

Különjelentés

**Az Ukrajnának nyújtott
uniós támogatás**EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6376-6	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/334132	QJ-AB-16-031-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-6382-7	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/55639	QJ-AB-16-031-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6380-3	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/35301	QJ-AB-16-031-HU-E

© Európai Unió, 2016

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Printed in Luxembourg

Különjelentés**Az Ukrajnának nyújtott
uniós támogatás**

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzés eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a külső fellépések, biztonságpolitika és jogérvényesülés kiadási területeiért felelős, Karel Pinxten számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara végezte. Az ellenőrzést Fazakas Szabolcs számvevőszéki tag vezette Baranyi Márton, a kabinet attaséja, Beatrix Lesiewicz ügyvezető és Francis Joret ideiglenes ügyvezető, Christian Geoffroy feladatfelelős, valamint Alina Milasiute és Kaszap Balázs számvevők támogatásával.



Balról jobbra: Kaszap B., B. Lesiewicz, F. Joret, Fazakas Sz., C. Geoffroy, A. Milasiute, Baranyi M.

Bekezdés

Rövidítések és betűszavak

I–VIII **Összefoglaló**

1–10 **Bevezetés**

1–3 **Földrajzi és politikai háttér**

4–5 **Gazdasági és pénzügyi helyzet**

6–7 **EU–Ukrajna együttműködési keret**

8–10 **Uniós pénzügyi támogatás**

11–25 **Az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás háttere**

11–16 **A helyzet politikai, gazdasági és adminisztratív bizonytalansága gátolta az EU és Ukrajna együttműködését**

11 **A társulási megállapodásról szóló tárgyalások erősítették az EU és Ukrajna közötti párbeszédet**

12–14 **A politikai és adminisztratív instabilitás lelassította az EU és Ukrajna közötti párbeszédet és a reformok előrehaladását**

15–16 **A Bizottság 2010 óta mindjobban hangsúlyozza az oligarchikus berendezkedéssel járó kockázatokat**

17–22 **Az Unió azonnal reagált a 2014-es ukrán válságra, de csak vészhelyzeti megoldással**

17–18 **A Bizottság 2014. márciusi finanszírozási csomagja főként potenciális kölcsönökből állt**

19–20 **A Bizottság különleges intézkedéseket alkalmazott az ukrainai válság gyors kezelésére**

21–22 **Az Unió *ad hoc* struktúrákat hozott létre nagyobb ukrainai szerepvállalásának kezelésére**

23–25 **Az ukrán kormányzat e területen tanúsított gyengeségének láttán az adományozók fokozták együttműködésüket**

23–24 **Az ukrán kormányzatnak nem volt erőssége az adományozók koordinációja**

25 **2014 óta az adományozói közösség javította belső koordinációját**

- 26–29 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**
- 30–73 **Észrevételek**
- 30–63 **I. rész. Az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás eredményessége a közpénzgazdálkodás javítását és a korrupció elleni küzdelmet illetően**
- 31–37 A közpénzgazdálkodásról folytatott EU–Ukrajna párbeszéd jelentős mértékben javult 2013 óta, a korrupció elleni küzdelemről szóló párbeszéd pedig 2011 óta
- 38–44 A támogatás úgy volt megtervezve, hogy lehetővé tegye a kifizetések gyors folyósítását, de nem mindig vette eléggé figyelembe a megvalósítandó reformokat
- 45–49 Javult az uniós támogatás végrehajtásának monitoringja
- 50–63 Az uniós támogatás révén elért eredmények továbbra sem szilárdak
- 64–73 **II. rész. Az uniós támogatás eredményessége a gázágazat irányításának fejlesztését, illetve az Unió Ukrajnán keresztül történő gázellátásának biztonságát illetően**
- 65–69 Az akadozó reformkésztség és következetlen megközelítés a legutóbbi időkig hátráltatta az Unió és Ukrajna párbeszédét
- 70 A korai szakaszban az uniós támogatás feltételeit tágan értelmezték
- 71–72 Az uniós támogatáshoz 2014-ig hiányoztak a jó minőségű adatok
- 73 Az uniós támogatás 2014-ig korlátozott hatást gyakorolt a gázágazatra
- 74–84 **Következtetések és ajánlások**
- Melléklet. Vizsgált programok**
- A Bizottság és az EKSZ válaszai**

AAP: Éves cselekvési program

ACU: Ukrajna számvevőszéke

CRIS: Közös Relex Információs Rendszer

CSO: Civil társadalmi szervezet

CSP: Országstratégiai dokumentum

DG: Főigazgatóság

EAMR: Külső támogatások kezeléséről szóló jelentés

EBB: Európai Beruházási Bank

EBRD: Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank

EKSZ: Európai Külügyi Szolgálat

ENI: Európai Szomszédági Támogatási Eszköz

ENPI: Európai Szomszédági és Partnerségi Támogatási Eszköz

EUAM: Az Európai Unió polgári biztonsági ágazati reformra vonatkozó tanácsadó missziója

FAC: Korrupció elleni küzdelem

GDP: Bruttó hazai termék

GRECO: A korrupció ellen fellépő államok csoportja

Héa: Hozzáadottérték-adó

IFI: Nemzetközi pénzügyi intézmény

IMF: Nemzetközi Valutaalap

MFA: Makroszintű pénzügyi támogatás

NABU: Ukrajna országos korrupció elleni hivatala

NIP: Nemzeti indikatív program

OECD: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

PCA: Partnerségi és együttműködési megállapodás

PEFA: Közkiadások és pénzügyi elszámoltathatóság

PFM: Közpénzgazdálkodás

PIFC: Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzése

SBC: Államépítési szerződés

SGUA: Ukrajnát támogató csoport

SIGMA: Kormányzás- és vezetésfejlesztési támogatás (Support for Improvement in Governance and Management)

TACIS: Technikai támogatás a Független Államok Közösségének és Grúziának

I

Ukrajna az Európai Unió egyik legnagyobb és politikailag legfontosabb közvetlen szomszédja. Az országot döntően intézményi és politikai instabilitás, irányítási gondok, gazdasági és pénzügyi nehézségek jellemzik. A kelet-ukrajnai konfliktus nagymértékben súlyosbította a gazdasági és pénzügyi problémákat. Ukrajna ennek ellenére számos jelentős reformot indított el a 2014-es események, az ún. Euromajdan óta.

II

Az Unió az európai szomszédságpolitika és annak keleti dimenziója, a keleti partnerség keretében folytat együttműködést Ukrajnával. Az 1994-es partnerségi és együttműködési megállapodást teljes egészében fel fogja váltani a hosszas tárgyalások után 2014-ben aláírt társulási megállapodás, mihamint hatályba lép. A kétoldalú támogatás zömét az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz keretében nyújtották, amelynek helyébe 2014-ben az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz lépett. Az ellenőrzött időszakban (2007–2015) az uniós pénzügyi támogatás egyrészt 1,6 milliárd euró összegű vissza nem térítendő támogatásból (felerészt költségvetés-támogatásból), másrészt 3,4 milliárd euró összegű makroszintű kölcsönből állt.

III

Az ellenőrzött időszak zömében a helyzet politikai, jogi és adminisztratív bizonytalansága korlátozta az uniós támogatás eredményességét. A 2014-es euromajdani események nyomán továbbfejlődött az EU–Ukrajna együttműködés, ám az Ukrajna előtt álló kihívások még mindig erősen befolyásolják a reformfolyamatot, az oligarchikus berendezkedés pedig továbbra is magas kockázatot jelent. A 2014-es ukrajnai válságra adott azonnali uniós válasz (11,2 milliárd eurós csomag 2014–2020-ra) csak vészhelyzeti megoldást jelentett. Az Unió képes volt gyorsan, előre meghatározott stratégia nélkül nagy mennyiségű pénzt elkülöníteni és folyósítani.

IV

Ellenőrzésünk célja annak értékelése volt, hogy a Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) által nyújtott támogatás jól előkészített, megfelelő és eredményes módon segítette-e Ukrajna jól kormányzott állammá történő átalakítását a közpénzgazdálkodás, a korrupció elleni küzdelem és a gázágazat területén a 2007–2015-ös időszakban. Ellenőrzésünk hatóköre kiterjedt valamennyi 2007 óta létrehozott uniós költségvetés-támogatási és makroszintű pénzügyi támogatási programra, valamint a Bizottság 2014-ben indított csomagjának pénzügyi eszközeire.

V

Összességében az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás részben eredményes módon segítette Ukrajna jól kormányzott állammá történő átalakítását a IV. bekezdésben jelölt területeken.

VI

Az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás részben eredményesen hozott létre kézzelfogható és tartós eredményeket a közpénzgazdálkodás és a korrupció elleni küzdelem javításának terén. A 2007–2013-as időszak túlnyomó részében a közpénzgazdálkodás szerény helyet kapott az Unió és Ukrajna közötti párbeszédben. 2014-ig az eredmények hiányos és késedelmes volta arról tanúskodott, hogy az ukrán kormány kevésbé kötelezte el magát a reformfolyamat mellett. A korrupció elleni küzdelmet erősítette a 2011-es vízumliberalizációs cselekvési terv, majd tovább gyorsította az Euromajdan után javuló együttműködés. A 2014 óta újonnan tapasztalható reformlendület ellenére az eddig elért eredmények továbbra sem szilárdak. A korrupció elleni küzdelem terén még nem mutatkoznak eredményes végrehajtásból következő eredmények. A feltételek meghatározási módjának vagy az azok teljesítését értékelő módszerek bizonyos hiányosságai befolyásolták a költségvetés-támogatási programok és a makroszintű pénzügyi támogatás megtervezését. Az ukrainai költségvetés-támogatási programok többségét úgy tervezték meg, hogy a juttatott összeg jelentős hányadát már a program elején, az általános feltételek teljesülése után folyósították. Ukrajna válságos helyzetére való tekintettel a Bizottság 2014-ben arra összpontosított, hogy gyorsan folyósítsa a támogatást. Az uniós támogatás végrehajtásának monitoringja túlnyomórészt eredményes volt. 2011–2013-ban a költségvetés-támogatási kifizetések felfüggesztése elősegítette a közpénzgazdálkodási prioritások elérését.

VII

Az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás részben eredményesen támogatta a gázágazat irányításának fejlesztését és az Ukrajnán keresztül történő gázellátás biztosítását. Az Unió és Ukrajna között gázügyi témákban folytatott párbeszéd a kérdések széles körét érintette ugyan, ám befolyásolta azt Ukrajna elkötelezettségének ingadozása és az érdekelt uniós felek nézeteinek eltérő volta az Unió Ukrajnán keresztül történő gázellátásának biztonságát illetően. A gázágazat irányításának javítására és az Ukrajnán keresztül történő gázellátás biztonságára irányuló, általunk ellenőrzött uniós támogatás kidolgozásakor egyes feltételek homályosak és nehezen értékelhetőek maradtak. Az uniós támogatás végrehajtásának monitoringjához néha hiányoztak a jó minőségű adatok, az Unió és Ukrajna pedig nem adott közös beszámolójában kellően részletes magyarázatot a gázágazat nehézségeire. 2014-ig az uniós támogatás csak korlátozott hatást gyakorolt az ukrán gázágazat működésére, az Ukrajnán keresztül történő gázellátás biztonságára nézve pedig vegyes eredmények születtek. Azóta viszont olyan jelentős mérföldköveket sikerült elérni, mint az Unió harmadik energiaügyi csomagjával összhangban lévő gáztörvény 2015 áprilisi elfogadása.

VIII

Jelentésünk öt ajánlást fogalmaz meg az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás javítására nézve.

Földrajzi és politikai háttér

01

Ukrajna területe 603 000 km², lakosainak száma 2014-ben 44,3 millió volt. Az ország 1991-ben, a Szovjetunió összeomlása után nyerte el teljes függetlenségét. Az Európai Unió 2004-es közép- és kelet-európai bővítése óta Ukrajna az Unió egyik legnagyobb és politikailag legjelentősebb közvetlen szomszédja.

02

Az országot politikai és intézményi bizonytalanság jellemzi. 2004 óta három jelentős esemény történt: a 2004-es „narancsos forradalom”, a (túlnyomórészt demokratikusan és békésen lezajlott) 2010-es elnökválasztás és a 2014-es „Euromajdani forradalom”¹.

03

2014 kezdete óta Ukrajna területi integritása súlyos fenyegetés alatt áll. Ellenőrzésünk időpontjában az ukrán hadsereg harcban állt orosz támogatást élvező szeparatistákkal a donyecki és a luhanszki régió egyes területein, orosz haderők pedig korábban elcsatolták a Krímet².

Gazdasági és pénzügyi helyzet

04

Ukrajna attól kezdve, hogy 1991-ben elnyerte függetlenségét, gyenge gazdasági teljesítményre tekinthet vissza. A 2000 utáni évek pozitív gazdasági növekedési ütemét erősen lefékezte a 2008-as világválság, és a gazdaság azóta sem talált magára. Ukrajna államháztartási helyzete az elmúlt években romlott, elsősorban a közpénzek rossz kezelése miatt. Ráadásul az állami költségvetés bevételi oldalát negatívan befolyásolja a jelentős méretű árnyékgazdaság³. A reformtörekvések ellenére Ukrajnát sokan mindmáig Európa legkorruptabb országának tartják⁴. A közpolitikák meghatározását megrögzött érdekek befolyásolják. Ukrajna gazdaságára, politikájára és médiájára továbbra is döntő befolyást gyakorolnak az ország függetlenné válása óta erőre kapott oligarchikus klánok.

- 1 Más kifejezések is használatosak, pl.: (euro)majdani események, tiltakozások, tüntetések, felkelés, ill. „a méltóság forradalma”.
- 2 Oroszország szerint a Krím a 2014. március 16-i népszavazás értelmében az Orosz Föderáció része, ezt a népszavazást azonban az ukrán kormány, az Európai Unió, az Egyesült Államok és az ENSZ Közgyűlése is törvénytelenként elítélte.
- 3 Ukrajna árnyékgazdaságát, amely Európában a legnagyobb, kb. a GDP 44%-ára becsülik. Lásd: Igor Vinnychuk és Serhii Ziukov, „Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis” („Árnyékgazdaság Ukrajnában: modellezés és elemzés”), Yurii Fedkovych Chernivtsi National University, 2013.
- 4 Ukrajna a Transparency International listáján 2015-ben 168 ország közül a 130. helyet foglalta el (2014-ben pedig 175 közül a 142. helyet) (lásd: <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

05

Az ország gazdasági és pénzügyi helyzetét rendkívüli mértékben súlyosbítja a kelet-ukrajnai konfliktus, mivel felemészti az ország korlátozott pénzügyi eszközeit, és gyakorlatilag lerombolta az ország legjelentősebb iparvidékét. 2014 elején az ukrán kormány 35 milliárd amerikai dollárra becsülte a 2014–2015-ös időszakra szükséges külföldi segélyezés összegét. Az állami tulajdonban lévő Naftogaz gáztársaság veszteségei egyre nagyobb terhet jelentettek az államkincstárnak, mivel 2013-ról 2014-re a GDP 1,9%-áról 5,7%-ára nőtt, ami magasabb, mint a 4,6%-os államháztartási hiány⁵.

EU–Ukrajna együttműködési keret

06

Az Unió az európai szomszédságpolitika és annak keleti dimenziója keretében, a keleti partnerség terén folytat együttműködést Ukrajnával. A kooperációban jelentős előrelépést elsősorban az 1994-es partnerségi és együttműködési megállapodás, a 2005-ös Unió–Ukrajna cselekvési terv és a 2009-es társulási menetrend⁶ jelentett.

07

Az Unió és Ukrajna 2007 márciusában kezdett tárgyalásokba arról, hogy a partnerségi és együttműködési megállapodást egy (2008 szeptember óta társulási menetrendnek nevezett) „új megerősített megállapodás” váltsa fel; a tárgyalások 2011 decemberében a megállapodás parafálásával értek véget. A 2013. februári, 16. Unió–Ukrajna csúcstalálkozón a megállapodás aláírására készülve Ukrajna megerősítette azt a határozott szándékát, hogy érezhető előrehaladást érjen el a következő három területen: a választási hiányosságok orvoslása, a szelektív igazságszolgáltatás problémájának kezelése és ismételt előfordulásának megelőzése, valamint a társulási menetrendben meghatározott reform végrehajtása. 2013. november 24-én Ukrajna úgy határozott, hogy felfüggeszti a társulási megállapodás aláírásának előkészítését. Ez a váratlan fordulat váltotta ki az Unióval való politikai társulás és gazdasági integráció mellett kiálló euromajdani tömegtüntetéseket. Az euromajdani eseményekre válaszul az Unió és Ukrajna 2014. március 21-én aláírta a társulási egyezmény politikai rendelkezéseit, 2014. június 27-én pedig a fennmaradó rendelkezéseket⁷. Az egyezmény minden együttműködési területen az Unió és Ukrajna viszonyának javítását irányozza elő, s egyben reformmenetrendként működik, mivel olyan átfogó programon alapul, amelynek célja az ukrajnai törvényhozás uniós normákhoz való igazítása.

- 5 Az IMF 15/69. sz. országjelentése: „Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report” („Ukrajna: a kibővített hiteleszköz keretében kötött megállapodás meghosszabbítása és a készenléti hitelmegállapodás törlése iránti kérelem, Értékelés”), Nemzetközi Valutaalap, 2015. március.
- 6 A 2009-es társulási menetrendet 2011-ben, 2013-ban és 2015-ben aktualizálták.
- 7 2016. április közepéig a társulási egyezményt ratifikálta a Verhovna Rada (az ukrán parlament), az Európai Parlament egyetértését adta annak megkötéséhez, és 27 tagállam is ratifikálta azt (Hollandia még nem hozott végleges döntést, mivel nemzeti referenduma negatív eredményt hozott). A társulási egyezmény egyes részei ideiglenes jelleggel kerülnek alkalmazásra.

Uniós pénzügyi támogatás

08

Az Ukrajnát a cselekvési terv megvalósításában segítő pénzügyi támogatás nyújtása elsősorban az Európai Szomszédosági és Partnerségi Támogatási Eszköz (ENPI)⁸, majd 2014-től az azt felváltó Európai Szomszédosági Támogatási Eszköz (ENI)⁹ útján történt. Az Ukrajnának nyújtott kétoldalú ENPI-támogatás programozási eszközei a 2007–2013-as országstratégiai dokumentum, illetve két nemzeti indikatív program (2017–2010 és 2011–2015) voltak. A helyzet nehézsége miatt azóta nem jelentettek be újabb országstratégiai dokumentumot vagy nemzeti indikatív programot. Az ENPI-ENI támogatás zömét (65%) ágazati költségvetés-támogatás révén nyújtották. Ukrajna a Nukleáris Biztonsági Együttműködési Eszköz, valamint a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz révén is részesült uniós támogatásban.

09

A vissza nem térítendő támogatásokon kívül az Unió makroszintű pénzügyi támogatásban is részesítette Ukrajnát: olyan kölcsönökről van szó, amelyeket több részletben, a makrogazdasági helyzettel és az ágazati reformokkal kapcsolatos egyes feltételek teljesülésekor folyósítanak. Az **1. táblázatban** látható, hogyan oszlott meg a 2007–2015-ös időszakban az Ukrajnának nyújtott uniós pénzügyi támogatás a vissza nem térítendő támogatások, illetve a kölcsönök között.

- 8 Az Európai Parlament és a Tanács 2006. október 24-i 1638/2006/EK rendelete az Európai Szomszédosági és Partnerségi Támogatási Eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról (HL L 310., 2006.11.9., 1. o.).
- 9 Az Európai Parlament és a Tanács 2014. március 11-i 232/2014/EU rendelete az Európai Szomszédosági Támogatási Eszköz létrehozásáról (HL L 77., 2014.3.15., 27. o.).

1. táblázat

Az Ukrajnának nyújtott kétoldalú uniós támogatás, 2007–2015, eszközönkénti megoszlás (millió euró)

	Teljes előirányzat ¹	
	Összeg	Megoszlás
Az Ukrajnának nyújtott átfogó uniós támogatás (a makroszintű pénzügyi támogatással együtt)	5 019	100%
Támogatás összesen	1 609	32%
ENPI/ENI ²	1 330	27%
ebből		
Költségvetés-támogatás ^{3,4}	794	16%
Egyéb ENPI/ENI támogatások	536	11%
A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz	54	1%
Nukleáris Biztonsági Együttműködési Eszköz	225	4%
Makroszintű pénzügyi támogatási (MFA) kölcsönök összesen	3 410	68%
MFA I	610	12%
MFA II	1 000	20%
MFA III	1 800	36%

1 Adatok 2015. november 30-ig.

2 Európai Szomszédosági és Partnerségi Támogatási Eszköz / Európai Szomszédosági Támogatási Eszköz.

3 Beleértve az államépítési szerződést.

4 29 millió euró kivételével, amelyet kiegészítő intézkedésekre fordítottak (technikai segítségnyújtás).

10

2014 márciusában a Bizottság indikatív jelleggel bejelentette, hogy 11,2 milliárd eurós támogatási csomagot nyújt Ukrajnának; ebből legfeljebb 8 milliárd euró az EBB (Európai Befektetési Bank) és az EBRD (Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank) által a 2014–2020-as időszakra a reformfolyamat támogatására nyújtott kölcsön (lásd: 17–18. bekezdés).

Az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás háttere

A helyzet politikai, gazdasági és adminisztratív bizonytalansága gátolta az EU és Ukrajna együttműködését

A társulási megállapodásról szóló tárgyalások erősítették az EU és Ukrajna közötti párbeszédet

11

Az ellenőrzött időszakban az Unió és Ukrajna közötti párbeszéd többé-kevésbé strukturált keretben zajlott, melyet a tárgyalások, majd azokat követően a társulási megállapodás ideiglenes alkalmazása alakított. Az EU és Ukrajna közötti jelenlegi együttműködési törekvések vezérfonalát a 2014-ben aláírt társulási megállapodás és a társulási menetrend 2015-ös változata adja. A magas szintű együttműködés kérdéseit az éves EU–Ukrajna csúcstalálkozók és az EU–Ukrajna Együttműködési/Társulási Tanács ülésein vitatták meg. Az Együttműködési/Társulási Tanács munkáját elősegítő létrejött az EU–Ukrajna Együttműködési/Társulási Bizottság, hét albizottsággal, amelyek feladata a cselekvési tervvel és a társulási menetrenddel kapcsolatban elért előrehaladás figyelemmel kísérése¹⁰. Európai biztosok és magas rangú tisztviselők látogatásai is hozzájárultak a párbeszéd folyamatához. A párbeszéd témái közé hivatalosan a közpénzgazdálkodás, a korrupció elleni küzdelem és az energiaügyek témáit vették fel.

A politikai és adminisztratív instabilitás lelassította az EU és Ukrajna közötti párbeszédet és a reformok előrehaladását

12

Az ukrajnai politikai instabilitás erősen kihatott az Unió és Ukrajna közötti együttműködésre és az uniós támogatás végrehajtására. 2004 és 2014 között Ukrajna háromszor ment át jelentős politikai változásokon (lásd: 2. bekezdés), és ezek erősen befolyásolták az ország politikai irányultságát, különösen Európa felé való törekvését. Ezek a változások jelentős mértékben kihatottak mind a törvényhozásra – visszalépések történtek már elfogadott törvények vagy azok felülvizsgálata kapcsán –, mind a közigazgatás stabilitására, különösen közép- és felső vezetői szinten.

13

Az ellenőrzött időszak során az ukrajnai közigazgatás több átalakítási kísérleten ment keresztül (pl. 2010–2011-ben). 2014-ig az átalakítás folyamatát hátráltatta az arra irányuló politikai akarat hiánya, hogy eleget tegyenek az uniós kormányzási normáknak. Az átalakítási folyamat nem eredményes módon zajlott, ami kihatott az uniós programok helyszíni megvalósítására. Megállapításunk szerint ellenőrzésünk idején erős politikai elkötelezettség volt tapasztalható a közigazgatás reformja mellett. A közép- és felső vezetés gyakori személyi változásai azonban veszélyeztetették az uniós támogatást élvező reformokat és azok eredményeinek fenntarthatóságát, míg a fizetések alacsony szintje kedvezett a korrupciós kísérleteknek.

¹⁰ Ellenőrzésünk idején még folyamatban volt a társulási menetrend által előírt új együttműködési szervek létrehozása.

14

Megállapítottuk azt is, hogy az Euromajdan nyomán több olyan területen fejlődött az együttműködés, ahol a 2007–2013-as időszakban stagnálás volt tapasztalható (pl. a közbeszerzés reformjának és az energiaágazat újjászervezésének terén). Az Ukrajna előtt álló gazdasági és geopolitikai kihívások azonban erősen befolyásolják a kormányzati prioritásokat és a közszolgálati tevékenységeket.

11 A 2010-es, 2011-es, 2012-es külügyi monitoringjelentés (nem nyilvános).

12 Az Európai Bizottság kockázatkezelési keretrendszere Ukrajnára nézve, kockázati nyilvántartás 2012–2014 (nem nyilvános).

A Bizottság 2010 óta mindjobban hangsúlyozza az oligarchikus berendezkedéssel járó kockázatokat

15

Mint megállapítottuk, a Bizottság 2010-től kezdve egyre nyíltabban szólt az ukrajnai oligarchikus berendezkedéssel együtt járó olyan kockázatokról, mint a diszfunkcionális közigazgatás, a felülről lefelé történő korrupció és az, hogy a közpénzeket magáncélok szolgálatába állítják¹¹. A Bizottság az ukrán közigazgatás minden szintjén igen magasnak ítélte az összeférhetlenségi kockázatot, és ezt hivatalos párbeszéd, illetve a költségvetés-támogatás felfüggesztése révén igyekezett enyhíteni. Remények fűződtek a közpénz-gazdálkodási reform stratégiájának (2013) és a korrupció elleni stratégiának (2014) a megvalósításához is¹². A privatizáció témáját tekintve az uniós költségvetés-támogatás és a makroszintű pénzügyi támogatási programok nem tartalmaztak feltételeket arra nézve, hogy a jövőbeli privatizációk lefolyása nyílt és méltányos legyen. A Bizottság azonban támogatta az IMF (Nemzetközi Valutaalap) privatizációs céljait, feltüntetve a makroszintű pénzügyi támogatás feltételei között az IMF programjának megvalósítását.

16

2015 eleje óta több jogalkotási kezdeményezés igyekezett megtörni az Ukrajna politikája és gazdasága fölötti oligarchauralmat. A kockázati szint mégis továbbra is magas (lásd: **1. háttérmagyarzat**) és a konkrét eredmények elmaradnak a várakozásoktól (lásd: 63. bekezdés).

Az ukrán hatóságok oligarchaellenes kampányának beindítása

2015-ben az ukrán kormány az uniós előírásokkal összhangban kampányt kezdett azzal a céllal, hogy csökkentse az oligarcháknak az ország gazdasági és politikai rendszerére gyakorolt befolyását. E kezdeményezés keretében több nyomozás és büntetőeljárás indult, egyes oligarchák vagyontárgyait vizsgálat alá vették, elsősorban az energiaágazatban. Ezek az intézkedések azonban szórványosak és ellentmondásosak maradtak, mivel régebbi és jelenlegi oligarchák is ellenük szegültek. Egyes oligarchák saját kezdeményezésű reformjavaslatokkal álltak elő Ukrajnát illetően¹³.

13 2015 márciusában például megkezdte működését az Ügynökség Ukrajna Korszerűsítéséért: a bécsi székhelyű, egy, az energiaágazatban tevékeny ukrán oligarcha által finanszírozott civil szervezet célja, hogy saját külön korszerűsítési cselekvési tervvel álljon elő Ukrajnát illetően, és létrehozson egy helyreállítási alapítványt. Az Ügynökség alkalmazásában több olyan személy is áll, aki uniós vagy tagállami szinten korábban fontos posztot töltött be. Mivel az Ügynökség javarészt ugyanolyan téren tevékenykedik, mint az ukrán kormány és az EU, fennáll annak a veszélye, hogy tevékenységét összetévesztik az Unió által Ukrajnának nyújtott hivatalos támogatással.

Az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás háttere

Az Unió azonnal reagált a 2014-es ukrán válságra, de csak vészhelyzeti megoldással

A Bizottság 2014. márciusi finanszírozási csomagja főként potenciális kölcsönökből állt

17

2014. március 5-én a Bizottság indikatív jelleggel 11,2 milliárd eurós csomagot jelentett be a 2014–2020-as időszakra (lásd: **2. táblázat**), hogy ezzel támogassa az ukrán gazdasági és pénzügyi helyzet stabilizálását, segítse az átalakítási folyamatot, ösztönözze a politikai és gazdasági reformokat és támogassa az inkluzív fejlesztést¹⁴. Tekintettel a helyzet sürgősségére, a Bizottság a politikai bejelentés idejére (2014. március 5.) úgy készítette el a csomagot, hogy korábban nem elemzte átfogóan a támogatás kiszámításának módját, sem a más adományozókkal történő együttműködés módjait, és az Uniót fenyegető pénzügyi kockázatokat sem vették kellően figyelembe, illetve nem dokumentálták azokat. Elemzésre és dokumentációra csak később került sor, a jogi aktusokra irányuló bizottsági javaslatok kíséretében.

14 Lásd: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_en.htm, további részleteket pedig: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

2. táblázat

Az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás – a 2014. március 5-én bejelentett, 2014–2020-ra szóló indikatív csomag

Finanszírozási forrás	Indikatív összeg (millió euró)
I. EURÓPAI BIZOTTSÁG (2014–2020)	
I.1. Átfogó fejlesztési támogatás (vissza nem térítendő támogatások)	1 565
Kétoldalú juttatás (elsősorban Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz):	
– éves cselekvési program 2014-re	140–200
– éves cselekvési programok (átlagban) – 2015–2020	780
Ernyőprogram („többet többért”) 2015–2020-ra	240–300
Szomszédsági Beruházási Keret	200–250
A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz (IcSP)	20
Közös kül- és biztonságpolitika (KKBP)	15
I.2. Makroszintű pénzügyi támogatás (kölcsönök) ¹	1 610
II. NEMZETKÖZI PÉNZÜGYI INTÉZMÉNYEK	
EBB	legfeljebb 3 000
EBRD	5 000
MINDÖSSZESEN	11 175

1 Ezenfelül 2015-ben egy új, 1,8 milliárd eurós MFA-kölcsön (MFA III) nyújtására került sor.

18

Önmagában a 2014. márciusi pénzügyi csomag főként (71,5%-ban) az EBB és az EBRD által Ukrajnának nyújtott potenciális kölcsönökből állt. Nincsen bizonyosság arra nézve, hogy az EBB és az EBRD teljes mértékben folyósítani fogja előirányzatait¹⁵. A csomag a 2007–2013 közötti évenkénti 140 millió euróról 2020-ig évenkénti 220 millió euróra emelte a vissza nem térítendő támogatások értékét. A („többet többért” elven alapuló) ernyőprogram alá tartozó támogatásoknak azonban nincsenek garanciái, mivel ezek a demokrácia elmélyítésében és az emberi jogok tiszteletben tartásában elért előrehaladástól függenek. Másrészt az MFA keretében történt folyósítások (3,41 milliárd euróból 2,21 milliárd euró) már túllépi a 2014 márciusában bejelentett csomagban szereplő indikatív összeget. Megállapítottuk, hogy az Ukrajna nehéz pénzügyi helyzetének kezelésére odaigért támogatás gyors folyósítására a legeredményesebb eszköz a Bizottság által irányított makroszintű pénzügyi támogatás volt.

A Bizottság különleges intézkedéseket alkalmazott az ukrajnai válság gyors kezelésére

19

Az Unió Ukrajna-politikáját több olyan stratégiai dokumentum támasztja alá, amely fő célkitűzéseket és prioritásokat határoz meg, és célja az uniós politika következetessé és eredményessé tétele. Ezeket a stratégiai dokumentumokat azonban nem úgy dolgozták ki, hogy olyan válsághelyzetben is iránymutatást tudjanak adni a politikai döntéshozatalhoz, mint amilyen 2013 novemberében Ukrajnában kezdődött. A Bizottságnak gyorsan és előre kidolgozott stratégia nélkül kellett megbirkóznia a gyökeresen megváltozott helyzettel.

20

A válság miatt az Ukrajnára vonatkozó többéves programozási eljárást felfüggesztették. A Bizottság nem tudta a kiemelt ágazatokat többéves távlatban kijelölő, szokásos egységes támogatási keretét alkalmazni a 2014-es és 2015-ös támogatási előirányzatok meghatározásakor. Amint azt a rendelet¹⁶ előírja, a Bizottság a támogatást éves különleges intézkedések formájában irányozta elő.

15 2014 óta az EBB-nek és az EBRD-nek körülbelül 940, illetve 870 millió euró értékű projekthitelről sikerült szerződést kötnie (2015. június végén érvényes, indikatív összeg).

16 A külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályok és eljárások megállapításáról szóló, 2014. március 11-i 236/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 77., 2014.3.15., 95. o.) 2. cikkének (1) és (5) bekezdése.

Az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás háttere

Az Unió *ad hoc* struktúrákat hozott létre nagyobb ukrajnai szerepvállalásának kezelésére

21

Az Ukrajnának 2014-ben nyújtott uniós támogatás jelentős növekedésével párhuzamosan az Unió új szerveket is létrehozott, amelyek szakértőket bevonva segítették tanácsadással az ukrajnai reformfolyamatot. A két legfontosabb ilyen kezdeményezés az Ukrajnát támogató csoport (SGUA) és az EU polgári biztonsági ágazati reformra vonatkozó tanácsadó missziója (EUAM)¹⁷. Mind a SGUA, mind az EUAM nagyban elősegíti az Unió és Ukrajna közötti együttműködést. Mindketten szakértelmükkel támogatják az uniós külképviselet által már támogatott célzott ágazatokat. Megállapítottuk, hogy emiatt fennáll a kockázata az uniós külképviselet tevékenységével való átfedésnek és annak, hogy ez zavaró lehet az ukrán hatóságok számára, különösen a korrupció elleni küzdelmet illetően, amely mindhárom érintett fél hatáskörébe beletartozik. 2015-ben a Bizottság lépéseket tett ennek a kockázatnak a kezelésére¹⁸.

22

A megnövekedett uniós támogatás felhasználásának biztosítására 2014 júniusában a Bizottság azt is tervbe vette, hogy létrehoz egy, az ukrán hatóságokkal közös független testületet a csalás és korrupció vizsgálatára¹⁹. 2015. év végéig ez a közös testület még mindig nem alakult meg.

Az ukrán kormányzat e területen tanúsított gyengeségének láttán az adományozók fokozták együttműködésüket

Az ukrán kormányzatnak nem volt erőssége az adományozók koordinációja

23

Az adományozók koordinációját az ukrán hatóságok rosszul irányították. A minisztériumok kevésbé kommunikáltak egymással, az ukrán oldalon hiányzott a tárgyalópartner, és nem volt egyértelmű a hatáskörök megoszlása. A közkiadásokkal és a pénzügyi elszámoltathatósággal foglalkozó 2006-os és 2011-es (PEFA-) értékelések (lásd: 46. bekezdés) bírálattal illették az ukrán kormányzat és az adományozók közötti, a külső támogatásra vonatkozó pénzügyi információáramlást. Az ukrán kormány 2008–2009-ben ugyan megkísérelte az adományozók koordinációjának központosítását, ám nem történtek egyértelmű felhatalmazások, így a politikai támogatás hamar elillant, és a kezdeményezés kudarcba fulladt.

- 17 Az EUAM nem végrehajtó jellegű, fegyvertelen, közös biztonság- és védelempolitikai misszió, amely stratégiai szinten nyújt támogatást, tanácsadást és mentorálást Ukrajna politikai és intézményi szereplőinek a civil biztonsági ágazat reformja terén.
- 18 Az átfedések korlátozása végett például azt az ideiglenes megoldást találták, hogy az EUAM csak a korrupció elleni iroda létrehozásán dolgozzon, míg a SGUA az Igazságügyminisztérium szintjén foglalkozék korrupció elleni reformokkal.
- 19 2014. június 25-i feljegyzés az Európai Bizottság Ukrajnának nyújtott támogatásáról: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm.

24

2014 óta a gazdasági fejlesztési és kereskedelmi minisztérium több lépést tett az adományozók koordinációjára, ám ezeknek az eredményei és fenntarthatósága mindmáig bizonytalan²⁰. A nemzetközi technikai segítségnyújtásra vonatkozó törvény kidolgozásának folyamata 2012-ben ugyan megkezdődött, de ezt 2014-ben felfüggesztették.

2014 óta az adományozói közösség javította belső koordinációját

25

Az adományozók növekvő ukrajnai szerepvállalása további gondokat vet fel az adományozói közösség koordinációját illetően, és túlterhelést jelent a helyszíni gyenge felvevőképesség számára. 2014 óta a Bizottság gyakran tart találkozót más fontosabb adományozókkal. Velük együtt elkészített és naprakészen tart egy ukrajnai támogatási térképet. Észrevételeztük, hogy az adományozói térkép olyan párhuzamos tevékenységekre derített fényt, mint például az EU és az USAID (az Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Ügynöksége) igazságügyi projektjei. A Bizottság ugyan nem tagja az EBRD több adományozót magában foglaló alapjának, de működnek olyan mechanizmusok, amelyek segítségével az EBRD összehangolhatja projekt- és programdöntéseit az illetékes bizottsági részlegekkel.

20 Ellenőrzésünk időpontjáig az adományozók koordinációjára vonatkozó felhatalmazások továbbra sem történtek meg, és az ukrán kormány nem alakított ki egyértelmű politikát az adományozókoordinációra nézve. 2014. július 8-án Brüsszelben magas szintű találkozóra került sor az Ukrajnának nyújtott nemzetközi támogatás összehangolása céljából (képviseletette magát számos adományozó ország, az Unió és más főbb nemzetközi intézmények és adományozó szervezetek). 2014 őszén adományozók és befektetők jöttek össze egy konferenciára, hogy megvizsgálják Ukrajna 2014–2016-ra szóló gazdasági fellendülési és növekedési menetrendjének végrehajtását. Ennek helyébe lépett 2015 áprilisában az Ukrajna támogatásáról az adományozók/az üzleti közösség és a civil társadalom számára rendezett nemzetközi konferencia.

26

A 2007–2015-ös időszakra nézve megvizsgáltuk, hogy a Bizottság²¹ és az EKSZ által nyújtott támogatás – a továbbiakban: uniós támogatás²² – eredményes módon segítette-e Ukrajna jól kormányzott állammá történő átalakítását. Elsősorban a közpénzgazdálkodás és a korrupció elleni küzdelem, valamint a gázágazat és az energiahatékonyság területére összpontosítottunk. Ezek az Ukrajna reformfolyamata szempontjából különösen fontos területek jelentős uniós támogatásban részesültek. A cél az irányítási folyamatok javítása volt, a nemzetközi standardok és követésre méltó gyakorlatok megismertetésével²³.

27

Ellenőrzésünk hatóköre kiterjedt az ENPI és az ENI valamennyi 2007 óta elindított uniós költségvetés-támogatási és makroszintű pénzügyi támogatási programjára, valamint a Bizottságnak az ukrajnai válsághelyzetre válaszul 2014-ben indított pénzügyi csomagjára. A megvizsgált programokat a **melléklet** sorolja fel.

28

Ellenőrzésünkre 2014 júniusa és 2015 decembere között került sor. Ellenőrzésünk a következőkre összpontosított:

- az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás eredményessége a közpénzgazdálkodás javítását és a korrupció elleni küzdelmet illetően;
- az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás eredményessége a gázágazat irányításának és az Unió gázellátása biztonságának javításában.

29

Az ellenőrzés a következőkkel készített interjúkon és a velük folytatott levelezésen alapult: a Bizottság, az EKSZ és az ukrajnai uniós külképviselet, ukrán hatóságok és ügynökségek, civil szervezetek, uniós tagállamok²⁴, nemzetközi pénzügyi intézmények és a Nemzetközi Energiaügynökség, valamint dokumentumok áttekintése, köztük politikai és stratégiai dokumentumoké, valamint más elemző központoktól és civil szervezetektől származó jelentéseké. Az ellenőrzés magában foglalt egy 2015. márciusi egyhetes kijevei helyszíni vizsgálatot is.

- 21 Elsősorban a „Szomszédságpolitikai és csatlakozási tárgyalások”, valamint a „Gazdasági és pénzügyek” és az „Energiaügy” területén illetékes főigazgatóságok.
- 22 2010 végéig az Európai Bizottság felelt az európai szomszédságpolitika koncepciójának kidolgozásáért, majd a támogatás és a teljes ENP-együttműködési keret programozásáért és megvalósításáért. Az EKSZ 2010. decemberi létrehozása óta az EKSZ felel a szakpolitika kidolgozásáért és az általános együttműködési keretért, a támogatások programozásáért való felelősség pedig megoszlik az EKSZ és a Bizottság között. A támogatások megvalósítása továbbra is a Bizottság felelősségi körébe tartozik.
- 23 Példák erre: a közpénzgazdálkodás terén az INTOSAI standardjainak és módszereinek meghonosítása, az államháztartási belső kontrollok összhangba hozása a nemzetközi standardokkal, törekvés a közbeszerzés terén elért uniós vívmányok felé való közelítésre. A korrupció elleni küzdelem terén az ENSZ korrupció elleni egyezményének és az Európa Tanács korrupcióval kapcsolatos polgárjogi egyezményének ratifikálása és átültetése a gyakorlatba.
- 24 Franciaország, Olaszország, Magyarország, Szlovénia és Svédország.

I. rész. Az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás eredményessége a közpénzgazdálkodás javítását és a korrupció elleni küzdelmet illetően

30

Megvizsgáltuk, hogy az Unió és Ukrajna közötti párbeszéd eredményes volt-e a közpénzgazdálkodás és a korrupció elleni küzdelem kezelésében, hogy az uniós támogatást úgy tervezték-e meg és úgy kísérték-e figyelemmel, hogy az eredményesen járuljon hozzá a közpénzgazdálkodás és a korrupció elleni küzdelem javításához, és hogy ezeken a területeken az kézzelfogható és fenntartható eredményeket ért-e el. A megállapításainkhoz felhasznált és az ellenőrzött felekkel megvitatott fő dokumentumalapú bizonyítékok olyan belső források voltak, mint a Bizottság belső irányítási jelentései a monitoringról, az éves előrehaladásról és a szabályszerűségről, valamint olyan külső források, mint a PEFA, a SIGMA, az OECD és civil szervezetek jelentései.

A közpénzgazdálkodásról folytatott EU–Ukrajna párbeszéd jelentős mértékben javult 2013 óta, a korrupció elleni küzdelemről szóló párbeszéd pedig 2011 óta

A közpénzgazdálkodásról folytatott EU–Ukrajna párbeszéd: széttagolt volt a megközelítés, és 2013-ig nem volt hiteles közpénz-gazdálkodási reformstratégia

31

Hivatalosan mind a közpénzgazdálkodás, mind a korrupció elleni küzdelem része volt a párbeszéd folyamatnak (lásd: 11. bekezdés). Az ellenőrzött időszak nagy részében a közpénzgazdálkodás azonban csak szerény helyet kapott az Unió és Ukrajna közti párbeszédben. Az Unió és Ukrajna közötti párbeszéd dokumentumai a közpénzgazdálkodásnak csak néhány összetevőjére összpontosítottak²⁵. A közpénzgazdálkodás és a korrupció elleni küzdelem alig jelent meg a 2007–2013-as országstratégiai dokumentumban, illetve a két (2007–2010-es és 2011–2013-as) nemzeti indikatív programban.

32

Az Európai Bizottság Ukrajnával folytatott együttműködésére vonatkozó 2010-es értékelés²⁶ erősen bírálta a közpénz-gazdálkodási témák ukrainai kezelését, és megjegyezte, hogy nem volt olyan keret, amely lehetővé tette volna az ukrán kormánnyal közpénz-gazdálkodási témákról folytatott mélyrehatóbb politikai párbeszédet. A közpénzgazdálkodás egészével nem foglalkozott egyetlen külön albizottság sem. PFM components (e.g. audit, financial control and public procurement) were discussed in various relevant subcommittees. Az értékelés nem találta e célra alkalmas vagy elégséges struktúrának sem az ágazati költségvetés-támogatási programok előrehaladásának értékelésére létrehozott monitoringcsoportokat, sem a gazdasági és szociális, pénzügyi és statisztikai albizottságot, amely utóbbi csak évente egyszer ült össze és igen széles témakörrel foglalkozott²⁷.

25 A közpénzgazdálkodás kiválasztott összetevői a közbeszerzés, az adózás és – sokkal szerényebb mértékben – az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzése, a külső ellenőrzés és a költségvetés-tervezés voltak.

26 „Értékelés az Európai Bizottság Ukrajnával folytatott együttműködéséről”, az Európai Bizottság részére az ADE – Analysis for Economic Decisions („Elemzés gazdasági döntésekhez”) által végzett értékelés, 2010. december.

27 Uo., 87. o.

33

Régóta fennálló probléma volt a hiteles közpénz-gazdálkodási reformstratégia hiánya. 2007-ben az ukrán kormány elfogadott egy világbanki segítséggel elkészült közpénz-gazdálkodási stratégiát. Az Unió az ellenőrzött időszak során 2007-ben és 2010-ben tett javaslatot közpénz-gazdálkodási célú költségvetés-támogatási programra. Mindkét javaslatot törölték, mivel arra számítottak, hogy egy 2008 januárjában elkezdődött, 50 millió dollár értékű világbanki projekt mélységükben lesz képes kezelni a közpénz-gazdálkodási problémákat. A Világbank közpénz-kezelés-korszerűsítési projektje azonban nem érte el célkitűzéseit²⁸. A 2010-es évvel kezdődően több fontos tanulmány és értékelés mutatott rá az ukrán közpénz-gazdálkodási stratégia hiányosságaira²⁹.

34

E bírálatokra reagálva 2011-től kezdve az Unió sokkal kifejezettebben megkövetelte a pénzgazdálkodási reform végrehajtását³⁰. 2012-ben a Pénzügyminisztérium létrehozott egy közpénz-gazdálkodási munkacsoportot egy olyan reformstratégia kidolgozására, amely lehetővé tenné a 2011-ben a pénzgazdálkodással, különösen a közbeszerzéssel kapcsolatos lassú haladás miatt felfüggesztett költségvetés-támogatás újraindítását. A Bizottság – elsősorban a kijevi uniós külképviselet útján – széles körűen segítette a Pénzügyminisztériumot abban, hogy a 2013-as vilniusi csúcstalálkozó előtt elfogadható pénzgazdálkodási reformstratégiát és cselekvési tervet tudjon kidolgozni.

Az Unió és Ukrajna közötti párbeszéd a korrupció elleni küzdelemről: lassú indulás és korlátozott előrehaladás, pedig az ellenőrzött időszak legnagyobb részében történtek uniós erőfeszítések, az euomajdani események nyomán pedig ezek új lendületet is kaptak

35

A korrupció elleni küzdelem említést nyert az EU és Ukrajna közötti 1994-es partnerségi és együttműködési megállapodásban, és szerepelt az Ukrajnával folytatott párbeszéd napirendjén is. A 2004-es narancsos forradalom után Ukrajna megpróbálkozott azzal, hogy erősítse a korrupció elleni küzdelmet, s ehhez nemzetközi szervezetek elemzéseire és javaslataira alapozva új keretrendszert hozott létre. Az Unió sürgette Ukrajnát, hogy csatlakozzék a korrupció ellen fellépő államoknak az Európa Tanács keretében működő csoportjához (GRECO) és valósítsa meg annak ajánlásait, illetve hogy ratifikálja az ENSZ korrupció elleni egyezményeit. Ukrajna 2006-ban lépett be a GRECO csoportba és 2009-ben ratifikálta az ENSZ-egyezményeket. 2010-ig a nemzetközi ajánlások megvalósítása lassan haladt³¹.

36

2010 decemberében az újonnan megválasztott ukrán parlament hatályon kívül helyezte a korrupció elleni törvényhozási csomagot, illetve más, 2009-ben elfogadott, de a gyakorlatba soha át nem ültetett intézkedéseket. Erre válaszul 2011-től kezdve az Unió a korrupció elleni jogalkotással és intézményekkel kapcsolatos célkitűzéseket vett fel vízumliberalizálási cselekvési tervébe.

28 A 2015-ös végleges projektértékelés „nem kielégítő” általános minősítést adott a végeredményekre: „Végeredmény: a célkitűzések relevanciáját érdeminek minősítjük, tekintve a közpénz-gazdálkodási reform kormányzati ütemtervét. A kidolgozás relevanciáját csekélynek minősítjük, mivel nem egyértelmű, hogy a projekt tervezett tevékenységei az átláthatóság célkitűzésére irányultak-e. A közpénz-gazdálkodás-javítási célkitűzéseket a működési hatékonyság terén csak csekély mértékben sikerült elérni. A közpénz-gazdálkodás-javítási célkitűzéseket az átláthatóság terén csak elhanyagolható mértékben sikerült elérni. A hatékonyságot csekély mértékűnek minősítjük. Ezek a minősítések jelentős hiányosságokra utalnak a projektek előkészítésében és végrehajtásában, ezért a végeredmény minősítése »nem kielégítő«.” (Lásd: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>.)

29 A 2011-ben közzétett SIGMA-áttekintés észrevételezte, hogy a stratégia leginkább a Világbank közpénz-gazdálkodási tervének céljaira irányult, míg más pénzgazdálkodási területeket kevésbé fedett le. A stratégia hatókörét bírálta az európai szomszédságpolitika régiójába tartozó egyes kiválasztott országok közpénz-gazdálkodási kérdéseit vizsgáló tanulmány és az Európai Bizottság Ukrajnával folytatott együttműködésére vonatkozó 2010-es értékelés is.

30 A 2011. december 19-i csúcstalálkozót követően a bővítésért és európai szomszédságpolitikáért felelős európai biztos informális dokumentumot nyújtott át Ukrajna első miniszterelnök-helyettesének arról, hogy milyen közpénz-gazdálkodási előírások betartása esetén lehetséges előrehaladást elérni a költségvetés-támogatás terén. Az előírások között szerepelt egy közpénz-gazdálkodási munkacsoport

37

Az Euromajdani forradalom nyomán az Unió további lépésekkel tette hangsúlyosabbá a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos ajánlásait. A társulási egyezmény 2014-es aláírását követően az Unió és Ukrajna közötti 2015-ös társulási egyezmény több rövid távú prioritást is megadott, különösen a 2014. október 14-én elfogadott korrupcióellenes törvényhozási csomag gyakorlatba való átültetése, valamint Ukrajna országos korrupció elleni hivatalának és országos korrupció-megelőzési ügynökségének létrehozása és tevékenységük eredményessé tétele céljával. A párbeszéd folyamatába jobban bevonták a civil szervezeteket is, ami fontos elemként a korrupcióellenes reformok elakadásának kockázatát volt hivatott csökkenteni.

A támogatás úgy volt megtervezve, hogy lehetővé tegye a kifizetések gyors folyósítását, de nem mindig vette eléggé figyelembe a megvalósítandó reformokat

A közpénzgazdálkodással és a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatban a költségvetés-támogatási és makroszintű pénzügyi támogatási programokba foglalt feltételeknek több hiányossága volt

38

A közpénzgazdálkodási reform része a költségvetés-támogatás azon általános feltételeinek³², amelyeket bármely kifizetésfolyósítást megelőzően teljesülniük kell itélni. A rögzített összegű részletek folyósításának egyetlen szükséges feltétele ezen általános feltételek teljesülése. Az, hogy a közpénzgazdálkodási értékelés pozitív-e, azon múlik, hogy elégséges előrehaladást értek-e el a közpénzgazdálkodási reformstratégia megvalósításában³³. Az ukrajnai költségvetés-támogatási programok finanszírozási megállapodásai azonban soha nem írták le egyértelműen, hogy milyen mérföldköveken vagy outputokon alapuló lépések felelnek meg az „elégséges előrehaladás” megkövetelt szintjének³⁴.

39

A valamennyi részlet folyósításával kapcsolatos általános pénzgazdálkodási feltételeken, illetve a közpénzgazdálkodási és a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos projekteken kívül egyes programok a változó összegű részletek folyósításával kapcsolatban is tartalmaztak külön közpénzgazdálkodási vagy a korrupció elleni küzdelemre vonatkozó mutatót. A mutatók az érintett változó összegű részletek jelentős részét (általában 10–20%-át) fedték le. Az, hogy ezeknél a mutatóknál a teljesítési arány viszonylag szerény volt, azt tükrözi, hogy a közpénzgazdálkodási reformfolyamat során ez a megközelítés korlátozott többletértéket hozott (lásd: 50. bekezdés).

felállítás, valamint egy közpénzgazdálkodási reformstratégia és cselekvési terv kidolgozása.

- 31 Lásd: OECD Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Istanbul Anti-Corruption Action plan, „Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report” („Kelet-európai és közép-ázsiai korrupcióellenes hálózat, isztambuli korrupció elleni cselekvési terv, második monitoringforduló, Ukrajna, monitoringjelentés”, 2010. december) (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).
- 32 Az ágazati költségvetés-támogatási programok általában mind rögzített, mind változó összegű részletfizetésekkel élnek. A rögzített összegű részletek kifizetéséhez bizonyos általános feltételeknek kell teljesülniük, míg a változó összegű részletek folyósítása ezen felül egyes specifikus mutatókkal kapcsolatos előrehaladástól is függ. Az általános feltételeknek minden részlet folyósításához teljesülniük kell. Ezek a feltételek a következőkkel kapcsolatosak: nemzeti/ágazati politikák és reformok („közpolitikák”), stabil makrogazdasági keret, közpénzgazdálkodás – 2012 óta – a költségvetés átláthatósága és felügyelete.
- 33 Pl. a határigazgatási költségvetés-támogatási programban szerepel egy olyan feltétel, amelyhez csak „a középtávú költségvetési keret kidolgozásában előírt progresszív javulás” volt szükséges; a 2012-es Energia II költségvetés-támogatási program a közpénzgazdálkodással kapcsolatban szintén igen tág feltételt szab meg: a közpénzgazdálkodás javításával kapcsolatban egy meg nem nevezett programot említ.
- 34 Lásd: a Számvevőszék 11/2010. sz. különjelentése az AKCS-, latin-amerikai és ázsiai országoknak nyújtott általános költségvetési támogatás bizottsági irányításáról (<http://eca.europa.eu>).

40

A makroszintű pénzügyi támogatási programok keretében a pénzügyi megállapodások nem teszik lehetővé, hogy a Bizottság a programban kikötött feltételek teljesítési fokának arányában folyósítsa a kifizetéseket. A Bizottság ezért fenntartja magának a mérlegelés jogát a feltételek megszővegezésére, illetve teljesültségi fokuk megítélésére nézve. Ez a mérlegelési jogkör azonban egyes esetekben túlságosan széles körűnek bizonyult (lásd: **2. háttérmagyarázat**):

2. háttérmagyarázat

A makroszintű pénzügyi támogatással kapcsolatos feltételek meghatározásának, illetve teljesülésük értékelésének rugalmassága

- A 2013-as MFA I keretében a pénzgazdálkodási feltételeket általánosan fogalmazták meg, ami tág mérlegelést hagyott teljesültségi fokuk megítéléséhez³⁵ (ez érvényes az MFA I energiaügyi vonatkozású feltételeire is; lásd: 70. bekezdés).
- Ezenkívül valamennyi Ukrajnának nyújtott MFA-kölcsön olyan feltételekkel él, amelyek az előrehaladás értékelését megkönnyítendő több részfeltételt együtt kezelnek; ez megnehezítheti az értékelés folyamatát, amikor az átfogó feltételnek csak egy része teljesül³⁶.
- A makroszintű pénzügyi támogatás feltételeinek esetében a teljesülési szakaszokat minősítő kifejezések nem egyeztek meg a különböző programoknál³⁷, és nem volt egyértelműen meghatározva, hogy a részleges értékelések milyen határértékeket vagy időbeli határokat vegyenek figyelembe.

35 Az MFA 1 általános megfogalmazásaira néhány példa: „egy közbeszerzési rendszer létrehozása felé történő további előrelépés”, „az ellenőrzések számának és minőségének megfelelő növelése”, „a héa adminisztrációs rendszerének erősítése felé tett jelentős előrelépés”.

36 MFA I, 2. részlet – 1., 2., 4. feltétel (közpénzgazdálkodás), 11. feltétel (energiaügy); MFA II, 4. feltétel (korrupció elleni küzdelem); MFA III, 2. részlet – 5. (közpénzgazdálkodás), 6. (korrupció elleni küzdelem) és 8. (állami tulajdonú vállalatok) feltétel; MFA III, 3. részlet – 7. (korrupció elleni küzdelem), 13. (energiaügy), 18. (kereskedelem) és 19. (igazságügy) feltétel. Összesen 12 összetett feltétel van, ami Ukrajna összes MFA-feltételei 17%-ának felel meg.

37 Teljesült (MFA I és II), jelenleg teljesítés alatt (MFA I), nagyrészt teljesült (MFA I és II), részben teljesült – előrehaladás történt (MFA II), nem teljesült, de jó előrehaladás történt (MFA II).

Az ágazati költségvetés-támogatást általában előre ütemezték, noha eddig viszonylag kevés előrehaladás mutatkozott a strukturális reformok terén

41

Az ágazati költségvetés-támogatási programokat általában úgy tervezték meg, hogy az elkülönített összeg jelentős részét már a program legelején folyósítsák. 2012 előtt az ágazati költségvetés-támogatás előre ütemezett része, vagyis a teljes egészében és rendszerint késedelem nélkül folyósított rögzített összegű részlet 31% és 49% között mozgott (lásd: **3. táblázat**).

42

Noha a 2007–2010-es időszakra megtervezett ágazati költségvetés-támogatási programok előre ütemezett kifizetései összhangban voltak a költségvetés-támogatási irányvonalakban javasolt általános határértékekkel³⁸, az előreütemezés mégis ellentmondásban állt a reformpolitikák ukrain végrehajtásának gyengeségével³⁹ (lásd még: 1. és 2. ábra) és a változó összegű részletek folyósítási feltételeinek viszonylag gyenge teljesítésével. A két legutóbbi programot (Energia II és regionális fejlesztés) már úgy tervezték, hogy a kezdeti kifizetési részlet alacsonyabb legyen, tekintettel arra a kockázatra, hogy a kezdeti magasabb összegű kifizetés csökkentheti a reformok végrehajtására való kedvet, amely reformok végrehajtásától azután a következő, alacsonyabb összegű változó részletek folyósítása függ.

3. táblázat

Ukrajna: ágazati költségvetés-támogatási előreütemezés (a kezdetben előirányzott összegek)

Programok ¹	Összesen	Rögzített összegű részletek	Változó összegű részletek	Rögzített összegű részletek
		millió euró		%-ban
Energiahatékonyság (2008)	63	31	32	49%
Energia I (2007)	82	40	42	49%
Környezetvédelem (2009)	35	15	20	43%
Határigazgatás (2010)	60	25	35	42%
Szállítás (2009)	65	27	38	42%
Kereskedelem (2008)	39	12	27	31%
Regionális fejlesztés (2013)	50	6,5	43,5	13%
Energia II (2012)	45	5	40	11%

1 Az összegek csak a költségvetés-támogatási összetevőt foglalják magukban, a kiegészítő támogatás összetevőjét nem (összesen 24 millió euró az Energia I, a kereskedelem, az energiahatékonyság és a határirányítás terén).

Forrás: Európai Bizottság.

- 38 A költségvetés-támogatási iránymutatások például 60–40% arányban javasolják megszabni a rögzített és változó részletek arányát az ágazati költségvetés-támogatáson belül; a változó részletek aránya magasabb a kockázatosabb, illetve az alacsonyabb végrehajtási szintet felmutató országok esetében.
- 39 Például az éves haladásjelentések, a külügyi monitoringjelentések és az ágazati költségvetés-támogatás kifizetését megelőző teljesítményértékelő jelentések értékelése alapján.

2014-ben és 2015-ben az uniós támogatás úgy volt megtervezve, hogy potenciálisan gyors folyósítást tegyen lehetővé

43

Ukrajna kritikus fizetési mérlegére és költségvetési helyzetére válaszul a 2004 óta nyújtott uniós pénzügyi támogatás főként gyorsan jóváhagyott és folyósított általános költségvetés-támogatásból (államépítési szerződés) és makroszintű pénzügyi támogatási kölcsönökből állt (lásd: **4. táblázat**). Jelenleg az MFA kölcsönök (eddig 2,21 milliárd eurót folyósítottak) dominálnak az Ukrajnának folyósított összegek között, mellettük eltörpül az uniós támogatás minden más formája, így a kumulatív költségvetés-támogatás is. Az Ukrajnának nyújtott kölcsönöknek ez a megugrása a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság számára is előzmény nélküli, hiszen jelentősen felülmúlja a Főigazgatóság összes 2002 és 2014 közötti MFA-folyósítását.

44

Az Ukrajnának nyújtott MFA II kölcsön előreütemezése, akárcsak az MFA I kevésbé szigorú feltételei, a pénzügyi és végső fokon politikai összeomlás kockázatára reagáltak. A Bizottság ugyanígy 250 millió eurót, vagyis 70%-ot folyósított 2014 júniusában, az aláírástól számított egy hónapon belül⁴⁰ az államépítési szerződésre, és így csak 105 millió eurót (az egész összeg 30%-át) hagyott a viszonylag sok feltételtől függő változó részletre (8 feltétel és 29 mutató).

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

4. táblázat

Ukrajna: az MFA-val és az államépítési szerződéssel kapcsolatos gyors folyósítás 2014-ben és 2015-ben (2015. december 31-i állapot)

Támogatás	Programok (aláírás éve)	Összesen	2014-ben	2015-ben	végre-hajtandó
			folyósított	folyósított	
millió euró					
Makroszintű pénzügyi támogatás keretében nyújtott kölcsönök	MFA I (2013)	610	360	250	0
	MFA II (2014)	1 000	1 000	n.a.	0
	MFA III (2015)	1 800	n.a.	600	1 200
	MFA összesen	3 410	1 360	850	1 200
Költségvetés-támogatás	Államépítési szerződés (2014)	355	250	0	105
Mindösszesen		3 765	1 610	850	1 305

Forrás: Európai Bizottság.

Javult az uniós támogatás végrehajtásának monitoringja

Az Unió és különböző nemzetközi szervezetek rendszeresen értékelték a közpénzgazdálkodás és a korrupció elleni harc ukrajnai helyzetét

45

Az ellenőrzött időszak során különböző uniós és nemzetközi szervezetek/eszközök értékelték a közpénzgazdálkodás⁴¹ és a korrupció elleni harc⁴² ágazatát Ukrajnában. A pénzgazdálkodási ágazat, illetve a korrupció elleni harc állapota jól ismert volt a megvalósított projektek és az éves külügyi monitoringjelentések miatt is. Az európai szomszédságpolitikai haladásjelentések lényeges szerepet töltek be az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás megtervezésében, noha a költségvetés átláthatóságának kérdésével kifejezetten csak 2015-től kezdve foglalkoztak.

Javult a költségvetés-támogatás monitoringjának keretrendszere, de a költségvetés-támogatás független értékelésére nem kerül rendszeresen sor

46

Annak, hogy a Bizottság kedvező értékelést adott a közpénz-gazdálkodási ágazatról, kiemelten fontos referenciaforrások voltak a 2006-os és 2011-es közkiadási és pénzügyi elszámoltathatósági jelentések. Annak ellenére is így volt ez, hogy Ukrajna gyenge PEFA-értékeket ért el⁴³, illetve a PEFA egyes tulajdonságai ellenére is: a PEFA-értékelések nem elég gyakoriak ahhoz, hogy figyelemmel tudják kísérni az uniós források felhasználását, a PEFA-mutatók pedig nem fedik le teljesen az uniós szakpolitikák által célzott közpénz-gazdálkodási prioritásokat. A költségvetés-támogatási iránymutatások⁴⁴ továbbra is a PEFA-t jelölik meg mint a preferált magas szintű közpénz-gazdálkodási értékelési eszközt, de 2010 óta a Bizottság a saját közpénz-gazdálkodási éves jelentéseit is felhasználja az éves előrehaladás értékeléséhez.

47

2012 óta a Bizottság is megerősítette költségvetés-támogatási monitoring-keretrendszerét, amennyiben felállított egy szolgálatközi költségvetés-támogatási irányítóbizottságot és létrehozott egy kockázatkezelési keretet.

- 41 A közpénzgazdálkodásra vonatkozó fő referenciadokumentumok a következők voltak: a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság két operatív értékelése (2009 és 2014); az uniós képviselő éves közpénz-gazdálkodási jelentései 2010-től kezdődően; a Világbankkal és az Unióval együtt készített 2006-os és 2011-es két PEFA-értékelés (lásd: 46. bekezdés), valamint a 2011-ben közzétett SIGMA (kormányzás- és vezetésfejlesztési támogatás)-értékelés.
- 42 A korrupció elleni küzdelem fő referenciadokumentumai a következők voltak: a vízumliberalizálási cselekvési terv haladásjelentései 2011-től kezdve, az ENSZ Kábítószer-és Bűnügyi Hivatalának 2013-as jelentése, GRECO-jelentések, az Európa Tanács és az OECD (a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) jelentései, a Transparency International felmérései és a korrupció elleni harc isztambuli cselekvési terve.
- 43 Az átlaghoz képest erős (A és B), illetve gyenge mutatók (C és D) aránya mindkét PEFA-értékelésben 40–60% volt, a 2011-es jelentésben azonban nőtt a D-k aránya. Alapvető fontosságú kérdések voltak a beszámolóban nem szereplő kormányzati műveletek mértéke, az egyéb állami szervektől eredő összesített államháztartási kockázat fölötti felügyelet, a bérszabályozás eredményessége és a külső ellenőrzés. *Forrás:* Világbank. 2012. Ukraine - Public financial management performance report („Ukrajna – közpénz-gazdálkodási teljesítményjelentés”). Washington, DC: Világbank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>.
- 44 Költségvetés-támogatási irányvonalak 2007-re és 2012-re.

48

Megállapítottuk, hogy az uniós költségvetés-támogatást Ukrajnában nem értékelik rendszeresen. A Bizottság mindegyik programra nézve a finanszírozási megállapodásban állapíthatja meg az értékelési keretrendszert. A Bizottság Ukrajnában csak három ágazati költségvetés-támogatási programra (Energia I, Energiahatékonyság és Határigazgatás) nézve tervezett félidős értékelést. Utólagos záróellenőrzésre soha nem került sor, de az átfogó ukrainai költségvetés-támogatási műveletek értékelése 2014-ben végül elkészült⁴⁵.

Az uniós támogatások kifizetésének bizottsági felfüggesztése jót tett a közpénz-gazdálkodási prioritásoknak

49

Utolsó eszközként a költségvetés-támogatási kifizetések közvetlen felfüggesztése eredményesnek bizonyult a közpénz-gazdálkodási ágazat uniós prioritásainak előbbre vitelében. A Bizottság 2011-ben kétszer élt ezzel az eszközzel. 2014-ben és 2015-ben egyes MFA-folyósítások késleltetése szintén segítette biztosítani, hogy a program egyes feltételeit megfelelően teljesítsék (lásd: **3. háttérmagyarázat**).

45 IBF International Consulting, „Evaluation and Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report” („Értékelés és költségvetés-támogatási műveletek Ukrajnában, záróértékelési jelentés”), 2014. szeptember.

A reformok elősegítése érdekében visszatartott kifizetések: néhány példa

- 2011 februárjában valamennyi költségvetés-támogatási programhoz kapcsolódó folyósítást felfüggesztettek, válaszul a nemzetközileg elfogadható 2010-es beszerzési törvénnyel kapcsolatos visszalépésre. A felfüggesztés csak 2011 szeptemberében szűnt meg, miután az ukrán parlament 2011 júliusában olyan közbeszerzési törvényt hagyott jóvá, amely összhangban volt a követendő nemzetközi gyakorlattal.
- Az Unió és Ukrajna közötti együttműködés stagnálására, illetve a hiteles pénzgazdálkodási reformstratégia elhúzódó hiányára reagálva 2011 decemberében minden 2011-ben kérelmezett költségvetés-támogatási kifizetést felfüggesztettek. Miután 2013. november 27-én hivatalosan elfogadtak egy elfogadható közpénz-gazdálkodási reformstratégiát és cselekvési tervet, folyósításra kerültek a késleltetett költségvetés-támogatási kifizetések (9. részlet összesen 87,9 millió euró értékben).
- A 2014-ben és 2015-ben kifizetett MFA-részletek kapcsán nehéznek bizonyult kimutatni, hogy elégséges előrehaladás történt a feltételek teljesítése terén. A Bizottság 2015 áprilisára halasztotta az MFA I záró részletének folyósítását. Elhalasztotta az MFA II második részletének kifizetését is, mégpedig 2014 decemberére, amikor már elégséges előrehaladást tudott megállapítani ukrán partnerénél.

Az uniós támogatás révén elért eredmények továbbra sem szilárdak

A reform korlátozott előrehaladása és az ukrán hatóságok húzódozása kihatott egyes közpénzgazdálkodással és a korrupció elleni harccal kapcsolatos feltételek teljesítésére, és késleltette a költségvetés-támogatás végrehajtását

50

Az ellenőrzött időszak legnagyobb részében az, hogy a költségvetés-támogatási programokban a közpénzgazdálkodással és a korrupció elleni harccal kapcsolatos általános és specifikus feltételek nem teljesültek teljes mértékben, leginkább az ukrán hatóságok konkrét irányítási reformok iránti habozását tükrözte. Az első részletek folyósítását több ízben főként azért halasztották el, mert az általános közpénz-gazdálkodási feltételek nem teljesültek (lásd: 49. bekezdés). A változó összegű részleteknek a közpénz-gazdálkodási és a korrupció elleni harccal kapcsolatos specifikus feltételek teljesülésétől függő folyósítási aránya 67% és 25% között mozgott (az előbbi az Energia I programnál, az utóbbi az energiahatékonysági és a határirányítási programoknál). A reformfolyamat lendületének hiányát mutatta az is, hogy a több változó összegű részlettel rendelkező programokban a második részletnél általában alacsonyabb volt a teljesítési arány, mint az elsónél.

51

A reform ütemét az is lassítja, hogy az ukrán hatóságok az Unió által folyósított ágazati költségvetés-támogatás keretében kapott összegeket egy költségvetésen kívüli alapon keresztül utalják tovább. A költségvetés-támogatási összegeket egy külön alap bevételeként kezelik, és egy hosszadalmas, 11 lépésből álló eljárás útján folyósítják. Az Energia I első részleténél két évig tartott ez az eljárás. Ezt bírálat érte mind az Energia I program félidős értékelésénél, mind az ukrainai költségvetés-támogatási programok 2014-es értékelésénél. Az utóbbi értékelés szerint 2014 közepéig a folyósított költségvetési támogatási forrásoknak körülbelül csak a fele került át költségvetési végrehajtásra.

A makroszintű pénzügyi támogatás terén a közpénz-gazdálkodási feltételek többségét nagyrészt teljesítettnek ítélték meg, noha a végrehajtásban hiányosságok mutatkoztak

52

A Bizottság értékelése szerint az MFA I és II közpénz-gazdálkodási részében a feltételek fele nagyrészt teljesült, és csak egyet ítélték nem teljesítettnek. A folyósításra való tekintettel azonban a Bizottság saját mérlegelési jogkörében kedvezően ítélte meg több közpénz-gazdálkodási feltétel teljesülését, pedig a helyszínen a megvalósításban hiányosságok a mutatkoztak (lásd: **4. háttérmagyarázat**).

A közpénz-gazdálkodási feltételek teljesülésének hiányosságai az MFA-kölcsönöknél: néhány példa

Az MFA I második részlete:

- 2. feltétel: a Monopóliumellenes Bizottság ugyan megkezdte működését, de 2015-re költségvetési bizonytalansággal nézett szembe, és továbbra is fennáll rá nézve a forráshiány kockázata.
- 4. feltétel: noha sor került képzési stratégia elfogadására a kormányzat minden szintjén dolgozó belső-kontroll-tisztviselők számára, ennek a stratégiának megvoltak a hiányosságai (elégtelen kidolgozottság; tervezési hiányosságok; az ütemterv, a finanszírozásra vonatkozó információk és a mennyiségi kritériumok hiánya; kevés kötődés a közpénz-gazdálkodási ágazat reformjához). A belső ellenőrzés tekintetében nem vezettek be igazolást.

Az MFA II második részlete:

- 1. feltétel: a beszerzési szervek és az ajánlatkérők jelentős része ugyan időben közzétette beszerzési terveit, ezek többségének azonban elégtelen volt a kidolgozottsága. Ezenkívül a 2015-ös állami költségvetés kései elfogadására (2014. december 29.) való tekintettel meg lehet kérdőjelezni a közbeszerzési igények és az állami költségvetés kapcsolatát.

Az ukrán kormány a közpénzgazdálkodás terén több jogalkotási célt elért ugyan, de sok hosszú távú kérdés továbbra is fennáll

53

A Bizottság általánosságban úgy ítéli meg, hogy az ellenőrzött időszak fő pénz-gazdálkodási eredményeit a 2013-as közpénz-gazdálkodási reformstratégia és cselekvési terv jelentik⁴⁶. A Pénzügyminisztérium viszonylag nagy mértékben elkötelezte magát a stratégia mellett. Az elért reformok fenntarthatósága, illetve a stratégia láthatósága és további relevanciája azonban közvetlenül Ukrajna további politikai szerepvállalásán múlik. Az ellenőrzött időszak fő közpénz-gazdálkodási területeinek eredményeit az **1. ábra** foglalja össze.

54

Noha az Unió és más adományozók támogatásainak feltételei nem teljesültek teljes mértékben, 2010 és 2012 között mégis több közpénz-gazdálkodási vonatkozású jogalkotási döntés elfogadására került sor. Az ukrán kormányzat azonban nem fordított elég figyelmet a szabályok betartására: a vonatkozó tagállami joganyag rossz minőségű volt; a témához nem rendeltek elégséges forrást; ellentmondásos és visszalépést jelentő törvénymódosításokat fogadtak el. Az azonnali megvalósítás ezért általában nem járt sikerrel. A közpénz-gazdálkodási reformok sikerre vitele ebben az időszakban annál is nehezebb lett volna, mert 2013-ig nem létezett strukturált közpénz-gazdálkodási reformstratégia (lásd: 34. bekezdés).

⁴⁶ Bizottsági munkatársakkal készült interjúk és az éves haladásjelentések alapján.

Pénzgazdálkodási fejlemények Ukrajnában, 2010–2015

Közpénzgazdálkodási területek	Közpénzgazdálkodással kapcsolatos fejlemények, 2010–2013		Közpénzgazdálkodással kapcsolatos fejlemények, 2014–2015
	Javítások/fejlesztések	Problémák/hiányosságok	
Közbeszerzés	<ul style="list-style-type: none"> • 2010/2011 – új, viszonylag progresszív közbeszerzési törvények • 2010 – létrehozzák a Monopóliumellenes Bizottságot 	<ul style="list-style-type: none"> • Ellentmondásos és visszalépést jelentő törvénymódosítások az Unió erőteljes közbelépését teszik szükségessé. • Forráshiány a Monopóliumellenes Bizottságnál. 	<ul style="list-style-type: none"> • Új közbeszerzési törvény, a kivételek számának csökkenése, a verseny nélkül odaítélt közbeszerzések számának csökkenése. • A Monopóliumellenes Bizottság megkezdi működését, de jelentősek a korlátai és a költségvetési bizonytalanság.
Adóhatóságok	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 – új adótörvény 	<ul style="list-style-type: none"> • Az új adótörvény minőségét az adományozók és az üzleti közösség nem tekintik megfelelőnek. 	<ul style="list-style-type: none"> • Az adórendszer újabb reformja. • Csökkennek a héahátralékok, de megnövekedésük kockázata fennmarad. • 2015-ben működésbe lép az elektronikus héa.
Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzése	<ul style="list-style-type: none"> • 2008-ban törvénytervezet születik • 2011 – az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzésének jogalapja • 2012 – etikai kódex/módszertani ajánlások • 2012-től – belső ellenőrzési egységek a minisztériumokban és más kormányzerveknél 	<ul style="list-style-type: none"> • Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó törvény hatályba léptetését ismételtelen elhalasztják. 	<ul style="list-style-type: none"> • Egyértelműbbé teszik az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó előírásokat, de azok nem felelnek meg teljesen az uniós standardoknak. • A belső kontrollért és ellenőrzésért felelős állami tisztviselők képzésének új stratégiája.
Ukrajna számvevőszéke		<ul style="list-style-type: none"> • 2010 – A bevételek kizárásával jelentős mértékben csökkentik az ukrajnai számvevőszék hatáskörét. 	<ul style="list-style-type: none"> • A Számvevőszék hatáskörét ismét kiterjesztik a bevételekre. • Az új számvevőszéki törvény kiterjeszti annak hatáskörét az állami tulajdonú vállalatoknak az állammal folytatott tranzakcióira • 550-ről 386-ra csökkentik a munkatársak létszámát.
A költségvetés átláthatósága			<ul style="list-style-type: none"> • A 2015-ös állami költségvetésnél több határidőt nem tartanak be, és nem kerül sor nyilvános konzultációra
Költségvetési törvény	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 – új költségvetési törvény 	<ul style="list-style-type: none"> • Többek megítélése szerint különböző hiányosságai vannak. 	<ul style="list-style-type: none"> • A költségvetési törvény módosítása nagyobb figyelmet irányít a költségvetés decentralizációjára. • Három költségvetésen kívüli társadalombiztosítási alap konszolidációja.

Forrás: Európai Számvevőszék.

55

A reformok új lendületre kaptak 2014-ben és 2015-ben, főként újabb jogalkotási döntéseknek köszönhetően, amelyeket látható javulás követett a közbeszerzések kezelésében, a bevételek igazgatásában és az állami költségvetési eljárásokban. A közbeszerzések területén például 2014-ben csökkenni kezdett a kivételek száma, illetve a versenyen kívül odaítélt közbeszerzési szerződések száma. Az ukrán kormány az IMF-fel karöltve kidolgozott és alkalmazni kezdett egy, az adóigazgatás reformjára irányuló stratégiát. 2015-ben ezenkívül megtörténtek az első lépések az eredményalapú költségvetés-tervezés és a középtávú tervezés felé.

56

Jelentős előrelépést jelent a költségvetés felügyeletének irányában a 2015. augusztus 9-én hatályba lépett új törvény Ukrajna Számvevőszékéről. Az Unió, a Világbank és más adományozók által megszabott feltételek teljesítése érdekében kiterjesztették az ukrán Számvevőszék megbízását. A számvevőszéki törvény ellentmondásos módon a szervezet forrásainak csökkentését is előírja⁴⁷.

57

A 2014 óta elért haladás ellenére több hosszú távú kérdés továbbra is fennáll: a visszalépés kockázata (például a közbeszerzési kivételek és a költségvetés átláthatósága terén), a Monopóliumellenes Bizottság forráshiánya, a héa-hátralékok növekedésének a kockázata, illetve az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzésének megközelítésbeli hiányosságai.

A korrupció elleni harcban jelentős lépésekre csak az Euromajdani forradalom után került sor, a korrupció elleni keretrendszer további erősítésre szorul, és a konkrét eredmények is váratnak magukra

58

A **2. ábrán** láthatók az Ukrajnát korrupció elleni jogi és intézményi kereteinek kiépítésében az ellenőrzött időszakban segítő fő uniós intézkedések.

47 Az ACU forrásainak kérdése központi helyet foglalt el a Bizottságnak az ukrán hatóságokkal 2015 januárjában folytatott, az MFA I harmadik részletének folyósítását megelőző vitájában. A törvénytervezet azt írta elő, hogy a szervezet forrásainak csökkentése érdekében maximálják (250-ben) az alkalmazottak számát. Ezt a maximumot a számvevőszéki törvény végleges változatában (az eredeti tervezethez képest) jelentős mértékben, 386-ra emelték, miután a Bizottság az MFA-feltételek megvalósulásának áttekintésekor szót emelt ebben a kérdésben.

2. ábra

A korrupció elleni harc fő mozzanatai Ukrajnában, 2006–2015

	Uniói intézkedések	Jogalkotási határozatok és intézményi változások	Megjegyzések
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> MFA II és III feltételrendszer Államépítési szerződés Az Európai Unió polgári biztonsági ágazati reformra vonatkozó tanácsadó missziója (EUAM) Az Igazságügyi Minisztériumot segítő, Ukrajnát támogató csoport (SGUA) Folyamatban lévő vízumliberalizációs cselekvési terv 	<ul style="list-style-type: none"> A különleges korrupció elleni ügyészség létrehozása (2015. november) A vagyonvisszaszerzés jogi keretét megerősítő törvények (2015. november) A politikai korrupció megelőzésével és az ellene való küzdelemmel, illetve a politikai pártok finanszírozásával kapcsolatos törvények (2015. október) Koordinációs szerv: a korrupció elleni politika nemzeti tanácsa (2014. október) Korrupcióellenes törvényhozási csomag (2014. október), ennek keretében a következők létrehozása: 1. Korrupció elleni stratégia 2014–2017; 2. Ukrajna Országos korrupció elleni Hivatala (NABU); 3. Korrupció-megelőzési Nemzeti Ügynökség. A korrupciót büntető törvény (2014. június) 	<ul style="list-style-type: none"> A kormány kilenc hónapig várta a korrupció megelőzéséről szóló törvényt Az outputok összhangban vannak a 2015-ös társulási menetrend korrupció elleni harcra vonatkozó prioritásaival. A hosszú távú hatás azon fog múlni, hogy valóban érvényt szereznek-e a jogszabálynak.
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> Folyamatban lévő vízumliberalizációs cselekvési terv 	<ul style="list-style-type: none"> Több jogszabály-módosítás, például a korrupcióhoz kapcsolódó bűncselekményeket és a korrupcióval szerzett nyereség elkobzását illetően. 	<ul style="list-style-type: none"> Némi előrehaladás a korrupció elleni harcnak a nemzetközi normákkal való összehangolása terén.
2011	<ul style="list-style-type: none"> Vízumliberalizációs cselekvési terv Költségvetés-támogatási program, közigazgatási reform 	<ul style="list-style-type: none"> A 2011 áprilisában hozott korrupció elleni törvény (mely részben kiváltja a 2010 decemberében visszavont korrupció elleni csomagot) A közigazgatási reformot célzó költségvetés-támogatási programot <i>nem hajtották végre</i>, mert a szükséges közszolgálati törvény nem felelt meg az uniós alapelveknek. 	<ul style="list-style-type: none"> A korrupció elleni törvények nem voltak teljes összhangban a nemzetközi normákkal. A költségvetés-támogatási programot 2013-ban visszavonták.
2010	<ul style="list-style-type: none"> MFA I feltételeesség Projekt támogatás az igazságügyi ágazat reformjának 5. (az igazságszolgáltatás függetlensége) és 6. (a korrupció megelőzése és a korrupció elleni harc) összetevőjére Határigazgatási költségvetés-támogatási program 	<ul style="list-style-type: none"> 2014–2017-es korrupció elleni stratégia Az Ukrajna országos korrupció elleni hivatala (NABU) felállítására 2014 óta nyújtott támogatás A határigazgatási program eredményei nem kielégítőek (<i>nem mutattak ki haladást az Adó- és vámügyi Minisztérium korrupciószintjét illetően</i>). 	<p>Készedelmes megvalósítás:</p> <ul style="list-style-type: none"> Az MFA I 2014-ben indult el; Az igazságügyi ágazat reformjának nyújtott projekt támogatás 2013-ban indult el.
2009–2006	<ul style="list-style-type: none"> 2006-os TACIS projekt a korrupció ellen 	<p>Outputok a következőkre vonatkozóan:</p> <ul style="list-style-type: none"> korrupció elleni stratégiai és intézményi keret létrehozása; a korrupció-megelőzési kapacitás erősítése; a korrupció elleni jogszabályok megerősítése. 	<ul style="list-style-type: none"> Alacsony hatás, mivel az új parlament 2010 decemberében érvénytelenítette a létező korrupcióellenes csomagot.

Forrás: Európai Számvevőszék.

59

A korrupció elleni küzdelem szerepelt az Unió és Ukrajna közötti párbeszéd-folyamat napirendjén (lásd: 35–37.bekezdés), de 2010 előtt ritkán vették tekintetbe a támogatási programok keretében. A TACIS (Technikai segítségnyújtás a Független Államok Közösségének) keretében elindított, túl nagyratörő⁴⁸ 2006-os ukrainai korrupció elleni projekt, amely a narancsos forradalom nyomán indult el, minimális hatást ért el, mivel 2010 decemberében az ukrán parlament politikai okokból visszavonta a 2009-ben elfogadott első korrupció elleni törvénycsomagot⁴⁹.

60

2011-től kezdve az Unió azzal ösztönözte a jogalkotási reformokat, hogy erre vonatkozó referenciaértékeket foglalt az Ukrajnának 2010 decemberében felajánlott vízumliberalizációs cselekvési tervbe. A 2011 áprilisában elfogadott korrupció elleni szabályok, majd a 2012-es és 2013-as jogszabály-módosítások kedvező fejleményt jelentettek, mivel összhangba hozták Ukrajna korrupció elleni törvényeit a Bizottság és a GRECO ajánlásaival. Mégis, habár 2013-ban jelentős előrelépés történt, a korrupció elleni jogi keretek kiteljesítéséhez további javulás szükséges⁵⁰. A Bizottság elsősorban Ukrajna jogalkotási folyamatának gyenge minőségére hívta fel a figyelmet, valamint arra, hogy a reformok híján voltak egy átfogó stratégiai megközelítésnek⁵¹. A 2011-ig létező korrupcióellenes intézmények, vagyis a Nemzeti Korrupcióellenes Bizottság és a korrupció elleni politika kormánybiztosa, működésképtelennek bizonyultak és nem tudták megfelelően végrehajtani megbízatásukat.

61

2014-ben az ukrán kormány szoros együttműködésbe kezdett a civil társadalommal a korrupció elleni jogalkotás terén. 2014-ben és 2015-ben fontos törvényeket hoztak. A jogalkotási és intézményi előrehaladás 2015 decemberében is folytatódott⁵². Előrehaladást jelentett az is, amikor 2014-ben és 2015-ben új intézményeket hoztak létre, vagyis a korrupció elleni hivatalt (NABU)⁵³, a NABU nyomozásait felügyelő korrupció elleni ügyészséget, az országos korrupció elleni hivatalt és az országos korrupció-megelőzési ügynökséget.

62

2015-ben a Bizottság és az OECD már úgy tekintették, hogy Ukrajna korrupció elleni keretrendszere szorosan igazodik a nemzetközi standardokhoz és az Unió referenciaértékeihez. Ugyanakkor még több eredménynek kell megvalósulnia ahhoz, hogy ez a keretrendszer eredményesebben működjék. Ilyen eredmények többek között⁵⁴:

- megfelelő költségvetési források biztosítása annak érdekében, hogy a korrupcióellenes intézmények jó működjenek, és hogy végrehajtsák a korrupcióellenes stratégiát és a kapcsolódó cselekvési tervet;

48 Monitoringjelentések szerint.

49 OECD, „Anti-corruption reforms in Ukraine” („Korrupció elleni reformok Ukrajnában”), az Isztambuli korrupció elleni cselekvési terv monitoringja, 2015. március, 17. o. Az első korrupció elleni törvénycsomag a következő törvényekből állt: 1. törvény a korrupció megelőzésének és az ellene való küzdelemnek az alapelveiről; 2. törvény a jogi személyek felelősségéről korrupciós bűncselekmények esetén; 3. törvény a korrupciós bűncselekményekért viselt felelősségre vonatkozó egyes ukrán jogszabályok módosításáról.

50 COM(2013) 809 final: „Third progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation” („3. haladásjelentés a vízumliberalizációs cselekvési terv Ukrajna általi végrehajtásáról”), 2013. november 15., 11. o.

51 Uo., 14. o.

52 SWD(2015) 705 final: „Sixth progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation” („6. haladásjelentés a vízumliberalizációs cselekvési terv Ukrajna általi végrehajtásáról”), 2015. December 18., 6. o.

53 A NABU olyan korrupciós esetekkel foglalkozó nyomozó hatóság, ahol vagy magas rangú tisztviselők vannak érintve, vagy jelentős összegű veszteségről van szó. A NABU hivatalosan állami bűnüldöző hatóság, és nem tartozik kormányzati ellenőrzés alá.

54 Lásd: SWD(2015) 705 final, valamint OECD: „Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan, progress updates” (az Isztambuli korrupció elleni cselekvési terv monitoringja – aktuális eredmények), 2015. október 7–9.

- a jogi keret továbbfejlesztése azt biztosítandó, hogy a speciális korrupcióellenes ügyészség teljes függetlenségben és feddhetetlenül tudjon működni;
- a nemzeti vagyon-visszaszerzési hivatalra és a vagyonkezelő hivatalra vonatkozó jogi rendelkezések tökéletesítése;
- az olyan intézmények, mint az ukrán Biztonsági Szolgálat és az ukrán Számvevőszék külön korrupcióellenes feladatainak egyértelműsítése és összehangolása;
- a Korrupció Elleni Politika Nemzeti Tanácsának eredményes monitoringja és koordinációja.

63

A megfelelő struktúrák létrehozásán kívül a fő kihívások az eredményes bűnüldözés és az igazságszolgáltatás függetlensége. Az Euromajdan utáni kormány ugyan kinyilvánította szándékát a korrupció elleni harc folytatására, ez azonban 2015 végéig még nem eredményezett meggyőző nyomozásokat és szankciókat magas szintű korrupciós esetekben. Szakértők rámutatnak, hogy a korrupció elleni harc Ukrajnában azért akadt meg, mert az annak érvényt szerző intézmények nem eléggé függetlenek a kormánytól, az oligarchák pedig befolyást gyakorolnak a pártokra⁵⁵. Ukrajna eddig gyenge eredményeket ért el a magas szintű korrupció visszaszorításában, ami veszélybe sodorja az ország nemzetközi mentőcsomagját⁵⁶.

55 Lásd például: Transparency International (2015): „National Integrity System Assessment Ukraine 2015” („Ukrajna, 2015: nemzeti integritási rendszerfelmérés”), amely a „Nemzeti integritási rendszerfelmérések az európai szomszédságpolitika keleti régiójában” nevű, uniós támogatásban részesülő projekt részeként készült el.

56 Lásd pl.: a Nemzetközi Valutaalap (IMF) vezérigazgatója, Christine Lagarde nyilatkozata, 16/50. sz. sajtóközlemény, 2016. február 10.

II. rész. Az uniós támogatás eredményessége a gázágazat irányításának fejlesztését, illetve az Unió Ukrajnán keresztül történő gázellátásának biztonságát illetően

64

Megvizsgáltuk, hogy az Unió és Ukrajna közötti párbeszéd eredményesen foglalkozott-e a gázágazat és az energiahatékonyság kérdéseivel, hogy megfelelően tervezték-e meg és kísérték-e figyelemmel a gázágazat irányításának fejlesztését, illetve az Unió Ukrajnán keresztül történő gázellátása biztonságának javítását célzó uniós támogatást, és hogy az konkrét és fenntartható eredményeket hozott-e. A gázágazat irányítását az uniós szabályoknak és standardoknak megfelelő uniós célkitűzésekkel – a versenyalapú, átlátható és megkülönböztetésmentes gázpiac kifejlesztése – összevetve értékeltük⁵⁷. Ide tartozott a fogyasztók tájékoztatása és védelme, az átlátható árképzés, a szolgáltató társaságok elszámoltathatósága, a gázpiacról történő átlátható beszámolás és az energiahatékonyság ösztönzése. A megállapításaink indoklására felhasznált és az ellenőrzött felekkel megvitatott fő igazoló dokumentumok a következők voltak: az Unió és Ukrajna közös jelentései az energiaügyi együttműködésről szóló egyetértési megállapodás végrehajtásáról, tanácsi következtetések, az Európai Parlament jelentései, a Bizottság stratégiai és programozási dokumentumai, valamint bizottsági vezetői jelentések. Felhasználtunk továbbá olyan, külső forrásokból származó jelentéseket is, mint a Nemzetközi Energiaügynökség, az Oxford Institute for Energy Studies (Oxfordi Energiaügyi Kutatóintézet), a Világbank, az IMF, valamint civil szervezetek.

Az akadozó reformkészség és következetlen megközelítés a legutóbbi időig hátráltatta az Unió és Ukrajna párbeszédét

A gázágazati párbeszéd sok mindenre kiterjedt, de eredményessége korlátozott maradt

65

Az energiaügyi együttműködésről az Unió és Ukrajna által 2005-ben aláírt egyetértési megállapodás ütemterveket jelöl ki, és tárgyalja Ukrajna fő energiaügyi kérdéseit⁵⁸. Jelentős eredménynek tartjuk, hogy Ukrajna 2011 februárjában szerződő félként csatlakozott az Energiaközösség létrehozásáról szóló szerződéshez⁵⁹. Ezen túlmenően 2014 óta Ukrajna törekszik szerződéses kötelezettségvállalásainak teljesítésére, különösen azzal, hogy végrehajtja a harmadik uniós energiaügyi törvényhozási csomagot⁶⁰, ami az Unió és Ukrajna közötti energiaügyi együttműködés egyik fő prioritása.

- 57 A társulási egyezmény V. címének 1. fejezete szerint.
- 58 A gázágazatban ide tartoznak az árreformok, a szociális biztonsági hálók, az energiahatékonyság, az ellátás diverzifikálása és az infrastruktúra korszerűsítése.
- 59 Az Energiaközösség létrehozásáról szóló szerződést 2006-ban írták alá. A szerződő felek vállalják, hogy liberalizálják energiapiacukat, és hogy a villamosenergia- és gázellátás, a környezetvédelem és a megújítható energia területén végrehajtják a főbb uniós jogi aktusokat.
- 60 Az uniós energiapiaci szabályozás legutóbbi fordulójára, az ún. harmadik csomagra 2009-ben került sor az Unióban, a belső energiapiac működésének javítása és a strukturális problémák megoldása céljával.

66

2014-ig az Unió és Ukrajna közötti, az energiaügyi együttműködésről szóló magas szintű párbeszéd eredményessége a gázágazat átalakítása terén korlátozott maradt, az ukrán partnerek nem mutattak valódi elkötelezettséget. A 2007–2015-ös időszakban újra és újra felmerült számos nehéz kérdés, és a gázszállítási rendszer korszerűsítésében csak korlátozott haladást sikerült elérni. A 2007–2013-as időszakban a Bizottság azon törekvései, hogy gazdaságilag igazolható szintre hozza Ukrajna energiaárait, illetve hogy csökkentse a Naftogaz veszteségeit, sikertelenek maradtak. Mindazonáltal a Bizottságnak 2014-ben és 2015-ben az Ukrajna és Oroszország közötti válsághelyzet ellenére sikerült elkerülnie a nagyobb zavarokat az Unió gázellátásában (lásd: 68. bekezdés).

A gázágazati párbeszédet hátráltatta az érdekelt uniós felek nézeteinek eltérő volta és Ukrajna elkötelezettségének ingadozása**67**

Mind az egyes tagállamok között, mind a tagállamok és a Bizottság között eltértek az arra vonatkozó nézetek, hogy mi kapjon prioritást az Unió Ukrajnán keresztül történő gázellátásának biztonsága terén, és hogy szükség van-e sürgős cselekvésre. Ezért e prioritások kapcsán az egységes fellépés a Bizottság erőfeszítései ellenére is problémás maradt. Magas szintű kommunikációjában az Unió egyértelműen az ukrán gázszállítás stratégiai jellege mellett emelt szót. Abban a tekintetben viszont nem volt világos az üzenet, hogy Ukrajnát mint a gázszállítás szempontjából megbízható országot hogyan érinti a mind az országot, mind a Naftogaz állami energiatársaságot sújtó – a gázágazatban jelen lévő rendszer-szintű korrupció által tovább súlyosbított – nehéz gazdasági és pénzügyi helyzet.

68

Az Ukrajnán keresztül történő gázszállítás rendkívül fontos a közép-, dél- és kelet-európai ellátásbiztonság szempontjából, és fontos gazdasági, pénzügyi és szociális következményeket von maga után Ukrajna számára is. 2014-ben az Unió gyorsan reagált, amikor a Gazprom leállította az Ukrajnába irányuló gázszállításait, és potenciális kockázat merült fel az Ukrajnán keresztül történő gázszállítás biztonságára nézve: az Unió ekkor alternatív megoldást talált az Ukrajnába irányuló gázellátásra azzal, hogy megkönnyítette az ellenirányú áramoltatást és új rendszerösszekötéseket támogatott, hogy biztosítsa az országon keresztül történő további szállítást.

69

A kellően stabil ukrán energetikai stratégia tartós hiánya (eltekintve Ukrajna közvetítői szerepétől a gázszállításban) és a változékony politikai szándék megnehezítette, hogy a geopolitikailag bonyolult környezetben a Bizottság következetes megközelítést tegyen magáévá az Unió és Ukrajna közötti gázpárbeszédben.

A korai szakaszban az uniós támogatás feltételeit tágan értelmezték

70

A 2017-es Energia I költségvetés-támogatási program egyes feltételei nem voltak annyira pontosak, hogy el lehessen kerülni az értelmezési vitákat az ukrán hatóságokkal⁶¹. Tekintettel a pontosságnak erre a hiányára és arra, hogy a program a feltételek teljesülésének csak három különböző fokát ismerte el (0–50–100%), a Bizottságnak néha engedékenységet kellett tanúsítania értékelése során⁶². Továbbá a Bizottság és az ukrán hatóságok által az MFA I keretében elfogadott számos energetikai vonatkozású feltételt különböző sürgető makrogazdasági és politikai megfontolásból igen tágan értelmezték⁶³.

Az uniós támogatáshoz 2014-ig hiányoztak a jó minőségű adatok

71

A megalapozott, tényalapú döntéshozáshoz nélkülözhetetlen, hogy még kedvezőtlen körülmények között is rendelkezésre álljanak felhasználásra kész és megbízható adatok. 2014-ig problémás volt a felhasználásra kész és megbízható adatok rendelkezésre állása, például a következőkre nézve:

- az Ukrainán átmenő napi gázáramlás;
- rendszeres adatok az Ukrajna által ténylegesen beszedett gáztranszítdíjakról⁶⁴;
- átfogó összefoglaló statisztikai adatok a gáz- és fűtési tarifák tényleges változásairól.

2014-ben némi javulás volt tapasztalható az Ukrainán keresztül történő gázszállítás adataihoz való bizottsági hozzáférésben, és Ukrajna átvitelrendszer-irányítója 2015 óta online hozzáférést biztosít a napi gázszállításra vonatkozó információkhoz.

72

Az Unió és Ukrajna közös éves haladásjelentései a 2005-ös energiaügyi egyetértési megállapodás végrehajtásáról hasznos fórumot biztosítottak a fő energiaügyi kihívásokról szóló rendszeres politikai párbeszédhez. Megállapítottuk azonban, hogy ezek nem voltak elég kritikus jellegűek, és nem tükrözték teljes mértékben a Bizottság szempontjait.

Az uniós támogatás 2014-ig korlátozott hatást gyakorolt a gázágazatra

73

2015 elejéig az uniós támogatásnak nem sikerült áttörést elérnie a gázágazatban⁶⁵, de azóta fontos mérföldköveket értek el, és jelentős haladást könyvelhettek el (lásd még: **3. ábra**).

- 61 Lásd például ezt a feltételt: „2006-hoz képest az energiaágazatban ne növekedjék a kvázi-költségvetési hiány”. A Bizottság és az ukrán partnerek eltérően értelmezték ezt a feltételt, így az előbbi 0%-os, az utóbbi pedig 100%-os teljesülési arányt javasolt.
- 62 Például a következő mutatóknál: 6. (A prioritást élvező infrastrukturális projektek finanszírozási megállapodásainak véglegesítése a nemzetközi pénzügyi intézetekkel), 5.3. (Gázmetrológiai vezeték próbaüzembe helyezése a bojarkai regionális metrológiai központban) és 8. (Kísérleti nemzetközi gázmérő állomás megtervezése és megépítése az ukrán gázszállító rendszer egy belépesi pontjánál).
- 63 Példák erre: „jelentős mértékben növelni a Naftogaz átfogó díjbeszedési arányát”, „jelentős haladást elérni Ukrainának az Energiaközösség létrehozásáról szóló szerződés értelmében fennálló kötelezettségei teljesítésében”, „jelentős haladást elérni afelé, hogy Ukrajna megfeleljen az ÉTI (a nyersanyag-kitermelő iparágak átláthatóságára irányuló kezdeményezés) szempontjainak”, „célzott módon erősíteni a szociális biztonsági hálót” és „jelentős mértékben terjeszteni az egyéni gázmérők használatát”.
- 64 A beszedett díjakat ki lehet ugyan számítani, de csak elméletileg, a szállítási szerződéseken alapuló képleteket használva.
- 65 Nyilvánvalóbban fogalmazva: a vonatkozó uniós energiaágazati költségvetés-támogatás feltételei (Energia I és energiahatékonyság) csak részben, vagyis 59%-os arányban teljesültek. A Bizottság és az ukrán hatóságok számos esetben nem értettek egyet a tényleges teljesítési arány tekintetében.

3. ábra

Az energia- és gázágazat fejleményei Ukrajnában, 2007–2015

Területek/részterületek		Fejlemények 2007 és 2013 között	Fejlemények 2014 és 2015 között	Megjegyzések
a) A gázágazat reformja	Gáztörvény	<ul style="list-style-type: none"> Fokozatos haladás áttörés nélkül Ukrajnának az uniós energiapiacba való jobb integrációjának fokozása lendületet kap, amikor az ország csatlakozik az Energiaközösség létrehozásáról szóló szerződéshez. 	<ul style="list-style-type: none"> Elfogadják a gázágazat átfogó reformjának cselekvési tervét (2015. március) és az ukrán gáztörvényt (2015. április). 	<ul style="list-style-type: none"> 2015 kedvező fordulópontot hozott a gázágazat reformjában. A gáztörvény 2015-ös elfogadását követően megkezdődtek az előkészületek a Naftogaznak az Unió harmadik energiaügyi csomagjával összhangban történő szétbontására.
	Gáz- és fűtésárak	<ul style="list-style-type: none"> Elégtelen növekedés 2007 és 2013 között (az uniós és IMF-előírások ellenére) Nem csökkentek a Naftogaz veszteségei. 	<ul style="list-style-type: none"> Jelentősen emelkedtek a közüzemi árak. A Naftogaz veszteségei 2015-ben jelentősen csökkentek. 	<ul style="list-style-type: none"> A gázárak további jelentős emelkedése 2016 áprilisában. A Naftogaz veszteségeinek 2017-re el kellene tűnniük.
	Szociális biztonsági háló	<ul style="list-style-type: none"> Sikertelen próbálkozások egy jól működő rendszer létrehozására, amely kárpótolná a társadalom legszegényebb tagjait az energiaárak növekedéséért. 	<ul style="list-style-type: none"> Javították a szociális kompenzációs rendszert, hogy ellensúlyozzák a 2015-ös rendkívüli méretű energiaár-emelkedést. 	<ul style="list-style-type: none"> A kompenzációs rendszernek még bizonyítania kell, hogy jól működik.
	Mérés a gázellátási láncan keresztül	<ul style="list-style-type: none"> Gázórák felszerelése az egyes háztartásokban: jelentős haladás 	<ul style="list-style-type: none"> A gázágazat reformjára irányuló 2015-ös cselekvési terv egyik célja, hogy a gázellátási lánc egészében javuljon a mérés. 	<ul style="list-style-type: none"> 2017 áprilisáig befejeződik a gázórával még nem rendelkező háztartások felszerelése gázórával, illetve épületenként legalább egy fűtőmérő felszerelése.
b) Energiahatékonyság	<ul style="list-style-type: none"> Nem prioritás az ukrán energiareform-programban (a Bizottság törekvése ellenére) 	<ul style="list-style-type: none"> Néhány kedvező fejlemény a közelmúltban (új uniós projektek és uniós támogatású programok) 	<ul style="list-style-type: none"> 2015 óta több erőfeszítés történik ezen a területen. 	
c) A gázszállító rendszer korszerűsítése	<ul style="list-style-type: none"> Nem kerül sor uniós támogatás által kiváltott korszerűsítésre (az ukrán partnerek nem tartják be a hitelfeltételeket) 	<ul style="list-style-type: none"> A csővezetékek első ízben történő korszerűsítése 2016-ban indul (a finanszírozást részben az Unió garantálja). 	<ul style="list-style-type: none"> A Gazprom azzal fenyeget, hogy 2019-ben véget vet az orosz gáz Ukrajnán keresztül történő szállításának. 	
d) Az Ukrajnán keresztül történő gázellátás biztonsága	<ul style="list-style-type: none"> Válsághelyzetek 2005–2006-ban, 2009-ben. 	<ul style="list-style-type: none"> 2014–2015-ben adódtak nehézségek, de az uniós erőfeszítéseknek köszönhetően sikerült fenntartani a gázszállítást (rendszerösszekötések, ellenirányú áramoltatás, valamint a Gazprommal és a Naftogazzal történő tárgyalások révén). 	<ul style="list-style-type: none"> Más rivális szállítási projektek Ukrajna megkerülésével próbálkoznak Javulás a gázágazat irányításában és jobb integráció az Unió energiapiacán. 	

Forrás: Európai Számvevőszék.

- a) A gázágazat reformja: az uniós erőfeszítések ellenére 2007 és 2013 között az előrehaladás lassú volt. Az Unió és partnerei által megszabott támogatási feltételek betartása azonban 2014 óta új lendületet adott a gázágazat reformjának (lásd: **5. háttérmagyarázat**).

Fejlemények a gázágazatban 2014 óta

- Átfogó cselekvési tervet fogadtak el határidős intézkedésekkel a gázágazat reformjára, valamint új gáztörvényt.
- Miután a gazdasági válság és az orosz gázárak növekedésének nehéz időszaka során hamvukba holtak a reformtörekvések, 2015 elején a háztartási gáz díja körülbelül 300–600%-kal, a távfűtésé pedig kb. 70%-kal nőtt. Az árak emelkedése várhatóan 2017-ig folytatódik majd, amíg az árak el nem érik a piaci paritás szintjét. A Naftogaz veszteségei 2015-ben jelentősen csökkentek, és 2017-re el is kellene tűnniük⁶⁶.
- 2015-ben kiterjesztettek egy már meglévő szociális kompenzációs rendszert, hogy ellensúlyozza a rendkívüli energiaár-emeléseknek a társadalom legszegényebb tagjaira gyakorolt hatását. További fokozatos javításokra – vagy reformra – van azonban szükség ahhoz, hogy a jövőbeli áremelkedésekkel is meg lehessen birkózni, és hogy eredményesebb energiahatékonysági ösztönzőket teremtsenek.
- A gázágazat reformjára irányuló 2015-ös cselekvési terv egyik célja, hogy javuljon a gázellátási láncon keresztül történő mérés.

66 Ez IMF-célkitűzés.

- b) Energiahatékonyság: Az ukrán hatóságok az energetikai reformprogramjuk keretében nem ítélték prioritásnak az energiahatékonyságot, pedig az kiemelt helyet foglalt az Unió és Ukrajna közötti 2005-ös energiaügyi együttműködésről szóló egyetértési megállapodásban. 2015 óta az ukrán hatóságok több figyelmet szentelnek az energiahatékonyságnak.
- c) A gázátviteli rendszer korszerűsítése: 2006-tól kezdve a Bizottság igyekezett nemzetközi pénzügyi intézmények kölcsönei révén finanszírozási eszközöket generálni a gázátviteli rendszer korszerűsítésére. 2012-ben a Bizottság finanszírozott egy előkészítő tanulmányt, amelynek megállapítása szerint a korszerűsítés 2,5–5,3 milliárd euróba kerülne, a különböző gázáramlási forgatókönyvek függvényében. Az EBB és az EBRD csak 2014 decemberében tudták aláírni az első nemzetközi pénzügyi intézményi hitelszerződést az Ukrtransgazzal⁶⁷, hitelszerződésenként⁶⁸ 150 millió euró értékben, akkor, amikor Ukrajna megítélésük szerint már megfelelő előrehaladást ért el a 2009-es közös nyilatkozatban elfogadott egyes kulcsfontosságú feltételek kapcsán. A munkálatok 2016-ban kezdődnek és várhatóan 2018-ban érnek véget, az Urengoj–Pomari–Ungvár tranzitcsővezeték korszerűsítésére irányuló nagyszabású projekt első szakaszában.

67 A Naftogaz gázszállításért és -tárolásért felelős leányvállalata.

68 Az EBB-kölcsönt teljes körű uniós garancia fedezi.

d) Az Ukrainán keresztül történő gázellátás biztonsága

- i. Az ellenőrzött időszakban az Unió Ukrainán keresztül történő gázellátásának biztonságát továbbra is veszélyeztette az ország politikai, közigazgatási és gazdasági instabilitása. Ezt tovább rontották a 2005–2006-os és 2009-es válsághelyzetek, majd 2014–2015 további nehézségei. Emellett bizonytalan, hogy az uniós országokba szállított gáz továbbra is keresztülhaladhat-e Ukrajna területén: a Gazprom azzal fenyeget, hogy 2019-ben, a jelenlegi Gazprom-Naftogaz szerződés lejártakor véget vet az orosz gáz Ukrainán keresztül történő szállításának. Ráadásul az alternatív gázszállítási projektek (pl. az Északi Áramlat II, a Török Áramlat, a Déli Áramlat) igyekeztek vagy igyekeznek megkerülni az országot. Az Uniónak azonban célja, hogy fenntartsa az Ukrainán keresztül történő gázellátást.
- ii. A Bizottság törekvéseinek köszönhetően 2014–2015-ben sikerült fenntartani az Ukrainán keresztül történő gázszállítást, új rendszerösszeköttetésekkel és ellenirányú áramoltatással jelentősen megerősíteni az Unió és Ukrajna közötti gázszállítás biztonságát, és közvetíteni a Naftogaz és a Gazprom között a 2014–2015-es ún. „téli csomag” tárgyalásain. Az Unió keleti részének gázellátás-biztonságához nélkülözhetetlen ukrán tárolókat a 2015–2016-os „téli csomag” keretében a Naftogaz saját forrásaiból, nemzetközi pénzügyi intézményi hiteleszköznek⁶⁹ köszönhetően sikerült feltölteni.
- iii. A gázágazat reformja várhatóan javítja Ukrajna gázágazatának irányítását, s ezzel csökken az ukrán gázszállítás biztonságának irányítás-kockázati összetevője. Szintén siker volt a Bizottság számára, hogy Ukrajna 2011 februárjában csatlakozott az Energiaközösség létrehozásáról szóló szerződéshez, amelynek célja az ország nagyobb mértékű integrációja az uniós energiapiacba, és ezáltal az ukrán gázágazat hosszú távú stabilizálása.

69 Az EBRD-től származó, ukrán állami garanciával támogatott 300 millió USD értékű hitel, amelyet egy másik, legfeljebb 520 millió USD értékű világbanki hiteleszköz követett, EBB-, vagyis uniós garanciával.

74

Elvégzett ellenőrzésünk alapján megállapítjuk, hogy az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás összességében véve részben eredményesen támogatta az ország átalakulását jól kormányzott állammá a közpénzgazdálkodás, a korrupció elleni küzdelem és a gázágazat működése területén.

Az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás eredményessége a közpénzgazdálkodás javítását és a korrupció elleni küzdelmet illetően

75

A közpénzgazdálkodás javítása és a korrupció elleni küzdelem terén az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás részben volt eredményes.

76

Az ellenőrzött időszak legnagyobb részében a közpénzgazdálkodás szerény helyet kapott az Unió és Ukrajna közötti párbeszédben. 2011-től kezdve azonban az Unió számonkérőbbben lépett fel a közpénz-gazdálkodási reformokat illetően, és segítette Ukrajnának a 2013-as közpénz-gazdálkodási reform stratégiájának és cselekvési tervének kidolgozásában (lásd: 31–34. bekezdés). A korrupció elleni küzdelem rendszeresen szerepelt az Unió és Ukrajna közötti párbeszéd napi-rendjén. Erősítette ezt a 2011-es vízumliberalizálási cselekvési terv, majd tovább javította az Euromajdan utáni együttműködés (lásd: 35–37. bekezdés).

1. ajánlás. Nagyobb hangsúlyt kell helyezni a közpénzgazdálkodásra az Ukrajnával folytatott párbeszédben

A 2013-as közpénz-gazdálkodási stratégia elfogadásából következő reformlendület fenntartása érdekében a Bizottság és az EKSZ konszolidálja a közpénz-gazdálkodási témákról szóló párbeszédre vonatkozó politikáját. A Bizottság vizsgálja meg külön program indításának lehetőségét is annak biztosítására, hogy a pénz-gazdálkodási reform a lehető leghamarabb megvalósuljon.

77

Az uniós támogatások megtervezése részben eredményesen járult hozzá a közpénzgazdálkodás és a korrupció elleni küzdelem terén elért haladáshoz. A Bizottság betervezte a közpénzgazdálkodás és a korrupció elleni küzdelem erősítésének szükségességét az Ukrajnát célzó költségvetés-támogatási programokba és az MFA-ba, noha a feltételek meghatározásának módjában vagy a teljesítettség értékelésének módszerében néha voltak hiányosságok. Az ukrajnai költségvetés-támogatási programok többségét úgy tervezték meg, hogy a juttatott összeg jelentős hányadát már a program elején, az általános feltételek teljesülése után folyósították. Ez a módszer csökkentheti a reformkészséget, hiszen a reformok megvalósulásán csak kisebb összegű későbbi kifizetések múlnak. Ukrajna válságos helyzetére való tekintettel a Bizottság 2014-ben arra összpontosított, hogy gyorsan folyósítsa a támogatást (lásd: 41–44. bekezdés).

2. ajánlás. Javítani kell a pénzügyi támogatás feltételeinek kidolgozását és annak kifizetését

A Bizottság használja föl az Ukrajnában szerzett tapasztalatot a jövőbeni támogatások kidolgozásának javítására:

- a) a költségvetés-támogatás és az MFA-kölcsönök feltételeinél világosan határozzák meg valamennyi kiválasztott mutatót, hogy az értékelési folyamat során elkerülhető legyen minden vita;
- b) a kölcsönök, illetve támogatások feltételei a jövőben egymást kölcsönösen egészítsék ki és erősítsék;
- c) a feltételek megtárgyalásánál és meghatározásánál a Bizottság működjék szorosan együtt más adományozókkal, különösen nemzetközi pénzügyi intézetekkel, hogy ezzel is erősítse a reform ösztönzőit;
- d) a programok törekedjenek ésszerű egyensúlyra a szakpolitikai ösztönzés és a támogatás gyors kifizetésének szükségessége között. Továbbá a költségvetés-támogatás esetében a közpénz-gazdálkodási és a korrupció elleni küzdelem terén megszabott feltételek teljesítéséhez rendelt összegek legyenek elég jelentősek ahhoz, hogy biztosítsák a feltételek teljesülését.

78

Az uniós támogatás végrehajtási módjának monitoringja általában véve eredményes volt, és az ellenőrzött időszak során még javult is. Az Unió és nemzetközi szervezetek rendszeresen értékelik a közpénzgazdálkodás és a korrupció elleni küzdelem ukrajnai helyzetét, a Bizottság pedig 2012 óta erősítette a költségvetés-támogatáshoz fűződő monitoring-keretrendszerét. A költségvetés-támogatási programok értékelésének azonban nincsen módszeres megközelítése (lásd 45–48. bekezdés). 2011–2013-ban a költségvetés-támogatási kifizetések felfüggesztése elősegítette a közpénz-gazdálkodási prioritások elérését (lásd: 49. bekezdés).

3. ajánlás. Erősíteni kell az uniós támogatás megvalósításának monitoringját

A közpénzkezelési és a korrupció elleni küzdelemre vonatkozó reformok elmélyítése és felgyorsítása érdekében a Bizottság egyes területeken fokozza a monitoringot, és fektessen nagyobb hangsúlyt a kedvezményezettek elszámoltathatóságára:

- a) A Bizottság ésszerűsítse az Ukrajnában végrehajtott költségvetés-támogatási programok értékelése során alkalmazott megközelítést.
- b) Tekintettel a kifizetések felfüggesztése révén elért eredményekre, a Bizottság, ha azt kellően indokolja a reformokkal kapcsolatos kielégítő előrelépés hiánya, folyamodjék a költségvetés-támogatási kifizetések felfüggesztéséhez.

79

Az uniós támogatás kézzelfogható és tartós eredményeket hozott, és részben eredményes volt a közpénzgazdálkodás és a korrupció elleni küzdelem javításának terén. 2014-ig a várt eredmények hiányos és késedelmes volta arról tanúskodott, hogy az ukrán kormány kevésbé kötelezte el magát a reformfolyamat mellett (lásd: 50–51. bekezdés). 2014 óta új reformlendület tapasztalható, ám az eddig elért eredmények továbbra sem szilárdak. Az MFA-programok tekintetében a Bizottság saját mérlegelése szerint a pénzgazdálkodási feltételek nagyrészt teljesültek, bár a megvalósításban voltak hiányosságok (lásd: 52. bekezdés). A közpénzgazdálkodás és a korrupció elleni küzdelem terén elsősorban jogszabályi és intézményi változásokat sikerült eredményként felmutatni (lásd: 53–63. bekezdés). A korrupció elleni küzdelem terén az eredményes végrehajtás eredményei még váratnak magukra.

4. ajánlás. Nagyobb hangsúlyt kell helyezni a reformok eredményes végrehajtására és fenntarthatóságára

A jogszabályi változások támogatása mellett a Bizottság a civil szervezetekkel együttműködve tegye a további uniós támogatás feltételévé a fő közpénz-gazdálkodási és korrupció elleni reformok eredményes végrehajtását. Vonatkozik ez elsősorban a közpénz-gazdálkodási reformstratégiára és cselekvési tervre, valamint a korrupcióellenes pártatlan operatív testületek pénzügyi fenntarthatóságára. A folyósítási feltételeket szigorúan kell értékelni.

A gázágazat irányításának fejlesztését, illetve az Unió Ukrajnán keresztül történő gázellátása biztonságának javítását célzó uniós támogatás

80

Összességében az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás részben eredményesen támogatta a gázágazat irányításának fejlesztését és az Ukrajnán keresztül történő gázellátás biztosítását.

81

Az Unió és Ukrajna között energiaügyi kérdésekben folytatott párbeszédet befolyásolta Ukrajna elkötelezettségének ingadozása és az érdekelt uniós felek nézeteinek eltérő volta az Unió Ukrajnán keresztül történő gázellátásának biztonságát illetően. A 2007–2005-ös időszakban újra és újra felmerült számos nehéz kérdés (lásd: 65–69. bekezdés).

82

A korai szakaszban a gázágazat irányításának javítására és az Ukrajnán keresztül történő gázellátás biztonságára irányuló, általunk ellenőrzött uniós támogatás kidolgozásakor egyes feltételek homályosak és nehezen értékelhetőek maradtak (lásd: 70. bekezdés).

83

Az uniós támogatás végrehajtásának monitoringjához 2014-ig hiányoztak a jó minőségű adatok, az Unió és Ukrajna pedig közös beszámolójában nem mindig adott kellően részletes magyarázatot a gázágazat nehézségeire (lásd: 71–72. bekezdés).

84

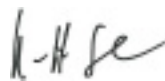
2014-ig az uniós támogatás csak korlátozott hatást gyakorolt az ukrán gázágazat működésére, az Ukrajnán keresztül történő gázellátás biztonságára nézve pedig vegyes eredmények születtek. 2014 óta fontos mérföldköveket sikerült elérni (lásd: 73. bekezdés).

5. ajánlás. Lépéseket kell tenni az Ukrajnának a gázágazatban nyújtott uniós támogatás eredményesebbé tételére

A Bizottság haladéktalanul tegyen lépéseket annak érdekében, hogy az Unió Ukrajnával folytatott stratégiai gázágazati együttműködésének monitoringja javuljon és eredményesebb legyen. Különösen az adatok gyűjtésére, ellenőrzésére és elemzésére fektessen nagyobb hangsúlyt. A Bizottság még kedvezőtlen körülmények között is gyűjtsön rendszeresen több pontos és hiteles információt. Ez nélkülözhetetlen a megalapozott, bizonyítékokon alapuló döntéshozáshoz.

A jelentést 2016. november 8-i luxembourgi ülésén fogadta el a Karel PINXTEN számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara.

A Számvevőszék nevében



Klaus-Heiner LEHNE
elnök

Megvizsgált programok

1. táblázat. Ukrajna: Költségvetés-támogatási programok, 2007–2015

	Elkülönített összeg	Folyósított összeg
	(millió euró)	
Ágazati költségvetés-támogatási programok¹ (rövidítés, döntés éve)	588	259
Ukrajna energiapolitikája végrehajtásának támogatása (Energia I, 2007)	87	73
Ukrajna energiahatékonysági és megújulóenergiaforrás-stratégiája végrehajtásának támogatása (Energiahatékonyság, 2008)	70	52
A kölcsönös kereskedelem előmozdítása az Ukrajna és az Unió közötti kereskedelem technikai akadályainak felszámolásával (Kereskedelem, 2008)	45	29
Ukrajna környezeti stratégiája végrehajtásának támogatása (Környezetvédelem, 2009)	35	24
Ukrajna közlekedési stratégiája végrehajtásának támogatása (Közlekedés, 2009)	65	27
A határigazgatási ágazatra vonatkozó ukrán szakpolitika támogatása (Határigazgatás, 2010)	66	49
Ukrajna energiastratégiája végrehajtásának további támogatása (Energia II, 2012)	45	5
Ágazati politikai támogatási program – Az ukrán regionális politika támogatása (Regionális, 2013)	55	0
Ukrajna közigazgatási jogi keretrendszerének és közszolgáltatásának reformja (2011)	70	törölve
Ukrajna regionális fejlesztési politikájához nyújtott költségvetés-támogatás (2012)	50	törölve
Államépítési szerződés²	355	250

- 1 Az összeg tartalmazza a kiegészítő támogatási összetevőt (technikai segítségnyújtás, ellenőrzés, program-felülvizsgálatok és -értékelések).
- 2 Az államépítési szerződésre szánt 355 millió euróból 232 millió euró új forrás volt, míg 123 millió a 2013-as éves cselekvési program előirányzataiból (vagyis két új ágazati politikai támogatási program, a kereskedelem előtt álló akadályok felszámolására, illetve az Ukrajna környezetvédelmi stratégiájának végrehajtására irányuló program előirányzataiból (egyenként 55 millió euró), 13 millió pedig egy eredetileg a környezetvédelmi ágazatra szánt költségvetési növekményből) került felhasználásra.

Forrás: CRIS, 2015. december 31-i állapot.

2. táblázat. Ukrajna: Az uniós makroszintű pénzügyi támogatás áttekintése, 2007–2015

Döntés éve	Az ellenőrzés rövidítése	Elkülönített összeg	Folyósított összeg
		(millió euró)	
2002	MFA I	110	610
2010		500	
2014	MFA II	1 000	1 000
2015	MFA III	1 800	600
	Összesen	3 410	2 210

Forrás: Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság, 2015. december 31-i állapot,
http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm

3. táblázat. Ukrajna: A 2007–2015-ös időszakra nézve megvizsgált projektek

Cím (szerződési év)	Elkülönített összeg	Folyósított összeg
	(millió euró)	
Közpénzgazdálkodás		
Társintézményi együttműködés: „A versenyjog és -politika érvényesítésének erősítése Ukrajnában” (2007)	1	0,9
Társintézményi együttműködés: „Az ukrán számvevőszéknek nyújtott segítség az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzése új rendszerének bevezetéséhez” (2007)	1,1	1,1
Ukrajna verseny- és közbeszerzési rendszereinek összhangba hozása az uniós előírásokkal (2008)	4,4	4,4
Az ukrán nemzeti bank potenciáljának erősítése a központi bankokra vonatkozó uniós normákhoz való közelítéssel (2009)	1,1	0,6
Ukrajna pénzügyminisztériumának támogatása a következő területeken: államadósság-kezelés és költségvetési előrejelzések (2010)	1,7	1,5
A nem banki pénzügyi intézmények kockázatalapú felügyeletére vonatkozó ikerintézményi projekt adatlapjának kidolgozása (2011)	0,1	0,1
Informatikai berendezések rendelkezésre bocsátása Ukrajna monopóliumellenes bizottsága regionális hálózatának integrálásához az EU és Ukrajna 2006-os cselekvési tervének keretében az „Ukrajna verseny- és közbeszerzési rendszereinek összhangba hozása az uniós előírásokkal” projektjének támogatására (2010)	0,2	0,2
Az „Ukrajna verseny- és közbeszerzési rendszereinek összhangba hozása az uniós előírásokkal” projekt 147–509. sz. szerződésének meghosszabbítása (2011)	1,1	1,1
Három társintézményi projekt kidolgozása a közpénzkezelés területén Ukrajnában (2013)	0,1	0,1
Ukrajna közbeszerzési rendszerének harmonizálása az uniós előírásokkal (2013)	4	2,7
Mibe kerül az az állam: az államháztartás monitoringjának előmozdítása (2013)	0,3	0,2
Civil társadalom és a média az átlátható helyi költségvetésekért (2013)	0,3	0,1
„Nyilvános költségvetési” rendszer kidolgozása és működtetése a közpénzek felhasználásának figyelemmel kísérésére (2013)	0,3	0,2
A hagyományos és nem hagyományos szénhidrogéneknek a termelés-megosztási egyezmény keretében történő fejlesztéséből származó erőforrás- és pénzáramlások független monitoringja (2013)	0,2	0,2
Közpénzgazdálkodás összesen	15,9	13,4
A korrupció elleni küzdelem		
A hatékony kormányzás támogatása: Ukrajnai korrupcióellenes projekt (2006)	1,5	1,4
Projekt az ukrajnai igazságszolgáltatási reformok támogatására (2013)	8,6	2,4
A korrupció elleni küzdelem összesen	10,1	3,8

Forrás: CRIS, 2015. december 31-i állapot.

Összefoglalás

III

A 2014. február végi drámai ukrajnai események, vagyis Janukovics ukrán elnök 2014. február 28-i megbuktatása, és a Krím félsziget azt követő napokban történt illegális orosz annektálása határozott és gyors válaszadást tett szükségessé, hogy lehetőség szerint enyhítsük a szörnyű és váratlan helyzet hatásait.

Jóllehet ennek során nem állt elegendő idő a Bizottság rendelkezésére ahhoz, hogy előre meghatározott, hosszú távú stratégiát dolgozzon ki, mielőtt 2014 márciusában bejelenti az Ukrajna számára nyújtott jelentős támogatási csomagot, a hosszú távú tervezés közvetlenül ezt követően megkezdődött, és azóta széles körű stratégiai megbeszélésekre került sor, többek között a nemzetközi partnerek bevonásával is.

V

A Bizottság úgy véli, hogy bár az Unió támogatása részben volt hatékony, az uniós programok a IV. bekezdésben leírt csaknem valamennyi területen elindították vagy támogatták a fontos strukturális reformokat.

VI

A Bizottságnak az Ukrajnában uralkodó rendkívüli politikai, gazdasági és pénzügyi helyzetben kellett tárgyalnia és értékelnie a makroszintű pénzügyi támogatás és a költségvetés-támogatás feltételrendszerét.

A legtöbb költségvetés-támogatási program tartalmaz olyan rögzített összegű részletet, amelyet a program elején, a költségvetés-támogatási műveletek alapvető feltételeinek teljesülése után kell folyósítani.

VII

Az elmúlt 10 év folyamán Ukrajnával folytatott energiagazdasági együttműködés az energia területén megvalósítandó együttműködésről szóló 2005-ös egyetértési megállapodáson alapult, és arra összpontosult, hogy az ukrajnai vezetékhálózaton keresztül biztosítsák Európa földgázellátásának biztonságát, továbbá hogy széleskörű reformokat vezessenek be az energiaágazatban. Ez volt a fő célja az ukrajnai gáztovábbítási rendszer korszerűsítéséről szóló 2009. márciusi közös nyilatkozatnak. A 2009-es földgázellátási válság még hangsúlyosabbá tette e kezdeményezés relevanciáját és időszerezését, bár az ország bonyolult politikai helyzete és a folytatódó geopolitikai feszültségek miatt nehézséget okozott annak végrehajtása.

Az elért eredmények lehetővé tették, hogy az EBB és az EBRD 2014 decemberében aláírja a gáztovábbítási rendszer korszerűsítésére szolgáló első hitelcsomagot. Az ukrajnai gázszektor irányításának és a gázellátás általános biztonságának javítására irányuló erőfeszítéseket hátráltatta, hogy 2014-ig Ukrajna az orosz energiaellátástól függött. Azóta széles körben elismerik az ukrajnai földgázpiac reformja terén elért jelentős eredményt.

2015 márciusa óta zajlik a földgázágazati széleskörű reformterv megvalósítása. Az új földgáztörvényt követően a kormány 2016. júliusban elfogadta a Naftogaz és a szállásirendszer-üzemeltető szétválasztásának tervét, amelyet 2017-ig kell végrehajtani.

A Bizottság az Energiaközösség titkárságával és egyéb partnerekkel együtt továbbra is támogatást nyújt majd a földgázágazat reformjának befejezéséhez, hogy javítsák az átláthatóságot és teljes mértékben piaci viszonyokat teremtsenek, ideértve a piacra való új belépések lehetővé tételét, valamint a földgázellátás biztonságának és az ukrajnai szállító rendszer megbízhatóságának növelését.

Bevezetés

04

2015 közepe óta Ukrajna gazdasága stabilizálódás jeleit mutatja azt követően, hogy különösen mély recesszió bontakozott ki, amelyet nagyrészt a bizalomvesztés és a keleti fegyveres konfliktussal összefüggő termelésikapacitás-kiésés és -sérülés okozott. A stabilizálódást tükrözik olyan különböző tényezők, mint például a hosszú távú kiegyensúlyozatlanságok kezelésére alkalmazott erőteljes makrogazdasági reagálás, valamint a nagyszabású nemzetközi pénzügyi és technikai támogatás, amely döntő szerepet játszott a bizalmi válság megszüntetésében.

A 2014-es 6,6%-os és a 2015-ös 9,9%-os csökkenését követően 2016-ban a fokozatosan javuló fogyasztói és befektetői bizalomnak köszönhetően várhatóan visszaáll a gazdasági növekedés (az előrejelzés szerint 1-2%-os). 2016 első negyedévében a GDP reálértéken 0,1%-kal, a második negyedévben pedig 1,3%-kal nőtt.

08

Az ukrajnai helyzet miatt az ENI-támogatást 2014 óta valóban éves különleges intézkedések formájában nyújtották. Mostanra megkezdődtek annak előkészületei, hogy a 2018-tól kezdődő egységes támogatási keret formájában vizsztatérjünk a rendes, többéves programozáshoz.

13

A Bizottság egyetért azzal, hogy az ukrán hatóságok reformok iránti elkötelezettsége nagymértékben növekedett 2014 óta. Mindenekelőtt a jelenlegi ukrán kormány határozottan támogatja a közigazgatási reformot.

A Bizottság épít erre a reformlendületre, és támogatja azt. Folyamatban van az e területre vonatkozó nagyszabású uniós támogatási program kialakítása, amelynek célja a reformok iránti említett elkötelezettség támogatása és fenntartása. A harmadik makroszintű pénzügyi támogatási program szintén komoly kötelezettségvállalásokat tartalmaz a közigazgatási reformot illetően, a jogalkotás és a végrehajtás tekintetében egyaránt.

15

A makroszintű pénzügyi támogatás nem megkettőzi, hanem kiegészíti az IMF feltételeit. A makroszintű pénzügyi támogatás csak akkor folyósítható, ha a kiegészítő IMF-program megvalósítása jó ütemben halad, és továbbra is IMF-felülvizsgálatokat kell végezni. Ez azt jelenti, hogy a makroszintű pénzügyi támogatás folyósításához a kedvezményezettnek folyamatosan meg kell felelnie az IMF feltételeinek.

1. háttérmagyarázat. Az ukrán hatóságok oligarchaellenes kampányának beindítása

A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék túlértékeli az Ukrajna Korszerűsítéséért létrehozott Ügynökség szerepét és jelentőségét, és nem állt fenn olyan veszély, hogy összetévesztik azt az Ukrajinának nyújtott hivatalos uniós támogatással.

17

A 2014. február végi drámai ukrajnai események, vagyis Janukovics ukrán elnök 2014. február 28-i megbuktatása, és a Krím félsziget azt követő napokban történt illegális orosz annektálása határozott és gyors válaszadást tett szükségessé, hogy lehetőség szerint enyhítsük a szörnyű és váratlan helyzet hatásait.

Jóllehet ennek során nem állt elegendő idő a Bizottság rendelkezésére ahhoz, hogy előre meghatározott, hosszú távú stratégiát dolgozzon ki, mielőtt 2014 márciusában bejelenti az Ukrajna számára nyújtott jelentős támogatási csomagot, a hosszú távú tervezés közvetlenül ezt követően megkezdődött, és azóta széles körű stratégiai megbeszélésekre került sor, többek között a nemzetközi partnerek bevonásával is.

Ezenfelül, a támogatási csomag bejelentését követően, aminek komoly politikai jelentősége volt, alaposan kidolgozták a konkrét uniós támogatási programokat, figyelembe véve és dokumentálva a pénzügyi kockázatokat, valamint a többi donor tevékenységét.

18

A 2014. márciusi pénzügyi csomagnak az volt a célja, hogy határozottan jelezze a politikai támogatást, ugyanakkor pedig rövid távú költségvetési és pénzügyi, illetve hosszú távú befektetési és tanácsadási támogatást mozgósítson. Tehát rövid, valamint közép és hosszú távú szükségleteket kezelt, az utóbbiakat, valóban az ukrán hatóságok részéről megnyilvánuló folyamatos reformelkötelezettségtől tette függővé.

Meg kell jegyezni, hogy csak 1,61 milliárd EUR összegű makroszintű pénzügyi támogatás képezte a részét a 2014. márciusi pénzügyi csomagnak (az MFA I és az MFA II együttes volumene). A Bizottság 2015. januárban elfogadta az Ukrajnába irányuló harmadik makroszintű pénzügyi támogatási műveletre vonatkozó (1,8 milliárd euró volumenű) javaslatot, vagyis e támogatás kiegészítette a 2014. márciusi csomagot annak alapján, hogy átfogóan értékelték az addig nyújtott támogatást, a támogatásnak a válság kezdete óta Ukrajna gazdasági és pénzügyi stabilitására gyakorolt hatását, továbbá tekintetbe vették Ukrajna 2015 elején romló pénzügyi helyzetét.

20

2018-tól irányozzuk elő a többéves programozáshoz való visszatérést egy egységes támogatási keret formájában. Az előkészítő munka már megkezdődött.

21

Bár előfordulhattak egyes kezdeti koordinációs nehézségek, az Unió kijevei küldöttsége, valamint az Ukrajnát támogató csoport és az EU tanácsadó missziója jelenleg szorosban együttműködik, és teljes mértékben kiegészíti egymás tevékenységét. Ezt támasztja alá pl. az idén elfogadott (2016. június) új korrupcióellenes támogatási program közös kialakítása.

22

Ezt a kezdeményezést nem folytatták tovább. A Bizottság más kezdeményezések, pl. többek között a 21. pontra adott válaszban említett korrupcióellenes program útján az új ukrán korrupcióellenes szervezeteknek nyújtott támogatás és az igazságszolgáltatási reform támogatása révén továbbra is támogatást nyújt Ukrajnának a korrupció és a csalás elleni küzdelemben.

24

Az adományozók ukrán kormányok általi koordinációja valóban viszonylag gyenge volt az ellenőrzött időszakban. A mostani ukrán kormány azonban lépéseket tesz a helyzet kezelésére és javítására, és ez kezdi meghozni a kedvező hatásait.

25

A Bizottság kezdettől fogva koordinálta tevékenységét az EBRD több adományozót magában foglaló alapjával, és mostanra (2016. július) határozatot fogadott el az alaphoz való hozzájárulás céljából is.

Észrevételek

34

Az Unió 2012-ben és 2013-ban valóban rendkívül aktívan támogatta a közpénzgazdálkodási stratégia kidolgozását, aminek eredményeként a jó minőségű dokumentumot fogadtak el a vilniusi csúcstalálkozót megelőzően. Jelenleg folyamatban van az arra irányuló munka – szintén az Unió és az OECD SIGMA szakértők segítségével –, hogy aktualizálják és tovább javítsák a közpénzgazdálkodási stratégiát.

38

A közpénzgazdálkodás és a korrupcióelleni küzdelem feltételei nagyon központi szerepet kaptak számos uniós támogatási programban, pl. az államépítési szerződésben. A Bizottság folyamatosan javítja a közpénzgazdálkodási eljárás értékelésének módját és az alkalmazott kritériumokat.

40

A Bizottság úgy véli, hogy a rendkívüli ukrajnai politikai és pénzügyi körülményekre tekintettel megfelelően használta mérlegelési jogkörét.

2. háttérmagyarázat. A makroszintű pénzügyi támogatással kapcsolatos feltételek meghatározásának, illetve teljesülésük értékelésének rugalmassága

Az MFA I-re vonatkozó egyetértési megállapodást főként 2010–2012-ben, egy sokkal kevésbé reformorientált ukrán kormánnyal tárgyalták, és az ukrán parlament csak 2014-ben erősítette meg. A nehéz tárgyalások ellenére a Bizottságnak mégis sikerült tág közpénzgazdálkodási feltételeket beépítenie ebbe az egyetértési megállapodásba.

Az a megközelítés, miszerint egy feltételbe több teljesítést foglaltak bele, lehetővé teszi az adott konkrét reformterület általános célkitűzésének megfogalmazását annak érdekében, hogy stratégiai iránymutatást nyújtsunk, miközben továbbra is biztosítjuk az elvárt politikai intézkedésekkel kapcsolatos egyértelműséget és specifikusságot.

A 41. és 42. pontra adott közös válasz

A Bizottság úgy véli, hogy az ágazati költségvetés-támogatáson belül a költségvetés-támogatási iránymutatások által ajánlott tartományon belül maradt a változó előre ütemezett, rögzített részleteinek aránya, és ezt az ukrajnai helyzet indokolta.

43

A Bizottság úgy véli, hogy Ukrajna 2014-ben a pénzügyi és végső soron a politikai összeomlás szélére jutott. Az IMF-el és a többi nemzetközi adományozóval karöltve az Unió különösen 2014-ben és 2015 első felében gyors választ adott az ukrajnai pénzügyi válságra. Az ukrajnai gazdasági válság mélységére és az ország méretére (amely messze a legnagyobb az Unió keleti szomszédai közül) tekintettel jelentős összegű makropénzügyi támogatás nyújtására volt szükség.

46

A költségvetés-támogatás 2010 óta valóban a közpénzgazdálkodás átfogó értékelésén alapul, amely figyelembe veszi az összes releváns elemzési anyagot, így a PEFA-értékeléseket is.

48

A Bizottság úgy véli, hogy az ukrajnai költségvetés-támogatási műveletek 2014. évi értékelése átfogó és összehasonlító áttekintést és értékelést nyújtott.

51

A Bizottság tisztában van ezzel a problémával, amelyet a költségvetés-támogatás értékelése is kiemelt, és azt tanácsolja a pénzügyminisztériumnak, hogy találjon megfelelőbb módokat az uniós források becsatornázására.

52

A Bizottság úgy véli, hogy azon értékelése, miszerint „nagyreszt teljesült”, azt jelenti, hogy bár a makroszintű pénzügyi támogatás feltételének nem minden vonatkozása teljesült, a szóban forgó feltétel reformcélkitűzése olyan mértékben megvalósult, hogy nem lenne indokolt elhalasztani a kapcsolódó makroszintű pénzügyi támogatás folyósítását.

A Bizottság közös válasza a 67–69. pontra:

A Bizottság az ellenőrzött időszak folyamán mindvégig koherens politikát folytatott az ukrajnai gázszállító rendszer stratégiai szerepe, és ennek kapcsán a gázszektor alapvető reformjának szükségessége tekintetében.

A tagállamok nagyrészt támogatták a Bizottság erőfeszítéseit. A Bizottság azonban elismeri, hogy egyes tagállamoknak a gázszektorbeli együttműködéssel kapcsolatos prioritásai nem minden esetben voltak maradéktalanul összhangban a Bizottság prioritásaival.

A 2006-os és 2009-es válságot követően a Bizottság belső kockázatértékelést végzett, és szolgálati munkadokumentumban igyekezett értékelni a gázellátás fennakadásából levont tanulságokat (COM(2009) 363, SEC(2009) 977 bizottsági szolgálati munkadokumentum).

A Bizottság úgy véli, hogy a gázellátás 2006-os és 2009-es fennakadásai a Gazprom és a Naftogaz közötti üzleti vita közvetlen következményeként keletkeztek, és az Ukrajna és Oroszország közötti politikai feszültségek is befolyásolták és súlyosbították ezeket.

A Bizottságnak figyelembe kellett vennie a vonatkozó információk érzékenységét, és úgy véli, hogy ilyen körülmények között ezt nem fejthette volna ki pontosabban.

70

A Bizottság elismeri, hogy egyes esetekben jobban is kialakíthatták volna a gázszektorral kapcsolatos támogatási programokat, azonban rámutat, hogy az érintett ukrán minisztériumok gyenge adminisztratív kapacitásról tettek tanúbizonyságot a támogatási programok megszövegezése során.

A Bizottság és az EKSZ válasza

71

A Bizottság úgy véli, hogy az adatokhoz való hozzáférés folyamatosan javult az ellenőrzött időszak folyamán. Az ukrán hatóságok, a Bizottság és az ENTSO-G (Földgázpiaci Szállítási Rendszer-üzemeltetők Európai Hálózata) közötti együttműködésnek köszönhetően 2015 óta mindmennyig nyilvánosan elérhetők a gázáramlással kapcsolatos adatok, valamint az ukrán gázszektorral kapcsolatos piaci információk.

73

A Bizottság úgy véli, hogy már 2014-ben eredményeket értek el, így például a kormány elkészítette az új földgáz törvényt, amely lehetővé tette a gázátviteli rendszer korszerűsítésére szolgáló első EBB/EBRD kölcsönök 2014. decemberi aláírását.

c)

Az Ukrajna gázátviteli rendszerének korszerűsítésére irányuló bizottsági erőfeszítések azért csak 2014 végén eredményeztek konkrét, nagyszabású befektetési döntéseket, mivel a korábbi kormányok nem tettek előrelépést a 2009-es közös nyilatkozatban elfogadott kulcsfontosságú reformok végrehajtása terén.

d) i)

A Bizottság és az EKSZ úgy véli, hogy az Unió Ukrajnán keresztül történő gázellátásának biztonságát külső szereplők (Oroszország) is veszélyeztették.

Következtetések és ajánlások

74

A Bizottság és az EKSZ úgy véli, hogy az Unió támogatása kulcsszerepet játszott Ukrajnának az Unióval való politikai társulásában és gazdasági integrációjában. A 2014-es válság kezdete óta az Unió emellett alapvető szerepet töltött be az ukrán helyzet stabilizálásában, valamint területek és ágazatok széles körére kiterjedő strukturális reformok elindításában.

76

A Bizottság szerint a korrupció elleni küzdelem és a közpénzgazdálkodás alapvető kérdéseknek számítanak az Unió Ukrajnával folytatott párbeszédében. Ennek következtében az elmúlt évek során számos fontos reformot indítottak el, és ezek jelentős eredményeket mutatnak.

1. ajánlás. Nagyobb hangsúlyt kell helyezni a közpénzgazdálkodásra az Ukrajnával folytatott párbeszédben

A Bizottság és az EKSZ elfogadja az ajánlást.

2017-es különleges intézkedésként jelenleg konkrét közpénzgazdálkodási támogatási programot mérlegelnek. A közpénzgazdálkodási kérdések már jelenleg is kulcsfontosságú elemeit képezik a folyamatban lévő költségvetés-támogatási programoknak, továbbá az Unió és az OECD-SIGMA szakértőinek közreműködésével folyamatban van a közpénzgazdálkodási stratégia aktualizálása.

77

A Bizottság úgy véli, hogy a támogatás gyors mozgósítása és folyósítása 2014-ben és 2015-ben a kritikus ukrajnai helyzet miatt döntő fontosságú volt. Valamennyi költségvetés-támogatási kifizetés alapos értékelésre épült annak biztosítása érdekében, hogy teljesüljenek a költségvetés-támogatás általános feltételei.

A legtöbb költségvetés-támogatási program tartalmaz olyan rögzített összegű részletet, amelyet a program elején, a költségvetés-támogatási műveletek alapvető feltételeinek teljesülése után kell folyósítani.

2. ajánlás. Javítani kell a pénzügyi támogatás feltételeinek kidolgozását és annak kifizetését

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

a)

A Bizottság már megkezdte a politikai célkitűzések pontosabb és célzottabb meghatározását, ami az Ukrajnával kötött egyetértési megállapodás – különösen az MFA II és III közötti – alakulásán is nyomon követhető. A Bizottság a jövőben további erőfeszítéseket fog tenni az egyértelműség és a pontosság érdekében.

Az MFA feltételrendszere azonban minden esetben a kedvezményezett országgal folytatott tárgyalások eredménye. Mindenekelőtt amennyiben kivételes geopolitikai és pénzügyi körülmények között kerül sor ezekre a tárgyalásokra a Bizottságnak a jövőben is meg kell találnia az egyensúlyt egyrészt a sürgősségi megfontolások és támogatások meghosszabbított időkerete, másrészt pedig a pontosság és az egyértelműség között.

c)

A Bizottság az összes MFA-programja esetében folytatja a szoros együttműködést az IMF-fel és más adományozókkal, ahogyan ez korábban is minden esetben történt.

d)

A Bizottság továbbra is ésszerű egyensúlyra törekszik az ösztönzés és a gyors kifizetés között. 2014-ben a kivételes ukrajnai geopolitikai és pénzügyi körülmények indokolták, hogy esetenként a makroszintű pénzügyi támogatás gyors kifizetése felé billent el a mérleg. Mivel 2015 második felében gazdasági stabilizálódás kezdődött Ukrajnában, a Bizottság többet vár el az MFA-feltételek végrehajtása tekintetében. Ezt az a tény is alátámasztja, hogy 2015 október óta felfüggesztették az MFA III második részletét, ugyanis még mindig hiányos a végrehajtás.

A Bizottság továbbra is szoros figyelemmel kíséri a végrehajtást, hogy a lehető legjobban kihasználja támogatásának ösztönző funkcióját. Ugyanakkor a jövőben sem zárható ki, hogy az általában megfelelő végrehajtás esetén az MFA részletei akkor is kifizethetők, ha kisszámú feltétel még nem teljesült.

78

A Bizottság úgy véli, hogy az ukrajnai költségvetés-támogatási műveletek 2014. évi értékelése átfogó és összehasonlító értékelést nyújtott.

3. ajánlás. Erősíteni kell az uniós támogatás megvalósításának monitoringját

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság továbbra is az uniós támogatás végrehajtására vonatkozó monitoring erősítésén dolgozik, és minden rendelkezésére álló eszközt fel fog használni a reformok előrehaladásának felgyorsítására.

79

A Bizottság úgy véli, hogy az az értékelése, miszerint „nagyreszt teljesült”, azt jelenti, hogy bár a makroszintű pénzügyi támogatás feltételének nem minden alapul szolgáló részletes aspektusa teljesült, a szóban forgó feltétel reformcélkitűzése olyan mértékben megvalósult, hogy nem lenne indokolt elhalasztani a kapcsolódó makroszintű pénzügyi támogatás folyósítását.

4. ajánlás. Nagyobb hangsúlyt kell helyezni a reformok eredményes végrehajtására és fenntarthatóságára

A Bizottság és az EKSZ elfogadja az ajánlást.

Ami az MFA-t illeti, a Bizottság a folyósítási feltételek értékelésekor a „teljesült”, „nagyreszt teljesült” és „nem teljesült” kategóriák alkalmazására fog szorítkozni.

80

Az elmúlt 10 év folyamán Ukrajnával folytatott energiaipari együttműködés az ukrajnai vezetékrendszeren keresztül európai gáz- (és kőolaj)ellátás biztosítására helyezte a hangsúlyt. Az ukrajnai gázszektor irányításának és a gázellátás általános biztonságának javítására irányuló erőfeszítéseket a politikai helyzet és Ukrajnának az orosz energiaellátástól való függősége hátráltatta. A 2005-ös egyetértési megállapodás keretében folytatott magas szintű energiaügyi párbeszéd alapvető és hasznos fórumot biztosított ebben a tekintetben.

81

A Bizottság ezen időszak folyamán mindvégig koherens politikát folytatott az ukrajnai gázszállítórendszer stratégiai szerepe, és a gázszektor alapvető reformjának szükségessége tekintetében. Ezt a Tanács is elismerte az említett kérdésre vonatkozó több következtetésében. Jóllehet a tagállamok nagyrészt támogatták a Bizottság erőfeszítéseit, egyes tagállamoknak a gázszektorbeli együttműködéssel kapcsolatos prioritásai nem minden esetben voltak összhangban a Bizottság prioritásaival.

82

A Bizottság úgy véli, hogy a hiányosságok ellenére a költségvetés-támogatási programok, valamint a kapcsolódó technikai támogatási projektek egyaránt lehetővé tették, hogy a gyakran kedvezőtlen politikai feltételek dacára is előrehaladást érjenek el a gázágazat kritikus reformütemterve, valamint az ellátásbiztonság javítása terén. Lásd még a Bizottság 70. pontra adott válaszát.

83

A Bizottság úgy véli, hogy a kommunikáció és az adatokhoz való hozzáférés fokozatosan javult, ahogyan az energiaügyi párbeszéd fejlődött (lásd a Bizottság 71. pontra adott válaszát). A Bizottság rendszeres energiaügyi párbeszédében foglalkozott a gázágazatban jelentkező legfontosabb kihívásokkal, noha a közös beszámolók nem mindig biztosítottak ehhez teljes hátteret.

5. ajánlás. Lépéseket kell tenni az Ukrajnának a gázágazatban nyújtott uniós támogatás eredményesebbé tételére

A Bizottság elfogadja az ajánlást, és már megkezdte annak végrehajtását.

Komoly lépéseket tettek az uniós támogatás eredményesebbé tételére, beleértve az Ukrajnát támogató csoporton belüli energiaügyi szakértői csoport létrehozását, valamint a támogatása jobb és szorosabb koordinálását az Energiaközösség titkárságával és más érdekeltekkel (adományozók, ENTSO-G, stb.).

A Bizottság az Ukrajnával folytatott energiaügyi együttműködésről szóló egyetértési megállapodás fejlesztésén dolgozik, és 2016 végéig stratégiai energiaügyi partnerséget szándékozik aláírni azzal a céllal, hogy fokozza az Ukrajnával folytatott energiaügyi párbeszéd intenzitását, és erősítse az energiaágazatbeli együttműködés eredményességét.

A Bizottság folytatja továbbá azokat az erőfeszítéseit, hogy többek között a gázáramlás szoros nyomon követése segítségével közvetítsen az Oroszország és Ukrajna közötti jelenlegi gázvitában. Az Ukrajnával kötött társulási megállapodás keretében korai előjelző rendszert alakítottak ki.

További intézkedéseket fognak hozni az Ukrajnáról gyűjtött statisztikai adatok minőségének javítására, különösen a 2016. júniusban a Nemzetközi Energia Ügynökséggel és az Energiaközösséggel együtt elindított EU4Energy projekt statisztikai komponense keretében.

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány:
az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm)
vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfűlkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

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

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	7.10.2014
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	20.7.2016
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	8.11.2016
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszáinak beérkezése az összes uniós nyelven	24.11.2016

Jelentésében a Számvevőszék azt vizsgálja, hogy a Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat által nyújtott támogatás eredményes módon segítette-e Ukrajna jól kormányzott állammá történő átalakítását a közpénzgazdálkodás, a korrupció elleni küzdelem és a gázágazat területén a 2007–2015-ös időszakban. Összességében az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás részben volt eredményes ezen a három területen. 2014-ig az uniós támogatás csak korlátozott hatást gyakorolt. 2014 óta új reformlendület tapasztalható, ám az eddig elért eredmények még nem szilárdultak meg. Jelentésünk öt ajánlást fogalmaz meg az Ukrajnának nyújtott uniós támogatás javítására nézve.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal