

Специален доклад

**Помощ от ЕС
за Украйна**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Туитър: @EUAuditors

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2016 г.

Print	ISBN 978-92-872-6365-0	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/936752	QJ-AB-16-031-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-6358-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/333411	QJ-AB-16-031-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6332-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/407715	QJ-AB-16-031-BG-E

© Европейски съюз, 2016 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

Помощ от ЕС за Украйна

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III, с ръководител Karel Pinxten — член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с външната дейност, сигурността и правосъдието. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Szabolcs Fazakas, със съдействието на Márton Baranyi — аташе в кабинета. В одита взеха участие също Beatrix Lesiewicz — главен ръководител и Francis Joret — временно изпълняващ длъжността главен ръководител, Christian Geoffroy — ръководител на задача, Alina Milasiute и Balazs Kaszap — одитори.



От ляво надясно: B. Kaszap, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute, M. Baranyi.

Точки

Съкращения и акроними

I—VIII Кратко изложение

1—10 Въведение

1—3 Географска и политическа обстановка

4—5 Икономическо и финансово положение

6—7 Рамка за сътрудничество между ЕС и Украйна

8—10 Финансова помощ от ЕС

11—25 Специфичен контекст на помощта от ЕС за Украйна

11—16 **Нестабилната политическа, икономическа и административна ситуация затруднява сътрудничеството между ЕС и Украйна**

11 Преговорите относно споразумението за асоцииране засилват диалога между ЕС и Украйна

12—14 Политическата и административната нестабилност забавят скоростта на диалога между ЕС и Украйна, както и напредъка на реформите

15—16 От 2010 г. насам Комисията подчертава все по-силно рисковете, свързани с олигархичната система

17—22 **Реакцията на ЕС на кризата в Украйна от 2014 г., макар и бърза, е решение при извънредна ситуация**

17—18 Финансовият пакет на Комисията от март 2014 г. се състои предимно от потенциални заеми

19—20 Комисията използва специални мерки за бърза реакция на кризата в Украйна

21—22 ЕС създава ad hoc структури за управление на по-голямата си ангажираност с Украйна

23—25 **Донорите засилват своята координация в отговор на слабостите на украинското правителство в тази област**

23—24 Координацията на донорите от страна на правителството на Украйна е слаба

25 От 2014 г. насам общността на донорите е подобрила своята вътрешна координация

- 26—29 **Обхват и подход на одита**

- 30—73 **Констатации и оценки**
- 30—63 **Част I — Ефективност на помощта от ЕС за Украйна при подобряване на управлението на публичните финанси и борбата срещу корупцията**
- 31—37 Диалогът между ЕС и Украйна относно управлението на публичните финанси значително се е подобрил от 2013 г. насам, а диалогът във връзка с борбата срещу корупцията — от 2011 г. насам
- 38—44 Моделът на отпускане на помощта прави възможно нейното бързо разпределяне, но не винаги взема предвид в достатъчна степен реформите, които трябва да бъдат постигнати
- 45—49 Мониторингът на прилагането на помощта от ЕС е подобрен
- 50—63 Резултатите от помощта от ЕС остават нестабилни
- 64—73 **Част II — Ефективност на помощта от ЕС при подобряване на управлението на газовия сектор и на сигурността на снабдяването с газ на ЕС през Украйна**
- 65—69 Непостоянният ангажимент и подход към реформата до неотдавна е затруднявал диалога между ЕС и Украйна
- 70 Условието за помощ от ЕС са широкообхватни през ранния етап
- 71—72 До 2014 г. при помощта от ЕС липсват висококачествени данни
- 73 До 2014 г. помощта от ЕС има ограничено въздействие върху газовия сектор

- 74—84 **Заклучения и препоръки**

Приложение — Проверени програми

Отговори на Комисията и на ЕСВД

Съкращения и акроними

БВП: Брутен вътрешен продукт

БСК: Борба срещу корупцията

ГД: Генерална дирекция

ГПД: Годишна програма за действие

ДВФК: Държавен вътрешен финансов контрол

ДДИ: Договор за държавно изграждане

ДДС: Данък върху добавената стойност

ДУВП: Доклад за управление на външната помощ

ЕБВР: Европейска банка за възстановяване и развитие

ЕИБ: Европейска инвестиционна банка

ЕИС: Европейски инструмент за съседство

ЕИСП: Европейски инструмент за съседство и партньорство

ЕСВД: Европейска служба за външна дейност

МВФ: Международен валутен фонд

МФИ: Международна финансова институция

МФП: Макрофинансова помощ

НИП: Национална индикативна програма

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ПРФО: Публични разходи и финансова отчетност

СПС: Споразумение за партньорство и сътрудничество

СПУ: Сметна палата на Украйна

ТАЦИС: Техническа помощ за Общността на независимите държави и Грузия

УПФ: Управление на публичните финанси

CRIS: Обща информационна система в областта на външните отношения

CSO: Организация на гражданското общество

CSP: Стратегически документ за дадена държава

EUAM: Консултативна мисия на Европейския съюз за реформа в сектора на гражданската сигурност

GRECO: Група държави срещу корупцията

NABU: Национално бюро за борба с корупцията на Украйна

SGUA: Група за подкрепа на Украйна

SIGMA: Подкрепа за подобряване на управлението и ръководството

I

Украйна е един от най-големите и най-значимите в политически план непосредствени съседи на Европейския съюз. Страната е силно засегната от институционална и политическа нестабилност, проблеми с управлението и икономически и финансови трудности. Конфликтът в източната част на Украйна е задълбочил значително икономическите и финансовите затруднения. Въпреки това Украйна е стартирала много съществени реформи след събитията от площад „Майдан“ през 2014 г.

II

Сътрудничеството между ЕС и Украйна е част от Европейската политика за съседство, а нейното източно измерение е Източното партньорство. След дълъг период на преговори и след като влезе в сила, Споразумението за асоцииране, подписано през 2014 г., ще замени изцяло Споразумението за партньорство и сътрудничество от 1994 г. Европейският инструмент за съседство и партньорство, който през 2014 г. е заменен от Европейския инструмент за съседство, предоставя по-голямата част от двустранната помощ. По време на одитирания период (2007—2015 г.) финансовото подпомагане от ЕС се състои от 1,6 млрд. евро безвъзмездна финансова помощ, половината от която е под формата на бюджетна подкрепа, и 3,4 млрд. евро макрофинансови заеми.

III

През по-голямата част от одитирания период нестабилната политическа, законодателна и административна ситуация ограничава ефективността на помощта от ЕС. Сътрудничеството между ЕС и Украйна в резултат на събитията от пл. „Майдан“ от 2014 г. напредва, но предизвикателствата, пред които е изправена Украйна, все още силно засягат процеса на реформа, а създадените от олигарсите рискове продължават да бъдат високи. Реакцията на ЕС на кризата в Украйна от 2014 г. (пакетът за периода 2014—2020 г. от 11,2 млрд. евро), макар и бърза, е решение при извънредна ситуация. ЕС е успял да отдели и да отпусне бързо и без предварително определена стратегия големи финансови суми.

IV

Целта на одита беше да се оцени дали помощта от Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) е била добре подготвена, подходяща и ефективна в подкрепата си за превръщането на Украйна в добре управлявана държава в областта на управлението на публичните финанси (УПФ) и борбата с корупцията (БСК), както и в газовия сектор през периода 2007—2015 г. Обхватът на одита включва всички програми за бюджетна подкрепа и за макрофинансова помощ от ЕС, стартирани от 2007 г. насам, както и финансовите инструменти от пакета на Комисията, отпуснат през 2014 г.

V

Като цяло помощта на ЕС за Украйна е била частично ефективна за подпомагане на трансформацията на Украйна в добре управлявана държава, в областите, споменати в точка IV.

VI

Помощта от ЕС за Украйна е била частично ефективна при постигането на осезаеми и устойчиви резултати в областта на УПФ и БСК. УПФ заема скромно място в диалога между ЕС и Украйна през по-голямата част от периода 2007—2013 г. До 2014 г. ограниченият ангажимент на украинското правителство за процеса на реформа се изразява в непълни и закъснели резултати. БСК е засилена с Плана за действие за либерализиране на визовия режим от 2011 г. и допълнително ускорена от засиленото сътрудничество след събитията от площад „Майдан“. Въпреки новия устрем за реформа от 2014 г. насам, постигнатите до този момент резултати остават неустойчиви. В случая на политиката за БСК, резултатите от ефективното прилагане все още не са налице. Изготвянето на програми за бюджетна подкрепа и макрофинансова помощ е засегнато от някои слабости в начина на определяне на условията или в метода на оценка на тяхното изпълнение. Повечето програми за бюджетна подкрепа в Украйна следват модел, при който значителна част от отпуснатата сума се разпределя в началото на програмата, след като общите условия са били изпълнени. За да се справи с критичната ситуация в Украйна през 2014 г., Комисията се съсредоточи върху бързото изплащане на помощ. Мониторингът на прилагането на помощта от ЕС до голяма степен е ефективен. Временното спиране на плащанията за бюджетна подкрепа подпомага приоритетите на УПФ за периода 2011—2013 г.

VII

Помощта от ЕС за Украйна е била частично ефективна при подобряване на управлението в газовия сектор и при осигуряване на доставките на газ през Украйна. Диалогът между ЕС и Украйна относно газа включва широк спектър от въпроси, но е засегнат от непостоянната ангажираност на Украйна и от различните гледни точки между заинтересованите страни от ЕС по отношение на сигурността на доставките на газ за ЕС през Украйна. Моделът на изменената помощ от ЕС за подобряване на управлението в газовия сектор и на сигурността на доставките на газ през Украйна включва някои условия, които са неясни и трудни за оценяване. Понякога липсват качествени данни за мониторинг на изпълнението на помощта от ЕС, а съвместното докладване от ЕС и Украйна не предоставя достатъчно подробно обяснение на затрудненията в газовия сектор. До 2014 г. помощта от ЕС оказва ограничено въздействие върху функционирането на украинския газов сектор и води до нееднозначни резултати по отношение на сигурността на доставките на газ за ЕС през Украйна. Въпреки това, оттогава насам са постигнати важни етапни цели, а по-специално — приемането през април 2015 г. на закон за газа, в съответствие с третия енергиен пакет на ЕС.

VIII

В настоящия доклад се отправят пет препоръки за подобряване на помощта от ЕС за Украйна.

Географска и политическа обстановка

01

Украйна обхваща площ от 603 000 кв. км и има 44,3 млн. жители през 2014 г. Държавата придобива пълна независимост през 1991 г., след разпадането на Съветския съюз. След разширяването на Европейския съюз към Централна и Източна Европа от 2004 г., Украйна става една от най-големите и най-значимите в политически план държави в непосредствено съседство.

02

В страната преобладава политическа и институционална нестабилност. От 2004 г. насам настъпват три важни събития: Оранжевата революция от 2004 г., президентските избори през 2010 г. (които бяха проведени предимно демократично и по мирен начин) и революцията от площад „Майдан“¹ от 2014 г.

03

От началото на 2014 г. териториалната цялост на Украйна е сериозно застрашена. По време на одита украинската армия беше в конфликт с подкрепяните от Русия сепаратисти в някои части на Донецка и Луганска област, а Кримският полуостров беше анексиран от руските сили².

Икономическо и финансово положение

04

Украйна има постоянни слаби икономически резултати от обявяването на нейната независимост през 1991 г. насам. Положителният икономически растеж в началото на 21-ви век е сериозно засегнат от световната криза от 2008 г., след която все още не успява да се възстанови. Състоянието на държавните финанси на Украйна се влошава през годините, главно поради лошото управление на публичните средства. В допълнение, приходната част на държавния бюджет е неблагоприятно засегната от значителна сива икономика³. Въпреки усилията за реформа, Украйна все още се възприема като най-корумпираната държава в Европа⁴. Различни интереси въздействат на държавната политика. Олигархични кланове, които се развиват значително след постигането на независимост на страната, продължават да упражняват доминиращо влияние върху икономиката, политиката и медиите на Украйна.

- 1 Използват се и други наименования, напр. събитията, протестите, демонстрацията или бунтът от „(Евро)Майдан“ и „Революцията на достойнството“.
- 2 Русия твърди, че Крим е част от Руската федерация въз основа на резултатите от референдум, проведен на 16 март 2014 г. и обявен за незаконен от украинското правителство, Европейския съюз, Съединените американски щати и Общото събрание на ООН.
- 3 Сивата икономика на Украйна — най-голямата в Европа — се оценява на около 44 % от БВП. Вж. Igor Vinnychuk и Serhii Ziukov, „Сивата икономика в Украйна: Моделиране и анализ“, Национален университет „Yurii Fedkovych Chernivtsi“, 2013 г.
- 4 През 2015 г. Transparency International дава оценка на Украйна 130 от 168 (и 142 от 175 през 2014 г.) (вж. <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

05

Конфликтът в Източна Украйна значително изостря икономическата и финансовата ситуация, като изчерпва ограничените финансови ресурси на страната и на практика унищожава нейната най-важна промишлена област. В началото на 2014 г. украинското правителство определя своите нужди от чуждестранна помощ на около 35 млрд. щатски долара за периода 2014—2015 г. Дефицитът на държавната газова компания „Нафтогаз“ е нарастваща тежест за държавните финанси, като се е увеличил от 1,9 % от БВП през 2013 г. на 5,7 % от БВП през 2014 г., когато надвишава общия държавен дефицит от 4,6 %⁵.

Рамка за сътрудничество между ЕС и Украйна

06

Сътрудничеството между ЕС и Украйна е част от Европейската политика за съседство, а нейното източно измерение е Източното партньорство. Сътрудничеството напредва главно с подписването на Споразумението за партньорство и сътрудничество (СПС) през 1994 г., Плана за действие ЕС-Украйна през 2005 г. и Програмата за асоцииране през 2009 г.⁶

07

През март 2007 г. ЕС и Украйна започват преговори по „Ново споразумение за засилено сътрудничество“ (от септември 2008 г. наричано „споразумение за асоцииране“), което да замени Споразумението за партньорство и сътрудничество. Преговорите приключват през декември 2011 г. и споразумението е парафирано. Като част от подготовката за подписване на споразумението на 16-ата среща на върха между ЕС и Украйна през февруари 2013 г., Украйна потвърждава решимостта си да постигне значителен напредък в три области: отстраняването на недостатъците в областта на избирателната система, разрешаването на проблема със „селективното“ правосъдие и предотвратяване на практикуването на такова правосъдие, както и осъществяването на реформите, посочени в Програмата за асоцииране. На 21 ноември 2013 г. Украйна взема решение да прекрати подготовителните действия за подписване на Споразумението за асоцииране. Внезапният обрат провокира масовата демонстрация на площад „Майдан“ в подкрепа на политическото асоцииране и икономическата интеграция с ЕС. В резултат на събитията на площад „Майдан“, ЕС и Украйна подписват политическите разпоредби на Споразумението за асоцииране на 21 март 2014 г. и останалите разпоредби на 27 юни 2014 г.⁷ Споразумението предвижда подобряване на отношенията между ЕС и Украйна във всички области на сътрудничество и представлява също така програма за реформи, която се основава на всеобхватна програма за привеждане на законодателството на Украйна в съответствие с нормативните разпоредби на ЕС.

- 5 Доклад на МВФ по държави № 15/69 „Украйна: Искане за разширено споразумение в рамките на Разширения фонд за финансиране и анулиране на стендбай споразумението, работен доклад“, Международен валутен фонд, март 2015 г.
- 6 Програмата за асоцииране от 2009 г. е актуализирана през 2011, 2013 и 2015 г.
- 7 До средата на април 2016 г. споразумението за асоцииране е ратифицирано от Върховната Рада (парламентът на Украйна), а Европейският парламент е дал своето съгласие за сключване на споразумение и 27 държави членки са го ратифицирали (Нидерландия все още не е била взела окончателно решение относно ратифицирането, поради отрицателния резултат от националния референдум). Части от Споразумението за асоцииране се прилагат като временна мярка.

Финансова помощ от ЕС

08

Финансовата подкрепа, под формата на безвъзмездна финансова помощ, която да подпомогне Украйна в изпълнението на плана за действие, е предоставена основно чрез Европейския инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП)⁸, който беше заменен през 2014 г. от Европейския инструмент за съседство (ЕИС)⁹. Двустранната помощ за Украйна по ЕИСП е програмирана посредством Стратегическия документ за страната за периода 2007—2013 г. (CSP) и две национални индикативни програми (НИП) за периода 2007—2010 г. и за периода 2011—2013 г. Поради затруднената ситуация оттогава насам няма обявени нови CSP или НИП. По-голямата част от помощта по ЕИСП/ЕИС (65 %) е отпусната под формата на секторна бюджетна подкрепа. Украйна също така е получила безвъзмездна финансова помощ от ЕС чрез Инструмента за сътрудничество в областта на ядрената безопасност и Инструмента, допринасящ за стабилността и мира.

09

В допълнение към безвъзмездната финансова помощ ЕС предоставя на Украйна макрофинансова помощ (МФП), т.е. заеми, които се отпускат на няколко вноски („траншове“) при изпълнението на условията, свързани с макроикономическата ситуация и секторните реформи. В **таблица 1** е представено разпределението на финансовата помощ от ЕС за Украйна под формата на безвъзмездна помощ и заеми през периода 2007—2015 г.

- 8 Регламент (ЕО) № 1638/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 година за определяне на общи разпоредби относно установяване на Европейски инструмент за съседство и партньорство (ОВ L 310, 9.11.2006 г., стр. 1).
- 9 Регламент (ЕС) № 232/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на Европейски инструмент за съседство (ОВ L 77, 15.3.2014 г., стр. 27).

Таблица 1

Двустранна помощ на ЕС за Украйна за периода 2007—2015 г., разпределение по инструменти (в млн. евро)

	Общо отпуснати средства ¹	
	Размер	Дял
Общ размер на помощта от ЕС за Украйна (включително МФП)	5 019	100 %
Общ размер на безвъзмездната финансова помощ	1 609	32 %
ЕИСП/ЕИС ²	1 330	27 %
от които:		
Бюджетна подкрепа ^{3,4}	794	16 %
Друга безвъзмездна помощ по ЕИСП/ЕИС	536	11 %
Инструмент, допринасящ за стабилността и мира	54	1 %
Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност	225	4 %
Общ размер на заемите за макрофинансова помощ (МФП)	3 410	68 %
МФП I	610	12 %
МФП II	1 000	20 %
МФП III	1 800	36 %

- 1 Данни до 30 ноември 2015 г.
- 2 Европейски инструмент за съседство и партньорство / Европейски инструмент за съседство.
- 3 Включва договор за държавно изграждане.
- 4 Изключват се 29 млн. евро, които са разпределени за допълнителни действия (техническа помощ).

Източник: Обща информационна система в областта на външните отношения (CRIS) и уебсайт на ГД „Икономически и финансови въпроси“ (МФП).

10

През март 2014 г. Комисията обявява индикативен пакет за подкрепа на Украйна в размер на 11,2 млрд. евро, в т.ч. заеми в размер до 8 млрд. евро от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и ЕБВР (Европейската банка за възстановяване и развитие) за периода 2014—2020 г. за подпомагане на процеса на реформи (вж. точки 17—18).

Специфичен контекст на помощта от ЕС за Украйна

13

Нестабилната политическа, икономическа и административна ситуация затруднява сътрудничеството между ЕС и Украйна

Преговорите относно споразумението за асоцииране засилват диалога между ЕС и Украйна

11

По време на одитирания период диалогът между ЕС и Украйна се провежда в широко структурирана рамка, формирана от преговорите и последващото временното прилагане на Споразумението за асоцииране. Настоящите усилия за сътрудничество между ЕС и Украйна се основават на Споразумението за асоцииране, подписано през 2014 г., и на програмата за асоцииране в нейния вариант от 2015 г. Сътрудничеството на високо равнище е обсъдено по време на годишните срещи на високо равнище между ЕС и Украйна и на заседанията на Съвета за сътрудничество/асоцииране между ЕС и Украйна. За да подпомага Съвета за асоцииране и сътрудничество е създаден Комитет за сътрудничество/асоцииране между ЕС и Украйна, наред със седем подкомитета, отговарящи за мониторинга на напредъка по Плана за действие и Програмата за асоцииране¹⁰. Посещенията на комисари и висши служители също са допринесли за процеса на диалог. Управлението на публичните финанси, борбата с корупцията и енергетиката са официално включени в рамките на процеса на диалог.

Политическата и административната нестабилност забавят скоростта на диалога между ЕС и Украйна, както и напредъка на реформите

12

Политическата нестабилност в Украйна оказва значително влияние върху сътрудничеството между ЕС и Украйна и изпълнението на помощта от ЕС. В периода 2004—2014 г. в Украйна се наблюдават три значими политически промени (вж. точка 2), които водят до големи промени в политическата ориентация на страната, особено по отношение на нейните европейски амбиции. Тези промени оказват значително въздействие върху законодателството, като например отмяна на прието законодателство и връщания за повторно преразглеждане, както и върху стабилността на публичната администрация, особено на средните и висшите нива на управление.

13

През одитирания период (т.е. в периода 2010—2011 г.) публичната администрация на Украйна преминава през няколко опита за реструктуриране. До 2014 г. процесът на реструктуриране е възпрепятстван от липсата на политическа воля да се спазват стандартите на ЕС за добро управление. Той се провежда неефективно и се отразява на изпълнението на програмите на ЕС на място. Сметната палата установи, че към момента на одита съществува силен политически ангажимент за реформа на публичната администрация. При все това, смяната на средното и висшето ниво на управление застрашава реформите, подпомогнати със средства от ЕС, както и устойчивостта на резултатите, а ниските заплати създават потенциален стимул за корупция.

10 По време на одита новите структури за сътрудничество, изисквани от Програмата за асоцииране, бяха в процес на създаване.

14

Сметната палата установи, че в резултат на събитията от площад „Майдан“ напредва сътрудничеството в редица области, които са били в застой през периода 2007—2013 г. (напр. реформата в областта на обществените поръчки и реорганизацията на енергийния сектор). Но икономическите и геополитическите предизвикателства, пред които е изправена Украйна, силно засягат приоритетите на правителството и функционирането на обществените услуги.

От 2010 г. насам Комисията подчертава все по-силно рисковете, свързани с олигархичната система

15

Сметната палата установи, че от 2010 г. насам Комисията се изказва по-открито относно рисковете, свързани с олигархичната система в Украйна, като например неправилно функционираща публична администрация, корупция „отгоре надолу“, както и публични финанси, използвани за частни цели¹¹. Според оценката на Комисията рискът от конфликт на интереси на всички равнища в украинската администрация е много висок и тя се стреми да го намали чрез официален диалог и временно спиране на бюджетната подкрепа. Надежда се възлага също така на изпълнението на стратегиите за реформа на управлението на публичните финанси (2013 г.) и борбата с корупцията (2014 г.)¹². По отношение на конкретния проблем с приватизацията, бюджетната подкрепа от ЕС и програмите за макрофинансова помощ не включват условия, за да се гарантира, че бъдещите приватизационни сделки са открити и справедливи. Въпреки това Комисията подкрепя приватизационните цели на МВФ (Международния валутен фонд), като в условията за МФП се позовава на изпълнението на програмата на МВФ.

16

Правните инициативи от началото на 2015 г. насам се стремят да измъкнат от хватката на олигарсите украинската политика и икономика. Въпреки това нивото на риск остава високо (вж. **каре 1**), а конкретните резултати все още са под очакваното (вж. точка 63).

- 11 Доклади за управлението на външната помощ за 2012 г., 2010 г., 2011 г. (не са публично достъпни).
- 12 Рамка за управление на риска за Украйна на Европейската комисия, Регистър на риска за периода 2012—2014 г. (не е публично достъпен).

Каре 1

Стартиране на кампанията на украинските власти срещу олигархията

През 2015 г. украинското правителство започва кампания в съответствие с изискванията на ЕС, за да освободи от хватката на олигарсите икономическата и политическата система на държавата. В рамките на тази инициатива са стартирани различни разследвания и наказателни преследвания, а активите на някои олигарси са поставени под наблюдение, по-специално в енергийния сектор. Тези мерки обаче са спорадични и противоречиви и срещат силна опозиция от предишни и настоящи олигарси. Някои от тях предприемат собствени инициативи за предлагане на реформи в Украйна¹³.

¹³ Например Агенцията за модернизирване на Украйна — неправителствена организация със седалище във Виена, финансирана от украински олигарх, активен в сектора на енергетиката — е създадена през март 2015 г., за да представи собствен, отделен план за действие за модернизация на Украйна и да създаде фонд за възстановяване. Агенцията наема лица, които преди това са известни на равнище ЕС и държави членки. Тъй като дейностите на Агенцията до голяма степен дублират тези на украинското правителство и на ЕС, съществува риск те да бъдат объркани с официалната помощ на ЕС за Украйна.

Реакцията на ЕС на кризата в Украйна от 2014 г., макар и бърза, е решение при извънредна ситуация

Финансовият пакет на Комисията от март 2014 г. се състои предимно от потенциални заеми

17

На 5 март 2014 г. Комисията обявява индикативен пакет от 11,2 млрд. евро за периода 2014—2020 г. (вж. таблица 2), за да помогне за стабилизирането на икономическото и финансовото положение в Украйна, да подпомогне процеса на преход, да насърчи политическите и икономическите реформи, както и да подпомогне приобщаващото развитие¹⁴. Предвид спешността на ситуацията, към момента на политическото изявление (5 март 2014 г.) Комисията е изготвила пакета без цялостен анализ на начина, по който помощта е била изчислена, или на споразуменията за сътрудничество с други донори, а финансовите рискове за ЕС не са били разгледани по подходящ начин, нито документирани. Анализът и документирането следват по-късно, заедно с предложенията на Комисията за законодателни актове.

14 Вж. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_en.htm, а за допълнителни подробности: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

Таблица 2

Помощ от ЕС за Украйна — Индикативен пакет за периода 2014—2020 г., според обявеното на 5 март 2014 г.

Източник на финансиране	Индикативен размер на сумите (в млн. евро)
I. ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ (2014—2020 г.)	
I.1 Общ размер на помощта за развитие (безвъзмездна финансова помощ)	1 565
Двустранно отпуснати средства (предимно чрез Европейския инструмент за съседство):	
— Годишна програма за действие (ГПД) за 2014 г.	140—200
— Годишни програми за действие (средно) за периода 2015—2020 г.	780
— Интегрираща програма („повече за повече“) за периода 2015—2020 г.	240—300
Механизъм за инвестиции по линия на добросъседството	200—250
Инструмент, допринасящ за стабилността и мира (IcSP)	20
Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС)	15
I.2 Макрофинансова помощ (заеми) ¹	1 610
II МЕЖДУНАРОДНИ ФИНАНСОВИ ИНСТИТУЦИИ	
ЕИБ	До 3 000
ЕБВР	5 000
ОБЩ СБОР	11 175

1 Освен това нов заем по МФП (МФП III) от 1,8 млрд. евро е предоставен през 2015 г.

18

Самият финансов пакет от март 2014 г. се състои предимно (71,5 %) от потенциални заеми за Украйна от ЕИБ и ЕБВР. Не е сигурно, че средствата от ЕИБ и ЕБВР ще бъдат изцяло изплатени¹⁵. Пакетът е увеличил стойността на безвъзмездната помощ на приблизително 220 млн. евро годишно до 2020 г. от около 140 млн. евро на година през периода 2007—2013 г. Въпреки това безвъзмездната финансова помощ в рамките на интегриращата програма (на базата на принципа „повече за повече“) не е гарантирана, тъй като зависи от доказан напредък в усилията за задълбочаване на демокрацията и зачитане на правата на човека. От друга страна, плащанията на МФП (2,21 млрд. евро от общо 3,41 млрд. евро) вече надхвърлят индикативния размер на обявения през март 2014 г. пакет. Сметната палата установи, че инструмента за макрофинансова помощ, управляван от Комисията, е най-ефективното средство за бързо изплащане на подкрепата, обещана на Украйна за справяне със затрудненото финансово състояние на страната (вж. точка 43).

Комисията използва специални мерки за бърза реакция на кризата в Украйна

19

Политиката на ЕС по отношение на Украйна е подкрепена от редица стратегически документи, които определят основните цели и приоритети и се стремят да постигнат последователност и ефективност на политиката на ЕС. Тези стратегически документи обаче не са предназначени да насочват изработването на политики в ситуация на криза като тази, която започна в Украйна през ноември 2013 г. Налага се Комисията да се справи с радикални промени бързо и без предварително определена стратегия.

20

Поради кризата многогодишната програмна процедура за Украйна е временно преустановена. Комисията не е могла да използва своята стандартна единна рамка за подкрепа, която очертава приоритетните сектори на многогодишна основа, за да отпусне помощ за 2014 и 2015 г. Както е предвидено в регламента¹⁶, Комисията е отпуснала помощ под формата на годишни специални мерки.

15 От 2014 г. насам ЕИБ и ЕБВР успяват да договорят съответно около 940 и 870 млн. евро заеми за проекти (индикативни суми до края на юли 2015 г.).

16 Членове 2.5 и 2.1 от Регламент (ЕС) № 236/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за определяне на общи правила и процедури за изпълнението на инструментите на Съюза за финансиране на външната дейност (ОВ L 77, 15.3.2014 г., стр. 95).

ЕС създава *ad hoc* структури за управление на по-голямата си ангажираност с Украйна

21

Успоредно със значителното увеличаване на помощта от ЕС за Украйна през 2014 г., ЕС създава нови звена, в които се използват допълнителни експертни познания, за да консултира Украйна в процеса на реформи. Двете най-важни инициативи са Групата за подкрепа на Украйна (SGUA) от Комисията и Консултативната мисия на ЕС за реформа в сектора на гражданската сигурност (EUAM)¹⁷. Както SGUA, така и EUAM значително засилват сътрудничеството между ЕС и Украйна. Те предоставят експертни знания в целеви сектори, които вече получават подкрепа от делегацията на ЕС. Сметната палата установи, че поради това съществува риск от припокриване с дейностите на делегацията на ЕС и от объркване от страна на украинските органи, по-специално в областта на борбата срещу корупцията — област, която попада в прерогативите и на трите страни. През 2015 г. Комисията е предприела стъпки за справяне с този риск¹⁸.

22

За да се осигури използването на по-голямо финансиране от ЕС през юни 2014 г., Комисията също така предвижда създаването на съвместен независим орган, който заедно с украинските органи да разследва измами и корупция¹⁹. До края на 2015 г. този съвместен орган все още не е създаден.

Донорите засилват своята координация в отговор на слабостите на украинското правителство в тази област

Координацията на донорите от страна на правителството на Украйна е слаба

23

Координацията между донорите е лошо управлявана от украинските органи. Липсва достатъчно комуникация между министерствата, няма орган за контакт от украинска страна, а разпределението на отговорностите е неясно. Оценките на публичните разходи и финансовата отчетност (ПРФО) от 2006 г. и 2011 г. (вж. точка 46) също оценяват критично потоците на финансова информация за външната помощ между украинското правителство и донорите. Въпреки че украинското правителство е направило опит да централизира координацията на донорите през 2008—2009 г., не са определени ясни правомощия, а политическата подкрепа бързо се променя, което води до неуспех на инициативата.

17 EUAM е невъоръжена мисия в рамките на Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) без изпълнителни функции, която подкрепя, съветва и изпълнява ролята на наставник на заинтересованите украински политически и институционални страни относно реформата в сектора на гражданската сигурност на стратегическо равнище.

18 Например, за да се ограничи припокриването, установено е временното решение EUAM да работи върху изграждането на Бюро за борба с корупцията, а SGUA да се занимава с реформи за борба с корупцията на равнище министерство на правосъдието.

19 Бележка от 25 юни 2014 г. относно подкрепата от страна на Европейската комисия за Украйна http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm.

24

От 2014 г. насам Министерството на икономическото развитие и търговията е предприело редица действия за координиране на донорите, но към настоящия момент резултатите от тях и тяхната устойчивост остават несигурни²⁰. Започналият през 2012 г. процес на изготвяне на закона за международна техническа помощ е спрял след 2014 г.

От 2014 г. насам общността на донорите е подобрила своята вътрешна координация

25

Засиленото участие на донорите в Украйна поражда допълнителни предизвикателства по отношение на координацията в рамките на донорската общност и затруднява и без това вече слабия капацитет за усвояване на място. От 2014 г. насам Комисията редовно се среща с други големи донори. Заедно те създават и поддържат карта на помощта за Украйна. Сметната палата отбелязва, че картата на донорите показва паралелни дейности, като например проекти на ЕС и USAID (Агенция на САЩ за международно развитие) в областта на правосъдието. Въпреки че Комисията не участва в многостранния донорски фонд на ЕБВР, въведени са механизми в помощ на ЕБВР за координиране на нейните решения за проекти и програми със съответните отдели на Комисията.

20 По време на одита все още не бяха определени правомощия за координацията на донорите, а правителството на Украйна все още не беше определило ясна политика за координацията на донорите. На 8 юли 2014 г. в Брюксел се провежда среща на високо равнище за координиране на международната подкрепа за Украйна (с представители на различни страни донори, ЕС, други основни международни институции и донорски организации). През есента на 2014 г. е свикана конференция на донорите и инвеститорите с цел да разгледа изпълнението на плана за икономическо възстановяване и растеж на Украйна за периода 2014—2016 г. През април 2015 г. тя е заменена от международна конференция в подкрепа на Украйна за донорската общност, деловите среди и гражданското общество.

Обхват и подход на одита

26

За периода 2007—2015 г. Сметната палата провери дали помощта от Комисията²¹ и ЕСВД, наричана по-долу помощ от ЕС²², е била ефективна по отношение на подкрепата за превръщането на Украйна в една добре управлявана държава. Съсредоточихме се върху областта на управлението на публичните финанси (УПФ) и борбата с корупцията (БСК), както и върху газовия сектор и енергийната ефективност. Тези области са особено важни за процеса на реформи в Украйна и са получили значителна помощ от ЕС. Целта беше да се подобри управлението чрез насърчаване на използването на международни стандарти и добри практики²³.

27

Обхватът на одита включи цялата бюджетна подкрепа от ЕС по ЕИСП и ЕИС, както и всички програми за макрофинансова помощ, стартирани от 2007 г. насам, и инструментите от финансовия пакет на Комисията, отпуснат през 2014 г. в отговор на кризата в Украйна. Проверените програми са изброени в **приложението**.

28

Работата си по одита Сметната палата осъществи в периода юни 2014 г. — декември 2015 г. Одитът се съсредоточи върху:

- Ефективността на помощта от ЕС за Украйна при подобряване на управлението на публичните финанси и на борбата срещу корупцията; както и
- ефективността на помощта от ЕС за Украйна за подобряване на управлението в газовия сектор и на сигурността на доставките на газ за ЕС.

29

Одитът се основава на събеседвания и кореспонденция с Комисията, ЕСВД и делегацията на ЕС в Украйна, украински органи и агенции, организации на гражданското общество (ОГО), държави членки на ЕС²⁴, международни финансови институции и Международната агенция по енергетика, както и документен преглед, включително на политически и стратегически документи и други актуални доклади на мозъчни тръстове и организации на гражданското общество. Освен това одитът включи едностранно посещение в Киев през март 2015 г.

21 Основно генералните дирекции, отговарящи за областите „Политика за съседство и преговори за разширяване“, „Икономически и финансови въпроси“ и „Енергетика“.

22 До края на 2010 г. Европейската комисия отговаря за разработването на подхода на ЕПС и за последващото програмиране и предоставяне на помощта, както и за общата рамка на сътрудничество на ЕПС. След създаването на ЕСВД през декември 2010 г. Службата поема отговорността за развитието на политиките и общата рамка за сътрудничество, а ЕСВД и Комисията споделят отговорността за програмирането на помощта. Комисията остава отговорна за прилагането на помощта.

23 Примери за това са: за УПФ — да се прилагат стандартите и методите на ИНТОСАИ, да се постигне хармонизиране с международните стандарти за вътрешен контрол в публичния сектор и да се работи за сближаване с достиженията на правото на ЕС в областта на обществените поръчки. За БСК — да се ратифицира и прилага Конвенцията на ООН срещу корупцията и Наказателната конвенция на Съвета на Европа относно корупцията.

24 Франция, Италия, Унгария, Словения и Швеция.

Част I — Ефективност на помощта от ЕС за Украйна при подобряване на управлението на публичните финанси и борбата срещу корупцията

30

Сметната палата провери дали диалогът между ЕС и Украйна е бил ефективен за решаване на въпроси, свързани с управлението на публичните финанси и борбата срещу корупцията, дали помощта от ЕС е разработена и контролирана така, че да допринесе ефективно за подобряване на УПФ и на БСК, и дали тя дава осезаеми и устойчиви резултати в тези области. Основните документи, използвани за формиране на констатациите на ЕСП и обсъждани с одитираните субекти, са вътрешни източници, като например доклади за вътрешното управление на Комисията — доклади за мониторинг, годишни доклади за напредъка и доклади за проверка на съответствието, както и външни източници, като ПРФО, Sigma, ОИСР и докладите на ОГО.

Диалогът между ЕС и Украйна относно управлението на публичните финанси значително се е подобрил от 2013 г. насам, а диалогът във връзка с борбата срещу корупцията — от 2011 г. насам

Диалог между ЕС и Украйна относно управлението на публичните финанси: фрагментиран подход и липса на надеждна стратегия за реформа на УПФ до 2013 г.

31

УПФ и БСК са включени официално в правомощията на структурите за водене на диалог (вж. точка 11). Въпреки това, УПФ заема скромно място в диалога между ЕС и Украйна през по-голямата част от одитирания период. Основните документи на диалога между ЕС и Украйна са съсредоточени върху ограничен брой компоненти на УПФ²⁵. УПФ и БСК фигурират в много малка степен в документа за национална стратегия за периода 2007—2013 г. и в двете национални индикативни програми (НИП за периодите 2007—2010 г. и 2011—2013 г.).

32

Оценката на сътрудничеството на Европейската комисия с Украйна от 2010 г.²⁶ е силно критична към начина, по който Украйна работи в областта на УПФ, като отбелязва, че не съществува рамка за задълбочен политически диалог с правителството на Украйна по отношение на въпросите за УПФ. Нито един специален подкомитет не е посветен на УПФ като цяло. Компоненти на УПФ (напр. одит, финансов контрол и възлагане на обществени поръчки) са обсъждани на различни заседания на подкомитети. Според оценката нито съвместните групи за мониторинг, създадени за оценка на напредъка на изпълнението на програмите за секторна бюджетна подкрепа, нито подкомисията по икономическите и социалните въпроси, финансите и статистиката, която заседава само веднъж годишно и обхваща много широк кръг от теми, са подходящи или достатъчни структури за тази цел²⁷.

- 25 Избраните компоненти на УПФ са обществените поръчки, данъчното облагане и в много по-малка степен — публичният вътрешен финансов контрол (ПВФК), външният одит и планирането на бюджета.
- 26 „Оценка на сътрудничеството на Европейската комисия с Украйна“, оценка за Европейската комисия, направена от ADE — Analysis for Economic Decisions (Анализ за икономически решения), декември 2010 г.
- 27 Пак там, стр. 87.

Констатации и оценки

33

Един дългогодишен проблем е липсата на надеждна стратегия за реформа на УПФ. През 2007 г. правителството на Украйна приема стратегия за УПФ, изготвена със съдействието на Световната банка. ЕС е предложил програма за бюджетна подкрепа в областта на УПФ по време на одитирания период, през 2007 г. и 2010 г. И двете предложения са отменени, тъй като се очаква проект на Световната банка на стойност 50 млн. щатски долара, стартиран през януари 2008 г., да обхване в достатъчна степен въпросите от областта на УПФ. Проектът на Световната банка за модернизация на публичните финанси обаче не е постигнал своите цели²⁸. От 2010 г. насам няколко важни проучвания и оценки са посочвали слабостите на стратегията на Украйна за УПФ²⁹.

34

В отговор на тези критики от 2011 г. насам ЕС излага с много повече яснота искането си за реформа на УПФ³⁰. През 2012 г. Министерството на финансите създава работна група по УПФ с цел да изготви стратегия за реформи, която да позволи възобновяване на бюджетната подкрепа, временно преустановена през 2011 г. вследствие на бавния напредък по отношение на УПФ, по-конкретно в областта на обществените поръчки. Комисията — по-специално чрез делегацията на ЕС в Киев — усилено съдейства на Министерството на финансите да разработи приемлива стратегия за реформа на УПФ и план за действие преди срещата на високо равнище във Вилнюс през 2013 г.

Диалог между ЕС и Украйна относно борбата с корупцията: бавно начало и ограничен напредък въпреки усилията на ЕС през по-голямата част от одитирания период и новия импулс в резултат на събитията от пл. „Майдан“

35

Борбата с корупцията е посочена в плановете за действие във връзка със Споразумението за партньорство и сътрудничество между ЕС и Украйна от 1994 г. и е включена в дневния ред на диалога с Украйна. След оранжевата революция от 2004 г. Украйна е направила опити за насърчаване на БСК, като е създавала нова рамка, основана на анализи и препоръки от международни организации. ЕС призовава Украйна да се присъедини към механизма на Съвета на Европа „Група държави срещу корупцията“ (GRECO) и да прилага неговите препоръки, както и да ратифицира конвенциите на ООН срещу корупцията. Украйна става член на GRECO през 2006 г. и ратифицира Конвенцията на ООН през 2009 г. Напредъкът при изпълнението на международните препоръки е бавен до 2010 г.³¹

36

През декември 2010 г. новоизбраният украински парламент премахва законодателния пакет за борба с корупцията и други мерки, които са приети през 2009 г., но никога не са били прилагани. В отговор на това от 2011 г. насам ЕС включва в плана за действие за либерализиране на визовия режим цели, свързани със законодателството за борба с корупцията и органите за борба с корупцията.

28 Окончателната оценка на проекта от 2015 г. преценява цялостния краен резултат като „незадоволителен“. Краен резултат: Уместността на целите е оценена като съществена, като се вземе предвид правителствената програма за реформа на управлението на публичните финанси. Актуалността на модела е оценена като умерена, тъй като не става ясно дали планираните дейности по проекта са насочени към целта за прозрачност. Целта за укрепване на оперативната ефективност на управлението на публичните финанси е постигната в умерена степен. Постигането на целта за укрепване на прозрачността на управлението на публичните финанси е незначително. Ефективността е оценена като умерена. Тези оценки са показателни за основните недостатъци при подготовката и изпълнението на проекта, поради което оценката на крайния резултат е „незадоволителен“. (вж. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 Публикуваният през 2011 г. преглед на SIGMA отбелязва, че стратегията е насочена предимно към постигане на целите на Световната банка за УПФ, а обхващането на другите области на УПФ е повърхностно. Обхватът на стратегията е критикуван също така в проучването на проблемите на УПФ в избрани държави, обхванати от политиката на ЕС за съседство, и в оценката за 2010 г. на Европейската комисия за сътрудничество с Украйна.

30 След срещата на високо равнище от 19 декември 2011 г., членът на Европейската комисия, отговарящ за разширяването и Европейската политика на съседство, предоставя на първия заместник министър-председател на Украйна неофициален документ с изисквания по отношение на УПФ за постигане на напредък в областта на бюджетната

37

След революцията от площад „Майдан“ ЕС предприема допълнителни стъпки за засилване на своите препоръки за БСК. След подписването през 2014 г. на Споразумението за асоцииране, в програмата за асоцииране на ЕС и Украйна от 2015 г. са изброени повече конкретни краткосрочни приоритети, по-специално с оглед прилагането на законодателния пакет за борба с корупцията, приет на 14 октомври 2014 г., и на създаването и гарантирането на ефективността както на националното бюро за борба с корупцията, така и на Националната агенция за предотвратяване на корупцията. Организацията на гражданското общество, които са считани за ключов елемент за намаляването на риска от застои на реформите за борба с корупцията, засилват участието си в процеса на диалог.

Моделът на отпускане на помощта прави възможно нейното бързо разпределяне, но не винаги взема предвид в достатъчна степен реформите, които трябва да бъдат постигнати

Условията по отношение на управлението на публичните финанси и борбата с корупцията, които са включени в програмите за бюджетна подкрепа и макрофинансова помощ, имат редица недостатъци

38

Реформата на УПФ е част от общите условия за бюджетна подкрепа³², които трябва да бъдат изпълнени преди отпускането на средства. Тези общи условия са единственото изискване, необходимо за извършване на фиксирани „траншове“. Положителната оценка на УПФ зависи от задоволителния напредък по изпълнението на стратегия за реформа на УПФ³³. При все това, финансовите споразумения за програмите за бюджетна подкрепа в Украйна не винаги ясно определят какви стъпки, основани на конкретни важни етапи или резултати, представляват изискваното ниво на „задоволителен напредък“³⁴.

39

В допълнение към общите условия по отношение на УПФ за изплащане на всички траншове и проектите за УПФ и БСК, в някои програми са включени конкретни показатели за УПФ или БСК, с които е свързано изплащането на променливите траншове. Показателите представляват значителна част (общо 10—20 %) от съответните променливи траншове. Относително скромният процент на изпълнение на тези конкретни показатели отразява ограничената добавена стойност на този подход в процеса на реформиране на УПФ (вж. точка 50).

подкрепа. Изискванията включват създаването на работна група за УПФ, създаването на стратегия за реформа на УПФ и разработването на плана за действие за УПФ.

- 31 Вж. Мрежа на ОИСР за борба с корупцията в Източна Европа и Централна Азия, план за действие за борба с корупцията от Истанбул, „Мониторингов доклад от втория кръг на мониторинг, Украйна“, декември 2010 г. (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).
- 32 Програмите за секторна бюджетна подкрепа обикновено са комбинация от фиксирани и променливи вноски (траншове). Фиксираниите траншове са свързани с изпълнението на общи условия, а променливите траншове са свързани допълнително с напредък по конкретни показатели. За изплащането на всички траншове се прилагат общи условия, които включват национални/секторни политики и реформи („публични политики“), стабилна макроикономическа рамка, управление на публичните финанси и от 2012 г. насам — прозрачност и надзор на бюджета.
- 33 Например програмата за бюджетна подкрепа за управление на границите включва условие, което изисква единствено постепенното подобряване на развитието на средносрочната фискална рамка; програмата за бюджетна подкрепа „Енергетика II“ от 2012 г. също включва много широкообхватно условие за УПФ — посочва неуточнена програма за подобряване на УПФ.
- 34 Вж. Специален доклад на Сметната палата № 11/2010 „Управление на Комисията по отношение на общата бюджетна подкрепа за държавите от АКТБ, Латинска Америка и Азия“ (<http://eca.europa.eu>).

40

По програмите за макрофинансова помощ споразуменията за финансиране не позволяват на Комисията да изплаща вноските пропорционално на степента на спазване на условията, предвидени в програмата. Поради това се прилага възможност за преценка на формулировката на условията и степента, до която те са били оценени като изпълнени. Тази свобода обаче се оказва твърде широка в някои случаи (вж. **каре 2**):

Каре 2

Гъвкавост при определянето и оценката на изпълнението на условията за МФП

- Някои условия за УПФ, договорени по МФП I за 2013 г., са формулирани най-общо, като по този начин се позволява значителна свобода за оценка на степента на изпълнение³⁵ (това важи също и за свързани с енергетиката условия за МФП I; вж. точка 70).
- Освен това, всички заеми за МФП за Украйна включват условия, които сливат няколко подусловия в едно с цел оценяване на напредъка. Това може да усложни процеса на оценка, ако е изпълнена само част от основното условие³⁶.
- В случая на условията за макрофинансовата помощ, изискванията, които се използват за оценка на етапа на изпълнение, са различни при различните програми³⁷ и липсват ясни граници на разделяне за частични оценки.

35 Примери за твърде общ текст за МФП I: „да продължи да бележи напредък при въвеждането на система за обществени поръчки“, „подходящо увеличение на броя и качеството на одитите“ и „постигане на значителен напредък при подобряването на системата за администриране на ДДС“.

36 2-ри транш на МФП I — условия 1, 2, 4 (УПФ), условие 11 (енергетика); МФП II условие 4 (БСК); МФП III 2-ри транш — условия 5 (УПФ), 6 (БСК) и 8 (държавни предприятия); МФП III 3-ти транш — условия 7 (БСК), 13 (енергетика), 18 (търговия), 19 (правосъдие). Съществуват общо 12 сложни условия, които представляват 17 % от всички условия за МФП на Украйна.

37 Изпълнени (МФП I и II), които понастоящем се изпълняват (МФП I), до голяма степен изпълнени (МФП I и II), частично изпълнени — постигнат напредък (МФП II), не са изпълнени, но има значителен напредък (МФП II).

По-голямата част от секторната бюджетна подкрепа обикновено се предоставя в началото на програмите, въпреки сравнително лошите резултати при структурните реформи

41

Програмите за секторна бюджетна подкрепа като цяло са разработени така, че да разпределят голяма част от отпуснатата сума в самото начало на програмата. Предоставянето на голяма част от бюджетната подкрепа в началото, т.е. с първоначалния фиксиран транш, който се изплаща изцяло и по принцип незабавно, варира от 31 % до 49 % преди 2012 г. (вж. **таблица 3**).

42

Въпреки че тази практика попада в общите граници, предложени в насоките за бюджетна подкрепа³⁸, изплащането в началото на периода на голяма част от финансирането на програмите за секторна бюджетна подкрепа, изготвени през периода 2007—2010 г., контрастира със слабите резултати при изпълнението на политиката за реформи в Украйна³⁹ (вж. също **фигури 1 и 2**) и сравнително слабото изпълнение на условията за променливите траншове. Моделът на последните две програми („Енергетика II“ и „Регионално развитие“), който предвижда по-малък първоначален фиксиран транш, отчита в по-голяма степен риска, че големите фиксирани траншове могат да намалят желанието за осъществяване на реформите, от което зависи плащането на следващите по-малки променливи траншове.

Таблица 3

Украйна: По-голямата част от секторната бюджетна подкрепа се отпуска в началото на периода на (първоначално разпределени суми)

Програми ¹	Общо	Фиксирани траншове	Променливи траншове	Фиксирани траншове
	в млн. евро			в %
Енергийна ефективност (2008 г.)	63	31	32	49 %
Енергетика I (2007 г.)	82	40	42	49 %
Околна среда (2009 г.)	35	15	20	43 %
Управление на границите (2010 г.)	60	25	35	42 %
Транспорт (2009 г.)	65	27	38	42 %
Търговия (2008 г.)	39	12	27	31 %
Регионално развитие (2013 г.)	50	6,5	43,5	13 %
Енергетика II (2012 г.)	45	5	40	11 %

1 Сумите включват само компонента на бюджетната подкрепа, без компонента на допълнителната помощ (общо 24 млн. евро за „Енергетика I“, „Търговия“, „Енергийна ефективност“ и „Управление на границите“).

Източник: Европейска комисия.

38 Например насоките за бюджетната подкрепа предлагат комбинация от фиксиран и променлив транш на бюджетна подкрепа от 60—40 % с по-високи променливи траншове за страните с по-висок риск и по-лоши резултати по прилагането.

39 Например въз основа на годишните доклади за напредъка, докладите за управление на външната помощ и анализите на докладите за оценка на изпълнението преди изплащането на секторната бюджетна подкрепа.

През 2014 г. и 2015 г. моделът на помощта на ЕС е съсредоточен върху потенциално бързото изплащане

43

За да се справи с критичното състояние на платежния баланс и фискалната позиция на Украйна, финансовата помощ от ЕС, отпусната от 2014 г. насам, се състои главно от набързо одобрена и отпусната безвъзмездна финансова помощ под формата на бюджетна подкрепа (договор за държавно изграждане — ДДИ) и заеми за макрофинансова помощ (вж. **таблица 4**). Заемите в рамките на МФП (отпуснати са 2,21 млрд. евро) понастоящем преобладават в плащанията на ЕС за Украйна и надхвърлят съществено всички други форми на помощ от ЕС, включително общия размер на бюджетната подкрепа. Това увеличение на заемите за МФП за Украйна е безпрецедентно за ГД „Икономически и финансови въпроси“, като значително надвишава нейните общи плащания за МФП от 2002—2014 г.

44

Предоставянето на Украйна на заема по МФП II в началото на периода, заедно с по-малко строгите условия от тези за МФП I, е в отговор на съществуващия риск от финансов и в крайна сметка политически срив. По подобен начин през юни 2014 г. Комисията отпуска 250 млн. евро или 70 % от договора за държавно изграждане, в рамките на един месец след подписване на договора⁴⁰, като остават 105 млн. евро (30 % от общата сума) за променливия транш с относително тежките му условия (8 условия и 29 показателя).

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

Таблица 4

Украйна: Бързо изплащане на МФП и ДДИ през 2014 г. и 2015 г. (към 31.12.2015 г.)

Подкрепа	Програми (Година на подписване)	Общо	отпуснати през 2014 г.	отпуснати през 2015 г.	Неизплатени суми
			в млн. евро		
Заеми за макрофинансова помощ	МФП I (2013 г.)	610	360	250	0
	МФП II (2014 г.)	1 000	1 000	Няма данни	0
	МФП III (2015 г.)	1 800	Няма данни	600	1 200
	Общо МФП	3 410	1 360	850	1 200
Бюджетна подкрепа	Договор за държавно изграждане (2014 г.)	355	250	0	105
	Общ сбор	3 765	1 610	850	1 305

Източник: Европейска комисия.

Мониторингът на прилагането на помощта от ЕС е подобрен

ЕС и различни международни организации редовно оценяват състоянието на управлението на публичните финанси и борбата срещу корупцията в Украйна

45

По време на одитирания период ЕС и различни международни организации/инструменти извършват оценка на секторите на УПФ⁴¹ и на БСК⁴² в Украйна. Ситуацията в сектора на УПФ и БСК също е добре позната заради изпълняваните проекти и годишните доклади за управлението на външната помощ (ДУВП) на делегацията на ЕС. Докладите за напредъка по Европейската политика за съседство също имат важна роля в планирането на помощта на ЕС за Украйна, въпреки че те изрично разглеждат въпроса за прозрачността на бюджета само от 2015 г. насам.

Рамката за мониторинг на бюджетната подкрепа се е подобрила, но липсва систематичен подход за независими оценки на бюджетната подкрепа

46

Докладите за публичните разходи и финансовата отчетност от 2006 г. и 2011 г. са важен източник на информация за положителните оценки на Комисията на сектора на УПФ. Това става въпреки ниската оценка на публичните разходи и финансовата отчетност (ПРФО) на Украйна⁴³ и някои характеристики на самите ПРФО: оценките на ПРФО не са достатъчно честни, за да наблюдават използването на фондовете на ЕС и показателите за ПРФО не покриват изцяло приоритетите по отношение на УПФ, обхванати от политиките на ЕС. Насоките за бюджетна подкрепа⁴⁴ продължават да определят ПРФО като предпочитан инструмент за оценка на УПФ на високо равнище, но от 2010 г. насам Комисията използва и своите собствени годишни доклади за УПФ за оценка на годишния напредък.

47

От 2012 г. насам Комисията също така е укрепила своята рамка за мониторинг на бюджетната подкрепа чрез създаването на междуведомствен управителен комитет за бюджетна подкрепа и рамка за управление на риска.

41 Основните справочни документи за УПФ са две оперативни оценки на ГД „Икономически и финансови въпроси“ (2009 г. и 2014 г.), годишните доклади за УПФ на делегацията на ЕС от 2010 г. насам, две оценки на публичните разходи и финансовата отчетност (ПРФО) съвместно от Световната банка и от ЕС (2006 г. и 2011 г., вж. точка 0) и оценка SIGMA (подкрепа за усъвършенстване на управлението и ръководството), публикувана през 2011 г.

42 Основните отправни точки за БСК са докладите за напредъка относно плана за действие за либерализиране на визовия режим от 2011 г., докладът на Службата на ООН по наркотиците и престъпността от 2013 г., доклади GRECO, доклади на Съвета на Европа и на ОИСР (Организация за икономическо сътрудничество и развитие), проучвания на Transparency International и планът за действие за борба с корупцията от Истанбул.

43 И в двете оценки на ПРФО съотношението на силни (А и Б) към средни и слаби (В и Г) показатели е приблизително 40%—60%, а дялът на Г се повишава в доклада от 2011 г. Основните проблеми са свързани с равнището на недокладвани правителствени операции, надзора на общия фискален риск от другите субекти от публичния сектор, ефективността на контрола на разходите за възнаграждения и външния одит. *Източник:* Световната банка. 2012 г. Украйна — Доклад за състоянието на управлението на публичните финанси. Вашингтон, окръг Колумбия: Световна банка. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>

44 Насоки за бюджетната подкрепа за 2007 г. и 2012 г.

48

Сметната палата установи, че бюджетната подкрепа на ЕС за Украйна не се оценява систематично. За всяка програма Комисията може да определи рамката за оценяване в споразумението за финансиране. Комисията планира средносрочна оценка само за три програми за секторна бюджетна подкрепа в Украйна: „Енергетика I“, „Енергийна ефективност“ и „Управление на границите“. Не е била извършена окончателна последваща оценка, но оценката на цялостните операции за бюджетна подкрепа в Украйна е окончателно завършена през 2014 г.⁴⁵

45 IBF International Consulting, „Оценка и операции за бюджетна подкрепа в Украйна, окончателен доклад за оценка“, септември 2014 г.

Преустановяването от страна на Комисията на изплащането на помощта от ЕС помага да се постигне напредък по приоритетите на управлението на публичните финанси

49

Окончателното спиране на плащанията в рамките на бюджетната подкрепа е ефективно като „крайна мярка“ в опит да се постигне напредък по приоритетите на ЕС в сектора на УПФ. Комисията използва този метод два пъти през 2011 г. През 2014 г. и 2015 г. отлагането на плащанията на МФП помага също така да се гарантира, че някои условия, свързани с програмата, са правилно изпълнени (вж. **каре 3**).

Каре 3

Примери за преустановяване на плащания с цел напредък на реформите

- През февруари 2011 г. плащанията по всички програми за бюджетна подкрепа са преустановени в отговор на изменението на международно одобрения закон от 2010 г. в областта на обществените поръчки. Спирането е отменено през септември 2011 г. едва след като през юли 2011 г. украинският парламент приема закон за обществените поръчки, който се приема за съвместим с международните добри практики.
- В отговор на застой в сътрудничество между ЕС и Украйна и дългогодишната липса на надеждна стратегия за реформа на УПФ всички плащания за бюджетна подкрепа, поискани през 2011 г., са прекратени през декември 2011 г. На 27 ноември 2013 г., след официалното приемане на приемлива стратегия за реформа на УПФ и план за действие, са отпуснати забавените плащания за бюджетна подкрепа (9 транша на обща стойност 87,9 млн. евро).
- Трудно е да се открие достатъчен напредък по отношение на обвързаността с условия на траншовете за МФП, изплатени през 2014 г. и 2015 г. Комисията отлага изплащането на последния транш по МФП I до април 2015 г. Тя също така отлага изплащането на втория транш по МФП II до декември 2014 г., когато е установила достатъчен напредък от страна на украинските партньори.

Резултатите от помощта от ЕС остават нестабилни

Ограниченият напредък на реформата и нежеланието за съдействие от страна на украинските органи засягат изпълнението на специфичните условия за УПФ и БСК и забавят предоставянето на бюджетната подкрепа

50

През по-голямата част от одитирания период непълното изпълнение на общите и специфичните условия за УПФ и за БСК в програмите за бюджетна подкрепа отразява най-вече нежеланието на украинските органи да приложат конкретни реформи в управлението. Първите траншове са отложени няколко пъти, до голяма степен поради факта, че не са били изпълнени условията за УПФ (вж. точка 49). Степента на усвояване на средствата по променливите траншове, които подлежат на специфични условия за УСП и БСК, варира от 67 % за програма „Енергетика I“ до едва 25 % за програмите „Енергийна ефективност“ и „Управление на границите“. Фактът, че при програмите с няколко променливи транша вторият транш по принцип има по-нисък процент на изпълнение от първия, също отразява липсата на динамика в процеса на реформи.

51

Темпото на реформата е по-бавно и поради насочването от украинските органи на средствата за секторна бюджетна подкрепа от ЕС чрез извънбюджетен фонд. Средствата за бюджетна подкрепа се считат за приход в специален фонд и се изплащат чрез продължителна 11 етапна процедура. За първата вноска за „Енергетика I“ са били необходими две години за приключване на процедурата. Това е критикувано в средносрочната оценка на програмата „Енергетика I“ и в оценката за 2014 г. на програмите за бюджетна подкрепа в Украйна. Според последната оценка, до средата на 2014 г. едва около половината от отпуснатите средства за бюджетна подкрепа са били прехвърлени за изпълнението на бюджета.

По-голямата част от условията за управление на публичните финанси в областта на макрофинансовата помощ са оценени като изпълнени до голяма степен, въпреки недостатъците при изпълнението

52

В раздела за УПФ на МФП I и II Комисията оцени половината от условията като изпълнени до голяма степен, а само едно условие — като неизпълнено. Комисията обаче е използвала своята свобода на преценка за плащанията и е оценила положително няколко условия за УПФ, въпреки че изпълнението на място е засегнато от недостатъци (вж. *каре 4*).

Примери за недостатъци в изпълнението на условията за УПФ за заеми за МФП

Втори транш на МФП I:

- Условие 2: Въпреки че Антимонополния комитет е започнал работа, той се сблъсква с бюджетна несигурност през 2015 г. и все още съществува риск от значителни ограничения на ресурсите.
- Условие 4: Въпреки че за всички равнища на управление е приета стратегия за обучение на длъжностни лица, които упражняват вътрешен контрол, тя има слабости (недостатъчно подробна, недостатъчно добре разработена, без определен график, без достатъчно информация относно финансирането, без количествени критерии и със слаби връзки с реформата на сектора на УПФ). Не е било въведено сертифициране при вътрешен одит.

Втори транш по МФП II:

- Условие 1: Въпреки че значителен брой органи в областта на обществените поръчки и възлагащи органи са публикували своите планове за възлагане на обществени поръчки навреме, по-голямата част от тях не са достатъчно подробно изготвени. Освен това връзката между нуждите от обществени поръчки и държавния бюджет е под въпрос, като се има предвид късното приемане на държавния бюджет за 2015 г. (29 декември 2014 г.).

Украинското правителство е постигнало редица законодателни цели за управление на публичните финанси, но остават много въпроси в дългосрочен план

53

Комисията по принцип счита за ключови постижения на УПФ през одитирания период стратегията за реформа на УПФ от 2013 г. и плана за действие⁴⁶. Министерството на финансите е показало относително високо ниво на ангажираност към стратегията. Въпреки това устойчивостта на постигнатите реформи и видимостта и актуалността на стратегията зависят пряко от трайния политически ангажимент от страна на Украйна. Във **фигура 1** е представен общ преглед на развитието на основните области на УПФ в рамките на одитния период.

54

Въпреки непълното изпълнение на условията, свързани с помощта от ЕС и от други дарители, между 2010 г. и 2012 г. са приети редица законодателни решения, свързани с УПФ. Правителството на Украйна обаче не е обърнало достатъчно внимание на правилното им изпълнение — съответното национално законодателство е с лошо качество, не е предвидено достатъчно финансиране, приети са противоречиви и регресивни изменения на правната уредба. Поради това като цяло незабавното изпълнение е неуспешно. Да се постигне напредък на реформите в областта на УПФ през този период е още по-трудно, тъй като до 2013 г. липсва структурирана стратегия за реформа на УПФ (вж. точка 34).

46 Въз основа на интервюта със служители на Комисията и годишните доклади за напредъка.

Фигура 1

Развитие на УПФ в Украйна, 2010—2015 г.

Области на УПФ	Развитие на УПФ през периода 2010—2013 г.		Развитие на УПФ през периода 2014—2015 г.
	Подобрения	Предизвикателства/ недостатъци	
Обществени поръчки	<ul style="list-style-type: none"> 2010/2011 г. — нови, относително прогресивни закони за възлагане на обществени поръчки 2010 г. — създаден е Антимонополен комитет 	<ul style="list-style-type: none"> Противоречиви и регресивни изменения на правната уредба, налага се силна намеса на ЕС. На Антимонополния комитет липсват средства. 	<ul style="list-style-type: none"> Нов Закон за обществените поръчки, намалява броя на изключенията и на неконкурентните възлагания на обществени поръчки. Антимонополният комитет е действащ, но се наблюдават значителни ограничения и бюджетна несигурност.
Данъчна администрация	<ul style="list-style-type: none"> 2010 г. — нов данъчен кодекс 	<ul style="list-style-type: none"> Донорската общност и деловата общност считат, че новият данъчен кодекс е с лошо качество. 	<ul style="list-style-type: none"> Нова реформа на данъчната система. Просрочените задължения по ДДС са намалели, но продължава да съществува риск от увеличаване. Електронен ДДС, въведен през 2015 г.
Държавен вътрешен финансов контрол	<ul style="list-style-type: none"> Проектозакон, изготвен през 2008 г. 2011 г. — Правно основание за стандарти за държавния вътрешен финансов контрол 2012 г. — етичен кодекс/ методологични препоръки От 2012 г. — отдели за вътрешен одит в министерствата и в други правителствени организации 	<ul style="list-style-type: none"> Прилагането на законодателството относно държавния вътрешен финансов контрол се отлага неколкократно. 	<ul style="list-style-type: none"> Разпоредбите относно държавния вътрешен финансов контрол са допълнително изяснени, но не съответстват напълно на стандартите на ЕС в тази област. Нова стратегия за обучение на държавните служители, които са отговорни за вътрешния контрол и одит.
Върховна одитна институция на Украйна		<ul style="list-style-type: none"> 2010 г. — правомощията на Сметната палата на Украйна са ограничени значително чрез изключване на приходите. 	<ul style="list-style-type: none"> Правомощията на Сметната палата на Украйна отново включват приходите. Новият закон за Сметната палата на Украйна разширява правомощията на Сметната палата до операции на държавни предприятия с държавата. Намаляване на броя на служителите от 550 на 386.
Прозрачност на бюджета			<ul style="list-style-type: none"> Неспазени крайни срокове и липса на публична консултация по държавния бюджет за 2015 г.
Бюджетен кодекс	<ul style="list-style-type: none"> 2010 г. — нов бюджетен кодекс 	<ul style="list-style-type: none"> Счита се, че има редица слабости. 	<ul style="list-style-type: none"> Изменен бюджетен кодекс: акцент върху бюджетната децентрализация. Консолидиране на 3 извънбюджетни социални фонда.

Източник: Европейска сметна палата.

55

Реформите получават нов тласък през 2014 г. и 2015 г., главно чрез поредица от допълнителни законодателни решения, последвани от видими подобрения на управлението на обществените поръчки, управление на приходите и държавните бюджетни процедури. В областта на обществените поръчки например броят на изключенията и делът на обществените поръчки, възложени на неконкурентен принцип, е започнал да намалява през 2014 г. В сътрудничество с МВФ, правителството на Украйна е разработило и е започнало да изпълнява стратегия за реформа на управлението на приходите. Освен това през 2015 г. са предприети начални стъпки към основаното на резултати бюджетиране и средносрочното планиране.

56

Постигнат е съществен напредък в бюджетния контрол с приемането на нов закон за Сметната палата на Украйна (АСУ — върховната одитна институция на Украйна), който влиза в сила на 9 август 2015 г. Мандатът на АСУ е удължен, за да бъдат изпълнени условията, определени от ЕС, Световната банка и други донори. Парадоксално, законът за АСУ изисква също така намаляване на ресурсите на организацията⁴⁷.

57

Въпреки постигнатия напредък от 2014 г. насам няколко дългосрочни въпроси остават неразрешени: рискът от регрес (например в областта на изключенията от обществените поръчки и прозрачността на бюджета), липсата на средства за Антимонополния комитет, рискът от повишаване на просрочените задължения по данъка върху добавената стойност (ДДС) и слабости при подхода на държавния вътрешен финансов контрол.

Едва след революцията от площад „Майдан“ са предприети значителни стъпки за борба срещу корупцията, но все още е необходимо по-нататъшно укрепване на рамката за борба с корупцията и постигане на осезаеми резултати

58

Във *фигура 2* са изброени основните действия на ЕС през одитирания период за подпомагане на Украйна да изгради своята правна и институционална рамка за борба с корупцията.

47 Ресурсите на АСУ са ключов въпрос, който Комисията е обсъдила с украинските органи през януари 2015 г., преди вземането на решението за изплащане на третия транш на МФП I. Проектозаконът за АСУ изисква ресурсите на организацията да бъдат намалени чрез въвеждане на максимален брой на персонала (максимум 250). Този максимален брой е увеличен съществено (в сравнение с първоначалния проект) на 386 служители в окончателната версия на закона за АСУ, след намеса от страна на Комисията, когато тя разглежда прилагането на условията за МФП.

Фигура 2

Основно развитие на борбата с корупцията в Украйна, 2006—2015 г.

	Действия на ЕС	Законодателни решения и институционални промени	Коментари
2015 г. 2014 г.	<ul style="list-style-type: none"> Условия за МФП II и III Договор за държавно изграждане Консултативна мисия на Европейския съюз за реформа в сектора на гражданската сигурност (EUAM) Помощ от Групата за подкрепа на Украйна (SGUA) за Министерството на правосъдието Текущ план за действие за либерализиране на визовия режим 	<ul style="list-style-type: none"> Създаване на специализирана антикорупционна прокуратура (ноември 2015 г.). Законали за укрепване на законодателната рамка за възстановяването на активи (ноември 2015 г.). Законали за превенция и противодействие на корупцията в политиката и финансирането на политическите партии (октомври 2015 г.). Координационен орган: Национален съвет по политиката за борба с корупцията (октомври 2014 г.). Законодателен пакет за борба с корупцията (октомври 2014 г.), който създава: 1) Стратегия за борба с корупцията за периода 2014—2017 г., 2) Национално бюро за борба с корупцията на Украйна (NABU) и 3) Национална агенция за предотвратяване на корупцията. Наказателно законодателство относно корупцията (юни 2014 г.). 	<ul style="list-style-type: none"> Правителството блокира Закона за превенция на корупцията в продължение на 9 месеца. Резултатите са в съответствие с приоритетите на БСК от Програмата за асоцииране от 2015 г. Въздействието в дългосрочен план ще зависи от осъществяването на истинско правоприлагане.
2013 г. 2012 г.	<ul style="list-style-type: none"> Текущ план за действие за либерализиране на визовия режим 	<ul style="list-style-type: none"> Няколко законодателни изменения, например относно престъпления, свързани с корупцията и конфискацията на печалбите на корупцията. 	<ul style="list-style-type: none"> Известен напредък при привеждането на БСК в съответствие с международните стандарти.
2011 г.	<ul style="list-style-type: none"> План за действие за либерализиране на визовия режим Програма за бюджетна подкрепа за реформа на публичната администрация 	<ul style="list-style-type: none"> Закон за борба с корупцията, приет през април 2011 г. (частично заменя антикорупционния пакет, оттеглен през декември 2010 г.). Програмата за бюджетна подкрепа за реформа на публичната администрация <i>не е изпълнена</i>, тъй като необходимия Закон за държавната служба не отговаря на основните принципи на ЕС. 	<ul style="list-style-type: none"> Законодателството за борба с корупцията не е в пълно съответствие с международните стандарти. Програмата за бюджетна подкрепа е отменена през 2013 г.
2010 г.	<ul style="list-style-type: none"> Условия за МФП I Проектна подкрепа за реформите в съдебната система (компонент 5 — Независимост на съдебната система и компонент 6 — Предотвратяване и борба с корупцията) Програма за бюджетна подкрепа за управление на границите 	<ul style="list-style-type: none"> Стратегия за борба с корупцията за периода 2014—2017 г. Подкрепа за създаването на националното бюро за борба с корупцията на Украйна (NABU) от 2014 г. насам. Незадоволителни резултати от програмата за управление на границите (<i>липса на демонстриран напредък по отношение на нивото на корупция в Министерството на приходите и митата</i>). 	<p>Закъснения при прилагането:</p> <ul style="list-style-type: none"> МФП I стартира през 2014 г.; Подкрепата за проекти в областта на реформите в сектора на правосъдието стартира през 2013 г.
2009— 2006 г.	<ul style="list-style-type: none"> Проект за борба с корупцията на ТАЦИС от 2006 г. 	<p>Крайни продукти и услуги, свързани със</p> <ul style="list-style-type: none"> създаване на стратегическа и институционална рамка за борба с корупцията; засилване на капацитета за предотвратяване на корупцията; укрепване на законодателството за борба с корупцията. 	<ul style="list-style-type: none"> Слабо въздействие поради премахването от новия парламент на съществуващия антикорупционен пакет през декември 2010 г.

Източник: Европейска сметна палата.

Констатации и оценки

59

Борбата срещу корупцията е в дневния ред на диалога между ЕС и Украйна (вж. точки 35—37), но рядко се взема предвид в програмите за подпомагане преди 2010 г. Прекалено амбициозният⁴⁸ проект на ТАЦИС (Техническа помощ за Общността на независимите държави и Грузия) срещу корупцията в Украйна от 2006 г., стартиран след оранжевата революция, има минимално въздействие, защото през декември 2010 г. украинският парламент оттегля по политически причини първия пакет от закони за борба с корупцията, приет през 2009 г.⁴⁹

60

От 2011 г. насам ЕС насърчава законодателните реформи, като включва референтни стойности в плана за действие за либерализиране на визовия режим за Украйна през декември 2010 г. Законодателството за борба с корупцията, прието през април 2011 г., и последващите законодателни изменения, приети през 2012 г. и 2013 г., са положително развитие, тъй като те привеждат законите за борба с корупцията на Украйна в съответствие с препоръките, отправени от Комисията и Групата държави срещу корупцията (GRECO). При все това, въпреки че през 2013 г. е постигнат значителен напредък, са необходими допълнителни подобрения за завършване на рамката за борба с корупцията⁵⁰. По-специално Комисията обръща внимание на лошото качество на украинския законодателен процес и на факта, че реформите нямат всеобхватен стратегически подход⁵¹. Институциите за борба с корупцията, действащи до 2014 г., а именно Националният комитет за борба с корупцията и Държавният представител по политиката за борба с корупцията, не са функционирали добре и не са били в състояние да изпълняват правилно своите задължения.

61

През 2014 г. украинското правителство е започнало да сътрудничи тясно с гражданското общество във връзка със законодателството за борба с корупцията. Важни закони са приети през 2014 г. и 2015 г. Законодателният и институционален напредък е продължил през декември 2015 г.⁵² Напредък е налице и при създаването на нови институции през 2014 г. и 2015 г., т.е. Бюрото за борба с корупцията (NABU)⁵³, специализираната прокуратура за борба с корупцията, натоварена с надзора на разследванията на NABU, Националната агенция за предотвратяване на корупцията и Националният съвет по политика за борба с корупцията.

62

До 2015 г. Комисията и ОИСР считат, че рамката за борба с корупцията на Украйна е в строго съответствие с международните стандарти и референтните стойности на ЕС. В същото време все още предстои да бъдат постигнати редица допълнителни резултати, за да стане рамката ефективна, в това число⁵⁴:

- разпределяне на подходящи бюджетни ресурси, за да се гарантира, че институциите за борба с корупцията функционират добре, както и че се прилага стратегията за борба с корупцията и свързания с нея план за действие;

- 48 Въз основа на мониторингови доклади.
- 49 ОИСР, „Реформи за борба с корупцията в Украйна“, Мониторинг на плана за действие за борба с корупцията от Истанбул, март 2015 г., стр. 17. Първият пакет от закони за борба с корупцията се състои от 1) Закон за принципите за превенция и противодействие на корупцията, 2) Закон за отговорността на юридическите лица за престъпления, свързани с корупция, и 3) Закон за изменение на някои законодателни актове на Украйна, свързани с отговорността за престъпления, свързани с корупция.
- 50 COM(2013) 809 окончателен от 15 ноември 2013 г., стр. 11, „Трети доклад за напредъка относно изпълнението от страна на Украйна на плана за действие за либерализиране на визовия режим“.
- 51 Пак там, стр. 14.
- 52 SWD(2015) 705 окончателен от 18 декември 2015 г., стр. 6, „Шести доклад за напредъка относно изпълнението от страна на Украйна на плана за действие за либерализиране на визовия режим“.
- 53 NABU е агенция за разследвания, свързани с корупция на високопоставени държавни служители, и корупция, включваща значителни подкупи, дори ако не са участвали високопоставени държавни служители. NABU официално е държавен правоприлагащ орган и не е обект на държавен контрол.
- 54 Вж. SWD(2015) 705 окончателен и ОИСР, Мониторинг на плана за действие за борба с корупцията от Истанбул, информация за постигнатия напредък, 7—9 октомври 2015 г.

- допълнителни подобрения на правната рамка, за да се гарантира пълната независимост и почтеност на Специализираната прокуратура за борба с корупцията;
- подобряване на правните разпоредби по отношение на Националната служба за възстановяване на активи и Службата за управление на активи;
- изясняване и координация на специфичните задачи за борба с корупцията на институциите, като например Службата за сигурност на Украйна и Сметната палата на Украйна; и
- ефективен мониторинг и координация от страна на Националния съвет по политика за борба с корупцията.

63

Освен създаването на подходящи структури, основните предизвикателства са реалното правоприлагане и независимостта на правосъдието. В края на 2015 г. политическата воля за борба с корупцията, обявена от управляващото след събитията от площад „Майдан“ правителство, все още не е дала убедителни резултати от разследвания и санкции на случаи на корупция на високо равнище. Експерти посочват, че БСК в Украйна е в застой, защото правоприлагащите институции не са достатъчно независими от правителството и олигарси упражняват влияние върху политическите партии⁵⁵. Лошите резултати на Украйна във връзка с корупцията на високо равнище застрашават нейния международен спасителен пакет⁵⁶.

55 Вж. например Национална система за оценка на почтеността в Украйна за 2015 г., Transparency International, 2015 г., която е създадена като част от финансираните от ЕС проект „Национална система за оценка на почтеността в региона на източните съседни държави“.

56 Вж. например изявление на г-жа Christine Lagarde, управителен директор на Международния валутен фонд (МВФ), Съобщение за пресата № 16/50, 10 февруари 2016 г.

Част II — Ефективност на помощта от ЕС при подобряване на управлението на газовия сектор и на сигурността на снабдяването с газ на ЕС през Украйна

64

Сметната палата провери дали диалогът между ЕС и Украйна разглежда по ефективен начин въпросите относно газа и енергийната ефективност, дали помощта от ЕС за подобряване на управлението в газовия сектор и на сигурността на доставките на газ за ЕС през Украйна е подходящо разработена и наблюдавана и дали тя дава осезаеми и устойчиви резултати. Сметната палата извърши оценка на аспекти на управлението в газовия сектор във връзка с целите на ЕС за развитието на конкурентен, прозрачен и недискриминационен пазар на газ, в унисон с разпоредбите и стандартите на ЕС⁵⁷. Това включва информирание и защита на потребителя, прозрачност на цените, отговорност на дружествата за комунални услуги, прозрачно отчитане на газовия пазар и насърчаване на енергийната ефективност. Основните документи, използвани за констатациите на ЕСП и обсъждани с одитираните субекти, са съвместните доклади на ЕС и Украйна относно прилагането на Меморандума за разбирателство за сътрудничеството в областта на енергетиката, заключения на Съвета, доклади на Европейския парламент, стратегически и програмни документи на Комисията и доклади за управлението на Комисията. Бяха използвани също доклади от външни източници, като например Международната агенция по енергетика, Оксфордския институт за енергийни изследвания, Световната банка, МВФ и организации на гражданското общество.

Непостоянният ангажимент и подход към реформата до неотдавна е затруднявал диалога между ЕС и Украйна

Диалогът относно газовия сектор е широк, но с ограничена ефективност

65

Меморандумът за разбирателство относно сътрудничеството в областта на енергетиката, подписан между ЕС и Украйна през 2005 г., определя пътни карти и разглежда основните въпроси на енергетиката⁵⁸ в Украйна. ЕСП счита за голямо постижение, че през февруари 2011 г. Украйна става договаряща се страна по Договора за Енергийната общност⁵⁹. Освен това от 2014 г. тя полага усилия да изпълнява ангажиментите си по Договора, по-специално чрез изпълнение на 3-ия законодателен енергиен пакет на ЕС⁶⁰ — ключов приоритет на сътрудничеството в областта на енергетиката между ЕС и Украйна.

57 Въз основа на глава I от дял V от Споразумението за асоцииране.

58 Включително, за газовия сектор, реформи в областта на цените, мрежи за социална сигурност, енергийна ефективност, диверсификация на доставките и модернизация на инфраструктурите.

59 Договорът за създаване на Енергийна общност е подписан през 2006 г. Страните се ангажират да либерализират своите енергийни пазари и да изпълнят основните правни актове на ЕС в областта на електроенергията, газа, околната среда и енергията от възобновяеми източници.

60 Последният набор от законодателни текстове в областта на енергийния пазар на ЕС, известен като трети пакет, е приет в ЕС през 2009 г., за да се подобри функционирането на вътрешния енергиен пазар и да се разрешат структурните проблеми.

66

До 2014 г. диалогът между ЕС и Украйна на високо равнище относно сътрудничеството в областта на енергетиката има ограничена ефективност по отношение на реструктурирането на газовия сектор поради липса на действителна ангажираност от страна на украинските партньори. Много от същите основни въпроси възникват през периода 2007—2015 г., а напредъкът в модернизацията на газопреносната система е ограничен. Усилията на Комисията за понижаване на цените на енергията на Украйна до икономически обосновани равнища или за намаляване на дефицита на „Нафтогаз“ не са успешни през периода 2007—2013 г. Комисията обаче е постигнала успех при избягването на сериозни смущения в доставките на газ за ЕС през 2014 г. и 2015 г., въпреки кризата между Украйна и Русия (вж. точка 68).

Диалогът в газовия сектор страда от разминаването на мненията на заинтересованите страни, както и от непостоянната ангажираност на Украйна**67**

Наблюдават се различия в становищата на държавите членки, както и между държавите членки и Комисията, относно приоритетите за сигурността на доставките на газ за ЕС през Украйна и необходимостта от спешни действия. Следователно постигането на единна позиция по тези приоритети остава предизвикателство въпреки усилията на Комисията. Съобщението на ЕС на високо равнище ясно подкрепя стратегическото естество на транзита на газ през Украйна. В същото време съобщението не разяснява как слабото икономическо и финансово положение на страната и на държавната енергийна компания „Нафтогаз“, съчетано със системната корупция в газовия сектор, може да засегне надеждността на Украйна като транзитна държава за пренос на газ.

68

Транзитът на газ през Украйна е от голямо значение за сигурността на доставките в Централна, Южна и Източна Европа и също така поражда значителни икономически, финансови и социални последици за самата Украйна. През 2014 г. ЕС реагира бързо при спирането на доставките на газ за Украйна от Газпром и възникването на потенциална заплаха за сигурността на транзита на газ през Украйна: ЕС предлага алтернативни решения за доставките на газ за Украйна чрез улесняване на обратните потоци и подкрепа на нови междусистемни връзки, за да се осигури продължаване на транзитните доставки през територията на страната.

69

Продължаващата липса на достатъчно стабилна енергийна стратегия на Украйна (с изключение на ролята на Украйна при транзита на газ), както и колебанията на политическата воля, затрудняват Комисията при приемането на последователен подход за диалог относно газа между ЕС и Украйна в сложна геополитическа среда.

Условията за помощ от ЕС са широкообхватни през ранния етап

70

Някои условия, включени в програмата за бюджетна подкрепа „Енергетика I“ от 2007 г., не са достатъчно точни, за да се избегнат конфликти по отношение на тълкуването им от украинските органи⁶¹. Предвид тази липса на точност и факта, че програмата позволява само три различни степени на изпълнение на условието (0—50—100 %), Комисията понякога е трябвало да прояви благосклонност в своята оценка⁶². Освен това, поради спешни макроикономически и политически съображения, много условия в областта на енергетиката, договорени между Комисията и украинските органи във връзка с МФП I, също са дефинирани в широк смисъл⁶³.

До 2014 г. при помощта от ЕС липсват висококачествени данни

71

Готовите за употреба надеждни данни, дори при неблагоприятни условия, са от съществено значение за вземане на обосновани решения, основани на доказателства. До 2014 г. наличието на готови за употреба надеждни данни е проблематично, например относно:

- потоците на газ, преминаващи през Украйна ежедневно;
- редовното предоставяне на данни относно действително събраните от Украйна такси за транзит на газ⁶⁴;
- изчерпателни статистически данни относно действителното покачване на тарифите за газ и отопление.

През 2014 г. са отбелязани някои подобрения по отношение на достъпа на Комисията до данни относно транзита на газ през Украйна, а от 2015 г. насам оператора на преносната система на Украйна предоставя по интернет информацията относно дневните потоци на транзита на газ.

72

Съвместните годишни доклади за напредъка на ЕС и Украйна относно меморандума за разбирателство в областта на енергетиката от 2005 г. предоставят полезен форум за редовен политически диалог по ключови енергийни предизвикателства. Сметната палата обаче установи, че те не са достатъчно критични и не отразяват напълно гледната точка на Комисията.

До 2014 г. помощта от ЕС има ограничено въздействие върху газовия сектор

73

До началото на 2015 г. помощта от ЕС не е успяла да направи пробив в газовия сектор на Украйна⁶⁵, но към настоящия момент вече са постигнати важни етапни цели/напредък (вж. също **фигура 3**):

- 61 Вж. например условието „Без увеличение на квазифискалния дефицит в енергийния сектор в сравнение с 2006 г.“. Комисията и украинските партньори тълкуват условието по различен начин и предлагат изпълнение в размер съответно на 0 % и 100 %.
- 62 Например за показател 6 (Приключване на споразуменията за финансиране за приоритетни инфраструктурни проекти с международните финансови институции (МФИ), показател 5.3 (Представяне на пускането в експлоатация на газова метрологична линия в регионалния център по метрология в Боярка) и показател 8 (Проектиране и изработване на пилотна международна газоизмервателна станция на входна точка на газопреносната система на Украйна).
- 63 Примери за това са значително увеличаване на общото ниво на събираемост от Нафтогаз, постигане на съществен напредък при изпълнението на задълженията на Украйна по силата на Договора за създаване на Енергийната общност, съществен напредък към изпълнението на Инициативата за прозрачност на добивната промишленост (ИПДП), укрепване по целенасочен начин на социалната предпазна мрежа и значително разширяване на използването на индивидуални измервателни уреди за газ.
- 64 Събирането на такси може да бъде изчислено единствено на теория чрез използване на установена формула въз основа на договорите за транзит на газ.
- 65 Като илюстрация на горното становище, съответните условия за секторна бюджетна подкрепа на ЕС за енергетиката („Енергетика I“ и „Енергийна ефективност“) са само частично изпълнени, т.е. в размер на 59 %. Комисията и украинските органи не са съгласни в редица случаи относно действителните равнища на изпълнение.

Фигура 3

Развитие на енергийния и газовия сектор в Украйна, 2007—2015 г.

Области/подобласти		Развитие в периода 2007—2013 г.	Развитие в периода 2014—2015 г.	Коментари
а) Реформа на газовия сектор	Закон относно газовия сектор	<ul style="list-style-type: none"> Постепенен напредък без пробив. По-доброто интегриране на Украйна в енергийния пазар на ЕС е стимулирано от присъединяването на Украйна към Договора за Енергийната общност. 	<ul style="list-style-type: none"> Приемане на всеобхватен план за действие за реформа в газовия сектор (март 2015 г.) и на украинския закон за газа от април 2015 г. 	<ul style="list-style-type: none"> 2015 г. е положителна повратна точка в реформата на газовия сектор. След закона за газа от април 2015 г. започва подготовката за отделяне на „Нафтогаз“ в съответствие с третия енергиен пакет на ЕС.
	Цени за газ и отопление	<ul style="list-style-type: none"> Недостатъчно увеличение в периода 2007—2013 г. (въпреки изискванията на ЕС и МВФ). Не се наблюдава намаляване на дефицита на „Нафтогаз“. 	<ul style="list-style-type: none"> Цените на комуналните услуги се увеличават значително. Дефицитът на „Нафтогаз“ е намалял значително през 2015 г. 	<ul style="list-style-type: none"> Допълнително съществено увеличение на цените на газа през април 2016 г. Дефицитът на „Нафтогаз“ следва да изчезне до 2017 г.
	Мрежа за социална сигурност	<ul style="list-style-type: none"> Неуспешни усилия за изграждане на солидна система за компенсиране на най-бедните членове на обществото за увеличения на цената на енергията. 	<ul style="list-style-type: none"> Схемата за социални обезщетения е подобрена, за да се противодейства на покачването на цените на енергията в широк мащаб през 2015 г. 	<ul style="list-style-type: none"> Все още не е постигната устойчивост на схемата за обезщетения.
	Измерване по протежение на веригата за доставки на газ	<ul style="list-style-type: none"> Значителен напредък при инсталиране на измервателни уреди за газ в отделните домакинства. 	<ul style="list-style-type: none"> Планът за действие от 2015 г. за реформа на газовия сектор цели подобряване на измерванията по протежение на газовата верига. 	<ul style="list-style-type: none"> Монтирането на измервателни уреди за газ във всички отделни домакинства, където такива липсват, и монтирането на поне един измервателен уред за отопление на сграда, следва да приключи до април 2017 г.
б) Енергийна ефективност		<ul style="list-style-type: none"> Не е приоритет в украинската енергийна програма за реформи (въпреки усилията на Комисията). 	<ul style="list-style-type: none"> Наблюдават се някои неотдавнашни положителни промени (нови проекти и програми на ЕС с подкрепата на ЕС). 	<ul style="list-style-type: none"> Повече усилия в тази област от 2015 г. насам.
в) Модернизация на газопреносната система		<ul style="list-style-type: none"> Липса на модернизация, предизвикана от помощта на ЕС (условията за заем не са изпълнени от украинските партньори). 	<ul style="list-style-type: none"> Първите дейности за модернизация на газопровода ще започнат през 2016 г. (финансиране, гарантирано частично от ЕС). 	<ul style="list-style-type: none"> Газпром заплашва да прекрати преноса на руски газ през Украйна през 2019 г.
г) Сигурност на доставките на газ през Украйна		<ul style="list-style-type: none"> Кризисни ситуации в периода 2005—2006 г. и през 2009 г. 	<ul style="list-style-type: none"> Затруднения през 2014—2015 г., но непрекъснат транзит на газ и доставки благодарение на усилията на ЕС (чрез междусистемни връзки, обратни потоци и посредничество с „Газпром“ и „Нафтогаз“). 	<ul style="list-style-type: none"> Други конкурентни проекти за транзит се опитват да заобиколят Украйна. Подобряване на управлението на газовия сектор и по-добро интегриране в енергийния пазар на ЕС.

Източник: Европейска сметна палата.

Развитие на газовия сектор от 2014 г. насам

- приет е подробен план за действие за реформа на газовия сектор, определящ конкретни ограничени във времето действия, както и нов закон за газа.
- след недостатъчни опити през труден период на икономическа криза и увеличение на цените на руския газ, разходите са се увеличили с около 300—600 % за природния газ за домакинствата и със 70 % за местната топлофикационна система в началото на 2015 г. Това нарастване се очаква да продължи до 2017 г. до момента, в който цените достигнат до пазарното равнище. Дефицитът на „Нафтогаз“ значително намален през 2015 г. и следва да изчезне до 2017 г.⁶⁶
- През 2015 г. съществуваща схема за социални обезщетения е разширена, за да компенсира голямото повишение на цените на енергията, наложено на най-бедните членове на обществото. Въпреки това са необходими по-нататъшни постепенни подобрения — или реформа — за да може държавата да се справи с бъдещи увеличения на цените и да създаде по-ефективни стимули за енергийна ефективност.
- Планът за действие от 2015 г. за реформа на газовия сектор цели подобряване на измерванията по протегание на газовата верига.

66 Цел на МВФ.

б) Енергийна ефективност: украинските органи не считат енергийната ефективност за приоритет в енергийната си програма за реформи, въпреки нейното голямо значение в подписания през 2005 г. меморандум за разбирателство между ЕС и Украйна относно сътрудничеството в областта на енергетиката. От 2015 г. насам украинските органи се отнасят с по-голямо внимание към енергийната ефективност.

в) Модернизация на газопреносната система: от 2006 г. насам Комисията е положила усилия да генерира финансиране чрез заеми от международни финансови институции (МФИ) за модернизиране на системата за транзит на газ. През 2012 г. Комисията финансира предварително проучване, което заключава, че модернизацията ще струва между 2,5 и 5,3 млрд. евро, в зависимост от сценариите за поток на газ. ЕИБ и ЕБРР са подписали първите кредитни споразумения от МФИ с Ukrtransgaz⁶⁷ — за 150 млн. евро за всяка от двете МФИ⁶⁸, едва през декември 2014 г., когато е прието, че Украйна е постигнала достатъчен напредък по отношение на определени основни условия, съгласувани в съвместната декларация от 2009 г. Изграждането ще започне през 2016 г. и се очаква да приключи през 2018 г., през първия етап на мащабен проект за модернизиране на транзитния газопровод Уренгой-Помари-Ужгород.

67 Дъщерно дружество на „Нафтогаз“, отговарящо за пренос и съхранение на газ.

68 Заемът от ЕИБ е предоставен с цялостна гаранция от ЕС.

г) Сигурност на доставките на газ през Украйна:

- i) по време на одитирания период сигурността на доставките на газ за ЕС през Украйна все още е изложена на риск поради на политическата, административната и икономическата нестабилност в страната. Това допълнително влошава ситуацията на криза през 2005—2006 г. и 2009 г. с нови затруднения през 2014—2015 г. Освен това не е сигурно, че газът ще продължи да преминава транзитно през територията на Украйна за държавите членки на ЕС — Газпром заплашва да прекрати преноса на руски газ през Украйна през 2019 г., когато изтича настоящия договор между „Газпром“ и „Нафтогаз“. Освен това алтернативни проекти за транзит на газ (например „Северен поток II“, „Турски поток“, „Южен поток“) са се опитали или се опитват да заобиколят страната. Въпреки това, целта на ЕС е да поддържа транзита на газ през Украйна.
- ii) Скорошните усилия на Комисията да поддържа транзита на газ през Украйна през 2014—2015 г. завършват с успех, като значително се увеличава сигурността на доставките на газ в ЕС и в Украйна чрез междусистемни връзки и обратни потоци, а самата Комисия поема ролята на посредник между Нафтогаз и Газпром в преговорите по т.нар. „пакет от мерки за зимата“ за 2014—2015 г. Украински съоръжения за съхранение, които са от първостепенно значение за сигурността на доставките на газ за източната част на ЕС, са успешно заредени в рамките на зимния пакет за периода 2015—2016 г. чрез използване на собствените ресурси на „Нафтогаз“ и механизъм за заеми от МФИ⁶⁹.
- iii) Реформата на газовия сектор се очаква да подобри управлението на този сектор в Украйна, като по този начин се ограничи елементът на риск, свързан с управлението, на сигурността на транзита на газ през Украйна. Друг успех за Комисията е присъединяването на Украйна към Договора за създаване на Енергийна общност през 2011 г., който има за цел да интегрира държавата в по-голяма степен в енергийния пазар на ЕС, като по този начин се спомогне за стабилизиране на газовия сектор на Украйна в дългосрочен план.

⁶⁹ 300 млн. щатски долара от ЕБВР, подкрепени от украинска държавна гаранция, последвани от механизъм на Световната банка на стойност 520 млн. щатски долара, гарантирани от ЕИБ и следователно от ЕС.

Заключения и препоръки

74

Въз основа на извършения от нея одит Сметната палата заключава, че като цяло помощта на ЕС за Украйна е била частично ефективна при оказване на подкрепа за превръщане на страната в добре управлявана държава в областите на управлението на публичните финанси, борбата с корупцията и функционирането на газовия сектор.

Ефективност на помощта от ЕС за Украйна при подобряване на управлението на публичните финанси и на борбата срещу корупцията

75

Помощта от ЕС за Украйна е частично ефективна при подобряване на управлението на публичните финанси и борбата срещу корупцията

76

През по-голямата част от одитирания период УПФ заема скромно място в диалога между ЕС и Украйна. От 2011 г. обаче, ЕС отправя повече изисквания по отношение на реформите в областта на УПФ и помага на Украйна да развие своята Стратегия за реформа на УПФ и план за действие от 2013 г. (вж. точки 31—34). БСК се включва редовно в дневния ред на диалога между ЕС и Украйна. Тя е засилена с Плана за действие за либерализиране на визовия режим от 2011 г. и допълнително ускорена от засиленото сътрудничество след събитията от площад „Майдан“ (вж. точки 35—37).

Препоръка 1 — По-голям акцент върху управлението на публичните финанси в процеса на диалог с Украйна

С цел поддържане на скоростта на реформата на УПФ, постигната с приемането на стратегията за УПФ от 2013 г., Комисията и ЕСВД следва да укрепят политическия диалог по въпросите на УПФ. Комисията също така следва да проучи възможността за стартиране на специална програма, за да се гарантира ефективното изпълнение във възможно най-кратък срок на реформата на УПФ.

Заклучения и препоръки

77

Разработката на помощта от ЕС е частично ефективна от гледна точка на приноса за подобряване на УПФ и на БСК. Комисията е включила необходимостта от укрепване на УПФ и БСК при разработването на програми за бюджетна подкрепа и МФП за Украйна, макар и понякога да са налице недостатъци в начина, по който се определят условията или се оценява изпълнението на метода (вж. точки 38—40). Повечето програми за бюджетна подкрепа в Украйна следват модел, при който значителна част от отпуснатата сума се разпределя в началото на програмата, след като общите условия са били изпълнени. Този подход може да намали стимулите за осъществяване на реформите, от които зависят последващите по-малки плащания. За да се справи с критичната ситуация в Украйна Комисията се съсредоточава върху бързото изплащане на помощ през 2014 г. (вж. точки 41—44).

Препоръка 2 — Подобряване на изготвянето на условия за финансовата помощ и нейното отпускане

Комисията следва да се основава на опита, придобит в Украйна, за да подобри начина на планиране на помощта в бъдеще:

- а) По отношение на условията за бюджетна подкрепа и за заем за МФП, всички избрани показатели следва да бъдат ясно определени, за да се избегнат спорове по време на процеса на оценка.
- б) Условия за бъдещите заеми и безвъзмездна финансова помощ следва да се допълват и подсилват взаимно.
- в) При договарянето и определянето на условия Комисията следва да работи в тясно сътрудничество с други донори, по-специално с международните финансови институции, за да се увеличат стимулите за реформи.
- г) Програмите следва да се стремят към постигането на разумен баланс между аспектите на политическото влияние и необходимостта помощта да се разпределя бързо. Освен това, в случая на бюджетната подкрепа, сумите, свързани с условията за УПФ и за БСК, отпуснани с променливи траншове, следва да бъдат достатъчно големи, за да се гарантира изпълнението на условията.

78

Мониторингът на начина, по който се прилага помощта на ЕС, е бил до голяма степен ефективен и се е подобрил по време на одитирания период. ЕС и международни организации редовно извършват оценка на състоянието на УПФ и БСК в Украйна, а от 2012 г. насам Комисията е укрепила своята рамка за мониторинг на бюджетната подкрепа. Липсва обаче систематичен подход за оценяване на програмите за бюджетна подкрепа (вж. точки 45—48). Временното спиране на плащанията за бюджетна подкрепа подпомага напредъка по приоритетите на УПФ за периода 2011—2013 г. (вж. точка 49).

Заклучения и препоръки

Препоръка 3 — Засилване на мониторинга на начина на прилагане на помощта на ЕС

За да задълбочи и ускори реформите на УПФ и БСК, Комисията следва да засили мониторинга в някои области и да постави по-голям акцент върху управленската отговорност на бенефициентите:

- а) Подходът на Комисията за оценяване на програмите за бюджетна подкрепа, изпълнявани в Украйна, следва да бъде рационализиран.
- б) С оглед на резултатите, получени чрез спиране на плащанията, Комисията следва, когато това е надлежно обосновано от липсата на задоволителен напредък на реформите, да използва преустановяването на плащанията на бюджетната подкрепа.

79

Помощта от ЕС е била частично ефективна при постигането на осезаеми и устойчиви резултати в областта на УПФ и БСК. До 2014 г. ограниченият ангажимент на украинското правителство в процеса на реформа се изразява в непълно и закъсняло постигане на очакваните резултати (вж. точки 50—51). Въпреки новият устрем за реформа от 2014 г. насам, постигнатите до този момент резултати остават неустойчиви. В програмите за МФП Комисията използва свободата си на преценка, за да заключи, че по-голямата част от условията за УПФ са изпълнени в общи линии, независимо от някои недостатъци при изпълнението (вж. точка 52). В случая на УПФ и БСК по-голямата част от постигнатите резултати са под формата на законодателни и институционални промени (вж. точки 53—63). В случая на политиката за БСК резултатите от ефективното прилагане все още не са налице.

Препоръка 4 — По-голям акцент върху ефективното изпълнение и устойчивостта на реформите

Наред с насърчаването на законодателни промени, Комисията, в сътрудничество с организации на гражданското общество, следва да обвърже помощта от страна на ЕС в бъдеще с ефективното изпълнение на ключови реформи на УПФ и БСК. Това се отнася по-специално за стратегията и плана за действие за реформа на УПФ, както и за финансовата устойчивост на оперативните независими органи за борба с корупцията. Изпълнението на условията за предоставяне на помощта следва да бъде строго оценявано.

Ефективност на помощта от ЕС при подобряване на управлението на сектора на газа и на сигурността на снабдяването с газ на ЕС през Украйна

80

Като цяло помощта от ЕС за Украйна е била частично ефективна при подобряване на управлението в газовия сектор и при осигуряване на сигурността на доставките на газ през Украйна.

81

Диалогът по въпросите на енергетиката между ЕС и Украйна до неотдавна е заsegнат от непостоянната ангажираност на Украйна и от различните гледни точки между заинтересованите страни от ЕС по отношение на сигурността на доставките на газ за ЕС през Украйна. Същите основни въпроси възникват през периода 2007—2015 г. (вж. точки 65—69).

82

През ранния етап, моделът на изменената помощ от ЕС в газовия сектор и сигурността на доставките на газ през Украйна включва някои условия, които са неясни и трудни за оценяване (вж. точка 70).

83

До 2014 г. мониторингът на изпълнението на помощта от ЕС не разполага с качествени данни, а съвместното докладване от ЕС и от Украйна понякога не представя всички причини за затрудненията в газовия сектор (вж. точки 71—72).

84

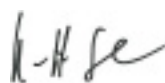
До 2014 г. помощта от ЕС оказва ограничено въздействие върху функционирането на украинския газов сектор и води до различни резултати по отношение на сигурността на доставките на газ за ЕС през Украйна. От 2014 г. насам са постигнати важни етапни цели (вж. точка 73).

Препоръка 5 — Предприемане на стъпки за оказване на по-ефективна подкрепа от ЕС за Украйна в областта на природния газ

Комисията следва да предприеме незабавно стъпки за подобряване на мониторинга на стратегическото сътрудничество на ЕС с Украйна в областта на природния газ и за осигуряване на по-високата му ефективност. По-специално, трябва да се наблегне повече върху събирането, проверката и анализа на данни. Комисията следва систематично да събира по-точна и проверима информация, дори при неблагоприятни условия. Това е от изключително значение за обосноваването на решения, основани на доказателства.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 8 ноември 2016 г.

За Сметната палата



Klaus-Heiner LEHNE
Председател

Проверени програми

Таблица 1 — Украйна: Програми за бюджетна подкрепа за периода 2007—2015 г.

	Отпуснати средства	Изплатена сума
	<i>(в млн. евро)</i>	
Програми за секторна бюджетна подкрепа¹ (съкращение, година на решението)	588	259
Подкрепа за прилагането на енергийната политика на Украйна (Енергетика I, 2007 г.)	87	73
Подкрепа за прилагането на стратегията на Украйна в областта на енергийната ефективност и възобновяемите източници на енергия, (Енергийна ефективност, 2008 г.)	70	52
Насърчаване на взаимната търговия чрез премахване на техническите прегради пред търговията между Украйна и ЕС (Търговия, 2008 г.)	45	29
Подкрепа за изпълнението на стратегията за околната среда в Украйна (Околна среда, 2009 г.)	35	24
Подкрепа за изпълнение на стратегията за транспорта на Украйна (Транспорт, 2009 г.)	65	27
Подкрепа за секторната политика за управлението на границите на Украйна (Управление на границите, 2010 г.)	66	49
Продължаване на подкрепата за изпълнението на Енергийната стратегия на Украйна (Енергетика II, 2012 г.)	45	5
Програма за подпомагане на секторни политики — подкрепа за регионалната политика на Украйна (Регионална политика, 2013 г.)	55	0
Реформа на административната правна рамка на Украйна и на държавната служба (2011 г.)	70	анулирана
Бюджетна подкрепа за политиката за регионално развитие на Украйна (2012 г.)	50	анулирана
Договор за държавно изграждане²	355	250

1 Сумата включва компонента за допълнителна подкрепа (техническа помощ, одит, оценки и преглед на програмите).

2 От 355 млн. евро за ДДИ 232 млн. евро са нови средства, а 123 млн. евро са усвоени от Годишната програма за действие за 2013 г. (т.е. от две нови програми в подкрепа на секторните политики за премахване на бариерите пред търговията и за въвеждане на стратегия за околната среда в Украйна (55 млн. евро всяка), както и 13 млн. евро от увеличение на бюджета, първоначално предвидени за сектора на околната среда).

Източник: CRIS към 31.12.2015 г.

Таблица 2 — Украйна: Общ преглед на макрофинансовата помощ от ЕС, 2007—2015 г.

Година на решение	Съкращение за одита	Отпуснати средства	Изплатена сума
		<i>(в млн. евро)</i>	
2002	МФП I	110	610
2010		500	
2014	МФП II	1 000	1 000
2015	МФП III	1 800	600
	Общо	3 410	2 210

Източник: ГД „Икономически и финансови въпроси“ към 31.12.2015 г., http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm.

Таблица 3 — Украйна: проверени проекти за периода 2007—2015 г.

Наименование (договорна година)	Отпуснати средства	Изплатена сума
	(в млн. евро)	
Управление на публичните финанси (УПФ)		
Туининг проект „Укрепване на прилагането на законодателството в областта на конкуренцията и политиката в Украйна (2007 г.)“	1	0,9
Туининг проект „Подпомагане на главната Служба за контрол и ревизия на Украйна (KRU) при прилагането на новата система за публичен вътрешен финансов контрол“ (2007 г.)	1,1	1,1
Хармонизиране на системите за конкуренцията и за обществените поръчки в Украйна в съответствие със стандартите на ЕС (2008 г.)	4,4	4,4
Засилване на потенциала на Националната банка на Украйна чрез доближаване до стандартите на ЕС за централните банки (2009 г.)	1,1	0,6
Подпомагане на Министерството на финансите на Украйна в областта на управлението на публичния дълг и бюджетните прогнози (2010 г.)	1,7	1,5
Развитие на фиша за туининг проекта за основан на риска надзор на небанкови финансови институции (2011 г.)	0,1	0,1
Доставка на ИТ оборудване за интеграция на регионалната мрежа на Антимонополния комитет на Украйна в подкрепа на проекта на плана за действие между ЕС и Украйна от 2006 г. „Хармонизиране на системите за конкуренция и за възлагане на обществени поръчки в Украйна със стандартите на ЕС“ (2010 г.)	0,2	0,2
Удължаване на договор 147—509 „Хармонизиране на системите за конкуренция и възлагане на обществени поръчки със стандартите на ЕС“ (2011 г.)	1,1	1,1
Развитие на три туининг проекта в областта на управление на публичните финанси в Украйна (2013 г.)	0,1	0,1
Хармонизиране на системата за възлагане на обществени поръчки на Украйна със стандартите на ЕС (2013 г.)	4	2,7
Какви са разходите за държавата: Насърчаване на обществен мониторинг на процеса на формиране на държавния бюджет (2013 г.)	0,3	0,2
Гражданското общество и медиите за прозрачни местни бюджети (2013 г.)	0,3	0,1
Създаване и прилагане на система за „Отворен бюджет“ за мониторинг на използването на публични средства (2013 г.)	0,3	0,2
Независим мониторинг на ресурси и финансови потоци от разработването на конвенционални и неконвенционални въглеводороди в Украйна в рамките на Споразумението за съвместно производство (2013 г.)	0,2	0,2
Общо МФП	15,9	13,4
Борба срещу корупцията (БСК)		
Подкрепа за добро управление: Проект срещу корупцията в Украйна (2006 г.)	1,5	1,4
Проект за подкрепа на съдебната реформа в Украйна (2013 г.)	8,6	2,4
Общо МФП	10,1	3,8

Източник: CRIS към 31.12.2015 г.

Кратко изложение

III

Драматичните събития в Украйна в края на февруари 2014 г., а именно свалянето от власт на бившия президент на Украйна Янукович на 28 февруари 2014 г. и незаконното анексиране на Крим от Русия през следващите дни, наложиха предприемането на решителни и бързи ответни мерки, за да се ограничат, доколкото е възможно, последиците от изключително сериозната непредвидена ситуация.

Това не остави на Комисията достатъчно време, за да изготви предварително дългосрочна стратегия, преди да обяви важен пакет за подпомагане на Украйна през март 2014 г., но по-дългосрочното планиране започна непосредствено след това, като оттогава се проведеха обстойни дискусии по стратегически въпроси, включително с участието на международни партньори.

V

Комисията счита, че въпреки че помощта от ЕС е частично ефективна, с програмите на ЕС са приведени в ход или подкрепени важни структурни реформи в почти всички области, описани в точка IV.

VI

Комисията трябваше да договори и направи оценка на условията за макрофинансова помощ и бюджетна подкрепа в контекста на извънредна политическа, икономическа и финансова обстановка в Украйна.

Повечето програми за бюджетна подкрепа включват като компонент фиксиран транс, който се отпуска в началото на програмата след изпълнение на стандартните общи условия за операциите за бюджетна подкрепа.

VII

Сътрудничеството с Украйна в енергийния сектор през последните 10 години се основаваше на Меморандума за разбирателство относно сътрудничеството в областта на енергетиката от 2005 г. и бе насочено към гарантирането на сигурността на доставките на газ за Европа през газопроводната система на Украйна и към започването на широкообхватни реформи в енергийния сектор. Това бе основната цел и на Съвместната декларация относно модернизирването на украинската газопреносна система от март 2009 г. В резултат на газовата криза от 2009 г. тази инициатива стана още по-важна и навременна, въпреки че изпълнението ѝ беше трудно поради сложната политическа обстановка в страната и продължаващото геополитическо напрежение.

Постигнатият напредък позволи на ЕИБ и ЕБВР да подпишат първи набор от заеми за модернизацията на газопреносната система през декември 2014 г. До 2014 г. усилията за подобряване на управлението на газовия сектор в Украйна, както и на сигурността на доставките като цяло, бяха възпрепятствани от зависимостта на Украйна от руските енергийни доставки. Оттогава насам в реформите на пазара на газ в Украйна беше постигнат значителен напредък, който е широко признат.

От март 2015 г. насам се изпълнява широкообхватен план за реформи на газовия сектор. Съгласно новия закон за газа правителството прие през юли 2016 г. план за отделяне на „Нафтогаз“ от оператора на преносната система, който следва да бъде изпълнен до 2017 г.

Комисията, заедно със секретариата на Енергийната общност и други партньори, ще продължи да настоява за приключването на реформите на газовия сектор, за да се увеличи прозрачността и да се гарантират в пълна степен условия на конкуренция, в това число възможност за навлизането на нови участници на пазара и увеличаване на сигурността на доставките на газ и на надеждността на украинската система за пренос.

Въведение

04

От средата на 2015 г. се наблюдават признаци на стабилизиране на икономиката на Украйна след особено дълбока рецесия, дължаща се до голяма степен на загубата на доверие и засегнатия производствен капацитет, свързани с въоръжения конфликт в Източна Украйна. Стабилизирането отразява влиянието на комбинация от фактори като силния отговор с инструментите на макроикономическата политика, който беше използван за предприемането на действия за отстраняване на дългосрочните дисбаланси, и мащабната международна финансова и техническа помощ, която изигра важна роля за овладяването на кризата на доверието.

След свиване от 6,6 % през 2014 г. и 9,9 % през 2015 г. се очаква през 2016 г. икономиката да отбележи растеж (1—2 % по прогнозни данни) благодарение на постепенното повишаване на доверието на потребителите и инвеститорите. БВП нарасна с 0,1 % в реално изражение през първото тримесечие на 2016 г. и с 1,3 % през второто тримесечие.

08

Поради обстановката в Украйна, от 2014 г. действително се предоставя помощ по ЕИС под формата на годишни „специални мерки“. Вече започна подготовката за връщане към нормално многогодишно програмиране под формата на единна рамка за подкрепа, считано от 2018 г.

13

Комисията е съгласна, че ангажиментът на украинските власти за провеждането на реформи се е засилил значително от 2014 г. насам. По-конкретно, сегашната украинска администрация демонстрира силен ангажимент за реформа на публичната администрация.

Комисията стъпва на основата на тази динамика за провеждането на реформи и я насърчава. В момента се изработва мащабна програма на ЕС за подпомагане в тази област, за да се подкрепи и поддържа този ангажимент за реформи. Третата програма за МФП също съдържа важни ангажименти във връзка с реформата на публичната администрация по отношение както на законодателството, така и на изпълнението.

15

МФП не дублира обвързаността с условия на МВФ, а я допълва. МФП може да се изплаща само ако допълващата програма на МВФ се изпълнява по план и продължават да се извършват прегледи на МВФ. Това означава, че бенефициерът трябва да продължи да отговаря на условията на МВФ, за да се възползва от изплащането на МФП.

Каре 1 — Стартиране на кампанията на украинските власти срещу олигархията

Комисията счита, че ролята и значението на Агенцията за модернизирание са преувеличени и че няма риск от объркване с официалната помощ на ЕС за Украйна.

17

Драматичните събития в Украйна в края на февруари 2014 г., а именно свалянето от власт на бившия президент на Украйна Янукович на 28 февруари 2014 г. и незаконното анексиране на Крим от Русия през следващите дни, наложиха предприемането на решителни и бързи ответни мерки, за да се ограничат, доколкото е възможно, последиците от изключително сериозната непредвидена ситуация.

Това не остави на Комисията достатъчно време, за да изготви предварително дългосрочна стратегия, преди да обяви важен пакет за подпомагане на Украйна през март 2014 г., но по-дългосрочното планиране започна непосредствено след това, като оттогава се проведоха обстойни дискусии по стратегически въпроси, включително с участието на международни партньори.

Освен това след обявяването на пакета за подкрепа, който бе от огромно политическо значение, бяха разработени подробни специфични програми на ЕС за подпомагане, които отчитат и документират финансовите рискове, както и дейностите на другите донори.

18

Целта на финансовия пакет от март 2014 г. бе да се изпрати силен сигнал за политическа подкрепа и в същото време да се мобилизират краткосрочна бюджетна и фискална подкрепа, както и по-дългосрочна инвестиционна и консултантска подкрепа. Следователно той бе насочен както към краткосрочните, така и към средносрочните и дългосрочните нужди, като по отношение на последните действително важи условието за траен ангажимент за реформи от страна на украинските органи.

Следва да се отбележи, че финансовият пакет от март 2014 г. съдържа МФП в размер на само 1,61 милиарда евро (общ обем на МФП I и МФП II). Предложението за трета операция за МФП за Украйна (в размер на 1,8 милиарда евро) беше прието от Комисията през януари 2015 г., т.е. то бе в допълнение към пакета от март 2014 г. въз основа на цялостна оценка на помощта, предоставена до този момент, и на нейното въздействие върху икономическата и финансовата стабилност в Украйна от началото на кризата и предвид влошаващото се финансово положение в Украйна в началото на 2015 г.

20

Връщането към многогодишно програмиране под формата на единна рамка за подкрепа е предвидено да започне от 2018 г. Подготвителната работа вече е започнала.

21

Въпреки че първоначално може да е имало предизвикателства, свързани с координацията, дейностите на делегацията на ЕС в Киев, на Групата за подкрепа на Украйна и на консултативната мисия на ЕС вече са тясно координирани и се допълват взаимно в пълна степен. Това е видно например от съвместния проект на нова програма за подпомагане на борбата с корупцията, която беше приета по-рано тази година (юни 2016 г.).

22

По тази инициатива вече не се работи. Комисията продължава да подкрепя Украйна в борбата с корупцията и измамите посредством други инициативи, например като осигурява подкрепа за новосъздадените органи на Украйна за борба с корупцията по линия на програмата за борба с корупцията, посочена в отговора по точка 21, както и подкрепа за реформата на съдебната система.

24

Координацията между донорите, осъществявана от украинските власти, действително беше относително слаба през по-голямата част от одитирания период. Сегашното украинско правителство обаче предприема стъпки за решаване на проблемите и подобряване на ситуацията и това започва да има положителен ефект.

25

Комисията от самото начало осъществява координация с многостранния донорски фонд на ЕБВР, а сега прие и решение (от юли 2016 г.) да направи вноски във фонда.

Констатации и оценки

34

ЕС действително много активно подкрепяше разработването на стратегия за управление на публичните финанси (УПФ) през 2012 г. и 2013 г., в резултат на което беше приет документ с добро качество преди срещата на високо равнище във Вилнюс. В момента — отново с помощта на експерти на ЕС и ОИСП SIGMA — се работи за актуализиране и по-нататъшно усъвършенстване на стратегията за УПФ.

38

Условията относно управлението на публичните финанси и борбата с корупцията бяха в центъра на редица програми на ЕС за подпомагане, например в договора за държавно изграждане. Комисията ще продължи да усъвършенства начина, по който се оценява напредъкът при УПФ, както и използваните за оценяването критерии.

40

Комисията счита, че е използвала свободата си на преценка по подходящ начин предвид извънредното политическо и финансово положение в Украйна.

Каре 2 — Гъвкавост при определянето и оценката на изпълнението на условията за МФП

Меморандумът за разбирателство (МР) за МФП I беше договорен главно в периода 2010—2012 г. с тогавашното украинско правителство, което беше в много по-малка степен ориентирано към реформи, и беше ратифициран от украинския парламент едва през 2014 г. Въпреки трудните преговори Комисията все пак съумя да включи в този МР някои общи условия за УПФ.

Подходът за включване на повече от един очакван резултат в дадено условие дава възможност да се зададе обща основна цел в дадена област на реформи, за да се осигурят стратегически насоки, като същевременно се осигуряват яснота и конкретност по отношение на очакваните мерки на политиката.

Общ отговор на точки 41 и 42

Комисията счита, че дялът на изплатените в началото на периода фиксирани траншове по линия на секторната бюджетна подкрепа се е запазил в границите, препоръчани от насоките за бюджетна подкрепа, и е бил оправдан предвид обстановката в Украйна.

43

Комисията счита, че през 2014 г. Украйна се намираше на ръба на финансов и в крайна сметка политически срив. В сътрудничество с МВФ и други международни донори ЕС реагира бързо на финансовата криза в Украйна, по-специално през 2014 г. и първата половина на 2015 г. Като се има предвид в каква дълбока икономическата криза се намираше Украйна и колко голяма е страната (най-голямата от източните съседи на ЕС), беше необходимо да се предостави макрофинансова помощ в значителен размер.

46

От 2010 г. насам изплащането на бюджетната подкрепа действително се прави на базата на цялостна оценка на УПФ, при която се отчитат всички релевантни аналитични материали, включително оценките на публичните разходи и финансовата отчетност.

48

Комисията счита, че оценката за 2014 г. на операциите за бюджетна подкрепа в Украйна е предоставила цялостен и сравнителен поглед и оценка.

51

Комисията е наясно с този проблем, който беше изтъкнат и в оценката на бюджетната подкрепа, и съветва Министерството на финансите да намери по-добри начини за насочването на средствата на ЕС.

52

Комисията счита, че нейната оценка „изпълнени до голяма степен“ означава, че макар да не е бил изпълнен всеки аспект на условията за МФП, целта за реформа, заложена във въпросното условие, е била постигната до такава степен, че не би било оправдано забавяне на съответното изплащане на МФП.

Общ отговор на Комисията по точки 67—69

През целия одитиран период Комисията поддържа последователна политика с оглед на стратегическото значение на украинската газопреносна система и свързаната с него необходимост от фундаментални реформи в газовия сектор.

Държавите членки като цяло подкрепяха усилията на Комисията. Комисията обаче признава, че приоритетите на някои държави членки по отношение на сътрудничеството в газовия сектор невинаги бяха изцяло в съответствие с тези на Комисията.

След кризата от 2006 г. и 2009 г. Комисията извърши вътрешни оценки на риска и анализира извлечените поуки от прекъсването на доставките на газ в работен документ на службите на Комисията (работен документ на службите на Комисията {COM(2009) 363} SEC(2009) 977).

Комисията счита, че прекъсванията на транзита на газ през 2006 г. и 2009 г. са пряко следствие от търговски спор между „Газпром“ и „Нафтогаз“, повлиян и изострен от политическото напрежение между Украйна и Русия.

Комисията трябваше да вземе предвид чувствителния характер на съответната информация и счита, че при тези обстоятелства не би могла да даде по-ясна формулировка.

70

Комисията признава, че в някои случаи програмите за подпомагане, свързани с газовия сектор, биха могли да са по-добре изготвени, но изтъква слабия административен капацитет на съответните украински министерства при разработването на програмите за подпомагане.

71

Комисията счита, че достъпът до данни постепенно се е подобрил през одитирания период. От 2015 г. насам данните за транзитните газови потоци, както и информацията за пазара относно украинския газов сектор, вече са публично достъпни благодарение на сътрудничеството между украинските власти, Комисията и Европейската мрежа на операторите на преносни системи за газ (ENTSO-G).

73

Комисията счита, че напредък е бил постигнат още през 2014 г., включително например изготвянето на нов закон за газа от правителството, което позволи подписването на първите заеми от ЕИБ/ЕБВР за модернизацията на газопреносната система през декември 2014 г.

в)

Усилията на Комисията да подпомогне Украйна в модернизацията на газопреносната система доведоха до значими конкретни инвестиционни решения едва в края на 2014 г. — главно защото предишните правителства не бяха активни в провеждането на ключовите реформи, договорени в Съвместната декларация от 2009 г.

г) i)

Комисията и ЕСВД считат, че сигурността на доставките на газ за ЕС през Украйна бе застрашена и поради външни фактори (Русия).

Заклучения и препоръки

74

Комисията и ЕСВД считат, че подпомагането от ЕС изигра ключова роля за насърчаването на политическото асоцииране и икономическата интеграция на Украйна с ЕС. От началото на кризата през 2014 г. помощта от ЕС изигра също така ключова роля за стабилизирането на обстановката в Украйна и за стартирането на важни структурни реформи в широк кръг от сфери и отрасли.

76

Комисията счита, че борбата с корупцията и управлението на публичните финанси са ключови въпроси в диалога на ЕС с Украйна. В резултат на това през последните години бяха започнати редица важни реформи, които показват значителни резултати.

Препоръка 1 — По-голям акцент върху управлението на публичните финанси в процеса на диалог с Украйна

Комисията и ЕСВД приемат препоръката.

В момента като специална мярка за 2017 г. се обмисля специална програма за подпомагане на УПФ. Въпросите, засягащи УПФ, вече са ключови елементи от всички текущи програми за бюджетна подкрепа, като е в ход актуализация на стратегията за УПФ с помощта на експерти на ЕС и ОИСП SIGMA.

77

Комисията счита, че бързото мобилизиране и изплащане на помощта бяха от решаващо значение през 2014 г. и 2015 г. поради критичното положение в Украйна. Плащанията за бюджетна подкрепа се основаваха на задълбочена оценка, за да се гарантира, че общите условия за бюджетна подкрепа са били изпълнени.

Повечето програми за бюджетна подкрепа включват като компонент фиксиран транс, който се отпуска в началото на програмата след изпълнение на стандартните общи условия за операциите за бюджетна подкрепа.

Препоръка 2 — Подобряване на изготвянето на условия за финансовата помощ и нейното отпускане

Комисията приема препоръката.

а)

Комисията вече започна да определя целите на политиката по-точно и целенасочено, както може да се види от различията между меморандумите за разбирателство (МР) с Украйна, по-специално между МФП II и III. Комисията ще продължи да полага усилия за повече яснота и точност в бъдеще.

МФП обаче винаги е резултат от преговори със страната бенефициер. Особено когато тези преговори се провеждат в извънредна обстановка от гледна точка на геополитическия контекст и финансовото положение, на Комисията може да се наложи, включително и напред, да работи за постигането на баланс между съображенията за неотложност и продължителния срок на помощта, от една страна, и точността и яснотата, от друга.

в)

Комисията ще продължи да осъществява тясна координация с МВФ и други донори във връзка с всички свои програми за МФП съгласно практиката си от миналото.

г)

Комисията ще продължи също така да се стреми да постига разумен баланс между лостовете за влияние и скоростта на изплащане. През 2014 г. извънредната обстановка от гледна точка на геополитическия контекст и финансовото положение в Украйна оправдаваше, в определени случаи, отдаването на приоритет по-скоро на бързото изплащане на МФП. Откакто в края на 2015 г. започна да се наблюдава икономическо стабилизиране в Украйна, Комисията бе по-взискателна, що се отнася до изпълнението на условията за МФП. Това се подчертава от факта, че вторият транс по МФП III е спрял от октомври 2015 г. насам, тъй все още не е налице цялостно изпълнение.

Комисията ще продължи внимателно да наблюдава изпълнението с цел да извлече максималното от използването на предоставяната помощ като лост за влияние. В същото време не може да се изключи, че в бъдеще трансове за МФП могат да бъдат изплащани в контекста на добри общи резултати при изпълнението — дори ако малък брой условия не са изпълнени.

78

Комисията счита, че оценката за 2014 г. на операциите за бюджетна подкрепа в Украйна е предоставила цялостна и сравнителна оценка.

Препоръка 3 — Засилване на мониторинга на начина на прилагане на помощта на ЕС

Комисията приема препоръката.

Комисията ще продължи да работи за засилване на мониторинга върху изпълнението на помощта на ЕС и ще използва всички инструменти на свое разположение, за да се ускори напредъкът в осъществяването на реформите.

79

Комисията счита, че нейната оценка „изпълнени до голяма степен“ означава, че макар да не е бил изпълнен всеки заложен конкретен аспект на условието за МФП, целта за реформа, заложена във въпросното условие, е била постигната до такава степен, че не би било оправдано забавяне на съответното изплащане на МФП.

Препоръка 4 — По-голям акцент върху ефективното изпълнение и устойчивостта на реформите

Комисията и ЕСВД приемат препоръката.

Що се отнася до МФП, когато прави оценка на условията за изплащане, Комисията ще се ограничи до категориите „изпълнени“ „изпълнени до голяма степен“ и „не са изпълнени“.

80

Сътрудничеството с Украйна в енергийния сектор през последните 10 години е насочено към гарантиране на сигурността на доставките на газ (и нефт) за Европа през украинската газопроводна система. Усилията за подобряване на управлението на газовия сектор в Украйна, както и на сигурността на доставките като цяло, бяха възпрепятствани от политическата обстановка и от зависимостта на Украйна от руските енергийни доставки. В това отношение диалогът на високо равнище за енергетиката, проведен в контекста на Меморандума за разбирателство от 2005 г., предостави много важен и полезен форум.

81

През целия посочен период Комисията поддържа последователна политика с оглед на стратегическото значение на украинската газопрепосна система и необходимостта от фундаментални реформи в газовия сектор. Това бе потвърдено и от Съвета в редица заключения по въпроса. Макар че държавите членки като цяло подкрепяха усилията на Комисията, приоритетите на някои от тях по отношение на сътрудничеството в газовия сектор не винаги съвпадаха с тези на Комисията.

82

Въпреки недостатъците Комисията счита, че както програмите за бюджетна подкрепа, така и свързаните проекти за техническа помощ дадоха възможност за постигането на известен напредък по програмата за крайно необходими реформи в газовия сектор, както и за повишаването на сигурността на доставките, въпреки често неблагоприятните политически условия. Вж. също отговора на Комисията по точка 70.

83

Комисията счита, че комуникацията и достъпът до данни постепенно се подобриха с напредването на диалога за енергетиката (вж. също отговора на Комисията по точка 71). Комисията разглежда ключовите предизвикателства в газовия сектор в провеждания редовен диалог за енергетиката, макар и при съвместното докладване невинаги да бе предоставяна пълна информация за контекста.

Препоръка 5 — Предприемане на стъпки за оказване на по-ефективна подкрепа от ЕС за Украйна в областта на природния газ

Комисията приема препоръката и вече е започнала да я изпълнява.

Вече са предприети значителни стъпки за постигане на по-висока ефективност на помощта от ЕС, включително чрез сформирването на екип от експерти в областта на енергетиката към Групата за подкрепа на Украйна и чрез по-добра и по-тясна координация на помощта със секретариата на Енергийната общност и с други заинтересовани лица (донори, ENTSO-G и други).

Комисията в момента усъвършенства своя Меморандум за разбирателство относно сътрудничеството в областта на енергетиката с Украйна и възнамерява до края на 2016 г. да сключи стратегическо партньорство в областта на енергетиката, за да засили още повече диалога за енергетиката с Украйна и да повиши ефективността на сътрудничеството в енергийния сектор.

Комисията също така продължава да полага усилия, за да посредничи в продължаващия газов спор между Русия и Украйна, включително чрез засилен мониторинг на транзитните газови потоци. Въведена е система за ранно предупреждение в рамките на Споразумението за асоцииране с Украйна.

Ще бъдат предприети по-нататъшни действия за подобряване на качеството на статистическите данни, събирани за Украйна, по-специално чрез статистическата част на проекта EU4Energy, стартиран през юни 2016 г. с Международната агенция по енергетика и Енергийната общност.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

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

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО)/Начало на одита	7.10.2014 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	20.7.2016 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	8.11.2016 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	24.11.2016 г.

В настоящия доклад Сметната палата прави проверка дали помощта от Комисията и Европейската служба за външна дейност е била ефективна в подкрепата си за превръщането на Украйна в добре управлявана държава в областите на управлението на публичните финанси и борбата с корупцията, както и в газовия сектор през периода 2007—2015 г. Като цяло помощта от ЕС за Украйна е била частично ефективна в тези три области. До 2014 г. помощта от ЕС има ограничено въздействие. Въпреки новия устрем за реформа от 2014 г. насам, постигнатите до този момент резултати остават неустойчиви. В настоящия доклад се отправят пет препоръки за подобряване на помощта от ЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации