks).

16 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määruse (EL) nr 236/2014, millega sätestatakse liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise ühised eeskirjad ja menetlused (ELT L 77, 15.3.2014, lk 95), artiklid 2.5 ja 2.1.

EL asutas Ukrainas oma suurema tegevuse haldamiseks eriotstarbelised struktuurid

21

Paralleelselt Ukrainale antava ELi abi olulise suurendamisega 2014. aastal asutas EL uusi üksusi, et tagada täiendavad ekspertteadmised Ukraina nõustamiseks reformiprotsessi käigus. Kaks kõige märkimisväärsemat algatust on komisjoni loodud Ukraina toetusrühm (SGUA) ja ELi nõuandemissioon tsiviiljulgeoleku sektori reformiks (EUAM)¹⁷. Nii SGUA kui EUAM tõhustavad oluliselt ELi ja Ukraina vahelist koostööd. Nad annavad eksperditeadmisi sihtvaldkondadele, mida juba abistab ELi delegatsioon. Kontrollikoda leidis, et seetõttu oli oht, et nende tegevus kattub ELi delegatsiooni omaga ja tekitab segadust Ukraina ametiasutuste seas, eriti korruptsioonivastase võitluse puhul hõlmab seda valdkonda kõigi kolme tegevus). 2015. aastal võttis komisjon meetmeid selle ohu kõrvaldamiseks¹⁸.

22

Suurendatud ELi rahastamise kasutamise tagamiseks kavandas komisjon 2014. aasta juunis pettuste ja korruptsiooni uurimiseks koos Ukraina ametiasutustega ühise sõltumatu asutuse loomist¹⁹. 2015. aasta lõpuks ei olnud seda ühist asutust veel loodud.

Rahastajad tõhustasid omavahelist koordineerimist, kuna Ukraina valitsuse sellealane tegevus oli nõrk

Ukraina valitsuse poolne rahastajate koordineerimine oli nõrk

23

Ukraina ametkondade tegevus rahastajate koordineerimisel oli nõrk. Ministriühemisevaheline teabevahetus oli väike, Ukraina poolel puudus vastutav asutus ja ülesannete jaotus oli ebaselge. Ka 2006. ja 2011. aasta avaliku sektori kulutuste ja finantsaruandluse hindamistes (vt punkt 46) hinnati kriitiliselt välisabialase finantsteabe liikumist Ukraina valitsuse ja rahastajate vahel. Kuigi Ukraina valitsus üritas perioodil 2008-2009 rahastajate koordineerimist tsentraliseerida, ei jagatud selgeid mandaate ja poliitiline toetus suundus kiiresti mujale, mistõttu kukkus algatus läbi.

- 17 EUAM on täitevvõimuta ja relvastamata ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioon, millega toetatakse, nõustatakse ja juhendatakse strateegilisel tasandil Ukraina poliitilisi ja institutsioonilisi sidusrühmi tsiviiljulgeoleku valdkonna reformi alal.
- 18 Nt kattuvuse vähendamise ajutise lahendusena pidi EUAM töötama korruptsioonivastase võitluse ameti loomise nimel ning SGUA tegelema korruptsioonivastase võitluse reformidega justiitsministeeriumi tasandil.
- 19 25. juuni 2014. aasta teabekiri Ukrainale antava Euroopa Komisjoni abi kohta http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm.

24

Alates 2014. aastast on majandusarengu ja kaubandusministeerium võtnud rahastajate koordineerimiseks meetmeid, kuid nende väljundid ja jätkusuutlikkus on hetkel ebakindlad²⁰. 2012. aastal alanud rahvusvahelise tehnilise abi seaduse koostamisprotsess on alates 2014. aastast peatatud.

Rahastajad on omavahelist koordineerimist alates 2014. aastast parandanud

25

Rahastajate kaasamise suurendamine Ukrainas tekitab täiendavaid probleeme seoses rahastajate ringkondade koordineerimisega ja niigi viletsa vahendite kasutamise suutlikkuse edasist halvenemist. Komisjon on alates 2014. aastast saadik teiste põhirahastajatega sageli kohtunud. Komisjon koos teiste rahastajatega koostas ja ajakohastas Ukrainale antava abi plaani. Kontrollikoda leidis, et rahastajate plaan sisaldas paralleelseid tegevusi, nagu ELi ja USAIDi (USA Rahvusvahelise Arengu Amet) õigusvaldkonna projektid. Kuigi komisjon ei osale EBRD mitme rahastajaga fondis, on loodud mehhanismid, mis aitavad EBRD-I koordineerida oma projektide ja programmide alaseid otsuseid asjaomaste komisjoni talitustega.

20 Auditi toimumise ajal ei olnud rahastajate mandaate veel jagatud ja Ukraina valitsus ei olnud veel selget rahastajate koordineerimispoliitikat koostanud. 8. juulil 2014 peeti Brüsselis Ukrainale antava rahvusvahelise toetuse koordineerimise kõrgetasemeline kohtumine (koos mitme rahastajamaa esindajate, ELi, muude peamiste rahvusvaheliste institutsioonide ja rahastajaorganisatsioonidega). 2014. aasta augustis korraldati rahastajate ja investorite konverents, et kontrollida perioodi 2014–2016 Ukraina majanduse elavdamise ja kasvu kava elluviimist. See asendati 2015. aasta aprillis Ukrainale rahastajate/äriühenduste ja kodanikuühiskonna jaoks antavat abi käsitleva rahvusvahelise konverentsiga.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

26

Perioodi 2007–2015 puhul uuris kontrollikoda, kas komisjoni²¹ ja Euroopa välisteenistuse abi, mida edaspidi nimetatakse ELi abiks²², oli mõjus toetamaks Ukraina kujundamist hästi juhitud riigiks. Kontrollikoda keskendus riigi rahanduse juhtimisele ja korrupsioonivastasele võitlusele ning gaasisektorile ja energiatõhususele. Nimetatud valdkonnad on Ukraina reformiprotsessis eriti tähtsad ning neile on antud olulisel määral ELi abi. Abi eesmärk oli tõhustada juhtimist rahvusvaheliste standardite ja parimate tavade kaudu²³.

27

Audit hõlmas kõiki alates 2007. aastast käivitatud ENPI ja ENI ELi eelarvetoetuse ja makromajandusliku finantsabi programme ning samuti vahendeid komisjoni finantsabi paketist, mis võeti vastu 2014. aastal seoses kriisiolukorraga Ukrainas. Kontrollitud programmide nimekiri on esitatud *lisas*.

28

Kontrollikoda viis auditi läbi ajavahemikus juuni 2014 kuni detsember 2015. Auditis keskenduti järgnevale:

- Ukrainale antava ELi abi mõjususe riigi rahanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse parandamisel; ning
- Ukrainale antava ELi abi mõjususe gaasisektori juhtimise ja Ukraina kaudu ELi turule liikuvate gaasitarnete kindluse parandamisel.

29

Käesoleva auditi aluseks olid komisjoni, Euroopa välisteenistuse, ELi delegatsiooniga Ukrainas, Ukraina ametiasutuste ja ametite, kodanikuühiskonna organisatsioonide, ELi liikmesriikide²⁴, rahvusvaheliste finantsasutuste ja Rahvusvahelise Energiaagentuuriga tehtud intervjuud ja teabevahetus, ning samuti dokumentide kontroll, mis sisaldas poliitika ja strateegiadokumente ning muid mõttekodade ja kodanikuühiskonna organisatsioonide asjaomaseid aruandeid. Lisaks tehti auditi käigus märtsis 2015 nädalane auditikäik Kiievisse.

- 21 Põhiliselt naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste, majandus- ja rahandusküsimuste ning energiavaldkonna eest vastutavad peadirektoradid.
- 22 Kuni 2010. aasta lõpuni vastutas Euroopa Komisjon nii Euroopa naabruspoliitika lähenemisviisi arendamise, programmitöö ja elluviimise kui ka naabruspoliitika üldise raamistiku eest. Pärast Euroopa välisteenistuse loomist 2010. aasta detsembris läks vastutus poliitika väljatöötamise ja üldise koostööraamistiku eest Euroopa välisteenistusele; abi programmitöö eest vastutasid Euroopa välisteenistus ja komisjon koos. Abi rakendamine on endiselt komisjoni ülesanne.
- 23 Näited: riigi rahanduse juhtimises rakendada INTOSAI standardeid ja metoodikat, ühtlustada avaliku sektori sisekontrolli rahvusvaheliste standarditega ning teha tööd riigihangete valdkonna ELi õigustikuga ühtlustamise nimel. Korrupsioonivastase võitluse puhul ratifitseerida ÜRO korrupsioonivastane konventsioon ja Euroopa Nõukogu korrupsiooni kriminaalõiguslike aspektide konventsioon.
- 24 Prantsusmaa, Itaalia, Ungari, Sloveenia ja Rootsi.

I osa. Ukrainale antava ELi abi mõjususe riigi rahanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse parandamisel

30

Kontrollikoda uuris, kas ELi ja Ukraina vaheline dialoog oli mõjus riigi rahanduse juhtimise probleemide ja korrupsioonivastase võitluse käsitlemisel, kas ELi abi ülesehitus ja järelevalve aitasid mõjusalt kaasa riigi rahanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse parandamisele, ning kas sellega saadi neis valdkondades käegakatsutavad ja püsivad tulemused. Kontrollikoja leidudes kasutatud ja auditeeritavatega arutatud põhilised dokumentaalsed tõendid olid asutusesisesed allikad, nagu komisjoni sisemised juhtimisaruanded – järelevalvearuanded, iga-aastased edu- ja vastavusaruanded, ning välised allikad, nagu PEFA, SIGMA, OECD ja CSO aruanded.

ELi ja Ukraina vaheline riigi rahanduse juhtimist käsitlev dialoog on oluliselt paranenud pärast 2013. aastat ja korrupsioonivastane võitlus pärast 2011. aastat

ELi ja Ukraina vaheline riigi rahanduse juhtimist käsitlev dialoog: katkendlik lähenemine ja kuni 2013. aastani puudus usaldusväärne riigi rahanduse juhtimise reformistrateegia

31

Riigi rahanduse juhtimine ja korrupsioonivastane võitlus sisaldasid ametlikult dialoogiprotsessis (vt punkt 11). Riigi rahanduse juhtimisel oli aga ELi ja Ukraina vahelises dialoogis vaid tagasihoidlik tähtsus enamiku auditeeritud perioodist. ELi ja Ukraina vahelise dialoogi põhidokumentides keskenduti vähestele riigi rahanduse juhtimise komponentidele²⁵. Perioodi 2007–2013 riigistrateegia dokumendis ja kahes riiklikus soovituskavas (2007–2010 ja 2011–2013) viidati väga vähe riigi rahanduse juhtimisele ja korrupsioonivastasele võitlusele.

32

2010. aastal tehtud Euroopa Komisjoni ja Ukraina vahelise koostöö hindamises²⁶ suhtuti väga kriitiliselt sellesse, kuidas Ukrainas riigi rahanduse juhtimise probleeme käsitleti, märkides, et riigi rahanduse juhtimise probleemide kohta Ukraina valitsusega sügava poliitilise dialoogi pidamiseks puudus raamistik. Riigi rahanduse juhtimise jaoks tervikuna ei olnud konkreetset allkomiteed loodud. Riigi rahanduse juhtimise komponente (nt audit, finantskontroll ja riigihanked) arutati erinevates asjaomastes allkomiteedes. Hindamise kohaselt ei olnud ei valdkondliku eelarvetoetuse programmide elluviimise edenemise hindamiseks loodud ühised järelevalverühmad ega majandus- ja sotsiaalküsimuste, rahanduse ja statistika allkomitee, mis tuli kokku korra aastas ja tegeles väga paljude erinevate teemadega, selle ülesande täitmiseks sobiv ega piisav struktuur²⁷.

- 25 Riigi rahanduse juhtimise valitud komponendid olid riigihanked, maksustamine ja palju vähemal määral avaliku sektori sisefinantskontroll, välisaudit ja eelarveplaneerimine.
- 26 „Evaluation of the European Commission’s Cooperation with Ukraine“, ADE (*Analysis for Economic Decisions*) poolt Euroopa Komisjoni jaoks tehtud hindamine, detsember 2010.
- 27 Sealsamas, lk 87.

Tähelepanekud

33

Üheks pikaajaliseks probleemiks oli riigi usaldusväärse rahanduse juhtimise reformistrateegia puudumine. 2007. aastal võttis Ukraina valitsus vastu Maailmapanga abiga koostatud riigi rahanduse juhtimise strateegia. EL esitas auditeeritud perioodil riigi rahanduse juhtimise eelarvetoetuse programmi 2007. aastal ja 2010. aastal. Mõlemad ettepanekud lükati tagasi, kuna 2008. aasta jaanuaris käivitatud 50 miljoni USA dollari suuruse Maailmapanga projektiga kavandati riigi rahanduse juhtimisega seotud probleeme piisaval määral käsitleda. Maailmapanga riigi rahanduse juhtimise moderniseerimisprojekt oma eesmärgi siiski ei saavutanud²⁸. Alates 2010. aastast toodi mitmes olulisel uuringus ja hindamises välja puudusi Ukraina riigi rahanduse juhtimisstrateegias²⁹.

34

Vastusena sellele kriitikale hakkas EL alates 2011. aastast riigi rahanduse juhtimise reformi selgesõnalisemalt nõudma³⁰. 2012. aastal moodustas rahandusministeerium riigi rahanduse juhtimise töörühma, et koostada reformistrateegia, mis võimaldaks taaslustada eelarvetoetuse makseid, mis riigi rahanduse juhtimise alase aeglase edenemise (eriti riigihangete valdkonnas) tõttu 2011. aastal peatati. Komisjon (eelkõige ELi delegatsiooni kaudu Kiievis) aitas oluliselt rahandusministeeriumil enne 2013. aasta Vilniuse tippkohtumist välja töötada riigi vastuvõetava rahanduse juhtimise reformistrateegia ja tegevuskava.

ELi ja Ukraina vaheline korruptsioonivastase võitluse alane dialoog: aeglane algus ja piiratud edenemine, hoolimata enamiku auditeeritud perioodi jooksul ELi tehtud jõupingutustest ning pärast Maidani sündmuse antud uuest hoost

35

Korruptsioonivastast võitlust mainiti 1994. aasta ELi ja Ukraina vahelise partnerlus- ja koostöölepingu tegevuskavades ning see oli Ukrainaga peetava dialoogi päevakavas. Pärast 2004. aasta oranži revolutsiooni üritas Ukraina korruptsioonivastast võitlust tugevdada, luues rahvusvaheliste organisatsioonide tehtud analüüside ja soovitustel põhineva uue raamistiku. EL kutsus Ukrainat üles liituma riikide korruptsioonivastase ühendusega (GRECO) ja viima ellu selle soovitusel ning ratifitseerima ÜRO korruptsioonivastased konventsioonid. Ukraina astus GRECO liikmeks 2006. aastal ja ratifitseeris ÜRO konventsioonid 2009. aastal. Kuni 2010. aastani oli rahvusvaheliste soovitude elluviimine aeglane³¹.

36

2010. aasta detsembris tühistas vastvalitud Ukraina parlament korruptsioonivastase võitluse õigusaktide paketi ja muud meetmed, mis olid 2009. aastal vastu võetud, kuid mida ei olnud veel rakendatud. Vastusena sellele on EL alates 2011. aastast viisanõude kaotamise tegevuskavasse lisanud eesmärgid, mis käsitlevad korruptsioonivastase võitluse õigusakte ja korruptsioonivastase võitluse asutusi.

28 2015. aastast pärinevas projekti lõpphindamises antakse üldiseks väljundi hinnanguks mitterahuldav: Ülesehituse asjakohasus hinnati tagasihoidlikuks, kuna ei ole selge, kas projekti kavandatud tegevused olid suunatud läbipaistvuse eesmärgi täitmisele. Riigi rahanduse juhtimise tugevdamise eesmärgi saavutamine tegevuse tõhususe seisukohast hinnati tagasihoidlikuks. Riigi rahanduse juhtimise tugevdamise eesmärgi saavutamine läbipaistvuse seisukohast hinnati minimaalseks. Mõjusid hinnati tagasihoidlikuks. Need hinnangud viitavad olulistele puudustele projekti koostamises ja elluviimises, mistõttu anti väljundile hinnanguks mitterahuldav. (Vt <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25709407ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 2011. aastal avaldatud SIGMA hindamises leiti, et strateegia oli suunatud peamiselt Maailmapanga koostatud riigi rahanduse juhtimise programmi eesmärkidele, kuigi riigi rahanduse juhtimise valdkondade ulatus oli väike. Strateegia ulatus kritiseeriti ka Euroopa naabruspoliitika piirkonna valitud riikide riigi rahanduse juhtimise probleemide uuringus ning 2010. aastal koostatud Euroopa Komisjoni ja Ukraina vahelise koostöö hindamises.

30 Pärast 19. detsembri 2011. aasta tippkohtumist esitas laienemise ja Euroopa naabruspoliitika volinik Ukraina peaministri esimesele asetäitjale eelarvetoetuse alal edasi liikumiseks riigi rahanduse juhtimise nõudeid sisaldava mitteametliku dokumendi. Nõuete hulka kuulus riigi rahanduse juhtimise töörühma loomine, riigi rahanduse juhtimise reformistrateegia koostamine ja riigi rahanduse juhtimise tegevuskava väljatöötamine.

37

Pärast Maidani revolutsiooni võttis EL korruptsioonivastase võitluse alaste soovitude tugevdamiseks täiendavaid meetmeid. Pärast assotsieerimislepingu allkirjastamist 2014. aastal sisaldas 2015. aasta ELi ja Ukraina vaheline assotsieerimiskava konkreetsemaid lühiajalisi prioriteete, eelkõige 14. oktoobril 2014 vastu võetud korruptsioonivastase võitluse õigusaktide paketi elluviimise ning korruptsioonivastase võitluse riikliku ameti ja korruptsiooni ärahoidmise riikliku asutuse loomist ja nende tegevuse mõjususe tagamist. Kodanikuühiskonna organisatsioonid, mida peetakse korruptsioonivastase võitluse reformide seiskumisohu vähendamisel oluliseks elemendiks, olid rohkem dialoogiprotsessi kaasatud.

Abi ülesehitus võimaldas kiirelt väljamakseid teha, kuid selles ei võetud alati piisavalt arvesse kavandatavaid reforme

Eelarvetoetuse programmides ja makromajanduslikus finantsabis sisalduvad riigi rahanduse juhtimise ja korruptsioonivastase võitluse tingimused sisaldasid puudusi

38

Riigi rahanduse juhtimise reform on osa eelarvetoetuse üldtingimustest³², mis peavad olema enne maksete tegemist täidetud. Nimetatud üldtingimuste täitmine on kindlasummaliste osamaksete tegemise ainuke tingimus. Riigi rahanduse juhtimise positiivne hinnang sõltub riigi rahanduse juhtimise reformistrateegia elluviimise piisavast edukusest³³. Ukraina eelarvetoetuse programmide rahastamistingimused ei ole aga alati selged selles osas, milliseid konkreetseid vaheeesmärkidel või väljunditel põhinevaid samme peetakse „piisavalt edukaks“³⁴.

39

Lisaks kõikide osamaksete väljamaksmise ning riigi rahanduse juhtimise ja korruptsioonivastase võitluse projektidega seotud riigi rahanduse juhtimise üldisele tingimusele sisaldas osa programmidest konkreetseid riigi rahanduse juhtimise ja korruptsioonivastase võitluse näitajaid muutuva summaga osamaksete tegemiseks. Näitajad moodustasid olulise osa (kokku 10–20%) asjaomastest muutuva summaga osamaksetest. Nimetatud näitajate suhteliselt tagasihoidlik täitmise tase näitas selle lähenemisviisiga riigi rahanduse juhtimise reformiprotsessis saadava lisandväärtuse vähesust (vt punkt 50).

- 31 Vt OECD Ida-Euroopa ja Kesk-Aasia korruptsioonivastase võrgustiku Istanbuli korruptsioonivastane tegevuskava: „Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report“, detsember 2010 (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).
- 32 Valdkondliku eelarvetoetuse programmid koosnevad tavaliselt kindlasummalistest ja muutuva summaga osamaksetest. Kindlasummalised osamaksud on seotud üldtingimuste täitmisega ja muutuva summaga osamaksud on lisaks seotud veel erinäitajate täitmise edukusega. Üldtingimusi kohaldatakse kõikide osamaksete väljamaksmisel ning need sisaldavad riiklikku/valdkondlikku poliitikat ja reforme (avaliku sektori poliitika), stabiilset makromajanduslikku raamistikku, riigi rahanduse juhtimist ning alates 2012. aastast eelarve läbipaistvust ja järelevaet.
- 33 Nt piirihalduse eelarvetoetuse programm sisaldab tingimust, milles nõutakse vaid „keskpika perioodi eelarveraamistiku edasiarendamise järjepidevat parandamist“; 2012. aasta energjavaldkonna II eelarvetoetuse programm sisaldab samuti väga laialdast riigi rahanduse juhtimise tingimust – mainides täpsustamata programmi riigi rahanduse juhtimise parandamiseks.
- 34 Vt ka kontrollikoja eriaruanne nr 11/2010: „Komisjonipoolne üldeelarve toetus Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikides, Lõuna-Ameerikas ja Aasia riikides“ (<http://eca.europa.eu>).

40

Makromajandusliku finantsabi programmide rahastamislepingute kohaselt võib komisjon osamakseid teha vastavalt sellele, kui suures osas programmiga sätestatud tingimusi on täidetud. Seepärast kohaldab komisjon tingimuste sõnastamise ja nende hinnangulise täitmismäära puhul kaalutlusruumi. Nimetatud kaalutlusruum osutus aga mõnel juhul laialdaseks (vt **2. selgitus**):

2. selgitus

MFA tingimuste seadmise ja hindamise paindlikkus

- Osa 2013. aasta MFA I puhul kehtestatud riigi rahanduse juhtimise tingimustest oli sõnastatud üldiselt, mis andis seetõttu märkimisväärselt palju kaalutlusruumi elluviimise ulatuse hindamiseks³⁵ (see kehtib ka energiaga seotud MFA I tingimuste puhul; vt punkt 70).
- Lisaks sisaldavad kõik Ukrainale antavad MFA laenud tingimusi, millesse on edusammude hindamise nimel koondatud alltingimusi; kui üldisest tingimusest täidetakse vaid üks osa, võib see hindamisprotsessi keerulisemaks muuta³⁶.
- Makromajandusliku finantsabi tingimuste puhul olid nende täitmismäära hindamiseks kasutatud terminid iga programmi puhul erinevad³⁷ ning osalise hindamise piire ei olnud selgelt paika pandud.

35 Näited MFA I sisalduvast väga üldisest sõnastusest: „riigihangete süsteemi loomisel edusammude tegemise jätkamine“, „auditite arvu ja kvaliteedi nõuetekohane suurendamine“ ja „käibemaksu haldussüsteemi tugevdamise suunas oluliste edusammude tegemine“.

36 MFA I teise osamakse 1., 2., 4. tingimus (riigi rahanduse juhtimine) 11. tingimus (energia); MFA II 4. tingimus (korruptsioonivastane võitlus); MFA III teise osamakse 5. tingimus (riigi rahanduse juhtimine), 6. tingimus (korruptsioonivastane võitlus) ja 8. tingimus (riigiettevõtted); MFA III kolmanda osamakse 7. tingimus (korruptsioonivastane võitlus), 13. tingimus (energia), 18. tingimus (kaubandus), 19. tingimus (õigus). Liittingimusi on kokku 12 ning need moodustavad 17% kõigist Ukraina MFA tingimustest.

37 Täidetud (MFA I ja II), hetkel täidetud (MFA I), üldiselt täidetud (MFA I ja II), osaliselt täidetud – tehtud on edusamme (MFA II), täitmata, kuid edenemine on hea (MFA II).

Valdkondlik eelarvetoetus võeti tavaliselt varem kasutusele, kuigi struktuurireformide elluviimine oli olnud suhteliselt kehv

41

Valdkondliku eelarvetoetuse programmide ülesehitus nägi tavaliselt ette, et suur osa eraldatud summast makstakse välja kohe programmi alguses. Eelarvetoetuse varem ette väljamaksmine, st et esimene kindlasummaline osamakse maksti välja täies mahus ja kohe, jäi enne aastat 2012 vahemikku 31–49% (vt **tabel 3**).

42

Kuigi perioodi 2007–2010 jooksul kavandatud valdkondlike eelarvetoetuse programmide kohese väljamaksmise osakaal jäi küll eelarvetoetuse suunistes³⁸ soovitatud üldistesse piiridesse, oli see vastuolus Ukraina reformipoliitika kehva elluviimise³⁹ (vt ka **joonised 1 ja 2**) ja muutuva summaga osamaksete tegemiseks seatud tingimuste suhteliselt kehva täitmisega. Kahe viimase programmi (Energia II ja Regionaalareng) ülesehituses, mis sisaldab esimest väiksemat kindlasummalist osamakset, võetakse arvesse ohtu, et suuremad kindlasummalised osamaksed võivad vähendada reformide elluviimise tahet, millest sõltub järgnevate muutuva summaga väiksemate osamaksete tegemine.

- 38 Näiteks soovitatakse eelarvetoetuse suunistes valdkondliku eelarvetoetuse kindlasummalise ja muutuva summaga osamaksete vahekoraks 60–40%; rohkem muutuva summaga osamakset soovitatakse suurema riski ja kehvema elluviimistegevusega riikidele.
- 39 Väide põhineb nt iga-aastastel eduaruannetel, välistegevuse juhtimise aruannetel ja enne valdkondliku eelarvetoetuse maksmist koostatud tulemuslikkuse hindamisaruannete analüüsil.

Tabel 3

Ukraina: valdkondliku eelarvetoetuse kohene väljamaksmine (algsest eraldatud summad)

Programmid ¹	Kokku	Kindla-summalised osamaksed	Muutuva summaga osamaksed	Kindla-summalised osamaksed
				osakaal (%)
(miljonites eurodes)				
Energiatöhusus (2008)	63	31	32	49%
Energia I (2007)	82	40	42	49%
Keskkond (2009)	35	15	20	43%
Piirihaldus (2010)	60	25	35	42%
Transport (2009)	65	27	38	42%
Kaubandus (2008)	39	12	27	31%
Regionaalareng (2013)	50	6,5	43,5	13%
Energia II (2012)	45	5	40	11%

- 1 Summad sisaldavad ainult eelarvetoetuse komponenti ning välistavad täiendava toetuse komponendi (energia I, kaubanduse, energiatöhususe ja piirihalduse puhul kokku 24 miljonit eurot).

Allikas: Euroopa Komisjon.

2014. ja 2015. aastal oli ELi abi ülesehitus suunatud vahendite potentsiaalselt kiirele väljamaksmisele

43

Ukraina maksebilansi ja eelarvepositsiooni kriitilise olukorra leevendamiseks sisaldas alates 2014. aastast eraldatud ELi finantsabi põhiliselt kiiresti heakskiidetud ja väljamakstud üldist eelarvetoetust (riigi ülesehitamise leping) ja makromajandusliku finantsabi laene (vt **tabel 4**). MFA laenud (2,21 miljardit eurot on välja makstud) domineerivad hetkel Ukrainale tehtavaid ELi väljamakseid, olles pea jagu üle kõikidest teistest ELi abi andmise viisidest, sh eelarvetoetuse kogumahust. Ukrainale antavate MFA laenude selline suurenemine on ka majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadile ennekogematu ning ületab selle poolt perioodil 2002–2014 tehtud MFA väljamaksete kogusummat.

44

MFA II laenu Ukrainale kohese väljamaksmisega ja võrreldes MFA I-ga vähemrangemate tingimuste koostamisega loodeti leevendada finants- ja sellele järgneva poliitilise kokkuvarisemise riski. Sarnaselt sellele maksis komisjon kuu aja jooksul pärast allkirjastamist⁴⁰ 2014. aasta juunis välja 250 miljonit eurot ehk 70% riigi ülesehitamise lepingust, jättes 105 miljonit eurot (30% kogusummast) suhteliselt paljude tingimustega kaetud muutuva summaga osamakse jaoks (8 tingimust ja 29 näitajat).

40 Allikas: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-676_en.htm.

Tabel 4

Ukraina: MFA ja riigi ülesehitamise lepingu vahendite kiire väljamaksmine aastatel 2014 ja 2015 (seisuga 31.12.2015)

Toetus	Programmid (allkirjastamise aasta)	Kokku	2014. aastal	2015. aastal	Välja maksmata
			välja makstud	välja makstud	
(miljonites eurodes)					
Makromajandusliku finantsabi laenud	MFA I (2013)	610	360	250	0
	MFA II (2014)	1000	1000	EK	0
	MFA III (2015)	1800	EK	600	1200
	MFA kokku	3410	1360	850	1200
Eelarvetoetus	Riigi ülesehitamise leping (2014)	355	250	0	105
Kõik kokku		3765	1610	850	1305

Allikas: Euroopa Komisjon.

ELi abi andmise järelevalve on paranenud

EL ja mitu rahvusvahelist organisatsiooni hindasid regulaarselt riigi rahanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse olukorda Ukrainas

45

Auditeeritud perioodi jooksul hindasid EL ja mitu rahvusvahelist organisatsiooni rahastamisvahendit riigi rahanduse juhtimise⁴¹ ja korrupsioonivastase võitluse⁴² valdkondi Ukrainas. Riigi rahanduse juhtimise valdkond ja korrupsioonivastase võitluse seis olid tänu elluviidud projektidele ja ELi delegatsiooni iga-aastastele juhtimisaruannetele samuti hästi teada. Euroopa naabruspoliitika eduaruanded olid samuti olulised vahendid Ukrainale antava ELi abi kavandamisel, kuigi eelarve läbipaistvuse probleemide lahendamisele on need selgesõnaliselt suunatud alles alates 2015. aastast.

Eelarvetoetuse järelevalveraamistik on paranenud, kuid eelarvetoetuse sõltumatute hindamiste puhul puudub süstemaatiline lähenemisviis

46

2006. ja 2011. aasta riiklike kulutuste ja finantsaruandluse aruanded olid komisjoni koostatud riigi rahanduse juhtimise valdkonna positiivsete hindamiste põhiallikas. Need olid põhiallikaks ka hoolimata Ukraina keskpärastest PEFA tulemustest⁴³ ja mõningatest PEFA enda tunnustest: PEFA hindamisi ei tehta ELi vahendite kasutamise järelevalve tegemiseks piisavalt tihti ja PEFA näitajad ei hõlma täielikult ELi poliitikaga käsitletavaid riigi rahanduse juhtimise prioriteete. Eelarvetoetuse suuniste⁴⁴ kohaselt on PEFA ikka veel eelistatuim riigi rahanduse juhtimise kõrgetasemeline hindamisvahend, kuid alates 2010. aastast on komisjon iga-aastase edenemise hindamiseks kasutanud ka enda koostatud riigi rahanduse juhtimise aastaaruannet.

47

Alates 2012. aastast on komisjon tõhustanud ka oma eelarvetoetuse järelevalveraamistikku, luues talitustevahelise eelarvetoetuse juhtkomitee ja riskijuhtimise raamistikku.

- 41 Peamised riigi rahanduse juhtimise alased viitedokumendid olid majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi hindamised (2009 ja 2014); ELi delegatsiooni iga-aastased riigi rahanduse juhtimise aruanded alates aastast 2010; kaks riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamisprogrammi (PEFA) hindamist, mis tehti koos Maailmapanga ja ELiga (2006 ja 2011, vt punkt 46); ning 2011. aastal avaldatud SIGMA (juhtimistavade ja haldussuutlikkuse parandamise toetusprogramm) hindamine.
- 42 Korrupsioonivastase võitluse peamiseks viitematerjaliks olid viisanõude kaotamise tegevuskava eduaruanded alates 2011. aastast, 2013. aasta ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo aruanne, GRECO aruanded, Euroopa Nõukogu ja OECD (Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon) aruanded, Transparency Internationali uuringud ning Istanbuli korrupsioonivastase võitluse tegevuskava.
- 43 Mõlemas PEFA hindamises oli tugevate (A ja B) ning keskmete ja nõrkade (C ja D) näitajate suhe 40–60% ja hinde D osakaal oli 2011. aasta aruandes suurenenud. Põhilisteks probleemideks olid valitsemissektori kajastamata tehingute ulatus, muude avaliku sektori üksustega seotud kogu eelarveriski järelevalve, palgamaksete kontrollide mõjususe ja välisaudit. *Allikas:* Maailmapank. 2012. „Ukraine - Public financial management performance report“ Washington, DC: Maailmapank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>
- 44 2007. ja 2012. aasta eelarvetoetuse suunistid.

48

Kontrollikoda leidis, et Ukrainale antavat ELi eelarvetoetust ei hinnata süstemaatiliselt. Komisjon võib iga programmi jaoks rahastamislepingus luua hindamisraamistiku. Komisjon kavandas vahehindamisi ainult kolme Ukraina valdkondliku eelarvetoetuse programmi jaoks: energia I, energiatõhusus ja piirihaldus. Lõplikke järelhindamisi ei tehtudki, kuid kõikide Ukraina eelarvetoetuse tehingute hindamine valmis lõpuks aastal 2014⁴⁵.

Komisjonipoolne ELi abi väljamaksete peatamine aitas riigi rahanduse juhtimise prioriteete edendada

49

Eelarvetoetuste täielik peatamine oli viimase abinõuna mõjus viis riigi rahanduse juhtimise valdkonna prioriteetide edendamiseks. 2011. aastal kasutas komisjon seda kaks korda. MFA väljamaksete edasilükkamine 2014. ja 2015. aastal aitas samuti tagada, et teatavad programmiga seotud tingimused täidetakse nõuetekohaselt (vt **3. selgitus**).

45 IBF International Consulting „Evaluation and Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report“, september 2014.

Näited reformide edendamise nimel maksete kinnipidamisest

- Vastusena rahvusvaheliselt tunnustatud riigihankeseaduse tagasivõtmisele 2010. aastal peatati 2011. aasta veebruaris kõik eelarvetoetuse programmide raames tehtavad väljamaksed. Peatamine tühistati alles 2011. aasta septembris pärast seda, kui Ukraina parlament oli 2011. aasta juulis vastu võtnud riigihanke-seaduse, mis oli rahvusvaheliste heade tavadega kooskõlas.
- Vastusena ELi ja Ukraina vahelise koostöö seiskumisele ja usaldusväärse riigi rahanduse juhtimise reformi-strateegia pikaajalisele puudumisele peatati 2011. aasta detsembris kõik 2011. aastal taotletud eelarvetoetuse maksed. Pärast riigi nõuetekohase rahanduse juhtimise reformistrateegia ja tegevuskava ametlikku vastuvõtmist maksti edasilükatud eelarvetoetused (9 osamakset kogusummas 87,9 miljonit eurot) välja 27. novembril 2013.
- 2014. ja 2015. aastal välja makstud MFA osamaksete tingimuslikkuse täitmise piisavuse tuvastamine osutus keeruliseks. Komisjon lükkas viimase MFA I osamakse väljamaksmise edasi kuni 2015. aasta aprillini. Komisjon lükkas ka MFA II teise osamakse välja maksmise edasi kuni 2014. aasta detsembrini, kui saadi kinnitus Ukraina poole tehtud edenemise piisavuse kohta.

ELi abi tulemused on endiselt haprad

Reformide vähene edenemine ja Ukraina ametivõimude vastuseis mõjutasid riigi rahanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse tingimuste täitmist ning põhjustasid viivitusi eelarvetoetuse väljamaksmisel

50

Enamiku auditeeritud perioodi jooksul näitasid riigi rahanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse üld- ja eritingimuste ebapiisav täitmine peamiselt Ukraina ametivõimude soovimatust konkreetseid juhtimisalaseid reforme ellu viia. Esimeste osamaksete väljamaksmine lükati mitmel korral edasi peamiselt seetõttu, et riigi rahanduse juhtimise üldtingimused olid täitmata (vt punkt 49). Riigi rahanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse eritingimustest sõltuvate muutuva summaga osamaksete väljamaksemäär oli 67% energia I programmi puhul ja ainult 25% energiatõhususe ja piirihalduse programmide puhul. Asjaolu, et mitme muutuva summaga osamakseid sisaldava programmi puhul oli teise osamakse täitmismäär esimesest üldiselt väiksem, näitas samuti reformiprotsessis hoo puudumist.

51

Reformide edenemise kiirus on samuti aeglasem, kuna Ukraina ametiasutused suunavad ELi makstavaid valdkondliku eelarvetoetuse vahendeid eelarvevälise fondi kaudu. Eelarvetoetuse vahendeid loetakse erifondi tuludeks ja neid makstakse välja pikaajalise 11-etapilise menetluse abil. Energia I puhul kulus esimese osamakse puhul menetluse täitmiseks kaks aastat. Seda kritiseeriti nii Energia I programmi vahehindamises kui ka Ukraina eelarvetoetuse programmide hindamises 2014. aastal. Viimatinimetatud hindamise kohaselt oli 2014. aasta keskpaigaks välja makstud eelarvetoetuse vahenditest vaid pool eelarve täitmisesse suunatud.

Enamik makromajandusliku finantsabiga seotud riigi rahanduse juhtimise tingimustest hinnati hoolimata rakendamises leitud puudustest üldiselt täidetuks

52

MFA II riigi rahanduse juhtimise osaga seoses leidis komisjon, et pool tingimustest oli üldiselt täidetud ja ainult üks tingimus loeti mittetäidetuks. Väljamaksete puhul kasutas komisjon oma kaalutlusruumi ja andis mitmele riigi rahanduse juhtimise tingimusele positiivse hinnangu, kuigi nende täitmine oli olnud puudulik (vt **4. selgitus**).

Näiteid MFA laenudega seotud riigi rahanduse juhtimise tingimuste täitmisel esinenud puudustest

MFA I teine osamakse:

- 2. tingimus: kuigi monopolidevastane komitee alustas tegevust, valitses selle töös 2015. aastal eelarveline ebakindlus ja komitee rahalisi vahendeid ohustavad endiselt olulised piirangud.
- 4. tingimus: kuigi sisekontrolliametnike koolitusstrateegia oli kõikidel valitsuse tasanditel vastu võetud, sisaldas see puudusi (ebapiisavalt täpsustatud, kehvasti koostatud, puudusid konkreetne ajakava, rahastamisalane teave ja kvantitatiivsed kriteeriumid, ning sellel olid nõrgad seosed riigi rahanduse juhtimise valdkonna reformiga). Siseauditi sertifitseerimist ei ole kasutusele võetud.

MFA II teine osamakse:

- 1. tingimus: kuigi oluliselt palju avaliku sektori hankijaid olid oma hankeplaanid õigeaegselt avaldanud, oli enamik neist ebapiisavalt täpsustatud. Lisaks oli hankevajaduste ja riigieelarve vaheline seos kaheldav, kuna 2015. aasta riigieelarve võeti vastu hilinemisega (29. detsembril 2014).

Ukraina valitsus saavutas mitu riigi rahanduse juhtimise alase õigusloome eesmärki, kuid mitu pikaajalist probleemi on endiselt lahendamata

53

Komisjon on arvamisel, et 2013. aasta riigi rahanduse juhtimise reformistrateegia ja tegevuskava on auditeeritud perioodil kõige olulisemad saavutused⁴⁶. Rahandusministeerium on näidanud üles suhteliselt suurt pühendumust strateegia elluviimisele. Saavutatud reformide jätkusuutlikkus ning strateegia nähtavus ja jätkuv asjakohasus sõltuvad aga otseselt Ukraina ametivõimude poliitilise tahte pidevast olemasolust. **Joonisel 1** on esitatud ülevaade auditiperioodil toimunud riigi rahanduse juhtimise alastest peamistest arengutest.

54

Hoolimata ELi ja teiste rahastajate abiga seotud tingimuste mittetäielikust täitmisest võeti ajavahemikul 2010–2012 vastu mitu riigi rahanduse juhtimist puudutavat õigusakti. Ukraina valitsus ei pööranud aga piisavalt tähelepanu nende nõuetekohasele elluviimisele: asjaomased riiklikud õigusaktid olid kehva kvaliteediga, eraldatud rahastamine oli ebapiisav ning kohaldati vastuolulisi ja regressiivseid õigusaktide muudatusi. Seetõttu ei õnnestunud nimetatud õigusakte tavaliselt kohe rakendada. Riigi rahanduse juhtimise reformide edendamine oli nimetatud perioodil veelgi keerulisem, kuna kuni 2013. aastani puudus riigi rahanduse juhtimise reformi struktureeritud strateegia (vt punkt 34).

46 Komisjoni töötajatega tehtud intervjuude ja iga-aastaste eduaruannete põhjal.

Ukraina riigi rahanduse juhtimise areng aastatel 2010–2015

Riigi rahanduse juhtimise valdkonnad	Riigi rahanduse juhtimise areng aastatel 2010–2013		Riigi rahanduse juhtimise areng aastatel 2014-2015
	Parandused	Probleemid/puudused	
Riigihanked	<ul style="list-style-type: none"> 2010-2011 – uued, suhteliselt edumeelsed riigihankeid käsitlevad õigusaktid 2010 – asutati monopolidevastane komitee 	<ul style="list-style-type: none"> Vastuolulised ja regressiivsed õigusaktide muudatused, mis nõudsid ELi jõulist sekkumist. Monopolidevastasel komiteel puudusid rahalised vahendid. 	<ul style="list-style-type: none"> Uus riigihankeseadus, mitu erandit jäeti välja, konkurentsi välistavad riigihanked tühistati Monopolidevastane komitee tegutses, kuid oluliste piirangute ja eelarvelise ebakindlusega.
Maksuhaldus	<ul style="list-style-type: none"> 2010 – uus maksuseadus 	<ul style="list-style-type: none"> Rahastajate ja äriühingute arvates oli uus maksuseadus kehvade kvaliteetidega. 	<ul style="list-style-type: none"> Uus maksusüsteemi reform. Käibemaksuvõlgnevused on vähenenud, kuid nende suurenemise oht püsib endiselt. Elektroniline käibemaks rakendati 2015. aastal.
Avaliku sektori sisefinantskontroll	<ul style="list-style-type: none"> Seaduseelnõu valmis 2008. aastal 2011 – avaliku sektori sisefinantskontrolli õiguslik alus 2012 – eetikakoodeks/ metoodikaalased soovitusel Alates 2012. aastast – siseauditi üksused ministeeriumides ja muudes valitsusorganisatsioonides 	<ul style="list-style-type: none"> Avaliku sektori sisefinantskontrolli õigusaktide rakendamise korduv edasilükkamine. 	<ul style="list-style-type: none"> Avaliku sektori sisefinantskontrolli-alaseid sätteid küll täpsustati täiendavalt, kuid need ei ole ikkagi täielikult ELi avaliku sektori sisefinantskontrolli standarditega kooskõlas. Sisekontrolli ja auditi eest vastutavate riigiteenistujate uus koolitusstrateegia.
Ukraina riigikontroll		<ul style="list-style-type: none"> 2010 – Ukraina riigikontrolli pädevust vähendati oluliselt – tulude kontroll jäeti välja. 	<ul style="list-style-type: none"> Ukraina riigikontrolli pädevust laiendati taas tuludele. Ukraina riigikontrolli uus seadus laiendas Ukraina riigikontrolli pädevust riigiettevõtete tehingutele riigiga. Töötajate vähendamine 550-lt 386-le.
Eelarve läbipaistvus			<ul style="list-style-type: none"> 2015. aasta riigieelarvet iseloomustas tähtaegadest mittekinnipidamine ja avaliku konsultatsiooni puudumine.
Eelarveseadus	<ul style="list-style-type: none"> 2010 – uus eelarveseadus 	<ul style="list-style-type: none"> Sisaldab puudusi. 	<ul style="list-style-type: none"> Eelarveseadust muudetakse: keskendutakse eelarve detsentraliseerimisele. Kolme eelarvevälise sotsiaalkindlustusfondi konsolideerimine.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

55

Aastatel 2014 ja 2015 anti reformidele uus hoog peamiselt mitme täiendava seadusandliku otsusega, millele järgnes nähtav edasimineku riigihangete juhtimises, tulude haldamises ja riigieelarve menetlustes. Näiteks riigihangete valdkonnas hakkas 2014. aastal vähenema erandite arv ja konkurentsi välistava hankemenetluse kaudu sõlmitud hankelepingute osakaal. Koostöös Rahvusvahelise Valuutafondiga töötas Ukraina valitsus välja tulude haldamise reformi strateegia ja hakkas seda ellu viima. Lisaks tehti 2015. aastal esimesed sammud tulemuspõhise eelarve koostamise ja keskpika kavandamisperioodi suunas.

56

Eelarve järelevalves saavutati oluline edasimineku Ukraina riigikontrolli (Ukraina kõrgeim kontrolliasutus) uue seaduse vastuvõtmisega ning kõnealune seadus jõustus 9. augustil 2015. Ukraina riigikontrolli mandaati laiendati ELi, Maailmapanga ja muude rahastajate seatud tingimuste täitmiseks. Paradoksaalselt nõutakse Ukraina riigikontrolli seaduses ka organisatsiooni rahaliste vahendite kärpimist⁴⁷.

57

Hoolimata alates 2014. aastast tehtud edusammudest püsivad mõned pikaajalised probleemid endiselt: tagasimineku oht (nt riigihangetega seotud erandid ja eelarve läbipaistvus), monopolidevastase komitee rahaliste vahendite puudumine, käibemaksuvõlgnevuste suurenemise oht ning avaliku sektori sisefinantskontrollialase lähenemisviisi puudused.

Korruptsioonivastases võitluses tehti olulisi samme alles pärast Maidani revolutsiooni, kuid korruptsioonivastase võitluse raamistik vajab täiendavad konsolideerimist ning vajatakse ka käegakatsutavaid tulemusi

58

Joonisel 2 on loetletud ELi põhilised auditeeritud perioodil võetud meetmed, mis olid suunatud Ukraina aitamisele korruptsioonivastase võitluse õigus- ja institutsioonilise raamistiku loomisel.

47 Ukraina riigikontrolli rahalised vahendid olid põhiteemaks jaanuaris 2015 toimunud komisjoni ja Ukraina ametiasutuste vahelise arutelul, mis eelnes MFA I kolmanda osamakse väljamaksmise otsusele. Ukraina riigikontrolli seaduseelnõu kohaselt tuli organisatsiooni rahalisi vahendeid kärpida töötajate arvule piirmäärade kehtestamisega (maksimaalselt 250). Kõnealust piirmäärade suurendati oluliselt (võrreldes esialgse kavaga) 386-ni Ukraina riigikontrolli seaduse lõplikus versioonis pärast komisjonipoolset sekkumist, mis tehti pärast MFA tingimuslikkuse rakendamise kontrollimist.

Joonis 2 Korruptsioonivastase võitluse peamised arengud Ukrainas aastatel 2006–2015

	ELi meetmed	Õigusaktid ja institutsioonilised muudatused	Selgitused
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> MFA II ja III tingimuslikkus Riigi ülesehitamise leping ELi nõuandemissioon tsiviiljulgeoleku sektori reformiks Ukraina toetusrühma abi justiitsministeeriumile Viisanõude kaotamise kava elluviimine 	<ul style="list-style-type: none"> Prokuratuuri korruptsioonivastase võitluse eriosakonna loomine (november 2015). Varade tagastamise õigusraamistiku tugevdamise õigusaktid (november 2015). Poliitilise korruptsiooni ja poliitiliste erakondade rahastamise tõkestamise ja nende vastu võitlemise alased õigusaktid (oktoober 2015). Koordineerimisasutus: korruptsioonivastase võitluse poliitika riiklik nõukogu (oktoober 2014). Korruptsioonivastase võitluse õigusaktide pakett (oktoober 2014), millega 1) võeti vastu korruptsioonivastase võitluse strateegia 2014–2017, 2) loodi Ukraina korruptsioonivastase võitluse riiklik amet ja 3) loodi korruptsiooni tõkestamise riiklik asutus. Korruptsiooni käsitlev kriminaalõigus (juuni 2014). 	<ul style="list-style-type: none"> Valitsus blokeeris korruptsiooni tõkestamise seaduse üheksaks kuuks. Väljundid kooskõlas 2015. aasta assotsieerimislepingus sisalduvate korruptsioonivastase võitluse prioriteetidega. Pikaajalise mõju tagab tõeline õiguskaitse.
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> Viisanõude kaotamise kava elluviimine 	<ul style="list-style-type: none"> Õigusaktide muudatused, nt korruptsiooniga seotud süütegude ja korruptsiooniga saadud hüvede konfiskeerimise puhul. 	<ul style="list-style-type: none"> Mõningane edasimineku korruptsioonivastase võitluse ühildamisel rahvusvaheliste standarditega.
2011	<ul style="list-style-type: none"> Viisanõude kaotamise kava Avaliku halduse reformi eelarvetoetuse programm 	<ul style="list-style-type: none"> Korruptsioonivastane seadus võeti vastu 2011. aasta aprillis (millega osaliselt asendati 2010. aasta detsembris tühistatud korruptsioonivastase võitluse pakett). Avaliku halduse reformi eelarvetoetuse programmi ei viidud ellu, kuna nõutud avaliku teenistuse seadus ei vastanud ELi põhimõtetele. 	<ul style="list-style-type: none"> Korruptsioonivastase võitluse õigusaktid ei olnud täielikult kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. Eelarvetoetuse programm tühistati 2013. aastal.
2010	<ul style="list-style-type: none"> MFA I tingimuslikkus Õigussektori reformide projekti 5. komponent „Kohtusüsteemi sõltumatus“ ja 6. komponent „Korruptsiooni tõkestamine ja selle vastu võitlemine“ Piirihalduse eelarvetoetuse programm 	<ul style="list-style-type: none"> Korruptsioonivastase võitluse strateegia 2014–2017. Ukraina korruptsioonivastase võitluse riikliku ameti loomise toetamine alates 2014. aastast. Piirihalduse programmi mitterahuldavad tulemused (<i>tulu- ja maksuministeeriumi korruptsiooni vähendamisel edusamme ei täheldatud</i>). 	<p>Elluviimisega seotud viivitused:</p> <ul style="list-style-type: none"> MFA I käivitati 2014. aastal; Õigusvaldkonna reformide toetamise projekt käivitati 2013. aastal.
2009–2006	<ul style="list-style-type: none"> 2006. aasta TACISE korruptsioonivastase võitluse projekt 	<p>Väljundid, mis on seotud</p> <ul style="list-style-type: none"> korruptsioonivastasele võitlusele suunatud strateegilise ja institutsioonilise raamistiku loomisega; korruptsiooni ärahoidmise suutlikkuse suurendamisega; korruptsioonivastase võitluse alaste õigusaktide tugevdamisega. 	<ul style="list-style-type: none"> Kuna uus parlament tühistas 2010. aasta detsembris olemasoleva korruptsioonivastase võitluse paketi, oli mõju väike.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

59

Korruptsioonivastane võitlus oli ELi ja Ukraina vahelise dialoogi kavas (vt punktid 35–37), kuid seda võeti enne 2010. aastat koostatud abiprogrammides harva arvesse. Pärast oranži revolutsiooni käivitatud liiga ambitsioonika ülesehitusega⁴⁸ Ukraina korruptsioonivastasele võitlusele suunatud 2006. aasta TACISE (tehniline abi Sõltumatute Riikide Ühendusele ja Gruusiale) projektil oli minimaalne mõju, kuna 2010. aasta detsembris tühistas Ukraina parlament poliitilistel põhjustel esimese korruptsioonivastase võitluse paketi, mis sisaldas 2009. aastal vastu võetud õigusakte⁴⁹.

60

Alates 2011. aastast edendas EL õigusreforme 2010. aasta detsembris Ukrainale pakutud viisanõude kaotamise tegevuskavasse vahe-eesmärkide lisamisega. 2011. aasta aprillis vastu võetud korruptsioonivastased õigusaktid ja nende hilisem muutmine 2012. ja 2013. aastal oli positiivseks edasiminekuks, kuna nendega viidi Ukraina korruptsioonivastased õigusaktid komisjoni ja GRECO antud soovistustega kooskõlla. Hoolimata 2013. aastal tehtud märkimisväärsetest edusammudest, tuli korruptsioonivastase raamistiku valmimise nimel täiendavaid parandusi teha⁵⁰. Komisjon juhtis tähelepanu eelõige Ukraina õigusloomeprotsessi kehvale kvaliteedile ning asjaolule, et reformide suhtes ei olnud kehtestatud põhjalikku strateegilist lähenemisviisi⁵¹. Kuni 2014. aastani eksisteerinud korruptsioonivastased institutsioonid, st riiklik korruptsioonivastase võitluse komitee ja valitsuse esindaja korruptsioonivastase poliitika alal, olid mittetoimivad ega suutnud oma mandaati nõuetekohaselt ellu viia.

61

2014. aastal alustas Ukraina valitsus kodanikuühiskonnaga tihedat koostööd korruptsioonivastaste õigusaktide loomisel. 2014. ja 2015. aastal võeti vastu olulised seadused. Õiguslik ja institutsiooniline edenemine jätkus 2015. aasta detsembris⁵². Edenemine toimus ka 2014. ja 2015. aastal, kui loodi uued institutsioonid, st korruptsioonivastase võitluse büroo (NABU)⁵³, NABU uurimiste eest vastutav prokuratuuri korruptsioonivastase võitluse osakond, korruptsiooni tõkestamise riiklik asutus ja korruptsioonivastase võitluse poliitika riiklik nõukogu.

62

2015. aastaks oli komisjoni ja OECD arvates Ukraina korruptsioonivastase võitluse raamistik nii rahvusvaheliste standardite kui ka ELi vahe-eesmärkidega hästi kooskõlla viidud. Samal ajal olid aga mõned täiendavad raamistiku mõjusamaks muutmiseks seotud tulemused saavutamata, sh⁵⁴:

- nõuetekohaste eelarvevahendite eraldamine, tagamaks, et korruptsioonivastase võitluse institutsioonid toimiksid hästi ning et korruptsioonivastase võitluse strateegiat ja sellega seotud tegevuskava viiakse ellu;

- 48 Järelevalvearuannete põhjal.
- 49 OECD „Korruptsioonivastased reformid Ukrainas“, Istanbuli korruptsioonivastase võitluse tegevuskava järelevalve, märts 2015, lk 17. Esimene korruptsioonivastase võitluse õigusaktide pakett sisaldas 1) korruptsioonivastase võitluse ja korruptsiooni tõkestamise põhimõtete seadust, 2) korruptsioonivastaste toime pannud juriidilise isiku vastutuse seadust ning 3) korruptsioonivastaste seotud vastutuse puhul teatavate Ukraina õigusaktide muutmise seadust.
- 50 COM(2013) 809 final, 15. november 2013, lk 11, „Kolmas eduaruanne viisanõude kaotamise tegevuskava rakendamise kohta Ukrainas“.
- 51 Sealsamas, lk 14.
- 52 SWD(2015) 705 final, 18. detsember 2015, lk 6, „Kolmas eduaruanne viisanõude kaotamise tegevuskava rakendamise kohta Ukrainas“.
- 53 NABU on uurimiste spetsialiseerunud amet, mis käsitleb korruptsiooni kõrgemate riigiametnike seas ja oluliselt suuri altkäemakse hõlmavat korruptsiooni ka juhtudel, kui kõrgemad ametnikud ei olnud sellega seotud. NABU on ametlikult riiklik õiguskaitseasutus ega kuulu valitsuse kontrolli alla.
- 54 Vt SWD(2015) 705 final ja OECD „Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan“, eduaruanded, 7.–9. oktoober 2015.

- õigusraamistikku täiendavate muudatuste tegemine, tagamaks, et prokuratuuri korrupsioonivastase võitluse osakonna sõltumatus ja puutumatus oleksid täielikud;
- kriminaaltulu jälitamise talituse ja varade haldamise talitusega seotud õigus-sätete täiustamine;
- asutuste, nagu Ukraina julgeolekuteenistus ja Ukraina riigikontroll, korrupsioonivastase võitluse eriülesannete täpsustamine ja koordineerimine; ning
- korrupsioonivastase võitluse poliitika riikliku nõukogu poolne mõjus järelevalve ja koordineerimine.

63

Peale piisavate struktuuride loomise on peamiseks probleemideks tõeline õiguskaitse ja kohtusüsteemi sõltumatus. 2015. aasta lõpus ei olnud pärast Maidanit võimule tulnud valitsuse poolt väljendatud korrupsiooni vastu võitlemise poliitilise tahtega veel kõrgetasemeliste korrupsioonijuhtumite puhul veenvaid uurimistulemusi ja karistusi saavutatud. Ekspertide sõnul oli korrupsioonivastane võitlus Ukrainas seiskunud, kuna õiguskaitseasutused ei olnud piisavalt valitsusest sõltumatud ja oligarhid avaldasid poliitilistele erakondadele mõju⁵⁵. Ukraina kehvad tulemused kõrgetasemelise korrupsiooniga võitlemisel ohustavad tema rahvusvahelist päästepaketti⁵⁶.

55 Vt nt Transparency Internationali koostatud Ukraina rahvusliku ühtsuse süsteemi 2015. aasta aruanne, mis koostati ELi rahastatava projekti „Euroopa idapiirkonna naaberriikide rahvusliku ühtsuse süsteemi hindamine“ ühe osana.

56 Vt nt Rahvusvahelise Valuutafondi tegevdiriitori Christine Lagarde'i avaldus 10. veebruaril 2016. aasta pressiteates nr 16/50.

II osa. ELi abi mõjususe gaasisektori juhtimise ja ELi Ukraina kaudu gaasiga varustamise kindluse parandamisel

64

Kontrollikoda uuris, kas ELi ja Ukraina vahelises dialoogis käsitleti gaasi- ja energiasektori tõhususe alaseid probleeme mõjusalt, kas Ukrainale antav ELi abi gaasisektori juhtimise ja ELi Ukraina kaudu gaasiga varustamise kindluse parandamiseks oli nõuetekohase ülesehituse ja järelevalvega, ning kas sellega saadi käegakatsutavaid ja püsivaid tulemusi. Kontrollikoda hindas gaasisektori juhtimisalaseid aspekte, võrreldes neid ELi eesmärkidega, mis nägid ette konkurentsivõimelise, läbipaistva ja mittediskrimineeriva gaasituru loomise kooskõlas ELi eeskirjade ja standarditega⁵⁷. See hõlmas tarbijate teavitamist ja tarbijakaitset, hindade läbipaistvust, kommunaalteenustajate aruandekohustust, läbipaistvat gaasituru aruandlust ja energiatõhususe edendamist. Kontrollikoja leidudes kasutatud ja auditeeritavatega arutatud põhiline dokumentaalne tõendusmaterjal hõlmas ELi ja Ukraina ühiseid energiakoostöö vastastikuse mõistmise memorandumid elluviimise aruandeid, komisjoni strateegia- ja programmidokumente ning komisjoni juhtimisaruandeid. Kasutati ka väliste allikate (nt Rahvusvaheline Energiaagentuur, Oxfordi Energeetika Instituut, Maailmapank, Rahvusvaheline Valuutafond ja kodanikuühiskonna organisatsioonid) koostatud aruandeid.

Ebajärjepidev reformile pühendumine ja lähenemine pärssis veel hiljutigi ELi ja Ukraina vahelist dialoogi

Gaasisektori dialoog oli ulatuslik, kuid piiratud mõjuga

65

ELi ja Ukraina vahel 2005. aastal sõlmitud energiaalase koostöö vastastikuse mõistmise memorandumiga kehtestati tegevuskavad ja käsitletakse energiaga seotud põhiprobleeme⁵⁸ Ukrainas. Kontrollikoda peab suureks saavutuseks asjaolu, et Ukraina liitus 2011. aasta veebruaris energiaühenduse asutamislepinguga⁵⁹. Lisaks on Ukraina alates 2014. aastast teinud jõupingutusi oma lepingualaste kohustuste täitmiseks, eelkõige ELi ja Ukraina vahelise energiakoostöö peamise prioriteedi – ELi kolmanda energiaalase õigusaktide paketi⁶⁰ – rakendamiseks.

- 57 Assotsieerimislepingu V jaotise 1. peatüki alusel.
- 58 Sh gaasisektori hinnareformid, sotsiaalkindlustusvõrgud, energiatõhusus, energiavarustuse mitmekesistamine ja taristu moderniseerimine.
- 59 Energiaühenduse asutamisleping allkirjastati 2006. aastal. Lepingupooled kohustuvad liberaliseerima oma energiaturu ning kohaldama peamisi elektri-, gaasi-, keskkonna- ja taastuvenergia valdkonna ELi õigusakte.
- 60 ELi energiaturu kõige uuemad õigusaktid, mida nimetatakse kolmandaks paketi, jõustusid ELis 2009. aastal ning nende eesmärk on parandada energia siseturu toimimist ja lahendada struktuursed probleemid.

66

Kuni 2014. aastani piiras ELi ja Ukraina vahelise energiakoostööalase kõrgetasemelise dialoogi mõjusust gaasisektori restruktureerimisel Ukraina poole tõelise pühendumise puudumine. Sarnased põhiprobleemid ilmnesisid ka ajavahemikul 2007–2015 ja gaasitransiidisüsteemi ajakohastamine oli piiratud. Komisjoni tehtud jõupingutused Ukraina energiahindade viimiseks majanduslikult põhjendatud tasemele ja Naftogazi kahjumi vähendamiseks ajavahemikul 2007–2013 ei kandnud vilja. Hoolimata Ukraina ja Venemaa vahelisest kriisist, õnnestus komisjonil siiski ära hoida suuremad tõrked ELi gaasivarustuses aastatel 2014 ja 2015 (vt punkt 68).

Gaasisektori dialoog kannatas ELi sidusrühmade erinevate arvamuste ja Ukraina-poolse kõikuva pühendumuse tõttu

67

ELi Ukraina kaudu gaasiga varustamise kindluse ja kiireloomuliste meetmete võtmise vajaduse osas läksid liikmesriikides ning liikmesriikide ja komisjoni vahel arvamused lahku. Hoolimata komisjoni jõupingutustest oli nimetatud prioriteetide puhul ühel häälel kõnelemine seetõttu endiselt problemaatiline. Kõrgetasemelises ELi teatises rõhutati selgelt Ukraina gaasitransiidi strateegilist olemust. Samas ei olnud teatises selgesõnaliselt öeldud, kuidas riigi ja riigi energiaettevõtete Naftogaz kehv majanduslik ja rahaline olukord, mida nõrgestab veelgi gaasisektoris valitsev süsteemne korrupsioon, võib mõjutada Ukraina kui gaasitransiidiriigi usaldusväarsust.

68

Ukraina kaudu toimuv gaasitransiit on äärmiselt oluline Kesk-, Lõuna- ja Ida-Euroopa tarnete kindluse seisukohast ning sellel on ka oluline majanduslik, rahaline ja sotsiaalne mõju Ukrainale endale. 2014. aastal reageeris EL kiiresti, kui Gazprom lõpetas gaasitarned Ukrainale ning tekkis potentsiaalne oht Ukraina kaudu toimuva gaasitransiidi tarnekindlusele: EL pakkus Ukrainale alternatiivseid gaasi tarnimise võimalusi, võimaldades vastassuunavoogusid ja toetades uusi ühendusi, et tagada riigis pidev turvaline transiit.

69

Ukraina piisavalt usaldusväärse energiastrateegia jätkuv puudumine (välja arvatud Ukraina gaasitransiidi osas) ning kõikuv poliitiline tahe raskendasid komisjonil ELi ja Ukraina vahel keerukas geopoliitilises keskkonnas peetava gaasidialoogi suhtes ühtse lähenemisiivi vastuvõtmist.

ELi abi andmise tingimused olid varajases etapis üldised

70

Osa 2007. aasta energia I eelarvetoetuse programmi tingimustest ei olnud piisavalt täpsed selleks, et vältida Ukraina ametivõimudega konflikte nende tõlgendamise üle⁶¹. Arvestades täpsuse puudumist ja asjaolu, et programmis oli ette nähtud ainult kolm erinevat tingimuse täitmise määra (0–50–100%), pidi komisjon seda vahetevahel oma hindamistes arvesse võtma⁶². Kiireloomuliste makromajanduslike ja poliitiliste kaalutluste tõttu määratleti ka paljud komisjoni ja Ukraina ametiasutuste poolt MFA I raames kokku lepitud energiaalased tingimused väga üldiselt⁶³.

ELi abi andmiseks puudusid kuni 2014. aastani kvaliteetsed andmed

71

Kasutusvalmis ja usaldusväärsed andmed on isegi ebasoodsates tingimustes olulise tähtsusega hästi põhjendatud ja tõendusmaterjalil põhinevas otsuste tegemises. Enne 2014. aastat oli kasutusvalmis ja usaldusväärsete andmete kättesaadavus problemaatiline, nt järgneva puhul:

- Ukrainat igapäevaselt läbivad gaasivood;
- regulaarsed andmed Ukrainas tegelikult kogutavate gaasitransiiditasude kohta⁶⁴;
- gaasi- ja soojavarustuse tegelike tariifitõusude kõikehõlmava statistika kokkuvõte.

2014. aastal täheldati mõningast paranemist komisjoni juurdepääsu puhul andmetele, mis puudutasid Ukraina kaudu toimuvat gaasitransiiti, ja Ukraina ülekandesüsteemi haldur on alates 2015. aastast teinud igapäevase gaasitransiidivooalase teabe internetis kättesaadavaks.

72

ELi ja Ukraina ühised 2005. aasta vastastikuse mõistmise memorandumid rakendamise iga-aastased eduaruanded olid kasulikuks foorumiks põhiliste energiaprobleemide alase regulaarse poliitilise dialoogi pidamiseks. Kontrollikoda leidis siiski, et need ei olnud piisavalt kriitilised ega kajastanud täielikult komisjoni seisukohta.

Kuni 2014. aastani oli ELi abil gaasisektorile piiratud mõju

73

Enne 2015. aasta algust ei suudetud ELi abiga Ukraina gaasisektoris läbilööki saavutada⁶⁵, kuid pärast seda on saavutatud olulisi tulemusi/edenemist (vt ka **joonis 3**):

- 61 Vt nt tingimus: „valitsemissektori puudujäägile sarnanev energiasektori puudujääk ei tohi võrreldes 2006. aastaga suureneeda“. Komisjon ja Ukraina partnerid tõlgendasid seda tingimust erinevalt ja esitatud täitmismäärad olid vastavalt 0% ja 100%.
- 62 Nt näitaja 6 (prioriteetsete taristuprojektide rahastamislepingute kinnitamine rahvusvaheliste finantsasutustega), näitaja 5.3 (gaasitrassi mõõteseadmete kasutuselevõtu esitlus Bojarka regionaalses metroloogiakeskuses) ja näitaja 8 (rahvusvahelise gaasi mõõtejaama juhtprojekti kavandamine ja ehitus ühes Ukraina gaasitransiidisüsteemi sisenemispunktis).
- 63 Näiteks: „suurendada oluliselt Naftogazi esitatud arvete üldist kogumismäära“, „saavutada oluline edasiminek Energiaühenduse asutamislepingu raames Ukraina kohustuste täitmist“, „teha olulisi edusamme EITI (mäetööstuse läbipaistvuse algatus) põhimõtete saavutamiseks“, „sihipäraselt tugevdada sotsiaalkindlustusvõrku“ ja „suurendada oluliselt individuaalsete gaasiarvestite kasutust“.
- 64 Teoreetiliselt on tasude kogumist võimalik arvutada gaasitransiidilepingutel põhineva valemi abil.
- 65 See tähendab, et nt asjaomased ELi energiavaldkonna eelarvetoetuse tingimused (energia I ja energiätõhusus) olid ainult osaliselt täidetud, st täitmismäär oli 59%. Komisjon ja Ukraina ametiasutused olid mitmel juhul tegelike täitmismäärade suhtes eri arvamusel.

Ukraina energia- ja gaasisektori areng aastatel 2007–2015

Valdkonnad/alamvaldkonnad		Areng aastatel 2007–2013	Areng aastatel 2014–2015	Selgitused
a) Gaasisektori reform	Gaasiseadus	<ul style="list-style-type: none"> Järkjärguline edenemine, kuid läbimurret ei toimunud. Ukraina liitumine Energiaühenduse asutamislepinguga hoogustas Ukraina paremat integreerimist ELi energiaturuga. 	<ul style="list-style-type: none"> Gaasisektori kõikehõlmava reformi tegevuskava (märts 2015) ja Ukraina gaasiseaduse (aprill 2015) vastuvõtmine. 	<ul style="list-style-type: none"> 2015. aasta oli gaasisektori reformi positiivseks pöördepunktiks. Pärast 2015. aasta aprillis vastu võetud gaasiseadust algasid ettevalmistused Naftogazi eraldamiseks kooskõlas ELi kolmanda energiapaketi.
	Gaasi ja kütte hinnad	<ul style="list-style-type: none"> Ebapiisavad hinnatõusud ajavahemikul 2007–2013 (hoolimata ELi ja IMFi tingimustest). 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunaalkulud suurenesid oluliselt. 	<ul style="list-style-type: none"> Gaasihindade järjekordne oluline suurenemine aprillis 2016.
		<ul style="list-style-type: none"> Naftogazi eelarvepuudujääki ei vähendatud. 	<ul style="list-style-type: none"> Naftogazi eelarvepuudujääk suurenes oluliselt 2015. aastal. 	<ul style="list-style-type: none"> Naftogazi eelarvepuudujääk peaks kaduma aastaks 2017.
	Sotsiaalkindlustusvõrk	<ul style="list-style-type: none"> Ühiskonna kõige vaesemate liikmete jaoks ei suudetud luua kindlat energiahindade tõusu kompenseerimissüsteemi. 	<ul style="list-style-type: none"> Sotsiaalhüvitiste süsteemi täiustati, et tasakaalustada olulist energiahindade tõusu 2015. aastal. 	<ul style="list-style-type: none"> Hüvitiste süsteemi kindlus ei ole veel tagatud.
Gaasitarneahela mõõtmis-süsteemid	<ul style="list-style-type: none"> Oluline edasimineku kodumajapidamistesse gaasiarvestite paigaldamisel. 	<ul style="list-style-type: none"> 2015. aasta gaasisektori reformi tegevuskava eesmärk on parandada mõõtmist kogu gaasiahelas. 	<ul style="list-style-type: none"> Gaasiarvestite paigaldamine kõikidesse ülejäänud arvestiteta kodumajapidamistesse ja vähemalt ühe küttemooturi paigaldamine hoone kohta aprilliks 2017. 	
b) Energiatõhusus		<ul style="list-style-type: none"> Ei ole Ukraina energiareformi programmis prioriteet (hoolimata komisjoni jõupingutustest). 	<ul style="list-style-type: none"> Mõningad hiljutised positiivsed arengud (uued ELi projektid ja ELi toetatavad programmid). 	<ul style="list-style-type: none"> Selles valdkonnas on alates 2015. aastast rohkem jõupingutusi tehtud.
c) Gaasitransiidisüsteemi ajakohastamine		<ul style="list-style-type: none"> ELi abiga ajakohastamist ei käivitatud (Ukraina partnerid ei täitnud laenu tingimusi). 	<ul style="list-style-type: none"> Esimeste gaasitrasside ajakohastamise ehitustööd peaksid algama 2016. aastal (rahastamine on osaliselt tagatud ELi poolt). 	<ul style="list-style-type: none"> Gazprom ähvardab lõpetada Ukraina kaudu toimuva Vene gaasi transiidi aastal 2019.
d) ELi Ukraina kaudu toimuva gaasivarustuse kindlus		<ul style="list-style-type: none"> Kriisiolukord aastatel 2005–2006 ja 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> Raskused aastatel 2014–2015, kuid gaasitransiiditarned jätkusid tänu ELi jõupingutustele (ühenduste, vastassuunavoogude ning Gazpromi ja Naftogaziga läbirääkimiste kaudu). 	<ul style="list-style-type: none"> Muude konkureerivate transiidiprojektidega üritatakse Ukrainat vältida. Gaasisektori juhtimine ja ELi energiaturuga integreerimine on paranenud.

- a) Gaasisektori reform: hoolimata ELi jõupingutustest oli edenemine aeglane aastatel 2007–2013. ELi ja tema partnerite poolt abi saamiseks kehtestatud tingimuste toel on gaasisektori reform aga alates 2014. aastast jälle käivitunud (vt **5. selgitus**).

5. selgitus

Gaasisektori arengud alates aastast 2014

- Võeti vastu gaasisektori kõikehõlmava reformi tegevuskava, millega kehtestati konkreetsed ajaliselt piiratud tegevused, ja uus gaasiseadus.
- Majanduskriisi ajal olid jõupingutused ebapiisavad ja Venemaa gaasihinnad tõusid, suurendades 2015. aasta alguses tasusid ca 300–600% majapidamisgaasi ja ca 70% kaugkütte puhul. Hinnatõusud jätkuvad tõenäoliselt kuni 2017. aastani, mil hinnad jõuavad turuga samale tasemele. Naftogazi eelarvepuudujääki vähendati 2015. aastal oluliselt ning see peaks kaduma aastaks 2017⁶⁶.
- Kõige vaesema ühiskonna osa jaoks hinnatõusu kompenseerimiseks laiendati 2015. aastal olemasolevat sotsiaalhüvitiste süsteemi. Tulevaste hinnatõusudega kohanemiseks ja mõjusamate energiatõhususe stiimulite loomiseks vajatakse aga edasisi täiendavaid parandusi või reformi.
- 2015. aasta gaasisektori reformi tegevuskava eesmärk on parandada mõõtmist kogu gaasiahelas.

66 IMFi eesmärk.

- b) Energiatõhusus: Ukraina ametkonnad ei pidanud oma energiareformi programmis energiatohusust prioriteediks, kuigi see oli ELi ja Ukraina vahel 2005. aastal sõlmitud energiakoostööalase vastastikuse mõistmise memorandumis olulisel kohal. Ukraina ametkonnad on alates 2015. aastast energiatohususele rohkem tähelepanu pööranud.
- c) Gaasitransiidisüsteemi ajakohastamine: komisjon on alates 2006. aastast püüdnud gaasitransiidisüsteemi ajakohastamiseks leida rahastamist rahvusvaheliste finantsasutuste laenudega. 2012. aastal rahastas komisjon ettevalmistavat uuringut, milles leiti, et ajakohastamise maksumus oleks sõltuvalt gaasivoogude stsenaariumist 2,5–5,3 miljardit eurot. EIP ja EBRD allkirjastasid esimesed rahvusvaheliste finantsasutuste laenulepingud Ukrtransgaziga⁶⁷ (kumbki pank 150 miljonit eurot⁶⁸) alles 2014. aasta detsembris, kui leiti, et 2009. aasta ühisdeklaratsioonis kokkulepitud teatud tingimuste puhul Ukraina tehtud edusammud on piisavad. Urengoi-Pomarõ-Užgorodi gaasitransiidiks mõeldud torujuhtme suuremahulise ajakohastamisprojekti esimeses etapis peaks ehitus algama 2016. aastal ja lõppema 2018. aastal.

67 Gaasi ülekande ja hoiustamise eest vastutav Naftogazi tütaretevõtja.

68 EIP laen on kaetud täiendava ELi tagatisega.

- d) Ukraina kaudu saadava gaasi tarnetarnekindlus:
- i) auditeeritud perioodil oli ELi Ukraina kaudu saadava gaasi tarnekindlus riigi poliitilise, haldusliku ja majandusliku ebastabiilsuse tõttu endiselt ohus. Tarnekindlus halvenes veelgi aastate 2005-2006 kriisiolukordades ja hilisemate raskuste tõttu aastatel 2014-2015. Lisaks sellele ei ole kindlust Ukraina territooriumi kaudu ELi riikidesse toimuva gaasitransiidi jätkumise kohta: Gazprom ähvardab lõpetada Venemaa gaasi Ukraina-suunalise transiidi 2019. aastal, mil lõpeb kehtiv Gazpromi ja Naftogazi vaheline leping. Lisaks on alternatiivsete gaasitransiidiprojektidega (nt Nord Stream II, Turkstream, Southstream) püütud või püütakse Ukrainat vältida. ELi eesmärk on aga säilitada Ukraina kaudu toimuv gaasitransiit;
 - ii) komisjoni poolt aastatel 2014-2015 tehtud jõupingutused Ukraina kaudu toimuva gaasitransiidi säilitamiseks olid edukad, tugevdades oluliselt ühenduste ja vastassuunavoogudega saadavaid ELi ja Ukraina gaasitarneid, ning olles vahendajaks Naftogazi ja Gazpromi vahelistes nn perioodi 2014-2015 talvepaketi läbirääkimistes. Ukraina hoidlad, mis on ELi idasuuna gaasitarne kindluse seisukohast asendamatud, täideti edukalt perioodi 2015-2016 talvepaketi raames Naftogazi omavahendite ja rahvusvaheliste finantsasutuste laenu abil⁶⁹;
 - iii) Gaasisektorireformiga loodetakse parandada Ukraina gaasisektori juhtimist, mistõttu sisaldab see Ukraina gaasitransiidi tarnekindluse juhtimise riski elementi. Veel üheks komisjoni saavutuseks oli Ukraina liitumine energiaühenduse asutamislepinguga 2011. aastal, mille abil kavatakse riiki paremini ELi energiaturuga integreerida, aidates seeläbi Ukraina gaasisektorit pikemas perspektiivis stabiliseerida.

⁶⁹ Ukraina riikliku tagatisega toetatav EBRD laen summas 300 miljonit USA dollarit, millele järgneb Maailmapanga kuni 520 miljoni USA dollari suurune laen, mille garanteerib EIP ehk EL.

74

Kontrollikoda järeldab oma audititöö tulemustele tuginedes, et Ukrainale antav ELi abi on üldiselt olnud osaliselt mõjus toetamaks Ukraina kujundamist hästi juhitud riigiks riigi rahanduse juhtimise valdkonnas, korruptsioonivastases võitluses ja gaasisektori toimimises.

Ukrainale antava ELi abi mõjususe riigi rahanduse juhtimise ja korruptsioonivastase võitluse parandamisel

75

Ukrainale antav ELi abi oli riigi rahanduse juhtimise ja korruptsioonivastase võitluse parandamisel osaliselt mõjus.

76

Enamiku auditeeritud perioodi jooksul oli riigi rahanduse juhtimisel ELi ja Ukraina vahelises dialoogis tagasihoidlik tähtsus. Alates 2011. aastast muutus EL riigi rahanduse juhtimise reformide osas siiski nõudlikumaks ja aitas Ukrainal välja töötada 2013. aasta riigi rahanduse juhtimise reformistrateegia ja tegevuskava (vt punktid 31–34). Korruptsioonivastane võitlus on regulaarselt olnud ELi ja Ukraina vahelise dialoogi osa. Korruptsioonivastast võitlust tugevdati 2011. aasta viisapäevaste kaotamise tegevuskavaga ja kiirendati veelgi pärast Maidani sündmusi tõhustatud koostöö abil (vt punktid 35–37).

1. soovitus. Pöörata Ukrainaga peetavas dialoogiprotsessis suuremat tähelepanu riigi rahanduse juhtimisele

2013. aasta riigi rahanduse juhtimise strateegia vastuvõtmisega riigi rahanduse juhtimise reformile antud hoo säilitamiseks peaksid komisjon ja Euroopa välisesteenistus riigi rahanduse juhtimisega seotud probleemide poliitilist dialoogi konsolideerima. Komisjon peaks samuti uurima eriprogrammi käivitamise võimalust, tagamaks, et riigi rahanduse juhtimise reform viiakse ellu kiiresti ja mõjusalt.

Järeldused ja soovitused

77

Ukrainale antava ELi abi ülesehitus oli riigi rahanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse parandamisel osaliselt mõjus. Komisjon hõlmas Ukraina eelarvetoetuse programmidesse ja MFA-sse ka vajaduse tugevdada riigi rahanduse juhtimist ja korrupsioonivastast võitlust, kuigi kohati esines puudusi tingimuste kehtestamise viisis ning tingimuste täitmise hindamismeetodis (vt punktid 38–40). Enamiku Ukraina eelarvetoetuse programmide ülesehitus nägi ette, et oluline osa eraldatud summast makstakse välja programmi alguses pärast ühe üldtingimuse täitmist. Kõnealune lähenemisviis võib aga vähendada innukust viia ellu reforme, millest sõltuvad järgmised väiksemad osamaksed. Ukraina kriitilise olukorra käsitlemiseks keskendus komisjon abi viivitamatule väljamaksmisele 2014. aastal (vt punktid 41–44).

2. soovitus. Finantsabi tingimuste ja väljamaksete ülesehitust tuleks täiustada

Komisjon peaks Ukrainas saadud kogemustest õppima, et parandada edaspidi antava abi kavandamist:

- a) eelarvetoetuse ja MFA laenu tingimuste puhul tuleks kõik valitud näitajad selgelt defineerida, et vältida vaidlusi hindamisprotsessi ajal;
- b) tulevased laenu- ja toetustingimused peaksid teineteist täiendama ja tugevdama;
- c) tingimustega seotud läbirääkimiste ja nende kehtestamise puhul peaks komisjon tegema tihedat koostööd teiste rahastajatega, eriti rahvusvaheliste finantsasutustega, et suurendada reformi elluviimise stiimuleid;
- d) programmidega tuleks püüda leida mõistlik tasakaal poliitika finantsvõimenduse aspektide ja abi kiire väljamaksmise vajaduse vahel. Lisaks peaksid eelarvetoetuse puhul olema riigi rahanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse tingimustega seotud muutuva summaga osamaksete summad piisavalt suured, et tagada tingimuste täitmine.

78

ELi abi rakendamise alane järelevalve oli enamjaolt mõjus ja paranes auditeeritud perioodi jooksul. EL ja rahvusvahelised organisatsioonid hindavad regulaarselt riigi rahanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse olukorda ning alates 2012. aastast on komisjon oma eelarvetoetuse järelevalveraamistikku tõhustanud. Eelarvetoetuse programmide hindamiseks puudub aga endiselt süstemaatiline lähenemisviis (vt punktid 45–48). Eelarvetoetuse maksete peatamine aitas perioodil 2011–2013 riigi rahanduse juhtimise prioriteete kiiremini ellu viia (vt punkt 49).

Järeldused ja soovitus

3. soovitus. ELi abi andmise üle tehtavat järelevalvet tuleks tõhustada

Riigi rahanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse reformide kiirendamiseks ja nende ulatuse suurendamiseks peaks komisjon teatud valdkondades järelevalvet tugevdama ning pöörama suuremat tähelepanu toetusesaaja aruandekohustusele:

- a) Ukrainas elluviidavate eelarvetoetuse programmide komisjonipoolset hindamisviisi tuleks ühtlustada;
- b) arvestades väljamaksete peatamisega saavutatud tulemusi, peaks komisjon juhtudel, kui reformide piisava edenemise puudumine seda õigustab, kasutama eelarvetoetuse väljamaksete peatamist.

79

ELi abi oli riigi rahanduse juhtimise parandamises ja korrupsioonivastases võitluses konkreetsete ja jätkusuutlike tulemuste saavutamisel osaliselt mõjus. Kuni 2014. aastani väljendus Ukraina valitsuse vähene reformiprotsessile pühendumine ebatäielikes ja kokkulepitust hiljem saadud tulemustes (vt punktid 50 ja 51). Vaatamata 2014. aastal reformile antud uut hoogu on siiani saavutatud tulemused endiselt haprad. MFA programmide puhul kasutas komisjon oma kaalutlusruumi ja leidis, et enamik riigi rahanduse juhtimise tingimustest oli üldiselt täidetud, kuigi nende täitmine oli teataval määral puudulik olnud (vt punkt 52). Riigi rahanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse puhul saavutatud tulemused avaldusid seadusandlikes ja institutsioonilistes muudatustes (vt punktid 53–63). Korrupsioonivastase võitluse poliitika mõjusa elluviimise tulemused selguvad alles hiljem.

4. soovitus. Reformide mõjusale elluviimisele ja jätkusuutlikkusele tuleks rohkem tähelepanu pöörata

Peale seadusandlike muudatuste edendamise peaks komisjon koostöös kodanikuühiskonna organisatsioonidega muutma edasise ELi abi tingimuslikuks, sidudes selle riigi rahanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse peamiste reformide mõjusa elluviimisega. See on seotud eelkõige riigi rahanduse juhtimise reformistrateegia ja tegevuskavaga ning korrupsioonivastase võitlusega tegelevate erapooletute operatiivasutuste finantsstabiilsusega. Väljamaksetingimusi tuleks rangelt hinnata.

ELi abi mõjususe gaasisektori juhtimise ja ELi Ukraina kaudu gaasiga varustamise kindluse parandamisel

80

Üldiselt oli Ukrainale antav ELi abi osaliselt mõjus gaasisektori juhtimise ja ELi Ukraina kaudu gaasiga varustamise kindluse parandamisel.

81

Energiateemadel peetud ELi ja Ukraina vahelist dialoogi mõjutas kuni viimase ajani Ukraina-poolse pühendumuse kõikumine ning ELi sidusrühmade erinevad arvamused ELi Ukraina kaudu gaasiga varustamise kindluse kohta. Samad olulised probleemid kerkisid esile ka perioodil 2007–2015 (vt punktid 65–69).

82

Gaasisektori juhtimise ja ELi Ukraina kaudu gaasiga varustamise kindluse parandamisele antava ELi abi ülesehitus hõlmas varajases faasis teatud tingimusi, mis olid ebamääraseid ning keerulised hinnata (vt punkt 70).

83

ELi abi rakendamise järelevalves puudusid kuni 2014. aastani kohati kvaliteetsed andmed ning ELi ja Ukraina ühine aruandlus ei sisaldanud gaasisektoris esinevate probleemide täielikku tausta (vt punktid 71 ja 72).

84

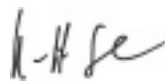
Kuni 2014. aastani oli ELi abil piiratud mõju Ukraina gaasisektori toimimisele ja sellega saadi erinevaid tulemusi ELi Ukraina kaudu gaasiga varustamise kindluse alal. Alates 2014. aastast on aga tehtud olulisi edusamme (vt punkt 73).

5. soovitus. Ukraina gaasisektorile antav ELi abi tuleks muuta mõjusamaks

Komisjon peaks ELi ja Ukraina vahelise strateegilise gaasialase koostöö järelevalve parandamiseks ja selle mõjusamaks muutmiseks viivitamatult meetmeid võtma. Eelkõige tuleks suuremat tähelepanu pöörata andmete kogumisele, tõendamisele ja analüüsile. Komisjon peaks süstemaatiliselt koguma täpsemat ja tõendatavat teavet, isegi ebasoodsates tingimustes. See on äärmiselt oluline hästi põhjendatud ja tõenditel põhinevate otsuste tegemiseks.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva eriaruande vastu 8. novembri 2016. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president
Klaus-Heiner LEHNE

Kontrollitud programmid

Tabel 1. Ukraina: eelarvetoetuse programmid perioodil 2007–2015

	Eraldatud	Tehtud väljamaksed
	<i>(miljonites eurodes)</i>	
Valdkondlikud eelarvetoetuse programmid¹ (lühend, otsuse tegemise aasta)	588	259
Toetus Ukraina energiapoliitika elluviimiseks (Energia I, 2007)	87	73
Toetus Ukraina energiatõhususe ja taastuvate energiaallikate valdkonna strateegia elluviimiseks (Energiatõhusus, 2008)	70	52
Vastastikuse kaubanduse edendamine Ukraina ja ELi vahelise kaubanduse tehniliste takistuste eemaldamise abil (Kaubandus, 2008)	45	29
Toetus keskkonnanstrateegia elluviimiseks Ukrainas (Keskkond, 2009)	35	24
Toetus Ukraina transpordistrateegia elluviimiseks (Transport, 2009)	65	27
Ukraina piirihalduse valdkondliku poliitika toetus (Piirihaldus, 2010)	66	49
Ukraina energiastrateegia elluviimise toetamise jätkamine (Energia II, 2012)	45	5
Valdkondlik eelarvetoetuse programm – Ukraina regionaalpoliitika toetamine (Regionaalareng, 2013)	55	0
Ukraina haldusalase õigusraamistiku ja avaliku teenistuse reform (2011)	70	tühistatud
Ukraina regionaalpoliitika eelarvetoetus (2012)	50	tühistatud
Riigi ülesehitamise leping²	355	250

1 Summa sisaldab täiendava toetuse komponenti (tehniline abi, audit, programmi läbivaatamised ja hindamised).

2 Riigi ülesehitamise lepingu kogusummast (355 miljonit eurot) 232 miljonit eurot olid uued vahendid ja 123 miljonit eurot saadi 2013. aasta tegevusprogrammi eraldistest (st kahest uuest valdkondliku eelarvetoetuse programmist – kaubandust takistavate asjaolude kõrvaldamine ja Ukraina keskkonnanstrateegia (mõlema puhul 55 miljonit eurot) – ning 13 miljonit eurot algselt keskkonnasektorile mõeldud eelarvelisast).

Allikas: CRIS seisuga 31.12.2015.

Tabel 2. Ukraina: aastatel 2007–2015 antud ELi makromajandusliku finantsabi ülevaade

Otsuse tegemise aasta	Auditi lühend	Eraldatud	Tehtud väljamaksed
		<i>(miljonites eurodes)</i>	
2002	MFA I	110	610
2010		500	
2014	MFA II	1000	1000
2015	MFA III	1800	600
	Kokku	3410	2210

Allikas: majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi andmed seisuga 31.12.2015, http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm

Tabel 3. Ukraina: perioodil 2007–2015 kontrollitud projektid

Nimetus (lepingu sõlmimise aasta)	Eraldatud	Tehtud väljamaksed
	(miljonites eurodes)	
Riigi rahanduse juhtimine		
Mestimine „Konkurentsiseaduse ja -poliitika elluviimise tõhustamine Ukrainas (2007)“	1	0,9
Mestimine „Ukraina riikliku audititeenistuse abistamine avaliku sektori sisefinantskontrolli uue süsteemi rakendamisel“ (2007)	1,1	1,1
Ukraina konkurentsi- ja riigihangete süsteemide ühtlustamine ELi standarditega (2008)	4,4	4,4
Ukraina riigipanga potentsiaali suurendamine ELi keskpanganduse standarditega ühtlustamise abil (2009)	1,1	0,6
Ukraina rahandusministeeriumi toetamine valitsemissektori võla haldamise ja eelarve prognoosimise valdkonnas (2010)	1,7	1,5
Mittepangast finantsasutuste riskipõhise järelevalve mestimisprojekti teabevormi väljatöötamine (2011)	0,1	0,1
Ukraina monopolidevastase komitee piirkondliku võrgustiku integreerimiseks IT seadmete tarnimine, et toetada ELi ja Ukraina 2006. aasta tegevuskava projekti „Ukraina konkurentsi- ja riigihangete süsteemide ühtlustamine ELi standarditega“ (2010)	0,2	0,2
Lepingu 147–509 „Ukraina konkurentsi- ja riigihangete süsteemide ühtlustamine ELi standarditega“ pikendamise leping (2011)	1,1	1,1
Kolme riigi rahanduse juhtimise valdkonna mestimisprojekti väljatöötamine Ukrainas (2013)	0,1	0,1
Ukraina riigihangete süsteemi ühtlustamine ELi standarditega (2013)	4	2,7
Riiklikud kulutused: riigieelarve protsessi avaliku järelevalve edendamine (2013)	0,3	0,2
Kodanikuühiskond ja meedia võitlevad kohalike eelarvete läbipaistvuse eest (2013)	0,3	0,1
Avaliku sektori vahendite kasutamise järelevalveks avatud eelarve süsteemi loomine ja rakendamine (2013)	0,3	0,2
Ukrainas toodangu jagamise lepingu raames traditsiooniliste ja ebatraditsiooniliste süsivesinike väljatöötamisest saadavate rahastamisvoogude ja vahendite sõltumatu järelevalve (2013)	0,2	0,2
Riigi rahanduse juhtimine kokku	15,9	13,4
Korruptsioonivastane võitlus		
Hea juhtimistava toetamine: korruptsioonivastase võitluse projekt Ukrainas (2006)	1,5	1,4
Ukraina õigusreformide toetamise projekt (2013)	8,6	2,4
Korruptsioonivastane võitlus kokku	10,1	3,8

Allikas: CRIS seisuga 31.12.2015.

Kokkuvõte

III

Veebruaris 2014 Ukrainas aset leidnud tõsised sündmused, täpsemalt Ukraina endise presidendi Viktor Janukovõtši tagandamine 28. veebruaril 2014 ja Krimmi ebaseaduslik annekteerimine Venemaa poolt sellele järgnevatel päevadel, vajasis otsustavat ja kiiret reageerimist, et leevendada kohutava ja ootamatu olukorra mõju nii suures ulatuses kui võimalik.

Ette nähtud tegevus ei andnud komisjonile piisavalt aega, et välja töötada eelnevalt kindlaksmääratud pikaajaline strateegia enne olulise abipaketi andmisest teatamist Ukrainale 2014. aasta märtsis, alustati vahetult pärast seda pikaajalisema kavandamisega ning sellest ajast peale on toimunud arvukalt strateegilisi arutelusid, kuhu on kaasatud ka rahvusvahelised partnerid.

V

Komisjon leiab, et kuigi ELi abi oli osaliselt tõhus, on peaaegu kõikide punktis IV kirjeldatud valdkondade olulised struktuurireformid saanud alguse või on neid toetatud ELi programmidest.

VI

Komisjonil tuli pidada Ukrainas läbirääkimisi ja hinnata makromajandusliku finantsabi ja eelarvetoetuse andmise tingimuslikkust erandlikus poliitilises, majanduslikus ja rahalises kontekstis.

Enamik eelarvetoetusprogramme hõlmavad fikseeritud osakomponenti, mis makstakse välja programmi alguses siis, kui on täidetud standardsed üldtingimused eelarvetoetuse toimingute kohta.

VII

Viimase kümne aasta jooksul Ukrainaga tehtud koostöö energiasektoris põhines 2005. aasta vastastikuse mõistmise memorandumil energiavaldkonna koostöö kohta ning sellega keskenduti Euroopa gaasivarustuse kindluse tagamisele Ukraina torujuhtmete süsteemi kaudu ning laiaulatuslike energiasectori reformide juurutamisele. Samuti oli see 2009. aasta märtsis välja antud Ukraina gaasi transiidisüsteemi moderniseerimise ühise deklaratsiooni peamine eesmärk. Lisaks suurendas käesoleva algatuse ajakohasust ja olulisust 2009. aasta gaasikriis, hoolimata sellest, et algatuse rakendamine oli raske riigis valitsenud keerulise poliitilise olukorra ja jätkuvate geopoliitiliste pingete tõttu.

Tehtud edusammud võimaldasid Euroopa Investeeringupangal ja Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupangal allkirjastada 2014. aasta detsembris esimesed laenulepingud gaasi transiidisüsteemi moderniseerimise jaoks. Jõupingutused parandada Ukraina gaasisektori juhtimist ning üldist tarnekindlust halvenesid kuni 2014. aastani Ukraina sõltuvuse tõttu Venemaa energiatarnele. Sellest ajast on laiaulatuslikult tunnustatud Ukraina gaasiturureformidega seotud märkimisväärsed edusamme.

Alates 2015. aasta märtsist rakendatakse laiaulatuslikku gaasisektori reformikava. Lisaks uuele gaasiseadusele võttis valitsus 2016. aasta juulis vastu kava Naftogazi eraldamise kohta põhivõrguettevõtjast, mida plaanitakse rakendada 2017. aastast.

Komisjon koos energiaühenduse sekretariaadi ja muude partneritega jätkab jõupingutuste tegemist gaasisektori reformide lõpuleviimiseks, läbipaistvuse parandamiseks ning täielike konkurentsitingimuste tagamiseks, sealhulgas uute ettevõtjate turule toomine ning gaasivarustuse kindluse ja Ukraina transiidisüsteemi usaldusväärsuse suurendamine.

Sissejuhatus

04

Alates 2015. aasta keskpaigast on Ukraina majanduses ilmnenud märke majanduse stabiliseerumisest pärast eriti sügavat majanduslangust, mis tulenes peamiselt usalduse kaotamisest ja tootmissuutlikkuse kahjustamisest seoses relvastatud konfliktiga idas. Stabiliseerumine kajastab erinevate tegurite kombinatsiooni, nagu jõulised makromajanduslikud poliitikameetmed, mida kasutati pikaajaliste häirete lahendamiseks, ning laiaulatuslik rahvusvaheline rahaline ja tehniline abi, mis aitas kaasa usalduskriisi kontrolli alla saamisele.

Pärast 2014. aastal toimunud 6,6%-list ja 2015. aastal 9,9%-list langust prognoositakse 2016. aastal majanduskasvu taastumist (1–2%) järk-järgult paranevale tarbijate ja investorite usaldusele tuginedes. SKP kasvas 2016. aasta esimeses kvartalis reaalkaardustuses 0,1% ning suurenes teises kvartalis 1,3% võrra.

08

Ukrainas valitseva olukorra tõttu on Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi abi alates 2014. aastast osutatud tööpoolest iga-aastaste erimeetmete vormis. Praeguseks on alanud ettevalmistused selleks, et naasta alates 2018. aastast tavapärase mitmeaastase kavandamise juurde ühtse toetusraamistiku vormis.

13

Komisjon on nõus, et Ukraina ametiasutuste reformimisjõupingutused on alates 2014. aastast suuresti paranenud. Eriti näitavad Ukraina praegused valitsusametnikud üles täielikku pühendumist avaliku halduse reformi suhtes.

Komisjon tugineb reformi hoogustumisele ning aitab sellele kaasa. Praegu käib töö käesolevas valdkonnas suure ELi abiprogrammi kavandamisega selleks, et neid reformimisjõupingutusi toetada ja hoida. Kolmas makromajandusliku finantsabi programm hõlmab samuti olulisi avaliku halduse reformi kohustusi, mis on seotud nii seadusandluse kui ka rakendamisega.

15

Makromajanduslik finantsabi ei dubleeri IMF-i tingimuslikkust, vaid täiendab seda. Makromajandusliku finantsabi saab välja maksta üksnes siis, kui täiendav IMF-i kava edeneb vastavalt planeeritule ning jätkuvalt koostatakse IMF-i ülevaateid. Sellega eeldatakse, et toetusesaaja peab jätkuvalt täitma IMF-i tingimusi, et saada makromajandusliku finantsabi väljamaksetest kasu.

1. selgitus. Ukraina ametkondade oligarhiavastase kampaania käivitamine

Komisjon on arvamusel, et moderniseerimise agentuuri roll ja olulisus on ületähtsustatud ning puudus segiajamise oht seoses Ukrainale antava ELi ametliku abiga.

17

Veebruaris 2014 Ukrainas aset leidnud tõsised sündmused, täpsemalt Ukraina endise presidendi Viktor Janukovõtši tagandamine 28. veebruaril 2014 ja Krimmi ebaseaduslik annekteerimine Venemaa poolt sellele järgnevatel päevadel, vajasis otsustavat ja kiiret reageerimist, et leevendada kohutava ja ootamatu olukorra mõju nii suures ulatuses kui võimalik.

Ehkki see tegevus ei andnud komisjonile piisavalt aega, et välja töötada eelnevalt kindlaksmääratud pikaajaline strateegia enne olulise abipaketi andmisest teatamist Ukrainale 2014. aasta märtsis, alustati vahetult pärast seda pikaajalisema kavandamisega ning sellest ajast peale on toimunud arvukalt strateegilisi arutelusid, kuhu on kaasatud ka rahvusvahelised partnerid.

Lisaks sellele kavandati pärast suure poliitilise tähtsusega abipaketi andmisest teatamist põhjalikult konkreetsed ELi abiprogrammid, võttes arvesse ja dokumenteerides finantsriske ning muude rahastajate tegevust.

18

Märtsis 2014 antud finantspaketi eesmärk oli saata jõuline signaal poliitilise toetuse kohta ning samal ajal mobiliseerida lühiajaline eelarvetoetus ning pikaajalisem investeerimise ja nõustamisega seotud abi. Seega võeti arvesse vajadusi nii lühiajalises, keskpikas kui ka pikas perspektiivis; viimaste suhtes teevad Ukraina ametiasutused püsivaid reformimisjõupingutusi.

Tuleb märkida, et 2014. aasta märtsi finantspaketi (esimese makromajandusliku finantsabi ja teise makromajandusliku finantsabi kombineeritud maht) juurde kuulus makromajanduslikust finantsabist üksnes 1,61 miljonit eurot. Ukrainale suunatud kolmanda makromajandusliku finantsabi programmi (1,8 miljardit eurot) võttis komisjoni vastu 2015. aasta jaanuaris, st tegemist oli täiendusega 2014. aasta märtsi paketile, mis põhines selle ajani antud abi põhjalikul hindamisel, selle mõjul majanduslikule ja rahalisele stabiilsusele Ukrainas alates kriisi algusest ning Ukraina halveneva finantsolukorra kontekstis 2015. aasta alguses.

20

Mitmeaastase kavandamise tulemust ühtse toetusraamistiku vormis eeldatakse näha alates 2018. aastast. Ettevalmistustöid on juba alustatud.

21

Kuigi enne võis esineda mõningaid esialgseid koordineerimisega seotud probleemkohti, on ELi delegatsioon Kiievis, Ukraina toetusrühm ja ELi nõuandemissioon nüüdseks igakülgset koostööd teinud ning täielikult teineteist täiendavad. Seda tõendab näiteks uue korrupsioonivastase toetusprogrammi ühine kavandamine, mis võeti vastu käesoleva aasta esimeses pooles (juuni 2016).

22

Käesoleva algatusega ei ole jätkatud. Komisjon toetab Ukrainat täiendavalt võitluses korrupsiooni ja pettusega muude algatuste kaudu, näiteks muu hulgas Ukraina uute korrupsioonivastaste asutuste toetamine korrupsioonivastase programmi kaudu, millele on osutatud vastuses punktidele 21, ning kohtusüsteemi reformi toetamine.

24

Ukraina valitsusasutuste juhitud rahastajate koordineerimine oli tööpoolest suhteliselt nõrk suurema osa auditeerimise perioodist. Siiski võtab Ukraina praegune valitsus meetmeid, et olukorraga tegelda ja seda parandada ning see on hakanud avaldama positiivset mõju.

25

Komisjon on algusest peale kooskõlastanud oma tegevust Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga mitme rahastajaga fondiga ning võtnud nüüd vastu otsuse (juuli 2016) fondi panustada.

Tähelepanekud

34

EL oli tõepoolest väga aktiivne riigi rahanduse juhtimise strateegia väljatöötamise toetaja 2012. ja 2013. aastal ning selle tulemusena võeti enne Vilniuse tippkohtumist vastu kvaliteetne dokument. Praegu käib töö taaskord ELi ja OECD-SIGMA ekspertide abiga selle nimel, et ajakohastada ja täiendavalt parandada riikliku finantsjuhtimise strateegiat.

38

Riikliku finantsjuhtimise tingimused ja korrupsioonivastane võitlus olid mitmes ELi abiprogrammis, näiteks riigi ülesehitamise leping, väga kesksel kohal. Komisjon jätkab riikliku finantsjuhtimise strateegia edusammude hindamiseks kasutatava lähenemisviisi ja kriteeriumide tõhustamist.

40

Komisjon leiab, et ta kasutas oma kaalutlusulatust nõuetekohaselt, võttes arvesse Ukraina erandlikke poliitilisi ja rahalisi asjaolusid.

2. selgitus. MFA tingimuste seadmise ja hindamise paindlikkus

Vastastikuse mõistmise memorandumile esimese markomajandusliku finantsabi kohta peeti läbirääkimisi peamiselt ajavahemikus 2010–2012, mil Ukrainas oli võimul palju vähem reformidele orienteeritud valitsus ning selle ratifitseeris üksnes Ukraina parlament 2014. aastal. Hoolimata keerulistest läbirääkimistest õnnestus komisjonil siiski lisada käesolevasse vastastikuse mõistmise memorandumisse mõned ulatuslikud riikliku finantsjuhtimise tingimused.

Lähenemisviisi, mille kohaselt kaasata olukorda mitu eesmärki, võimaldab formuleerida üldise eesmärgi konkreetses reformivaldkonnas selleks, et anda strateegiline suund, tagades samal ajal eeldatavate poliitiliste meetmete selguse ja eripära.

Ühine vastus punktidele 41 ja 42

Komisjon leiab, et valdkondliku eelarvetoetuse fikseeritud osade eelmaksmise osakaal jäi eelarvetoetuse suunistes soovitatud piiridesse ning oli Ukraina olukorda arvestades põhjendatud.

43

Komisjon leiab, et 2014. aastal oli Ukraina rahalise ja lõppkokkuvõttes poliitilise kokkuvarisemise äärel. Koostöös IMF-i ja muude rahvusvaheliste rahastajatega reageeris EL kiiresti Ukraina finantskriisile, eelkõige 2014. aastal ning 2015. aasta esimeses pooles. Arvestades majanduskriisi sügavust Ukrainas ning riigi suurust (seni suurim ELi idanaabritest), oli vajalik anda suuri makromajandusliku finantsabi summasid.

46

Eelarvetoetuse väljamaksed põhinevad alates 2010. aastast tõepoolest ulatuslikul riikliku finantsjuhtimise hindamisel, milles on võetud arvesse kogu asjaomast analüütilist materjali, sealhulgas avaliku sektori kulutuste ja finantsaruandluse hindamisi.

48

Komisjon on seisukohal, et Ukraina eelarvetoetuse toimingute hindamine 2014. aastal andis põhjaliku ja võrdleva ülevaate ja hinnangu.

51

Komisjon on sellest teemast teadlik, mis toodi välja ka eelarvetoetuse hindamises, ning soovib rahandusministeeriumil leida paremaid viise, et suunata ELi ressursse.

52

Komisjon leiab, et tema hinnang „üldjoontes täidetud“ tähendab seda, et kuigi makromajandusliku finantsabi tingimuse kõiki aspekte ei ole rakendatud, on saavutatud käesoleva tingimusega seotud reformi eesmärk sellises ulatuses, et asjaomase makromajandusliku finantsabi väljamaksmisega viivitamine ei oleks põhjendatud.

Komisjoni ühine vastus punktidele 67–69

Komisjon säilitas kogu auditeerimisperioodi vältel sidusat lähenemisviisi, võttes arvesse Ukraina gaasi transiidisüsteemi strateegilist rolli ning seoses sellega vajadust põhjalike reformide järele gaasisektoris.

Liikmesriigid toetasid suures ulatuses komisjoni jõupingutusi. Samas tunnistab komisjon, et mõnede liikmesriikide prioriteetid seoses gaasisektorialase koostööga ei olnud alati täielikult kooskõlas komisjoni prioriteetidega selles vallas.

Pärast 2006. ja 2009. aasta kriisi teostas komisjon sisemise riskihindamise ning püüdis hinnata gaasitarne katkemisest saadud õppetunde komisjoni talituste töödokumentis (komisjoni talituste töödokument {KOM(2009) 363} SEK(2009) 977).

Komisjon leiab, et gaasitransiidid katkemine 2006. ja 2009. aastal oli Gazpromi ja Naftogazi vahelise vaidluse otsene tulemus, mida mõjutasid ja süvendasid Ukraina ja Venemaa vahelised poliitilised pinged.

Komisjon pidi võtma arvesse seotud teabe tundlikkust ning on seisukohal, et sellistel tingimustel ei oleks see saanud olla selgesõnalisem.

70

Komisjon tunnistab, et gaasisektoriga seotud abiprogrammide ülesehitus oleks mõnel juhul võinud olla parem, ent viitab Ukraina asjaomaste ministeeriumide nõrgale haldussuutlikkusele abiprogramme koostamisel.

71

Komisjon leiab, et andmete juurdepääs on auditeeritud perioodil järk-järgult paranenud. Alates 2015. aastast on gaasi transiidivoogude asjaomased andmed ning Ukraina gaasisektoriga seotud turuandmed avalikult kättesaadavad tänu Ukraina ametiasutuste, komisjoni ja Euroopa maagaasi ülekandesüsteemi haldurite võrgustiku vahelisele koostööle.

73

Komisjon leiab, et edusamme tehti juba 2014. aastal, sealhulgas näiteks uue gaasiseaduse eelnõu koostamine valitsuse poolt, mis võimaldasid allkirjastada 2014. aasta detsembris esimesed Euroopa Investeeringupanga / Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga laenulepingud gaasi transiidisüsteemi moderniseerimise jaoks.

c)

Komisjoni jõupingutused aidata Ukrainat gaasi transiidisüsteemi moderniseerimisel töid 2014. aasta lõpus kaasa üksnes suured konkreetset investeeringisotsused peamiselt seepärast, et eelnevad valitsused ei toetanud peamiste reformide rakendamist, milles oli kokku lepitud 2009. aasta ühisdeklaratsioonis.

d) i)

Komisjon ja Euroopa välisteenistus leiavad, et ELi gaasivarustuse kindlus Ukraina kaudu oli samuti väliste tegurite (Venemaa) tõttu ohustatud.

Järeldused ja soovitused

74

Komisjon ja Euroopa välisteenistus leiavad, et ELi abi mängib võtmerolli Ukraina ELiga poliitilise seotuse ja majandusliku integreerimise edendamisel. Alates kriisi algusest 2014. aastal on ka ELi abi mänginud võtmerolli Ukraina olukorra stabiliseerumisel ning oluliste struktuurireformide ajendamisel mitmesugustes valdkondades ja sektorites.

76

Komisjon leiab, et korruptsioonivastane võitlus ja riiklik finantsjuhtimine on võtmeteemad ELi dialoogis Ukrainaga. Selle tulemusena on algatatud viimaste aastate jooksul mitu olulist reformi, mis näitavad olulisi tulemusi.

1. soovitus. Pöörata Ukrainaga peetavas dialoogiprotsessis suuremat tähelepanu riigi rahanduse juhtimisele

Komisjon ja Euroopa välisteenistus on soovitusega nõus.

Praegu kaalutakse 2017. aasta erimeetmena riikliku finantsjuhtimise eritoetusprogrammi. Riikliku finantsjuhtimise probleemid on juba võtmelemendid kõikides käimasolevates eelarvetoetuse programmides ning kavas on riikliku finantsjuhtimise strateegia uuendamine ELi ja OECD-SIGMA ekspertide abiga.

77

Komisjon leiab, et abi kiire eraldamine ja väljamaksmine 2014. ja 2015. aastal oli hädavajalik Ukrainas valitseva kriitilise olukorra tõttu. Kõik eelarvetoetuse maksed põhinesid põhjalikul hindamisel, tagamaks, et eelarvetoetuse üldtingimused on täidetud.

Enamik eelarvetoetuse programme hõlmavad fikseeritud osakomponenti, mis makstakse välja programmi alguses siis, kui on täidetud standardsed üldtingimused eelarvetoetuse toimingute kohta.

2. soovitus. Finantsabi tingimuste ja väljamaksete ülesehitust tuleks täiustada

Komisjon on soovitusega nõus.

a)

Komisjon on juba alustanud poliitiliste eesmärkide määratlemist täpsemal ja sihipärasemal viisil, nagu on näha Ukrainaga sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumite arengust eelkõige teise ja kolmanda makromajandusliku finantsabi vahel. Komisjon teeb täiendavaid jõupingutusi, et tagada selgus ja täpsus ka edaspidi.

Samas on makromajandusliku finantsabi tingimuslikkus alati toetusesaaja riigiga peetud läbirääkimiste tulemus. Võttes eelkõige arvesse olukorda, kus läbirääkimised toimuvad erandlikus geopoliitilises ja rahanduslikus kontekstis, peab komisjon võib-olla ka edaspidi leidma tasakaalu ühelt poolt kiireloomuliste kaalutluste ja abiandmise pikendatud ajakava ning teiselt poolt täpsuse ja selguse vahel.

c)

Komisjon jätkab sarnaselt eelnevale kõikide oma makromajandusliku finantsabi programmide tihedat koordineerimist IMF-i ja muude rahastajatega.

d)

Samuti jätkab komisjon mõistliku tasakaalu poole püüdlemist laenukapitali kasutamise ja väljamaksete tegemise kiiruse vahel. Aastal 2014 oli erandlik geopoliitiline ja rahaline olukord Ukrainas mõneti põhjendatud, et valida makromajandusliku finantsabi kiire väljamaksmine. Kuna 2015. aasta lõpus hakkas Ukraina majanduslik olukord stabiliseeruma, on komisjon olnud nõudlikum makromajandusliku finantsabi tingimuste rakendamise suhtes. Seda rõhutab ka asjaolu, et kolmanda makromajandusliku finantsabi teine osa on olnud ootel 2015. aasta oktoobrist saadik, kuna rakendamine on veel lõpetamata.

Komisjon jätkab rakendamise hoolikat jälgimist, eesmärgiga kasutada osutatava abi finantsvõimenduse funktsiooni parimal viisil. Samal ajal ei saa tulevikus välistada, et makromajandusliku finantsabi osasid võidakse välja maksta dokumentide üldiselt hea rakendamise kontekstis isegi siis, kui väike hulk tingimusi ei ole täidetud.

78

Komisjon leiab, et 2014. aastal teostatud eelarvetoetuse toimingute hindamise tulemusena Ukrainas saadi terviklik ja võrdlev hinnang.

3. soovitus. ELi abi andmise üle tehtavat järelevalvet tuleks tõhustada

Komisjon on soovitusel nõus.

Komisjon jätkab ELi abi rakendamise järelevalve tugevdamist ning kasutab kõiki komisjoni käsutuses olevaid vahendeid, et kiirendada reformide teostamist.

79

Komisjon leiab, et tema hinnang „üldjoontes täidetud“ tähendab seda, et kuigi makromajandusliku finantsabi tingimuse kõiki aluseks olevaid üksikasjalikke aspekte ei ole rakendatud, on saavutatud käesoleva tingimusega seotud reformi eesmärk sellises ulatuses, et asjaomase makromajandusliku finantsabi väljamaksmisega viivitamine ei oleks põhjendatud.

4. soovitus. Reformide mõjusale elluviimisele ja jätkusuutlikkusele tuleks rohkem tähelepanu pöörata

Komisjon ja Euroopa välisteenistus on soovitusel nõus.

Väljamaksete tingimuste hindamisel makromajandusliku finantsabi korral lähtub komisjon hindamiskategooriatest „täidetud“, „üldjoontes täidetud“ ja „täitmata“.

80

Viimase kümne aasta jooksul Ukrainaga toimunud koostöö energiasektoris on keskendunud Euroopa gaasi- ja naftavarustuse kindluse tagamisele Ukraina torujuhtmete süsteemi kaudu. Jõupingutused parandada Ukraina gaasisektori juhtimist ning üldist varustuskindlust halvenesid poliitilise olukorra ja Ukraina sõltuvuse tõttu Venemaa energiatarnest. 2005. aasta vastastikuse mõistmise memorandumis kontekstis peetud kõrgetasemeline energiateemaline dialoog osutus selles osas oluliseks ja kasulikuks foorumiks.

81

Komisjoni säilitas kogu käesoleva perioodi vältel sidusat lähenemisviisi, võttes arvesse Ukraina gaasi transiidisüsteemi strateegilist rolli ja vajadust põhjalike reformide järele gaasisektoris. Seda on tunnistanud ka nõukogu mitmes järeluses käesoleva teema kohta. Kuigi liikmesriigid toetasid suures ulatuses komisjoni jõupingutusi, ei olnud mõnede liikmesriikide prioriteetid seoses gaasisektorialase koostööga alati täiesti kooskõlas komisjoni prioriteetidega selles vallas.

82

Hoolimata puudujääkidest leiab komisjon, et nii eelarvetoetuse programmid kui ka asjaomased tehnilised abi projektid võimaldasid teha mõningaid edusamme gaasisektori kriitilise tegevuskava suhtes ning suurendasid varustuskindlust vaatamata sageli ebasoodsale poliitilisele olukorrale. Vt ka komisjoni vastus punktile 70.

83

Komisjon leiab, et energiadialoogi arenedes on teabevahetus ja andmetele juurdepääs järk-järgult paranenud (vt ka komisjoni vastus punktile 71). Komisjon käsitles gaasisektori peamisi probleemkohti oma regulaarses energiaalases dialoogis isegi siis, kui ühise aruandluse tulemusena ei saadud alati täielikku taustteavet.

5. soovitus. Ukraina gaasisektorile antav ELi abi tuleks muuta mõjusamaks

Komisjon nõustub soovitusega ja on juba asunud seda rakendama.

Juba on võetud märkimisväärseid meetmeid, et muuta ELi abi mõjusamaks, sealhulgas energiaekspertide tööühma loomine Ukraina toetusrühmas, paranenud ja tihedam abi koordineerimine energiaühenduse sekretariaadi ning muude sidusrühmadega (rahastajad, ENTSO-G jt).

Komisjon on uuendamas oma vastastikuse mõistmise memorandumit Ukrainaga energiaalase koostöö kohta ning kavatseb 2016. aasta lõpuks allkirjastada strateegilise energiaalase partnerluse kokkuleppe, eesmärgiga veelgi tugevdada oma energiaalast dialoogi Ukrainaga ning suurendada koostöö tõhusust energiasektoris.

Samuti teeb komisjon jätkuvaid jõupingutusi, et olla vahendajaks Venemaa ja Ukraina vahelises jätkuvas gaasitüüsi, sealhulgas gaasi transiidivoogude hoolika järelevalve kaudu. Ukrainaga sõlmitud assotsieerimislepingu raames on kehtestatud varajase hoiatamise süsteem.

Täiendavaid meetmeid võetakse selleks, et parandada Ukraina kohta kogutavate statistiliste andmete kvaliteeti, eelkõige 2016. aasta juunis koostöös Rahvusvahelise Energiaagentuuri ja energiaühendusega algatatud projekti EU4Energy statistilise komponendi kaudu.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	7.10.2014
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	20.7.2016
Aruande lõplik vastuvõtmine pärast ärakuulamismenetlust	8.11.2016
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	24.11.2016

Käesolevas aruandes hindab kontrollikoda, kas komisjoni ja Euroopa välisteenistuse abi oli mõjus, toetamaks Ukraina kujundamist hästi juhitud riigiks riigi rahanduse juhtimise valdkonnas, korrupsioonivastases võitluses ja gaasisektoris perioodil 2007–2015.

Üldiselt on nimetatud kolmes valdkonnas Ukrainale antav ELi abi olnud osaliselt mõjus. Kuni 2014. aastani oli ELi abil piiratud mõju. Vaatamata 2014. aastal reformile antud uuele hoole, on siiani saavutatud tulemused endiselt haprad. Käesolevas aruandes esitatakse viis soovitus ELi abi tõhustamiseks.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus