

Erityiskertomus

**EU:n tuki
Ukrainalle**EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6325-4	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/887196	QJ-AB-16-031-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-6371-1	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/926959	QJ-AB-16-031-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6387-2	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/496951	QJ-AB-16-031-FI-E

© Euroopan unioni, 2016

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

Erityiskertomus

EU:n tuki Ukrainalle

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti III jaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Karel Pinxten. Jaosto on erikoistunut ulkoisten toimien, turvallisuuden ja oikeuden menoloihin. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Szabolcs Fazakasin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettiavustaja Márton Baranyi, toimialapäällikkö Beatrix Lesiewicz ja väliaikainen toimialapäällikkö Francis Joret, tehtävävastaava Christian Geoffroy sekä tarkastajat Alina Milasiute ja Balazs Kaszap.



Vasemmalta oikealle: B. Kaszap, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute ja M. Baranyi.

Kohta

Lyhenteet

I–VIII Yhteenveto

1–10 Johdanto

1–3 Maantieteellinen ja poliittinen tausta

4–5 Talous- ja rahoitus tilanne

6–7 EU:n ja Ukrainan välinen yhteistyökehys

8–10 EU:n taloudellinen tuki

11–25 Ukrainalle suunnattavan EU-tuen erityinen tausta

11–16 Epävaka poliittinen, taloudellinen ja hallinnollinen tilanne haittasi EU:n ja Ukrainan välistä yhteistyötä

11 Assosiaatiosopimusta koskevat neuvottelut lujittivat EU:n ja Ukrainan välistä vuoropuhelua

12–14 Poliittinen ja hallinnollinen epävaka hidastivat EU:n ja Ukrainan välistä vuoropuhelua ja uudistusten edistymistä

15–16 Komissio on vuodesta 2010 alkaen korostanut oligarkkisesta järjestelmästä aiheutuvia riskejä enenevässä määrin

17–22 EU vastasi Ukrainassa vuonna 2014 puhjenneseen kriisiin nopeasti, mutta kyseessä oli kuitenkin hätäratkaisu

17–18 Komission maaliskuussa 2014 myöntämä rahoituspaketti koostui lähinnä mahdollisista lainoista

19–20 Komissio käytti erityistoimenpiteitä, joiden avulla Ukrainan kriisiin pyrittiin puuttumaan nopeasti

21–22 EU perusti tilapäisrakenteita hallinnoidakseen lisääntyneitä Ukrainaa koskevia toimiaan

23–25 Rahoittajat lisäsivät koordinoitua paikataksaan Ukrainan viranomaisten heikkouksia tällä alalla

23–24 Ukrainan viranomaiset koordinoivat heikosti rahoittajia

25 Rahoittajayhteisö on vuodesta 2014 alkaen parantanut sisäistä koordinoitua

- 26–29 **Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa**
- 30–73 **Huomautukset**
- 30–63 **Osa 1 – Ukrainalle suunnatun EU-tuen vaikuttavuus julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan parantamisen kannalta**
- 31–37 EU:n ja Ukrainan välinen vuoropuhelu on parantunut julkisen varainhoidon alalla huomattavasti vuodesta 2013 ja korruptiontorjunnan alalla vuodesta 2011
- 38–44 Tuen rakenne mahdollisti nopeat maksusuoritukset, mutta sen yhteydessä ei otettu aina riittävän hyvin huomioon tavoitteena olevia uudistuksia
- 45–49 EU:n tuen täytäntöönpanon seuranta on parantunut
- 50–63 EU:n tuen tulokset ovat yhä hauraita
- 64–73 **Osa 2 – EU-tuen vaikuttavuus pyrittäessä parantamaan kaasualan hallintotapaa ja Ukrainan kautta EU:hun toimitettavan kaasun toimitusvarmuus**
- 65–69 Epäjohdonmukainen sitoutuminen ja lähestymistapa uudistuksiin ovat viime aikoihin asti haitanneet EU:n ja Ukrainan välistä vuoropuhelua
- 70 EU-tuen ehdot olivat alkuvaiheessa yleisluontoisia
- 71–72 EU:n tukea varten ei ollut saatavilla laadukkaita tietoja ennen vuotta 2014
- 73 EU-tuen vaikutus kaasualaan oli vähäinen vuoteen 2014 saakka
- 74–84 **Johtopäätökset ja suositukset**
- Liite – Tarkastetut hankkeet**
- Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset**

ALV: Arvonlisävero

BKT: Bruttokansantuote

CRIS: Yhtenäinen hallintotietojärjestelmä (Common Relex Information System)

EBRD: Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki

EIP: Euroopan investointipankki

ENI: Euroopan naapuruusväline.

ENPI: Eurooppalainen naapurisuuden ja kumppanuuden väline (European Neighbourhood and Partnership Instrument)

EUAM: Siviiliturvallisuusalan uudistamista koskeva EU:n neuvontaoperaatio Ukrainassa

EUH: Euroopan ulkosuhdehallinto

GRECO: Lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (Group of States against Corruption)

IMF: Kansainvälinen valuuttarahasto

MFA: Makrotaloudellinen rahoitusapu (Macro-Financial assistance)

OECD: Julkisia menoja ja taloudellista vastuuta koskeva ohjelma (Public Expenditure and Financial Accountability)

PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability.

SGUA: Ukrainan tukiryhmä (Support Group for Ukraine)

SIGMA: Tukiohjelma hallinnon ja johtamisen parantamiseksi (Support for Improvement in Governance and Management)

Tacis: Itsenäisten valtioiden yhteisölle tarkoitettun teknisen avun ohjelma (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States)

I

Ukraina lukeutuu Euroopan unionin suurimpiin ja poliittisesti merkittävimpiin lähinaapureihin. Institutionaalinen ja poliittinen epävakaus, hallintotapaan liittyvät ongelmat ja taloudelliset ongelmattalous- ja rahoitusvaikeudet ovat maan valitseevia piirteitä. Ukrainan itäosan konflikti on lisännyt voimakkaasti talous- ja rahoitusalaan liittyviä haasteita. Ukraina on kuitenkin käynnistänyt lukuisia merkittäviä uudistuksia Maidan-aukion vuoden 2014 Majdan-aukion tapahtumien jälkeen.

II

EU tekee Ukrainan kanssa yhteistyötä Euroopan naapuruuspolitiikan itäisen alueellisen ulottuvuuden eli itäisen kumppanuuden puitteissa. Vuonna 2014 pitkällisten neuvottelujen jälkeen allekirjoitettu assosiaatiosopimus korvaa voimaan tultuaan vuonna 1994 solmitun kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen kokonaisuudessaan. Suurin osa kahdenvälisestä tuesta perustui eurooppalaiseen naapurisuuden ja kumppanuuden välineeseen, jonka Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusväline korvasi vuonna 2014. Tarkastusjaksolla (2007–2015) EU:n taloudellinen tuki muodostui avustuksina myönnetystä 1,6 miljardin euron määrästä, josta puolet maksettiin budjettitukena ja 3,4 miljardia euroa makrotaloudellisina lainoina.

III

Lähes koko tarkastuksen kattaman ajanjakson ajan EU:n tuen vaikuttavuutta rajoitti maan epävakaa poliittinen, lainsäädännöllinen ja hallinnollinen tila. EU:n ja Ukrainan välinen yhteistyö edistyi Maidan-aukion vuoden 2014 tapahtumien jälkeen, mutta Ukrainan haasteet rasittavat yhä raskaasti uudistusprosessia ja oligarkkien aiheuttamat riskit pysyvät suurina. EU:n vastaus Ukrainan vuoden 2014 kriisiin (vuosille 2014–2020 tarkoitettu 11,2 miljardin euron tukipaketti) oli nopea, mutta kyseessä oli kuitenkin hätätilanteessa tehty ratkaisu. EU pystyi myöntämään ja maksamaan nopeasti suuria rahamääriä, ilman ennalta määritettyä strategiaa.

IV

Tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan, oliko komission ja EUH:n (Euroopan ulkosuhdehallinto) tuki hyvin valmisteltua, tarkoituksenmukaista ja vaikuttavaa pyrittäessä tukemaan hyvän hallintotavan kehittämistä Ukrainassa julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan aloilla sekä kaasualalla kaudella 2007–2015. Tarkastus katsoi kaikki EU:n budjettituen ja makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmat vuodesta 2007 alkaen sekä rahoitusvälineet, jotka perustuvat komission vuonna 2014 käynnistämään pakettiin.

V

EU:n Ukrainalle antama tuki on kaiken kaikkiaan tukenut osittain vaikuttavasti hyvän hallintotavan kehittämistä Ukrainassa kohdassa IV mainituilla aloilla.

VI

EU:n tuki Ukrainalle oli osittain vaikuttavaa pyrittäessä tuottamaan konkreettisia ja kestäviä tuloksia julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan aloilla. Julkisella varainhoidolla oli vaatimaton merkitys EU:n ja Ukrainan välisessä vuoropuhelussa suurimmalla osalla kautta 2007–2013. Ukrainan hallituksen vähäinen sitoutuminen uudistusprosessiin näkyi vuoteen 2014 saakka tulosten vajavaisuutena ja viivästymisenä. Vuonna 2011 laadittu viisumipakon poistamista koskeva toimitasuunnitelma vahvisti korruptiontorjuntaa. Torjuntatoimia vauhditti niin ikään yhteistyön parantuminen Maidan-aukion tapahtumien jälkeen. Uudistukset saivat uutta lisäpontta vuodesta 2014 alkaen, mutta saavutetut tulokset ovat tois- taiseksi olleet hauraita. Korruptiontorjuntaan sovellettavan toimintapolitiikan kohdalla vaikuttavaa täytäntöönpanoa koskevat tulokset jäivät vielä nähtäväksi. Ehtojen asettamistavassa ja niiden noudattamisen arviointimenetelmässä oli joitakin puutteita, jotka vaikuttivat budjettituen ja makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmien suunnitteluun. Useimpien Ukrainaa koskevien budjettituen ohjelmien yhteydessä oli tarkoituksena maksaa huomattava osa myönnetystä määrästä ohjelman alussa, kun yleisehdot on täytetty. Ukrainassa vuonna 2014 vallinneen kriittisen tilanteen seurauksena komissio keskittyi maksamaan tuen nopeasti. EU:n tuen täytäntöönpanon seuranta oli suurelta osin vaikuttavaa. Budjettitukimaksujen keskeyttämiset edistivät julkisen varainhoidon painopisteitä vuosina 2011–2013.

VII

EU:n tuki Ukrainalle edisti osittain vaikuttavasti hallintotavan parantamista kaasualalla ja Ukrainan kautta tapahtuvien kaasutoimitusten varmistamista. EU:n ja Ukrainan välinen kaasukysymyksiä koskeva vuoropuhelu oli laaja-alaista, mutta sitä haittasivat Ukrainan hutera sitoutuminen sekä EU:n sidosryhmien keskuudessa vallinneet eriävät näkemykset Ukrainan kautta tapahtuvien EU:n kaasutoimitusten varmuudesta. Tarkastuskohteena olleeseen EU:n tukeen, jonka tarkoituksena oli parantaa kaasualan hallintotapaa ja Ukrainan kautta tapahtuvien kaasutoimitusten varmuutta, liittyi joitakin löyhiä ja vaikeasti arvioitavissa olevia ehtoja. Joissakin tapauksissa EU:n tuen täytäntöönpanon seuranta ei perustunut korkealaatuisiin tietoihin eikä EU:n ja Ukrainan yhteisen raportoinnin avulla saatu riittävän tarkkaa selvitystä kaasualalla ilmenneistä vaikeuksista. EU:n tuella oli vuoteen 2014 saakka vähäinen vaikutus Ukrainan kaasualan toimintaan. Tuen avulla saatiin vaihtelevia tuloksia Ukrainan kautta tapahtuvien EU:n kaasutoimitusten varmuuden suhteen. Vuoden 2014 jälkeen on kuitenkin saavutettu merkittäviä välitavoitteita, kuten huhtikuussa 2015 hyväksytty kaasulaki, joka on EU:n kolmannen energiapaketin mukainen.

VIII

Tässä kertomuksessa annetaan viisi Ukrainalle osoitettavan EU tuen parantamiseen tähtäävää suositusta.

Maantieteellinen ja poliittinen tausta

01

Ukrainan pinta-ala on 603 000 km² ja maassa oli 44,3 miljoonaa asukasta vuonna 2014. Maa sai täyden itsenäisyyden Neuvostoliiton hajotessa vuonna 1991. Euroopan unionin laajennuttua Keski- ja Itä-Euroopan maihin vuonna 2004 Ukrainasta on tullut yksi unionin suurimmista ja poliittisesti tärkeimmistä lähinaapureista.

02

Maassa vallitsee poliittinen ja institutionaalinen epävakaus. Vuoden 2004 jälkeistä aikaa leimaavat kolme keskeistä tapahtumaa: vuoden 2004 oranssi vallankumous, vuoden 2010 presidentinvaalit (jotka sujuivat pitkälti demokraattisesti ja rauhanomaisesti) ja vuonna 2014 tapahtunut Maidan-vallankumous¹.

03

Ukrainan maantieteellinen eheys on ollut vuoden 2014 alusta alkaen vakavasti uhatuna. Tarkastuksen toimittamisajankohtana Ukrainan armeija oli konfliktissa Venäjän tukemien separatistien kanssa tietyillä Donetskien ja Luhanskin alueilla ja Venäjän joukot olivat liittäneet Krimin niemimaan Venäjään².

Talous- ja rahoitustilanne

04

Ukrainan talouden suorituskyky on ollut heikko sen vuonna 1991 tapahtuneesta itsenäistymisestä lähtien. Talouskasvu, jota tapahtui 2000-luvun alussa, sai vakavan iskun vuoden 2008 maailmanlaajuisen kriisin yhteydessä. Maa on siitä lähtien käynyt toipumiskamppailua. Ukrainan valtiontalous on vuosien mittaan heikentynyt, mikä johtuu lähinnä julkisten varojen huonosta hoidosta. Lisäksi huomattava harmaa talous vaikuttaa kielteisesti valtion budjetin tulopuoleen³. Ukrainaa pidetään uudistuspyrkimyksistä huolimatta yhä Euroopan korrupoituneimpana maana⁴. Julkisessa päätöksenteossa ilmenee oman edun tavoittelua. Oligarkkien klaanit ovat kehittyneet huomattavasti maan itsenäistymisen jälkeen. Niillä on yhä vallitseva vaikutus Ukrainan talouteen, politiikkaan ja viestimiin.

- 1 Käytössä on myös muita termejä, kuten Euromaidan tai (Euro)Maidan-tapahtumat, -protestit, -mielenosoitus tai -kansannousu ja ihmisarvoa ajava vallankumous (Revolution of Dignity).
- 2 Venäjän mukaan Krimin niemimaa kuuluu 16. maaliskuuta 2014 järjestetyn kansanäänestyksen perusteella Venäjän federaatioon. Ukrainan hallitus, Euroopan unioni, Yhdysvallat ja YK:n yleiskokous tuomitsivat kansanäänestyksen laittomaksi.
- 3 Ukrainan harmaa talous on Euroopan laajin. Sen arvioitu osuus BKT:stä on noin 44 prosenttia. Ks. Igor Vinnychuk ja Serhii Ziukov, "Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis", kansallinen Yurii Fedkovych Chernivtsi-yliopisto, 2013.
- 4 Vuonna 2015 Transparency International -järjestö sijoitti Ukrainan 168 maan joukossa sijalle 130 (ja 175 maan joukossa sijalle 142 vuonna 2014) (ks. <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

05

Ukrainan itäosan konflikti on pahentanut merkittävästi maan talous- ja rahoitus-tilannetta. Konflikti on niellyt maan rajallisia taloudellisia resursseja ja tuhonnut tehokkaasti maan tärkeimmän teollisuusalueen. Vuoden 2014 alussa Ukrainan hallitus arvioi maan ulkomaanavun tarpeeksi noin 35 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuosina 2014 ja 2015. Valtion omistaman kaasuyhtiön Naftogazin alijäämä on kuluttanut entistään valtion varoja: sen osuus BKT:sta nousi 1,9 prosentista 5,7 prosenttiin vuosina 2013–2014, jolloin se oli suurempi kuin julkisen talouden alijäämä (4,6 prosenttia)⁵.

EU:n ja Ukrainan välinen yhteistyökehys

06

EU tekee Ukrainan kanssa yhteistyötä Euroopan naapuruuspolitiikan itäisen alueellisen ulottuvuuden eli itäisen kumppanuuden puitteissa. Yhteistyötä edistivät lähinnä vuonna 1994 allekirjoitettu kumppanuus- ja yhteistyösopimus, EU:n ja Ukrainan välillä vuonna 2005 tehty toimintasuunnitelma sekä vuoden 2009 assosiaatio-ohjelma⁶.

07

Maaliskuussa 2007 EU ja Ukraina käynnistivät neuvottelut kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen korvaavasta uudesta laajennetusta sopimuksesta (josta käytettiin syyskuusta 2008 alkaen nimitystä assosiaatiosopimus). Neuvottelut saatiin päätökseen joulukuussa 2011, jolloin sopimus parafoitiin. Osana valmisteluja, jotka tähtäsivät sopimuksen allekirjoittamiseen kuudennessatoista EU:n ja Ukrainan välisessä huippukokouksessa helmikuussa 2013, Ukraina vahvisti sitoutumisensa konkreettisten tulosten saavuttamiseen kolmella alalla: vaalien järjestämiseen liittyneiden puutteiden korjaaminen, valikoivaan oikeudenkäyttöön liittyvään ongelmaan puuttuminen ja ongelman uudelleen ilmenemisen estäminen sekä assosiaatio-ohjelmaan sisältyvien uudistusten täytäntöönpano. Ukraina päätti 21. marraskuuta 2013 keskeyttää assosiaatiosopimuksen allekirjoittamiseen tähtäävät valmistelut. Tämä äkillinen käänne käynnisti massiivisen Maidanin mielenosoituksen, jossa tuettiin poliittista assosioitumista ja taloudellista yhdentymistä EU:n kanssa. Maidanin tapahtumien seurauksena EU ja Ukraina sopivat assosiaatiosopimuksen poliittisista määräyksistä 21. maaliskuuta 2014 ja lopuista määräyksistä 27. kesäkuuta 2014⁷. Sopimuksessa määrätään EU:n ja Ukrainan välisten suhteiden edistämisestä kaikilla yhteistyön aloilla. Se muodostaa myös uudistussuunnitelman, joka perustuu kattavaan ohjelmaan, jonka tavoitteena on saattaa Ukrainan lainsäädäntö EU:n normien mukaiseksi.

- 5 Kansainvälisen valuuttarahaston maakohtainen raportti nro 15/69, "Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report", kansainvälinen valuuttarahasto, maaliskuu 2015.
- 6 Vuoden 2009 assosiaatio-ohjelmaa päivitettiin vuosina 2011, 2013 ja 2015.
- 7 Huhtikuun 2016 puoliväliin mennessä Euroopan parlamentti oli antanut hyväksyntänsä assosiaatiosopimuksen tekemiselle ja sen olivat ratifioineet Ukrainan parlamentti Verh'ovna Rada ja 27 EU:n jäsenvaltiota (lukuun ottamatta Alankomaita, joka ei ole vielä tehnyt lopullista ratifointipäätöstä, koska kansanäänestyksen tulos oli kielteinen). Osia assosiaatiosopimuksesta on sovellettu väliaikaisesti.

EU:n taloudellinen tuki

08

Avustusten muodossa annettavaa, Ukrainan toimintasuunnitelman täytäntöönpanon tukemiseen tarkoitettua taloudellista tukea annettiin lähinnä eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen (ENPI)⁸ kautta. Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusväline (ENI) korvasi ENPI:n vuonna 2014⁹. Ukrainalle suunnattu kahdenvälinen ENPI-tuki ohjelmoitiin vuosien 2007–2013 maakohtaisen strategia-asiakirjan ja kahden maaohjelman (2007–2010 ja 2011–2013) kautta. Vaikean tilanteen takia ei sittemmin ole ilmoitettu uusista maakohtaisista strategia-asiakirjoista tai maaohjelmista. Suurin osa ENPI-ENI-tuesta (65 prosenttia) myönnettiin sektoribudjettitukeen perustuvaa lähestymistapaa noudattaen. Ukraina sai EU:n tukia myös ydinturvallisuuden liittyvän yhteistyön välineen sekä vakautta ja rauhaa edistävän välineen kautta.

09

Avustusten lisäksi EU on antanut Ukrainalle makrotaloudellista rahoitusapua (MFA) eli lainoja, jotka maksetaan useina eri suorituksina ("erinä") makrotaloudellista tilannetta ja alakohtaisia uudistuksia koskevien ehtojen täytyessä. **Taulukosta 1** käy ilmi EU:n Ukrainalle kaudella 2007–2015 avustuksina ja lainoina osoittaman taloudellisen tuen jakautuminen.

- 8 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1638/2006, annettu 24 päivänä lokakuuta 2006, eurooppalaista naapurisuuden ja kumppanuuden välinettä koskevista yleisistä määräyksistä (EUVL L 310, 9.11.2006, s. 1).
- 9 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 232/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan naapurisuusvälineen perustamisesta (EUVL L 77, 15.3.2014, s. 27).

Taulukko 1

EU:n kahdenvälinen tuki Ukrainalle kaudella 2007–2015 rahoitusvälineiden mukaan jaoteltuna (miljoonaa euroa)

	Myönnetty kokonaismäärät ¹	
	Määrä	Osuus
Ukrainalle suunnatun EU-tuen kokonaismäärä (makrotaloudellinen rahoitusapu mukaan luettuna)	5 019	100 %
Avustukset yhteensä	1 609	32 %
ENPI/ENI ²	1 330	27 %
josta:		
Bujettituki ^{3,4}	794	16 %
Muut ENPI/ENI-avustukset	536	11 %
Vakautta ja rauhaa edistävä väline	54	1 %
Väline ydinturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä varten	225	4 %
Makrotaloudellisen rahoitusavun lainat yhteensä	3 410	68 %
Makrotaloudellinen rahoitusapu (MFA I)	610	12 %
Makrotaloudellinen rahoitusapu (MFA II)	1 000	20 %
Makrotaloudellinen rahoitusapu (MFA III)	1 800	36 %

1 Tiedot 30. marraskuuta 2015 saakka.

2 Eurooppalainen naapurisuuden ja kumppanuuden väline/Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusväline.

3 Sisältää valtiorakenteiden kehittämistä koskevan sopimuksen.

4 Ei sisällä 29 miljoonan euron osuutta, joka myönnettiin täydentäviin toimiin (tekninen apu).

10

Maaliskuussa 2014 komissio ilmoitti Ukrainaa koskevasta alustavasta 11,2 miljardin euron tukipaketista, johon sisältyi enintään kahdeksan miljardin lainaosuus EIP:ltä (Euroopan investointipankki) ja EBRD:ltä (Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki) uudistusprosessin tukemiseen kaudella 2014–2020 (ks. kohdat 17 ja 18).

Ukrainalle suunnattavan EU-tuen erityinen tausta

Epävakaata poliittinen, taloudellinen ja hallinnollinen tilanne häiritsevä EU:n ja Ukrainan välistä yhteistyötä

Assosiaatiosopimusta koskevat neuvottelut lujittivat EU:n ja Ukrainan välistä vuoropuhelua

11

EU:n ja Ukrainan välinen vuoropuhelu perustui tarkastuskohteena olleella ajanjaksolla laajarakenteiseen kehukseen, johon liittyivät neuvottelut ja niitä seurannut assosiaatiosopimuksen väliaikainen soveltaminen. Nykyiset EU:n ja Ukrainan väliset yhteistyötoimet perustuvat vuonna 2014 allekirjoitettuun assosiaatiosopimukseen ja assosiaatio-ohjelman vuoden 2015 versioon. Korkean tason yhteistyöstä keskusteltiin vuotuisissa EU:n ja Ukrainan välisissä huippukokouksissa sekä EU:n ja Ukrainan välisen yhteistyö- ja assosiaationeuvoston kokouksissa. Yhteistyö- ja assosiaationeuvoston tueksi perustettiin EU:n ja Ukrainan välinen yhteistyö- ja assosiaatiokomitea sekä seitsemän alakomiteaa, jotka vastasivat toimintasuunnitelman ja assosiaatio-ohjelman edistymisen seurannasta¹⁰. Vuoropuheluprosessiin liittyi myös komission jäsenten ja ylempien virkamiesten vierailuja. Vuoropuheluprosessiin sisältyivät virallisesti julkiseen varainhoitoon, korruptiontorjuntaan ja energia-alaan liittyvät kysymykset.

Poliittinen ja hallinnollinen epävakaus hidastivat EU:n ja Ukrainan välistä vuoropuhelua ja uudistusten edistymistä

12

Ukrainan poliittinen epävakaus vaikutti voimakkaasti EU:n ja Ukrainan väliseen yhteistyöhön ja EU:n tuen täytäntöönpanoon. Ukraina kävi vuosien 2004 ja 2014 välillä läpi kolme merkittävää poliittista muutosta (ks. kohta 2), jotka johtivat mittaviin suunnanmuutoksiin maan politiikassa etenkin sen EU pyrkimysten osalta. Näillä muutoksilla oli huomattava vaikutus lainsäädäntöön esimerkiksi hyväksytystä lainsäädännöstä peräytymisen ja regressiivisten tarkistusten muodossa. Muutokset vaikuttivat merkittävästi myös julkishallinnon vakauten etenkin keskijohdon ja ylempien johdon tasolla.

13

Ukrainan julkishallinnon rakennetta pyrittiin uudistamaan useita kertoja tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla (esim. vuosina 2010 ja 2011). Rakennemuutosten prosessia häiritsevä poliittinen tahdon puute hallintotapaa koskevien EU standardien noudattamiseen. Rakennemuutos toteutettiin tehottomasti ja se vaikutti EU:n ohjelmien käytännön toteuttamiseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että poliittinen sitoutuminen julkishallinnon uudistukseen oli tarkastuksen toimittamisajankohtana voimakas. Keski- ja ylempien johdon vaihtuvuus kuitenkin vaaransi EU:n tuen avulla edistetyt uudistukset ja tulosten kestävyys. Alhainen palkkataso puolestaan loi potentiaalisen kannustimen korruptiolle.

10 Assosiaatio-ohjelmassa edellytetyt uusia yhteistyöyksiköitä oltiin perustamassa tarkastuksen toimittamisajankohtana.

14

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Maidanin tapahtumien seurauksena yhteistyö edistyi lukuisilla aloilla, jotka olivat olleet pysähdyksissä koko kauden 2007–2013 ajan (esim. julkisten hankintamenettelyjen uudistus ja energia-alan uudelleenjärjestely). Ukrainan taloudelliset ja geopoliittiset haasteet vaikuttivat kuitenkin voimakkaasti hallituksen painopisteisiin ja julkishallinnon toimintoihin.

Komissio on vuodesta 2010 alkaen korostanut oligarkkisesta järjestelmästä aiheutuvia riskejä enenevässä määrin

15

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio on vuodesta 2010 alkaen tuonut avoimemmin esille Ukrainan oligarkkisen järjestelmän aiheuttamia riskejä, kuten heikosti toimivaa julkishallintoa, ylhäältä alaspäin suuntautuvaa korruptiota ja julkisten varojen hyödyntämistä yksityisten etujen edistämiseen¹¹. Komissio arvioi eturistiriitosten riskin erittäin korkeaksi kaikilla Ukrainan hallinnon tasoilla. Se pyrki lieventämään riskiä virallisen vuoropuhelun ja budjettituen keskeytysten avulla. Myös julkisen varainhoitojärjestelmän uudistamisen (2013) ja korruptiontorjuntaan (2014) tähtäävien strategioiden täytäntöönpanon¹² toivottiin lieventävän riskejä. Yksityistämisen osalta EU:n budjettituki ja makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmat eivät sisältäneet ehtoja, joiden avulla olisi varmistettu, että tulevat yksityistämiset tapahtuvat avoimesti ja oikeudenmukaisesti. Komissio kuitenkin tuki IMF:n (Kansainvälinen valuuttarahasto) yksityistämistavoitteita viittaamalla makrotaloudellisen rahoitusavun ehdossa IMF:n ohjelman täytäntöönpanoon.

16

Lainsäädäntöaloitteiden tavoitteena on vuoden 2015 alusta lähtien ollut purkaa Ukrainan politiikassa ja taloudessa vallitsevat oligarkiat. Riskitaso on kuitenkin yhä korkea (ks. **laatikko 1**), ja konkreettiset tulokset ovat edelleen jäljessä odotuksista (ks. kohta 63).

- 11 Ulkoisen avun hallinnointia koskevat kertomukset vuosilta 2010, 2011 ja 2012 (eivät ole julkisia asiakirjoja).
- 12 European Commission Risk Management Framework for Ukraine, Risk Register 2012-2014 (Ukrainaa koskeva Euroopan komission riskinhallintakehys, riskirekisteri 2012–2014; ei ole julkinen asiakirja).

Ukrainan viranomaisten oligarkian vastaisen kampanjan käynnistäminen

Ukrainan hallitus käynnisti vuonna 2015 EU:n vaatimusten mukaisesti kampanjan, jonka tarkoituksena oli höllentää oligarkkien otetta maan taloudellisesta ja poliittisesta järjestelmästä. Tämän aloitteen yhteydessä käynnistettiin lukuisia tutkinta- ja syytetoimia ja joidenkin – etenkin energia-alalla toimivien – oligarkkien varat asetettiin valvontaan. Nämä toimenpiteet olivat kuitenkin satunnaisia ja ristiriitaisia ja saivat voimakasta vastustusta entisiltä ja nykyisiltä oligarkeilta. Jotkin oligarkit toteuttivat omia Ukrainaa koskevia uudistusaloitteita¹³.

13 Esimerkiksi maaliskuussa 2015 käynnistettiin Ukrainan uudistusviraston toiminta. Kyseessä on valtioista riippumaton organisaatio, jonka päätoimipaikka on Wienissä ja jota rahoittaa energia-alalla toimiva ukrainalainen oligarkki. Viraston tarkoituksena oli esittää oma, erillinen Ukrainan uudistussuunnitelma ja perustaa rahasto kunnostamistoimia varten. Virasto otti palvelukseen henkilöitä, jotka olivat aiemmin työskennelleet merkittävissä tehtävissä EU:ssa ja jäsenvaltioissa. Viraston toimet ovat pitkälti päällekkäisiä Ukrainan hallituksen ja EU:n toimien kanssa, joten riskinä on, että toimet sekoittuvat Ukrainalle suunnattavan virallisen EU-tuen kanssa.

EU vastasi Ukrainassa vuonna 2014 puhjenneseen kriisiin nopeasti, mutta kyseessä oli kuitenkin hätäratkaisu

Komission maaliskuussa 2014 myöntämä rahoituspaketti koostui lähinnä mahdollisista lainoista

17

Komissio ilmoitti 5. maaliskuuta 2014 alustavasta 11,2 miljardin euron rahoituspaketistä kaudelle 2014–2020 (ks. **taulukko 2**). Rahoituspaketin tarkoituksena oli tukea Ukrainan talous- ja rahoitustilanteen vakauttamista, tukea siirtymäprosessia, kannustaa poliittisiin ja taloudellisiin uudistuksiin ja tukea osallistavaa kehitystä¹⁴. Koska tilanne oli kiireellinen, komissio laati rahoituspaketin poliittisen ilmoituksen (5. maaliskuuta 2014) antamisajankohtana analysoimatta kattavasti, miten tuen määrä oli laskettu tai millaisia yhteistyöjärjestelyjä muiden rahoittajien kanssa oli tehty. Myöskään EU:hun kohdistuvia taloudellisia riskejä ei otettu huomioon tai dokumentoitu asianmukaisesti. Analysointi ja dokumentointi seurasivat myöhemmin komission lainsäädäntöehdotusten yhteydessä

14 Ks. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_en.htm. Lisätietoja löytyy osoitteesta http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

Taulukko 2

EU:n tuki Ukrainalle – Alustava rahoituspaketti kaudelle 2014–2020 (5. maaliskuuta 2014 annetun ilmoituksen mukaan)

Rahoituslähde	Alustavat määrät (miljoonaa euroa)
I EUROOPAN KOMISSIO (2014–2020)	
I.1 Yleinen kehitysapu (avustukset)	1 565
Kahdenvälinen rahoitus (lähinnä Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusvälineestä):	
– Vuotuinen toimintaohjelma 2014	140–200
– Vuotuiset toimintaohjelmat (keskimäärin) kaudelle 2015–2020	780
– Yleisohjelma ("enemmällä enemmän") kaudelle 2015–2020	240–300
Naapuruuspolitiikan investointiväline	200–250
Vakautta ja rauhaa edistävä väline:	20
Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP)	15
I.2 Makrotaloudellinen rahoitusapu (lainat) ¹	1 610
II KANSAINVÄLISET RAHOITUSLAITOKSET	
EIP	enintään 3 000
EBRD	5 000
KAIKKI YHTEENSÄ	11 175

1 Lisäksi vuonna 2015 myönnettiin uusi 1,8 miljardin euron suuruinen makrotaloudellisen rahoitusavun laina (MFA III).

18

Maaliskuun 2014 rahoituspaketti koostui lähinnä mahdollisista lainoista (71,5 prosenttia), jotka EIP ja EBRD myöntäisivät Ukrainalle. Ei ole varmaa, että EIP:n ja EBRD:n osuudet maksetaan kokonaisuudessaan¹⁵. Rahoituspaketin myötä vuotuisten avustusten määrä nousee noin 220 miljoonaan euroon vuoteen 2020 saakka. Kaudella 2007–2013 avustusten vuotuinen määrä oli noin 140 miljoonaa euroa. Yleisohjelman (joka perustui ”enemmällä enemmän” periaatteeseen) yhteydessä myönnetty avustukset eivät kuitenkaan ole taattu, sillä niiden ehtona on toteen näytetty edistyminen demokratian syventämisessä ja ihmisoikeuksien kunnioittamisessa. Toisaalta voidaan todeta, että makrotaloudelliseen rahoitusapuun perustuvat maksut (2,21 miljardia euroa 3,41 miljardista eurosta) ylittivät jo maaliskuussa 2014 ilmoitetun rahoituspaketin kattaman alustavan määrän. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission hallinnoima makrotaloudellisen rahoitustuen väline oli vaikuttavin tapa suorittaa Ukrainalle vaikean taloustilanteen selvittämiseen luvattu tuki nopeasti (ks. kohta 43).

Komissio käytti erityistoimenpiteitä, joiden avulla Ukrainan kriisiin pyrittiin puuttumaan nopeasti

19

Ukrainaa koskevan EU:n toimintapolitiikan tukena on joukko strategisia asiakirjoja, joihin sisältyivät keskeiset tavoitteet ja painopisteet ja joiden avulla pyritään EU:n toimintapolitiikan johdonmukaisuuteen ja vaikuttavuuteen. Asianomaisia strategisia asiakirjoja ei kuitenkaan ollut laadittu ohjaamaan poliittista päätöksentekoa Ukrainassa marraskuussa 2013 käynnistyneen kriisin kaltaisessa tilanteessa. Komission oli reagoitava radikaaleihin muutoksiin nopeasti, ilman ennalta määritettyä strategiaa.

20

Ukrainaa koskeva monivuotinen ohjelmasuunnittelumenettely keskeytettiin kriisin seurauksena. Komissio ei pystynyt käyttämään vakiomuotoista yhdistettyä tukikehystä, jossa määritettiin tuen painopistealat monivuotisen menettelyn perusteella vuosille 2014 ja 2015. Asetuksen¹⁶ mukaisesti komissio sitoi tukea vuotuisten erityistoimenpiteiden muodossa.

- 15 EIP ja EBRD ovat onnistuneet vuodesta 2014 alkaen sopimaan hankelainoista, joista EIP:n osuus on noin 940 miljoonaa euroa ja EBRD:n osuus noin 870 miljoonaa euroa (alustavat määrät heinäkuun 2015 loppuun mennessä).
- 16 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 236/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, unionin ulkoisen toiminnan rahoitusvälineiden täytäntöönpanoa koskevista yhteisistä säännöistä ja menettelyistä (EUVL L 77, 15.3.2014, s. 95), 2 artiklan 1 ja 5 kohta.

EU perusti tilapäisrakenteita hallinnoidakseen lisääntyneitä Ukrainaa koskevia toimiaan

21

EU:n tuki Ukrainalle lisääntyi huomattavasti vuonna 2014, joten EU perusti uusia yksiköitä, joiden tarkoituksena oli järjestää Ukrainalle lisäasiantuntemusta uudistusprosessia varten. Kaksi merkittävintä aloitetta olivat komission järjestämä Ukrainan tukiryhmä (SGUA) ja siviiliturvallisuusalan uudistamista koskeva EU:n neuvontaoperaatio Ukrainassa (EUAM)¹⁷. Sekä SGUA että EUAM edistivät huomattavasti EU:n ja Ukrainan välistä yhteistyötä. Ne tarjoavat asiantuntemusta tuen kohteena olevilla aloilla, joilla EU:n edustusto jo antaa tukea. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että olemassa oli näin ollen riski, että toimet ovat päällekkäisiä EU:n edustuston toimien kanssa ja että tilanne aiheuttaa hämmennystä Ukrainan viranomaisille etenkin korruptiontorjunnan alalla. Kyseessä on ala, jolla kaikki kolme osapuolta toimivat. Komissio ryhtyi vuonna 2015 toimiin, joiden tarkoituksena oli puuttua tähän riskiin¹⁸.

22

Lisääntyneen EU-rahoituksen käyttämisen varmistamista silmällä pitäen komissio otti kesäkuussa 2014 tavoitteeksi myös yhteisen riippumattoman elimen perustamisen Ukrainan viranomaisten kanssa tutkimaan petoksia ja korruptiota¹⁹. Yhteistä elintä ei ollut perustettu vielä vuoden 2015 loppuun mennessä.

Rahoittajat lisäsivät koordinoitua paikatakseen Ukrainan viranomaisten heikkouksia tällä alalla

Ukrainan viranomaiset koordinoivat heikosti rahoittajia

23

Ukrainan viranomaiset hallinnoivat heikosti rahoittajien koordinoitua. Ministeriöiden välillä oli hyvin vähän tiedonvaihtoa, Ukrainaa edustava yhteystaho puuttui ja vastuualuejako oli epäselvä. Myös vuosina 2006 ja 2011 laadituissa julkisissa menoja ja taloudellista vastuuta koskevista PEFA-arvioinneissa (ks. kohta 46) esitettiin kriittinen arvio ulkoista apua koskevan taloudellisen informaation vaihdosta Ukrainan viranomaisten ja rahoittajien välillä. Ukrainan viranomaiset pyrkivät keskittämään rahoittajien koordinoitua vuosina 2008 ja 2009, mutta selkeää tehtävänantoa ei tapahtunut ja poliittisen tuen painopiste muuttui nopeasti. Tämä merkitsi aloitteen epäonnistumista.

- 17 EUAM on välittäjänä toimimiseen perustuva, aseeton turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alan operaatio, jonka avulla tuetaan, neuvotaan ja ohjataan Ukrainan poliittisia ja institutionaalisia sidosryhmiä strategisella tasolla siviiliturvallisuusalan uudistamisessa.
- 18 Päällekkäisyyksien rajoittamiseen tähtääväksi tilapäisratkaisuksi otettiin esimerkiksi menettely, jonka yhteydessä EUAM tuki korruptiontorjuntaviraston perustamista ja SGUA keskittyi korruptiontorjuntaan liittyviin uudistuksiin oikeusministeriössä.
- 19 Ukrainalle annettavaa tukea koskeva, 25. kesäkuuta 2014 laadittu Euroopan komission muistio (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm).

24

Talouskehitys- ja kauppaministeriö on vuodesta 2014 alkaen toteuttanut joukon rahoittajien koordinoitaitoimia, mutta niiden tulokset ja kestävyys ovat toistaiseksi epävarmoja²⁰. Vuonna 2012 käynnistynyt kansainvälistä teknistä apua koskevan lain laadintaprosessi on ollut keskeytettynä vuodesta 2014.

Rahoittajayhteisö on vuodesta 2014 alkaen parantanut sisäistä koordinoitaitaan

25

Rahoittajien tiiviimpi toiminta Ukrainassa asettaa lisähaasteita rahoittajayhteisön sisäisen koordinoitinnin kannalta ja rasittaa jo valmiiksi heikkoa tuen hyödyntämiskapasiteettia kentällä. Komissio on vuodesta 2014 alkaen tavannut säännöllisesti muita pääasiallisia rahoittajia. Ne laativat yhdessä Ukrainaa koskevan tukisuunnitelman ja ylläpitävät suunnitelmaa. Tilintarkastustuomioistuim havaitti, että rahoittajien suunnitelmaan sisältyi rinnakkaisia toimia, kuten oikeusala koskevat EU:n ja Yhdysvaltain kansainvälisen kehitysviraston USAIDin (United States Agency for International Development) hankkeet. Komissio ei osallistu EBRD:n hallinnoimaan monenväliseen rahastoon, mutta käytössä on mekanismeja, joiden avulla EBRD:tä tuetaan hankkeiden ja ohjelmapäätösten koordinoitinnissa relevanttien komission osastojen kanssa.

20 Rahoittajien koordinoitaita koskevia tehtäviä ei ollut jaettu vielä tarkastuksen aikaan, eikä Ukrainan hallinnossa ollut vielä kehitetty selkeää rahoittajien koordinoitaita koskevaa toimintapolitiikkaa. Brysselissä järjestettiin 8. heinäkuuta 2014 korkean tason kokous, jonka tarkoituksena oli Ukrainalle suunnatun kansainvälisen tuen koordinoitait. Kokoukseen osallistui useiden rahoittajamaiden, EU:n, muiden keskeisten kansainvälisten instituutioiden ja rahoittajajärjestöjen edustajia. Syksyllä 2014 kutsuttiin koolle rahoittajien ja investoijien konferenssi, jossa oli määrä perehtyä kautta 2014–2016 koskevan Ukrainan talouden elvytys- ja kasvuohjelman täytäntöönpanoon. Konferenssi korvattiin huhtikuussa 2015 järjestetyllä kansainvälisellä konferenssilla, joka oli tarkoitettu rahoittajien, elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan edustajille.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

26

Tilintarkastustuomioistuinin tutki kauden 2007–2015 osalta, oliko komission²¹ ja Euroopan ulkosuhdehallinnon antama tuki vaikuttavaa pyrittäessä tukemaan Ukrainan kehitystä hyvin hallinnoituksi valtioksi. Tukeen viitataan jäljempänä EU-tukena²². Tarkastuksessa keskityttiin julkisen varainhoidon alaan ja korruptiontorjuntaan sekä kaasualaan ja energiatehokkuuteen. Nämä alat ovat erityisen tärkeitä Ukrainan uudistusprosessin kannalta ja niille on osoitettu huomattava määrä EU-tukea. Tavoitteena oli tukea hallintoa edistämällä kansainvälisten standardien ja parhaiden käytäntöjen soveltamista²³.

27

Tarkastus kattoi kaikki ENPI:hin ja ENI:hin liittyvät EU:n budjettituen ja makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmat vuodesta 2007 alkaen sekä rahoitusvälineet, jotka perustuvat komission Ukrainan kriisitilanteen perusteella vuonna 2014 käynnistämään rahoituspakettiin. Tarkastetut ohjelmat on lueteltu **liitteessä**.

28

Tilintarkastustuomioistuinin toimitti tarkastuksen kesäkuun 2014 ja joulukuun 2015 välisenä aikana. Tarkastuksessa keskityttiin seuraaviin osa-alueisiin:

- Ukrainalle suunnatun EU-tuen vaikuttavuus pyrittäessä parantamaan julkista varainhoitoa ja korruptiontorjuntaa
- Ukrainalle suunnatun EU-tuen vaikuttavuus pyrittäessä parantamaan kaasualan hallinnointia ja EU:hun tapahtuvien kaasutoimitusten toimitusvarmuutta.

29

Tarkastus perustui haastatteluihin ja viestienvaihtoon komission, Euroopan ulkosuhdehallinnon ja Ukrainan EU-edustuston, Ukrainan viranomaisten ja virastojen, kansalaisjärjestöjen, EU:n jäsenvaltioiden²⁴, kansainvälisten rahoituslaitosten sekä Kansainvälisen energiajärjestön kanssa. Lisäksi toimitettiin asiakirjatarkastus, jossa käytiin läpi toimintapoliittisia ja strategisia asiakirjoja sekä muita relevantteja ajatushautomoiden ja kansalaisjärjestöjen raportteja. Tarkastukseen sisältyi myös viikon mittainen tarkastuskäynti Kiovaan maaliskuussa 2015.

- 21 Lähinnä naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto, talouden ja rahoituksen pääosasto sekä energian pääosasto.
- 22 Vuoden 2010 loppuun saakka Euroopan komissio vastasi ENP:n lähestymistavan kehittämisestä ja sen jälkeen tuen ohjelmasuunnittelusta ja täytäntöönpanosta sekä ENP:n yleisistä yhteistyöpuutteista. Vastuu toimintapolitiikan kehittämisestä ja yleisistä yhteistyöpuutteista siirtyi joulukuussa 2010 perustetulle Euroopan ulkosuhdehallinnolle. Tuen ohjelmasuunnitteluun liittyvät vastuualueet on jaettu ulkosuhdehallinnon ja komission kesken. Tuen täytäntöönpano on edelleen komission vastuulla.
- 23 Esimerkkejä: julkisen varainhoidon yhteydessä on määrää panna täytäntöön INTOSAI-standardeja ja -menetelmiä, yhdenmukaisesti hallinnointia julkistalouden sisäistä valvontaa koskevien kansainvälisten standardien kanssa ja pyrkiä lähentämään lainsäädäntöä julkisia hankintoja koskevan EU-säännösten kanssa. Korruptiontorjunnan alalla tavoitteena oli ratifioida ja panna täytäntöön korruption vastainen YK:n yleissopimus ja lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus.
- 24 Ranska, Italia, Unkari, Slovenia ja Ruotsi.

Osa 1 – Ukrainalle suunnatun EU-tuen vaikuttavuus julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan parantamisen kannalta

30

Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko EU:n ja Ukrainan välinen vuoropuhelu vaikuttavaa pyrittäessä puuttumaan julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan ongelmiin, ja oliko EU-tuki suunniteltu ja valvottiinko sitä siten, että tuki edistäisi vaikuttavalla tavalla julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan parantamista. Lisäksi arvioitiin, tuottiko tuki konkreettisia ja kestäviä tuloksia näillä aloilla. Tarkastushavaintojen tekemisessä ja tarkastuskohteiden kanssa käydyissä keskusteluissa käytettiin kirjallisia evidenssinä lähinnä sisäisiä lähteitä, kuten komission sisäisiä hallinnointikertomuksia – seurantakertomuksia, vuotuisia edistymiskertomuksia ja vaatimustenmukaisuuskertomuksia. Lisäksi hyödynnettiin ulkoisia lähteitä, kuten PEFAn, SIGMAN, OECD:n ja kansalaisjärjestöjen raportteja.

EU:n ja Ukrainan välinen vuoropuhelu on parantunut julkisen varainhoidon alalla huomattavasti vuodesta 2013 ja korruptiontorjunnan alalla vuodesta 2011

EU:n ja Ukrainan välinen vuoropuhelu julkisen varainhoidon alalla: lähestymistapa oli ennen vuotta 2013 hajanainen eikä käytössä ollut uskottavaa julkisen varainhoidon uudistamisstrategiaa

31

Julkisen varainhoito ja korruptiontorjunta sisällytettiin virallisesti vuoropuhelun osa-alueisiin (ks. kohta 11). Julkisella varainhoidolla oli kuitenkin vain vaatimaton merkitys EU:n ja Ukrainan välisessä vuoropuhelussa suurimmalla osalla tarkastustuskohdeena ollutta kautta. EU:n ja Ukrainan välisen vuoropuhelun keskeisissä asiakirjoissa keskityttiin suppeaan joukkoon julkisen varainhoidon osatekijöitä²⁵. Julkinen varainhoito ja korruptiontorjunta häidin tuskin mainittiin vuosien 2007–2013 maakohdallisessa strategia-asiakirjassa ja kahdessa maaohjelmassa (2007–2010 ja 2011–2013).

32

Vuonna 2010 julkaistussa arvioinnissa Euroopan komission yhteistyöstä Ukrainan kanssa²⁶ suhtauduttiin erittäin kriittisesti julkista varainhoitoa koskevan kysymyksen käsittelytapaan Ukrainassa. Arvioinnissa pantiin merkille, että puitteet Ukrainan viranomaisten kanssa julkisen varainhoidon alalla käytävälle perusteelliselle poliittiselle vuoropuhelulle puuttuivat. Julkisen varainhoidon kokonaisvaltaista käsittelyä varten ei ollut erillistä alakomiteaa. Julkisen varainhoidon osa-alueita (esim. tarkastus, varainhoidon valvonta ja julkiset hankinnat) käsiteltiin erityyppisissä relevanteissa alakomiteoissa. Arvioinnissa katsottiin, että yhteiset seurantar ryhmät tai talous- ja sosiaalialasioista sekä rahoitus- ja tilastokysymyksistä vastaava alakomitea eivät kumpikaan olleet tarkoituksenmukaisia tai riittäviä rakenteita tähän tarkoitukseen²⁷. Yhteiset seurantar ryhmät oli perustettu arvioimaan sektoribudjettituen ohjelmien täytäntöönpanon edistymistä ja alakomitea kokoontui vain kerran vuodessa ja kattoi hyvin laajan kirjon eri aihealueita.

25 Strategia-asiakirjassa ja maaohjelmissa mainitut julkisen varainhoidon osa-alueet olivat julkiset hankinnat, verotus ja – paljon vähäisemmässä määrin – julkishallinnon varainhoidon sisäinen valvonta, ulkoinen tarkastus ja budjettisuunnittelu.

26 "Evaluation of the European Commission's Cooperation with Ukraine", Euroopan komission tilaama arviointi, josta vastasi ADE-yritys (Analysis for Economic Decisions), joulukuun 2010.

27 Ks. edellä, s. 87.

Huomautukset

33

Pitkäaikaisiin ongelmiin lukeutui uskottavan julkisen varainhoidon uudistusstrategian puuttuminen. Ukrainan hallitus hyväksyi vuonna 2007 julkista varainhoitoa koskevan strategian, joka oli valmisteltu Maailmanpankin tuella. EU ehdotti julkista varainhoitoa koskevaa budjettitukiohjelmaa tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla, vuosina 2007 ja 2010. Molemmat ehdotukset peruttiin, sillä tammikuussa 2008 käynnistetyn, Maailmanpankin 50 miljoonan Yhdysvaltain dollarin suuruisen hankkeen odotettiin kattavan julkista varainhoitoa koskevat kysymykset riittävän perusteellisesti. Julkisen varainhoidon uudistamista koskenut Maailmanpankin hanke ei kuitenkaan saavuttanut tavoitteitaan²⁸. Vuodesta 2010 alkaen useissa keskeisissä tutkimuksissa ja arvioinneissa korostettiin Ukrainan julkisen varainhoidon strategian puutteita²⁹.

34

Kritiikistä seurasi, että EU alkoi vuodesta 2011 lähtien vaatia suoremmin julkisen varainhoidon uudistusta³⁰. Valtiovarainministeriö perusti vuonna 2012 julkista varainhoitoa koskevan työryhmän. Työryhmän tehtäväksi annettiin laatia uudistusstrategia, jonka avulla budjettituki voidaan aloittaa uudelleen. Tuki oli keskeytetty vuonna 2011, koska julkisen varainhoidon uudistus oli edistynyt hitaasti erityisesti julkisten hankintojen alalla. Komissio antoi etenkin Kiovassa sijaitsevan EU-edustuston välityksellä valtiovarainministeriölle laajamittaista apua hyväksyttävän julkisen varainhoidon uudistamisstrategian ja toimintasuunnitelman kehittämisessä ennen vuonna 2013 pidettyä Vilnan huippukokousta.

EU:n ja Ukrainan välinen vuoropuhelu korruptiontorjunnan alalla: käynnistyminen tapahtui hitaasti ja edistys oli vähäistä, vaikka EU panosti vuoropuheluun lähes koko tarkastuskohteena olleen ajanjakson ja vaikka vuoropuhelu sai uutta pontta Maidanin tapahtumien seurauksena

35

Korruptiontorjunta mainittiin toimintasuunnitelmissa, jotka liittyivät vuonna 1994 EU:n ja Ukrainan välillä solmittuun kumppanuus- ja yhteistyösopimukseen. Korruptiontorjunta kuului myös Ukrainan kanssa käytävän vuoropuhelun aiheisiin. Vuoden 2004 oranssin vallankumouksen jälkeen Ukraina yritti edistää korruptiontorjuntaa luomalla uuden toimintakehyksen, joka perustui kansainvälisten organisaatioiden analyysiin ja suosituksiin. EU kehotti Ukrainaa liittymään Euroopan neuvoston lahjonnan vastaiseen valtioiden ryhmään (GRECO) ja panemaan sen suositukset täytäntöön sekä ratifioimaan korruption vastaiset YK:n yleissopimukset. Ukrainasta tuli GRECON jäsen vuonna 2006 ja se ratifioi YK:n yleissopimukset vuonna 2009. Kansainvälisten suositusten täytäntöönpano edistyi hitaasti vuoteen 2010 saakka³¹.

36

Vastavalittu Ukrainan parlamentti poisti joulukuussa 2010 korruptiontorjuntaa koskevan lainsäädäntöpakettin ja muita toimenpiteitä, jotka oli hyväksytty vuonna 2009 mutta joita ei ollut pantu täytäntöön. Vastauksena tähän EU on vuodesta 2011 alkaen sisällyttänyt korruptiontorjuntaa koskevaan lainsäädäntöön ja korruptiontorjuntaeliimiin liittyviä tavoitteita viisumivapautta koskevaan toimintasuunnitelmaan.

28 Vuodelta 2015 olevassa lopullisessa hankearvioinnissa annetaan tulosten yleisarvioinniksi ”epätyydyttävä”: Tulos: tavoitteiden relevanttius arvioidaan huomattavaksi, kun huomioon otetaan julkista varainhoitoa koskeva hallituksen uudistusohjelma. Hankerakenteen relevanttiutta pidetään vaatimattomana, sillä ei ole selvää, että hankkeen suunnitellut toimet kohdistuivat avoimuustavoitteeseen. Julkisen varainhoidon vahvistamistavoitteen saavuttamisaste jäi vaatimattomaksi toiminnan tehokkuuden kannalta arvioituna. Julkisen varainhoidon vahvistamistavoitteen saavuttamisaste jäi vaatimattomaksi toiminnan tehokkuuden kannalta arvioituna. Tehokkuus arvioidaan vaatimattomaksi. Arviot antavat viitteitä hankkeen valmisteluun ja täytäntöönpanoon liittyneistä suurista puutteista, joten tulos arvioidaan epätyydyttäväksi. (Ks. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 Vuonna 2011 julkaistussa SIGMA-arvioinnissa pantiin merkille, että strategia oli suunnattu lähinnä Maailmanpankin julkista varainhoitoa koskevan ohjelman mukaisesti, ja muiden julkisen varainhoidon alojen kattaminen jäi pintapuoliseksi. Strategian sisältöä kritisoitiin myös tutkimuksessa, joka koski julkisen varainhoidon kysymyksiä tutkimukseen valituissa Euroopan naapuruusalueen maissa, sekä vuonna 2010 julkaistussa Euroopan komission ja Ukrainan välistä yhteistyötä koskeneessa arvioinnissa.

30 Laajentumisesta ja naapuruuspolitiikasta vastaava komission jäsen antoi 19. joulukuuta 2011 pidetyn huippukokouksen jälkeen Ukrainan ensimmäiselle varapääministerille epävirallisen asiakirjan, joka sisälsi julkista varainhoitoa koskevat vaatimukset, joita budjettituen avulla on edistettävä. Vaatimuksiin sisältyi julkista varainhoitoa käsittelevän työryhmän ja julkisen varainhoidon uudistamisstrategian perustaminen sekä alaa koskevan toimintasuunnitelman kehittäminen.

37

EU toteutti Maidan-vallankumouksen seurauksena lisätoimia, joiden avulla pyrittiin tukemaan korruptiontorjuntaa koskevia EU:n suosituksia. Vuonna 2014 allekirjoitetun assosiaatiosopimuksen jälkeen vuonna 2015 laadittu EU:n ja Ukrainan välinen assosiaatio-ohjelma sisälsi tarkemmat lyhyen aikavälin painopisteet. Tavoitteena oli esimerkiksi panna täytäntöön 14. lokakuuta 2014 hyväksytty korruptiontorjuntaa koskeva lainsäädäntöpaketti ja perustaa kansallinen korruptiontorjuntavirasto sekä kansallinen korruption ennaltaehkäisystä vastaava virasto ja varmistaa niiden toiminnan vaikuttavuus. Kansalaisjärjestöjä pidettiin keskeisenä osatekijänä korruptiontorjuntaa koskevien uudistusten pysähtymisriskin lieventämisessä, joten ne olivat aiempaa tiiviimmin mukana vuoropuhelussa.

Tuen rakenne mahdollisti nopeat maksusuoritukset, mutta sen yhteydessä ei otettu aina riittävän hyvin huomioon tavoitteena olevia uudistuksia

Budjettituen ohjelmiin ja makrotaloudelliseen rahoitusapuun sisältyneissä julkista varainhoitoa ja korruptiontorjuntaa koskeneissa ehdoissa oli lukuisia puutteita

38

Julkisen varainhoidon uudistus kuuluu budjettituen yleisehtoihin³², jotka on voitava katsoa täytetyiksi ennen maksujen suorittamista. Yleisehtojen täyttyminen on ainoa ehto kiinteämääräisten erien suorittamiselle. Julkista varainhoitoa koskevan myönteisen arvion edellytyksenä on tyydyttävä edistyminen julkisen varainhoidon uudistamisstrategian täytäntöönpanossa³³. Ukrainaa koskeviin budjettituen ohjelmiin liittyvissä rahoitussopimuksissa ei kuitenkaan tuotu aina selkeästi esille, mitkä vaiheet muodostivat erillisten välitavoitteiden tai tuotosten perusteella vaaditun "tyydyttävän edistymisen" tason³⁴.

39

Yleisiä julkista varainhoitoa koskevia ehtoja sovellettiin kaikkiin julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan hankkeiden maksueriin. Tämän lisäksi joihinkin ohjelmiin sisältyi erillisiä julkista varainhoitoa tai korruptiontorjuntaa koskevia indikaattoreita, jotka olivat ehtona vaihtelevansuuruisten erien suorittamiselle. Indikaattoreiden osuus relevanteista vaihtelevansuuruisista eristä oli huomattava (kaikkiaan 10–20 prosenttia). Asianomaisten erillisten indikaattoreiden suhteellisen vaatimaton täyttymisaste kuvasti tämän lähestymistavan vähäistä lisäarvoa julkisen varainhoidon uudistusprosessissa (ks. kohta 50).

- 31 Ks. Itä-Euroopan ja Keski-Aasian maille tarkoitettu OECD:n korruptiontorjuntaverkosto, Istanbulissa laadittu korruptiontorjunnan toimintasuunnitelma, "Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report", joulukuuta 2010 (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).
- 32 Sektoribudjettituen ohjelmiin liittyy yleensä sekä kiinteitä että vaihtelevansuuruisia maksusuorituksia (eriä). Kiinteät erät perustuvat yleisten ehtojen täyttymiseen ja vaihtelevansuuruiset erät ovat yleisten ehtojen lisäksi riippuvaisia tiettyjen indikaattoreiden perusteella arvioidusta edistymisestä. Yleisiä ehtoja sovelletaan kaikkien erien maksuun ja ne koskevat kansallisia/alakohtaisia toimintapolitiikkoja ja uudistuksia ("julkiset toimet"), vakaata makrotaloudellista kehystä, julkista varainhoitoa ja – vuodesta 2012 alkaen – budjetin avoimuutta ja valvontaa.
- 33 Esim. rajaturvallisuutta koskevaan budjettitukiohjelmaan sisältyy ehto, jonka yhteydessä edellytetään ainoastaan "asteittaista edistymistä julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehityksen kehittämisessä"; vuonna 2012 julkaistun Energia II -budjettitukiohjelmaan sisältyy myös erittäin väljä julkista varainhoitoa koskeva ehto – tarkemmin määrittelemättömän julkisen varainhoidon parantamisohjelman maininta.
- 34 Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 11/2010 "Miten komissio on hallinnoinut suoraa talousarviotukea Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioissa sekä Latinalaisen Amerikan ja Aasian maissa?" (<http://eca.europa.eu>).

40

Makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmia koskevien rahoitussopimusten mukaan komissio ei saa suhteuttaa eriä ohjelmassa määritettyjen ehtojen täyttymisasteeseen. Näin ollen se soveltaa harkintamarginaalia ehtojen sanamuotoon sekä siihen, missä määrin niiden on arvioitu täyttyvän. Marginaali osoittautui kuitenkin joissakin tapauksissa väljäksi (ks. **laatikko 2**):

Laatikko 2

Makrotaloudellisen rahoitusavun ehtojen asettamiseen ja ehtojen täyttymisen arviointiin liittynyt jousto

- Osa vuoden 2013 MFA I -tukea koskevista julkiseen varainhoitoon liittyvistä ehdoista oli muotoiltu yleisluontoisesti, mikä toi huomattavasti joustoa täytäntöönpanoasteen arviointiin³⁵ (tämä koskee myös energia-alaan liittyviä MFA I -tuen ehtoja; ks. kohta 70).
- Kaikkiin Ukrainalle myönnettäviin makrotaloudellisen rahoitusavun lainoihin liittyy lisäksi ehtoja, joissa useat alaehdot yhdistetään toisiinsa edistymisen arviointia varten; tämä saattaa hankaloittaa arviointiprosessia, jos ensisijainen ehto täyttyy vain osittain³⁶.
- Makrotaloudellisen rahoitusavun ehtojen kohdalla täyttymisen asteen kuvaamiseen käytetyt termit vaihtelivat ohjelmien välillä³⁷, eikä osittaisia arviointeja varten ollut asetettu selkeitä raja-arvoja.

35 Esimerkkejä erittäin yleisluontoisesta MFA I -tuen ehtojen muotoilusta: "edistymisen jatkuminen julkisten hankintojen järjestelmän perustamisessa", "tarkastusten lukumäärän ja laadun asianmukainen kasvu" ja "huomattava edistyminen alv-hallintojärjestelmän lujittamisessa".

36 MFA I -tuen toinen erä – ehdot 1, 2, 4 (julkinen varainhoito), ehto 11 (energia); MFA II -tuen ehto 4 (korruptiontorjunta); MFA III -tuen toinen erä – ehdot 5 (julkinen varainhoito), 6 (korruptiontorjunta) ja 8 (valtionyritykset); MFA III -tuen kolmas erä – ehdot 7 (korruptiontorjunta), 13 (energia), 18 (kauppa) ja 19 (oikeus). Yhdistelmäehtoja on kaikkiaan 12. Niiden osuus kaikista Ukrainaa koskevista makrotaloudellisen rahoitusavun ehdoista on 17 prosenttia.

37 Täytetty (MFA I ja II); tällä hetkellä täytetty (MFA I); pitkälti täytetty (MFA I ja II); osittain täytetty – edistystä saavutettu (MFA II); ei täytetty mutta edistys hyvää (MFA II).

Sektoribudjettituki oli yleensä etupainotteista, vaikka rakenneuudistukset olivat edistyneet suhteellisen heikosti

41

Sektoribudjettituen ohjelmien yhteydessä oli yleensä tarkoituksena maksaa suuri osa myönnetystä määrästä aivan ohjelman alussa. Budjettituen etupainotteisuus eli kokonaisuudessaan ja yleensä ilman viiveitä maksettu ensimmäinen kiinteä erä vaihteli 31 ja 49 prosentin välillä ennen vuotta 2012 (ks. **taulukko 3**).

42

Budjettitukea koskeviin suuntaviivoihin perustuvien yleisten rajojen mukaan³⁸ kaudella 2007–2010 ohjelmasuunnittelun kohteena olleiden sektoribudjettituen ohjelmien etupainotteisuus oli ristiriidassa Ukrainan uudistuspolitiikan täytäntöönpanon heikon edistymisen³⁹ (ks. myös **kaaviot 1 ja 2**) ja vaihtelevansuuruisia eriä koskevien ehtojen suhteellisen heikon täyttymisen kanssa. Kahteen viimeisimpään ohjelmaan (Energia II ja alueellinen kehittäminen) kuuluu pienempi ensimmäinen kiinteä erä. Ohjelmien rakenteessa otetaan näin ollen huomioon riski, että kiinteät erät saattavat heikentää kiinnostusta panna täytäntöön uudistuksia, joiden toteuttamisesta seuraavien pienempien, vaihtelevansuuruisien erien maksu on riippuvainen.

Taulukko 3

Ukraina: Sektoribudjettituen etupainotteisuus (alun perin myönnetty määrät)

Ohjelmat ¹	Yhteensä	Kiinteät erät	Vaihtelevansuuruiset erät	Kiinteät erät
	miljoonaa euroa			prosentteina
Energiatehokkuus (2008)	63	31	32	49 %
Energia I (2007)	82	40	42	49 %
Ympäristö (2009)	35	15	20	43 %
Rajaturvallisuus (2010)	60	25	35	42 %
Liikenne (2009)	65	27	38	42 %
Kauppa (2008)	39	12	27	31 %
Alueellinen kehittäminen (2013)	50	6,5	43,5	13 %
Energia II (2012)	45	5	40	11 %

1 Määriin sisältyy ainoastaan budjettitukea koskeva osa ilman täydentävää tukea (kaikkiaan 24 miljoonaa euroa energia I:n, kaupan, energiatehokkuuden ja rajaturvallisuuden osalta).

Lähde: Euroopan komissio.

38 Budjettitukea koskevissa suuntaviivoissa esitetään esimerkiksi sektoribudjettituen kiinteiden ja vaihtelevansuuruisien erien osuuksien vaihtelua 60 ja 40 prosentin välillä siten, että vaihtelevansuuruisien erien osuus on suurempi suuremman riskin ja heikomman täytäntöönpanoasteen omaavien maiden kohdalla.

39 Esim. vuotuisten edistymiskertomusten ja ulkoisen avun hallinnointia koskevien kertomusten perusteella ja analysoimalla tuloksellisuuden arviointia koskevia kertomuksia ennen sektoribudjettituen maksua.

EU-tuen suunnittelussa keskityttiin vuosina 2014 ja 2015 mahdollisiin nopeisiin maksuihin

43

Ukrainan kriittiseen maksutaseeseen ja julkistalouden tilaan puuttumiseksi EU:n taloudellinen tuki koostui vuodesta 2014 lähtien lähinnä nopeasti hyväksytyistä ja maksetuista suoraan budjettitukeen perustuvista avustuksista (valtiorakenteiden kehittämistä koskeva sopimus) sekä makrotaloudellisen rahoitusavun lainoista (ks. **taulukko 4**). EU:n Ukrainalle suorittamat maksut muodostuvat tällä hetkellä ensisijaisesti makrotaloudellisen rahoitusavun lainoista (maksuja suoritettu 2,21 miljardia euroa). Sen taakse jäävät kaikki muut EU-tuen muodot, kertynyt budjettituki mukaan lukien. Makrotaloudellisen rahoitusavun lainojen voimakas kasvu on ennätysellistä myös talouden ja rahoituksen pääosastolle. Määrä ylittää huomattavasti pääosaston vuosina 2002–2014 suorittamien makrotaloudellisen rahoitusavun maksujen kumulatiivisen kokonaismäärän.

44

Ukrainalle suunnatun MFA II -lainan etupainotteisuus yhdessä MFA I -lainaan verrattuna kevyempien ehtojen kanssa perustui riskiin taloudellisesta ja viime kädessä poliittisesta romahduksesta. Vastaavasti komissio maksoi 250 miljoonaa euroa (70 prosenttia) valtiorakenteiden kehittämistä koskevasta sopimuksesta kesäkuussa 2014, kuukauden sisällä sopimuksen allekirjoittamisesta⁴⁰. Suhteellisen tiukkoihin ehtoihin (kahdeksan ehtoa ja 29 indikaattoria) perustuvan vaihtelevansuuruisen erän osuudeksi jäi näin ollen 105 miljoonaa euroa (30 prosenttia kokonaismäärästä).

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

Taulukko 4

Ukraina: Nopeat makrotaloudellisen rahoitusavun ja sektoribudjettituen maksut vuosina 2014 ja 2015 (tilanne 31.12.2015)

Tuki	Ohjelmat (sopimuksentekovuosi)	Yhteensä	maksettu	maksettu	maksamatta
			vuonna 2014	vuonna 2015	
miljoonaa euroa					
Makrotaloudellisen rahoitusavun lainat	MFA I (2013)	610	360	250	0
	MFA II (2014)	1 000	1 000	Tietoja ei saatavilla	0
	MFA III (2015)	1 800	Tietoja ei saatavilla	600	1 200
	Makrotaloudellinen rahoitusapu yhteensä	3 410	1 360	850	1 200
Budjettituki	Valtiorakenteiden kehittämistä koskeva sopimus (2014)	355	250	0	105
Kaikki yhteensä		3 765	1 610	850	1 305

Lähde: Euroopan komissio.

EU tuen täytäntöönpanon seuranta on parantunut

EU ja erityyppiset kansainväliset organisaatiot arvioivat säännöllisesti julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan tilannetta Ukrainassa

45

Ukrainan julkista varainhoitoa⁴¹ ja korruptiontorjuntaa⁴² arvioitiin läpi koko tarkastuksen kattaman ajanjakson erityyppisten kansainvälisten ja EU:n organisaatioiden/välineiden avulla. Julkisen varainhoidon alan ja korruptiontorjunnan tilanne oli myös hyvin tiedossa toteutettujen hankkeiden ja EU:n edustuston hallinnollisten katsastusten (ulkoisen avun hallinnointia koskevat kertomukset) myötä. Myös Euroopan naapuruuspolitiikkaa koskevat edistymiskertomukset olivat olennaisia Ukrainalle suunnattavan EU-tuen suunnittelussa, joskin niissä on puututtu budjetin avoimuuskysymykseen varsinaisesti vasta vuodesta 2015 alkaen.

Budjettituen seurantakehys on parantunut, mutta riippumattomiin budjettituen arviointeihin ei sovelleta systemaattista lähestymistapaa

46

Vuosina 2006 ja 2011 laaditut julkisia menoja ja taloudellista vastuuta koskevat PEFA-arvioinnit muodostivat keskeisen tietolähteen, jonka perusteella komissio antoi myönteisiä arvioita julkisen varainhoidon alasta. Näin oli siitä huolimatta, että Ukraina sai keskinkertaiset pisteet PEFA-arvioinneissa⁴³, ja huolimatta siitä, että PEFA-arviointeihin liittyy tiettyjä piirteitä: niitä ei suoriteta riittävän usein EU-varojen käytön seurannan kannalta eivätkä PEFA-indikaattorit kata kokonaisuudessaan EU:n toimintapolitiikkojen kohteena olevia julkisen varainhoidon painopisteitä. Budjettituen suuntaviivoissa⁴⁴ PEFA esitetään yhä suositeltavana julkisen varainhoidon korkean tason arviointien välineenä. Komissio on kuitenkin vuodesta 2010 alkaen käyttänyt vuotuisen edistymisen arviointiin myös omaa julkista varainhoitoa koskevaa vuotuis-ta kertomustaan.

47

Komissio on vuodesta 2012 alkaen myös lujittanut budjettituen seurantakehystään perustamalla yksiköiden välisen budjettituen ohjauskomitean ja ottamalla käyttöön riskinhallintakehysten.

41 Pääasialliset julkista varainhoitoa koskevat viiteasiakirjat olivat seuraavat: kaksi talouden ja rahoituksen pääosaston operatiivista arviointia (2009 ja 2014); EU:n edustuston vuotuiset julkista varainhoitoa koskevat kertomukset vuodesta 2010 alkaen; kaksi Maailmanpankin ja EU:n yhteistä PEFA-arviointia (2006 ja 2011, ks. kohta 46); vuonna 2011 julkaistu SIGMA-arviointi (Support for Improvement in Governance and Management).

42 Korruptiontorjunnan alalla pääasialliset viiteasiakirjat olivat viisumivapautta koskevaan toimintasuunnitelmaan liittyvät edistymiskertomukset vuodesta 2011 alkaen; YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan järjestön raportti vuodelta 2013; GRECO:n raportit; Euroopan neuvoston ja OECD:n (taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö) raportit; Transparency International -järjestön kyselytutkimukset sekä Istanbulissa laadittu korruptiontorjunnan toimintasuunnitelma.

43 Molemmissa PEFA-arvioinneissa vahvojen (A ja B) ja keskinkertaisten tai heikkojen (C ja D) indikaattoreiden välinen suhde oli noin 40–60 prosenttia; D-indikaattoreiden osuus on kasvanut vuoden 2011 raportissa. Perustavanlaatuisia kysymyksiä olivat julkisyhteisöjen raporttoimittomien toimintojen määrä, muihin julkisen sektorin toimijoihin liittyvän rahoitusta koskevan kokonaisriskin valvonta sekä palkanmaksua koskevien kontrollien ja ulkoisen tarkastuksen vaikuttavuus. *Lähde:* Maailmanpankki. 2012. Ukraine – Public financial management performance report. Washington, DC: Maailmanpankki (<http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>).

44 Budjettituen suuntaviivat vuosille 2007 ja 2012.

48

Tilintarkastuomioistuin havaitsi, että EU:n Ukrainalle suuntaamaa budjettitukea ei arvioida systemaattisesti. Komissio voi perustaa kullekin ohjelmalle arviointikehyksen rahoitussopimuksen yhteydessä. Komissio suunnitteli väliarvioinnin ainoastaan kolmen Ukrainassa toteutetun sektoribudjettituen ohjelman kohdalla: energia I, energiatehokkuus ja rajaturvallisuus. Lopullista jälkiarviointia ei koskaan suoritettu, mutta Ukrainassa toteutettujen yleisten budjettituen toimien arviointi saatiin lopulta päätökseen vuonna 2014⁴⁵.

45 IBF International Consulting, "Evaluation and Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report", syyskuu 2014.

Komissio keskeytti EU-tuen maksut, mikä edisti julkisen varainhoidon painopisteitä

49

Budjettituen maksujen täydellinen keskeyttäminen oli vaikuttava toimenpide "viimeisenä" yrityksenä edistää EU:n painopisteitä julkisen varainhoidon alalla. Komissio käytti sitä kahdesti vuonna 2011. Myös makrotaloudellisen rahoitusavun maksujen lykkääminen vuosina 2014 ja 2015 auttoi varmistamaan, että tietyt ohjelmaan liittyvät ehdot pantiin täytäntöön asianmukaisesti (ks. **laatikko 3**).

Laatikko 3

Esimerkkejä maksujen keskeyttämisestä uudistusten edistämistä silmällä pitäen

- o Kaikkiin budjettituen ohjelmiin liittyvät maksut keskeytettiin helmikuussa 2011. Syynä tähän oli peräytyminen vuonna 2010 laaditusta kansainvälisesti hyväksyttävästä hankintalaista. Keskeyttäminen peruttiin syyskuussa 2011 heti sen jälkeen kun Ukrainan parlamentti oli hyväksynyt kansainvälisten hyvien käytäntöjen mukaiseksi arvioidun julkisia hankintoja koskevan lain heinäkuussa 2011.
- o Kaikki vuonna 2011 pyydyt budjettituen maksut keskeytettiin joulukuussa 2011 vastauksena pysähdyksissä olevaan EU:n ja Ukrainan väliseen yhteistyöhön ja pitkäaikaiseen uskottavan julkisen varainhoidon uudistamisstrategian puuttumiseen. Viivästyneet budjettituen maksut (yhdeksän erää, joiden kokonaismäärä oli 87,9 miljoonaa euroa) suoritettiin 27. marraskuuta 2013, hyväksyttävän julkisen varainhoidon uudistamisstrategian ja toimintasuunnitelman virallisen hyväksymisen jälkeen.
- o Vuosina 2014 ja 2015 maksettujen makrotaloudellisen rahoitusavun maksuerien kohdalla osoittautui vaikeaksi havaita riittävää edistymistä ehtojen täyttämiseksi. Komissio lykkäsi MFA I -tuen loppuerän maksua huhtikuuhun 2015. Se lykkäsi myös toisen MFA II -erän maksua joulukuuhun 2014, jolloin se pystyi toteamaan, että Ukraina oli saavuttanut riittävästi edistystä.

EU:n tuen tulokset ovat yhä hauraita

Uudistusten vähäinen edistyminen ja Ukrainan viranomaisten vastahakoisuus vaikeuttivat julkista varainhoitoa ja korruptiontorjuntaa koskevien erityisehtojen täyttymistä ja viivästyttivät budjettituen täytäntöönpanoa

50

Yleisten ja erityisten julkista varainhoitoa ja korruptiontorjuntaa koskevien ehtojen vaillinaisen täytyminen kuvasti lähes koko tarkastuskohteena olleella ajanjaksolla lähinnä Ukrainan viranomaisten vastahakoisuutta panna täytäntöön konkreettisia hallintotapauudistuksia. Ensimmäiset maksuerät viivästyivät useissa tapauksissa pitkälti siksi, että julkista varainhoitoa koskevia yleisiä ehtoja ei ollut täytetty (ks. kohta 49). Julkista varainhoitoa ja korruptiontorjuntaa koskevien ehtojen kohteena olevien vaihtelevansuuruisten erien maksatusaste vaihteli energia I -ohjelman 67 prosentista energiatehokkuuden ja rajaturvallisuusohjelmien 25 prosenttiin. Uudistusprosessin dynaamisuuden puutetta kuvasti myös se, että useita vaihtelevansuuruisia eriä sisältävissä ohjelmissa toisen erän yhteydessä ehtojen täyttämistä oli yleensä alhaisempi kuin ensimmäisen erän yhteydessä.

51

Uudistusvauhtia hidastaa myös se, että Ukrainan viranomaiset kanavoivat EU:n suorittamat sektoribudjettituen maksut budjetin ulkopuolisen rahaston kautta. Budjettituen maksuja pidetään erityisrahastossa tuloina ja maksut suoritetaan pitkän 11-vaiheisen menettelyn avulla. Energia I -ohjelman ensimmäisen maksuerän suorittamisen loppuun saattaminen vei kaksi vuotta. Tätä kritisoitiin sekä energia I -ohjelman väliarvioinnissa että vuonna 2014 suoritetussa Ukrainan budjettituki-ohjelmien arvioinnissa. Jälkimmäisen arvioinnin mukaan vain noin puolet suoritetuista budjettitukimaksuista oli vuoden 2014 puoliväliin mennessä siirretty budjetin toteuttamiseen.

Suurin osa makrotaloudellista rahoitusapua koskevistä julkisen varainhoidon ehdoista arvioitiin yleisesti ottaen täytetyiksi täytäntöönpanoon liittyneistä puutteista huolimatta

52

Julkista varainhoitoa koskevassa MFA I- ja MFA II -ohjelmien osassa puolet ehdoista oli komission arvion mukaan yleisesti ottaen täytetty; se arvioi ainoastaan yhden ehdon jääneen täyttymättä. Komissio sovelsi kuitenkin maksuja suorittaessaan harkintamarginaalia ja antoi myönteisen arvion useiden julkista varainhoitoa koskevien ehtojen täyttämistä, vaikka käytännön täytäntöönpanossa oli puutteita (ks. **laatikko 4**).

Esimerkkejä julkista varainhoitoa koskevien ehtojen täyttämiseen liittyneistä puutteista makrotaloudellisen rahoitusavun lainojen yhteydessä

MFA I:n toinen maksuerä:

- o Ehto 2: monopolien vastainen komitea aloitti toimintansa, mutta sen budjetti oli epävarma vuonna 2015, ja resurssien riittävyyteen liittyi yhä merkittäviä riskejä.
- o Ehto 4: sisäisestä valvonnasta vastaavien virkamiesten koulutusstrategia oli hyväksytty kaikkien hallinnon tasojen osalta, mutta strategiassa oli puutteita (se oli laadittu ja suunniteltu puutteellisesti, erityistä aikataulua ei ollut määritetty, rahoituksesta ei annettu tietoa, määrällisesti ilmaistavia kriteereitä ei ollut määritetty ja yhteys julkisen varainhoidon alan uudistukseen oli heikko). Käyttöön ei ollut otettu sisäisen tarkastuksen sertifiointia.

MFA II:n toinen maksuerä:

- o Ehto 1: huomattava osa hankintaelimistä ja hankintaviranomaisista julkaisi hankintasuunnitelmansa ajoissa, mutta suurinta osaa suunnitelmista ei ollut työstetty riittävästi. Lisäksi hankintatarpeiden ja valtionbudjetin välinen yhteys oli kyseenalainen, kun huomioon otetaan, että vuoden 2015 valtionbudjetti hyväksyttiin myöhäisessä vaiheessa (29. joulukuuta 2014).

Ukrainan hallitus saavutti joukon julkista varainhoitoa koskevia lainsäädäntötavoitteita, mutta jäljellä on lukuisia pitkän aikavälin ongelmia

53

Komissio katsoo yleisesti ottaen, että vuonna 2013 laadittu julkisen varainhoidon uudistamisstrategia ja toimintasuunnitelma ovat julkisen varainhoidon keskeisiä saavutuksia tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla⁴⁶. Valtiovarainministeriö on osoittanut suhteellisen korkeaa sitoutumisastetta strategiaan. Saavutettujen uudistusten kestävyys sekä strategian näkyvyys ja pysyminen relevanttina ovat kuitenkin suoraan riippuvaisia Ukrainan poliittisen sitoutumisen jatkumisesta. **Kaaviossa 1** luodaan katsaus pääasiallisten julkisen varainhoidon alojen kehityssuuntauksiin tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla.

54

Vuosina 2010–2012 hyväksyttiin joukko julkista varainhoitoa koskevia lainsäädäntöpäätöksiä, vaikka EU:n ja muiden rahoittajien tuelle asetettujen ehtojen täyttämässä oli puutteita. Ukrainan hallitus ei kuitenkaan kiinnittänyt riittävästi huomiota siihen, että päätökset pantiin asianmukaisesti täytäntöön: asianomainen kansallinen lainsäädäntö oli laadultaan heikkoa, rahoitusta ei osoitettu riittävästi ja täytäntöön pantiin kiistanalaisia ja regressiivisiä lainsäädäntömuutoksia Välitön täytäntöönpano oli näin ollen yleensä epäonnistunut. Julkisen varainhoidon uudistusten edistämistä hankaloitti tällä kaudella entisestään se, että jäsenneily julkisen varainhoidon uudistamisstrategia laadittiin vasta vuonna 2013 (ks. kohta 34).

46 Katsaus perustuu komission henkilöstön haastatteluihin ja vuotuisiin edistymiskertomuksiin.

Julkisen varainhoidon kehityssuuntaukset Ukrainassa vuosina 2010–2015

Julkisen varainhoidon alat	Julkisen varainhoidon kehityssuuntaukset vuosina 2010–2013		Julkisen varainhoidon kehityssuuntaukset vuosina 2014 ja 2015
	Parannukset	Haasteet/puutteet	
Julkiset hankinnat	<ul style="list-style-type: none"> • 2010/2011 – uudet, suhteellisen edistykselliset hankintalait • 2010 – monopolien vastainen komitea perustettiin 	<ul style="list-style-type: none"> • Ristiriitaisia ja regressiivisiä lainsäädäntömuutoksia; tilanne vaati EU:lta voimakkaita toimenpiteitä. • Monopoliin vastaisella komitealla ei ollut riittävästi varoja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uusi julkisia hankintoja koskeva laki, poikkeuksien lukumäärää vähennettiin, sopimusten teko ilman kilpailuttamista väheni. • Monopoliin vastainen komitea aloitti toimintansa, mutta siihen liittyi huomattavia rajoitteita ja budjetin epävarmuutta.
Verohallinto	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 – uusi verolaki 	<ul style="list-style-type: none"> • Rahoittajat ja elinkeinoelämän edustajat pitivät uutta verolakia laadullisesti huonona. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uusi verojärjestelmän uudistus. • Alv-velat ovat vähentyneet, mutta riski niiden kasvusta on yhä olemassa. • Sähköinen alv-järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2015.
Julkishallinnon varainhoidon sisäinen valvonta	<ul style="list-style-type: none"> • Lakiluonnos tuli saataville vuonna 2008. • 2011 – julkishallinnon varainhoidon sisäisen valvonnan standardeja koskeva oikeusperusta • 2012 – eettinen säännöstö/ menetelmäsuositukset • Vuodesta 2012 alkaen – sisäisen tarkastuksen yksiköt ministeriöihin ja muihin valtiollisiin organisaatioihin 	<ul style="list-style-type: none"> • Julkishallinnon varainhoidon sisäistä valvontaa koskevaa lakia lykätty toistuvasti. 	<ul style="list-style-type: none"> • Julkishallinnon varainhoidon sisäistä valvontaa koskevia säännöksiä on selkeytetty, mutta ne eivät ole täysin julkishallinnon varainhoidon sisäistä valvontaa koskevien EU-standardien mukaisia. • Sisäisestä valvonnasta ja tarkastuksesta vastaaville valtion virkamiehille annettavaa koulutusta koskeva uusi strategia.
Ukrainan tarkastusvirasto		<ul style="list-style-type: none"> • 2010 – Ukrainan tarkastusviraston toimialaa supistettiin huomattavasti jättämällä tulot sen tarkastusten ulkopuolelle. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ukrainan tarkastusviraston toimialaa laajennettiin uudelleen kattamaan myös tulot. • Uuden Ukrainan tarkastusvirastoa koskevan lain myötä tarkastusviraston toimialaa laajennettiin valtionyhtiöiden ja valtion välisten tapahtumien tarkastamiseen. • Henkilöstöä vähennettiin 550:stä 386:een.
Budjetin avoimuus			<ul style="list-style-type: none"> • Vuoden 2015 valtionbudjetin kohdalla ilmeni määrärajoista viivästymistä ja julkista kuulemista ei järjestetty.
Budjettilaki	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 – uusi budjettilaki 	<ul style="list-style-type: none"> • Lakiin katsottiin liittyvän joitakin puutteita. 	<ul style="list-style-type: none"> • Budjettilakia muutettiin: painopisteeksi tuli budjetin hajauttaminen. • Kolmen budjetin ulkopuolisen sosiaaliturvarahaston konsolidointi.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

Huomautukset

55

Uudistukset saivat uutta pontta vuosina 2014 ja 2015. Tähän vaikutti lähinnä joukko uusia lainsäädäntöpäätöksiä, joiden jälkeen julkisten hankintojen hallinnoinnissa, tulojen hallinnoinnissa ja valtionbudjettiin liittyvissä menettelyissä tapahtui näkyviä parannuksia. Esimerkiksi julkisten hankintojen alalla sovellettujen poikkeuksien lukumäärä ja ilman kilpailua tehtyjen hankintasopimusten osuus alkoivat laskea vuonna 2014. Ukrainan hallitus kehitti yhteistyössä Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa tulojen hallinnoinnin uudistamisstrategian ja aloitti strategian täytäntöönpanon. Vuonna 2015 otettiin myös ensimmäiset askeleet kohti tulosperusteista budjetointia ja keskipitkän aikavälin suunnittelua.

56

Budjetin valvonnassa saavutettiin mittavaa edistystä Ukrainan tarkastusvirastoa (Ukrainan ylin tarkastuselin) koskevan uuden lain hyväksymisen myötä. Laki tuli voimaan 9. elokuuta 2015. Ukrainan tarkastusviraston toimivaltuuksia laajennettiin tavoitteena täyttää EU:n, Maailmanpankin ja muiden rahoittajien asettamat ehdot. Ukrainan tarkastusvirastoa koskevassa laissa edellytetään – ristiriitaista kyllä – myös organisaation resurssien vähentämistä⁴⁷.

57

Vuodesta 2014 lähtien tapahtuneesta edistyksestä huolimatta olemassa on yhä lukuisia pitkän aikavälin ongelmia: riski toiminnan taantumisesta (esimerkiksi julkisiin hankintoihin liittyvät poikkeukset ja budjetin avoimuus), monopolien vastaisen komitean rahoituksen puute, lisääntyvien alv-velkojen riski sekä julkishallinnon varainhoidon sisäistä valvontaa koskevaan lähestymistapaan liittyvät heikkoudet.

Merkittäviä korruptiontorjuntatoimia toteutettiin vasta Maidan-vallankumouksen jälkeen; korruptiontorjunnan puitteita on kuitenkin yhä konsolidoitava ja konkreettisia tuloksia saavutettava

58

Kaaviossa 2 luetellaan EU:n tarkastuskohteena olleella ajanjaksolla toteuttamat pääasialliset toimet, joiden tarkoituksena oli tukea Ukrainaa perustamaan lainsäädännöllinen ja institutionaalinen korruptiontorjuntakehyks.

47 Ukrainan tarkastusviraston resurssit muodostivat keskeisen kysymyksen, josta komissio keskusteli Ukrainan viranomaisten kanssa tammikuussa 2015 ennen MFA I -tuen kolmannen rahoituserän maksupäätöstä. Ukrainan tarkastusvirastoa koskevan lakiluonnoksen mukaan organisaation resursseja oli vähennettävä ottamalla käyttöön henkilöstön määrään sovellettava yläraja (enintään 250 henkilöstön jäsentä). Ylärajaa nostettiin (alkuperäiseen luonnokseen verrattuna) huomattavasti – 386:een henkilöstön jäseneseen – Ukrainan tarkastusvirastoa koskevan lain lopullisessa versiossa. Muutos oli seurausta komission puuttumisesta asiaan sen tarkistaessa makrotaloudellisen rahoitusavun ehtojen täytäntöönpanoa.

Korruptiontorjunnan pääasialliset kehityssuuntaukset Ukrainassa vuosina 2006–2015

	EU:n toimenpiteet	Lainsäädäntöpäätökset ja institutionaaliset muutokset	Kommentit
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> MFA II- ja III-tukien ehdot Valtiorakenteiden kehittämistä koskeva sopimus Siviiliturvallisuusalan uudistamista koskeva EU:n neuvontaoperaatio Ukrainassa (EUAM) Ukrainan tukiryhmän tuki oikeusministeriölle Käynnissä oleva viisumivapautta koskeva toimintasuunnitelma 	<ul style="list-style-type: none"> Korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjäviraston perustaminen (marraskuu 2015). Varojen takaisinperintää koskevaa lainsäädäntökehystä vahvistavien lakien hyväksyminen (marraskuu 2015). Poliittisen korruption ennaltaehkäisyä ja vastatoimia ja poliittisten puolueiden rahoittamista koskevien lakien hyväksyminen (lokakuu 2015). Koordinoituihin: korruptiontorjuntapolitiikkaa käsittelevä kansallinen neuvosto (lokakuu 2014). Korruptiontorjuntaa koskeva lainsäädäntöpaketti (lokakuu 2014), jonka avulla perustettiin: 1) Korruptiontorjuntastrategia vuosille 2014–2017, 2) Ukrainan kansallinen korruptiontorjuntavirasto, ja 3) Korruption ennaltaehkäisystä vastaava kansallinen virasto. Korruptiota koskeva rikoslaki (kesäkuu 2014). 	<ul style="list-style-type: none"> Hallitus jäädytti korruption ennaltaehkäisyä koskevan lain yhdeksäksi kuukaudeksi. Tuotokset vastasivat vuoden 2015 assosiaatiosuunnitelmassa määritettyjä korruptiontorjunnan painopisteitä. Pitkän aikavälin vaikutus on riippuvainen lain todellisesta täytäntöönpanosta.
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> Käynnissä oleva viisumivapautta koskeva toimintasuunnitelma 	<ul style="list-style-type: none"> Useita lainsäädäntömuutoksia, jotka koskivat esim. korruption liittyviä rikoksia ja korruption avulla saavutettujen voittojen menettämistä valtiolle. 	<ul style="list-style-type: none"> Korruptiontorjunnan mukauttaminen kansainvälisiin standardeihin edistyi jonkin verran.
2011	<ul style="list-style-type: none"> Viisumivapautta koskeva toimintasuunnitelma Julkishallinnon uudistusta koskeva budjettitukiohjelma 	<ul style="list-style-type: none"> Korruptiontorjuntalaki hyväksyttiin huhtikuussa 2011 (laki korvasi osittain joulukuussa 2010 kumotun korruptiontorjuntapaketin). Julkishallinnon uudistusta koskevaa budjettitukiohjelmaa <i>ei pantu täytäntöön</i>, koska vaadittu virkamieslaki ei täyttänyt EU:n perusvaatimuksia. 	<ul style="list-style-type: none"> Korruptiontorjuntalait eivät olleet täysin kansainvälisten standardien mukaisia. Budjettitukiohjelmaa koskevat määrärahat vapautettiin vuonna 2013.
2010	<ul style="list-style-type: none"> MFA I -tuen ehdot Oikeusalan uudistuksia koskevan hanketuen osa-alue 5 (oikeuslaitoksen riippumattomuus) ja osa-alue 6 (korruption ennaltaehkäisy ja torjunta) Rajaturvallisuutta koskeva budjettitukiohjelma 	<ul style="list-style-type: none"> Korruptiontorjuntastrategia 2014–2017. Tuki Ukrainan kansallisen korruptiontorjuntaviraston perustamiselle vuodesta 2014 alkaen. Rajaturvallisuusohjelman tulokset olivat epätydyttäviä (<i>korruption määrän osalta ei osoitettu tapahtuneen edistystä tuloista ja veroista vastaavassa ministeriössä</i>). 	<p>Täytäntöönpanoviiveet:</p> <ul style="list-style-type: none"> MFA I -ohjelma käynnistettiin vuonna 2014 Oikeusalan uudistuksia koskeva hanketuki käynnistettiin vuonna 2013.
2009–2006	<ul style="list-style-type: none"> 2006 Korruptiontorjuntaa koskeva Tacis-hanke 	<p>Tuotokset, jotka liittyivät</p> <ul style="list-style-type: none"> korruptiontorjuntaa koskevan strategisen ja institutionaalisen kehyksen luomiseen korruption ennaltaehkäisyä koskevien valmiuksien vahvistamiseen korruptiontorjuntaa koskevan lainsäädännön lujittamiseen. 	<ul style="list-style-type: none"> Vaikutus jäi vähäiseksi, koska uusi parlamentti hylkysi olemassa olevan korruptiontorjuntapaketin joulukuussa 2010.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

59

Korruptiontorjunta kuului EU:n ja Ukrainan välisen vuoropuheluprosessin asialistalle (ks. kohdat 35–37), mutta se otettiin harvoin huomioon tukiohjelmien yhteydessä ennen vuotta 2010. Vuonna 2006 oranssin vallankumouksen seurauksena käynnistetty turhan kunnianhimoisen⁴⁸, korruptiontorjuntaa Ukrainassa koskenut Tacis-hanke (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Georgia) jäi vaikutuksiltaan erittäin vähäiseksi, koska joulukuussa 2010 Ukrainan parlamentti hylkäsi poliittisista syistä ensimmäisen korruptiontorjuntaa koskevan, vuonna 2009 hyväksytyyn lakipaketin⁴⁹

60

EU edisti lainsäädäntöuudistuksia vuodesta 2011 alkaen sisällyttämällä Ukrainalle joulukuussa 2010 tarjottuun viisumivapautta koskevaan toimintasuunnitelmaan viitearvoja. Huhtikuussa 2011 hyväksytty korruptiontorjuntaa koskeva lainsäädäntö ja sen perusteella vuosina 2012 ja 2013 hyväksytyt lainsäädäntömuutokset merkitsivät myönteistä kehitystä, sillä niiden myötä Ukrainan korruptiontorjuntalaeista tuli komission ja GRECON suositusten mukaisia. Vuonna 2013 saavutetusta huomattavasta edistymisestä huolimatta lisäparannukset olivat kuitenkin tarpeen korruptiontorjuntakehyksen täydentämiseksi⁵⁰. Komissio kiinnitti huomiota erityisesti Ukrainan lainsäädäntöprosessin heikkoon laatuun sekä siihen, että uudistuksilta puuttui kokonaisvaltainen strateginen lähestymistapa⁵¹. Vuoteen 2014 saakka toiminnassa olleet korruptiontorjuntainstituutiot – kansallinen korruptiontorjuntakomitea ja korruptiontorjuntapolitiikasta vastaava valtion viranomainen – eivät olleet toimineet kunnolla eivätkä kyenneet vastaamaan tehtäväalueestaan asianmukaisesti.

61

Vuonna 2014 Ukrainan hallitus alkoi tehdä kansalaisyhteiskunnan kanssa tiivistä yhteistyötä korruptiontorjuntaa koskevan lainsäädännön alalla. Vuosina 2014 ja 2015 hyväksyttiin tärkeitä lakeja. Lainsäädännöllinen ja institutionaalinen edistys jatkui joulukuussa 2015⁵². Edistystä tapahtui myös, kun vuosina 2014 ja 2015 perustettiin uusia instituutioita: korruptiontorjuntavirasto⁵³, korruptiontorjuntaviraston toimia valvova korruptiontorjuntaan erikoistunut syyttäjänvirasto, korruption ennaltaehkäisystä vastaava kansallinen virasto ja korruptiontorjuntapolitiikkaa käsittelevä kansallinen neuvosto.

62

Komissio ja OECD katsoivat vuoteen 2015 mennessä, että Ukrainan korruptiontorjuntakehitys vastasi läheisesti kansainvälisiä standardeja ja EU:n viitearvoja. Samanlaisesti kehityksen vaikuttavuus edellytti vielä esimerkiksi seuraavien lisätulosten saavuttamista⁵⁴:

- asianmukaisten budjettivarojen myöntäminen, joiden avulla kyetään varmistamaan, että korruptiontorjunnasta vastaavat instituutiot toimivat hyvin ja että korruptiontorjuntastrategia ja siihen liittyvä toimintasuunnitelma pannaan täytäntöön

48 Seurantakertomusten perusteella.

49 OECD, "Anti-corruption reforms in Ukraine", Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan, maaliskuu 2015, s. 17. Ensimmäinen korruptiontorjuntaa koskeva lakipaketti koostui seuraavista osa-alueista: 1) korruption ennaltaehkäisyä ja vastatoimia koskevista periaatteista annettu laki, 2) laki korruptiorikoksiin liittyvästä oikeushenkilöiden vastuuvollisuudesta, ja 3) laki muutoksista tiettyihin Ukrainan säädöksiin, jotka liittyvät korruptiorikoksia koskevaan vastuuvollisuuteen.

50 Kolmas kertomus viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta Ukrainassa, COM(2013) 809 final, 15. marraskuuta 2013, s. 11.

51 Ks. edellä, s. 14.

52 SWD(2015) 705 final, 18. joulukuuta 2015, s. 6, "Sixth progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation".

53 Korruptiontorjuntavirasto on tutkinnasta vastaava virasto, joka käsittelee ylempiä virkamiehiä koskevia korruptiotapauksia sekä korruptiota, johon liittyy huomattavia lahjuksia, vaikka toimiin ei olisikaan osallistunut ylempiä virkamiehiä. Virasto on virallisesti valtion lainvalvontaviranomainen, eikä se ole valtion valvonnassa.

54 Ks. SWD(2015) 705 final ja OECD, Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan, progress updates, 7.–9. lokakuuta 2015.

- lainsäädäntökehikseen tehtävät lisäparannukset, jotta kyetään varmistamaan korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston täysi riippumattomuus ja lahjomattomuus
- varojen takaisinperinnästä vastaavaa kansallista toimistoa ja varainhallinnasta vastaavaa virastoa koskevien säädösten parantaminen
- eri instituutioiden, kuten Ukrainan turvallisuuspalvelun ja tarkastusviraston, korruptiontorjuntaan liittyvien erityistehtävien selkiyttäminen ja koordinointi
- korruptiontorjuntapolitiikasta vastaavan kansallisen neuvoston suorittama vaikuttava seuranta ja koordinointi.

63

Tarkoituksenmukaisten rakenteiden luomisen ohella keskeisiä haasteita ovat todellinen lainvalvonta sekä oikeuslaitoksen riippumattomuus. Maidan-vallankumouksen jälkeisen hallinnon julistama korruptiontorjuntaa koskeva poliittinen tahto ei ollut vielä vuoden 2015 lopussa tuottanut vakuuttavaa näyttöä korkean tason korruptiontapauksiin liittyvistä tutkintatoimista ja seuraamuksista. Asiantuntijat korostavat, että korruptiontorjunta oli Ukrainassa pysähdyksissä, koska lainvalvontaviranomaiset eivät olleet tarpeeksi riippumattomia hallituksesta ja oligarkeilla oli vaikutusvaltaa poliittisiin puolueisiin⁵⁵. Ukrainan heikoksi jäänyt toiminta korkean tason korruption alalla vaarantaa maata koskevan kansainvälisen pelastuspaketin⁵⁶.

55 Ks. esim. National Integrity System Assessment Ukraine 2015, Transparency International -järjestö, 2015. Asiakirja laadittiin osana EU-rahoitteista hanketta, joka koski Euroopan itäisillä naapuruusalueilla toteutettavaa kansallisen integriteettijärjestelmän arviointia (National Integrity System Assessment in the European Neighbourhood East region).

56 Ks. esim. Kansainvälisen valuuttarahaston pääjohtajan Christine Lagarden lausunto, lehdistötiedote nro 16/50, 10. helmikuuta 2016.

Osa 2 – EU-tuen vaikuttavuus pyrittäessä parantamaan kaasualan hallintotapaa ja Ukrainan kautta EU:hun toimitettavan kaasun toimitusvarmuus

64

Tilintarkastustuomioistuin tutki, puututtiinko EU:n ja Ukrainan välisessä vuoropuhelussa vaikuttavalla tavalla kaasu- ja energiatehokkuuskysymyksiin. Lisäksi arvioitiin, oliko EU:n tuki, jonka tarkoituksena oli parantaa kaasualan hallintotapaa ja Ukrainan kautta EU:hun tapahtuvien kaasutoimitusten toimitusvarmuutta, suunniteltu tarkoituksenmukaisesti ja kohdistettiin siihen asianmukaista seurantaa. Samalla arvioitiin myös, tuottiko tuki konkreettisia ja kestäviä tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin käytti kaasualan hallintotavan arvioinnin perustana EU:n tavoitteita, joiden mukaan tarkoituksena oli kilpailukykyisten, avoimien ja syrjimättömien kaasumarkkinoiden kehittäminen EU:n sääntöjen ja standardien mukaisesti⁵⁷. Tähän sisältyi kuluttajatie-dotus ja kuluttajansuoja, avoin hinnoittelu, energialaitosten vastuuvollisuus, avoin raportointi kaasumarkkinoista sekä energiatehokkuuden edistäminen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavaintojen perustana oleva keskeinen asiakirjaevidenssi muodostui energia-alan yhteistyöpöytäkirjan täytäntöönpanoa koskevasta EU:n ja Ukrainan yhteisistä kertomuksista, neuvoston päätelmästä, Euroopan parlamentin mietinnöistä sekä komission strategia- ja ohjelmasuunnitteluasiakirjoista ja hallinnointia koskevista kertomuksista. Asiakirjaevidenssistä keskusteltiin tarkastuskohteiden kanssa. Tarkastuksessa käytettiin myös ulkoisista lähteistä (Kansainvälinen energiajärjestö, Oxford Institute for Energy Studies, Maailmanpankki, IMF ja kansalaisjärjestöt) peräisin olevia raportteja.

Epäjohdonmukainen sitoutuminen ja lähestymistapa uudistuksiin ovat viime aikoihin asti haitanneet EU:n ja Ukrainan välistä vuoropuhelua

Kaasualan vuoropuhelu oli laaja-alaista mutta vaikuttavuudeltaan vähäistä

65

EU:n ja Ukrainan välillä vuonna 2005 tehdyn, energia-alan yhteistyötä koskeneen yhteistyöpöytäkirjan avulla laadittiin Ukrainaa koskevia etenemissuunnitelmia ja puututtiin maata koskeviin keskeisiin energia-alan kysymyksiin⁵⁸. Tilintarkastustuomioistuin pitää keskeisenä saavutuksena sitä, että Ukrainasta tuli energiayhteisösojimuksen⁵⁹ sopimuspuoli helmikuussa 2011. Lisäksi Ukraina on vuodesta 2014 alkaen pyrkinyt täyttämään sopimusvelvoitteensa esimerkiksi panemalla täytäntöön EU:n kolmannen energia-alaa koskevan lainsäädäntöpakettin⁶⁰, joka on EU:n ja Ukrainan välisen energia-alan yhteistyön keskeinen painopiste.

66

Energia-alan yhteistyötä koskevan EU:n ja Ukrainan välisen korkean tason vuoropuhelun vaikuttavuus kaasualan uudistukseen oli vuoteen 2014 saakka vähäinen. Tämä johtui siitä, että ukrainalaiset yhteistyökumppanit eivät olleet aidosti sitoutuneita toimiin. Samoista keskeisistä ongelmista monet nousivat esiin kaudella 2007–2015, ja kaasunsiirtojärjestelmän nykyaikaistamisessa edistyi vain vähän. Komissio epäonnistui kaudella

57 Assosiaatiosopimuksen V osaston I luvun perusteella.

58 Siihen sisältyivät kaasualan osalta hintauudistukset, sosiaaliturvaverkot, energiatehokkuus, energialähteiden monipuolistaminen ja infrastruktuurien nykyaikaistaminen.

59 Energiayhteisön perustamissopimus allekirjoitettiin vuonna 2006. Osapuolet sitoutuvat vapauttamaan energiainvoinnissa ja panemaan täytäntöön keskeiset sähköä, kaasua, ympäristöä ja uusiutuvaa energiaa koskevat EU:n säädökset.

60 Kolmantena energiapakettina tunnetusta EU:n viimeisimmästä energiainvoinnissa säädännön muutoksesta säädettiin vuonna 2009. Tarkoituksena on parantaa EU:n energian sisämarkkinoiden toimintaa ja ratkaista rakenteellisia ongelmia.

2007–2013 pyrkimyksissään saattaa Ukrainan energiahinnat taloudellisesti perustellulle tasolle tai vähentää Naftogazin alijäämää. Komissio onnistui kuitenkin välttämään suuremmat EU:n kaasutoimitusten keskeytykset vuosina 2014 ja 2015 Ukrainan ja Venäjän välisestä kriisistä huolimatta (ks. kohta 68).

Kaasualaa koskeva vuoropuhelu vaikeutui EU:n sidosryhmien eriävien näkemysten ja Ukrainan häilyvän sitoutumisen vuoksi

67

Jäsenvaltioiden kesken ja jäsenvaltioiden ja komission välillä oli eriäviä näkemyksiä Ukrainan kautta EU:hun toimitettavan kaasun toimitusvarmuutta koskevista painopisteistä ja kiireellisten toimien välttämättömyydestä. Painopisteitä koskevan yksimielisyyden löytäminen pysyi komission toimista huolimatta haasteellisena. EU:n korkean tason tiedotteessa korostettiin selkeästi Ukrainan kautta tapahtuvien kaasunsiirtojen strategista luonnetta. Samanaikaisesti tiedotteessa ei ilmaistu selkeästi, kuinka sekä maan että valtion energiayhtiön Naftogazin hutera talous- ja rahoitustilanne, jota pahensi kaasualalla koko järjestelmään levinnyt korruptio, saattaisi vaikuttaa Ukrainan luotettavuuteen kaasunsiirron kauttakulkumaana.

68

Ukrainan kautta tapahtuvat kaasunsiirrot ovat olennaisen tärkeitä energian toimitusvarmuuden kannalta Keski-, Etelä- ja Itä-Euroopassa. Niillä on merkittävät taloudelliset, rahoituskelliset ja sosiaaliset seuraukset myös Ukrainalle. EU toimi vuonna 2014 nopeasti, kun Gazprom lopetti kaasutoimitukset Ukrainalle ja esiin nousi potentiaalinen uhka Ukrainan kautta siirrettävän kaasun toimitusvarmuudesta: EU tarjosi Ukrainalle vaihtoehtoisia kaasutoimitusratkaisuja helpottamalla vastakkaisvirtauksia ja tukemalla uusia yhteyksiä, jotta kaasunsiirtojen jatkuvuus maan kautta kyettäisiin varmistamaan.

69

Ukrainassa vallitsi yhä riittävän vakaan energiastrategian puute (lukuun ottamatta Ukrainan asemaa kaasunsiirtomaana). Vaihteleva poliittinen tahto johti lisäksi siihen, että komission oli vaikea löytää johdonmukaista lähestymistapaa EU:n ja Ukrainan väliseen kaasualan vuoropuheluun monimutkaisessa geopoliittisessa ympäristössä.

EU-tuen ehdot olivat alkuvaiheessa yleisluontoisia

70

Jotkin vuoden 2007 energia I -budjettitukiohjelmaan liittyneet ehdot eivät olleet riittävän tarkkoja, joten tulkintaristiriitoja Ukrainan viranomaisten kanssa ei kyety välttämään⁶¹. Kun huomioon otetaan tarkkuuden puute sekä se, että ohjelman yhteydessä ehdon täyttämiseksi annettiin ainoastaan kolme eri vaihtoehtoa (0, 50 tai 100 prosenttia), komission oli joissakin tapauksissa tehtävä arvioinnissaan mukautuksia⁶². Lisäksi voidaan todeta, että kiireellisten makrotaloudellisten ja poliittisten

Huomautukset

tekijöiden takia monet komission ja Ukrainan viranomaisten MFA I -ohjelmassa sopimat energiaehdot oli niin ikään määritelty yleisluontoisesti⁶³.

EU:n tukea varten ei ollut saatavilla laadukkaita tietoja ennen vuotta 2014

71

Käyttövalmiit ja luotettavat tiedot muodostavat myös epäsuotuisissa olosuhteissa olennaisen pohjan perustellulle ja evidenssiin nojautuvalle päätöksenteolle. Käyttövalmiiden ja luotettavien tietojen saatavuus oli vuoteen 2014 saakka ongelmallista esimerkiksi seuraavilta osin:

- Ukrainan läpi päivittäin kulkevat kaasuvirrat
- säännölliset tiedot Ukrainassa tosiasiallisesti kerätyistä kaasunsiirtomaksuista⁶⁴
- kattavat tilastoyhteenvetot kaasu- ja lämmitystariffien tosiasiallisista korotuksista.

Vuonna 2014 oli havaittavissa joitakin parannuksia komission saatavilla olevien, Ukrainan kautta tapahtuvia kaasunsiirtoja koskevien tietojen osalta. Vuodesta 2015 lähtien Ukrainan kaasunsiirtojärjestelmän operaattori on asettanut verkkoon saataville tiedot päivittäisistä kaasunsiirtovirroista.

72

Vuoden 2005 energia-alan yhteistyöpöytäkirjaan perustuvat EU:n ja Ukrainan väliset vuotuiset edistymiskertomukset muodostivat hyödyllisen foorumin säännölliselle poliittiselle vuoropuhelulle energia-alan keskeisistä haasteista. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että ne eivät olleet riittävän kriittisiä eivätkä täysin ilmentäneet komission näkemystä.

EU-tuen vaikutus kaasualaan oli vähäinen vuoteen 2014 saakka

73

EU:n tuen avulla ei ennen vuoden 2015 alkua onnistuttu luomaan läpimurtoa Ukrainan kaasualalla⁶⁵, mutta sen jälkeen on saavutettu tärkeitä välitavoitteita/edistystä (ks. myös **kaavio 3**):

61 Ks. esim. ehto, jonka mukaan energia-alalla vallitseva julkisen talouden näennäislijäämä ei saa kasvaa vuoden 2006 tasoon verrattuna. Komissio ja ukrainalaiset yhteistyökumppanit tulksivat ehtoa eri tavoin; komission mukaan ehdon täyttymisaste oli 0 prosenttia ja ukrainalaisten mukaan 100 prosenttia.

62 Esim. seuraavien indikaattoreiden osalta: indikaattori 6 (ensisijaisia infrastruktuurihankkeita koskevien rahoitus sopimusten saattaminen päätökseen kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa), indikaattori 5.3 (esitys kaasun mittauslinjan käyttöönotosta Boyarkan alueellisessa metrologiakeskuksesta) ja indikaattori 8 (ensimmäisen kansainvälisen kaasunmittausaseman suunnittelu ja rakentaminen Ukrainan kaasunsiirtojärjestelmän tulopisteelle).

63 Esimerkkejä: Naftogazin keräämien varojen kokonaismäärän huomattava lisääminen; huomattava edistyminen pantaessa täytäntöön energiayhteisösopimukseen perustuvia Ukrainan velvoitteita; merkittävä edistyminen kaivosteollisuuden avoimuutta koskevan EITI-aloitteen (Extractive Industries Transparency Initiative) mukaisen aseman saavuttamisessa; sosiaaliturvaverkon lujittaminen kohdennetusti; erillisten kaasumittareiden käytön huomattava lisääminen.

64 Maksujen kerääminen voidaan laskea, mutta vain teoreettisesti, käyttämällä kaasunsiirtosopimuksiin perustuvaa kaavaa.

65 Tätä kuvastaa se, että kaasua koskevat EU:n energia-alan sektoribudjettituen ehdot (energia I ja energiatehokkuus) täyttyivät vain osittain (59-prosenttisesti). Komissio ja Ukrainan viranomaiset olivat useissa tapauksissa erimielisiä ehtojen tosiasiallisista täyttymisasteista.

Energia- ja kaasualan kehityssuuntaukset Ukrainassa vuosina 2007–2015

Alat / osa-alueet		Kehityssuuntaukset vuosina 2007–2013	Kehityssuuntaukset vuosina 2014 ja 2015	Kommentit
a) Kaasualan uudistus	Kaasulaki	<ul style="list-style-type: none"> Asteittaista edistystä ilman läpimurtoa. Ukrainan tiiviimpää yhdentymistä EU:n energiemarkkinoihin vauhdittaa maan liittyminen energiayhteisösovimukseen. 	<ul style="list-style-type: none"> Kattavan kaasualaa koskevan uudistussuunnitelman (maaliskuu 2015) ja Ukrainan kaasulain (huhtikuu 2015) hyväksyminen. 	<ul style="list-style-type: none"> Vuosi 2015 muodosti myönteisen käännekohdan kaasualan uudistuksessa. Huhtikuun 2015 kaasulain jälkeen käynnistivät Naftogazin eriyttämisen valmistelut EU:n kolmannen energiapaketin mukaisesti.
	Kaasun ja lämpöenergian hinnat	<ul style="list-style-type: none"> Korotukset eivät olleet riittäviä vuosina 2007–2013 (EU:n ja IMF:n vaatimuksista huolimatta). 	<ul style="list-style-type: none"> Energialaitosten palveluiden hinnat nousivat huomattavasti. 	<ul style="list-style-type: none"> Kaasunhintoja korotettiin uudelleen huomattavasti huhtikuussa 2016.
		<ul style="list-style-type: none"> Naftogazin alijäämä ei pienentynyt. 	<ul style="list-style-type: none"> Naftogazin alijäämä pienentyi huomattavasti vuonna 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> Naftogazin alijäämän pitäisi hävitä vuoteen 2017 mennessä.
	Sosiaaliturva-verkko	<ul style="list-style-type: none"> Epäonnistuneita yrityksiä perustaa vakaa järjestelmä, jonka avulla yhteiskunnan vähäosaisimmille kompensoidaan energiahintojen nousua. 	<ul style="list-style-type: none"> Sosiaalikorvausjärjestelmää parannettiin tavoitteena tasoittaa energiahintojen laajamittaisten korotusten vaikutuksia vuonna 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> Korvausjärjestelmän vakaus jää vielä nähtäväksi.
Mittaus kaasuntoimitusketjun eri vaiheissa	<ul style="list-style-type: none"> Kaasumittareiden asentamisessa kotitalouksiin edistyttiin huomattavasti. 	<ul style="list-style-type: none"> Vuoden 2015 kaasualan uudistusta koskevan toimintasuunnitelman tavoitteena on parantaa mittaamista kaasuntoimitusketjun eri vaiheissa. 	<ul style="list-style-type: none"> Huhtikuuhun 2017 mennessä on määrä asentaa kaasumittarit kaikkiin kotitalouksiin, joissa niitä ei vielä ole, siten että kutakin rakennusta kohti on vähintään yksi mittari. 	
b) Energiategohokkuus		<ul style="list-style-type: none"> Ei ole painopisteala Ukrainan energia-alan uudistusohjelmassa (komission pyrkimyksistä huolimatta). 	<ul style="list-style-type: none"> Viime aikoina on tapahtunut jonkin verran myönteistä kehitystä (uudet EU-hankkeet ja EU-tuen avulla toteutettavat ohjelmat). 	<ul style="list-style-type: none"> Alalla on toteutettu enemmän toimia vuodesta 2015 alkaen.
c) Kaasunsiirtojärjestelmän nykyaikaistaminen		<ul style="list-style-type: none"> Ei EU-tuen avulla käynnistettyjä nykyaikaistamistoimia (ukrainalaiset yhteistyökumppanit eivät ole täyttäneet lainaehtoja). 	<ul style="list-style-type: none"> Ensimmäiset kaasuputken nykyaikaistamistoimet on määrä aloittaa vuonna 2016 (EU on taannut osan rahoituksesta). 	<ul style="list-style-type: none"> Gazprom uhkaa lopettaa venäläisen kaasun siirron Ukrainan kautta vuonna 2019.
d) Ukrainan kautta toimitettavan kaasun toimitusvarmuus		<ul style="list-style-type: none"> Kriisitilanteet vuosina 2005–2006 ja 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> Vaikeuksia vuosina 2014 ja 2015, mutta kaasunsiirto ja -toimitukset säilyivät EU:n toimien ansiosta (liitäntäverkot, vastakkaisvirtaukset ja välittäjänä toimiminen Gazpromiin ja Naftogaziin nähden). 	<ul style="list-style-type: none"> Muiden kilpailevien siirtohankkeiden tavoitteena on Ukrainan ohittaminen. Parannusta kaasualan hallintotavassa ja parempi yhdyminen EU:n energiemarkkinoihin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

- a) Kaasualan uudistus: vuosina 2007–2013 edistys oli EU:n toimista huolimatta hidasta. EU:n ja sen kumppaneiden tuelle asettamien ehtojen täytäntöönpano on kuitenkin käynnistänyt kaasualan uudistuksen uudelleen vuodesta 2014 alkaen (ks. **laatikko 5**):

Laatikko 5

Kaasualan kehityssuuntaukset vuodesta 2014

- Hyväksyttiin kaasualan uudistusta koskeva kattava toimintasuunnitelma, joka sisältää aikataulutetut toimet, sekä uusi kaasulaki.
- Vaikeana talouskriisin aikana toteutetut toimet olivat riittämättömiä ja Venäjä nosti kaasunhintoja; kotitalouksien kaasumaksut kasvoivat vuoden 2015 alussa noin 300–600 prosenttia ja kaukolämpökulut noin 70 prosenttia. Korotusten odotetaan jatkuvan vuoteen 2017 saakka, kunnes hinnat saavuttavat markkinahintojen tason. Naftogazin alijäämä väheni huomattavasti vuonna 2015 ja sen pitäisi hävitä vuoteen 2017 mennessä⁶⁶.
- Olemassa olevaa sosiaalikorvausjärjestelmää laajennettiin vuonna 2015 tavoitteena kompensoida mittavia energiahinnan korotuksia yhteiskunnan vähäosaisimmille. Lisäparannukset – tai uudistukset – ovat kuitenkin yhä tarpeen, jotta tulevista hinnankorotuksista selvittää ja kyetään luomaan vaikuttavampia energiatehokkuutta koskevia kannustimia.
- Vuonna 2015 laaditun kaasualan uudistusta koskevan toimintasuunnitelman tavoitteena on parantaa mittausta kaasuntoimitusketjun eri vaiheissa.

66 IMF:n tavoite.

- b) Energiatehokkuus: Ukrainan viranomaiset eivät pitäneet energiatehokkuutta painopisteenä energia-alan uudistusohjelmansa yhteydessä, vaikka se oli vallitsevasa asemassa EU:n ja Ukrainan välillä vuonna 2005 laaditussa energia-alan yhteistyöpöytäkirjassa. Ukrainan viranomaiset ovat kiinnittäneet energiatehokkuuteen enemmän huomiota vuodesta 2015 alkaen.
- c) Kaasunsiirtojärjestelmän nykyaikaistaminen: komissio pyrki vuodesta 2006 alkaen järjestämään rahoitusta kaasunsiirtojärjestelmän nykyaikaistamiseen kansainvälisten rahoituslaitosten lainojen kautta. Komissio rahoitti vuonna 2012 taustaselvityksen, jossa todettiin, että nykyaikaistaminen maksaisi kaasutoimittuskenaariosta riippuen 2,5–5,3 miljardia euroa. EIP ja EBRD pystyivät allekirjoittamaan ensimmäiset kansainvälisten rahoituslaitosten lainoja koskevat sopimukset Ukrtransgazin⁶⁷ kanssa vasta joulukuussa 2014, jolloin Ukrainan katsottiin saavuttaneen riittävästi edistystä tiettyjen, vuonna 2009 annetussa yhteisessä julkilausumassa määritettyjen ehtojen osalta. Kumpaaikin rahoituslaitosta koskeva lainamäärä oli 150 miljoonaa euroa⁶⁸. Rakennustyöt käynnistyivät vuonna 2016 ja niiden on määrä päättyä vuonna 2018. Työt toteutetaan laaja-alaisen hankkeen ensimmäisen vaiheen yhteydessä. Hankkeen tarkoituksena on siirtoputkiston nykyaikaistaminen välillä Urengoi–Pomary–Užhorod.

67 Kaasun siirrosta ja varastoinnista vastaava Naftogazin tytäryhtiö.

68 EIP:n myöntämällä lainalla on kattava EU:n takaus.

d) Ukrainan kautta tapahtuvien kaasutoimitusten toimitusvarmuus:

- i) Tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla Ukrainan kautta EU:hun tapahtuvien kaasutoimitusten toimitusvarmuus oli yhä uhattuna maan poliittisen, hallinnollisen ja taloudellisen epävakauden takia. Tämä pahensi entisestään kriisitalanteita vuosina 2005–2006 ja 2009. Uusia vaikeuksia ilmeni vuosina 2014 ja 2015. On lisäksi epävarmaa, jatkuvatko Ukrainan alueen kautta EU-maihin tapahtuvat kaasunsiirrot: Gazprom on uhannut lopettaa Ukrainan kautta tapahtuvat Venäjältä tulevan kaasun siirrot vuonna 2019, jolloin Gazpromin ja Naftogazin välinen nykyinen sopimus umpeutuu. Lisäksi vaihtoehtoisten kaasunsiirtohankkeiden (esim. Nord Stream II, Turkstream, Southstream) tarkoituksena oli tai on sivuuttaa Ukraina kaasunsiirroissa. EU:n tavoitteena on kuitenkin säilyttää Ukrainan kautta tapahtuvat kaasunsiirrot.
- ii) Komission vuosina 2014 ja 2015 toteuttamat viimeaikaiset pyrkimykset säilyttää Ukrainan kautta tapahtuvat kaasunsiirrot olivat onnistuneita. Ne lisäsivät huomattavasti EU:n ja Ukrainan kaasutoimitusten toimitusvarmuutta liitäntäverkkojen ja vastakkaisvirtausten avulla. Komissio myös toimi välittäjänä Naftogazin ja Gazpromin välillä vuosien 2014 ja 2015 ”talvipaketista” käydyissä neuvotteluissa. Ukrainan varastointilaitokset, jotka ovat välttämättömiä itäisen EU:n kaasutoimitusten kannalta, täytettiin onnistuneesti vuosien 2015 ja 2016 talvipaketin yhteydessä Naftogazin omien varojen sekä kansainvälisen rahoituslaitoksen lainan avulla⁶⁹.
- iii) Kaasualan uudistuksen odotetaan parantavan kaasualan hallintotapaa Ukrainassa. Tilanteeseen liittyy täten hallintotapaa koskeva riskitekijä Ukrainan kautta tapahtuvien kaasunsiirtojen toimitusvarmuudesta. Komissiolle merkitsi onnistumista myös Ukrainan liittyminen energiayhteisösopimukseen vuonna 2011. Sopimuksen tavoitteena on yhdentää maa tiiviimmin EU:n energiemarkkinoihin ja helpottaa näin Ukrainan kaasualan vakauttamista pitkällä aikavälillä.

69 EBRD:n myöntämä 300 miljoonan Yhdysvaltain dollarin laina, jolla oli Ukrainan valtion takaus, ja sen jälkeen Maaailmanpankin rahoitusvälineen avulla myönnetty toinen, enintään 520 miljoonan Yhdysvaltain dollarin suuruinen laina, joka oli EIP:n ja siten EU:n takaama.

Johtopäätökset ja suositukset

74

Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että EU:n tuki Ukrainalle on kaiken kaikkiaan ollut osittain vaikuttavaa pyrittäessä tukemaan maan kehitystä hyvin hallinnoituksi valtioksi julkisen varainhoidon, korruptiontorjunnan ja kaasualan toiminnan osalta.

Ukrainalle suunnatun EU-tuen vaikuttavuus julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan parantamisen kannalta

75

EU:n tuki Ukrainalle oli osittain vaikuttavaa julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan parantamisen kannalta.

76

Julkisella varainhoidolla oli suurimmalla osalla tarkastusjaksoa vaatimaton asema EU:n ja Ukrainan välisessä vuoropuhelussa. EU alkoi kuitenkin vuodesta 2011 lähtien vaatia suuremmin julkisen varainhoidon uudistuksia ja auttoi Ukrainaa kehittämään vuoden 2013 julkisen varainhoidon uudistamisstrategiaa ja toimintasuunnitelmaa (ks. kohdat 31–34). Korruptiontorjunta on esiintynyt säännöllisesti EU:n ja Ukrainan välisen vuoropuhelun asialistalla. Vuonna 2011 laadittu viisumipakon poistamista koskeva toimintasuunnitelma vahvisti lisäksi korruptiontorjuntaa. Torjuntatoimia vauhditti entisestään yhteistyön parantuminen Maidan-aukion tapahtumien jälkeen (ks. kohdat 35–37).

Suositus 1 – Julkista varainhoitoa on painotettava enemmän Ukrainan kanssa käytävässä vuoropuhelussa

Vuoden 2013 julkista varainhoitoa koskeva strategia loi mahdollisuuden alan uudistamiseen. Uudistusmahdollisuuden säilyttämistä silmällä pitäen komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon olisi vahvistettava julkista varainhoitoa koskevaa poliittista vuoropuhelua. Komission olisi myös tarkasteltava mahdollisuutta käynnistää erityisohjelma, jonka tarkoituksena olisi varmistaa, että julkisen varainhoidon uudistus pannaan vaikuttavasti täytäntöön mahdollisimman pian.

77

EU-tuen rakenne oli osittain vaikuttava julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan alan parannusten edistämisen kannalta. Komissio sisällytti julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan lujittamistarpeen Ukrainaa koskevien budjettituen ohjelmiin ja makrotaloudelliseen rahoitusapuun. Joissakin tapauksissa ilmeni kuitenkin puutteita ehtojen säätämistavassa tai ehtojen noudattamisen arviointimenetelmässä (ks. kohdat 38–40). Useimpien Ukrainaa koskevien budjettituen ohjelmien yhteydessä oli tarkoituksena maksaa huomattava osa myönnetystä määrästä ohjelman alussa, kun yleisehdot on täytetty. Tämä lähestymistapa saattaa heikentää kannustinta panna täytäntöön uudistuksia, joiden toteuttaminen on edellytyksenä myöhemmille pienemmille maksuille. Ukrainassa vallinneen kriittisen tilanteen seurauksena komissio keskittyi maksamaan tuen nopeasti vuonna 2014 (ks. kohdat 41–44).

Suositus 2 – Taloudellista tukea koskevien ehtojen rakennetta ja tuen maksua on parannettava

Komission olisi hyödynnettävä Ukrainassa saatuja kokemuksia tulevan tuen rakenteen suunnittelun parantamiseen:

- a) Budjettituen ja makrotaloudellisen rahoitusavun lainaehtojen osalta kaikki valitut indikaattorit olisi määriteltävä selkeästi, jotta mahdolliset erimielisyydet kyetään välttämään arviointiprosessin yhteydessä.
- b) Tulevien laina- ja avustusehtojen olisi täydennettävä ja vahvistettava toisiaan.
- c) Ehtoja koskevien neuvotteluiden ja ehtojen asettamisen yhteydessä komission olisi toimittava tiiviissä yhteistyössä muiden rahoittajien – erityisesti kansainvälisten rahoituslaitosten – kanssa, jotta kannustimia uudistusten toteuttamiseen kyetään lisäämään.
- d) Ohjelmien yhteydessä olisi pyrittävä löytämään kohtuullinen tasapaino toimintapoliittiseen vipuvaikutukseen liittyvien näkökohtien ja tuen nopean maksutarpeen välillä. Lisäksi budjettituen tapauksessa vaihtelevansuuruisina erinä maksettavien, julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan ehtoihin sidoksissa olevien määrien olisi oltava riittävän merkittäviä, jotta ehtojen täytyminen kyetään varmistamaan.

78

EU:n tuen täytäntöönpanotavan seuranta oli pitkälti vaikuttavaa ja parani tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla. EU ja kansainväliset organisaatiot arvioivat säännöllisesti julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan tilannetta Ukrainassa, ja komissio on vuodesta 2012 alkaen lujittanut budjettituen seurantakehystään. Budjettituen ohjelmien arviointia varten ei kuitenkaan ole systemaattista lähestymistapaa (ks. kohdat 45–48). Budjettituen maksujen keskeyttämiset edistivät julkisen varainhoidon painopisteitä vuosina 2011–2013 (ks. kohta 49).

Suositus 3 – EU tuen täytäntöönpanon seuranta on tehostettava

Komission olisi pyrittävä syventämään ja vauhdittamaan julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan alan uudistuksia vahvistamalla seurantaansa tietyillä aloilla ja painottamalla enemmän edunsaajien vastuuvollisuutta:

- a) Komission lähestymistapaa Ukrainassa täytäntöön pantujen budjettituen ohjelmien arviointiin olisi järkeistettävä.
- b) Maksujen keskeyttämisestä saadut tulokset osoittavat, että komission olisi hyödynnettävä budjettituen maksujen keskeyttämistä asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa, joissa uudistusten eteneminen on epätyydyttävää.

79

EU:n tuki oli osittain vaikuttavaa pyrittäessä tuottamaan konkreettisia ja kestäviä tuloksia julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan aloilla. Ukrainan hallinnon vähäinen sitoutuminen uudistusprosessiin näkyi vuoteen 2014 saakka tulosten vajavaisuutena ja viivästymisenä (ks. kohdat 50 ja 51). Uudistukset saivat uutta lisäpontta vuodesta 2014 alkaen, mutta saavutetut tulokset ovat toistaiseksi olleet hauraita. Komissio sovelsi makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmien yhteydessä harkintamarginaaliaan todetessaan, että suurin osa julkisen varainhoidon ehdoista oli joistakin täytäntöönpanoon liittyneistä puutteista huolimatta yleisesti ottaen täytetty (ks. kohta 52). Julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan kohdalla suurin osa saavutetuista tuloksista liittyy lainsäädännöllisiin ja institutionaalisiin muutoksiin (ks. kohdat 53–63). Korruptiontorjuntaan sovellettavan toimintapolitiikan kohdalla täytäntöönpanon vaikuttavuutta koskevat tulokset jäivät vielä nähtäväksi.

Suositus 4 – Uudistusten vaikuttavaa täytäntöönpanoa ja kestävyyttä on painotettava enemmän

Lainsäädäntömuutosten edistämisen lisäksi komission olisi yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa asetettava EU:n lisätuen ehdoksi julkisen varainhoidon ja korruptiontorjunnan keskeisten uudistusten vaikuttava täytäntöönpano. Tämä koskee erityisesti julkisen varainhoidon uudistusstrategiaa ja toimintasuunnitelmaa ja operatiivisten, riippumattomien korruptiontorjuntaelinten taloudellista kestävyyttä. Maksuehtoja olisi arvioitava tiukasti.

Kaasualan hallintotavan parantamista koskeva EU:n tuki ja Ukrainan kautta EU:hun toimitettavan kaasun toimitusvarmuus

80

EU:n tuki Ukrainalle edisti kaiken kaikkiaan osittain vaikuttavasti hallintotavan parantamista kaasualalla ja Ukrainan kautta EU:hun toimitettavan kaasun toimitusvarmuutta.

81

EU:n ja Ukrainan välistä energiakysymyksiä koskevaa vuoropuhelua haittasivat viime aikoihin asti havaittavissa ollut Ukrainan hutera sitoutuminen sekä EU:n sidosryhmien keskuudessa vallinneet eriävät näkemykset Ukrainan kautta tapahtuvien EU:n kaasutoimitusten varmuudesta. Samat keskeiset kysymykset nousivat esiin kaudella 2007–2015 (ks. kohdat 65–69).

82

Tarkastuskohteena olleeseen EU:n tukeen, jonka tarkoituksena oli parantaa kaasualan hallintotapaa ja Ukrainan kautta tapahtuvien kaasutoimitusten varmuutta, liittyi alkuvaiheessa joitakin löyhiä ja vaikeasti arvioitavissa olevia ehtoja. (ks. kohta 70).

83

EU:n tuen täytäntöönpanon seuranta ei ennen vuotta 2014 perustunut korkealaatuisiin tietoihin eikä EU:n ja Ukrainan yhteisen raportoinnin avulla saatu aina riittävän tarkkaa taustaselvitystä kaasualalla ilmenneistä vaikeuksista (ks. kohdat 71 ja 72).

84

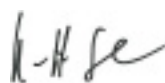
EU:n tuella oli vuoteen 2014 saakka vähäinen vaikutus Ukrainan kaasualan toimintaan. Tuen avulla saatiin vaihtelevia tuloksia Ukrainan kautta tapahtuvien EU:n kaasutoimitusten varmuuden suhteen. Vuodesta 2014 alkaen on saavutettu tärkeitä välitavoitteita (ks. kohta 73).

Suositus 5 – Kaasualalla Ukrainalle suunnattavan EU-tuen vaikuttavuutta on pyrittävä lisäämään

Komission olisi ryhdyttävä viipymättä toimiin, jotta EU:n ja Ukrainan välisen kaasualan strategisen yhteistyön seuranta kyettäisiin parantamaan ja yhteistyön vaikuttavuutta lisäämään. Etenkin tietojen keruuta, tarkistamista ja analysointia olisi painotettava enemmän. Komission olisi systemaattisesti kerättävä tarkempia ja todennettavissa olevia tietoja – myös epäsuotuisissa olosuhteissa. Tämä on ensisijaisen tärkeää perustellun ja evidenssiin pohjautuvan päätöksenteon kannalta.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel PINXTENin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 8. marraskuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Klaus-Heiner LEHNE
presidentti

Tarkastetut ohjelmat

Taulukko 1 – Ukraina: Budjettituen ohjelmat vuosina 2007–2015

Sektoribudjettituen ohjelmat ¹ (lyhenne, päätöksentekovuosi)	Myönnetty	Maksettu
	(miljoonaa euroa)	
Ukrainan energiapolitiikan täytäntöönpanoa koskeva tuki (energia I -ohjelma, 2007)	87	73
Tuki energiatehokkuutta ja uusiutuvia energialähteitä koskevan Ukrainan strategian täytäntöönpanoon (energiatehokkuusohjelma, 2008)	70	52
Keskinäisen kaupankäynnin edistäminen poistamalla teknisiä kaupan esteitä Ukrainan ja EU:n väliltä (kaupan alan ohjelma, 2008)	45	29
Ympäristöstrategian täytäntöönpanoa koskeva tuki Ukrainalle (ympäristöohjelma, 2009)	35	24
Ukrainan liikennestrategian täytäntöönpanoa koskeva tuki (liikenneohjelma, 2009)	65	27
Ukrainan rajaturvallisuustoimintaa koskeva alakohtaisen tuen ohjelma (rajaturvallisuusohjelma, 2010)	66	49
Ukrainan energiastategian täytäntöönpanoa koskevan tuen jatkaminen (energia II -ohjelma, 2012)	45	5
Sektoribudjettituen ohjelma – tuki Ukrainan aluepolitiikalle (aluepolitiikan ohjelma, 2013)	55	0
Ukrainan hallinnollista säädöskehystä ja julkishallintoa koskeva uudistus (2011)	70	peruuntunut
Ukrainan aluekehityspolitiikkaa koskeva budjettituki (2012)	50	peruuntunut
Valtiorakenteiden kehittämistä koskeva sopimus²	355	250

1 Määrään sisältyy täydentävä tuki (tekninen apu, tarkastus, ohjelmien tarkistukset ja arvioinnit).

2 Sektoribudjettitukeen suunnatuista 355 miljoonasta eurosta 232 miljoonaa euroa oli uusia varoja ja 123 miljoonaa euroa oli peräisin vuoden 2013 toimintaohjelman määrärahoista (kahdesta uudesta sektoribudjettituen ohjelmasta, jotka koskivat kaupan esteiden poistamista ja uuden ympäristöstrategian täytäntöönpanoa Ukrainassa (kummankin ohjelman osuus oli 55 miljoonaa euroa), ja 13 miljoonaa euroa budjetin lisäyksestä, joka oli alun perin tarkoitettu ympäristöalalle).

Lähde: CRIS-hallintotietojärjestelmä (31.12.2015).

Taulukko 2 – Ukraina: Katsaus EU:n makrotaloudelliseen rahoitusapuun vuosina 2007–2015

Päätöksentekovuosi	Tarkastuksessa käytetty lyhenne	Myönnetty	Maksettu
		(miljoonaa euroa)	
2002	Makrotaloudellinen rahoitusapu (MFA I)	110	610
2010		500	
2014	Makrotaloudellinen rahoitusapu (MFA II)	1 000	1 000
2015	Makrotaloudellinen rahoitusapu (MFA III)	1 800	600
	Yhteensä	3 410	2 210

Lähde: talouden ja rahoituksen pääosasto (tiedot 31.12.2015)

http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm

Taulukko 3 – Ukraina: kaudelta 2007–2015 tarkastetut hankkeet

Hanke (sopimuksentekovuosi)	Myönnetty	Maksettu
	(miljoonaa euroa)	
Julkinen varainhoito		
Kilpailulain ja -politiikan täytäntöönpanon edistämistä Ukrainassa koskeva Twinning-hanke (2007)	1	0,9
Twinning-hanke Ukrainan valtion tarkastuspalvelun tukemisesta uuden julkishallinnon varainhoidon sisäisen valvontajärjestelmän täytäntöönpanossa (2007)	1,1	1,1
Kilpailua ja julkisia hankintoja koskevien Ukrainan järjestelmien yhdenmukaistaminen EU:n standardien kanssa (2008)	4,4	4,4
Ukrainan keskuspankin valmiuksien lujittaminen lähentämällä pankin toimintaa keskuspankkitoimintaa koskeviin EU:n standardeihin (2009)	1,1	0,6
Ukrainan valtiovarainministeriön tukeminen julkisen velan hoidon ja budjettinusteiden laadinnan aloilla (2010)	1,7	1,5
Muiden rahoituslaitosten kuin pankkien riskiperusteista valvontaa koskevaan Twinning-hankeeseen liittyvän hankeselvityksen laatiminen (2011)	0,1	0,1
IT-laitteiden toimittaminen Ukrainan monopolien vastaisen komitean alueellisen verkoston yhdentämiseksi tarkoituksena tukea EU:n ja Ukrainan väliseen vuoden 2006 toimintasuunnitelmaan kuuluvaa hanketta (kilpailua ja julkisia hankintoja koskevien Ukrainan järjestelmien yhdenmukaistaminen EU:n standardien kanssa) (2010)	0,2	0,2
Sopimusta 147–509 (kilpailua ja julkisia hankintoja koskevien järjestelmien yhdenmukaistaminen EU:n standardien kanssa) koskeva jatkosopimus (2011)	1,1	1,1
Kolmen julkisen varainhoidon alaan kuuluvan twinning-hankkeen laatiminen Ukrainassa (2013)	0,1	0,1
Ukrainan julkisia hankintoja koskevan järjestelmän yhdenmukaistaminen EU:n standardien kanssa (2013)	4	2,7
Valtiontalouden kulut: valtion budjettimenettelyn julkisen valvonnan edistäminen (2013)	0,3	0,2
Kuntien budjettien avoimuuden edistäminen kansalaisyhteiskunnan ja viestinten avulla (2013)	0,3	0,1
”Avoimen budjetin” järjestelmän luominen ja täytäntöönpano julkisen varainkäytön valvontaa varten (2013)	0,3	0,2
Resurssien ja rahoitusvirtojen riippumaton valvonta Ukrainassa tuotannonjakosopimuksen perusteella kehitettyjen tavanomaisten ja epätavanomaisten hiilivetyjen osalta (2013)	0,2	0,2
Julkinen varainhoito yhteensä	15,9	13,4
Korruptiontorjunta		
Hyvän hallintotavan tukeminen: korruptiontorjuntahanke Ukrainassa (2006)	1,5	1,4
Ukrainan oikeusalan uudistusten tukihanke (2013)	8,6	2,4
Korruptiontorjunta yhteensä	10,1	3,8

Lähde: CRIS-hallintotietojärjestelmä (31.12.2015).

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

48

Tiivistelmä

III

Ukrainan dramaattiset tapahtumat helmikuun lopussa vuonna 2014 eli entisen presidentin Janukovyčšin syrjäyttäminen 28. helmikuuta 2014 ja Krimin laitton liittäminen Venäjään sitä seuraavina päivinä edellyttivät päättäväisiä ja pikaisia toimia, jotta vaikean ja odottamattoman tilanteen vaikutukset jäisivät mahdollisimman lieviksi.

Komissiolle ei siksi jäänyt riittävästi aikaa suunnitella ennalta määritettyä pitkän aikavälin strategiaa, ennen kuin se ilmoitti merkittävästä tukipaketista Ukrainalle maaliskuussa 2014. Pidemmän aikavälin suunnittelu kuitenkin aloitettiin välittömästi tapahtumien jälkeen, ja sittemmin on käyty runsaasti strategisia keskusteluja, joihin on osallistunut myös kansainvälisiä yhteistyökumppaneita.

V

Komissio katsoo, että vaikka EU:n tuki oli osittain vaikuttavaa, lähes kaikilla IV kohdassa mainituilla aloilla on EU:n ohjelmien ansiosta käynnistetty merkittäviä rakenteellisia uudistuksia tai sellaisia on tuettu EU:n ohjelmista.

VI

Komission oli neuvoteltava ja arvioitava makrotaloudellisen rahoitusavun ja budjettituen ehdot aikana, jolloin Ukraina oli poikkeuksellisessa poliittisessa, taloudellisessa ja rahoituksellisessa tilanteessa.

Useimpiin budjettitukiohjelmiin kuuluu kiinteä erä, joka maksetaan ohjelman alussa, kunhan budjettituen vakiomuotoiset yleisehdot täyttyvät.

VII

Ukrainan kanssa 10 viime vuoden aikana tehty energia-alan yhteistyö on perustunut energia-alan yhteistyöstä vuonna 2005 tehtyyn yhteisymmärryspöytäkirjaan, ja siinä on keskitytty turvaamaan EU:n kaasunsaanti Ukrainan putkiverkon kautta sekä toteuttamaan laajamittaiset energia-alan uudistukset. Tämä oli myös Ukrainan kaasunsiirtoverkoston uudistamista koskevan yhteisen julistuksen päätavoite. Vuoden 2009 kaasukriisi lisäsi aloitteen merkitystä ja ajankohtaisuutta, vaikka toteuttamista haittasivat Ukrainan monimutkainen poliittinen tilanne ja jatkuvat geopoliittiset jännitteet.

Hankkeen edistymisen ansiosta EIP ja EBRD saattoivat myöntää ensimmäiset lainat kaasunsiirtoverkoston uudistamista varten joulukuussa 2014. Toimia Ukrainan kaasualan hallinnon ja yleisen toimitusvarmuuden parantamiseksi haittasi vuoteen 2014 asti Ukrainan riippuvuus Venäjän energiatoimituksista. Sittemmin Ukrainassa on edistytty huomattavasti kaasumarkkinauudistuksissa, mikä tunnustetaan laajasti.

Maaliskuussa 2015 aloitettiin laajan kaasualan uudistussuunnitelman täytäntöönpano. Heinäkuussa 2016 Ukrainan hallitus hyväksyi uuden kaasulain pohjalta suunnitelman, joka koskee Naftogazin eriyttämistä kaasun siirtoverkonhaltijasta ja on määrä panna täytäntöön vuoteen 2017 mennessä.

Komissio aikoo yhteistyössä energiayhteisön sihteeristön ja muiden kumppanien kanssa edelleen pyrkiä siihen, että kaasualan uudistukset saatetaan loppuun, avoimuutta parannetaan ja kilpailuolosuhteista tulee täysin vapaat. Tähän sisältyvät uusien tulokkaiden pääsy markkinoille sekä kaasun toimitusvarmuuden ja Ukrainan siirtojärjestelmän luotettavuuden lisääminen.

Johdanto

04

Ukrainan talous on osoittanut vuoden 2015 puolivälistä lähtien merkkejä vakautumisesta erityisen syvän taantuman jälkeen, joka johtui paljolti maan itäosassa tapahtuneeseen aseelliseen selkkaukseen liittyvistä luottamuspulasta ja tuotantokapasiteetin heikkenemisestä. Vakautumiseen vaikuttivat useat toimet: pitkän aikavälin epätasapainotekijöihin puututtiin voimakkailla makrotalouspoliittisilla toimilla, ja luottamuskriisiä hillittiin laajamittaisen kansainvälisen taloudellisen ja teknisen tuen avulla.

Talous supistui 6,6 prosentilla vuonna 2014 ja 9,9 prosentilla vuonna 2015, mutta vähitellen kasvavan kuluttajien ja sijoittajien luottamuksen odotetaan palauttavan sen kasvukäyrälle (ennusteiden mukaan 1–2 prosenttia) vuonna 2016. BKT:n reaalisuus oli vuoden 2016 ensimmäisellä neljänneksellä 0,1 prosenttia ja saman vuoden toisella neljänneksellä 1,3 prosenttia.

08

On totta, että ENI-tuki on Ukrainan tilanteen vuoksi vuodesta 2014 lähtien annettu vuotuisten erityistoimenpiteiden muodossa. Valmistelut on nyt aloitettu tavanomaiseen monivuotiseen ohjelmasuunnitteluun ja yhdistettyyn tukikehykseen palaamiseksi vuodesta 2018 alkaen.

13

Komissio on samaa mieltä siitä, että Ukrainan viranomaiset ovat nykyään huomattavasti sitoutuneempia uudistuksiin kuin vuonna 2014. Ukrainan nykyinen hallinto on erityisen voimakkaasti sitoutunut julkishallinnon uudistukseen.

Komissio hyödyntää ja rohkaisee tätä uudistusintoa. Komissiossa suunnitellaan parhaillaan merkittävää EU:n tukiohjelmaa, jolla tuettaisiin ja ylläpidettäisiin sitoutumista uudistusten toteutukseen. Myös makrotaloudellisen rahoitusavun kolmas ohjelma sisältää sekä lainsäädäntöön että täytäntöönpanoon liittyviä merkittäviä julkishallinnon uudistamisittoumuksia.

15

Makrotaloudellisen rahoitusavun ehdot eivät ole samat kuin IMF:n ehdot, vaan täydentävät niitä. Makrotaloudellista apua maksetaan vain, jos sitä täydentävän IMF:n ohjelman toteutus etenee aikataulussa ja IMF:n tarkastelut saadaan päätökseen. Tämä tarkoittaa, että edunsaajan on makrotaloudellista rahoitusapua saadakseen täytettävä IMF:n ehdot.

Laatikko 1 – Ukrainan viranomaisten oligarkian vastaisen kampanjan käynnistäminen

Komission mielestä Ukrainan uudistusviraston asemaa ja merkitystä on liioiteltu eikä sen toimien sekoittumisesta Ukrainalle suunnattuun viralliseen EU-tukeen ole ollut vaaraa.

17

Ukrainan dramaattiset tapahtumat helmikuun lopussa vuonna 2014 eli entisen presidentin Janukovytsin syrjäyttäminen 28. helmikuuta 2014 ja Krimin laiton liittäminen Venäjään sitä seuraavina päivinä edellyttivät päättäväisiä ja pikaisia toimia, jotta vaikean ja odottamattoman tilanteen vaikutukset jäisivät mahdollisimman lieviksi.

Komissiolle ei siksi jäänyt riittävästi aikaa suunnitella ennalta määritettyä pitkän aikavälin strategiaa, ennen kuin se ilmoitti merkittävästä tukipaketista Ukrainalle maaliskuussa 2014. Pidemmän aikavälin suunnittelu kuitenkin aloitettiin välittömästi tapahtumien jälkeen, ja sittemmin on käyty runsaasti strategisia keskusteluja, joihin on osallistunut myös kansainvälisiä yhteistyökumppaneita.

Tukipakettia koskevaa ilmoitusta, jolla oli huomattava poliittinen merkitys, seurasi lisäksi yksittäisten EU:n tukiohjelmien perusteellinen suunnittelu, jossa otettiin huomioon ja dokumentoitiin sekä taloudelliset riskit että muiden rahoittajien toimet.

18

Maaliskuun 2014 rahoituspaketin tarkoituksena oli lähettää voimakas poliittisen tuen signaali ja samalla järjestää lyhyen aikavälin budjettitukea ja taloudellista tukea sekä pidemmän aikavälin investointi- ja neuvontatukea. Rahoituspaketilla täytettiin siis sekä lyhyen että keskipitkän ja pitkän aikavälin tarpeita. Viimeksi mainittujen täyttäminen edellyttää tietenkin, että Ukrainan viranomaisten sitoutuminen uudistuksiin on kestävä.

On syytä huomata, että makrotaloudellisesta rahoitusavusta vain 1,61 miljardia euroa kuului maaliskuun 2014 rahoituspakettiin (MFA I- ja MFA II -lainojen yhteismäärä). Komissio hyväksyi tammikuussa 2015 Ukrainan kolmannen makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman (jossa lainojen määrä on 1,8 miljardia euroa), joka näin ollen täydentää maaliskuun 2014 pakettia. Kolmannen ohjelman taustalla olivat kattava arviointi siihen asti myönnetystä avusta ja sen vaikutuksesta Ukrainan talouteen ja rahoitusvakauteen kriisin alkamisen jälkeen sekä Ukrainan taloudellisen tilanteen heikkeneminen vuoden 2015 alussa.

20

Monivuotiseen ohjelmasuunnitteluun ja yhdistettyyn tukikehykseen on tarkoitus palata vuodesta 2018 alkaen. Valmistelu on jo alkanut.

21

EU:n Kiovan-edustuston, Ukrainan tukiryhmän ja EU:n neuvontaoperaation toimien välillä saattoi aluksi olla koordinoitavia vaikeuksia, mutta nyt koordinaatio on tiivistä ja toimet täysin toisiaan täydentäviä. Tästä on osoituksena esimerkiksi yhteisesti suunniteltu korruptionvastainen tukiohjelma, joka hyväksyttiin aiemmin tänä vuonna (kesäkuussa 2016).

22

Tätä aloitetta ei ole enää jatkettu. Komissio auttaa nyt Ukrainaa korruption- ja petostentorjunnassa muilla aloitteilla, muun muassa tukemalla oikeuslaitoksen uudistamista sekä Ukrainan uusia korruptiontorjuntaelimiä 21 kohdassa mainitun korruptionvastaisen tukiohjelman kautta.

24

On totta, että Ukrainan hallitukset eivät koordinoineet rahoittajia kovinkaan tehokkaasti tarkastuksen kattaman ajanjakson aikana. Nykyinen hallitus on kuitenkin puuttunut tilanteeseen ja pyrkii parantamaan sitä toimilla, joilla on alkanut olla myönteisiä vaikutuksia.

25

Komissio on alusta lähtien koordinoanut toimia EBRD:n hallinnoiman monenvälisen rahaston kanssa. Se on nyt myös tehnyt päätöksen osallistumisesta rahastoon.

Huomautukset

34

EU tuki hyvin aktiivisesti julkisen varainhoidon strategiaa vuosina 2012 ja 2013, ja sen tuloksena syntyikin laadukas asiakirja, joka hyväksyttiin ennen Vilnan huippukokousta. Julkisen varainhoidon strategiaa ollaan parhaillaan päivittämässä ja parantamassa, ja työssä ovat jälleen apuna EU:n ja OECD:n SIGMA-asiantuntijat.

38

Julkista varainhoitoa koskevat ehdot ja korruptiontorjunta olivat keskeisimpiä seikkoja useissa EU:n tukiohjelmissä, esimerkiksi valtiorakenteiden kehittämistä koskevassa sopimuksessa. Komissio aikoo jatkaa julkisen varainhoidon uudistuksen etenemisen arviointitapojen ja -kriteerien parantamista.

40

Komissio katsoo käyttäneensä harkintavaltaansa asianmukaisesti, kun otetaan huomioon Ukrainan poikkeuksellinen poliittinen ja taloudellinen tilanne.

Laatikko 2 – Makrotaloudellisen rahoitusavun ehtojen asettamiseen ja ehtojen täyttymisen arviointiin liittynyt jousto

MFA I -tukea koskevasta yhteisymmärryspöytäkirjasta neuvoteltiin pääasiassa vuosina 2010–2012, jolloin Ukrainalla oli huomattavasti vähemmän uudistusmielinen hallitus, ja Ukrainan parlamentti ratifioi sen vasta vuonna 2014. Komissio onnistui vaikeista neuvotteluista huolimatta sisällyttämään joitakin julkista varainhoitoa koskevia yleisluonteisia ehtoja yhteisymmärryspöytäkirjaan.

Kun ehto koostuu useammasta kuin yhdestä tuotoksesta, voidaan kullekin uudistusalalle asettaa strategisen suunnan ilmaiseva ensisijainen tavoite ja samalla määrittää toteutettavat toimenpiteet selkeästi ja tarkasti.

Yhteinen vastaus 41 ja 42 kohtaan.

Komissio katsoo, että sektoribudjettituen kiinteiden erien etupainotteinen osuus pysyi budjettituen suuntaviivoissa suositelluista rajoissa ja oli Ukrainan tilanteessa perusteltu.

43

Komission näkemyksen mukaan Ukraina oli vuonna 2014 taloudellisen ja viime kädessä poliittisen romahduksen partaalla. EU reagoi yhdessä IMF:n ja muiden kansainvälisten rahoittajien kanssa nopeasti Ukrainan rahoituskriisiin erityisesti vuonna 2014 ja vuoden 2015 alkupuoliskolla. Kun otetaan huomioon Ukrainan talouskriisin syvyys ja maan koko (se on ehdottomasti suurin EU:n itäisistä naapureista), tarjotun makrotaloudellisen rahoitusavun määrien oli oltava huomattavia.

46

On totta, että budjettituen maksut ovat vuodesta 2010 lähtien perustuneet julkisen varainhoidon kattavaan arviointiin, jossa otetaan huomioon kaikki asiaa koskeva analyttinen materiaali, myös PEFA-arvioinnit.

48

Komission näkemyksen mukaan Ukrainassa toteutettujen budjettitukitoimien vuoden 2014 arvioinnissa esitettiin kattava ja vertaileva yleiskatsaus ja arviointi.

51

Komissio on tietoinen tästä ongelmasta, joka tuotiin esiin myös budjettituen arvioinnissa, ja se on kehottanut Ukrainan valtiovarainministeriötä kehittämään parempia EU:n rahoituksen kanavointikeinoja.

52

Komission näkemyksen mukaan sen arviointi ”yleisesti ottaen täytetty” tarkoittaa, että vaikka makrotaloudellisen rahoitusavun ehtoja ei ole kaikilta osin täytetty, kyseisen ehdon uudistustavoite on siinä määrin saavutettu, ettei siihen liittyvän makrotaloudellisen rahoitusavun maksun lykkääminen olisi perusteltua.

Komission yhteinen vastaus 67–69 kohtaan.

Komissio suhtautui koko tarkastuksen kattaman ajanjakson ajan johdonmukaisesti Ukrainan kaasunsiirtoverkoston strategiseen merkitykseen ja sen yhteydessä tarpeeseen tehdä kaasualalla perustavanlaatuisia uudistuksia.

Jäsenvaltiot tukivat laajasti komission toimia. Komissio myöntää kuitenkin, että joidenkin jäsenvaltioiden painopisteet kaasualan yhteistyön alalla eivät aina olleet täysin linjassa komission painopisteiden kanssa.

Komissio suoritti vuosien 2006 ja 2009 kriisien jälkeen sisäisiä riskinarvioiteja ja pyrki komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (komission yksiköiden valmisteluasiakirja {COM(2009) 363} SEC(2009) 977) arvioimaan kaasutoimitusten keskeytymisestä saadut kokemukset.

Komissio katsoo, että kaasutoimitusten keskeytyminen vuosina 2006 ja 2009 oli suoraa seurausta Gazpromin ja Naf-togazin välisestä kaupallisesta kiistasta, johon Ukrainan ja Venäjän väliset poliittiset jännitteet vaikuttivat ja jota ne pahensivat.

Komission oli otettava huomioon asiaa koskevien tietojen arkaluonteisuus, eikä se mielestään olisi tuolloisessa tilanteessa voinut olla selväsanaisempi.

70

Komissio myöntää, että kaasualaa koskevat tukiohjelmat olisi joissain tapauksissa voitu suunnitella paremmin, mutta huomauttaa, että kyseisten Ukrainan ministeriöiden hallinnollinen valmius laatia tukiohjelmaa oli heikko.

71

Komission näkemyksen mukaan tietojen saatavuus parani asteittain tarkastuksen kattaman ajanjakson aikana. Kyseiset kaasunsiirtovirtoja koskevat tiedot ja Ukrainan kaasualaa koskevat markkinatiedot ovat olleet julkisesti saatavilla vuodesta 2015 lähtien Ukrainan viranomaisten, komission ja Kaasu-ENTSON (kaasun siirtoverkonhaltijoiden eurooppalainen verkosto) välisen yhteistyön ansiosta.

73

Komission mielestä edistystä saavutettiin jo vuonna 2014. Tästä on esimerkkinä hallituksen laatima uusi kaasulaki, jonka ansiosta EIP ja EBRD saattoivat joulukuussa 2014 allekirjoittaa kaasunsiirtojärjestelmän nykyaikaistamista koskevat ensimmäiset lainasopimukset.

c)

Komission toimet Ukrainan auttamiseksi kaasunsiirtojärjestelmän nykyaikaistamisessa johtivat merkittäviin konkreettisiin investointipäätöksiin vasta vuoden 2014 loppupuolella lähinnä siksi, etteivät aiemmat hallitukset olleet halukkaita toteuttamaan vuoden 2009 yhteisessä julistuksessa sovittuja keskeisiä uudistuksia.

d) i)

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsovat, että myös ulkoiset tekijät (Venäjä) vaaransivat Ukrainan alueen kautta EU-maihin tapahtuvat kaasunsiirrot.

Johtopäätökset ja suositukset

74

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsovat, että EU:n tuella on edistetty merkittävästi Ukrainan poliittista assosioitumista ja taloudellista yhdentymistä EU:n kanssa. Siitä lähtien, kun kriisi alkoi vuonna 2014, EU:n tuki on myös vaikuttanut merkittävästi siihen, että Ukrainan tilanne on vakautunut ja monilla eri alueilla ja aloilla on ryhdytty tekemään merkittäviä rakenteellisia uudistuksia.

76

Komissio katsoo korruptiontorjunnan ja julkisen varainhoidon olevan EU:n ja Ukrainan välisen vuoropuhelun keskeisiä aiheita. Viime vuosina on tämän ansiosta käynnistetty useita tärkeitä uudistuksia, joista on saatu hyviä tuloksia.

Suositus 1 – Julkista varainhoitoa on painotettava enemmän Ukrainan kanssa käytävässä vuoropuhelussa

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto hyväksyvät suosituksen.

Komissio harkitsee parhaillaan julkisen varainhoidon tukiohjelman toteuttamista erityistoimenpiteenä vuonna 2017. Julkinen varainhoito sisältyy jo nyt keskeisenä osana kaikkiin käynnissä oleviin budjettitukiohjelmiin, ja julkista varainhoitoa koskevaa strategiaa ollaan päivittämässä EU:n ja OECD:n SIGMA-asiantuntijoiden avustuksella.

77

Komissio katsoo, että vuosina 2014 ja 2015 oli ratkaisevan tärkeää tarjota ja maksaa tuki nopeasti, koska tilanne Ukrainassa oli kriittinen. Kaikki budjettitukimaksut perustuivat perusteelliseen arviointiin, jolla varmistettiin, että budjettituen yleisehdot täyttyivät.

Useimpiin budjettitukiohjelmiin kuuluu kiinteä erä, joka maksetaan ohjelman alussa, kunhan budjettituen vakiomuotoiset yleisehdot täyttyvät.

Suositus 2 – Taloudellista tukea koskevien ehtojen rakennetta ja tuen maksua on parannettava

Komissio hyväksyy suosituksen.

a)

Komissio on jo ryhtynyt määrittämään toimintapoliittiset tavoitteet täsmällisemmin ja kohdennetummin, mistä on osoitukseksi Ukrainan kanssa tehtyjen yhteisymmärryspöytäkirjojen kehittyminen etenkin MFA II- ja MFA III -ohjelmien välillä. Komissio pyrkii jatkossa lisäselkeytyksiin ja -täsmennyksiin.

Makrotaloudellisen rahoitusavun ehdot määritetään kuitenkin aina neuvotteluissa edunsaajamaan kanssa. Komissio saattaa tulevaisuudessakin joutua tekemään kompromisseja yhtäältä tuen kiireellisyyden ja pitkäaikaisuuden ja toisaalta täsmällisyyden ja selkeyden välillä etenkin silloin, kun neuvotteluja käydään poikkeuksellisessa geopoliittisessa ja taloudellisessa tilanteessa.

c)

Komissio koordinoi toimia jatkossakin kaikkien MFA-ohjelmien yhteydessä entiseen tapaan tiiviisti IMF:n ja muiden rahoittajien kanssa.

d)

Komissio pyrkii myös edelleen kohtuulliseen tasapainoon vipuvaikutuksen ja nopean maksamisen välillä. Ajoittainen kallistuminen MFA-tuen nopean maksamisen suuntaan oli perusteltua Ukrainassa vuonna 2014 vallinneen poikkeuksellisen geopoliittisen ja taloudellisen tilanteen vuoksi. Ukrainan talouden alettua vakautua vuoden 2015 lopussa komissio on vaatinut tiukemmin MFA-ehtojen noudattamista. Tämä näkyy siinä, että MFA III:n toisen erän maksuja ei ole jatkettu lokakuun 2015 jälkeen, sillä kaikkia ehtoja ei ole vielä täytetty.

Komissio seuraa edelleen tiiviisti ehtojen täyttymistä ja pyrkii hyödyntämään tukensa vipuvaikutusta mahdollisimman tehokkaasti. Ei kuitenkaan voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että MFA:n eriä maksetaan tulevaisuudessa silloinkin, kun ehtoja on noudatettu kaikkiaan hyvin mutta pieni osa niistä on vielä täyttämättä.

78

Komissio katsoo, että Ukrainassa toteutetuista budjettitukitoimista vuonna 2014 tehdyssä arvioinnissa esitettiin kattava ja vertaileva yleiskatsaus ja arviointi.

Suositus 3 – EU:n tuen täytäntöönpanon seuranta on tehostettava

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio jatkaa toimia EU:n tuen täytäntöönpanon seurannan tehostamiseksi ja pyrkii nopeuttamaan uudistusvauhtia kaikilla käytettävissään olevilla keinoilla.

79

Komission näkemyksen mukaan sen arviointi ”yleisesti ottaen täytetty” tarkoittaa, että vaikka makrotaloudellisen rahoitusavun ehtojen kaikkia yksityiskohtia ei ole täytetty, kyseisen ehdon uudistustavoite on siinä määrin saavutettu, ettei siihen liittyvän makrotaloudellisen rahoitusavun maksun lykkääminen olisi perusteltua.

Suositus 4 – Uudistusten vaikuttavaa täytäntöönpanoa ja kestävyttä on painotettava enemmän

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto hyväksyvät suosituksen.

Arvioidessaan maksujen suorittamisedellytyksiä komissio käyttää ainoastaan arviointiluokkia ”täytetty”, ”yleisesti ottaen täytetty” ja ”ei täytetty”.

80

Ukrainan kanssa 10 viime vuoden aikana tehdyn energia-alan yhteistyön ensisijaisena tavoitteena on ollut EU:n kaasunsaannin (ja öljynsaannin) turvaaminen Ukrainan putkiverkon kautta. Toimia Ukrainan kaasualan hallinnon ja yleisen toimitusvarmuuden parantamiseksi haittasivat poliittinen tilanne ja Ukrainan riippuvuus Venäjän energiatoimituksista. Vuoden 2005 yhteisymmärryspöytäkirjan yhteydessä käyty energia-alan korkean tason vuoropuhelu oli tässä yhteydessä olennainen ja hyödyllinen keskustelufoorumi.

81

Komissio suhtautui koko ajan johdonmukaisesti Ukrainan kaasunsiirtoverkoston strategiseen merkitykseen ja tarpeeseen tehdä kaasualalla perustavanlaatuisia uudistuksia. Neuvostokin on myöntänyt tämän useissa asiasta antamissaan päätelmissä. Vaikka jäsenvaltiot kaikkiaan tukivat komission toimia, joidenkin jäsenvaltioiden painopisteet kaasualan yhteistyön alalla eivät aina olleet täysin linjassa komission painopisteiden kanssa.

82

Komissio katsoo, että molemmat budjettitukiohjelmat ja niihin liittyvät teknisen avun hankkeet antoivat puutteistaan huolimatta mahdollisuuden jonkinasteiseen edistymiseen kaasualan kriittisen uudistussuunnitelman toteuttamisessa ja toimitusvarmuuden parantamisessa, vaikka poliittinen tilanne oli usein epäsuotuisa. Katso myös komission vastaus 70 kohtaan.

83

Komission näkemyksen mukaan viestintä ja tiedonsaanti paranivat vähitellen energia-alan vuoropuhelun edetessä (katso myös komission vastaus 71 kohtaan). Komissio käsitteli kaasualan keskeisiä haasteita säännöllisessä energia-alan vuoropuhelussaan, vaikka yhteisen raportoinnin avulla ei aina saatu tarkkaa taustaselvitystä.

Suositus 5 – Kaasualalla Ukrainalle suunnattavan EU-tuen vaikuttavuutta on pyrittävä lisäämään

Komissio hyväksyy suosituksen ja on jo alkanut panna sitä täytäntöön.

EU:n tuen vaikuttavuuden lisäämiseksi on jo toteutettu huomattavia toimia. Ukrainan tukiryhmän alaisuuteen on esimerkiksi perustettu energia-asiantuntijoiden työryhmä ja tuen koordinoitua energiayhteisön sihteeristön ja muiden sidosryhmien (esimerkiksi rahoittajien ja Kaasu-ENTSON) kanssa on parannettu ja tiivistetty.

Komissio on parhaillaan saattamassa ajan tasalle energia-alan yhteistyöstä tehtyä EU:n ja Ukrainan yhteisymmärryspöytäkirjaa ja aikoo allekirjoittaa strategisen energiakumppanuuden vuoden 2016 loppuun mennessä. Näiden toimien tarkoituksena on tehostaa Ukrainan kanssa käytävää energiavuoropuhelua ja lisätä energia-alan yhteistyön vaikuttavuutta.

Komissio pyrkii edelleen myös toimimaan välittäjänä Venäjän ja Ukrainan välisessä kaasukiistassa muun muassa seuraamalla tarkasti kaasunsiirtovirtoja. Käytössä on Ukrainan kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen mukainen varhaisvaroitusjärjestelmä.

Ukrainaa koskevien tilastotietojen laatua aiotaan parantaa etenkin kesäkuussa 2016 yhdessä Kansainvälisen energiajärjestön ja energiayhteisön kanssa käynnistetyn EU4Energy-hankkeen tilasto-osion kautta.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelin kioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

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

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	7.10.2014
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	20.7.2016
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	8.11.2016
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	24.11.2016

Tilintarkastustuomioistuin arvioi tässä kertomuksessa, oliko komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon tuki vaikuttavaa pyrittäessä tukemaan hyvän hallintotavan kehittämistä Ukrainassa julkistalouden hallinnoinnin ja korruption torjunnan aloilla sekä kaasualalla kaudella 2007–2015.

EU:n Ukrainalle antama tuki on ollut kaiken kaikkiaan osittain vaikuttavaa mainituilla kolmella alalla. EU:n tuella oli vuoteen 2014 saakka vähäinen vaikutus. Uudistukset saivat uutta lisäpontta vuodesta 2014 alkaen, mutta saavutetut tulokset ovat toistaiseksi olleet hauraita. Tässä kertomuksessa annetaan viisi EU-tuen parantamiseen tähtävää suositusta.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto