PL 2021

23

Sprawozdanie specjalne

# Zwalczanie korupcji na wysokim szczeblu na Ukrainie –

## podjęto szereg inicjatyw unijnych, ale wciąż brak wystarczających rezultatów

CURIA RATIONUM

EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

# Spis treści


| | Punkty |
|---|---|
| **Streszczenie** | I-XI |
| **Wstęp** | 01-14 |
| Ukraina – strategiczny partner UE | 01-03 |
| Korupcja na Ukrainie | 04-09 |
| Wsparcie UE dla Ukrainy | 10-14 |
| **Zakres kontroli i podejście kontrolne** | 15-20 |
| **Uwagi** | 21-88 |
| **1. Strategia UE nie była ukierunkowana konkretnie na walkę z korupcją na wysokim szczeblu, a jej oddziaływanie trudno było monitorować** | 21-49 |
| 1.1. ESDZ i Komisja nie ukierunkowały swoich działań konkretnie na zwalczanie korupcji na wysokim szczeblu | 22-37 |
| 1.2. Wsparcie UE na rzecz walki ze strukturami i praktykami antykonkurencyjnymi przyniosło ograniczone rezultaty | 38-43 |
| 1.3. Komisja i EUAM monitorują udzielane przez siebie wsparcie, ale należy położyć większy nacisk na zaplanowane rezultaty i oddziaływanie | 44-49 |
| **2. Wsparcie UE na rzecz reformy sądownictwa nie przyniosło wystarczających rezultatów** | 50-69 |
| 2.1. Projekty służące budowaniu zdolności przyniosły mniejsze korzyści niż oczekiwano | 51-59 |
| 2.2. Wsparcie UE na rzecz reformy sądownictwa nie objęło kluczowych instytucji i w dalszym ciągu odnotowywane są trudności i opóźnienia | 60-63 |
| 2.3. Skuteczność wsparcia Komisji na rzecz opracowania narzędzi cyfrowych służących zwalczaniu korupcji jest ograniczona ze względu na problemy związane z jakością danych i niechęć do wprowadzania zmian i dokonywania reform | 64-69 |
| **3. Instytucje antykorupcyjne uzyskały wprawdzie wsparcie ze strony Komisji, ale osiąganie oczekiwanych rezultatów przychodzi im z trudem** | 70-88 |

**3.1. Komisja wspierała reformę antykorupcyjną głównie przez ustanawianie warunków, ale dokonywana przez nią ocena postępów pozostawała uznaniowa** **71-73**

**3.2. Instytucje antykorupcyjne, które UE pomogła utworzyć, nadal mają trudności, by osiągnąć oczekiwane wyniki** **74-88**

## Wnioski i zalecenia **89-102**

## Załączniki

**Załącznik I – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), lata 2016–2019**

**Załącznik II — Programy i projekty objęte kontrolą**

**Załącznik III — Ograniczone postępy w walce z korupcją na Ukrainie**

**Załącznik IV — Wyniki Ukrainy pod względem wskaźników praworządności, lata 2012–2019**

**Załącznik V — Wyniki pod względem wskaźników konkurencyjności, lata 2015–2020**

**Załącznik VI — Wkład UE w poprawę konkurencji na Ukrainie**

**Załącznik VII — Wystarczalność i przydatność działań UE i EUAM na rzecz promowania reform**

**Załącznik VIII — Mianowanie sędziów Sądu Konstytucyjnego i członków Najwyższej Rady Sądownictwa**

## Akronimy i skróty

## Glosariusz

## Odpowiedzi Komisji i ESDZ

## Kalendarium

## Zespół kontrolny

# Streszczenie

I Ukraina od wielu lat boryka się z problemem korupcji, zwłaszcza na wysokim szczeblu. Aby wzmocnić praworządność i walkę z korupcją w tym państwie, UE wspierała szereg reform w tej dziedzinie.

II Chociaż w kluczowych dokumentach UE wspomina się o zwalczaniu korupcji, nie ma w nich mowy konkretnie o korupcji na wysokim szczeblu. Zjawisko to definiuje się jako nadużywanie władzy na wysokim szczeblu, które przynosi korzyści wąskiej grupie osób oraz wyrządza poważne i powszechne szkody poszczególnym jednostkom i całemu społeczeństwu. U źródeł tego rodzaju korupcji są oligarchowie i partykularne interesy. Korupcja na wysokim szczeblu i zawłaszczanie państwa stanowią przeszkody dla konkurencji i wzrostu gospodarczego, a ponadto szkodzą procesowi demokratycznemu.

III Zapobieganie i zwalczanie korupcji na Ukrainie jest jednym z wielu celów pomocy, jakiej UE udziela na rzecz tego państwa. Komisja i misja doradcza Unii Europejskiej na Ukrainie wspierały budowanie zdolności instytucji zajmujących się propagowaniem praworządności, w szczególności nowo utworzonych organów antykorupcyjnych. W ramach swojej kontroli Trybunał skoncentrował się na korupcji na wysokim szczeblu, ponieważ jest to główna przeszkoda dla praworządności i rozwoju gospodarczego na Ukrainie. Trybunał sprawdził, czy Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Komisja dokonały odpowiedniej analizy sytuacji na Ukrainie pod kątem tego rodzaju korupcji i podjęły niezbędne działania w celu wsparcia reform w tym państwie. Trybunał skoncentrował się przy tym na wkładzie UE w reformy sądownictwa i reformy antykorupcyjne w okresie ich wdrażania w latach 2016–2019.

IV Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Komisja uznały walkę z korupcją za priorytet o charakterze przekrojowym i kierowały na ten cel środki finansowe oraz podejmowały działania w różnych sektorach. Trybunał stwierdził jednak, że ogólnie rzecz biorąc, w ramach takiego podejścia nie skoncentrowano się w wystarczającym stopniu na problemie korupcji na wysokim szczeblu. UE pomogła wprawdzie ograniczyć możliwości korupcyjne, lecz korupcja na wysokim szczeblu nadal stanowi problem o zasadniczym znaczeniu na Ukrainie. We wdrażaniu reformy sądownictwa występują trudności i opóźnienia, instytucje antykorupcyjne są zagrożone, zaufanie do nich pozostaje niskie, a liczba wyroków skazujących w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu jest niewielka. Choć Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Komisja uznały walkę z korupcją za problem o charakterze przekrojowym, nie opracowały ani nie wdrożyły konkretnej strategii mającej na celu zwalczanie korupcji

na wysokim szczeblu. Projekty, które zbadał Trybunał, nie były co prawda skoncentrowane wyłącznie na zwalczaniu korupcji na wysokim szczeblu, ale połowa z nich obejmowała pewne działania, które pośrednio dotyczyły tej kwestii.

**V** Wsparcie Komisji na rzecz projektów w dziedzinie społeczeństwa obywatelskiego i niezależnego dziennikarstwa było istotnym kierunkiem działań i pomogło nie tylko zapewnić przejrzystość, lecz także ujawnić praktyki korupcyjne.

**VI** Komisja wspierała działalność Komitetu Antymonopolowego i reformy ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych, ale początkowo nacisk kładziono raczej na dostosowanie ukraińskiego ustawodawstwa do norm i zasad UE niż na egzekwowanie prawa konkurencji.

**VII** Komisja i misja doradcza Unii Europejskiej na Ukrainie udzielały intensywnej pomocy w zakresie reformy sądownictwa, duża liczba sędziów, prokuratorów i członków organów zarządzania w sądownictwie wciąż nie została jednak poddana weryfikacji pod kątem uczciwości zawodowej. Komisja pomogła również w tworzeniu instytucji antykorupcyjnych i rozwijaniu ich działalności. Trybunał stwierdził jednak, że istniejące uwarunkowania na Ukrainie zagrażają stabilności tych instytucji, ponieważ są one nadal uzależnione od niezreformowanego wymiaru sprawiedliwości, prokuratury i organów ścigania.

**VIII** Projekty UE pomogły również w opracowaniu szeregu narzędzi cyfrowych służących zapobieganiu korupcji, lecz kilka z tych narzędzi wymagało dalszego zaangażowania ze strony organów krajowych. Brak dokładnych baz danych sprawia jednak, że skuteczność takich narzędzi jest mniejsza w przypadku kontroli krzyżowych i jeśli chodzi o zapewnienie przejrzystości. W ramach projektów UE prowadzone są obecnie prace nad rozwiązaniem tych problemów.

**IX** Koordynacja warunków przyznania pomocy przez UE z innymi darczyńcami przyczyniła się do zmiany konstytucji Ukrainy, wzmocnienia ram prawnych i utworzenia nowych instytucji. Komisja powinna była jednak w większym stopniu polegać na stawianiu warunków, by wesprzeć reformy w wymiarze sądownictwa.

**X** UE dysponuje systemem monitorowania i oceny swoich projektów. W przypadku połowy skontrolowanych projektów trudno jednak ocenić, w jakim stopniu pomogły one w zwalczaniu wszelkiego rodzaju korupcji, ponieważ wyniki nie są wymierne (ze względu na brak poziomów wyjściowych, poziomów docelowych i odpowiednich wskaźników) i odnoszą się do produktów i działań.

**XI** Na podstawie tych wniosków Trybunał zaleca, by Europejska Służba Działań Zewnętrznych, misja doradcza Unii Europejskiej na Ukrainie i Komisja:

- opracowały i wdrożyły konkretne działania ukierunkowane na zwalczanie korupcji na wysokim szczeblu;
- przeanalizowały i dostosowały skalę swojego wsparcia na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego i dziennikarstwa śledczego;
- przyczyniły się do usunięcia przeszkód dla wolnej i uczciwej konkurencji;
- ulepszyły monitorowanie i sprawozdawczość w celu gromadzenia informacji i podejmowania działań naprawczych w razie potrzeby;
- kładły nacisk na uczciwość i zaangażowanie na rzecz przeprowadzenia reform przy udzielaniu wsparcia na rzecz budowania zdolności;
- wspierały cyfryzację rejestrów;
- określiły bardziej rygorystyczne warunki wsparcia ze strony Komisji.

# Wstęp

## Ukraina – strategiczny partner UE

**01** Ukraina to geopolityczny i strategiczny partner UE[1]. Jest jednym z największych państw Europy pod względem powierzchni i liczby ludności, a także jednym z bezpośrednich sąsiadów UE. W ostatnich latach duża liczba Ukraińców wyemigrowała do UE[2].

**02** Od ponad 20 lat UE wspiera Ukrainę w realizacji programu reform mającego na celu integrację gospodarczą i zacieśnienie stosunków politycznych. Od 2003 r. Ukraina jest objęta europejską polityką sąsiedztwa. W 2007 r. Ukraina i UE rozpoczęły negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu, w tym w sprawie pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu (DCFTA). W listopadzie 2013 r. Ukraina zawiesiła podpisanie układu o stowarzyszeniu/DCFTA, co w 2014 r. wywołało rewolucję określaną mianem Euromajdanu[3]. Układ o stowarzyszeniu/DCFTA podpisano ostatecznie w czerwcu 2014 r. i wszedł on w życie we wrześniu 2017 r. Ma on w zamierzeniu zbliżyć Ukrainę i UE dzięki głębszym więziom politycznym, silniejszym powiązaniom gospodarczym i poszanowaniu wspólnych wartości.

**03** W marcu 2014 r. Rosja dokonała aneksji Krymu i Sewastopolu, a na wschodniej Ukrainie rozpoczął się konflikt zbrojny. W rezultacie UE przyjęła sankcje wobec osób odpowiedzialnych za działania podważające integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy.

## Korupcja na Ukrainie

**04** Ukraina od dawna boryka się z korupcją – zarówno drobną, jak i na wysokim szczeblu. Drobna korupcja jest powszechna i akceptowana przez dużą część społeczeństwa jako zjawisko niemal nieuniknione. Obywatele „często usprawiedliwiają swój udział w drobnej korupcji, zwracając uwagę, że urzędnicy wysokiego szczebla

---

[1] ESDZ, „EU-Ukraine relations – factsheet”, 2020 r., oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą, 2021 r.

[2] ESDZ, Interview of the High Representative/Vice-President Josep Borrell with Ivan Verstyuk of Novoe Vremya, 21 września 2020 r.

[3] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 32/2016 pt. „Pomoc UE na rzecz Ukrainy”, pkt 7.

i oligarchowie uczestniczą w nadużyciach na znacznie większą skalę”[4]. Z szacunków ekspertów wynika, że w wyniku korupcji na Ukrainie w ujęciu rocznym dochodzi do utraty ogromnych kwot, liczonych w dziesiątkach miliardów dolarów[5].

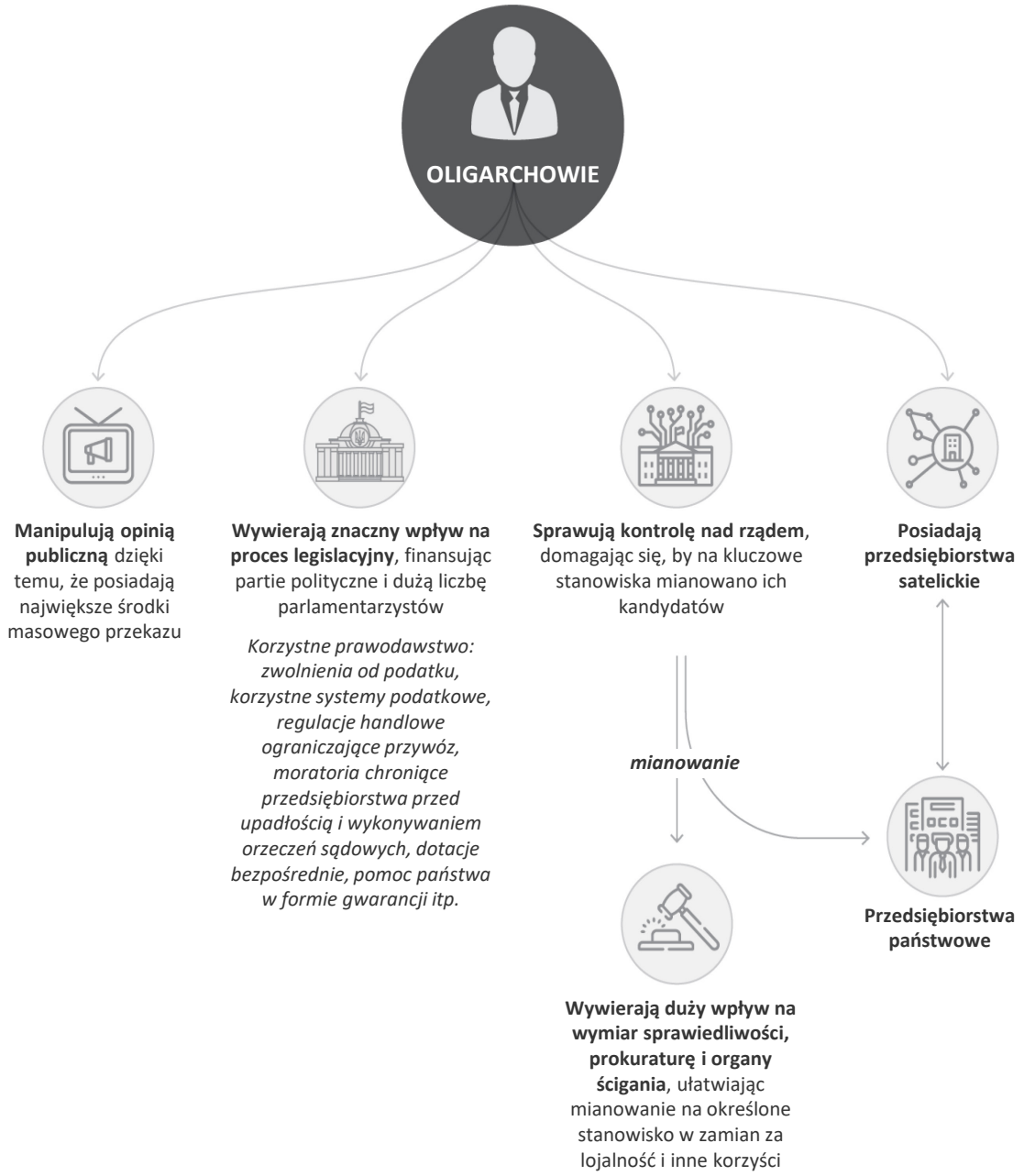
**05** Organizacja Transparency International definiuje korupcję na wysokim szczeblu jako „nadużywanie władzy na wysokim szczeblu, które przynosi korzyści wąskiej grupie osób kosztem interesu ogółu, a także wyrządza poważne i powszechne szkody poszczególnym jednostkom i całemu społeczeństwu”. Na Ukrainie zjawisko to opiera się na nieformalnych powiązaniach między urzędnikami państwowymi, parlamentarzystami, prokuratorami, sędziami, organami ścigania, dyrektorami przedsiębiorstw państwowych oraz osobami/przedsiębiorstwami mającymi powiązania polityczne (zob. ***rys. 1***). Na szczeblu centralnym istnieje około 3 500 przedsiębiorstw państwowych, a na szczeblu gminnym – 11 000[6].

[4] USAID, „Changing corrupt behaviours assessment: addressing everyday corruption in Ukraine”, 2015 r., s. 7.

[5] Centrum Strategii Gospodarczej, „How much does the budget lose due to the lack of good governance?”, 2018 r., s. 41.

[6] Chatham House, „Are Ukraine’s Anti-Corruption Reforms Working?”, 2018 r., s. 23. Strategiczna Grupa Wsparcia Reform na Ukrainie, „Reforms in Ukraine after revolution of Dignity: what was done, why not more, and what to do next”, 2019 r., s. 115.

## Rys. 1 – Ukraiński system, który sprzyja korupcji na wysokim szczeblu




*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie kilku źródeł[7].

[7] MFW, „Government of Ukraine Report on the Diagnostic Study of Governance Issues Pertaining to Corruption, the Business Climate and the Effectiveness of the Judiciary”, 2014 r., s. 4, 9 i 20;
OECD, wyniki czwartej rundy monitorowania, „Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises”, 2018 r., s. 8;
sprawozdanie krajowe MFW nr 17/84, pkt 32;
Stiftung Wissenschaft und Politik, „»Deoligarchisation« in Ukraine – Promising Visions, Murky Realities”, 2016 r., s. 1–2 i 4–5;

**06** Za specyficzną cechę korupcji na Ukrainie uważa się „zawłaszczanie państwa" przez bloki potężnych elit politycznych i gospodarczych, które mają strukturę piramidową i silną pozycję we wszystkich instytucjach publicznych i w gospodarce[8]. Zarówno Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), jak i rząd Ukrainy zdają sobie sprawę z oporu wobec reform strukturalnych związanego z partykularnymi interesami[9]. Korupcja na wysokim szczeblu wynikająca ze słabych rządów prawa i powszechnych wpływów oligarchów jest sprzeczna z wartościami UE i stanowi główną przeszkodę w rozwoju Ukrainy[10]. Co więcej, korupcja na wysokim szczeblu utrudnia konkurencję i wzrost gospodarczy w tym państwie, przynosi szkody procesowi demokratycznemu i jest przyczyną drobnej korupcji na szeroką skalę.

**07** Dziennikarze śledczy regularnie publikują artykuły o nielegalnych przepływach finansowych oligarchów (w tym o praniu pieniędzy za granicą), w tym nawet w UE[11]. W jednym ze sprawozdań oszacowano, że koszt unikania opodatkowania za pośrednictwem spółek *offshore* wynosi co najmniej 1 mld euro rocznie[12].

---

„Survival of the richest: how oligarchs block reform in Ukraine"", 2016 r., s. 3–8;
Europejska Rada Stosunków Międzynarodowych, „Guarding the guardians: Ukraine's security and judicial reforms under Zelensky", 2019 r., s. 5–6, 8, 11, 13–14;
Instytut Jacquesa Delorsa, „Supporting Ukraine's difficult path towards reforms"", 2015 r., s. 7.

[8] Sprawozdanie krajowe MFW nr 17/84, 2017 r., s. 15.

[9] Zob. MFW, „Government of Ukraine report on the diagnostic study of governance issues pertaining to corruption, the business climate and the effectiveness of the judiciary", lipiec 2014 r., pkt 7;
MFW, sprawozdanie krajowe nr 17/83, kwiecień 2017 r.;
*Financial Times,* „Ukraine courts cannot be allowed to throw out anti-corruption gains", Wołodymyr Zełenski, 1 listopada 2020 r.

[10] Rada Atlantycka, „Corruption, Democracy, and Investment in Ukraine", 2007 r., s. 5; sprawozdanie krajowe MFW nr 17/84, 2017 r., s. 5, 6 i 15.

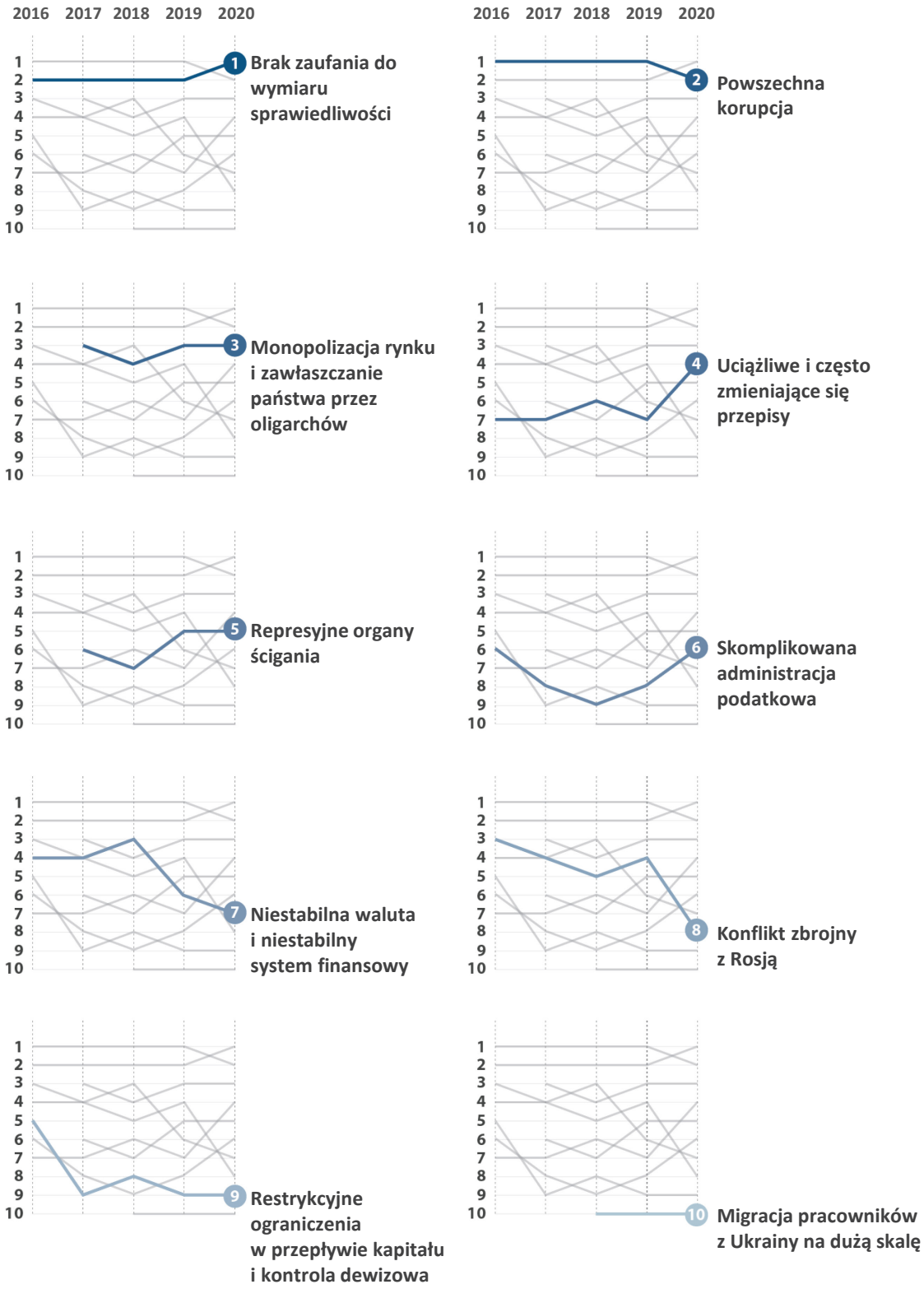
[11] Międzynarodowe Konsorcjum Dziennikarzy Śledczych, „With Deutsche Bank's help, an oligarch's buying spree trails ruin across the US heartland" oraz „»Enough is enough«: How FinCEN Files exposes a broken system that keeps dirty cash flowing", 2020 r.

[12] „Profit shifting in Ukraine's iron ore exports", 2018 r., s. 3.
Instytut Transformacji Społecznej i Gospodarczej, „Comparative analysis of the fiscal effect of tax evasion/avoidance instruments in Ukraine", 2020 r., s. 44.

**08** W latach 2016–2020[13] trzy główne przeszkody dla inwestycji zagranicznych na Ukrainie pozostały takie same: powszechna korupcja, brak zaufania do sądownictwa oraz monopolizacja rynku i zawłaszczanie państwa przez oligarchów (zob. ***rys. 2***).
W ostatnich latach bezpośrednie inwestycje zagraniczne na Ukrainie utrzymywały się poniżej poziomu z 2016 r. (zob. ***załącznik I***).

[13] Dragon Capital i Centrum Strategii Gospodarczej, „Foreign Investor Survey", listopad 2020 r; Europejskie Stowarzyszenie Biznesu, „Investment Attractiveness Index – First Half of 2020".

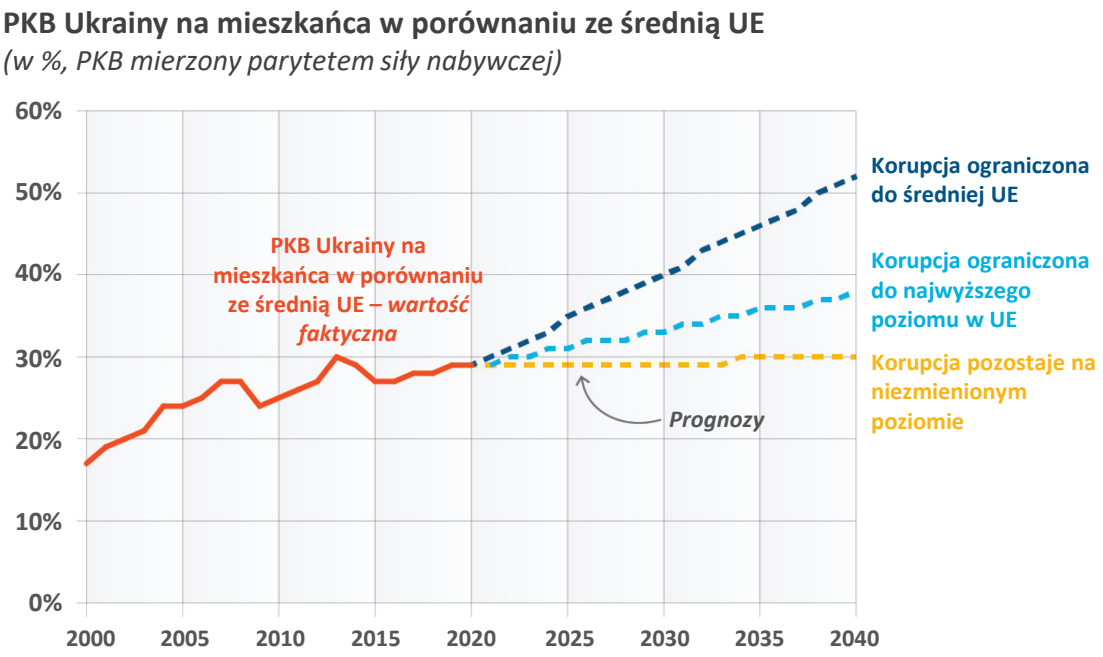
## Rys. 2 – Główne przeszkody dla inwestycji zagranicznych na Ukrainie (2016–2020)




*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie badania inwestorów zagranicznych przeprowadzonego w 2020 r. przez Europejskie Stowarzyszenie Biznesu, Dragon Capital i Centrum Strategii Gospodarczej.

**09** W różnych opracowaniach, w szczególności w publikacjach MFW (zob. ***rys. 3***), wykazano prognozowaną korelację między ograniczeniem powszechnej korupcji z jednej strony a wzrostem gospodarczym i związaną z tym poprawą warunków życia obywateli z drugiej. Różne zainteresowane strony[14] zgadzają się co do tego, że bez rozwiązania problemu wpływu partykularnych interesów na Ukrainie nie będzie możliwe dokonanie prawdziwych zmian.

## Rys. 3 – Ograniczenie korupcji pomaga przyspieszyć konwergencję gospodarczą z UE (badanie MFW)




*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rys. 6 ze sprawozdania krajowego MFW nr 17/84 dotyczącego Ukrainy (kwiecień 2017 r.) oraz światowej bazy danych prognoz gospodarczych MFW (październik 2020 r.).

[14] Bank Światowy, „Ukraine – Systematic Country Diagnostic: toward sustainable recovery and shared prosperity", 2017 r., pkt 9 i 19;
MFW, „Statement by the IMF Managing Director on Ukraine", 2019 r.;
OECD, wyniki czwartej rundy monitorowania, „Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises", 2018 r., s. 16.

## Wsparcie UE dla Ukrainy

**10** Ukraina jest państwem objętym Partnerstwem Wschodnim[15] UE. Wspólnym celem UE i Ukrainy jest dalsza integracja gospodarcza i stowarzyszenie polityczne. W związku z tym UE ma wiele priorytetów (dobre rządy, gospodarka, handel, energetyka, zmiana klimatu, mobilność, społeczeństwo obywatelskie i pomoc humanitarna), które wymagają podjęcia działań nie tylko w ramach współpracy finansowej, lecz także w drodze dialogu politycznego. Ukraina jest drugim co do wielkości beneficjentem Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. Od 2014 r. Komisja przeznaczyła ogółem około 5,6 mld euro na programy pomocy makrofinansowej i 2,2 mld euro na programy pomocy. Komisja jest również gwarantem pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego w wysokości 4,4 mld euro. UE jest największym donatorem na rzecz Ukrainy[16].

**11** Finansowanie z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa musi być zgodne z zasadą praworządności[17]. Jest to wartość, na której opiera się UE[18], i zasada przewodnia jej polityki zagranicznej[19]. Ponadto w układzie o stowarzyszeniu/DCFTA między UE a Ukrainą praworządność i walkę z korupcją wymieniono jako elementy mające zasadnicze znaczenie dla zacieśnienia współpracy między stronami[20].

**12** Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) i Komisja zajmowały się kwestią korupcji w wielowymiarowy sposób w ramach dialogu politycznego i merytorycznego, działań wdrażanych w toku realizacji projektów oraz warunków wsparcia budżetowego i programów pomocy makrofinansowej. W następstwie zniesienia przepisów

---

15 Partnerstwo Wschodnie.

16 Na podstawie danych OECD na temat zobowiązań w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej dla Ukrainy; państwo będące beneficjentem: Ukraina, średnia za lata 2018–2019.

17 Art. 1 ust. 4 i art. 2 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 232/2014 ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa.

18 Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

19 Art. 21 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej oraz ESDZ, „A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy", czerwiec 2016 r., s. 26.

20 Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony. Dz.U. L 161 z 29.5.2014, preambuła, art. 1 ust. 2 lit. e), art. 2 i 3 oraz tytuł IV.

antykorupcyjnych w 2010 r. UE uzależniła liberalizację reżimu wizowego od spełnienia kryteriów, w tym dotyczących przepisów i organów antykorupcyjnych[21].

**13** ESDZ odpowiada za dialog polityczny oraz – wraz z Komisją – za opracowanie strategii wobec Ukrainy. W odpowiedzi na trudną sytuację w tym państwie w 2014 r. Komisja postanowiła przyjmować co roku „środki specjalne" (pakiety wsparcia)[22] w latach 2014–2017. Powołała również specjalną grupę wsparcia, aby pomóc władzom Ukrainy w przeprowadzeniu niezbędnych reform gospodarczych i politycznych, w szczególności po podpisaniu układu o stowarzyszeniu/DCFTA. Od 2018 r. współpraca opiera się na wieloletnim programowaniu na lata 2018–2020.

**14** Misja doradcza UE (EUAM)[23] jest misją cywilną realizowaną w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony pod nadzorem ESDZ i państw członkowskich. W grudniu 2014 r. podjęła ona działalność na Ukrainie. Jej zadaniem jest wspieranie tego państwa w rozwijaniu stabilnych, odpowiedzialnych i skutecznych służb bezpieczeństwa, które umacniają praworządność.

---

[21] Załącznik 1 do decyzji wykonawczej Komisji w sprawie środka specjalnego 2016 dotyczącego zwalczania korupcji i wsparcia na rzecz kluczowych reform na Ukrainie – dokument dotyczący działania w ramach unijnej inicjatywy antykorupcyjnej na Ukrainie, s. 4.

[22] Przegląd wsparcia UE.

[23] Decyzja Rady 2014/486/WPZiB z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie misji doradczej Unii Europejskiej na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa na Ukrainie (EUAM Ukraine).

# Zakres kontroli i podejście kontrolne

**15** Celem kontroli była ocena, czy wsparcie UE na rzecz reform na Ukrainie pomogło w skuteczny sposób w zwalczaniu korupcji na wysokim szczeblu.

**16** Aby udzielić odpowiedzi na to główne pytanie kontrolne, Trybunał skierował pod adresem ESDZ i Komisji trzy pytania szczegółowe:

- Czy przeanalizowały one szczególną sytuację Ukrainy pod kątem korupcji na wysokim szczeblu i czy pomogły Ukrainie w zaradzeniu tej sytuacji?
- Czy udzielona pomoc w zakresie reformy sądownictwa przyniosła oczekiwane rezultaty?
- Czy udzielona pomoc w zakresie reformy antykorupcyjnej przyniosła oczekiwane rezultaty?

**17** W 2016 r. Trybunał przedstawił sprawozdanie na temat pomocy UE na rzecz Ukrainy[24]. Odnotował w nim, że od 2010 r. Komisja coraz częściej podkreślała ryzyko związane z systemem oligarchicznym oraz że pomimo podjęcia istotnych działań w celu walki z korupcją po Euromajdanie nadal konieczna jest dalsza konsolidacja ram antykorupcyjnych. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że pomoc UE na rzecz Ukrainy była częściowo skuteczna z punktu widzenia zwalczania korupcji.

**18** Biorąc pod uwagę fakt, że korupcja i zawłaszczanie państwa przez oligarchów to na Ukrainie poważne problemy (zob. pkt ***04***–***08***), Trybunał skoncentrował się w swojej kontroli na wsparciu UE na rzecz reform mających na celu zwalczanie korupcji na wysokim szczeblu. Trybunał uwzględnił przede wszystkim okres wdrażania 2016–2019, ale wziął również pod uwagę zarówno wcześniejsze, jak i niedawne wydarzenia.
W trakcie kontroli ocenie poddano działania ESDZ, Komisji i EUAM. Nie obejmuje ona natomiast oceny działań poszczególnych państw członkowskich UE ani działań władz ukraińskich.

**19** W ramach swoich prac Trybunał dokonał przeglądu dokumentacji i przeprowadził wywiady z przedstawicielami Komisji, ESDZ i EUAM, którzy zajmują się cywilnym sektorem bezpieczeństwa. Przeprowadził również wywiady z głównymi zainteresowanymi stronami, w tym z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

---

[24] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 32/2016 pt. „Pomoc UE na rzecz Ukrainy".

(OECD), Radą Europy, Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR), MFW, podmiotami realizującymi projekty, beneficjentami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Na potrzeby kontroli Trybunał przeprowadził szczegółową analizę dwóch programów pomocy makrofinansowej (pomoc makrofinansowa III i IV) oraz działań w zakresie zwalczania korupcji na wysokim szczeblu przewidzianych w 22 projektach (zob. ***załącznik II***). Przy wyborze projektów Trybunał skonsultował się z Komisją i EUAM i wybrał te, które miały największy potencjał, by wspomóc walkę z korupcją. Jeśli chodzi o działania w ramach projektów mogące służyć zwalczaniu korupcji na wysokim szczeblu, Trybunał zbadał, czy w wyciągniętych z nich wnioskach i zastosowanych środkach ograniczających uwzględniono ryzyko związane z tego rodzaju korupcją oraz czy interwencje były odpowiednie, wspierały konkurencję i przyniosły rezultaty w obszarze reformy sądownictwa i reformy antykorupcyjnej.

**20** Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wizytę na Ukrainie na etapie wstępnym, gdy ustalali zakres kontroli. Ponieważ jednak pandemia uniemożliwiła im przeprowadzenie wizyty w terenie w październiku 2020 r., jak pierwotnie planowano, zorganizowali zamiast tego wideokonferencje z podmiotami realizującymi projekty oraz z ograniczoną liczbą beneficjentów. Pomimo tych ograniczeń Trybunał był w stanie ukończyć kontrolę.

# Uwagi

## 1. Strategia UE nie była ukierunkowana konkretnie na walkę z korupcją na wysokim szczeblu, a jej oddziaływanie trudno było monitorować

**21** W poniższych sekcjach Trybunał zbadał, czy ESDZ i Komisja:

a) wskazały korupcję na wysokim szczeblu i system oligarchiczny jako wszechobecne problemy i z wystarczającym naciskiem zajęły się kwestią takiej korupcji;

b) zwalczały korupcję na wysokim szczeblu poprzez wspieranie konkurencji i lepszego ładu korporacyjnego;

c) odpowiednio monitorowały swoje wsparcie.

### 1.1. ESDZ i Komisja nie ukierunkowały swoich działań konkretnie na zwalczanie korupcji na wysokim szczeblu

**22** ESDZ i Komisja gromadziły informacje z różnych źródeł, aby przygotować swoje interwencje o charakterze strategicznym i pomocowym. Nie opracowały jednak dokumentu, w którym szczegółowo opisane zostałyby podstawowe przyczyny korupcji na wysokim szczeblu.

**23** Komisja przyznała, że tego rodzaju korupcja od wielu lat stanowi poważny problem na Ukrainie. Już w 2014 r. zdawała ona sobie sprawę, że Ukraina jest zdominowana przez oligarchów, wskutek czego powstają „skorumpowane układy charakteryzujące się powszechnymi konfliktami interesów i pionową strukturą władzy”[25]. W trakcie dialogu UE–Ukraina ESDZ i Komisja podkreśliły potrzebę priorytetowego traktowania walki z korupcją i zauważyły, że nieściganie wysoko postawionych przestępców lub nienakładanie na nich sankcji podkopało zaufanie publiczne.

[25] Dokument dotyczący działania w ramach umowy na rzecz budowania państwowości na Ukrainie (projekt 3 w ***załączniku II***), s. 2–4.

**24** W większości kluczowych dokumentów UE[26] wspomina się wprawdzie o potrzebie zwalczania korupcji na Ukrainie, lecz obejmują one niewielką liczbę konkretnych celów w tym zakresie. W celach programu stowarzyszeniowego UE-Ukraina z 2015 r. uwzględniono jeden krótkoterminowy priorytet, który został sformułowany w następujący sposób: „wykazanie znacznych postępów w walce z korupcją, między innymi poprzez wdrożenie kompleksowego pakietu przepisów antykorupcyjnych przyjętego w dniu 14 października 2014 r., poczynając od powołania i zapewnienia skutecznego funkcjonowania zarówno Krajowego Biura Antykorupcyjnego, jak i Krajowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji”[27].

**25** W latach 2014–2017 ESDZ i Komisja co roku przyznawały Ukrainie wsparcie. Począwszy od 2018 r. ustanowiły one strategię krajową (jednolite ramy wsparcia)[28], w której wymienione zostały następujące priorytety:

a) wzmocnienie instytucji i dobrych rządów, w tym praworządności i bezpieczeństwa;

b) rozwój gospodarczy i możliwości rynkowe, w tym rozwój sektora prywatnego i poprawa klimatu biznesowego;

c) konektywność, efektywność energetyczna, środowisko i przeciwdziałanie zmianie klimatu;

d) mobilność i kontakty międzyludzkie, w tym włączenie społeczne.

**26** Chociaż w priorytetach nie wspomniano konkretnie o zwalczaniu korupcji, jeden z ich podstawowych celów wymaga „intensywniejszego zapobiegania korupcji i jej zwalczania, wzmocnienia instytucji antykorupcyjnych, w tym ustanowienia sądów antykorupcyjnych”. ESDZ i Komisja uznały korupcję za „priorytet przekrojowy”[29], który wymaga podejścia wielowymiarowego, a nie za pojedynczy „priorytet sektorowy”. Nie

---

[26] Układ o stowarzyszeniu, środki szczególne (lata 2014–2017), jednolite ramy wsparcia na lata 2018–2020, wnioski operacyjne Rady Stowarzyszenia i plan operacyjny misji EUAM Ukraine w dziedzinie WPBiO (dokumenty niedostępne publicznie).

[27] Program stowarzyszeniowy UE-Ukraina, 16 marca 2015 r., s. 6.

[28] Programowanie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI) – 2017–2020 – Jednolite ramy wsparcia UE dla Ukrainy (2018–2020).

[29] Rada Unii Europejskiej, „Concept of operations for EU civilian advisory mission in Ukraine agreed”, 2014 r.;
Programowanie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI)– 2017–2020 – Jednolite ramy wsparcia UE dla Ukrainy (2018–2020).

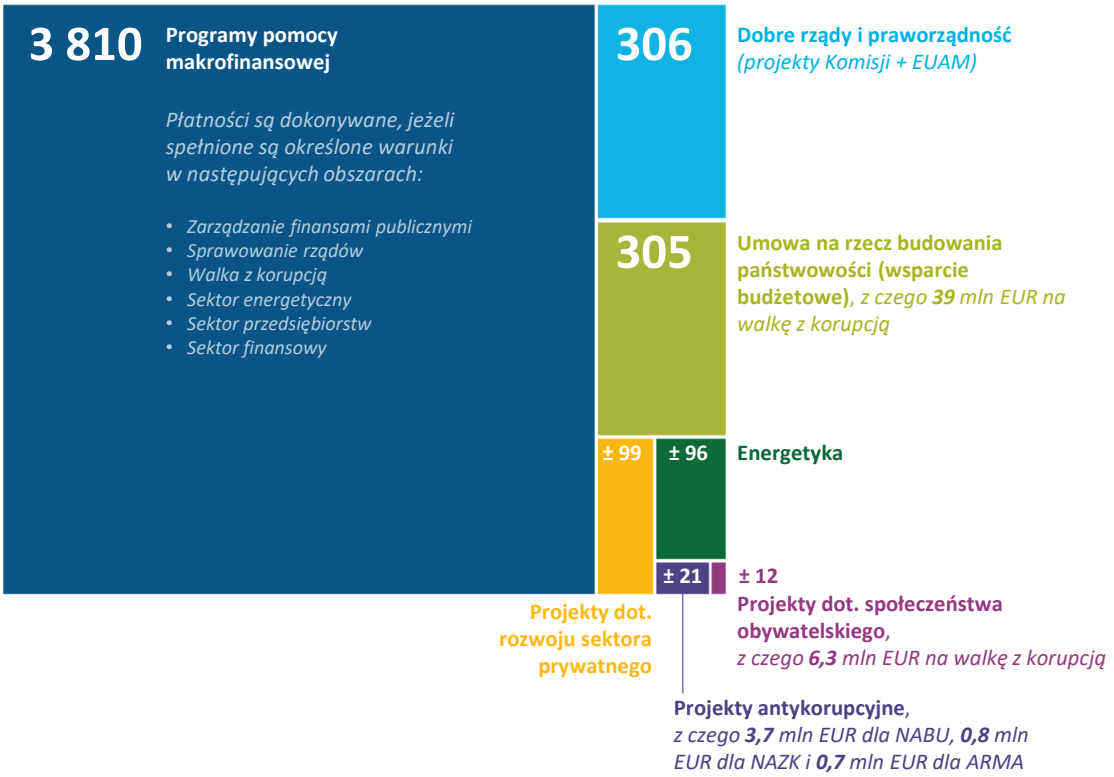
opracowały jednak strategii, która byłaby ukierunkowana konkretnie na zwalczanie korupcji na wysokim szczeblu i rozpowszechnionego systemu oligarchicznego. Tymczasem w opinii niektórych naukowców przyjęcie podejścia całościowego przez daną organizację nie oznacza, że nie potrzebuje ona strategii. Strategia jest nawet jeszcze bardziej potrzebna w przypadku podejścia wielowymiarowego, ponieważ służy określeniu, w jaki sposób zostaną osiągnięte cele, które organizacja wybrała w drodze analizy danej sytuacji[30].

**27** W ramach swojego podejścia ESDZ i Komisja stosowały szeroki wachlarz instrumentów, w tym projekty, warunki i dialog polityczny/merytoryczny. Wsparcie, którego udzieliły, obejmowało różne sektory i reformy (zob. pkt ***25*** i ***rys. 4***). Komisja przeznaczyła 5,6 mld euro na programy pomocy makrofinansowej (MFA) i wypłaciła 1,6 mld euro na programy MFA I i II, a następnie 2,2 mld euro na programy MFA III i IV, w przypadku których Trybunał przeanalizował warunki dotyczące zwalczania korupcji. Ponadto z kwoty 2,2 mld euro przyznanej pomocy Komisja wydała 839 mln euro na programy budowania zdolności mogące przyczynić się do walki z korupcją.
W kontekście korupcji programy te dotyczyły głównie rozwoju instytucjonalnego, w szczególności poprzez wspieranie tworzenia i uruchamiania instytucji/agencji antykorupcyjnych, których zadaniem jest prowadzenie dochodzeń, ściganie i orzekanie w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu.

[30] Linda Höglund, Mikael Holmgren Caicedo, Maria Mårtensson i Fredrik Svärdsten (2018), „Strategic management in the public sector: how tools enable and constrain strategy making”, International Public Management Journal, 21:5, s. 822–849, DOI: 10.1080/10967494.2018.1427161.

## Rys. 4 – Płatności UE (w mln euro) w latach 2014–2020 na rzecz kluczowych sektorów mogących wnieść wkład w walkę z korupcją

*(w mln euro)*




*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie bazy danych CRIS (grudzień 2020 r.), informacji EUAM i skontrolowanych projektów.

**28** Komisja przekazała Trybunałowi wykaz programów i projektów na lata 2016–2020. Obejmowały one wielu beneficjentów i wiele działań, z których pewna liczba była związana ze zwalczaniem korupcji. System identyfikowalności stosowany przez Komisję opiera się na przypisaniu każdemu projektowi kodu sektorowego. Komisja nie ma jednak możliwości, by w łatwy sposób zidentyfikować konkretne działania antykorupcyjne bądź obliczyć powiązane z nimi finansowanie dla każdej instytucji będącej beneficjentem.

**29** Celem jednego projektu (projekt 12 w ***załączniku II***) było usprawnienie wdrażania polityki antykorupcyjnej na Ukrainie. Chociaż ogólny cel projektu nie odnosił się do korupcji na wysokim szczeblu, działania w ramach tego projektu obejmowały wspieranie instytucji antykorupcyjnych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz dziennikarzy badających przypadki korupcji na wysokim szczeblu, a także identyfikowanie ryzyka korupcji.

**30** W ramach kilku projektów (projekty 8, 11, 12 i 15 w ***załączniku II***) udzielono wsparcia na rzecz identyfikacji ryzyka korupcji w projektach ustaw. Ogólnie rzecz

biorąc, w latach 2018–2020 dzięki tym projektom udało się wykryć ponad 250 projektów ustaw stwarzających ryzyko korupcji i zgłosić je władzom.

**31** Trybunał stwierdził również, że 11 projektów (projekty 3, 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 17 i 20 w ***załączniku II***) obejmowało działania wspierające tworzenie lub wzmacnianie nowych agencji antykorupcyjnych oraz wspierające ramy prawne, wymiar sprawiedliwości, dochodzenia i otoczenie biznesowe, które to działania – jeśli zostaną skutecznie wdrożone – będą pomagać w zwalczaniu korupcji na wysokim szczeblu.

**32** Z wyjątkiem projektu polegającego na stworzeniu bazy danych osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne projekty objęte kontrolą Trybunału nie dotyczyły bezpośrednio rozwiązania problemu systemu oligarchicznego. Dobrym przykładem takiego wsparcia mogłoby być sfinansowanie analizy eksperckiej mającej na celu zidentyfikowanie zwolnień podatkowych lub programów pomocy państwa, które należy wstrzymać, a także układów korupcyjnych, przypadków zawłaszczania państwa oraz monopoli i ich wad, jak również mającej na celu weryfikację własności przedsiębiorstw. Inną możliwością byłoby sfinansowanie audytów przedsiębiorstw państwowych. Wsparcie dla parlamentu Ukrainy (Rady Najwyższej Ukrainy), Państwowej Służby Skarbowej i Komitetu Antymonopolowego Ukrainy nie było powiązane z priorytetowym potraktowaniem walki z korupcją na wysokim szczeblu. W projektach finansowanych przez UE kwestia korupcji na wysokim szczeblu w organach ścigania znajdowała się tylko na marginesie (nieliczne działania dotyczące tego problemu obejmowały strategiczne doradztwo i szkolenia na temat informowania o nieprawidłowościach, przepisów antykorupcyjnych i uczciwości).

**33** Korupcja na wysokim szczeblu i nielegalne przepływy finansowe – w tym pranie pieniędzy – są ze sobą nierozerwalnie powiązane. Jak przyznała Komisja[31], istnieje wysokie ryzyko, że pranie pieniędzy ma miejsce za granicą, nawet w UE. Trzy ze skontrolowanych projektów obejmowały ograniczone działania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy (projekty 7, 12 i 13 w ***załączniku II***). W ramach jednego z nich (projekt 12) zapewniono również wsparcie dla państwowych służb nadzoru finansowego, wykraczając tym samym poza kwestię prania pieniędzy. Program pomocy makrofinansowej zawierał warunek, w myśl którego do grudnia 2019 r. Ukraina musi przyjąć ustawę o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy zgodną z układem o stowarzyszeniu i czwartą dyrektywą UE w sprawie przeciwdziałania praniu

[31] Komisja Europejska, „List of countries in the scope of the EU assessment on high risk third countries under Directive (EU) 2015/849 and list of priority 1 countries (for assessment in 2018)" oraz oceny Komisji (dokumenty niedostępne publicznie).

pieniędzy. Ustawę taką przyjęto i weszła ona w życie w kwietniu 2020 r., lecz teraz musi zostać wdrożona.

**34** W 2014 r. Rada wprowadziła system sankcji za sprzeniewierzenie środków, co pozwoliło zamrozić aktywa 22 osób oskarżonych o sprzeniewierzenie środków publicznych na Ukrainie[32]. W 2020 r. tylko 10 z grupy pierwotnie wskazanych osób nadal znajdowało się na liście osób objętych sankcjami, a pozostałe zostały z niej usunięte przez Radę w następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości. ESDZ zgromadziła bowiem niewystarczająco rzetelne informacje[33]. Ponadto dokonała ona „zamrożenia aktywów", aby zapobiec przeniesieniu pieniędzy do innych państw, przed wydaniem orzeczeń sądowych. Co więcej, w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych ESDZ i Komisja nie zaproponowały jak dotąd Radzie modelu ograniczenia możliwości wjazdu do UE w przypadku Ukraińców podejrzanych o korupcję na wysokim szczeblu. ESDZ nie zaleciła też, by Rada nakładała zakazy wjazdu na terytorium Unii Europejskiej w ramach systemu „sankcji za sprzeniewierzenie środków".

**35** Trybunał stwierdził, że cztery projekty (projekty 12, 13, 14 i 16 w ***załączniku II***) przyczyniły się do ograniczenia korupcji i bezpośredniej oszczędności środków finansowych. Beneficjenci otrzymali dotacje na przeprowadzenie postępowań, a dowody zebrane w ramach projektów przekazano organom ścigania. Projekty te pomogły w wykryciu siatek korupcyjnych, podniesieniu świadomości społecznej i utrzymaniu zainteresowania tym tematem w dyskusjach politycznych i publicznych.

**36** EUAM odgrywała przewodnią rolę w reformie sektora bezpieczeństwa i zapewniła doradztwo w zakresie koncepcji projektu 18 i przewidzianych w nim działań (zob. ***załącznik II***). Chociaż Komisja wypłaciła na potrzeby tego projektu 29 mln euro, do czasu kontroli uzyskano jedynie ograniczoną liczbę produktów, co było spowodowane opóźnieniami i problemami koncepcyjnymi.

**37** Początkowo mandat EUAM ograniczał się do zapewniania strategicznego doradztwa na potrzeby reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa. EUAM wniosła

---

[32] Rozporządzenie Rady (UE) nr 208/2014 z dnia 5 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie oraz decyzja wykonawcza Rady 2014/216/WPZiB z dnia 14 kwietnia 2014 r. wykonująca decyzję 2014/119/WPZiB w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie.

[33] Np. wyrok Sądu (dziewiąta izba) z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie T-486/14.

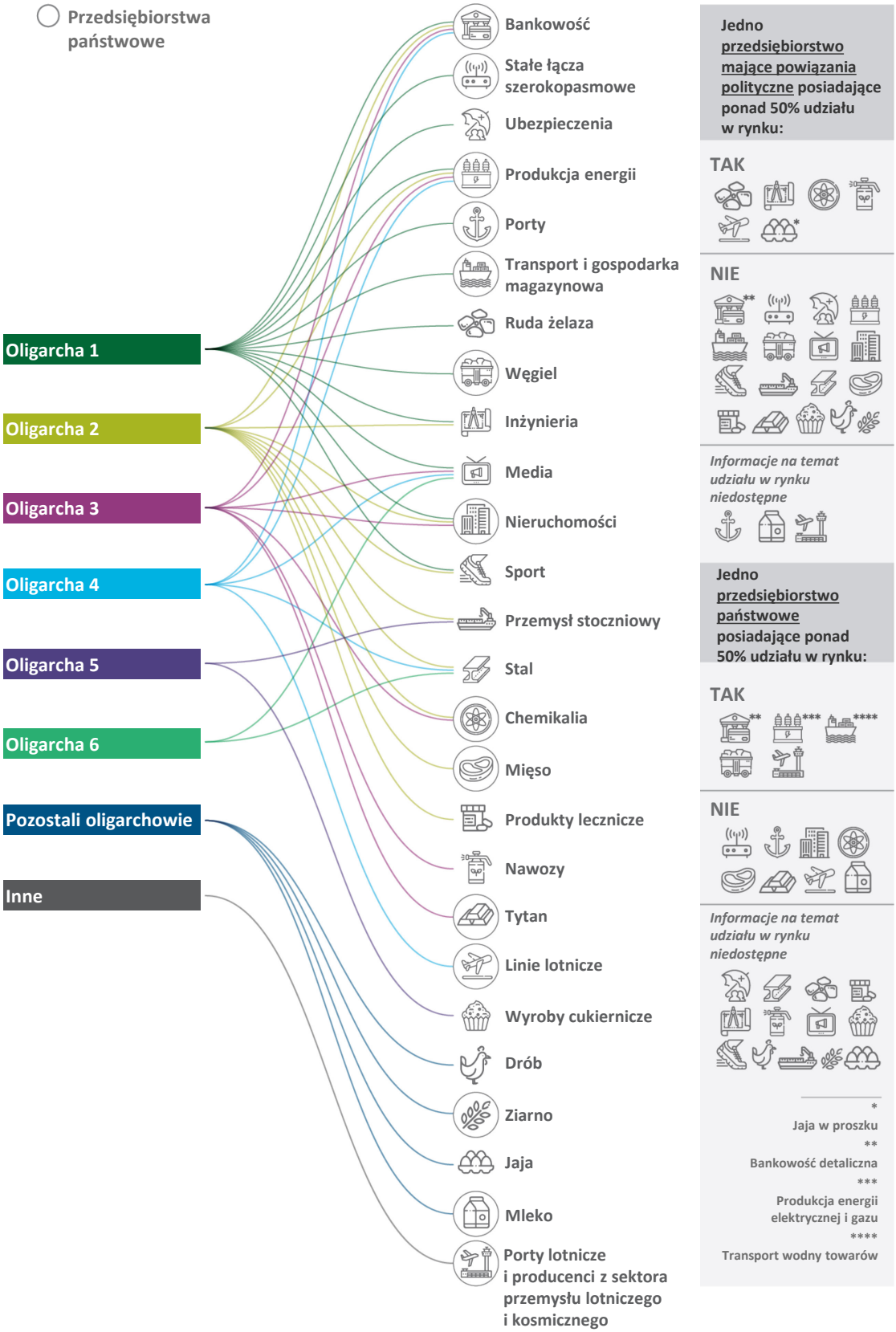
wkład w zwalczanie korupcji na wysokim szczeblu poprzez ustawodawstwo oraz wspieranie reform prokuratury i służb bezpieczeństwa. Walka z korupcją nie była głównym celem działalności EUAM – tylko dwa z 50 zadań bezpośrednio dotyczyły korupcji. EUAM traktowała zwalczanie korupcji jako priorytet przekrojowy i zapewniała doradztwo, opiekę mentorską i wsparcie w zakresie ocen ryzyka i programów antykorupcyjnych. Zgodnie z powierzonym jej mandatem wsparcie zapewniane przez EUAM ogranicza się do ryzyka zidentyfikowanego w obrębie organów ścigania, lecz nie poza nimi, co oznacza, że nie może ono obejmować identyfikacji siatek korupcyjnych, w których uczestniczy kilka podmiotów.

## 1.2. Wsparcie UE na rzecz walki ze strukturami i praktykami antykonkurencyjnymi przyniosło ograniczone rezultaty

**38** Ukraińscy oligarchowie mają dominującą pozycję w wielu sektorach gospodarki i na wielu rynkach, które są ściśle powiązane z przedsiębiorstwami państwowymi[34] (zob. ***rys. 5***). Sytuacja ta powoduje zakłócenia konkurencji. Chociaż projekty Komisji nie były ukierunkowane na poprawę zarządzania w przedsiębiorstwach państwowych ani na reformy w tym zakresie, UE wspierała konkurencję na różne sposoby (zob. ***załącznik VI***).

[34] OECD, „State-Owned Enterprise Reform in the Hydrocarbons Sector in Ukraine”, 2019 r., s. 30–31, 51;
Centrum Studiów nad Polityką Europejską, „The Struggle for Good Governance in Eastern Europe, oligarchs as key obstacles to reform”, 2018 r., s. 61.

## Rys. 5 – Kontakty na wielu rynkach między przedsiębiorstwami mającymi powiązania polityczne a przedsiębiorstwami państwowymi




*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie publikacji Banku Światowego „Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine", 2019 r., rys. 16, 18 i 19.

**39** Komisja wspierała reformy w dziedzinie energetyki, walki z korupcją, sądownictwa, bankowości, wyborów i administracji publicznej, a także wspomagała dziennikarstwo śledcze. Pomimo tego wsparcia oraz pomocy ze strony innych darczyńców oligarchowie i partykularne interesy w dalszym ciągu osłabiały wysiłki na rzecz reform.

**40** Osoby/przedsiębiorstwa mające powiązania polityczne – w szczególności oligarchowie – wywierają wpływ na kształt ram prawnych, aby zapewnić sobie szereg korzyści od państwa[35], i wykorzystują spółki satelickie mające bliskie relacje z przedsiębiorstwami państwowymi[36] (zob. ***rys. 1***). Eksperci w sfinansowanym przez UE projekcie 17 (zob. ***załącznik II***) zidentyfikowali szereg moratoriów, które umożliwiają przedsiębiorstwom – głównie przedsiębiorstwom państwowym – kontynuowanie działalności handlowej bez ogłaszania upadłości lub spłaty należnych długów (zob. ***rys. 6***). Komisja zapewniała wsparcie w zakresie budowania zdolności, ale nie zobowiązała Ukrainy za pomocą warunków udzielania pomocy makrofinansowej do zniesienia tych moratoriów. Tymczasem korzyści wynikające z tych moratoriów sprzyjają zawłaszczaniu państwa i korupcji, ograniczają konkurencję rynkową i utrudniają nowym podmiotom wejście na rynek[37].

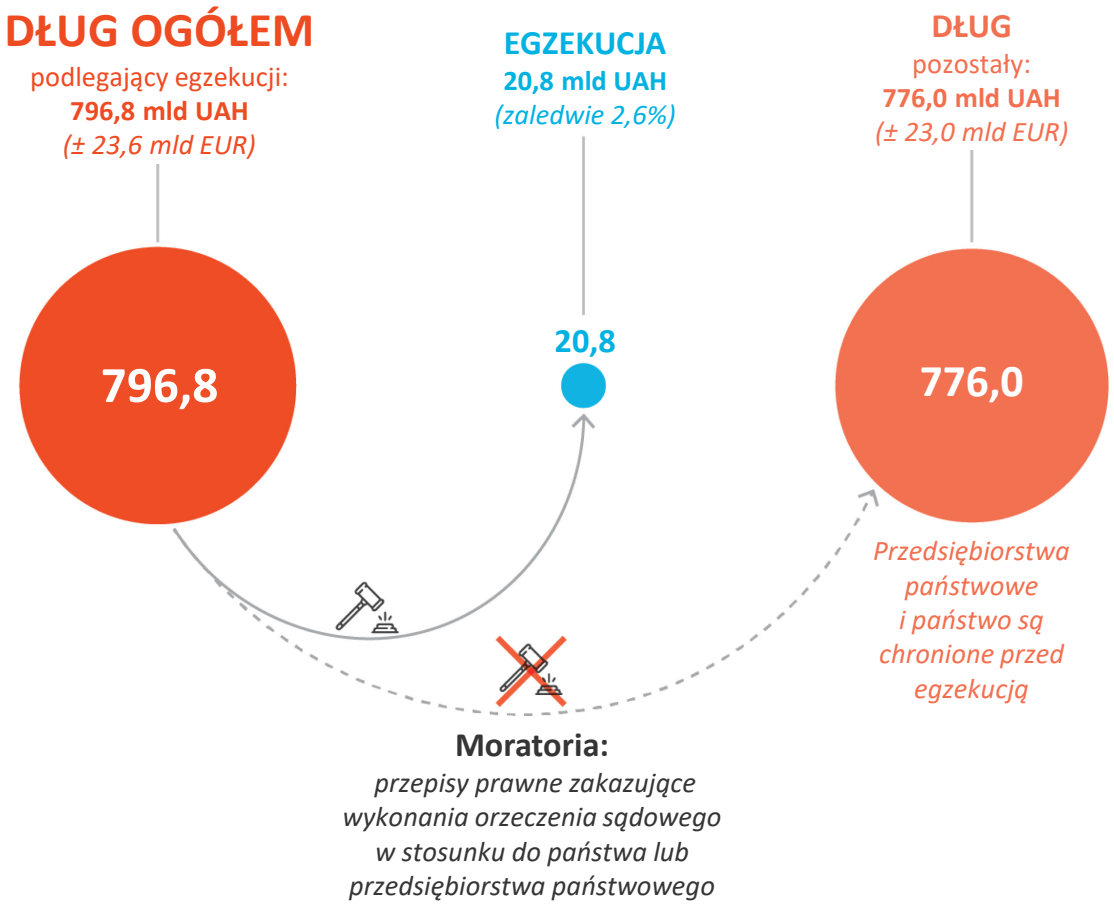
---

[35] Bank Światowy, „Crony capitalism in Ukraine: impact on economic outcomes”, 2018 r., s. 5. Bank Światowy definiuje przedsiębiorstwo mające powiązania polityczne jako przedsiębiorstwo, w którym co najmniej jedna osoba spośród właścicieli, udziałowców lub kadry kierowniczej zajmuje eksponowane stanowisko polityczne.

[36] OECD, „Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises”, 2018 r., s. 8.

[37] Bank Światowy, „Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine”, 2019 r., s. 20;
Europejska Rada Stosunków Międzynarodowych, „Survival of the richest: How oligarchs block reform in Ukraine”, 2016 r., s. 8;
OECD, „Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises”, 2018 r., s. 8 i 53.

**Rys. 6 – Niewyegzekwowane zadłużenie w 2019 r.**




*Źródło:* analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy[38].

**41** Aby usprawnić prywatyzację, trzeba przede wszystkim poprawić zarządzanie w przedsiębiorstwach. UE przyczyniała się do tego (zob. projekt 20 w ***załączniku II***) za pośrednictwem wielostronnego rachunku EBOR[39] (zob. ***rys. 7***). Od czasu jego otwarcia 14 darczyńców, w tym UE, przekazało na ten rachunek ponad 53 mln euro. W wielu przedsiębiorstwach państwowych (np. *Naftohaz*, *Ukrzaliznycia* [kolej], *Ukrenergo* [operator systemu przesyłu energii] i *Ukrposzta* [poczta]) zreformowano ład korporacyjny, w szczególności przez ustanowienie niezależnych rad nadzorczych zgodnie z zaleceniem EBOR. Trybunał odnotował osiągnięcia w dziedzinie zarządzania w przedsiębiorstwie *Naftohaz*, dzięki którym przestało ono przynosić straty i zaczęło być rentowne, a w 2019 r. było drugim pod względem wielkości podatnikiem.

---

[38] Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji z publikacji Rady Europy pt. „Supporting Ukraine in executing judgments by the European Court of Human Rights. Report on a mission to Ukraine for bilateral consultations with Ukrainian authorities concerning the improvement of enforcement proceedings", 2018 r., s. 5, oraz projektu Pravo-Justice.

[39] EBRD Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account.

W sektorze energetycznym osiągnięcia te są jednak zagrożone: w 2020 r. w przedsiębiorstwie *Naftohaz* odnotowano straty i mianowano nowego dyrektora generalnego, nie przestrzegając przy tym odpowiednich procedur. Fakt ten spotkał się z krytyką ze strony Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji.

## Rys. 7 – Przykłady osiągnięć uzyskanych dzięki wielostronnemu rachunkowi

| | |
|---|---|
| **Budowanie zdolności na potrzeby prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych** | • Opracowanie prawa pierwotnego przyjętego przez parlament oraz prawa wtórnego przyjętego przez właściwe agencje<br>• Rekrutacja specjalistów z dziedziny ładu korporacyjnego i prawa w celu zapewnienia Ministerstwu Rozwoju Gospodarczego i Handlu doradztwa w zakresie opracowania strategii i ram (państwowej spółki holdingowej), za pomocą których państwo mogłoby wykonywać swoje prawa własności w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych<br><br>**Ocena podsumowująca Trybunału**<br><br>**W przypadku prywatyzacji dużych przedsiębiorstw panuje zastój. Za pośrednictwem systemu ProZorro.sale przeprowadzono jedynie prywatyzacje na niewielką skalę – największa dotyczyła Hotelu Dnipro.** |
| **Budowanie zdolności na potrzeby poprawy ładu korporacyjnego** | • Ramy prawne w celu ustanawiania rad nadzorczych z niezależnymi członkami<br>• Finansowanie zespołów wsparcia w Ministerstwie Rozwoju Gospodarczego i Handlu oraz w Kancelarii Premiera specjalizujących się w kwestiach zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi<br>• Analiza ram prawnych i regulacyjnych ładu korporacyjnego dla przedsiębiorstw *Naftohaz* i *Ukrtranshaz* (odpowiedzialnych za magazynowanie gazu od stycznia 2020 r.)<br>• Opracowanie planu działania w zakresie ładu korporacyjnego dla przedsiębiorstwa *Naftohaz*<br><br>**Ocena podsumowująca Trybunału**<br><br>**Projekt umożliwił powołanie trzech niezależnych członków rady nadzorczej. Przyjęto wprawdzie przepisy, ale proces reform wymaga dalszej woli politycznej.**<br>**Reformatorzy twierdzą, że dotychczasowe osiągnięcia w sektorze energetycznym są zagrożone.** |

| | |
|---|---|
| **Budowanie zdolności Komitetu Antymonopolowego Ukrainy** | • Dostosowanie ustawodawstwa do przepisów UE<br>• Szkolenia na temat polityki konkurencji<br>• Szkolenia na temat najlepszych praktyk unijnych w zakresie łączenia przedsiębiorstw<br>• Warsztaty na temat procedur przeglądu zamówień publicznych<br>**Ocena podsumowująca Trybunału**<br>**W ramach projektów uzyskano oczekiwane produkty. Komitet Antymonopolowy Ukrainy nadal jednak nie ma wystarczających zdolności, by zlikwidować monopole i przeszkody w wolnej i uczciwej konkurencji.** |
| **Finansowanie Rady Rzecznika Praw Przedsiębiorców** | • W latach 2014–2019 przeznaczono 7 mln euro na utworzenie i funkcjonowanie Rady Rzecznika Praw Przedsiębiorców w celu rozwiązania problemu powszechnej korupcji oraz w celu ograniczenia ingerencji organów krajowych w sektorze prywatnym.<br>**Ocena podsumowująca Trybunału**<br>**Od momentu powstania Rada Rzecznika Praw Przedsiębiorców otrzymała od przedsiębiorców prawie 8 000 skarg dotyczących organów krajowych. Rada przeanalizowała w wyznaczonym okresie 84% przypadków. W 2019 r. 96% skarżących było zadowolonych ze sposobu, w jaki Rada rozpatrzyła ich skargi. Rada kieruje zalecenia pod adresem organów państwowych i proponuje zalecenia systemowe oparte na indywidualnych przypadkach. Do grudnia 2019 r. zrealizowano jednak tylko 37% z 321 zaleceń systemowych.** |

*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie kilku źródeł[40].

**42** Przedsiębiorstwa państwowe są prawnie zobowiązane do opracowania programów antykorupcyjnych. Komisja przyznała dotacje niezależnym mediom i działaczom (zob. pkt ***35***), którzy ujawnili siatki korupcyjne obejmujące przedsiębiorstwa państwowe i komunalne. Z wyjątkiem tych dotacji projekty UE nie dotyczyły wykrywania siatek korupcyjnych na wysokim szczeblu obejmujących przedsiębiorstwa państwowe i nie zapewniały wsparcia na opracowanie programów antykorupcyjnych, mimo że na Ukrainie na samym szczeblu krajowym istnieje około 3 500 przedsiębiorstw państwowych (zob. pkt ***05***). Współfinansowany wielostronny rachunek EBOR ma zapewnić wsparcie na rzecz ukraińskiej kolei w tym zakresie, ale dopiero od 2021 r.

**43** Jeśli chodzi o konkurencję na rynku, Komitet Antymonopolowy Ukrainy nie wykorzystywał w pełni swoich możliwości. Ustawę o pomocy państwa przyjęto

[40] Transparency International, „Dnipro hotel sold for over UAH 1 billion”, 15 lipca 2020 r.; wielostronny rachunek EBOR, ***załącznik II***: sprawozdania dotyczące poszczególnych projektów ze sprawozdania rocznego za 2019 r.;
Rada Rzecznika Praw Przedsiębiorców, Annual Report 2019.

w 2014 r., ale weszła ona w życie dopiero w sierpniu 2017 r. W okresie objętym kontrolą Komisja umocniła pozycję Komitetu za pomocą dwóch projektów (projekty 10 i 19 w ***załączniku II***) oraz wielostronnego rachunku EBOR (projekt 20 w ***załączniku II***). Projekty finansowane przez UE były skoncentrowane na zbliżeniu przepisów (dostosowaniu przepisów ukraińskich do norm i zasad UE), ale jak dotąd nie na egzekwowaniu prawa konkurencji. Komisja wspierała Komitet na etapie tworzenia nowego departamentu ds. monitorowania pomocy państwa oraz zespołu ds. przeglądu zamówień publicznych zajmującego się odwołaniami, a także udzielała wsparcia w zakresie połączeń i przejęć. Pomimo wsparcia sfinansowanego przez UE i ostatnich osiągnięć Komitet nie jest na tyle silny, by zająć się największymi przypadkami pomocy państwa, i wydaje się, że nie jest niezależny[41].

## 1.3. Komisja i EUAM monitorują udzielane przez siebie wsparcie, ale należy położyć większy nacisk na zaplanowane rezultaty i oddziaływanie

**44** Komisja dysponuje systemem monitorowania swoich projektów. Połowa projektów nie obejmowała jednak jasno sprecyzowanych wskaźników, poziomów wyjściowych bądź poziomów docelowych, co zmniejszyło przydatność sprawozdawczości (zob. ***ramka 1***). Kontrolerzy z zadowoleniem odnotowali, że w dwóch z 21[42] projektów (projekty 12 i 15 w ***załączniku II***) wyszczególniono produkty i wyniki w matrycach logicznych oraz określono roczne poziomy docelowe i poziomy do osiągnięcia.

### Ramka 1

### Przykłady niemierzalnych wyników projektów

Projekt pn. **„Wsparcie reform wymiaru sprawiedliwości na Ukrainie”** (projekt 6 w ***załączniku II***) miał następujące cele szczegółowe:

— zharmonizowanie polityki głównych zainteresowanych stron i priorytetów w zakresie reform w ramach spójnej ogólnosektorowej strategii reform wraz z planem wdrażania i wieloletnim programem finansowania opierającym się na decyzji rządu;

---

[41] Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, „Association Implementation Report on Ukraine”, 2020 r., s. 20; Bank Światowy, „Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine”, 2019 r., s. 34; OECD, „SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2020”, 2020 r., s. 484.

[42] Z wyłączeniem programów pomocy makrofinansowej i programów wsparcia budżetowego.

— utworzenie realnej struktury koordynacji sektorowej;

— zapewnienie wiedzy specjalistycznej na potrzeby opracowania przepisów dotyczących najważniejszych nieuregulowanych kwestii.

Ramy logiczne projektu nie zawierały żadnych wskaźników służących do pomiaru stopnia osiągnięcia tych trzech celów szczegółowych.

Jednym z celów szczegółowych projektu pn. **„Wzmocnienie koalicji Inicjatywa Reanimacyjny Pakiet Reform”** (projekt 8 w ***załączniku II***) było „przyjęcie wysokiej jakości przepisów w celu rozpoczęcia reform na Ukrainie, głównie w takich dziedzinach jak: zwalczanie korupcji, decentralizacja, gospodarka, system wyborczy, sądownictwo, organy ścigania / prokuratura, administracja publiczna i media”.

Przyjęty wskaźnik dotyczył liczby opracowanych i popieranych ustaw, ale nie ich wdrożenia lub oddziaływania.

**45** Projekty UE dotyczące ładu korporacyjnego i konkurencji (projekty 10, 19 i 20 w ***załączniku II***) przyniosły oczekiwane produkty (np. przyjęto narzędzia prawne, zorganizowano szkolenia itp.). W projektach tych nie określono jednak odpowiednich wyników (zob. przykłady w ***ramce 2***) i skutków długoterminowych, które skutecznie przyczyniałyby się do walki ze strukturami i praktykami antykonkurencyjnymi. Wskaźniki konkurencyjności (zob. ***załącznik V*** – wskaźniki zawarte w jednolitych ramach wsparcia) nie wskazują na znaczne postępy. Konkurencyjność Ukrainy pozostaje niska.

## Ramka 2

## Sprawozdawczość na temat „wyników”, które faktycznie są działaniami lub produktami

„Wyniki” jednego z projektów finansowanych z wielostronnego rachunku EBOR „Budowanie zdolności Komitetu Antymonopolowego Ukrainy” obejmowały:

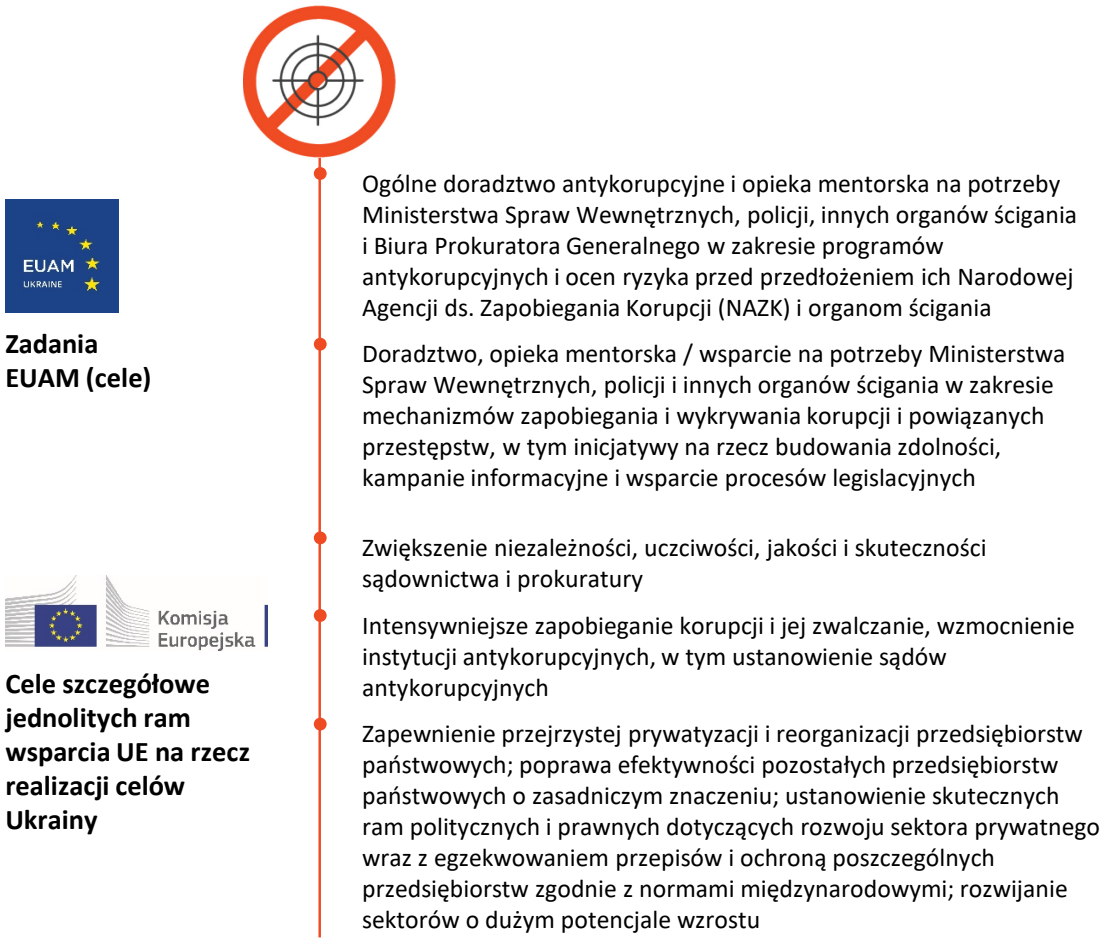
- przyjęcie narzędzi prawnych (komentarzy do dwóch ustaw oraz analizy praw wyłącznych),
- przeszkolenie personelu Komitetu w kwestiach związanych z mikroekonomicznymi podstawami polityki konkurencji i najlepszymi praktykami UE w zakresie łączenia przedsiębiorstw;
- przeszkolenie członków utworzonego w strukturach Komitetu zespołu ds. przeglądu zamówień publicznych.

W ramach projektu opracowano komentarze do dwóch najważniejszych ustaw z zakresu prawa konkurencji, tak aby zapewnić pracownikom Komitetu praktyczne wytyczne na temat ich stosowania. Sporządzono również analizę przepisów unijnych dotyczących przyznawania praw specjalnych lub wyłącznych. Nie są to jednak wyniki o charakterze długoterminowym.

Wyniki w przypadku drugiego i trzeciego działania oceniono jako osiągnięte, ponieważ w ramach projektu zorganizowano szkolenia i warsztaty.

**46** Komisja monitorowała warunki pomocy makrofinansowej i wsparcia budżetowego, kryteria liberalizacji reżimu wizowego oraz ogólną sytuację na Ukrainie w drodze dialogu politycznego i merytorycznego, kontaktów z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz za pomocą badań i ocen. Komisja i ESDZ publicznie informują o postępach w zakresie reform na Ukrainie, w szczególności za pośrednictwem sprawozdań dotyczących wdrożenia układu o stowarzyszeniu i sprawozdań przyjmowanych w ramach mechanizmu liberalizacji reżimu wizowego. Brak jest jednak sprawozdawczości publicznej na temat wkładu UE w osiągnięcia Ukrainy w zwalczaniu jakiegokolwiek rodzaju korupcji. Na przejrzystość sprawozdawczości dotyczącej rezultatów niekorzystnie wpływa fakt, że w dokumentach strategicznych wysokiego szczebla, takich jak jednolite ramy wsparcia UE na rzecz Ukrainy (na lata 2018–2020) lub plan operacyjny EUAM, na ogół brakuje poziomów docelowych (zob. ***rys. 8***).

## Rys. 8 – Przykłady celów, w przypadku których brakuje poziomów docelowych




*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie jednolitych ram wsparcia na lata 2018–2020 i planu operacyjnego EUAM.

**47** UE nie informuje o stopniu osiągnięcia wskaźników przewidzianych w jednolitych ramach wsparcia (np. o wynikach w przypadku wskaźników dobrego rządzenia na świecie, poziomie zaufania publicznego do prokuratury, sądownictwa i organów ścigania czy wskaźnikach określonych przez Europejską Komisję na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości), co umożliwiłoby monitorowanie postępów na Ukrainie w publicznie dostępny, regularny i standardowy sposób. Wskaźniki te pokazują, że Ukraina poczyniła niewielkie postępy w walce z korupcją (zob. ***załącznik III*** i ***załącznik IV***).

**48** Na potrzeby monitorowania postępów Ukrainy w zwalczaniu korupcji Komisja korzystała z różnych sprawozdań organizacji międzynarodowych, np. Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO) i OECD. GRECO stwierdziła, że ważne reformy są nadal w toku, a niski poziom realizacji jej zaleceń (w pełni wdrożono jedynie 16%) wymaga

dołożenia większych starań, by osiągnąć zadowalający poziom zgodności[43]. OECD również informowała o ograniczonych postępach[44].

**49** Chociaż w sprawozdaniach EUAM monitoruje się zadania (cele), nie mierzy się ich systematycznie względem wskaźników, które byłyby możliwe do zweryfikowania. Ponadto monitorowanie wyników rzadko jest oparte na wymiernych danych i obejmuje raczej działania i produkty, a nie wyniki. Co więcej, EUAM nie przeprowadziła ewaluacji oddziaływania pomimo tego, że prowadzi operacje na Ukrainie od ponad pięciu lat. Jest to niezgodne z wymogami instrumentu nr 43 z Zestawu instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa[45].

## 2. Wsparcie UE na rzecz reformy sądownictwa nie przyniosło wystarczających rezultatów

**50** W niniejszej sekcji Trybunał zbadał, czy Komisja i ESDZ:

a) przygotowały swoje interwencje w sądownictwie z myślą o tym, by zwalczać korupcję na wysokim szczeblu;

b) zapewniły wsparcie na rzecz reformy sądownictwa, które przyniosło zaplanowane rezultaty;

c) promowały narzędzia cyfrowe, które przyniosły oczekiwane rezultaty.

### 2.1. Projekty służące budowaniu zdolności przyniosły mniejsze korzyści niż oczekiwano

**51** Reforma sądownictwa była jednym z najważniejszych priorytetów Ukrainy od czasu przystąpienia do Rady Europy w 1995 r. W 2014 r. sam rząd Ukrainy zwrócił

---

[43] GRECO, czwarta runda oceny „Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors", Ukraina, 2020 r., pkt 189.

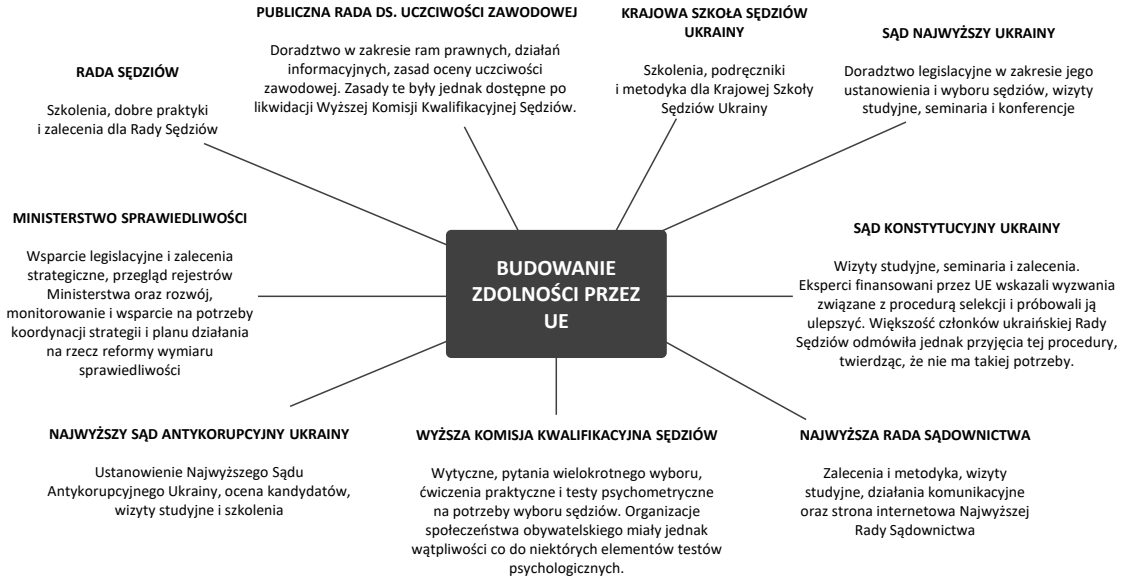
[44] OECD, „Anti-corruption reforms in Ukraine: 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan", aktualne informacje o postępach, 2019 r., s. 6.

[45] Komisja Europejska, Zestaw instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa, instrument nr 43 pn. „What is an evaluation and when is it required?".

uwagę, że wymiar sprawiedliwości postrzegano jako jedną z najbardziej skorumpowanych instytucji w tym państwie[46].

**52** Komisja zapewniła istotne wsparcie w budowaniu zdolności, np. analizę przeprowadzoną przez ekspertów międzynarodowych i lokalnych, doradztwo, metodykę, opinie, podręczniki, szkolenia, seminaria, posiedzenia w formule okrągłego stołu, wizyty studyjne, działania informacyjne oraz wsparcie w tworzeniu systemów informatycznych (zob. ***rys. 9***). Abstrahując od innego udzielonego wsparcia, Trybunał szacuje, że na wspomniane wyżej działania przypada prawie 85% budżetu skontrolowanych projektów. Komisja nie jest jednak w stanie oszacować odnośnych kwot. Projekty UE pomogły w przeredagowaniu konstytucji oraz wielu ustaw i rozporządzeń. Jeżeli chodzi o przyjmowane przepisy, ramy prawne są obecnie w większym stopniu dostosowane do norm UE.

## Rys. 9 – Przykłady wsparcia Komisji na rzecz budowania zdolności




*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentacji projektów.

**53** Jednym z najważniejszych osiągnięć było uproszczenie systemu sądowniczego i utworzenie nowego Sądu Najwyższego (projekty 6, 7 i 15 w ***załączniku II***), co miało miejsce w grudniu 2017 r. W ramach projektów dotyczących systemu sądowego udało się uzyskać większość planowanych produktów (np. przeprowadzono analizę luk, sformułowano zalecenia, opracowano strategię dotyczącą reformy wymiaru sprawiedliwości i narzędzia monitorowania, zapewniono doradztwo i wsparcie dla

[46] MFW, „Government of Ukraine report on diagnostic study of governance issues pertaining to corruption, the business climate and the effectiveness of the judiciary", 2014 r., s. 3 i 4.

instytucji oraz wsparcie procesu wyboru sędziów). Analiza i monitorowanie systemu sądowego pozwoliły na wykrycie uchybień.

**54** Według Rady Europy poszczególne zmiany w przepisach przyczyniły się do formalnego osiągnięcia 90% celów ustawodawczych i instytucjonalnych przewidzianych w strategii i planie działania na rzecz reformy wymiaru sprawiedliwości[47].

**55** Trwałość efektów interwencji i wsparcia Komisji na rzecz reform jest jednak stale zagrożona, o czym świadczą częste zmiany ustaw oraz opóźnienia w przyjmowaniu rozporządzeń bądź przyjmowanie ich w postaci zniekształconej, co uniemożliwia skuteczne wdrażanie reform. Eksperci w ramach projektu 12 sfinansowanego przez UE (zob. ***załącznik II***) podkreślili również fakt, że działanie uznaje się za zrealizowane w momencie zatwierdzenia aktu prawnego, nawet jeśli ramy prawne są wdrożone tylko częściowo lub nie zostały wdrożone wcale. W 2020 r. Komisja Wenecka zwróciła uwagę na „nadzwyczaj pilny charakter sytuacji" i oceniła problemy związane z reformą sądownictwa jako „wynikające z niskiej jakości procesu legislacyjnego […], […] braku podejścia całościowego, braku odpowiednich ocen skutków […], braku jasności […] oraz] niedostatecznego wdrożenia ustaw po ich przyjęciu"[48]. W okresie objętym kontrolą podejmowano liczne próby osłabienia reform mających poparcie Komisji i ESDZ (zob. ***ramka 3***).

## Ramka 3

## Reformy antykorupcyjne są stale zagrożone

- Ustawa o nielegalnym wzbogaceniu: w 2015 r. Ukraina uchwaliła ustawę kryminalizującą nielegalne wzbogacenie (warunek wsparcia budżetowego UE), ale w lutym 2019 r. Sąd Konstytucyjny Ukrainy uchylił tę ustawę, uznając ją za niezgodną z konstytucją. W rezultacie wszystkie sprawy dotyczące nielegalnego wzbogacenia zostały zamknięte[49]. UE przedłożyła Sądowi Konstytucyjnemu opinię (*amicus curiae*) co do zgodności z konstytucją uznania nielegalnego wzbogacenia za przestępstwo, ale jej argumenty nie zostały przyjęte przez Sąd. W październiku 2019 r. parlament Ukrainy zatwierdził jednak projekt nowej ustawy przywracającej odpowiedzialność karną za to przestępstwo.

---

[47] Rada Europy, „Assessment of the 2014–2018 judicial reform in Ukraine and its compliance with the standards and recommendations of the Council of Europe", 2019 r., s. 4.

[48] Opinia Komisji Weneckiej nr 999/2020 w sprawie projektu ustawy nr 3711.

[49] Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, sprawozdanie z 2019 r. z wdrożenia układu o stowarzyszeniu.

- W ramach dialogu politycznego i warunków udzielania wsparcia UE promowała przyjęcie zmian w konstytucji w celu zapewnienia większej niezależności sędziów i samego wejścia konstytucji w życie, m.in. przez ustanowienie nowego Sądu Najwyższego. Wniosła również wkład w oceny kwalifikacji zawodowych i uczciwości kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego. W lutym 2020 r. Sąd Konstytucyjny Ukrainy orzekł, że likwidacja dawnego Sądu Najwyższego Ukrainy była niezgodna z konstytucją. Stwierdził, że sędziów Sądu Najwyższego Ukrainy, którzy nie przeszli pomyślnie oceny kwalifikacji zawodowych i uczciwości, należało przenieść do nowego Sądu Najwyższego[50] na podstawie specjalnej procedury i kryteriów, ale nie sprecyzował jakich. W momencie kontroli Sąd Najwyższy Ukrainy nie został jeszcze zlikwidowany.

- UE oczekiwała, że elektroniczny system składania oświadczeń majątkowych będzie funkcjonował skutecznie (zgodnie z warunkami Partnerstwa Wschodniego, wsparcia budżetowego, planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego oraz pomocy makrofinansowej). 27 października 2020 r. Sąd Konstytucyjny Ukrainy orzekł, że uprawnienia Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji (NAZK) w zakresie weryfikacji oświadczeń majątkowych i stwierdzania, czy doszło do przestępstwa polegającego na złożeniu fałszywego oświadczenia, są niezgodne z konstytucją. W rezultacie Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy musiało zamknąć ponad 100 postępowań w sprawie korupcji, a Najwyższy Sąd Antykorupcyjny – 17 spraw, przy czym niektóre z nich dotyczyły urzędników wyższego szczebla. W grudniu 2020 r. Rada Najwyższa Ukrainy przywróciła obowiązek składania oświadczeń majątkowych i odpowiedzialność karną za złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą, przy czym przewidziała znacznie łagodniejsze sankcje, a także przywróciła uprawnienia NAZK w tym obszarze. UE wraz z innymi partnerami międzynarodowymi aktywnie angażowała się w przywrócenie tych przepisów.

**56** Chociaż Komisja od dziesięcioleci udziela pomocy na rzecz wymiaru sądownictwa, opór wobec zmian spowodował poważne komplikacje, którym nie sposób było zaradzić w drodze analizy i działań wspierających podejmowanych przez Komisję. Tylko połowa skontrolowanych projektów zawierała specjalną sekcję dotyczącą „wniosków na przyszłość". Aby zapewnić trwałość zmian, Komisja przyjęła podejście polegające na długoterminowym zaangażowaniu w dziedzinie praworządności, dialogu politycznego/merytorycznego i warunków. Udoskonaliła ona to podejście, opracowując specjalny projekt mający na celu zwalczanie korupcji (zob. pkt ***29***), ale nie uzależniła pomocy technicznej od wdrożenia wcześniejszych zaleceń, trwałości wcześniejszych produktów czy rzetelności zarządzania. W następstwie orzeczenia Sądu Konstytucyjnego z października 2020 r. w sprawie unieważnienia reform antykorupcyjnych Komisja odwołała zaplanowany na 2021 r. projekt twinningowy z udziałem Sądu.

[50] Democracy Reporting International, „The Attempt of the Constitutional Court of Ukraine to Determine Fundamentals of the Judicial Reform Process", 2020 r., decyzja nr 2-r/2020.

**57** Jednym z najtrudniejszych zadań jest zapewnienie zgodności reform prokuratury z normami UE. W ramach programu wsparcia budżetowego Komisji jednym z warunków było przyjęcie i wejście w życie ustawy reformującej Prokuraturę Generalną. Chociaż ustawa ta miała na celu demonopolizację uprawnień Prokuratury Generalnej, eksperci, którzy przeprowadzili jej ocenę na zlecenie Komisji, stwierdzili, że nie zapewnia ona wystarczającej niezależności Prokuratury Generalnej od nacisków ze strony podmiotów politycznych. Sposób przydzielania spraw prokuratorom nie jest bowiem wystarczająco rzetelny, aby zapobiec ingerencji. Ponadto ustawa nie została w pełni wdrożona i wymagała rewizji.

**58** Komisja pomogła Prokuraturze Generalnej w opracowaniu planu działania w celu przeprowadzenia odnośnych reform. Obejmowało to utworzenie Komisji Kwalifikacyjnej i Dyscyplinarnej Prokuratorów. Pomimo starań Komisji i EUAM proces reform przebiegał jednak bardzo powoli (zob. ***ramka 4***). Znaczne postępy poczyniono we wrześniu 2019 r., kiedy prezydent podpisał ustawę o reorganizacji prokuratury. Ustawa ta przewidywała ograniczenie liczby prokuratorów regionalnych i lokalnych (z 15 000 do 10 000), zamknięcie prokuratur wojskowych, przeprowadzenie oceny wszystkich prokuratorów i oceny wyników oraz zawieszenie działania Komisji Kwalifikacyjnej i Dyscyplinarnej Prokuratorów do września 2021 r.[51]

## Ramka 4

### Wkład Komisji i EUAM w proces ponownej oceny i wyboru prokuratorów

Przeprowadzona w 2015 r. reforma prokuratury miała na celu zwiększenie profesjonalizmu, skuteczności i rozliczalności prokuratorów. W 2015 r. odbył się konkurs na potrzeby rekrutacji nowych prokuratorów. Komisja sfinansowała wsparcie logistyczne (koszty podróży, IT i testy) naboru prokuratorów lokalnych, w tym personelu administracyjnego.

Komisja udzieliła też wsparcia Komisji Kwalifikacyjnej i Dyscyplinarnej Prokuratorów, która rozpoczęła działalność w 2017 r. i odpowiadała za wybór, przenoszenie i dyscyplinowanie prokuratorów. Komisja Kwalifikacyjna i Dyscyplinarna Prokuratorów nie uwzględniła jednak wszystkich zaleceń Komisji. Według organizacji społeczeństwa obywatelskiego kontrole uczciwości zawodowej, które przeprowadzała Komisja Kwalifikacyjna

[51] Centrum Reform Polityczno-Prawnych, „Political Points for 29 August – 5 September 2019” oraz „Ukrainian President signs law on reform of prosecutor's office”, 23 września 2019 r.

i Dyscyplinarna Prokuratorów, były oparte na oświadczeniach własnych, a nie na szczegółowych weryfikacjach, a nagany były nieliczne[52]. EUAM opowiada się zatem za opracowaniem nowego i udoskonalonego systemu funkcjonowania Komisji Kwalifikacyjnej i Dyscyplinarnej Prokuratorów.

Komisja (projekt 17 w ***załączniku II***) była jednym z głównych podmiotów, które wniosły największy wkład w proces weryfikacji prokuratorów, co stanowiło pierwszy krok w kierunku oczyszczenia tej instytucji. Około 1 800 prokuratorów nie przeszło pomyślnie procedury selekcji i odwołało się od tych decyzji do sądu.

Na pierwszy rzut oka proces selekcji wygląda na krok w kierunku większej niezależności, ale przeprowadziła go Prokuratura Generalna, a nie Komisja Kwalifikacyjna i Dyscyplinarna Prokuratorów – wbrew zaleceniu zawartemu w sprawozdaniu GRECO dotyczącym zgodności[53]. Ponadto selekcja ta nie miała zastosowania do Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej, która już wcześniej została poddana ocenie, ani do prokuratora generalnego i jego zastępców oraz prokuratorów powołanych na stanowiska administracyjne. Finansowani przez UE eksperci wspomagają Prokuraturę Generalną w zmianie systemu dyscyplinarnego i ustanowieniu systemu oceny wyników pracy prokuratorów.

**59** Reformy organów ścigania i prokuratury nie przyczyniły się jeszcze do wzrostu zaufania, które utrzymuje się na niskim poziomie (zob. ***rys. 10***) Kilka organizacji zgłosiło przypadki uchybień ze strony organów ścigania[54]. Ankieta przeprowadzona na zlecenie EUAM wskazuje również na spadek zaufania publicznego, jeżeli chodzi o wystarczalność i przydatność działań UE i EUAM na rzecz promowania reform (zob. ***załącznik VII***).

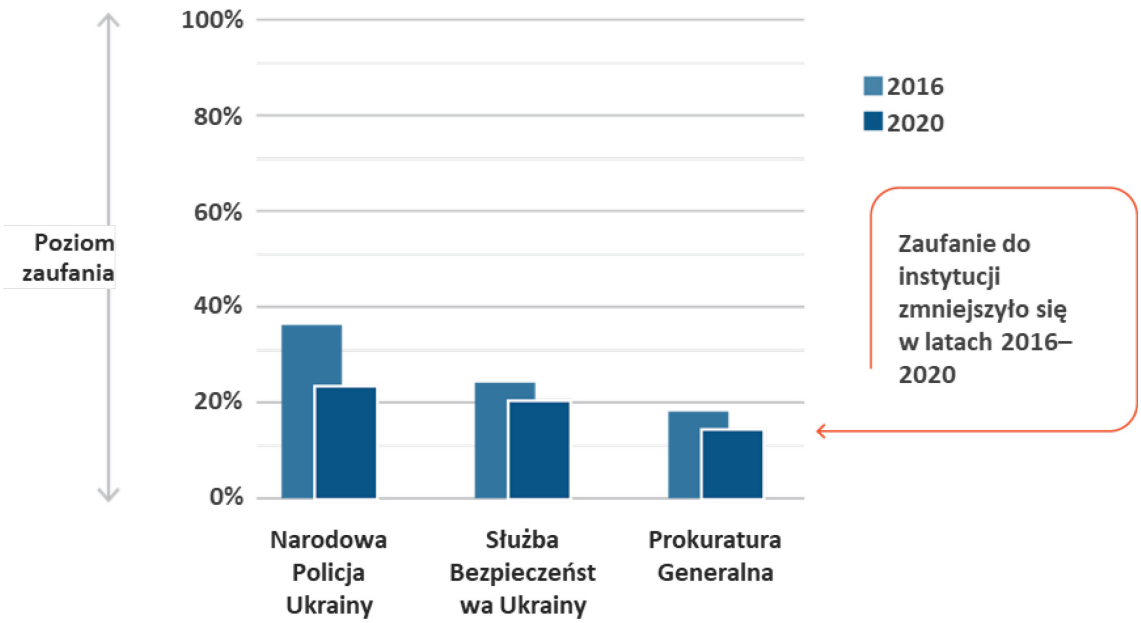
---

[52] Inicjatywa Reanimacyjny Pakiet Reform, „Reforms under the Microscope”, 2017 r., s. 57.

[53] GRECO, czwarta runda oceny,„Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors”, Ukraina, marzec 2020 r., zalecenie xxiii.

[54] Rada Europy, „Corruption undermines human rights and the rule of law”, 19 stycznia 2021 r.;
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Zjednoczonego Królestwa, „Country Policy and Information Note – Ukraine: Organised crime and corruption”, wrzesień 2019 r., s 9, 19 i 25; „Ukraine 2019 human rights report”;
Europejska Rada Stosunków Międzynarodowych, „Guarding the guardians: Ukraine’s security and judicial reforms under Zelensky”, sierpień 2019 r.

**Rys. 10 – Poziom zaufania do instytucji zgodnie z wynikami ankiet EUAM: 2016 r. w porównaniu z 2020 r.**

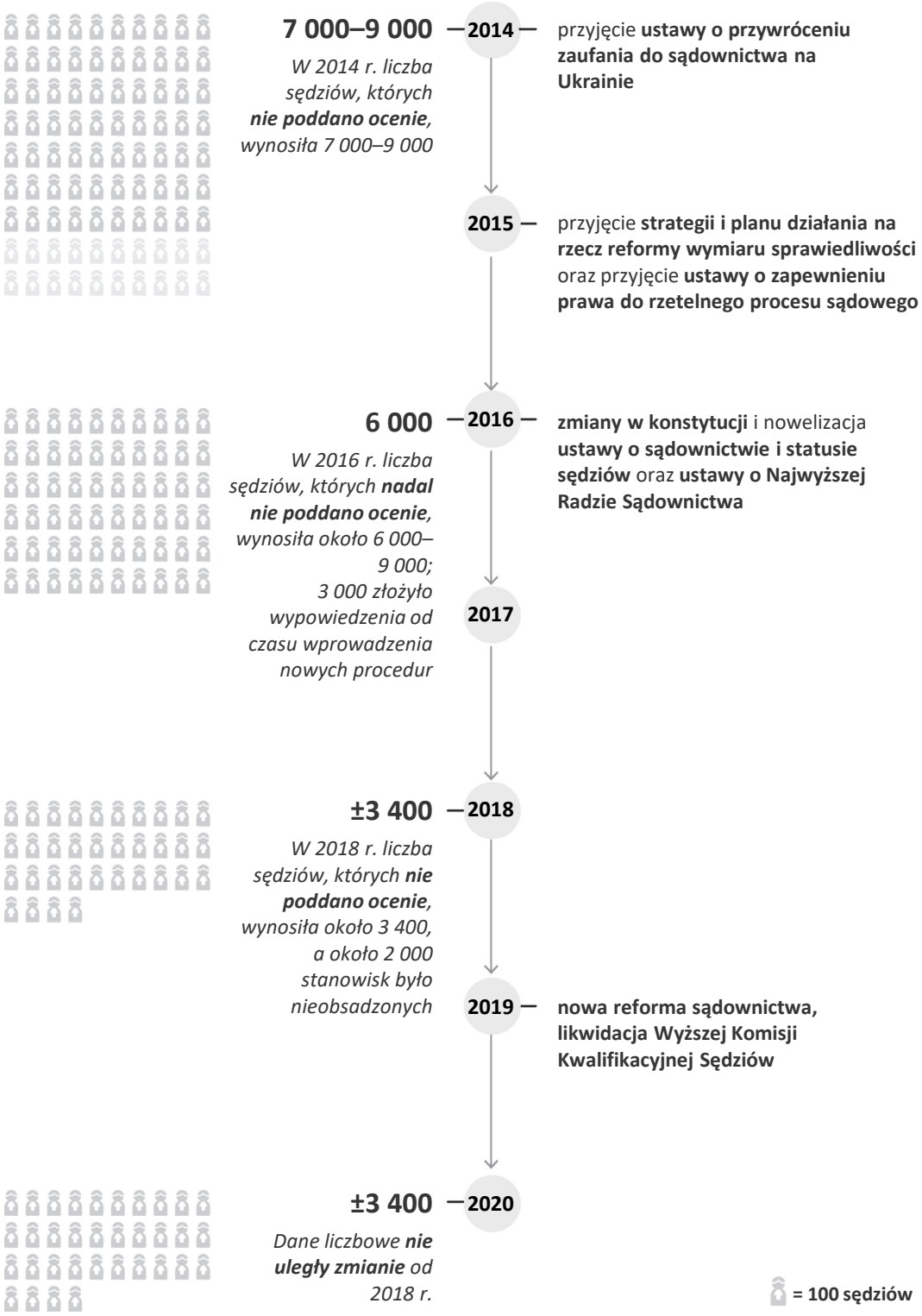



*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie badań opinii publicznej na Ukrainie przeprowadzonych na zlecenie EUAM.

## 2.2. Wsparcie UE na rzecz reformy sądownictwa nie objęło kluczowych instytucji i w dalszym ciągu odnotowywane są trudności i opóźnienia

**60** Reforma sądownictwa wymagała zweryfikowania lub ewaluacji wszystkich sędziów (zob. ***rys. 11***). Komisja zapewniła znaczne wsparcie na potrzeby tego procesu, który przeprowadziła Wyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów z pomocą Publicznej Rady ds. Uczciwości Zawodowej, w której reprezentowane były organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Pierwsza selekcja dotyczyła sędziów Sądu Najwyższego i miała miejsce w 2017 r. Sąd Najwyższy stanowi najwyższy szczebel w hierarchii sądowej. Począwszy od 2018 r. kontynuowano proces selekcji w odniesieniu do kandydatów i obecnych sędziów, a także sędziów Najwyższego Sądu Antykorupcyjnego Ukrainy. W przypadku tych ostatnich zastosowano innowacyjną procedurę, którą Wyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów przeprowadziła z pomocą Publicznej Rady Ekspertów Międzynarodowych – specjalnego organu doradczego złożonego z uznanych międzynarodowych ekspertów prawnych.

## Rys. 11 – Kalendarium oceny sędziów

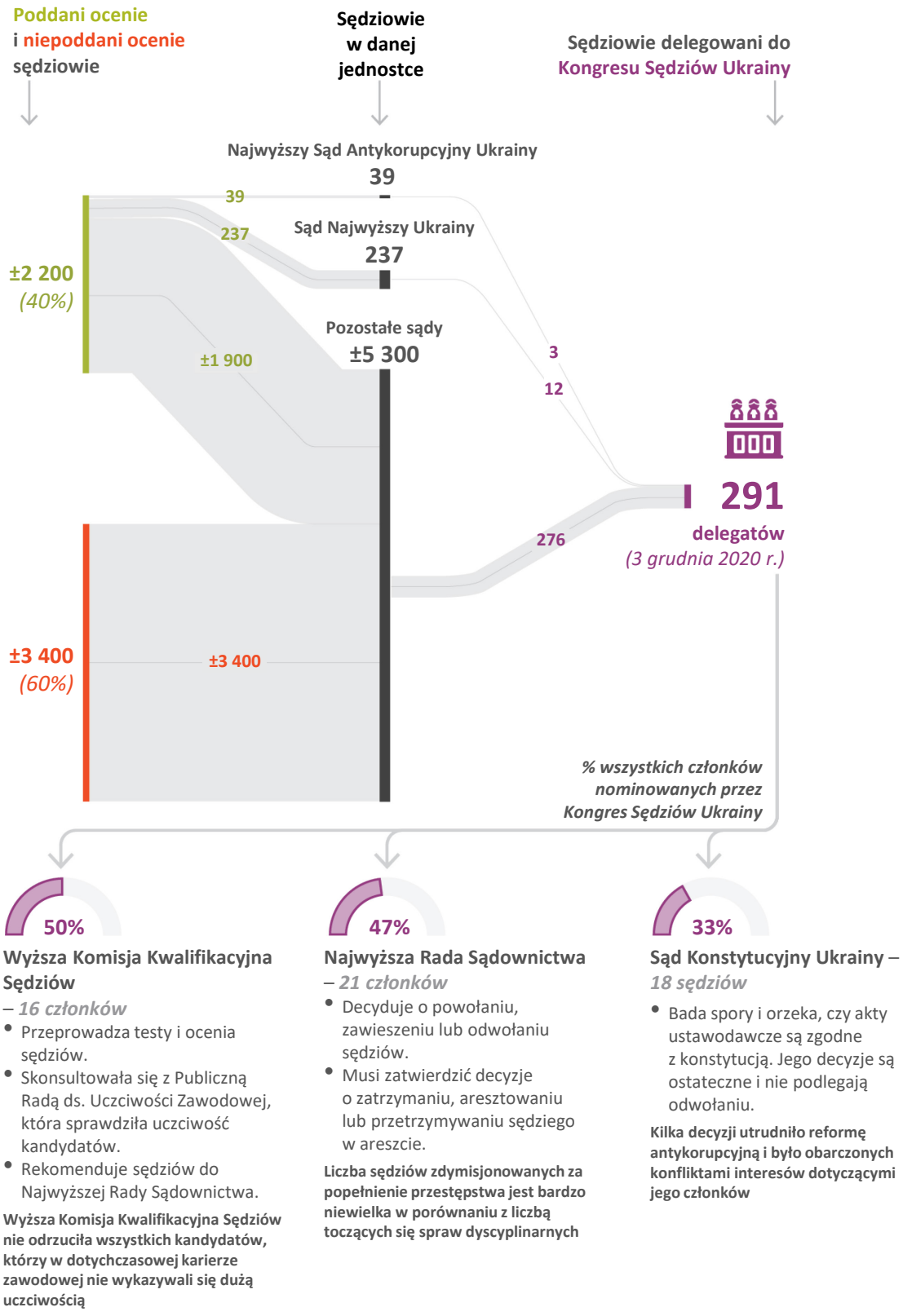



*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Pravo-Justice, DEJURE Foundation i Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

**61** Aby zagwarantować niezawisłość i uczciwość sądownictwa, Komisja wraz z innymi darczyńcami – za pośrednictwem programu wsparcia budżetowego (projekt 3 w ***załączniku II***) – wymagała od Ukrainy przyjęcia zmian w konstytucji oraz ustawy ustanawiającej Wyższą Radę Sprawiedliwości. Wsparcie Komisji na rzecz procesu selekcji i reformy sądownictwa jest jednak zagrożone. System mianowania przez Kongres Sędziów Ukrainy obejmował bowiem głównie sędziów, których nie poddano ocenie (zob. ***rys. 12***).

**62** Sąd Konstytucyjny Ukrainy, Wyższa Rada Sprawiedliwości i Wyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów odgrywają strategiczne role w systemie sądowym. Uczciwość zawodowa ich członków ma zatem kluczowe znaczenie, ale nie skontrolowano jej w momencie ich mianowania (zob. przykłady w ***załączniku VIII***). W lipcu 2020 r., w ramach programu pomocy makrofinansowej, Komisja zażądała utworzenia Komisji Etyki, która byłaby uprawniona do sprawdzania uczciwości zawodowej członków Wyższej Rady Sprawiedliwości. W momencie przeprowadzania kontroli warunek ten nie został spełniony. Przed rozpoczęciem reformy w programach pomocy makrofinansowej nie przewidziano jednak ani takiego warunku, ani obowiązku przeprowadzania kontroli uczciwości zawodowej członków innych najwyższych organów sądowych, takich jak Wyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów i Sąd Konstytucyjny Ukrainy.

## Rys. 12 – Ocena uczciwości zawodowej i niezależności członków najwyższych organów sądowych




*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie kilku źródeł[55].

**63** Od wielu lat w dialogu politycznym UE podkreśla się potrzebę zreformowania sądownictwa w celu poprawy zaufania publicznego, które w 2015 r. wynosiło 5–12%[56]. Jest to również jeden ze wskaźników służących do pomiaru oczekiwanych rezultatów UE. Zaufanie to utrzymuje się jednak na bardzo niskim poziomie – 14–17% w 2019 r.[57]

## 2.3. Skuteczność wsparcia Komisji na rzecz opracowania narzędzi cyfrowych służących zwalczaniu korupcji jest ograniczona ze względu na problemy związane z jakością danych i niechęć do wprowadzania zmian i dokonywania reform

**64** Projekty UE obejmowały szereg narzędzi cyfrowych pomagających zapobiegać korupcji. Wsparcia udzielono w szczególności na opłacenie kosztów testów selekcyjnych w wymiarze sprawiedliwości, cyfryzację systemu zarządzania sprawami w agencjach antykorupcyjnych (zob. ***ramka 5***), aktualizację bazy danych osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne[58], opracowanie stron internetowych, wkład w utworzenie platformy zamówień publicznych ProZorro oraz opracowanie elektronicznego systemu zarządzania sprawami dla syndyków masy upadłościowej, notariuszy i osób zajmujących się egzekwowaniem na drodze prywatnoprawnej. Społeczeństwo obywatelskie dało impuls do powstania elektronicznych platform zamówień publicznych ProZorro i DoZorro, aby zapewnić przejrzystość i monitorowanie. Narzędzia te pomagają w ujawnianiu przypadków korupcji i mogą zniechęcać do pewnych praktyk korupcyjnych. Komisja pośrednio sfinansowała utworzenie ProZorro i odnośne szkolenia z wielostronnego rachunku EBOR. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego utworzyły również platformę dotyczącą osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Służy ona do gromadzenia

---

[55] Dane statystyczne CEPEJ (wydanie z 2020 r.) dotyczące liczby sądów; opinie Komisji Weneckiej nr 969/2019, 999/2020 i 1012/2020; DEJURE Foundation, „Proposal for a model for selecting trustworthy judges", 21 czerwca 2019 r.

[56] Kijowski Międzynarodowy Instytut Socjologii, „Corruption in Ukraine – Comparative analysis of national surveys: 2007, 2009, 2011, and 2015", 2015 r.; USAID, Fair Justice Project, „National Public Opinion Survey on Democratic, Economic and Judicial Reforms, Including Implementation of the Law on the Purification of Government", 2015 r., oraz badania opinii publicznej na zlecenie EUAM z lat 2015–2019.

[57] Centrum im. Razumkowa, „Ukraine 2019–2020: Broad Opportunities, Contradictory Results"; Fundusz na rzecz Inicjatyw Demokratycznych, „Survey results", czerwiec 2019 r.; badania opinii publicznej na zlecenie EUAM z lat 2015–2019.

[58] Publiczny rejestr osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne na Ukrainie.

informacji pochodzących z różnych rejestrów, w tym z oświadczeń majątkowych, i mogą z niej korzystać instytucje finansowe do przeprowadzania kontroli.

**Ramka 5**

**Wsparcie Komisji przeznaczone na elektroniczny system zarządzania sprawami**

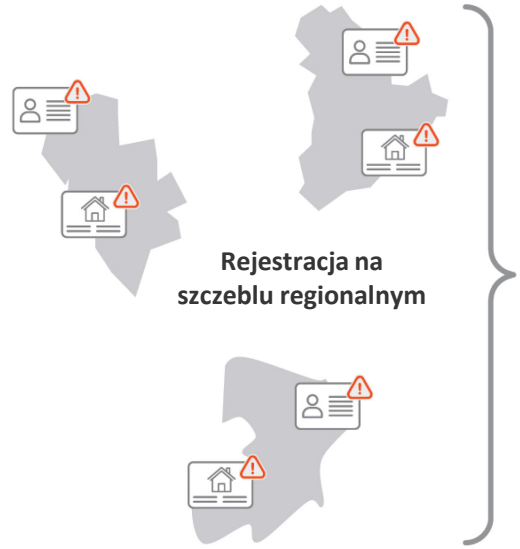
Komisja zapewniła doradztwo na potrzeby modernizacji przestarzałego elektronicznego systemu zarządzania sprawami w wymiarze sprawiedliwości, przy czym modernizacja ta miała obejmować cały łańcuch – od postępowań przygotowawczych po system nadzoru kuratorskiego. Organy krajowe nie miały jednak jasnej wizji co do organizacji wymiaru sprawiedliwości ani skutecznych mechanizmów koordynacji wszystkich zainteresowanych stron z tego sektora. W rezultacie Komisja mogła jedynie wspierać dialog między poszczególnymi zainteresowanymi stronami i przedstawiać zalecenia dotyczące koncepcji i planu działania.

Komisja sfinansowała opracowanie elektronicznego systemu zarządzania sprawami dla agencji antykorupcyjnych (projekt 12 w ***załączniku II***), ale w momencie przeprowadzania kontroli nie był on jeszcze podłączony do systemu sądowego. W związku z tym Komisja w ostatnim programie pomocy makrofinansowej (podpisanym w lipcu 2020 r.) nakazała wprowadzenie zmian w kodeksie postępowania karnego, tak aby system ten mógł zacząć działać.

**65** Komisja sfinansowała hurtownię danych Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy, która umożliwia automatyczne wyszukiwanie i łączy różne bazy danych. Zorganizowała również zamówienia na systemy zarządzania danymi dla Ministerstwa Sprawiedliwości, których celem jest digitalizacja dokumentów i ułatwianie wyszukiwania.

**66** Ocena rejestrów wykorzystywanych w wymiarze sprawiedliwości, którą przeprowadziła Komisja, stanowiła użyteczne wsparcie (projekty 6 i 17 w ***załączniku II***). Eksperci zwrócili uwagę w szczególności na brak interoperacyjności między rejestrami, brak niepowtarzalnych identyfikatorów, brak uzgodnionych adresów oraz braki lub nieścisłości w zarejestrowanych danych. Wszystkie te kwestie utrudniały przeprowadzanie kontroli krzyżowych, co opóźniało wykonanie orzeczeń sądowych (projekt 6 w ***załączniku II***) i ułatwiało bezprawne przejęcia przedsiębiorstw lub mienia przy użyciu praktyk korupcyjnych, zwane inaczej „grabieżą korporacyjną” (zob. ***rys. 13***). Aby chronić prawa własności, Komisja zapewniła wsparcie w szeregu obszarów (zob. ***rys. 14***).

## Rys. 13 – Zdecentralizowane i niedokładne rejestry ułatwiają grabież korporacyjną




- **Brak podstawowych rejestrów i skonsolidowanych danych dotyczących tytułów własności i gruntów**
- **Brak rejestru adresów lub innego niepowtarzalnego identyfikatora pozwalającego powiązać obiekty**
- **Brak przejrzystych zasad tworzenia lub zmiany adresów**
- **Niekompletne/niedokładne rejestry**
- **Brak kompetencji i rozliczalności urzędników państwowych prowadzących rejestry w organach administracji lokalnej**

Rejestr **praw własności nieruchomości**

Rejestr **podmiotów prawnych i przedsiębiorców**

**„Grabież korporacyjna" jest ułatwiona**

**bezprawne przejęcia przedsiębiorstw lub mienia przy użyciu praktyk korupcyjnych**

*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji z projektów „Wsparcie reform wymiaru sprawiedliwości na Ukrainie" i Pravo-Justice.

## Rys. 14 – Wsparcie Komisji przeznaczone na ochronę praw własności

**Technologie**

Ocena rejestrów i zalecenia dotyczące utworzenia podstawowych rejestrów w celu konsolidacji tytułów własności nieruchomości i ksiąg wieczystych

**Ramy regulacyjne**

Ustawa mająca na celu przeciwdziałanie grabieży przyjęta w październiku–grudniu 2019 r.

**Rozwój instytucjonalny**

System zapewniania jakości w zakresie praw własności (grupa zadaniowa ds. rejestracji)

*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentacji projektów.

**67** Utworzenie portalu otwartych danych[59] było ważnym krokiem w kierunku zwiększenia przejrzystości i ograniczenia możliwości korupcyjnych. Jednym z warunków wsparcia budżetowego w 2016 r. był „dostęp do rejestrów publicznych". Mimo że Ukraina poczyniła postępy w tej dziedzinie, nadal istnieją pewne niedociągnięcia:

- korzystanie z rejestrów publicznych jest utrudnione z uwagi na wysokie opłaty i zawężone funkcje wyszukiwania;
- nie osiągnięto jeszcze wymaganej prawem liczby otwartych rejestrów państwowych;
- jakość rejestrów jest zróżnicowana.

**68** Zasadniczym warunkiem, który decyduje o możliwości wykorzystania najnowszych osiągnięć technologicznych (np. dużych zbiorów danych i eksploracji danych) jako narzędzi prewencyjnych w walce z korupcją, jest rozwiązanie problemów wynikających z braku wiarygodnych danych (np. w rejestrach).

**69** Programy pomocy makrofinansowej III i IV zawierały kilka warunków dotyczących lepszego dostępu do informacji (publikacja sprawozdań z audytu i umów zawartych w następstwie zamówień publicznych oraz weryfikacja informacji na temat własności przedsiębiorstw).

## 3. Instytucje antykorupcyjne uzyskały wprawdzie wsparcie ze strony Komisji, ale osiąganie oczekiwanych rezultatów przychodzi im z trudem

**70** W poniższej sekcji Trybunał zbadał, czy Komisja:

a) ustaliła odpowiednie warunki, tak aby pomóc w walce z korupcją na wysokim szczeblu, oraz zgromadziła i przeanalizowała wystarczająco dużo informacji, aby ocenić osiągnięte postępy;

b) udzielała wsparcia instytucjom antykorupcyjnym, które z kolei osiągnęły oczekiwane rezultaty.

[59] Portal zapewniający obywatelom bezpłatny dostęp do danych.

## 3.1. Komisja wspierała reformę antykorupcyjną głównie przez ustanawianie warunków, ale dokonywana przez nią ocena postępów pozostawała uznaniowa

**71** Komisja wykorzystała warunki dotyczące zwalczania korupcji – głównie warunek wprowadzenia zmian legislacyjnych i instytucjonalnych – w celu zapewnienia, aby nowe podmioty antykorupcyjne zostały utworzone i podjęły działalność. Tego rodzaju warunki udzielenia pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej stanowią uzupełnienie wsparcia budżetowego i działań w zakresie liberalizacji reżimu wizowego. Sposób sformułowania tych warunków pozwalał jednak na pewną swobodę uznania, ponieważ często brakowało w nich jasno sprecyzowanych poziomów wyjściowych i mierzalnych poziomów docelowych. Ogólnie rzecz biorąc, niewystarczający nacisk położono na właściwe wdrożenie ustaw i środków antykorupcyjnych oraz na osiągnięcie wymiernych wyników. Co więcej, w warunkach skupiono się na nowym systemie antykorupcyjnym, ale nie zwrócono w wystarczającym stopniu uwagi na uczciwość i niezależność sądownictwa i organów ścigania bądź nie odniesiono się do tej kwestii wystarczająco wcześnie (zob. pkt ***61***–***62***).

**72** Komisja przeprowadziła oceny spełnienia warunków wsparcia budżetowego, liberalizacji reżimu wizowego i pomocy makrofinansowej na podstawie informacji, które przekazały władze, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, eksperci finansowani przez UE oraz organizacje międzynarodowe. W przypadku gdy warunków w oczywisty sposób nie spełniono, Komisja ograniczyła wypłatę wsparcia budżetowego (wypłacono jedynie 52,5% transzy na 2016 r.) i anulowała trzecią transzę MFA III wynoszącą 600 mln euro. Niedługo potem wypłacono jednak pierwszą transzę MFA IV w wysokości 500 mln euro.

**73** Komisja mogła zaproponować Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zniesienie obowiązku wizowego dopiero wtedy, gdy oceniła, że spełniono wszystkie kryteria. Niemniej jednak interpretowała ona swoje warunki uznaniowo, czego efektem była nazbyt pozytywna ocena. Z analizy, którą przeprowadził Trybunał, wynika, że chociaż spełniono jedno z trzech kryteriów dotyczących przeciwdziałania korupcji w ramach planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego[60], pozostałe dwa zostały spełnione jedynie częściowo (zob. ***ramka 6***). W rezultacie nie rozważono ponownie wprowadzenia systemu bezwizowego.

---

[60] Plan działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego, blok 2.3.1: Zapobieganie przestępczości zorganizowanej, terroryzmowi i korupcji oraz ich zwalczanie, 2010 r.

## Ramka 6

## Przykłady warunków/kryteriów dotyczących przeciwdziałania korupcji, w których ocenie wystąpiły uchybienia

**Plan działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego**

„Wdrożenie przepisów dotyczących zapobiegania korupcji i jej zwalczania, zapewnienie sprawnego funkcjonowania niezależnej agencji antykorupcyjnej; opracowanie kodeksów etycznych i organizacja szkoleń dotyczących przeciwdziałania korupcji, szczególnie z myślą o urzędnikach publicznych zajmujących się porządkiem publicznym i o pracownikach organów wymiaru sprawiedliwości".

W szóstym sprawozdaniu Komisja odnotowała, że poczyniono postępy w przyjmowaniu przepisów i tworzeniu instytucji antykorupcyjnych. Mimo że to kryterium (wdrożenie przepisów) nie było spełnione w momencie przeprowadzania oceny, na podstawie pozytywnych tendencji i zobowiązań ze strony władz ukraińskich uznano je za spełnione.

**Program wsparcia budżetowego**

„Skuteczny system weryfikacji oświadczeń majątkowych oraz dochodów i wydatków urzędników publicznych jest wprowadzony i funkcjonuje, wprowadzono odstraszające sankcje za podawanie fałszywych informacji w oświadczeniach, znacznie obniżono próg, powyżej którego wymagane jest złożenie deklaracji wydatków, utworzono jeden portal internetowy z otwartym dostępem do celów składania oświadczeń majątkowych w postaci elektronicznej oraz ich publikacji. Inne przepisy dotyczące ujawniania informacji majątkowych przyczyniają się do poprawy współpracy ze społeczeństwem obywatelskim i zainteresowanymi podmiotami międzynarodowymi".

W listopadzie 2016 r. Komisja oceniła ten wskaźnik jako „w pełni osiągnięty", ponieważ Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji (NAZK) otrzymała ponad 100 000 oświadczeń majątkowych i wprowadzono ramy regulacyjne. System nie był jednak w pełni skuteczny. Komisja była świadoma niedociągnięć po stronie NAZK, jeśli chodzi o weryfikację oświadczeń. Ostatecznie w styczniu 2018 r. nie zatwierdziła ona trzeciej transzy MFA III, ponieważ faktycznie nadal nie ustanowiono mechanizmu weryfikacji oświadczeń majątkowych składanych przez urzędników publicznych.

**Program makrofinansowy III, druga transza (2017 r.)**

„Ustanowienie Narodowego Biura Antykorupcyjnego, Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej oraz Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji wraz z zapewnieniem ich niezależności i funkcjonowania, tj. wyposażenie w zasoby finansowe, personel i sprzęt wymagane do wykonywania ich funkcji".

Komisja twierdzi, że warunek ten dotyczył wyłącznie ustanowienia instytucji antykorupcyjnych, dlatego oceniła go jako spełniony. Zdaniem Trybunału warunek ten obejmował również wymóg, by instytucje te były niezależne i funkcjonowały.

Agencje utworzono i rozpoczęły one pracę, ale niezależność Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej i NAZK budziła wątpliwości. Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna jest częścią Prokuratury Generalnej, a więc nadal nie jest w pełni niezależna.

## 3.2. Instytucje antykorupcyjne, które UE pomogła utworzyć, nadal mają trudności, by osiągnąć oczekiwane wyniki

**74** W krajowej strategii antykorupcyjnej na lata 2014–2017 przewidziano wymóg utworzenia instytucji antykorupcyjnych (główne z nich przedstawiono na ***rys. 15***). ESDZ i Komisja również zachęcały rząd do ich utworzenia i zapewnienia ich sprawnego funkcjonowania. Wsparcie z ich strony na rzecz ustanowienia wyspecjalizowanych instytucji antykorupcyjnych było podyktowane tym, że w organach sądowych i organach ścigania nadal w znacznym stopniu występowała korupcja.

### Rys. 15 – Agencje i instytucje antykorupcyjne oraz ich zadania

**NAZK**

**Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji**

- Opracowuje i wdraża politykę antykorupcyjną, w szczególności strategię antykorupcyjną
- Monitoruje styl życia urzędników publicznych
- Weryfikuje oświadczenia majątkowe
- Ustala istnienie konfliktów interesów w przypadku urzędników publicznych
- Analizuje finansowanie partii politycznych i zapewnia ochronę sygnalistom

**NABU**

**Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy**

- Prowadzi postępowania przygotowawcze w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu
- Gromadzi istotne, dopuszczalne i wiarygodne dowody

**SAP**

**Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna**
**(część Prokuratury Generalnej)**

- Nadzoruje postępowania przygotowawcze prowadzone przez Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy
- Upewnia się, czy przeciwko oskarżonym zgromadzono wystarczające i wiarygodne dowody
- Wnosi do sądu sprawy dotyczące korupcji na wysokim szczeblu

**NSAU** — **Najwyższy Sąd Antykorupcyjny Ukrainy**

- Wyspecjalizowany sąd, który jest właściwy w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu
- Orzeka w sprawach, w których Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy prowadzi postępowania przygotowawcze

**ARMA** — **Agencja Ukrainy ds. Odzyskiwania Mienia i Zarządzania Mieniem**

Wyszukuje i śledzi aktywa pochodzące z korupcji i innych przestępstw oraz zarządza nimi

*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentu dotyczącego działania „Antykorupcyjna inicjatywa UE na Ukrainie" (EUACI, etap II), publikacji Chatham House pt. „The struggle for Ukraine", 2018 r., oraz sporządzonej przez EUACI oceny technicznej Agencji Ukrainy ds. Odzyskiwania Mienia i Zarządzania Mieniem.

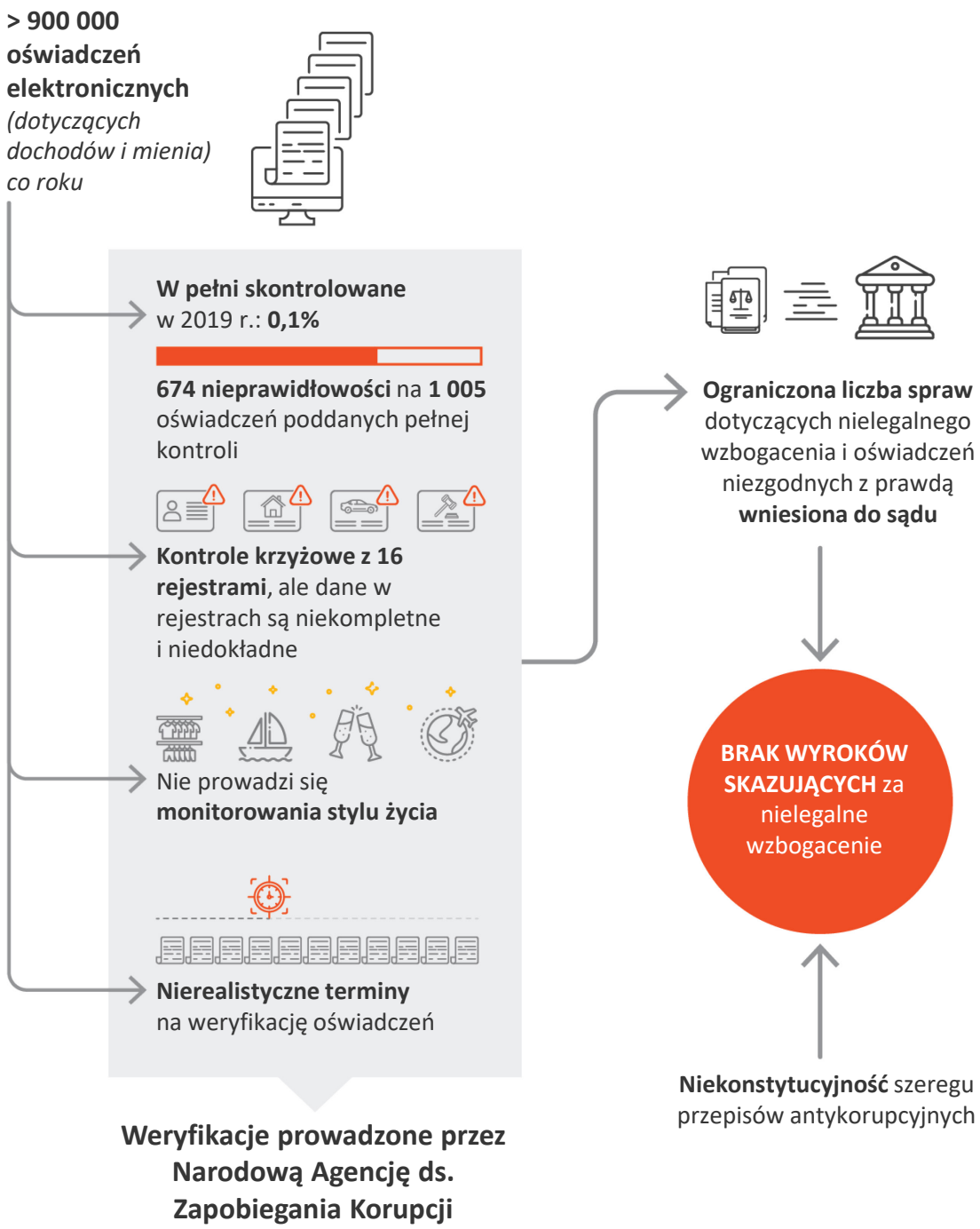
**Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji**

**75** Agencja opracowała krajową strategię antykorupcyjną na lata 2018–2020, opierając się na wdrożeniu poprzedniej strategii. Eksperci w ramach projektu 12 sfinansowanego przez UE (zob. ***załącznik II***) ocenili, że około 40% poprzedniej strategii i poprzedniego programu państwowego zostało ukończone, a 30% zrealizowano częściowo. ESDZ i Komisja z zadowoleniem przyjęły zatwierdzenie strategii przez Gabinet Ministrów w kwietniu 2018 r., jednak parlament nigdy jej nie przyjął. Dalsze zalecenia dotyczące projektu krajowej strategii antykorupcyjnej na lata 2020–2024 przedstawiono w ramach projektów sfinansowanych przez UE, a także sformułowała je EUAM. W listopadzie 2020 r. dokument ten przeszedł pierwsze czytanie w parlamencie. Drugie czytanie było w toku, gdy Trybunał kończył pracę nad niniejszym sprawozdaniem.

**76** Pomimo wsparcia ze strony Komisji zadania NAZK w zakresie weryfikacji nadal nie były zgodne z zaleceniami GRECO[61]. Kilka warunków UE wiązało się z wymogiem zapewnienia skutecznego systemu weryfikacji majątku. Tymczasem elektroniczny system składania oświadczeń majątkowych nie jest skuteczny w stopniu, w jakim by można tego oczekiwać. Jak dotąd nie zapadł żaden wyrok skazujący za nielegalne wzbogacenie (zob. ***rys. 16*** i ***ramka 6***). Mimo to podawanie oświadczeń majątkowych do wiadomości publicznej służy jako narzędzie prewencyjne.

[61] GRECO, czwarta runda oceny, „Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors", zalecenie (i), nie zastosowano się do drugiej części.

## Rys. 16 – Ograniczona skuteczność systemu publikowania oświadczeń majątkowych




*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie czwartej rundy oceny GRECO „Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors", grudzień 2019 r., zalecenie (ii); wypłata II transzy MFA IV, „Information note to the European Council", 26 maja 2020 r., oraz dokumentacja projektu 12: „Zwalczanie korupcji i wsparcie kluczowych reform".

**77** Prace nad programami antykorupcyjnymi zostały wsparte w ramach projektu sfinansowanego przez UE za pośrednictwem wielostronnego rachunku, jak również przez EUAM (zob. pkt ***37***). Następnie NAZK zatwierdziła te programy. W zdecydowanej

większości z nich nie uwzględniono jednak kluczowych czynników ryzyka korupcji, a procedurę potraktowano jako „formalność i odhaczanie rubryk”[62].

**78** Komisja ostatecznie ograniczyła swoją współpracę z NAZK po tym, jak ta straciła dobrą reputację. Przykładowo uzależniła ona swoją pomoc w dziedzinie IT od postępów w kluczowych obszarach działań. Inni darczyńcy zaprzestali udzielania pomocy wcześniej, gdy widoczne stały się negatywne zmiany.

**79** W październiku 2019 r., ze wsparciem Komisji, ustanowiono nową strukturę NAZK. W styczniu 2020 r. na czele Agencji stanął też nowy szef, który został mianowany po przeprowadzeniu konkursu nadzorowanego przez międzynarodową komisję konkursową.

**Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy**

**80** Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy cieszy się dobrą reputacją w społeczności międzynarodowej. Chociaż wsparcie polityczne ze strony UE pozwala temu organowi utrzymać sprawność operacyjną i niezależność, Biuro stale boryka się z zagrożeniami ze strony przeciwników, którzy uciekają się do środków takich jak oskarżenia o uchybienia. Eksperci finansowani przez UE opracowali projekty wniosków dotyczących zakresu kompetencji Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy, lecz przepisy te również są stale zagrożone (np. uchylenie praw do kwestionowania umów handlowych w związku z korupcją[63]). We wrześniu 2020 r. Sąd Konstytucyjny Ukrainy stwierdził, że istotne przepisy ustawy o Narodowym Biurze Antykorupcyjnym Ukrainy są niezgodne z konstytucją. Będzie to miało wpływ na mianowanie szefa Biura, Radę Nadzoru Cywilnego oraz niezależny audyt, który dopiero ma się odbyć[64].

**81** Komisja i EUAM zorganizowały dużą liczbę szkoleń, warsztatów i wizyt studyjnych, a także zapewniły wytyczne dla Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy, w których nacisk położono na zadania dochodzeniowe. Ze statystyk Biura wynika, że poczyniono postępy pod względem wszczętych postępowań przygotowawczych (zob. ***rys. 17***). Biuro obliczyło korzyści gospodarcze, które przynosi społeczeństwu,

---

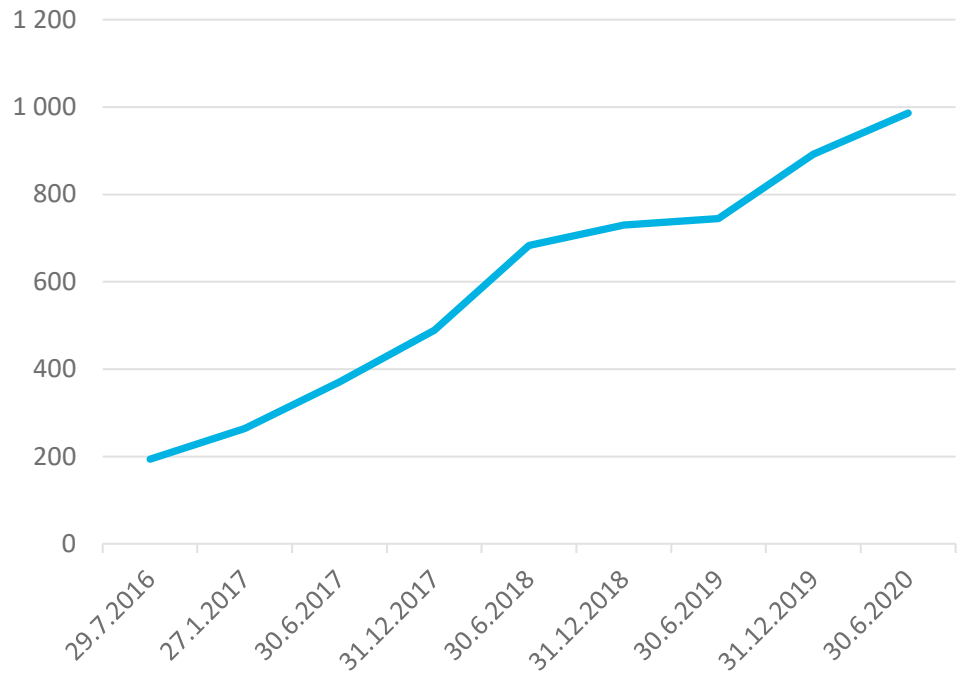
[62] OECD, „Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia – Progress and Challenges, 2016–2019”, 2020 r., s. 31.

[63] Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, „Association Implementation Report on Ukraine”, 2019 r., s. 9.

[64] Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy, „Constitutional crisis requires an immediate solution to restore the effective work of anti-corruption institutions – NABU statement”, 6 listopada 2020 r.

porównując swój budżet (30 mln euro) ze skutkami gospodarczymi (uniknięto strat rzędu 450 mln euro)[65]. Zdolności Biura do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach na wysokim szczeblu znacznie się zwiększyły, w szczególności w porównaniu z liczbą profili stanowisk wysokiego szczebla, które kontrolowano przed utworzeniem tego organu[66]. Większość spraw dotyczy przedsiębiorstw państwowych[67], a około 18% „zawiadomień o podejrzeniu" odnosiło się do urzędników wyższego szczebla[68]. W czasie przeprowadzania kontroli Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy prowadziło postępowania przygotowawcze w sprawie dużych siatek korupcyjnych, takich jak sprawa *Rotterdam +* oraz *Privatbank*[69].

## Rys. 17 – Wzrost liczby toczących się postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy (postępowania karne)




*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań półrocznych Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy.

---

65 Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy, „Report – January-June 2020".

66 OECD, „Anti-corruption reforms in Ukraine – 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan", 2017 r., s. 11 i 143.

67 Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy, „Report – January-June 2020".

68 Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy, „Report – July-December 2019".

69 OECD, „Snapshot of Ukraine's Energy Sector: Institutions, Governance and Policy Framework", 2019 r., s. 41, oraz Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy, „Former PrivatBank top managers notified of suspicion".

**82** Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy stanowi jednak tylko jedno z ogniw w łańcuchu antykorupcyjnym. Wyniki postępowań przygotowawczych prowadzonych przez ten organ zależą od takich czynników jak potwierdzenie dowodów przez prokuratorów i biura kryminalistyczne. Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy twierdzi, że jego pracę od dawna utrudnia narodowa Służba Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU)[70], która posiada sprzęt techniczny do podsłuchów i niezbędny personel. Dodatkowymi przeszkodami są też brak uprawnień do zakładania podsłuchów oraz niewystarczający dostęp do rejestrów. W ramach dialogu politycznego UE wraz z innymi darczyńcami z powodzeniem lobbowała za ustawą (ostatecznie przyjętą w październiku 2019 r.), która umożliwiałaby temu organowi prowadzenie tajnych postępowań przygotowawczych, w tym zakładanie podsłuchów. W praktyce pomimo zaangażowania ze strony UE podsłuchy pozostają w kompetencji SBU.

**Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna**

**83** Chociaż Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna jest odpowiedzialna za wnoszenie do sądu spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, pozostaje częścią prokuratury, a zatem nie jest w pełni niezależna. Oprócz działań EUAM Komisja zapewniła wsparcie na rzecz tego organu głównie za pośrednictwem czterech projektów (projekty 6, 12, 13 i 15 w ***załączniku II***). Osiągnięcie zakładanych wyników było utrudnione ze względu na ograniczoną niezależność kierownictwa Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej oraz zaległości[71]. Komisja ograniczyła swoje wsparcie w następstwie skandalu z 2018 r. dotyczącego zakładania podsłuchów, który wskazywał na to, że szef Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej wywierał naciski na prokuratorów i sądy[72].

---

[70] Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy, „Undercover operation conducted by the NABU and the SAPO was failed due to the lack of the right of autonomous wiretapping”, 30 listopada 2017 r.

[71] Komisja Europejska, „Action Document for the EU Anti-Corruption Initiative in Ukraine (Phase II)”, s. 6.

[72] ANTAC, Register of dumped cases.

**Najwyższy Sąd Antykorupcyjny Ukrainy**

**84** Zanim we wrześniu 2019 r. ustanowiono Najwyższy Sąd Antykorupcyjny Ukrainy, znaczna liczba spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu utknęła w sądach po przekazaniu ich przez Specjalną Prokuraturę Antykorupcyjną lub Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy, co OECD uznała za „szokujące”[73]. Ze względu na tę sytuację społeczność międzynarodowa[74] i organizacje społeczeństwa obywatelskiego opowiedziały się za utworzeniem niezależnego sądu z rzetelną procedurą rekrutacji. W ramach dialogu w 2016 r. ESDZ i Komisja zwróciły się o przyjęcie przepisów dotyczących ustanowienia Najwyższego Sądu Antykorupcyjnego Ukrainy.

**85** Komisja udzieliła znacznego wsparcia na rzecz ustanowienia Najwyższego Sądu Antykorupcyjnego Ukrainy (zob. ***rys. 9***). Po przeprowadzeniu przejrzystego konkursu w kwietniu 2019 r. mianowano 38 sędziów. Ów długo oczekiwany sąd, obejmujący pierwszą instancję i szczebel odwoławczy, oficjalnie rozpoczął działalność 5 września 2019 r., a pierwsze sprawy dotyczące korupcji na wysokim szczeblu zaczął rozpatrywać w ostatnim kwartale 2019 r.

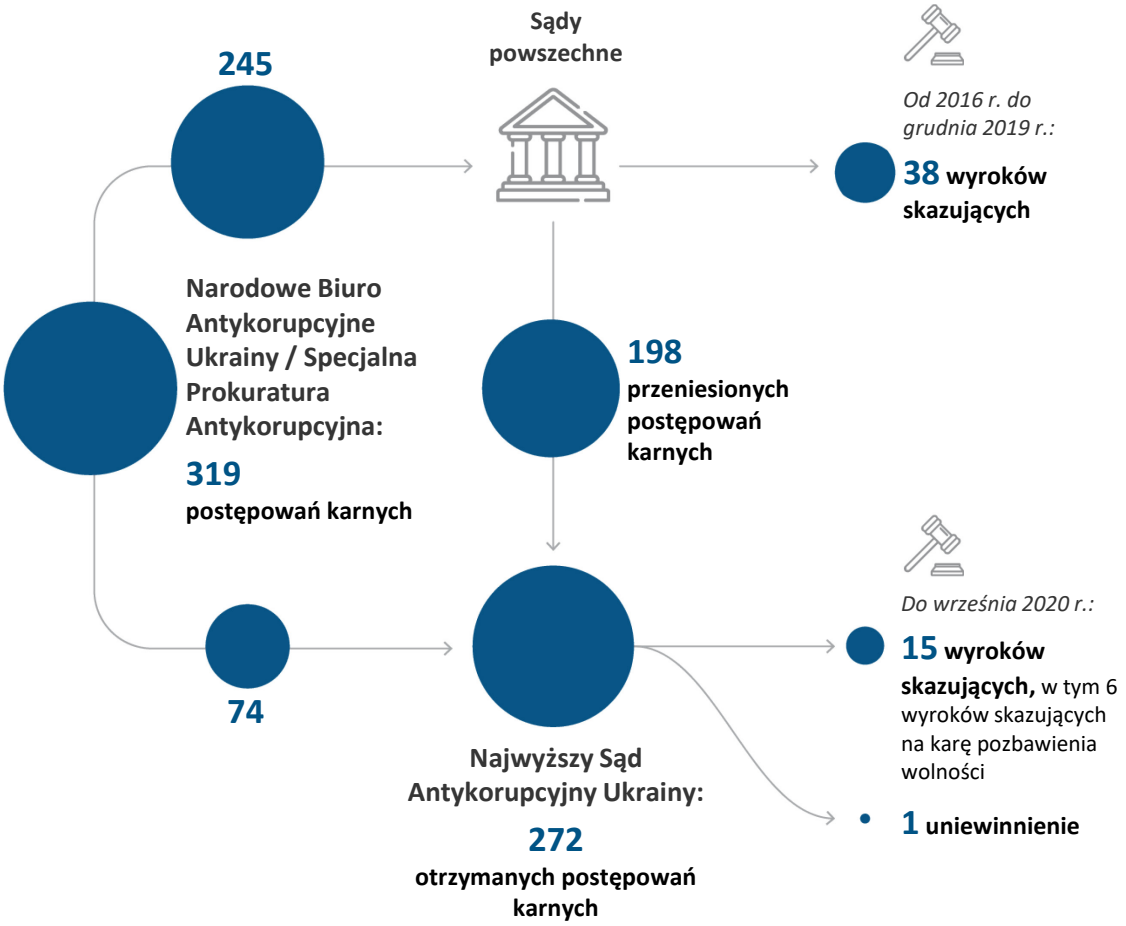
**86** Do września 2020 r. Najwyższy Sąd Antykorupcyjny Ukrainy wydał 16 wyroków skazujących i jeden wyrok uniewinniający (zob. ***rys. 18***). W porównaniu z sądami powszechnymi, w których sprawy dotyczące korupcji były przez wiele lat przewlekane, pierwsze rezultaty jego prac były obiecujące. W momencie przeprowadzania kontroli jego skuteczność, niezależność i trwałość były jednak zagrożone.

---

[73] OECD, „Anti-corruption reforms in Ukraine – 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan”, 2017 r., s. 155.

[74] OECD, „Anti-Corruption Reforms in Ukraine – Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan”, marzec 2015 r., s. 84.

## Rys. 18 – Statystyki dotyczące postępowań karnych




*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy, prezentacji Transparency International i projektu 12 pn. „Zwalczanie korupcji i wsparcie kluczowych reform".

### Agencja Ukrainy ds. Odzyskiwania Mienia i Zarządzania Mieniem

**87** W ramach sfinansowanego przez EUAM i Komisję projektu 12 (zob. ***załącznik II***) wsparciem objęto od samego początku proces ustanowienia Agencji Ukrainy ds. Odzyskiwania Mienia i Zarządzania Mieniem (ARMA). Projekt ten polegał na przeprowadzeniu oceny technicznej i zapewnieniu ARMA wsparcia legislacyjnego. W jego ramach sfinansowano również narzędzia informatyczne (np. podstawowe wyposażenie, stronę internetową ARMA, sprzęt do wideokonferencji) oraz szkolenia. Agencja rozpoczęła działalność od zera i konieczne było przeszkolenie wszystkich pracowników. ARMA zwiększyła swoje zdolności w zakresie śledzenia aktywów

i zarządzania nimi. Przeprowadzała także coraz większą liczbę operacji odzyskiwania mienia[75].

**88** ARMA poinformowała, że do października 2020 r. wykryła i prześledziła nielegalnie nabyte mienie o wartości ponad 100 mld hrywien (prawie 3 mld euro). Jej uprawnienia są jednak ograniczone, ponieważ może ona wyszukiwać i śledzić aktywa jedynie na wniosek organów ścigania. Pomimo wzrostu wolumenu aktywów, którymi zarządza ARMA, kwota ta stanowi jedynie 4% (ok. 119 mln euro) wszystkich zidentyfikowanych kwot.

[75] ARMA przedstawiła sprawozdanie ze swoich działań w 2019 r.

# Wnioski i zalecenia

**89** Z ustaleń Trybunału wynika, że choć UE wspierała reformy na rzecz walki z korupcją i pomogła ograniczyć możliwości korupcyjne, korupcja na wysokim szczeblu nadal stanowi problem o zasadniczym znaczeniu na Ukrainie. We wdrażaniu reformy sądownictwa występują trudności i opóźnienia, instytucje antykorupcyjne są zagrożone, zaufanie do takich instytucji pozostaje niskie, a liczba wyroków skazujących w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu jest niewielka.

**90** Oligarchowie i partykularne interesy na całej Ukrainie stanowią pierwotną przyczynę korupcji i są głównymi przeszkodami dla praworządności i rozwoju gospodarczego w tym państwie. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) i Komisja doskonale zdawały sobie sprawę z licznych powiązań między oligarchami, urzędnikami wysokiego szczebla, rządem, parlamentem, wymiarem sprawiedliwości i przedsiębiorstwami państwowymi. ESDZ nie zaproponowała jak dotąd modelu ograniczenia możliwości wjazdu do UE w przypadku Ukraińców podejrzanych o korupcję na wysokim szczeblu i uniemożliwienia im korzystania z ich aktywów w UE. W kluczowych dokumentach UE wspomina się wprawdzie o zwalczaniu korupcji, brak jest jednak ogólnej strategii dotyczącej konkretnie korupcji na wysokim szczeblu. ESDZ i Komisja zajmowały się kwestią korupcji jako priorytetem o charakterze przekrojowym i kierowały na ten cel środki finansowe oraz podejmowały działania w różnych sektorach. Udzielały też wsparcia instytucjom antykorupcyjnym, których zadaniem jest zwalczanie korupcji na wysokim szczeblu. Takie podejście oparte na wielu sektorach nie było w wystarczającym stopniu skoncentrowane na korupcji na wysokim szczeblu (zob. pkt ***22***–***28*** i ***34***).

**91** Projekt „Antykorupcyjna inicjatywa UE na Ukrainie” dotyczył wyłącznie zwalczania korupcji, zwłaszcza przez wsparcie instytucji antykorupcyjnych zajmujących się przypadkami korupcji na wysokim szczeblu. Żaden z pozostałych projektów skontrolowanych przez Trybunał nie miał nadrzędnego celu polegającego konkretnie na ograniczeniu korupcji na wysokim szczeblu, ale połowa z nich obejmowała działania służące rozwiązaniu tego problemu. Korupcja na wysokim szczeblu i nielegalne przepływy finansowe, w tym pranie pieniędzy, są ze sobą nierozerwalnie powiązane, ale projekty, które skontrolował Trybunał, obejmowały bardzo niewielką liczbę działań w zakresie przeciwdziałania ryzyku prania pieniędzy. Aby promować reformy w tych obszarach, Komisja ustanowiła odnośne warunki w programach pomocy makrofinansowej i określiła kryteria liberalizacji reżimu wizowego. Misja doradcza UE (EUAM) zapewniała wsparcie władzom Ukrainy w ich wysiłkach zmierzających do zreformowania cywilnego sektora bezpieczeństwa. Współpracowała też z organami ścigania, aby ograniczyć korupcję, co stanowiło jeden z jej priorytetów przekrojowych.

Mandat EUAM nie obejmuje jednak zwalczania korupcji na wysokim szczeblu (zob. pkt ***29***–***37*** i ***71***–***73***).

## Zalecenie 1 – Opracowanie i wdrożenie konkretnych działań ukierunkowanych na zwalczanie korupcji na wysokim szczeblu

Aby ograniczyć korupcję na wysokim szczeblu, ESDZ i Komisja powinny:

a) opracować – w ramach wielowymiarowego podejścia UE w zakresie zwalczania korupcji – dokument strategiczny określający, jak zapobiegać korupcji na wysokim szczeblu, w tym zawłaszczaniu państwa, i jak zwalczać te problemy.
W dokumencie tym należy wskazać najważniejsze działania (i ściśle określone ramy czasowe na ich wdrożenie) mające na celu wyeliminowanie pierwotnych przyczyn tych zjawisk, w tym struktury oligarchicznej;

b) wraz z państwami członkowskimi i partnerami międzynarodowymi przeanalizować model uniemożliwiający poszczególnym Ukraińcom (oligarchom i osobom pozostającym pod ich wpływem), którzy są podejrzani o korupcję na wysokim szczeblu, wjazd na terytorium UE i korzystanie z ich aktywów w UE, a także rozważyć wprowadzenie takiego modelu w życie;

c) usprawnić monitorowanie i w większym stopniu wspierać wdrażanie na Ukrainie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy.

**Termin realizacji: koniec 2022 r.**

**92** Wsparcie Komisji na rzecz projektów dotyczących społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów było rozsądnym kierunkiem działania z perspektywy zapobiegania i wykrywania korupcji. Na przykład organizacje społeczeństwa obywatelskiego utworzyły platformę ProZorro i platformę dotyczącą osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, tj. podstawowe narzędzia umożliwiające monitorowanie reform i informowanie opinii publicznej o praktykach korupcyjnych i nadużyciach władzy (***ramka 4*** oraz pkt ***29***, ***35*** i ***64***).

## Zalecenie 2 – Ocena i dostosowanie skali wsparcia na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego i dziennikarstwa śledczego

Aby zapewnić większą przejrzystość i wspierać reformy, Komisja powinna:

a) ocenić i dostosować skalę wsparcia na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego i dziennikarstwa śledczego, kładąc szczególny nacisk na walkę z korupcją i wspierając starania w kierunku ograniczenia wpływu mediów będących własnością oligarchów;

b) wspierać beneficjentów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie w opracowywaniu mechanizmów systematycznego monitorowania (np. tablicy wskaźników) umożliwiających śledzenie wyników reform antykorupcyjnych oraz regularnie dokumentować rezultaty osiągnięte w ramach finansowanych projektów.

**Termin realizacji: koniec 2022 r.**

**93** Panuje powszechna zgoda co do tego, że w sytuacji zawłaszczania państwa osoby i przedsiębiorstwa mające duże wpływy gospodarcze uzyskują od państwa korzyści, w szczególności za pośrednictwem przedsiębiorstw państwowych. Komisja wspierała prywatyzację dużych przedsiębiorstw państwowych. W ramach dialogu merytorycznego, jak i w warunkach pomocy makrofinansowej skoncentrowała się ona na ładzie korporacyjnym tych podmiotów, ale reformy w tej dziedzinie są zagrożone. Wspierała również Ukrainę w budowaniu zdolności instytucjonalnych Komitetu Antymonopolowego, jednak w momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał Komitet był nadal zbyt słaby, by egzekwować politykę konkurencji. Potrzebne są zatem znacznie intensywniejsze działania, zwłaszcza z uwagi na fakt, że tak wiele przedsiębiorstw na Ukrainie ma status oligopoli lub monopoli (zob. pkt ***38***–***43***).

## Zalecenie 3 – Przyczynienie się do usunięcia przeszkód dla wolnej i uczciwej konkurencji

Aby pobudzić uczciwą konkurencję, Komisja powinna:

a) zidentyfikować przedsiębiorstwa znajdujące się pod wpływem oligarchów, które stwarzają przeszkody dla wolnej i uczciwej konkurencji, oraz unikać ich wspierania (za pośrednictwem projektów, pożyczek i gwarancji);

b) wspierać wysiłki władz ukraińskich zmierzające do likwidacji monopoli znajdujących się pod wpływem oligarchów, w przypadku gdy istnieją obawy co do wolnej i uczciwej konkurencji;

c) zapewnić większe wsparcie instytucjonalne Komitetowi Antymonopolowemu w celu zwiększenia jego zdolności i niezależności, a jednocześnie dopilnować, by wykazywał się uczciwością i zaangażowaniem na rzecz przeprowadzenia reform.

**Termin realizacji: koniec 2023 r.**

**94** Komisja dysponuje systemem monitorowania i oceny swoich projektów. W przypadku połowy projektów skontrolowanych przez Trybunał trudno jednak ocenić, w jakim stopniu pomogły one w zwalczaniu wszelkiego rodzaju korupcji, ponieważ wyniki nie są wymierne (ze względu na brak poziomów wyjściowych, poziomów docelowych i odpowiednich wskaźników) i odnoszą się do produktów i działań. Ponadto EUAM nie opublikowała jak dotąd ewaluacji ich oddziaływania (zob. pkt ***44***–***49***).

**95** Mimo że ESDZ i Komisja co roku składają sprawozdania z postępów reform na Ukrainie, brak jest szczegółowej sprawozdawczości na temat postępów, jakie udało się poczynić w walce z korupcją dzięki wsparciu zapewnianemu przez UE. System sprawozdawczy nie opiera się na określonych z góry poziomach docelowych i wskaźnikach w porównaniu z poziomami wyjściowymi (zob. pkt ***45***–***47***, ***55***–***57*** i ***71***).

## Zalecenie 4 – Ulepszenie monitorowania i sprawozdawczości w celu gromadzenia informacji i podejmowania w razie potrzeby działań naprawczych

ESDZ, Komisja i EUAM powinny:

a) udoskonalić system monitorowania i sprawozdawczości publicznej (opierający się na jasno sprecyzowanych i szczegółowych celach, określonych z góry poziomach docelowych i wskaźnikach oraz porównaniu osiągniętych wartości z poziomami wyjściowymi), zwłaszcza w odniesieniu do walki z korupcją na wysokim szczeblu na Ukrainie, ze szczególnym uwzględnieniem wkładu UE;

b) wymagać od podmiotów realizujących projekty właściwego wypełniania matrycy logicznej projektu przez porównanie osiągnięć uzyskanych w ramach projektów z poziomami wyjściowymi i oczekiwanymi poziomami docelowymi.

**Termin realizacji: koniec 2022 r.**

**96** Brak woli przeprowadzenia reform i opór wobec reform antykorupcyjnych i reform sądownictwa były przyczyną poważnych utrudnień, którym nie udało się zapobiec za pośrednictwem działań zaradczych. W tak trudnym otoczeniu trwałość wcześniejszych osiągnięć jest stale zagrożona (zob. pkt ***55***–***58***).

**97** Komisja i EUAM udzielały intensywnej pomocy w zakresie reformy sądownictwa, zwłaszcza na rzecz Najwyższego Sądu Antykorupcyjnego Ukrainy, co przyniosło pierwsze rezultaty w postaci wyroków skazujących. Komisja i EUAM zapewniły również znaczne wsparcie w zakresie oceny kwalifikacji i uczciwości zawodowej sędziów i prokuratorów. Członkowie organów zarządzania w sądownictwie, znaczna liczba sędziów i niektórzy prokuratorzy wciąż nie zostali jednak poddani weryfikacji pod kątem uczciwości zawodowej (zob. ***rys. 18***, ***ramka 4*** oraz pkt ***60***–***63*** i ***84***–***86***).

**98** Komisja pomogła w tworzeniu nowych instytucji antykorupcyjnych i rozwijaniu ich działalności. Jeżeli jednak jedno ogniwo w łańcuchu instytucjonalnym jest słabe, całość nie może funkcjonować prawidłowo. ESDZ i Komisja podejmowały działania, by chronić ramy antykorupcyjne, które są stale zagrożone, i próbowały osadzić te ramy w lokalnym kontekście istniejących już organizacji. Próba włączenia takich nowych instytucji do istniejącego porządku wymaga jednak nieustannych wysiłków (zob. pkt ***74***–***88***).

## Zalecenie 5 – Nacisk na uczciwość i zaangażowanie na rzecz przeprowadzenia reform przy udzielaniu instytucjom wsparcia na rzecz budowania zdolności

Aby zwiększyć skuteczność wsparcia UE, Komisja i ESDZ powinny:

a) kłaść nacisk na kryteria dotyczące uczciwości i zaangażowania na rzecz przeprowadzenia reform (tj. wdrożenie wcześniejszych zaleceń, trwałość uzyskanych wcześniej produktów i rzetelność zarządzania) przy udzielaniu wsparcia instytucjonalnego organom sądowym, organom ścigania i prokuraturze;

b) przy udzielaniu pomocy dążyć do tego, by w przypadku kluczowych stanowisk w organach sądowych i organach ścigania (tj. sędziów Sądu Konstytucyjnego, prezesów sądów oraz członków Wyższej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów i Najwyższej Rady Sądownictwa) przeprowadzano oceny pod kątem uczciwości zawodowej.

**Termin wdrożenia: koniec 2022 r.**

**99** Projekty UE pomogły również w opracowaniu szeregu narzędzi cyfrowych służących zapobieganiu korupcji, lecz kilka z tych narzędzi wymagało dalszego zaangażowania ze strony organów krajowych. Ocena rejestrów Ministerstwa Sprawiedliwości okazała się przydatna, ponieważ pozwoliła na wykrycie uchybień, w tym zwłaszcza przypadków braku dokładnych danych. Weryfikacja elektronicznych oświadczeń majątkowych jest utrudniona ze względu na niepoprawne dane w niektórych wykorzystywanych w tym celu rejestrach. Bezprawne przejęcia przedsiębiorstw lub mienia stanowią poważny problem na Ukrainie i istotne ryzyko dla inwestorów. Komisja zajmuje się obecnie się tym problemem (pkt ***64***–***69*** i ***76***).

## Zalecenie 6 – Wspieranie cyfryzacji rejestrów

Aby zapewnić większą przejrzystość rejestrów publicznych, chronić prawa własności i kontrolować wykorzystanie środków publicznych, Komisja powinna wspierać cyfryzację najważniejszych rejestrów publicznych. Takie wsparcie powinno przyczynić się do ich większej interoperacyjności i do lepszej jakości danych, a także zabezpieczyć ich obsługę.

**Termin realizacji: koniec 2022 r.**

**100** Koordynacja warunków przyznania pomocy przez UE z innymi darczyńcami przyczyniła się do zmiany konstytucji, wzmocnienia ram prawnych i utworzenia nowych instytucji. Niewystarczająco szczegółowo sformułowano jednak szereg warunków, wskutek czego pozwalały one na pewną swobodę uznania. Przyznając, że poczyniono postępy, Komisja uznała pewne warunki za spełnione. Trybunał jest jednak bardziej krytyczny w swojej ocenie, w szczególności w odniesieniu do wyników (zob. pkt ***61***, ***71***–***73***).

**101** Początkowo Komisja jedynie w ograniczonym zakresie wykorzystywała ustanowione warunki, by doprowadzić do reformy sądownictwa, koncentrując się przede wszystkim na zmianach konstytucyjnych niezbędnych do reorganizacji sądownictwa oraz na rozbudowie instytucji antykorupcyjnych. W ostatnim programie pomocy makrofinansowej (lipiec 2020 r.) Komisja wprowadziła wymóg kontroli uczciwości zawodowej w przypadku kluczowych organów zarządzania w sądownictwie. Partykularne interesy doprowadziły jednak do zaprzepaszczenia niektórych osiągnięć. Jedną z ostatnich takich prób było orzeczenie Sądu Konstytucyjnego, który uznał elektroniczne publikowanie oświadczeń majątkowych za niezgodne z konstytucją. Wskutek nacisków unijnych i międzynarodowych ustawodawcy przywrócili wprawdzie obowiązek ujawniania informacji majątkowych i sankcje za niewywiązywanie się z niego, lecz sankcje te nie są wystarczająco odstraszające. Wysiłki ESDZ i Komisji

zapobiegły wprawdzie pewnym krokom wstecz, ale poczynione postępy są stale zagrożone (pkt ***55***, ***61***, ***71***, ***73***, ***ramka 3*** i ***rys. 16***).

**102** ESDZ i Komisja popierały poprawę ładu korporacyjnego w dużej liczbie przedsiębiorstw państwowych na Ukrainie oraz ułatwienie ich prywatyzacji. Eksperci finansowani przez UE stwierdzili jednak, że poważnym problemem są moratoria zakazujące wykonywania orzeczeń sądowych i chroniące przedsiębiorstwa państwowe przed upadłością lub koniecznością spłaty długów (zob. pkt ***38***–***41***).

## Zalecenie 7 – Określenie bardziej rygorystycznych warunków wsparcia ze strony Komisji

Aby zagwarantować i zabezpieczyć reformy, przy formułowaniu warunków pomocy makrofinansowej i ocenie ich spełnienia Komisja powinna:

a) uwzględnić rygorystyczne wymogi dotyczące reformy sądownictwa, prokuratury i organów ścigania, w szczególności w celu zapewnienia ich niezależności i uczciwości;

b) przeanalizować, w udokumentowany sposób, warunki wyeliminowania moratoriów na spłatę długu w przypadku przedsiębiorstw państwowych z myślą o uwzględnieniu takich warunków w przyszłym programie pomocy makrofinansowej.

**Termin wdrożenia: koniec 2022 r.**

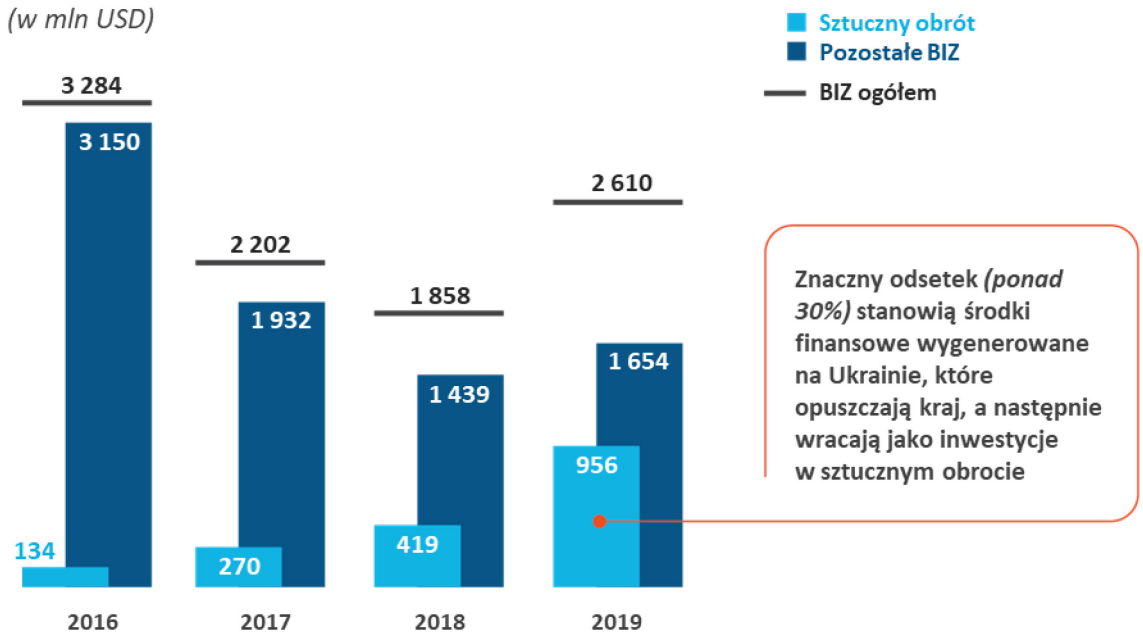
Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczy Bettina Jakobsen, członkini Trybunału Obrachunkowego, w Luksemburgu w dniu 20 lipca 2021 r.

*W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*

Klaus-Heiner Lehne
*Prezes*

# Załączniki

## Załącznik I – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), lata 2016–2019




*Źródło:* analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Narodowego Banku Ukrainy.

## Załącznik II — Programy i projekty objęte kontrolą

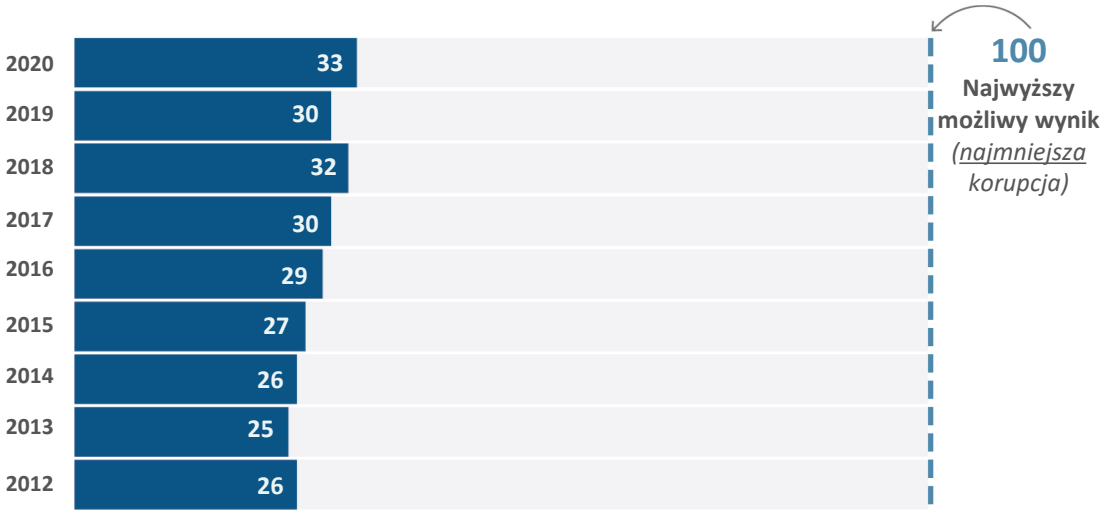
| Lp. | TYTUŁ UMOWY | ŚRODKI PRZYZNANE (w EUR) | ZAKONTRAKTOWANE ŚRODKI FINANSOWE (w EUR) | ŚRODKI WYPŁACONE (w EUR) do października 2020 r. |
|---|---|---|---|---|
| 1 | MFA III | 1 800 000 000 | | 1 200 000 000 |
| 2 | MFA IV | 1 000 000 000 | | 1 000 000 000 |
| 3 | 2014/344231 Umowa na rzecz budowania państwowości na Ukrainie | 355 000 000 | 305 125 000 | 305 125 000 |
| 4 | 2014/345095 Wzmocnienie reform konstytucyjnych, antykorupcyjnych i prawnych na Ukrainie (Inicjatywa Reanimacyjny Pakiet Reform) | 394 974 | 394 974 | 394 974 |
| 5 | 2014/351692 Utrwalenie rozwoju polityki wymiaru sprawiedliwości na Ukrainie | 520 000 | 520 000 | 520 000 |
| 6 | 2013/328160 Projekt „Wsparcie reform wymiaru sprawiedliwości na Ukrainie” | 7 857 467 | 7 857 467 | 7 506 681 |
| 7 | 2014/346257 Wdrożenie ram współpracy programowej z Radą Europy w ramach Partnerstwa Wschodniego | 30 400 000 | 30 400 000<br>w tym 3 357 220 na Ukrainie | 30 400 000<br>w tym 3 259 547 na Ukrainie |
| 8 | 2016/373210 Wzmocnienie koalicji Inicjatywa Reanimacyjny Pakiet Reform | 918 771 | 918 771 | 918 771 |
| 9 | 2015/369527 WSPARCIE DLA PAŃSTWOWEJ SŁUŻBY SKARBOWEJ UKRAINY NA WZMOCNIENIE ELEMENTÓW ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI W SPRAWACH CELNYCH | 1 800 000 | 1 800 000 | 1 723 068,09 |
| 10 | 2016/374091 Wzmocnienie zdolności instytucjonalnych Komitetu Antymonopolowego Ukrainy w zakresie prowadzenia badań rynkowych i skutecznego egzekwowania prawa konkurencji zgodnie z normami UE | 1 688 065 | 1 688 065 | 1 688 065 |
| 11 | 2016/374814 *Rada za Evropu*: budowanie zdolności na rzecz wsparcia Rady Najwyższej Ukrainy | 1 255 926 | 1 255 926 | 1 255 926 |

| Lp. | TYTUŁ UMOWY | ŚRODKI PRZYZNANE (w EUR) | ZAKONTRAKTOWANE ŚRODKI FINANSOWE (w EUR) | ŚRODKI WYPŁACONE (w EUR) do października 2020 r. |
|---|---|---|---|---|
| 12 | 2016/382642 Zwalczanie korupcji i wsparcie kluczowych reform | 14 500 000 | 14 500 000 | 14 500 000 |
| 13 | 2017/388596 Wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego w nadzorze nad finansami publicznymi | 682 670 | 682 670 | 670 849 |
| 14 | 2017/388935 Zwalczanie korupcji i wdrażanie reform na szczeblu regionalnym | 729 541 | 729 541 | 656 586 |
| 15 | 2017/389065 Wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego we wspieraniu reform demokratycznych oraz zwiększaniu rozliczalności, odpowiedzialności i jakości rządu | 685 805 | 685 805 | 656 199 |
| 16 | 2017/392878 Wsparcie w zakresie zapobiegania korupcji i prowadzenia postępowań przygotowawczych dzięki aktywności obywatelskiej na szczeblu lokalnym | 748 944 | 748 944 | 674 050 |
| 17 | 2017/390764 Pravo-Justice: wsparcie reform związanych z wymiarem sprawiedliwości na Ukrainie | 15 290 000 | 15 290 000 | 9 584 385 |
| 18 | 2017/392754 Wsparcie reform w zakresie praworządności na Ukrainie (PRAVO Police – policja, prokuratura, dobre rządy) | 36 000 000 | 36 000 000 | 29 061 551 |
| 19 | 2017/387956 Wsparcie dla Komitetu Antymonopolowego Ukrainy na rzecz egzekwowania zasad pomocy państwa | 2 900 100 | 2 900 100 | 2 320 080 |
| 20 | **Wielostronny rachunek EBOR na rzecz stabilizacji i zrównoważonego wzrostu gospodarczego Ukrainy** | | | |
| | 2016/379989 „Wielostronny rachunek EBOR na rzecz stabilizacji i zrównoważonego wzrostu gospodarczego Ukrainy” | 8 000 000 | 8 000 000 | 8 000 000 |
| | 2017/394778 Addendum EBOR nr 1 „Wielostronny rachunek EBOR na rzecz stabilizacji i zrównoważonego wzrostu gospodarczego Ukrainy” | 9 000 000 | 9 000 000 | 9 000 000 |

| Lp. | TYTUŁ UMOWY | ŚRODKI PRZYZNANE (w EUR) | ZAKONTRAKTOWANE ŚRODKI FINANSOWE (w EUR) | ŚRODKI WYPŁACONE (w EUR) do października 2020 r. |
|---|---|---|---|---|
| | 2018/401226 Addendum nr 2 do umowy z EBOR o przyznanie wkładu ENI/2016/379-989 „Wielostronny rachunek EBOR na rzecz stabilizacji i zrównoważonego wzrostu gospodarczego Ukrainy” (umowa nieaktywna) | 1 700 000 | 1 700 000 | 1 700 000 |
| | 2019/409355 Addendum nr 3 do umowy z EBOR o przyznanie wkładu ENI/2016/379-989 „Wielostronny rachunek EBOR na rzecz stabilizacji i zrównoważonego wzrostu gospodarczego Ukrainy” (umowa nieaktywna) | 10 000 000 | 10 000 000 | 10 000 000 |
| 21 | EUAM06BP406 „Zwiększenie zdolności antykorupcyjnych Narodowej Policji Ukrainy dzięki wykorzystywaniu nowoczesnych technologii do celów ścigania” | 49 900 | | 25 575 |
| 22 | EUAM01BP0501 „Wzmocnienie przejrzystości, rozliczalności i nadzoru w ukraińskim cywilnym sektorze bezpieczeństwa” | 157 000 | | 102 484 |
| 23 | EUAM05BP505 „Instytucjonalna niezależność Prokuratury Generalnej/Biura Prokuratora Generalnego i wsparcie dla organów samorządowych” | 86 700 | | 20 642 |
| 24 | EUAM6.1.5BP605 „Zwiększenie zdolności antykorupcyjnych instytucji ukraińskiego cywilnego sektora bezpieczeństwa” | 55 600 | | 22 342,60 |
| Pomoc makrofinansowa OGÓŁEM | | 2 800 000 000 | | 2 200 000 000 |
| Projekty OGÓŁEM | | 473 378 683 | | 409 364 432 |
| Kwota objęta kontrolą OGÓŁEM | | 3 273 378 683 | | 2 609 364 432 |

# Załącznik III — Ograniczone postępy w walce z korupcją na Ukrainie

**Wynik według „wskaźnika postrzegania korupcji”**



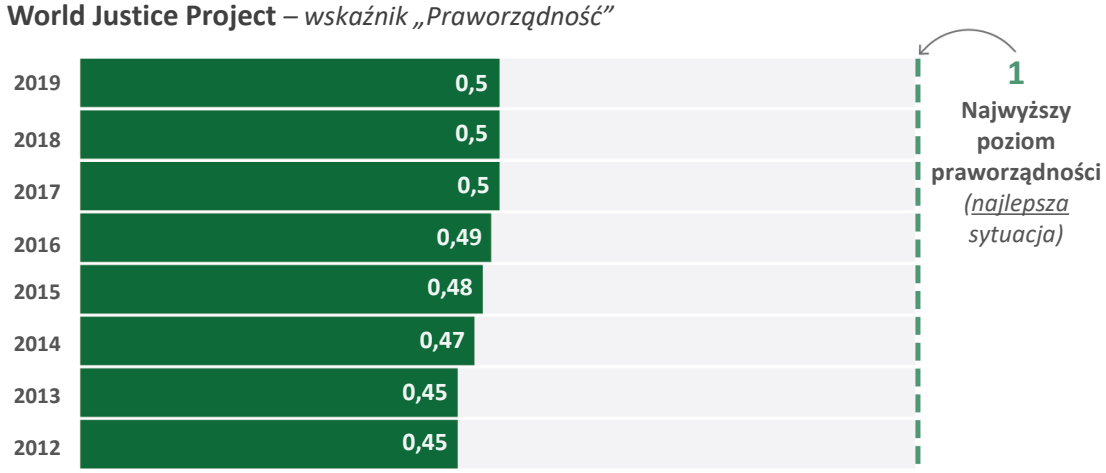

**Wskaźnik dobrego rządzenia na świecie** – *pozycja w rankingu „Zwalczanie korupcji”*

*Źródło:* analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wyników wskaźnika postrzegania korupcji publikowanego przez Transparency International oraz wyników wskaźników dobrego rządzenia na świecie („Zwalczanie korupcji”) publikowanych przez Bank Światowy.

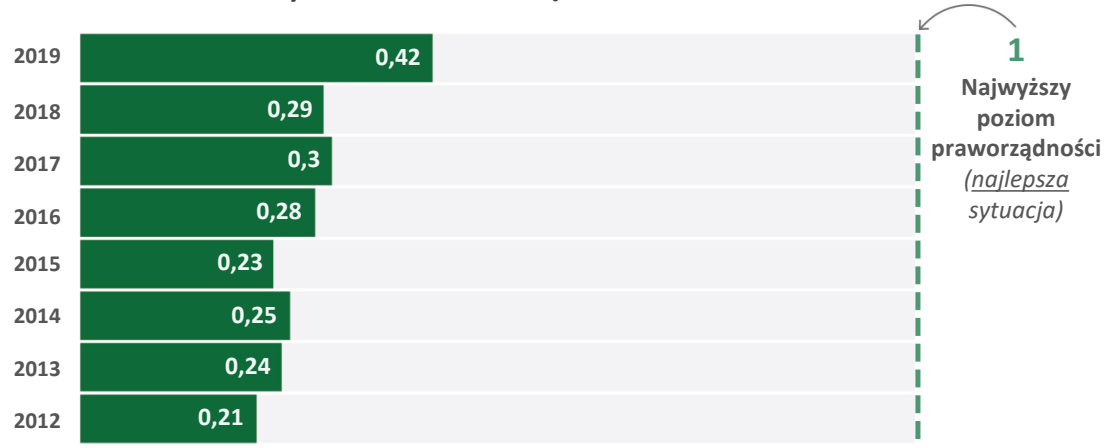
# Załącznik IV — Wyniki Ukrainy pod względem wskaźników praworządności, lata 2012–2019

**Wskaźnik dobrego rządzenia na świecie** – *pozycja w rankingu „Praworządność”*

**World Justice Project** – *wskaźnik „Praworządność”*



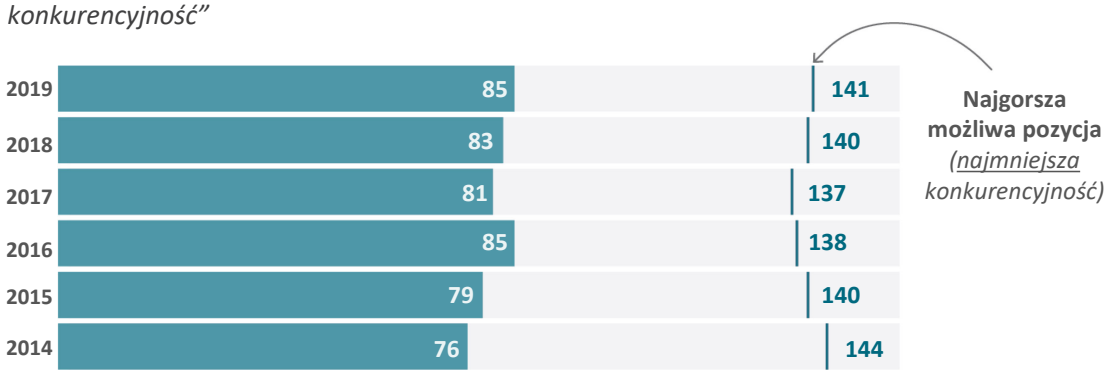

**Varieties of Democracy** – *wskaźnik „Praworządność”*



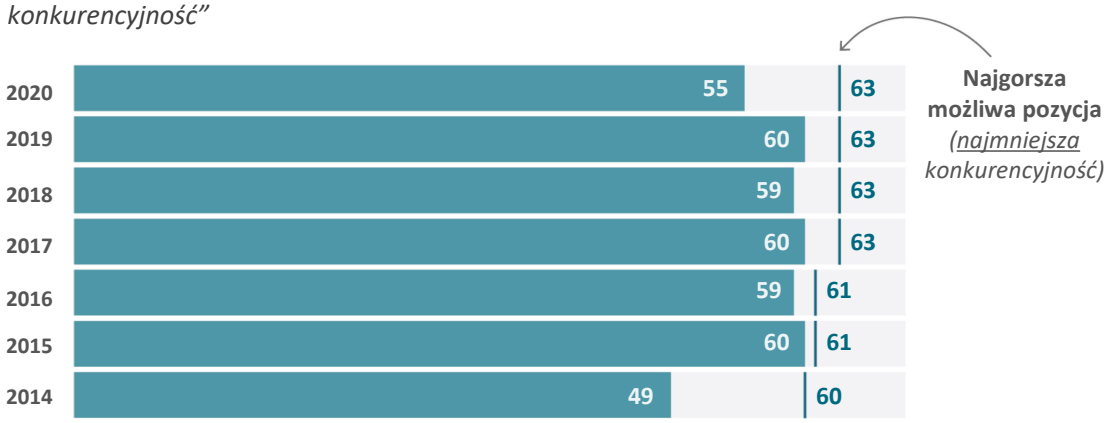

*Źródło:* analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wskaźników dobrego rządzenia na świecie (Bank Światowy) oraz danych World Justice Project i Varieties of Democracy.

# Załącznik V — Wyniki pod względem wskaźników konkurencyjności, lata 2015–2020

**Światowe Forum Ekonomiczne** – *pozycja w rankingu „Światowa konkurencyjność”*




**IMD World Competitiveness Center** – *pozycja w rankingu „Światowa konkurencyjność”*



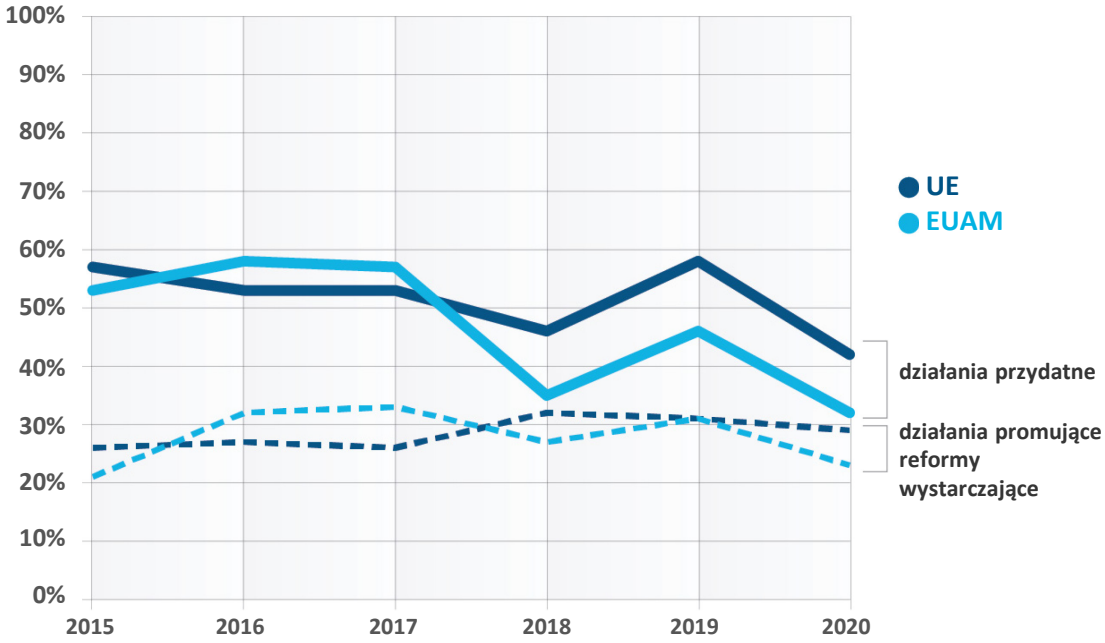

*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie globalnego indeksu konkurencyjności publikowanego przez Światowe Forum Ekonomiczne oraz pozycji Ukrainy w światowym rankingu konkurencyjności prowadzonym przez IMD. Liczba ocenianych państw co roku ulega zmianie. Wyższa pozycja oznacza, że dane państwo jest mniej konkurencyjne.

## Załącznik VI — Wkład UE w poprawę konkurencji na Ukrainie

| | |
|---|---|
| **DIALOG POLITYCZNY**<br><br>**(dialog wysokiego szczebla z rządem)** | • Opracowanie i wdrożenie planów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zgodnie z normami międzynarodowymi<br>• Dążenie do osłabienia wpływu oligarchów na gospodarkę dzięki reformom rynkowym i środkom mającym na celu zwalczanie korupcji<br>• Przyjęcie z zadowoleniem odnowionego zobowiązania się Ukrainy do zwalczania wpływu partykularnych interesów („deoligarchizacja”) |
| **DIALOG MERYTORYCZNY**<br><br>**(dialog w ramach współpracy finansowej)** | • Reforma przedsiębiorstw państwowych<br>• Skoncentrowanie się na sektorze energetycznym, udział w posiedzeniach komitetu ds. energii<br>• UE uczestniczyła w charakterze obserwatora w procesie wyboru członków rad nadzorczych w przedsiębiorstwach państwowych |
| **POMOC TECHNICZNA** | • Główny donator środków na wielostronny rachunek EBOR<br>• Wsparcie dla Komitetu Antymonopolowego Ukrainy |
| **WARUNKI** | • Programy pomocy makrofinansowej |

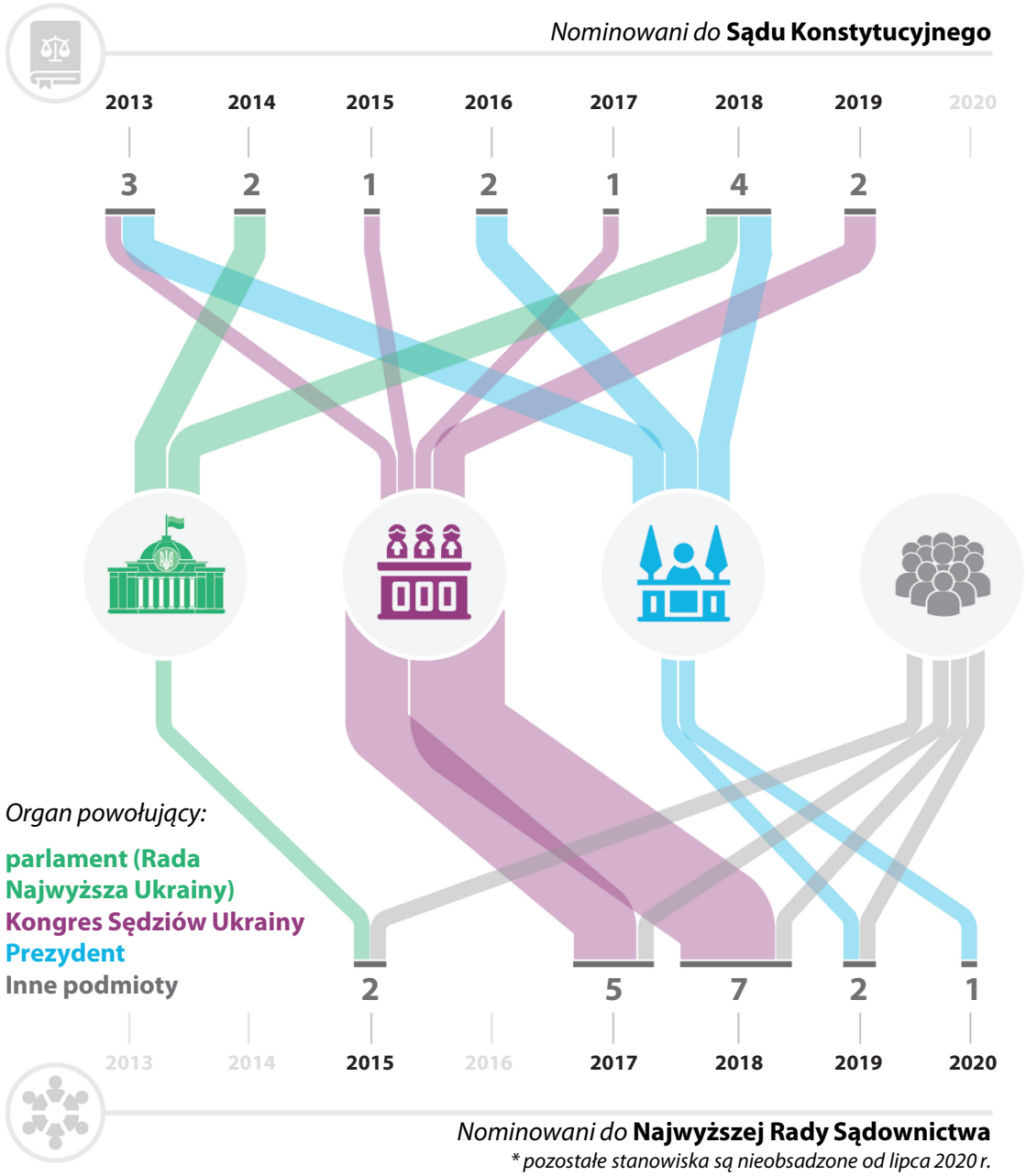
*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentacji z kontroli.

## Załącznik VII — Wystarczalność i przydatność działań UE i EUAM na rzecz promowania reform




*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie badań opinii publicznej na Ukrainie przeprowadzonych na zlecenie EUAM Ukraine.

## Załącznik VIII — Mianowanie sędziów Sądu Konstytucyjnego i członków Najwyższej Rady Sądownictwa




*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych pozyskanych w styczniu 2021 r. ze stron internetowych Sądu Konstytucyjnego Ukrainy i Najwyższej Rady Sądownictwa.

# Akronimy i skróty

**ARMA:** Agencja Ukrainy ds. Odzyskiwania Mienia i Zarządzania Mieniem

**DG –** dyrekcja generalna

**EBOR –** Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju

**EUAM –** misja doradcza UE na Ukrainie

**GRECO –** Grupa Państw przeciwko Korupcji

**MFA –** pomoc makrofinansowa

**MFW –** Międzynarodowy Fundusz Walutowy

**NABU –** Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy

**NAZK –** Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji

**OECD –** Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

**SBU –** Służba Bezpieczeństwa Ukrainy

**UAH –** hrywna ukraińska

# Glosariusz

**Korupcja na wysokim szczeblu –** według definicji Transparency International nadużywanie władzy na wysokim szczeblu, które przynosi korzyści wąskiej grupie osób kosztem interesu ogółu, a także wyrządza poważne i powszechne szkody poszczególnym jednostkom i całemu społeczeństwu.

**Matryca logiczna –** dokument dotyczący projektu UE zawierający wykaz jego celów, wyników i działań z odniesieniem do poziomów wyjściowych, poziomów docelowych i wskaźników.

**Moratoria –** przepisy prawne zakazujące wykonania orzeczenia sądowego w stosunku do państwa lub przedsiębiorstwa państwowego.

**Oligarchowie –** mała grupa zamożnych osób, często wywodzących się z sektora biznesu i niesprawujących urzędu wybieralnego, mających faktyczną kontrolę nad państwem.

**Partykularne interesy –** osoby lub organizacje mające interesy finansowe lub osobiste związane z działalnością gospodarczą, przedsiębiorstwem lub istniejącym systemem.

**Produkty –** to, co wyprodukowano lub osiągnięto w ramach projektu finansowanego przez UE.

**Przedsiębiorstwo państwowe –** przedsiębiorstwo będące w całości lub w części własnością rządu danego państwa.

**Wsparcie budżetowe –** bezpośrednie przekazanie środków unijnych do skarbu państwa kraju partnerskiego (w tym przypadku Ukrainy), dokonywane z zastrzeżeniem pewnych warunków.

**Wyniki –** natychmiastowe lub długoterminowe, zamierzone lub niezamierzone zmiany wynikające z projektu, które zazwyczaj wiążą się z jego celami (np. lepsze monitorowanie i kontrola pomocy państwa dzięki lepiej wyszkolonym pracownikom).

**Zawłaszczanie państwa –** rodzaj korupcji przynoszący korzyści tym, którzy wywierają wpływ na ramy prawne i na mianowanie osób na kluczowe stanowiska dla własnego zysku kosztem interesu ogółu.

# Odpowiedzi Komisji i ESDZ

https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=59383

# Kalendarium

https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=59383

# Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III, zajmującą się działaniami zewnętrznymi, bezpieczeństwem i wymiarem sprawiedliwości. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Bettina Jakobsen. Kontrolą kierował członek Trybunału Juhan Parts, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Ken-Marti Vaher, szef gabinetu, Margus Kurm, attaché, Sabine Hiernaux-Fritsch, kierownik, Aurelia Petliza, koordynatorka zadania, a także kontrolerzy Joël Costantzer i Dirk Neumeister. Wsparcie językowe zapewnił Mark Smith, a wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych – Alexandra-Elena Mazilu. Ramune Sarkauskiene zapewniła wsparcie językowe i administracyjne.

**PRAWA AUTORSKIE**

© Unia Europejska, 2021.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie decyzji Trybunału nr 6/2019 w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania niedozwolone jest zmienianie oryginalnego znaczenia albo przesłania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiekolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

- Rys. 1, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 16 i 18 oraz załącznik VIII – ikony wykonane przez Pixel perfect, pochodzące z https://flaticon.com.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

**Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego**

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.



| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| PDF | ISBN 978-92-847-6513-3 | ISSN 1977-5768 | doi:10.2865/59759 | QJ-AB-21-018-PL-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-6510-2 | ISSN 1977-5768 | doi:10.2865/165874 | QJ-AB-21-018-PL-Q |

**Ukraina od wielu lat boryka się z korupcją na wysokim szczeblu i zawłaszczaniem państwa. W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy wsparcie unijne na rzecz Ukrainy skutecznie pomogło w zwalczaniu korupcji na wysokim szczeblu. UE uruchomiła wprawdzie szereg inicjatyw mających na celu ograniczenie możliwości korupcyjnych, lecz z ustaleń Trybunału wynika, że korupcja tego rodzaju nadal stanowiła problem o zasadniczym znaczeniu na Ukrainie. Trybunał sformułował szereg zaleceń z myślą o usprawnieniu wsparcia zapewnianego przez UE, a w szczególności zaproponował opracowanie i wdrożenie konkretnych działań, które nie tylko będą ukierunkowane na walkę z korupcją na wysokim szczeblu (w tym ze strukturami oligarchicznymi), ale również pomogą w usunięciu przeszkód dla wolnej i uczciwej konkurencji.**

**Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.**

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors